

# FEUILLE FÉDÉRALE

91<sup>e</sup> année

Berne, le 26 avril 1939

Volume I

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3878

## MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du statut et des conditions de l'assurance du personnel de la Confédération.

(Du 14 avril 1939.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message un projet de loi dont l'essentiel est le résultat de négociations qui ont eu lieu entre le Conseil fédéral, ou plutôt entre les départements particulièrement compétents (le département des finances et des douanes, département des postes et des chemins de fer) et les associations du personnel de la Confédération. Sur les questions principales, l'accord est fait entre les autorités et le personnel.

Le projet de loi s'occupe de questions qui ont une importance considérable et une grande portée financière. Certes, les rapports entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux et le personnel sont réglés depuis 1928/30. L'assurance du personnel contre les conséquences financières de l'invalidité, de la vieillesse et de la mort est réglée légalement et statutairement d'une manière qui n'est dépassée, ou simplement atteinte, que par de rares institutions privées ou créées par des services publics. Le citoyen qui a le privilège d'être au service de la Confédération de façon durable reçoit un traitement qui lui permet d'entretenir convenablement sa famille. En cas de maladie ou d'invalidité, il est affranchi des soucis qui, surtout dans les circonstances présentes, sont le lot de beaucoup de nos concitoyens. En cas de décès, ses survivants sont préservés du dénuement.

Pourquoi faut-il donc modifier les rapports de service du personnel et ses conditions d'assurance?

Nous répondrons brièvement à cette question. Une situation économique complètement modifiée et les dépenses considérables occasionnées par le

renforcement de la défense militaire et économique du pays obligent la Confédération et les chemins de fer fédéraux à adapter le plus possible leur train de vie aux nouvelles conditions. Il convient notamment de compresser toutes les dépenses de l'Etat dans une mesure compatible avec les nécessités politiques, militaires, économiques et culturelles du pays. Les programmes financiers adoptés entre 1934 et 1938 montrent que les autorités fédérales sont fermement résolues à prendre immédiatement les mesures indispensables et urgentes pour rétablir l'équilibre financier compromis. L'arrêté constitutionnel du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales autorise l'Assemblée fédérale à édicter pendant trois nouvelles années — de 1939 à 1941 — et dans les limites des programmes financiers, toutes dispositions propres à améliorer la situation financière, ainsi que le crédit du pays, et aussi — nous tenons à le souligner — à rendre l'administration aussi économe que possible. Les mesures prises en vertu des programmes financiers pour régler l'effectif du personnel, les traitements et salaires, les indemnités et les prestations au personnel invalide ou aux survivants rentrent parmi les dispositions visées par l'arrêté du 30 septembre 1938. Au cours de ces cinq dernières années, la réduction des traitements a procuré un allègement d'au moins 130 millions de francs pour l'ensemble des finances fédérales. Certaines de ces mesures, il est vrai, ont déjà dû être adoucies en raison de la hausse du coût de la vie consécutive à la dévaluation du franc. La situation financière de la Confédération reste cependant si difficile qu'on sera forcé, pendant un certain temps encore, de maintenir ces restrictions, qui représentent sans doute une diminution sensible du revenu de chaque agent. Il paraît pour ainsi dire impossible de rétablir le régime institué au cours des années 1928 à 1930 quand les conditions se présentaient sous un jour plus favorable. Etant donnée la situation très peu satisfaisante des deux caisses d'assurance du personnel fédéral, il serait encore bien moins admissible de maintenir les prestations statutaires en laissant les déficits s'accroître indéfiniment, aux dépens des générations futures. Dans le domaine de l'assurance du personnel, la circonspection s'impose tout spécialement. Nous avons cherché une solution qui permît, avec les sacrifices des assurés et des assureurs (Confédération et CFF), d'assainir ces institutions de prévoyance si précieuses et si bienfaitantes et d'exclure, à vues humaines, de nouvelles difficultés.

L'arrêté constitutionnel du 30 septembre 1938 accorde au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale un délai de trois ans pour se rendre compte de tout ce qui doit être fait pour que nos finances soient en ordre lorsque l'arrêté aura cessé ses effets ou du moins que le nécessaire ait été fait à cette fin. Cet assainissement ne pourra se faire qu'au prix de sérieux efforts et de grands sacrifices. Ces sacrifices consisteront dans des mesures de stricte économie et dans la mise à disposition des ressources indispensables à un assainissement complet. Ils devront être consentis par toutes les classes

de notre peuple, dans la mesure, bien entendu, de leur capacité contributive. Il convient donc d'utiliser le délai accordé, de manière qu'à l'échéance de la période de trois ans, les principales mesures prises par l'Assemblée fédérale en vue d'améliorer nos finances soient incorporées dans la législation ordinaire en tant que leur continuation s'impose.

Le projet que nous vous soumettons est un premier pas dans cette voie. Il doit transposer dans la législation ordinaire, sous la forme qui convient, les mesures prises en vertu des programmes financiers dans le domaine du statut et de l'assurance du personnel.

Si nous commençons par vous présenter un projet de loi modifiant les rapports de service du personnel et les conditions de l'assurance, c'est à dessein, et non par l'effet du hasard. Déjà lors des débats relatifs au projet de loi du 24 novembre 1936 sur la réorganisation financière et administrative des chemins de fer fédéraux, nous avons, avec la commission du Conseil national, attiré l'attention sur la situation fort peu satisfaisante de la caisse de pensions et de secours de cette entreprise, ainsi que sur la nécessité d'y remédier avec la participation des assurés et des rentiers. Nous avons pensé qu'il convenait d'assainir les deux caisses en même temps et selon les mêmes principes. La commission du Conseil national estima qu'une réorganisation financière des chemins de fer fédéraux n'était guère possible aussi longtemps qu'on ne connaîtrait pas les charges que la caisse de pensions et de secours imposerait à l'entreprise dans l'avenir.

Le 18 août 1937, nous avons soumis à la commission, sur sa demande, un rapport détaillé sur le problème du désendettement de la caisse de pensions et de secours et de la caisse fédérale d'assurance. Nous nous sommes fondés sur un rapport du 3 décembre 1936 rédigé, à la demande du département des postes et des chemins de fer, par MM. *Schärflin*, directeur à Zurich, de *Cérenville*, ancien conseiller national à Lausanne et le *professeur Dumas*, directeur du bureau fédéral des assurances. Ce rapport de trois experts en vue traitait de la situation des deux caisses, des causes de l'endettement et des moyens propres à un assainissement durable.

Immédiatement après, nous nous sommes occupés de tracer provisoirement les grandes lignes d'un assainissement durable des caisses et de déterminer la mesure dans laquelle le personnel devait participer au désendettement. Les départements compétents engagèrent en outre des pourparlers avec le personnel afin de tirer au clair la question de sa participation au désendettement. Pour la *caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux*, ces pourparlers aboutirent au mois d'octobre 1937 à un accord provisoire. Aux termes de cet accord, les statuts de la caisse doivent être modifiés de telle sorte que les assurés et pensionnaires participent à raison de 120 millions de francs à l'assainissement de la caisse. Nous reviendrons sur les points principaux de cet accord. Nous proposâmes alors à la commission du Conseil national un complément à l'article 23, 3<sup>e</sup> alinéa, du

projet. La commission, ainsi que le Conseil national, ont adopté cette proposition.

Afin d'être complets, ajoutons que les pourparlers entre l'administration et le personnel affilié à la caisse fédérale d'assurance ont également abouti à un accord provisoire, aux termes duquel les assurés et les pensionnaires contribuent au désendettement jusqu'à concurrence de 75 millions de francs.

La discussion de l'arrêté constitutionnel concernant le régime transitoire des finances fédérales, adopté par les chambres le 30 septembre 1938, donna l'occasion à la direction de l'union fédérative, à laquelle appartient la majeure partie du personnel de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, de reprendre la question. Ladite direction demanda aux chefs des départements intéressés si et à quelles conditions le Conseil fédéral était prêt à reprendre les pourparlers avec les associations afin de s'entendre sur toutes les questions encore en suspens, en particulier sur la stabilisation de la baisse des traitements, sur le désendettement des caisses d'assurance avec la participation financière des assurés et des rentiers et sur la révision du règlement concernant les indemnités du personnel ambulant des chemins de fer fédéraux. Lors d'un entretien qui eut lieu le 7 novembre 1938 entre les chefs des deux départements et une délégation de l'union fédérative, les représentants du Conseil fédéral se sont déclarés prêts, dès que la disposition constitutionnelle aura été adoptée, à reprendre les pourparlers avec les représentants des diverses associations afin de s'entendre, si possible, sur tous les points principaux de la stabilisation des traitements et de l'assainissement des caisses d'assurance. Ils firent savoir également qu'en cas d'entente, le projet de loi serait présenté aux chambres assez tôt pour que les délibérations puissent se terminer à la session d'été ou au plus tard à la session d'automne 1939, de façon que, sauf le cas d'un referendum, la loi puisse entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet ou le 1<sup>er</sup> octobre 1939.

La reprise des pourparlers entre une délégation du Conseil fédéral et les représentants des associations du personnel fut quelque peu retardée par la retraite, à fin 1938, de l'ancien chef du département des finances et des douanes.

Entre temps, nous discutâmes entre nous la solution des problèmes en suspens concernant le personnel et fixâmes le minimum des conditions nécessaires pour une entente.

Les pourparlers avec une délégation de l'union fédérative eurent lieu les 10 et 15 mars 1939; ils furent ensuite engagés, le 17 mars, avec les autres associations. Ils aboutirent à une entente sur les points principaux du problème dans le cadre des conditions que nous considérions comme un minimum.

Les points principaux de l'accord peuvent se résumer de la manière suivante :

### *I. Stabilisation de la baisse des traitements.*

1. La rétribution nominale du personnel, après déduction d'une somme de 1800 francs, est réduite de dix pour cent.
2. L'allocation pour enfant, est portée de 120 à 130 francs.
3. Une allocation de mariage sera introduite

soit

sous forme de deux augmentations ordinaires de traitement accordées dès la date du mariage, mais compensées par les deux prochaines augmentations ordinaires auxquelles l'agent aurait droit,

soit

sous forme d'une allocation égale au traitement d'un mois, mais au maximum de 500 francs. La question d'un montant minimum — 300 ou en tout cas 250 francs — est laissée à l'appréciation du Conseil fédéral.

4. Le Conseil fédéral se réserve de proposer aux chambres l'introduction dans la loi sur le statut des fonctionnaires d'une disposition prévoyant qu'il peut autoriser les offices à nommer à des emplois figurant dans l'état des fonctions des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, et cela dans la mesure qui paraîtra nécessaire pour adapter rapidement l'effectif du personnel aux circonstances nouvelles.
5. Le Conseil fédéral se réserve de proposer aux chambres de lui attribuer la compétence de dresser l'état des fonctions.

### *II. Désendettement des caisses d'assurance du personnel.*

6. Afin de désendetter les caisses d'assurance du personnel, les statuts des caisses doivent être modifiés de telle sorte que les assurés et les pensionnaires contribuent à réduire les réserves mathématiques de la manière suivante :

pour la caisse fédérale d'assurance 75 millions de francs,

pour la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux 120 millions de francs.

Demeure réservée une modification des modalités discutées avec les représentants des associations sur la manière d'obtenir ce résultat. A ce sujet, des pourparlers seront engagés lors de la revision des statuts.

7. La Confédération et les chemins de fer fédéraux garantissent aux caisses un intérêt de 4 pour cent de leur réserve mathématique et supportent la charge supplémentaire causée aux caisses par la mise à la retraite d'assurés qui n'ont pas encore droit aux prestations de l'assurance, soit parce qu'ils ne sont pas invalides, soit parce qu'ils n'ont pas l'âge de la retraite.
8. Les déficits techniques qui se produiraient après l'assainissement par suite d'écarts entre les résultats des comptes et les bases techniques seront comblés par une augmentation des contributions des assurés ou par une réduction des prestations d'assurance.
9. Les excédents techniques seront versés à un fonds destiné à couvrir des déficits futurs ou à compenser des augmentations de la réserve mathématique provenant de réduction des contributions des assurés ou d'augmentation des prestations de la caisse.

10. Le Conseil fédéral appréciera lui-même s'il convient de maintenir ou de supprimer pour les deux caisses la disposition de l'article 8 de la loi sur la caisse d'assurance prescrivant que le droit aux prestations de la caisse, de même que les sommes perçues à titre de prestations, ne peuvent être saisis, ni séquestrés, ni compris dans la masse en faillite.
11. Il est pris acte du fait que les représentants des associations du personnel ne s'opposent pas à ce que le Conseil fédéral soit déclaré compétent pour arrêter définitivement les nouveaux statuts de la caisse d'assurance.

Si le présent projet entre en vigueur, le projet de loi sur les chemins de fer fédéraux devra lui être adapté.

\* \* \*

La portée financière du projet de loi est indiquée, dans le détail, aux chapitres suivants, qui traitent d'une part de la modification des rapports de service et d'autre part de l'assainissement des caisses d'assurance. Nous nous bornerons à indiquer ici que la stabilisation de la baisse des traitements procurera aux finances fédérales une économie durable qui peut être chiffrée à 20 millions de francs environ, alors que l'économie résultant des prescriptions en vigueur est d'un peu plus de 26 millions de francs.

Notre projet de loi se borne, en fait d'assainissement des caisses d'assurance, à jeter les bases d'une nouvelle réglementation des conditions d'assurance et à fixer la participation de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, des assurés et des pensionnaires. L'assainissement procurera aux chemins de fer fédéraux, par rapport aux dépenses des dernières années, un allègement de 4 millions par an. Pour la Confédération et les établissements en régie, l'assainissement de leur propre caisse représente une charge supplémentaire de 6 millions de francs. A cela s'ajoute la charge que cause à la Confédération l'assainissement de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux auquel elle contribue en reprenant une dette de 180 millions. L'intérêt, au taux de 4 pour cent, et l'amortissement du capital en 60 ans occasionnent à la Confédération une dépense annuelle de 8 millions de francs environ.

Pour l'ensemble des finances de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, l'assainissement des deux caisses d'assurance cause une augmentation de dépenses d'environ 10 millions de francs par an. Dans cette dépense sont comprises les quotes d'amortissement des déficits qui subsisteront après l'exécution des mesures d'assainissement et seront repris par la Confédération et les chemins de fer fédéraux.

\* \* \*

## I. MODIFICATION DES RAPPORTS DE SERVICE

### 1. La loi sur le statut des fonctionnaires. Les rapports de service et l'effectif du personnel de la Confédération. Les différentes catégories d'agents.

La loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires ne règle que les rapports de service des fonctionnaires, c'est-à-dire des agents qui occupent une fonction prévue dans l'état des fonctions et qui ont été nommés en cette qualité par le Conseil fédéral ou par un service qui lui est subordonné ou par un Tribunal fédéral. La réglementation des droits et des devoirs, ainsi que de la rétribution, de toutes les autres personnes au service de la Confédération ressortit au Conseil fédéral dans les limites de l'article 62, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi.

Outre les fonctionnaires, la Confédération occupe :

*a. Des ouvriers.* Ce sont des agents rétribués à la journée ou à l'heure; environ 5000 d'entre eux sont soumis à la loi sur les fabriques. En principe, les rapports de service des ouvriers peuvent être dénoncés à bref délai. Les conditions de salaire des ouvriers de la Confédération soumis à la législation sur le travail dans les fabriques, du personnel des établissements organisés militairement et des ouvriers d'exploitation des entreprises de transport et de communications sont déterminées par les règlements des salaires I et II édictés par le Conseil fédéral en date des 4 octobre 1930 et 23 novembre 1930;

*b. Des employés.* Il s'agit principalement des personnes qui ne sont ni fonctionnaires ni ouvriers. Ont, entre autres, qualité d'employés les titulaires de bureaux de poste ruraux et leur personnel de distribution, ainsi que les femmes gardes-barrière et chefs de halte. Il en est de même du personnel débutant ou rattaché à des services dont l'existence n'est que temporaire, par exemple le service des importations, le service du contrôle des automobiles, le service du recensement des entreprises ou de la population. Le personnel auxiliaire du sexe féminin de l'administration centrale rentre aussi dans la catégorie des « employés ».

En 1938, le personnel de la Confédération se répartissait ainsi qu'il suit :

#### Effectif du personnel fédéral en 1938.

1 Agents	Administration générale de la Confédération		Chemins de fer fédéraux	
	nombre	en %	nombre	en %
Fonctionnaires . . . . .	19 800	56,0	23 314	84,4
Employés . . . . .	9,328	26,5	1 029	3,7
Ouvriers . . . . .	5 722	16,2	2 965	10,8
Autres agents . . . . .	469	1,3	323	1,1
	35 319	100,0	27 631	100,0
total 62,950				

Le développement de l'effectif du personnel et des dépenses à titre de traitements pour la période de 1921/38 ressort du tableau suivant :

**Dépenses de la Confédération et des chemins de fer fédéraux pour la rétribution et l'assurance du personnel.**

2 Année	Administration générale de la Confédération		Chemins de fer fédéraux		Total	
	Nombre	Francs	Nombre	Francs	Nombre	Francs
<b>a. Rétribution.</b>						
Traitements, salaires, indemnités de résidence et allocations pour enfants.						
1921	33 529	184 705 947	38 426	203 552 281	71 955	388 258 228
1922	31 891	169 623 635	36 873	185 574 241	68 764	355 197 876
1923	31 437	159 845 394	35 308	172 006 834	66 745	331 852 228
1924	31 090	160 205 919	35 170	172 275 179	66 260	332 481 093
1925	30 906	159 720 576	35 457	173 635 798	66 363	333 356 374
1926	30 570	159 593 654	35 171	172 362 270	65 741	331 955 924
1927	30 381	161 750 638	34 383	171 701 146	64 764	333 451 784
1928	30 179	164 277 678	33 457	174 913 943	63 636	339 191 621
1929	30 624	167 811 883	33 532	174 881 399	64 156	342 693 282
1930	31 285	171 088 436	34 305	178 170 976	65 590	349 259 412
1931	32 052	175 114 580	34 006	177 647 378	66 058	352 761 958
1932	32 210	176 325 976	33 185	174 649 803	65 395	350 975 779
1933	31 961	175 591 012	31 741	168 087 726	63 702	343 678 738
1934	32 502	169 604 735	30 861	157 611 946	63 363	327 216 681
1935	33 076	171 607 657	29 834	153 271 506	62 910	324 879 163
1936	33 405	165 654 473	28 642	140 871 946	62 047	306 526 419
1937	34 309	169 739 442	28 030	137 463 608	62 339	307 203 050
1938	35 319	176 905 416	27 631	137 818 352	62 950	314 723 768
<b>b. Assurance.</b>						
Contributions ordinaires et extraordinaires de la Confédération et des chemins de fer fédéraux.						
1921		13 859 253		16 308 357		30 167 610
1922		11 209 178		15 328 413		26 537 591
1923		10 488 882		13 743 106		24 231 988
1924		14 138 892		17 127 912		31 266 804
1925		13 354 088		17 602 389		30 956 477
1926		14 383 947		19 051 516		33 435 463
1927		20 626 104		23 620 204		44 246 308
1928		20 030 450		27 414 468		47 444 918
1929		20 927 832		27 905 068		48 832 900
1930		21 222 905		26 983 681		48 206 586
1931		21 107 532		28 449 802		49 557 334
1932		21 233 487		29 938 917		51 172 404
1933		21 184 459		31 476 571		52 661 030
1934		20 355 705		32 195 468		52 551 173
1935		20 937 844		32 952 148		53 889 992
1936		20 305 606		32 932 300		53 237 906
1937		20 600 731		34 233 522		54 834 253
1938		21 591 707		36 007 722		57 599 429

(\*) Sans les indemnités fixes, qui s'élèvent de 3,7 à 4,2 millions de francs par année.

## 2. Les éléments constitutifs de la rétribution.

La rétribution fixe des fonctionnaires de la Confédération comprend le *traitement*, l'*indemnité de résidence* et les *allocations pour enfants*.

a. Les montants minimums et maximums des traitements (art. 37, 1<sup>er</sup> al., de la loi) proposés par le Conseil fédéral en 1924 furent élevés de plusieurs centaines de francs au cours des débats parlementaires. Pendant ces délibérations, qui se prolongèrent de 1924 à 1927, le nombre-indice du coût de la vie tomba de 169 à 160 (1914 = 100). Immédiatement avant la clôture des débats, l'on convint, dans l'intérêt d'une entente, que deux échelles de traitement seraient créées: une pour les localités où le coût de la vie atteint la moyenne du pays (échelle B) et une seconde pour les localités où cette moyenne n'est pas atteinte (échelle A). Les montants minimums de cette dernière sont de 100 francs et les montants maximums de 120 francs inférieurs à ceux de l'échelle B.

b. Dans les localités où le coût de la vie dépasse la moyenne, le fonctionnaire marié a droit, selon le niveau du coût de la vie, à une indemnité de résidence de 120, 240, 360 ou 480 francs; le fonctionnaire célibataire touche les trois quarts de ces montants.

Pour déterminer l'échelle à appliquer et le montant de l'indemnité de résidence, on a réparti les localités dans six zones de résidence. Le classement a lieu au début de chaque période administrative. La moyenne du coût de la vie en Suisse est calculée d'après une méthode approuvée par la commission paritaire. Les dépenses pour l'alimentation, le combustible, le loyer et les impôts sont prises en considération pour le classement des localités.

Avant et après le 1<sup>er</sup> janvier 1939, les agents de la Confédération se répartissent ainsi qu'il suit dans les six zones de résidence:

### Répartition du personnel par zones de résidence.

3	Zone	1939/41
A	.....	18 071
B <sup>0</sup>	.....	9 080
B <sup>1</sup>	.....	11 936
B <sup>2</sup>	.....	6 750
B <sup>3</sup>	.....	6 069
B <sup>4</sup>	.....	6 538
	Total	58 444

Au cours de ces dernières années, la Confédération a payé les sommes suivantes à titre d'indemnités de résidence :

### Dépenses pour indemnités de résidence.

4 Année	Administration générale de la Confédération	Chemins de fer fédéraux	Total
	En millions de francs		
1928. . . . .	4 059	3 634	7 693
1930. . . . .	4 444	3 957	8 401
1933. . . . .	4 829	3 538	8 367
1938. . . . .	5 301	3 156	8 457

*c. Allocations pour enfants.* En 1927, sous le régime des allocations de renchérissement instituées par des arrêtés fédéraux urgents, l'allocation pour enfants s'élevait à 150 francs par enfant de moins de 18 ans. Elle n'était payée qu'aux agents dont le traitement ne dépassait pas 5000 francs. La loi prévoit une allocation pour enfants de 120 francs pour tous les fonctionnaires sans égard au montant de leur traitement. Il a été payé aux fonctionnaires, employés et ouvriers les sommes suivantes au titre d'allocations pour enfants :

### Dépenses au titre d'allocations pour enfants.

5 Année	Administration générale de la Confédération	Chemins de fer fédéraux	Total
	En millions de francs		
1928. . . . .	4 280	6 339	10 619
1930. . . . .	3 665	5 191	8 856
1933. . . . .	3 382	4 530	7 912
1938. . . . .	3 159	3 519	6 678

La diminution de ces dépenses est due au vieillissement du personnel considéré dans son ensemble, ainsi qu'au recul général de la natalité.

### 3. Le projet de loi du 15 décembre 1932 sur la baisse des traitements.

Considérant que la situation financière de la Confédération s'était extraordinairement aggravée par suite de la crise économique qui sévissait depuis 1931 et qu'il devenait de plus en plus indispensable de faire des économies, nous saisismes le parlement, en date du 20 juin 1932, d'un

projet de loi réduisant de dix pour cent les traitements et salaires du personnel pour les années 1933 et 1934. La loi du 15 décembre 1932 issue des débats parlementaires ramena le taux de réduction à 7½ pour cent, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 1933. Le peuple rejeta cette loi le 28 mai 1933.

#### **4. La baisse des traitements et des pensions en tant qu'objet des programmes financiers de 1934/38.**

Le programme financier de 1933, adopté par les chambres le 13 octobre 1933, toucha aussi aux traitements du personnel de la Confédération. L'arrêté en question disposait que les traitements et salaires étaient réduits de 7 pour cent. Une tranche de 1600 francs échappait à la réduction. En outre, le traitement ou salaire d'un agent marié occupé en permanence et fournissant une journée complète de travail ne devait pas tomber au-dessous de 3200 francs du fait de la réduction. L'indemnité de résidence et les allocations pour enfants n'étaient pas non plus réduites. Cette mesure représentait une baisse de 4,6 pour cent en moyenne du total de la rétribution fixe du personnel.

Le Conseil fédéral fut en même temps autorisé à réduire les indemnités payées au personnel. L'arrêté disposait en outre que l'assurance du personnel auprès des caisses fédérales d'assurance ne serait pas touchée par la réduction.

Cette réglementation était instituée pour les années 1934 et 1935. Il incombait à l'Assemblée fédérale de fixer le taux de réduction pour les années 1936 et 1937.

Eu égard à l'aggravation continue de la situation financière de la Confédération, ainsi qu'au recul considérable des recettes d'exploitation des chemins de fer fédéraux, nous nous vîmes contraints de proposer aux chambres d'élever à 15 pour cent le taux nominal de réduction pour les années 1936 et 1937 et de fixer à 1400 le montant exonéré de la réduction (message du 22 novembre 1935). L'Assemblée fédérale adopta, le 31 janvier 1936, un arrêté qui répond, dans les grandes lignes, à notre manière de voir. La tranche échappant à la réduction était maintenue à 1600 francs. Afin de ménager les pères de famille, on décida que le montant exonéré de toute réduction serait augmenté de 100 francs par enfant de moins de dix-huit ans. La réduction moyenne de la rétribution fixe s'éleva de 4,6 à 9,5 pour cent.

Le même arrêté fédéral dispose que les prestations des caisses d'assurance du personnel, les pensions de retraite des anciens membres du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances, des professeurs de l'école polytechnique fédérale, ainsi que les prestations à leurs veuves et orphelins, sont réduites en moyenne de 5 pour cent. En aucun cas, la réduction ne doit dépasser 10 pour cent.

Cette réglementation porta effet du 1<sup>er</sup> février 1936 au 31 décembre 1937.

Le 26 septembre 1936, le franc suisse fut dévalué. Au cours de l'année 1937, le nombre-indice du coût de la vie s'éleva de 130 à 137, c'est-à-dire d'environ 5 pour cent. Le personnel se fonda sur ce fait pour demander une atténuation de la baisse de traitements pour 1938.

L'arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adaptant les programmes financiers pour 1938 tient compte de cette requête dans la mesure suivante: Le montant exonéré de la réduction est porté de 1600 à 1800 francs. Le solde du traitement ou salaire est réduit de 13 pour cent, au lieu de 15 pour cent. Le montant au-dessous duquel le traitement des personnes mariées ne doit pas tomber du fait de la réduction est porté de 3200 à 3500 francs. La réduction de la rétribution fixe du personnel (traitements, salaires, indemnités de résidence et allocations pour enfants) était de 7,7 pour cent en moyenne en 1938; elle était de 9,5 pour cent en 1936 et 1937.

### Economies faites par les mesures de crise sur les dépenses pour le personnel de 1934 à 1938.

6 a. Rétribution fixe (traitements, salaires, indemnités de résidence et allocations pour enfants).							
Administration	1934	1935	1936	1937	1938	1934—1938 total	%
	En millions de francs						
Administration centrale de la Confédération . . . . .	2,8	2,8	6,3	6,7	5,5	24,1	20,0
Etablissements en régie, sans les PTT . . . . .	0,4	0,5	1,0	1,1	0,9	3,9	3,3
PTT . . . . .	4,8	4,8	9,6	10,0	8,2	37,4	30,9
Administration générale de la Confédération . . . . .	8,0	8,1	16,9	17,8	14,6	65,4	54,2
CCF . . . . .	7,6	7,4	14,1	14,6	11,6	55,3	45,8
Total	15,6	15,5	31,0	32,4	26,2	120,7	= 100,0
Total en % de la somme de la rétribution fixe non réduite . . . .	4,56	4,56	9,2	9,5	7,7	—	—

### b. Indemnités

(indemnités du personnel roulant des CFF et de la poste, indemnités pour voyages de service, indemnités de déplacement, service de nuit, indemnités pour heures supplémentaires et services extraordinaires).

Administration	1934 mai à dé- cembre	1935	1936	1937	1938	1934-1938 total
	En milliers de francs					
Administration centrale de la Con- fédération . . . . .	84	142	198	206	210	840
Etablissements en régie, sans les PTT . . . . .	5	8	13	13	14	53
PTT . . . . .	125	191	349	356	338	1 359
Administration générale de la Con- fédération . . . . .	214	341	560	575	562	2 252
CFF . . . . .	252	359	783	929	820	3 042
Total	466	700	1 343	1 403	1 382	5 294

### c. Economies provenant indirectement de la baisse de la rétribution fixe.

Rétribution	1934	1935	1936	1937	1938	1934-1938 total
	En milliers de francs					
Gratifications pour ancienneté de service . . . . .	46	45	108	124	102	425
Primes payées à la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.	117	103	193	221	213	847
Rappels de contributions dus en cas d'augmentation du traite- ment assuré:						
à la caisse fédérale d'assurance .	747	506	812	600	185	2850
à la caisse de pensions et de se- cours des CFF . . . . .	530	240	417	286	247	1720
Total	1440	894	1530	1231	747	5842

La baisse des traitements a un effet indirect sur les primes ordinaires payées par l'administration générale à la caisse fédérale d'assurance et procure à la Confédération une économie d'environ 2 millions de francs. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, les économies directes et indirectes de 1939 correspondent à celles de 1938.

#### **5. La réduction des salaires et des prestations des caisses d'assurance suivant les dispositions sur le régime transitoire de 1939 à 1941.**

L'arrêté constitutionnel du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales autorise l'Assemblée fédérale à édicter, dans la limite des programmes financiers, pendant les années 1939, 1940 et 1941, les dispositions propres à améliorer la situation financière, ainsi que le crédit du pays, et à rendre l'administration aussi économe que possible. En ce qui concerne l'effectif du personnel, les dépenses pour le personnel et les prestations d'assurance, l'Assemblée fédérale, par son arrêté du 22 décembre 1938 concernant l'application du régime transitoire des finances fédérales, se borna à proroger telle quelle la réglementation antérieure. Aux termes de l'arrêté constitutionnel, l'Assemblée fédérale examine chaque année s'il est possible d'atténuer la réduction des traitements et salaires. Le parlement a cru devoir renoncer à une mesure de ce genre pour l'année 1939, en considérant surtout que dans notre message du 29 septembre 1938, nous nous étions expressément réservé de le saisir le plus tôt possible d'un projet de loi sur la revision du statut des fonctionnaires et l'assainissement des caisses d'assurance du personnel.

#### **6. La stabilisation de la baisse des traitements d'après le projet de loi.**

La stabilisation de la baisse des traitements, comme nous l'avons dit dans l'introduction, est un point de l'accord intervenu entre le Conseil fédéral et le personnel au sujet de la solution du problème des traitements d'une part et de la participation des assurés et rentiers au désendettement des caisses d'assurance d'autre part. Pour ce qui est des traitements, l'accord porte sur le système de la stabilisation et sur le niveau des traitements stabilisés. Notre projet se borne ainsi à modifier les principales dispositions légales sur les traitements et les salaires.

Le projet reprend, en principe, le système de réduction adopté par les programmes financiers appliqués de 1934 à 1938. La moyenne de la réduction, qui est de 7,7 pour cent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1938, tomberait à 5,8 pour cent. Calculée sur l'ensemble des traitements, salaires, indemnités de résidence et allocations pour enfants de 1938, l'économie serait presque de 20 millions, au lieu de 26 millions comme c'est le cas actuellement.

L'adoption du *système actuel de réduction* au titre de solution légale durable, avec une certaine atténuation de la réduction, doit être considérée

côme la base de tout l'accord. Nous n'avons pas cru devoir rejeter la demande du personnel tendant à ce que le système de réduction progressive des montants nominaux soit maintenu en principe. La progression s'obtient par l'exonération d'une tranche de 1800 francs, pour tous les agents; les indemnités de résidence et les allocations pour enfants ne sont pas sujettes à la réduction. Nous avons considéré que la réduction du taux de 13 à 10 pour cent était une concession d'autant plus justifiée que la participation du personnel à l'assainissement des caisses d'assurance impose aux assurés une augmentation des contributions annuelles. Dans le cas le plus défavorable, c'est-à-dire pour environ 9000 assurés de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, cette augmentation atteint 2 pour cent du traitement assuré. Une partie de l'augmentation provenant de l'atténuation de la baisse est ainsi compensée par l'augmentation envisagée de la prime annuelle de 5 à 6 pour cent pour la caisse fédérale d'assurance et de 5 et  $5\frac{1}{4}$  pour cent ou de  $6\frac{1}{4}$  et  $6\frac{1}{2}$  à 7 pour cent pour la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux. Dans les cas où il n'y a eu jusqu'à présent aucune baisse de traitement, l'agent supporte, malgré l'atténuation, une diminution de gain en raison de l'augmentation de la prime.

Pour les agents mariés et pour ceux qui ont de nombreux enfants, l'introduction d'une allocation de mariage unique et l'augmentation de l'allocation pour enfants de 120 à 130 francs remplacent jusqu'à un certain point les allègements prévus dans le système actuel de réduction.

*a. Allocation de mariage.* Sous le régime actuel, le traitement d'un agent marié occupé en permanence et à la journée complète au service de la Confédération ne peut être inférieur à 3500 francs, y compris l'indemnité de résidence et les allocations pour enfants. Cet avantage ne pouvait être maintenu sous cette forme comme institution durable, car les taux de traitements et salaires doivent être fixés d'après un barème unique et égal pour tous. Il est cependant prévu, comme mesure transitoire, que les agents mariés dont le traitement ne pouvait être réduit au-dessous de 3500 francs, continueront à bénéficier de l'avantage; les agents qui se marieront après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation n'y auront pas droit. Pour le cas d'une entente sur toute la ligne, nous avons envisagé l'introduction d'une allocation de mariage

soit

sous forme de deux augmentations ordinaires de traitement accordées lors du mariage, mais compensées par les augmentations suivantes de traitement,

soit

sous la forme d'une allocation unique s'élevant à la somme d'un traitement mensuel, sans dépasser toutefois 500 francs.

La dépense que la Confédération aurait à supporter est à peu près la même pour l'une ou l'autre de ces mesures et peut être évaluée à un chiffre de 360 000 à 420 000 francs.

Lors des pourparlers avec les associations du personnel, cette concession a été accueillie avec satisfaction. Le système de l'allocation unique sous forme de traitement mensuel a été préférée pour des raisons presque exclusivement pratiques; on a cependant exprimé le vœu que le minimum de l'allocation de mariage soit fixé à 300 ou en tout cas à 250 francs. Le projet de loi a tenu compte du fait que l'employeur doit aider les jeunes agents ayant un revenu modeste à fonder un foyer.

*b. Augmentation de l'allocation pour enfants.* Aux termes de l'article 43 de la loi, l'allocation est de 120 francs par enfant au-dessous de 18 ans. Le système de réduction en vigueur depuis 1936 a porté pratiquement l'allocation à 135 francs, une somme de 100 francs par enfant au-dessous de 18 ans étant exonérée de la réduction. La rétribution d'un père de famille était ainsi réduite de 15 francs de moins par enfant. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1938, le taux de réduction étant de 13 pour cent, l'augmentation indirecte de l'allocation pour enfants est encore de 13 francs. Le père de famille reçoit donc une allocation pour enfants de 120 francs plus 13 francs, c'est-à-dire l'allocation prévue par la loi et 13 francs sous forme d'une atténuation de la baisse du traitement.

Si l'on veut maintenir en principe le système actuel de la réduction des traitements, il convient de conserver l'avantage accordé au père d'une nombreuse famille en le transformant en une augmentation de l'allocation pour enfants. Si la réduction de la rétribution nominale est stabilisée à 10 pour cent, l'avantage en question représente une augmentation de 10 francs de l'allocation pour enfants. Comme il y a 60 000 enfants au-dessous de dix-huit ans, cette mesure causera annuellement une augmentation de dépense de presque 600 000 francs.

\* \* \*

Pour juger équitablement la stabilisation, il faut tenir compte du fait, déjà mentionné, qu'elle est liée à l'assainissement des caisses d'assurance et que cet assainissement impose aux assurés des sacrifices sous forme d'une augmentation des primes et d'une réduction des prestations d'assurance. Aux chemins de fer fédéraux, il y a, nous l'avons dit, environ 9000 assurés dont les contributions à la caisse de pensions seront portées de 5 à 7 pour cent et 800 dont les contributions seront augmentées de 5¼ à 7 pour cent, ce qui représente une augmentation atteignant jusqu'à 2 pour cent du traitement. Les agents assurés auprès de la caisse fédérale d'assurance devront supporter une augmentation de la prime de 5 à 6 pour cent, ce qui représente une charge correspondant à 1 pour cent de leur

traitement. Si l'on abaissait le taux nominal de réduction de 13 à 10 pour cent, l'accroissement du gain serait non pas de trois pour cent, mais de 2 pour cent au plus, étant donnés les montants actuellement exonérés. Si la stabilisation diminue le gain, cette diminution doit être aussi faible que possible. Nombre d'agents devront en outre supporter un sacrifice par suite de l'échelle des rentes moins favorable.

*c. Réduction du traitement annuel assuré.* Toutes les mesures de réduction prises depuis 1934 reposaient sur le principe qu'elles ne devaient pas affecter le traitement annuel assuré. On a fait une distinction entre le gain réel de l'agent et le gain assuré (non réduit). Pour un grand nombre d'assurés, les augmentations ordinaires de traitement et les augmentations extraordinaires en cas de promotion sont venues, au cours des années, s'ajouter au traitement réel (réduit), de sorte que le nombre des cas où il y avait une différence entre le traitement réel et le traitement assuré diminuait considérablement. Cependant, 60 pour cent environ des agents de la Confédération et 50 pour cent environ des agents des chemins de fer fédéraux sont, aujourd'hui encore, assurés pour un gain supérieur à leur gain réel. Cette anomalie devra disparaître avec la stabilisation, car il n'est guère admissible que la rente soit presque égale au traitement réel (sans les allocations de résidence et les allocations pour enfants) du fonctionnaire en service. Les traitements assurés qui dépassent le traitement réel devront être ramenés au niveau de ce dernier dès l'entrée en vigueur du nouveau régime.

## **7. La portée financière de la nouvelle réglementation légale de la rétribution fixe.**

En 1938, les traitements et les salaires nominaux (c'est-à-dire non réduits) du personnel fédéral s'élevaient à 341,2 millions de francs, en chiffre rond, pour un effectif de quelque 63 000 personnes. On doit déduire de ce montant environ 139,6 millions de francs représentant les sommes non soumises à la réduction, y compris les allocations pour enfants au-dessous de 18 ans. Il reste ainsi environ 201,6 millions de francs sur lesquels porte la réduction; 1 pour cent de cette somme correspond à 2,02 millions. Toute modification de 1 pour cent du taux nominal de réduction représente ainsi pour la Confédération et les chemins de fer fédéraux une charge en plus ou un allègement d'environ 2 millions de francs. Si le taux de réduction est abaissé de 13 à 10 pour cent et que l'allocation pour enfants soit portée de 120 à 130 francs par an (ce qui ne représente en soi qu'une modification de pure forme), l'économie annuelle de la Confédération et des chemins de fer fédéraux se réduit de quelque 6,1 millions de francs. Sur ce montant, 44 pour cent (environ 2,7 millions) concernent les chemins de fer fédéraux, 31 pour cent (environ 1,9 million) les postes, télégraphes et téléphones

et 25 pour cent à peine (1,5 million de francs) le reste de l'administration fédérale.

L'atténuation de la réduction en faveur des agents mariés qui ont un revenu modeste a réduit en 1938 l'économie d'environ 500 000 francs. Cette somme diminuera graduellement au cours des années par suite de l'augmentation des gains et du fait qu'il n'y aura plus de bénéficiaires après 10 ou 15 ans. En revanche, l'allocation de mariage occasionnera dès le début, nous l'avons déjà dit, une dépense supplémentaire de 360 à 420 000 francs.

Les dispositions en vigueur prescrivent que les augmentations ordinaires de traitement sont au moins de 100 francs par an. Comme cette règle doit être maintenue et que la marge entre le minimum et le maximum du traitement est devenue plus faible par suite de la réduction, les agents dont les fonctions sont rangées dans les trois classes inférieures arriveront donc un peu plus rapidement au maximum. Le fonctionnaire de la 26<sup>e</sup> classe doit attendre actuellement douze ans et celui de la 25<sup>e</sup> classe, quatorze ans pour parvenir au maximum. A l'avenir, le fonctionnaire de la 24<sup>e</sup> classe, bénéficiant chaque année d'une augmentation de 100 francs, parviendra déjà après quatorze années de service, à 40 ou 20 francs près, au maximum du traitement. Si le minimum de l'augmentation annuelle n'était pas maintenu à 100 francs mais était fixé comme pour les 23 autres classes à  $\frac{1}{15}$  de la différence entre le minimum et le maximum, l'augmentation annuelle continuerait d'être de 96 francs pour la 24<sup>e</sup> classe et de 90 francs pour les 25<sup>e</sup> et 26<sup>e</sup> classes, les périodes de 12 et 14 ans étant maintenues. En maintenant le montant de 100 francs comme augmentation minimum, on cause pour l'ensemble des finances de la Confédération une dépense supplémentaire de 200 000 francs. Les mêmes répercussions se présentent pour les salaires. Comme on sera forcé d'arrondir toutes les augmentations ordinaires de salaires, il faut compter avec une dépense supplémentaire d'environ 180 000 francs par an pour toutes les administrations. La dépense totale supplémentaire qu'on occasionnera chaque année à la Confédération en calculant un peu plus largement certaines augmentations sera de l'ordre de 360 000 francs.

Comme la réduction des traitements et des salaires diminue indictement d'autres dépenses des administrations, chaque atténuation de la réduction produira, évidemment, un effet contraire sur ces dépenses. Ainsi l'économie sur les gratifications pour ancienneté de service et les primes payées à la caisse nationale d'assurance, qui représentait en 1938 plus de 200 000 francs, sera réduite d'au moins 40 000 francs si les traitements nominaux sont réduits de 13 à 10 pour cent. Abstraction faite de ces dépenses supplémentaires, qui ne peuvent être établies exactement, l'application du projet de loi causera, en chiffre rond, les *dépenses supplémentaires* suivantes, comparativement aux dépenses de 1938 calculées sur la base des états de cet année (tableau n° 7):

## Portée financière de la stabilisation de la baisse des traitements.

7	Administration	Dépenses suppl. en mill. de fr.	
		Première année	Etat définitif
<i>a. Pour l'administration générale de la Confédération, sans les PTT.</i>			
1.	Abaissement du taux de réduction de 13 à 10% (après déduction de l'économie faite ensuite de la suppression de la somme de 100 francs exonérée de la réduction pour chaque enfant au-dessous de 18 ans) . . . . .	1 420	1 420
2.	Fixation de l'allocation pour enfant à 130 francs . . . . .	100	100
3.	Faveur spéciale aux agents mariés pendant la période transitoire . . . . .	—	—100
4.	Allocation de mariage . . . . .	40	60
5.	Avancement plus rapide pour les classes de traitement et de salaire inférieures . . . . .	20	60
		1 580	1 540
<i>b. Pour les PTT.</i>			
1.	Abaissement du taux de réduction de 13 à 10% (après déduction de l'économie faite ensuite de la suppression de la somme de 100 francs exonérée de la réduction pour chaque enfant au-dessous de 18 ans) . . . . .	1 740	1 740
2.	Fixation de l'allocation pour enfant à 130 francs . . . . .	170	170
3.	Faveur spéciale aux agents mariés pendant la période transitoire . . . . .	—	—180
4.	Allocation de mariage . . . . .	120	140
5.	Avancement plus rapide pour les classes de traitement et de salaire inférieures . . . . .	20	80
		2 050	1 950
<i>c. Pour les CFF.</i>			
1.	Abaissement du taux de réduction de 13 à 10% (après déduction de l'économie réalisée ensuite de la suppression de la somme de 100 francs exonérée de la réduction pour chaque enfant au-dessous de 18 ans) . . . . .	2 430	2 430
2.	Fixation de l'allocation pour enfant à 130 francs . . . . .	300	300
3.	Faveur spéciale aux agents mariés pendant la période transitoire . . . . .	—	—220
4.	Allocation de mariage . . . . .	200	220
5.	Avancement plus rapide pour les classes de traitement et de salaire inférieures . . . . .	40	240
		2 970	2 970
<i>d. Pour l'ensemble des administrations.</i>			
1.	Abaissement du taux de réduction de 13 à 10% (après déduction de l'économie faite ensuite de la suppression de la somme de 100 francs exonérée de la réduction pour chaque enfant au-dessous de 18 ans) . . . . .	5 590	5 590
2.	Fixation de l'allocation pour enfant à 130 francs . . . . .	570	570
3.	Faveur spéciale aux agents mariés pendant la période transitoire . . . . .	—	—500
4.	Allocation de mariage . . . . .	360	420
5.	Avancement plus rapide pour les classes de traitement et de salaire inférieures . . . . .	80	380
		6 600	6 460

Il ressort du tableau que, par la nouvelle réglementation, l'économie de 26,2 millions de francs faite actuellement sur ces dépenses se réduit au début à 19,6 millions en chiffre rond et ensuite à 19,7 millions. Par rapport à la somme globale des traitements, l'économie est ainsi presque de 5,8 pour cent contre 7,7 pour cent d'après la réglementation actuelle.

## II. LA RÉORGANISATION DE L'ASSURANCE DU PERSONNEL ET LE DÉSENETTEMENT DES CAISSES D'ASSURANCE

### I. Importance économique des caisses d'assurance du personnel de la Confédération.

A moins que des motifs d'ordre personnel ne s'y opposent, le personnel de la Confédération et des chemins de fer fédéraux engagé d'une manière durable est assuré auprès d'une caisse d'assurance fédérale. Le personnel de l'administration générale de la Confédération est assuré auprès de la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux et celui de chemins de fer fédéraux, auprès de la caisse de pensions et de secours de cette administration. Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, l'assurance s'étend à plus de 54 000 fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération et des chemins de fer fédéraux ayant un gain assuré de près de 300 millions de francs.

#### Effectif des assurés et gain annuel assuré.

Fin 1938.

8 Caisse	Effectif des assurés	Gain annuel assuré	Moyenne du gain annuel assuré
		En millions de francs	Francs
Caisse d'assurance . . . . .	28 220	146,6	5195
Caisse de pensions et de secours.	26 137	135,3	5175
Total	54 357	281,9	5186

Les prestations de l'assurance consistent principalement en *rentes d'invalides, pensions de retraite et pensions de survivants*. Jusqu'en 1928, la même échelle de rente était appliquée par les deux caisses. Elle donnait droit, après 30 ans de service, à une pension de 70 pour cent au maximum du gain annuel assuré. En 1928, les statuts de la caisse de pensions et de secours furent modifiés dans le sens d'une extension de l'échelle: La pension de retraite ou la rente d'invalidé servie est réduite à 65 pour cent du traitement annuel assuré après 30 années de service, mais s'élève jusqu'à 75 pour cent après 35 années de service. Sur les 20 200 assurés qui devaient se

prononcer sur l'acceptation de la nouvelle échelle (et en même temps sur des contributions plus élevées à la caisse) quelque 4300 seulement acceptèrent la nouvelle réglementation. A fin 1938, 9000 personnes étaient assurées à la caisse de pensions et de secours d'après l'ancienne échelle et 15 300 d'après la nouvelle.

Sans certificat d'invalidité, un assuré qui se retire peut faire valoir ses droits à la retraite:

auprès de la caisse d'assurance:

à l'âge de 70 ans ou après 50 ans de service,

auprès de la caisse de pensions et de secours:

à l'âge de 65 ans ou après 45 ans de service.

Le personnel féminin assuré auprès d'une des deux caisses peut être pensionné après 35 années de service sans être astreint à produire un certificat d'invalidité.

Les *rentes de veuve* versées par la caisse d'assurance s'élèvent à la moitié de la rente d'invalidé mais au minimum à 25 pour cent du gain assuré, sans toutefois dépasser la rente d'invalidé. Les mêmes normes sont valables pour les personnes assurées à la caisse de pensions et de secours d'après l'ancienne échelle. Pour les autres assurés de cette caisse, la rente de veuve s'élève à 25 pour cent lorsque l'assuré a moins de 16 années de service et peut atteindre 37½ pour cent pour 35 années et plus.

La *rente d'orphelin* s'élève pour les deux caisses, indépendamment de la durée de l'assurance, à 10 pour cent du gain pour chaque enfant, mais au maximum à 30 pour cent. Les orphelins ont le droit de bénéficier de cette rente jusqu'à l'âge de 18 ans.

Les principaux chiffres des recettes et des dépenses font ressortir l'importance économique des caisses. Depuis le début de 1921 jusqu'à fin 1938, les prestations suivantes ont été versées à d'anciens agents et à leurs survivants:

	Versements effectués de 1921 à 1938		
	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours	Total
	en millions de francs		
Rentes d'invalidé . . . . .	267	527	794
Rentes en faveur des survivants . . .	69	153	222
Autres prestations . . . . .	17	29	46
<b>Total</b>	<b>353</b>	<b>709</b>	<b>1062</b>

Comment les caisses ont-elles réuni les fonds nécessaires pour remplir leurs engagements et pour effectuer ces paiements? Les contributions

des employeurs, celles du personnel et les intérêts du capital ont constitué les recettes suivantes :

	Recettes de 1921 à 1938		Total
	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours en millions de francs	
Contributions de la Confédération et des chemins de fer fédéraux . . . . .	330	464	794
Contributions du personnel . . . . .	152	176	328
Intérêts du capital . . . . .	104	230	334
<b>Total</b>	<b>586</b>	<b>870</b>	<b>1456</b>

Un milliard et demi de recettes et un milliard de dépenses en 18 ans, ce sont là des chiffres qui donnent une idée de l'importance de nos institutions d'assurance.

Nous tenons à préciser que déjà avant la création des caisses, des pensions de retraite pour cause d'invalidité ou d'âge ont été servies à la charge du compte d'administration à des fonctionnaires, employés et ouvriers. Les contributions de la Confédération ne doivent donc pas être considérées pour leur montant global comme des dépenses supplémentaires provenant de l'institution d'une caisse fédérale d'assurance. Par la reprise de ces pensions de retraite la caisse fédérale d'assurance a déchargé, pour une longue période, le compte d'environ 14 millions de francs par an (1).

## 2. Le développement des caisses d'assurance depuis 1921.

Pendant la période de 1921 à 1938, les caisses ont obtenu sur leurs recettes courantes les excédents suivants :

	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours	Total
	en millions de francs		
Recettes . . . . .	586	870	1456
Dépenses . . . . .	353	709	1062
<b>Excédent . . . . .</b>	<b>233</b>	<b>161</b>	<b>394</b>

La fortune de la caisse d'assurance, qui n'était que de 8 millions en 1921, s'éleva en conséquence à 241 millions à fin 1938. La fortune de la caisse de pensions et de secours passa de 205 millions à fin 1920 à 366 millions au 31 décembre 1938. Malgré ces excédents, les déficits techniques ont augmenté de 324 millions depuis 1921.

(1) Voir le message du 16 mai 1919 sur la loi fédérale concernant les caisses de secours des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux (FF 1919, III, 76).

	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours en millions de francs	Total
Déficit au début de 1921 . . . . .	243	144	387
» à fin 1938 . . . . .	320	391	711
Augmentation du déficit . . . . .	77	247	324

Les causes de ces déficits, leur nature et leur développement appellent les explications suivantes.

D'une part, les membres des caisses opèrent leurs versements statutaires. La Confédération et les chemins de fer fédéraux en font autant. D'autre part, les caisses servent les rentes statutaires aux assurés invalides et aux survivants d'assurés et garantissent aux assurés actuels le paiement des pensions statutaires. Pour connaître la situation financière réelle d'une caisse, il y a lieu de déterminer le montant des *réserves mathématiques nécessaires*. A cet effet, on fixe la valeur actuelle des diverses prestations futures et contre-prestations, à savoir :

- a. La valeur actuelle des pensions en cours, c'est-à-dire les réserves mathématiques pour les rentiers.
- b. La valeur actuelle des prestations statutaires auxquelles ont droit les assurés actifs.
- c. La valeur actuelle des contributions statutaires à payer par les assurés actifs et l'administration.

Si l'on déduit la valeur actuelle des contributions (c) de la valeur actuelle des engagements envers les assurés actifs (b), on obtient les réserves mathématiques nécessaires pour ces assurés. C'est le capital dont on devrait disposer pour opérer le moment venu — avec les contributions futures — le paiement des prestations statutaires aux assurés actuellement actifs.

Si la fortune de la caisse n'atteint pas le total des réserves mathématiques pour les rentiers et pour les assurés actifs, on considère que les prestations statutaires futures de la caisse ne sont pas suffisamment couvertes. La caisse souffre alors d'un *déficit technique*. Le déficit dépend donc en premier lieu des réserves mathématiques nécessaires.

D'aucuns affirment que la question de l'assainissement des caisses d'assurance ne se poserait pas si l'on substituait le *système de la répartition* au *système de la capitalisation*, qui a été adopté par la presque totalité des caisses de pensions.

Le *système de capitalisation* est fondé sur le principe que chaque génération d'assurés doit fournir les ressources nécessaires au paiement des rentes qui devront lui être versées. Avec le *système de la répartition*, on ne fournit à la caisse les ressources dont elle a besoin qu'au fur et à mesure

des paiements qu'elle effectue. Dans ces conditions, il est clair que lorsque des prestations statutaires déterminées sont garanties aux assurés, la contribution augmente tant que s'accroît le nombre des rentiers par rapport à celui des assurés.

Une étude plus approfondie de la question fait constater que le système de la répartition ne peut être maintenu à la longue. Si l'on ne constitue pas à temps les réserves nécessaires, les assurés d'aujourd'hui risquent de trouver une caisse vide à l'échéance de leurs rentes. Il paraît fort douteux qu'une génération soit disposée à fournir les ressources nécessaires pour satisfaire les prétentions de celle qui l'a précédée, car les sommes nécessaires à cet effet sont alors beaucoup plus élevées que dans le passé. C'est pourquoi il est indispensable de compenser prestations et contre-prestations, non pas seulement pour le moment, mais à longue échéance. Cela n'est possible qu'avec le système de la capitalisation, celui qu'ont adopté les caisses d'assurance du personnel de la Confédération.

En ce qui concerne ces institutions, il convient à ce sujet de préciser ce qui suit :

*a. Caisse fédérale d'assurance.*

Lorsque la caisse commença son activité en 1921, la génération d'entrée fut mise au bénéfice de toutes ses années de service, sans que la caisse reçut compensation. Il s'agit de

50 000 années de service pour	1 500 bénéficiaires de rentes
<u>390 000</u>	» » » » 29 000 assurés actifs
Total 440 000	» » » »

Dès le début, la caisse s'est donc engagée à couvrir les droits des assurés et des rentiers découlant de cette mise en compte.

La valeur actuelle de ces engagements, c'est-à-dire les réserves mathématiques, furent déterminées ainsi qu'il suit dans le bilan d'entrée de la caisse :

	En millions de francs
Pour les rentes en cours . . . . .	53
Pour les assurés actifs . . . . .	<u>198</u>
Réserves mathématiques . . . . .	<u>251</u>

Le 1<sup>er</sup> janvier 1921, la caisse d'assurance aurait, en conséquence, dû disposer de 251 millions pour que, compte tenu des contributions à verser par la Confédération et le personnel, elle fût en mesure de remplir ses engagements statutaires envers la génération d'entrée. Le calcul de ces réserves mathématiques est fondé sur certaines données concernant l'invalidité, la mortalité, etc. Il avait aussi été prévu que la fortune de la caisse rapporterait un intérêt de 4½ pour cent. Mais lorsque la caisse commença

ses opérations, on ne mit à sa disposition qu'un capital de 8 millions. Le déficit d'entrée s'élevait donc à 243 millions.

Pour le service des intérêts et l'amortissement de ce déficit d'entrée, l'article 46 des statuts de la caisse d'assurance prévoit les contributions extraordinaires suivantes de la Confédération: dès la quatrième année, 1 pour cent du montant total du gain annuel entrant en ligne de compte; la cinquième année, 2 pour cent du *montant total des traitements* et ainsi de suite jusqu'à 4 pour cent. Pour les années 1921 à 1926, cela représente une somme de 8½ millions de francs au total. Ces versements ne suffisaient pas pour assurer le service des intérêts du déficit d'entrée. Les intérêts d'un capital de 243 millions à 4½ pour cent représentent, en effet, une somme annuelle de 11 millions de francs environ. En conséquence, le déficit technique avait passé, à fin 1926, de 243 à 294 millions de francs. Afin d'arrêter un nouvel accroissement de ce découvert, on inscrivit pour la première fois au budget de 1927 une somme égale à l'intérêt de ce déficit calculé au taux de 3 pour cent, ce qui représentait une contribution de 9 millions environ par an. Ce subside de la Confédération a été maintenu jusqu'à maintenant, avec l'approbation de l'Assemblée fédérale. Compte tenu des intérêts composés, il a ainsi été versé à la caisse, jusqu'à fin 1938, une somme de 164 millions pour le service des intérêts. Si les intérêts du déficit d'entrée de 243 millions avaient été payés intégralement, c'est-à-dire à 4½ pour cent, la caisse eût touché 286 millions de francs, compte tenu des intérêts composés. Comme elle n'a reçu que 164 millions de francs, la caisse, pendant les 18 premières années de son existence, enregistre une perte de 122 millions de francs en intérêts.

Jusqu'à fin 1938, le déficit s'est élevé à 320 millions; si les intérêts du découvert d'entrée de 243 millions avaient été régulièrement payés à 4½ pour cent, ce déficit serait cependant tombé à 198 millions (320—122 = 198), grâce à des gains.

La situation défavorable des finances de la caisse est donc due uniquement au fait que les années de service antérieures à 1921 ont été mises en compte gratuitement, ou plus précisément du fait qu'on n'a pas payé intégralement les intérêts des engagements découlant de cette mesure.

#### *b. Caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux.*

Le bilan de la caisse de pensions et de secours publié dans les comptes des chemins de fer fédéraux est fondé sur un taux technique d'intérêts de 5 pour cent et sur des probabilités déterminées à la lumière des expériences faites par cette institution.

Au début de 1921, le déficit s'élevait à environ 144 millions. Il provenait en grande partie (109 millions) du fait que les allocations de renchérissement ont été incorporées au traitement assuré. A fin 1938, ce découvert s'élevait à 391 millions. Il a donc augmenté de 247 millions pendant ces

dix-huit dernières années. Comme pour la caisse d'assurance, la cause essentielle de l'accroissement du déficit réside dans le fait que le service des intérêts n'a pas été assuré en totalité. La perte, à ce titre, est de l'ordre de 245 millions. Des engagements imposés à la caisse, sans compensations, lors de sa création et de réorganisations, sont à l'origine de ces pertes. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1920, le taux technique de 3½ pour cent fut abandonné et remplacé par celui de 5 pour cent sans qu'on offrît à la caisse une garantie d'intérêts correspondante pour la totalité des réserves mathématiques. La perte eût encore été plus grande si l'administration des chemins de fer fédéraux n'avait pas versé à la caisse un supplément d'intérêt pour les titres qui ne lui rapportaient pas 5 pour cent et si, par décision du 24 janvier 1928, le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux n'avait pas alloué une contribution extraordinaire. Cette contribution, qui fut en partie comptabilisée au titre du service des intérêts du déficit, consista entre autres dans l'augmentation successive de la contribution statutaire de l'administration, laquelle, fixée primitivement à 7 pour cent, s'éleva jusqu'à 15 pour cent du traitement annuel assuré.

### 3. La situation actuelle des caisses d'assurance.

Comme nous l'avons dit, MM. *Schärtilin*, directeur à Zurich, de *Cérenville*, ancien conseiller national à Lausanne et *Dumas*, professeur et directeur du bureau fédéral des assurances, ont soumis un rapport au département des postes et des chemins de fer sur la situation actuelle des caisses, sur les causes de leur endettement et sur les moyens de remédier à cet état de choses. L'essentiel des conclusions de ce rapport, en tant qu'il s'agit de la caisse de pensions et de secours, a été reproduit dans notre message du 24 novembre 1936 <sup>(1)</sup> relatif à la loi concernant les chemins de fer fédéraux. En considération desdites conclusions, les bilans des caisses ont été revus aussi bien à fin 1937 qu'à fin 1938, et les réserves mathématiques ont été calculées non seulement d'après les règles appliquées jusqu'ici, mais aussi suivant celles que les experts considèrent comme désirables.

Les déficits des deux caisses s'élèvent, à fin 1938, à 320 et 391 millions de francs; ils ne sont cependant pas comparables entre eux. Le calcul des réserves mathématiques repose sur un taux de 4½ pour cent pour la caisse d'assurance et de 5 pour cent pour la caisse de secours et de pensions. En outre, les réserves mathématiques figurant dans le compte de cette dernière caisse sont considérablement réduites du fait que les statuts actuels prévoient une contribution de l'administration de 15 pour cent du gain, alors que la contribution statutaire primitive n'était que de 7 pour cent. Dans les comptes de la caisse d'assurance figure comme contribution de l'administration la contribution statutaire de la Confédération, de 7 pour cent.

(1) FF 1936, III, 217.

Afin d'obtenir une image plus nette de la situation, on a calculé à nouveau, à fin 1938, les réserves mathématiques des deux caisses. Il a été tenu compte :

- a. Des prestations des caisses et des contributions des assurés, conformément aux statuts en vigueur;
- b. De la contribution de l'administration à la caisse d'assurance, de 7 pour cent du gain (taux en vigueur jusqu'à maintenant), et de la contribution de l'administration des chemins de fer fédéraux à la caisse de pensions et de secours, de 8 pour cent (taux proposé pour l'avenir);
- c. D'un taux technique de 4 pour cent (jusqu'à maintenant, il était de 4½ pour cent à la caisse d'assurance et de 5 pour cent à la caisse de pensions et de secours);
- d. Des prévisions établies à la lumière des expériences faites par les deux caisses pendant les années 1924 à 1935.

Les résultats ont été les suivants :

	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours
	en millions de francs	
Réserves mathématiques . . . . .	666	1060
Fortune des caisses (1) . . . . .	231	363
Déficit . . . . .	<u>435</u>	<u>697</u>

Entre les comptes arrêtés à fin 1938 et les chiffres susmentionnés, on constate les écarts suivants :

<i>Déficit :</i>	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours
	en millions de francs	
D'après les bases actuelles de calcul . . . . .	320	391
D'après les bases prévues pour le désendettement	435	697
Augmentation du déficit . . . . .	<u>115</u>	<u>306</u>

L'augmentation du déficit à fin 1938 est due aux causes suivantes :

	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours
	en millions de francs	
a. Réduction du taux d'intérêt . . . . .	52	111
b. Adaptation des prévisions aux expériences faites par les caisses . . . . .	63	110
c. Réduction de 15 à 8 pour cent de la contri- bution de l'administration des CFF . . . . .	—	85
	<u>115</u>	<u>306</u>

(1) Sans la caisse d'épargne et la caisse de secours.

Le taux technique a été fixé à 4 pour cent pour les deux caisses, au vu du rapport de MM. Schärtlin, de Cérenville et Dumas. Ces experts s'expriment ainsi qu'il suit:

Nous sommes persuadés que le taux de 4½ pour cent adopté par la caisse de l'administration et, *a fortiori*, celui de 5 pour cent adopté par la caisse des chemins de fer fédéraux diminuent trop la valeur des prestations à la charge des deux caisses; à les conserver, on risquerait fort d'être victime d'une illusion dont les effets déplorables se feraient sentir tôt ou tard.

Les événements de ces derniers temps, la dévaluation du franc suisse et la hausse des cours qui en fut la conséquence, nous donnent à penser que nous entrons dans une période où l'argent sera bon marché. Si nous proposons d'adopter le taux de 4 pour cent pour évaluer les créances et les dettes des deux caisses c'est dans la conviction que ce taux est le maximum possible; nous nous demandons même s'il n'est pas trop élevé.

On peut se demander s'il ne serait pas indiqué d'appliquer un taux inférieur à 4 pour cent. Si nous renonçons à le faire, c'est d'abord parce que, d'après les enquêtes des experts, il est permis d'admettre que le taux de 4 pour cent sera suffisant comme moyenne afférente à plusieurs décennies. Il faut considérer en outre que le taux technique n'est pas d'une importance décisive pour nos caisses. En effet, les réserves mathématiques ne se composent pas uniquement de papiers-valeurs; elles sont constituées surtout par des créances sur l'assureur, lequel, à l'avenir, garantirait l'intérêt de l'ensemble des réserves mathématiques.

#### 4. Les mesures proposées en vue de l'assainissement des caisses.

Il y a, d'une façon générale, deux manières de supprimer les déficits dont il s'agit. Ou bien on paie les intérêts du découvert et on l'amortit comme tout autre actif sans valeur, ou bien on réduit les engagements, c'est-à-dire les réserves mathématiques en diminuant les droits statutaires des assurés ou en augmentant les contributions. Les deux solutions peuvent être combinées. Le plan d'assainissement issu des délibérations qui ont eu lieu avec le personnel est fondé sur l'idée qu'on doit mettre une partie du déficit à la charge des assurés en réduisant les prestations des caisses et en augmentant les primes. Le solde du déficit resterait à la charge de la Confédération et des chemins de fer fédéraux qui auraient à en payer les intérêts et à l'amortir.

##### a. La participation du personnel.

En ce qui touche la participation financière des assurés et des rentiers à l'assainissement des deux caisses, les représentants des administrations sont convenus, en principe, avec les associations du personnel que cette participation devrait entraîner un allègement de 75 millions pour la caisse d'assurance et de 120 millions pour la caisse de pensions et de secours.

Cela représente environ 17 pour cent de chacun des déficits de 435 et 697 millions, déterminés suivant les nouvelles règles.

Sur la base de l'entente provisoire établie avec les représentants des deux caisses d'assurance, la participation financière du personnel s'opérerait, dans ses grandes lignes, de la manière suivante :

- a. Les contributions du personnel seraient augmentées de 5 à 6 pour cent à la caisse d'assurance, de 5 et  $5\frac{1}{4}$  ou de  $6\frac{1}{4}$  et  $6\frac{1}{2}$  à 7 pour cent uniformément à la caisse de pensions et de secours.
- b. Les rappels de contributions qui sont actuellement versés pendant 4 ou 5 mois seraient augmentés.
- c. Les échelles de rentes devraient être modifiées de telle sorte que le maximum de 70 pour cent du gain assuré ne pourrait être obtenu qu'après 35 années de service. L'âge à partir duquel les années de service peuvent compter pour l'assurance serait en outre élevé. Actuellement, il est de 18 ans à la caisse d'assurance et de 18 ou 22 ans à la caisse de pensions et de secours.
- d. L'indemnité en cas de décès serait supprimée à la caisse de pensions et de secours. Cette indemnité n'est pas payée par la caisse d'assurance.
- e. Les rentes d'invalides et de veuves liquidées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation seraient réduites comme il suit, compte non tenu d'un montant de 1000 francs échappant à la réduction :
  - de 10 pour cent pour les rentes d'invalides jusqu'à 4000 francs et les rentes de veuves jusqu'à 2000 francs,
  - de 11 pour cent pour les rentes d'invalides jusqu'à 5500 francs et les rentes de veuves jusqu'à 2500 francs,
  - de 12 pour cent pour les rentes d'invalides jusqu'à 7000 francs et les rentes de veuves jusqu'à 3000 francs,
  - de 13 pour cent pour les rentes d'invalides dépassant 7000 francs et les rentes de veuves dépassant 3000 francs.
- f. Le gain assuré serait ramené au montant du traitement ou salaire stabilisé. Les caisses retiendraient par devers elles, entièrement ou en grande partie, les contributions du personnel payées en trop. Il serait tenu compte des allègements déjà acquis du fait de l'adaptation partielle du gain assuré au traitement ou salaire effectif.

Les mesures dont il est question sous lettre *f* appellent les explications que voici :

L'allègement résultant du fait que les gains assurés ont déjà été adaptés partiellement aux traitements modifiés à partir de 1934, figure déjà dans les comptes de ces dernières années. Il ne se manifesterait donc pas au bilan. Cette contribution anticipée du personnel à l'assainissement des caisses d'assurance s'élève à 12,7 millions pour la caisse d'assurance et à 14,5 millions pour la caisse de pensions et de secours. La mesure indiquée sous lettre *b* concernant l'augmentation des rappels de contributions ne produira ses effets que plus tard. L'allègement qui en résultera peut être évalué à 2,2 millions pour la caisse d'assurance et à 5 millions pour la caisse de pensions et de secours. On obtient ainsi l'image suivante :

	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours
	en millions de francs	
Allègement déjà intervenu ensuite de l'adaptation partielle du gain assuré au traitement réel . . .	12,7	14,5
Allègement futur de la caisse par suite de l'augmentation des rappels de contribution . . . . .	<u>2,2</u>	<u>5,0</u>
Total dont il convient de tenir compte . . . . .	14,9	19,5
Allègement total requis . . . . .	<u>75,0</u>	<u>120,0</u>
Allègement devant se traduire au bilan . . . . .	<u>60,1</u>	<u>100,5</u>

D'après les bilans des caisses à fin 1938, les mesures envisagées auront pour effet de réduire approximativement les réserves mathématiques des montants indiqués ci-dessous:

	Caisse d'assurance	Caisse de pensions et de secours
	en millions de francs	
Augmentation des contributions . . . . .	15,7	14,1
Echelle des rentes . . . . .	10,6	33,5
Suppression de l'indemnité en cas de décès . . .	—	1,3
Réduction des rentes courantes . . . . .	18,5	36,9
Réduction des traitements . . . . .	12,6	12,5
Renonciation aux contributions payées en trop . .	<u>3,2</u>	<u>2,0</u>
<i>Total du dégrèvement du bilan . . . . .</i>	<u>60,6</u>	<u>100,3</u>

Les mesures prévues (leurs modalités d'application feront l'objet d'une revision des statuts) permettent donc d'atteindre l'allègement requis de 60 millions pour la caisse d'assurance et de 100 millions pour la caisse de pensions et de secours.

Il a en outre été convenu entre l'administration et le personnel qu'en principe les *déficits* qui pourraient être enregistrés après l'assainissement des caisses seraient comblés par une augmentation des contributions des assurés ou par une diminution des prestations d'assurance. Par *déficits* au sens de cet accord, on entend exclusivement ceux qui proviennent d'un écart entre les résultats des comptes et les prévisions des actuaires. Si l'équilibre financier des caisses venait à être troublé par une modification fondamentale des droits des assurés (ainsi que ce fut par exemple le cas pour la caisse de pensions et de secours dans les premières années d'après-guerre), la question de la couverture devrait être réglée par la voie législative.

Si la fortune des caisses, y compris la quote-part du déficit actuel incombant à la Confédération et aux chemins de fer fédéraux, venait,

plus tard, à dépasser le montant des réserves mathématiques, l'*excédent* devrait être considéré comme réserve d'égalisation ne portant pas intérêt et comptabilisé séparément. Cette réserve devrait servir à combler de nouveaux déficits éventuels provenant d'écart entre la réalité et les probabilités admises. Elle devrait être mise à contribution avant que les prestations des caisses ne soient réduites ou que les cotisations des assurés ne soient augmentées. Si la réserve d'égalisation venait à s'accroître suffisamment, il y aurait lieu de l'utiliser en vue de réduire les contributions des assurés ou d'augmenter les prestations d'assurance.

*b. La participation de la Confédération et des chemins de fer fédéraux au désendettement des caisses.*

Lors des pourparlers relatifs à la participation du personnel à l'assainissement des caisses, il fut admis que la Confédération et les chemins de fer fédéraux prendraient à leur charge, sous une forme quelconque, le déficit restant après déduction de la participation du personnel. Il s'est en outre avéré nécessaire de donner aux caisses des garanties précises relatives aux charges supplémentaires que leur imposent les mises à la retraite prématurées. En conséquence, la Confédération et les chemins de fer fédéraux doivent participer de la manière suivante à l'assainissement des caisses :

Ils garantissent aux caisses un intérêt annuel de 4 pour cent de leur fortune;

Ils supportent les charges supplémentaires résultant de mises à la retraite d'assurés qui ne sont pas invalides et n'ont pas atteint l'âge statutaire pour faire valoir leur droit à la pension.

Le déficit restant après déduction de la participation financière du personnel à l'assainissement des caisses doit être supporté par la Confédération et les chemins de fer fédéraux de la manière exposée ci-après.

*c. Caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux.*

Comme nous l'avons vu, la participation des assurés et rentiers doit se traduire au bilan par un allègement de 60 millions. Le déficit restant, d'environ 375 millions, sera considéré comme une dette de la Confédération envers la caisse d'assurance et figurera dans le compte capital de la Confédération parmi les dépenses à amortir. La caisse portera dans son bilan le même montant; le bilan sera dès lors équilibré. L'amortissement de cette dette, dans un délai de 60 ans, et le service d'un intérêt à 4 pour cent, coûteront 16,5 millions par année à la Confédération.

Après cette réorganisation, l'ensemble des prestations annuelles de la Confédération se présentera ainsi qu'il suit, compte non tenu des charges

résultant de mises à la retraite prématurées qui ne peuvent être évaluées d'avance :

	En millions de francs
Nouvelles dépenses destinées au service des intérêts et à l'amortissement du déficit . . . . .	16,5
Dépense actuelle pour le service des intérêts du déficit . .	9,6
	9,6
Le supplément de dépenses s'élève donc à . . . . .	6,9

Les établissements qui tiennent une comptabilité en propre devront prendre à leur charge les  $\frac{2}{3}$  de ce supplément, soit 4,6 millions, alors que 2,3 millions incomberont à l'administration générale. Le compte d'administration de la Confédération ne sera cependant grevé que d'une dépense supplémentaire annuelle de 1,1 million, vu que l'on fait une économie de 1,2 million au titre des intérêts ( $\frac{1}{2}\%$  de 231 millions).

Suivant la réglementation prévue, la Confédération devra verser un intérêt annuel de 4 pour cent tant sur la fortune que sur le déficit de la caisse, c'est-à-dire, sur l'ensemble des réserves mathématiques.

*d. Caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux.*

D'après l'état actuel des délibérations sur le projet de loi du 24 novembre 1936 sur les chemins de fer fédéraux, il est prévu que la Confédération effectuera en faveur de l'assainissement de cette caisse un versement unique de 180 millions de francs. Cet engagement équivaldra, pour la Confédération, à une charge annuelle de 8 millions de francs, si l'on admet que les intérêts de cette dette s'élèveront à 4 pour cent et que l'amortissement s'effectuera également en 60 ans.

Après déduction de la contribution unique de 180 millions et d'une participation des assurés et des pensionnaires allégeant le bilan d'au moins 100 millions, les chemins de fer fédéraux devront encore assurer l'amortissement et le service des intérêts d'une somme de 417 millions.

	En millions de francs
Montant total du déficit . . . . .	697
Part de la Confédération . . . . .	180
Part du personnel . . . . .	100
	280
reste	417

Le service des intérêts de cette dette, au taux de 4 pour cent, et l'amortissement en 60 ans coûteront aux chemins de fer fédéraux

	En millions de francs
une contribution annuelle de . . . . .	18,3
A ce montant s'ajoute	
la contribution ordinaire de 8 pour cent de la somme des salaires, soit environ . . . . .	10,8
les 5 rappels mensuels de contributions, soit . . .	1,0
et la différence entre l'intérêt de 3½ pour cent payé actuellement pour la fortune de la caisse et le taux de 4 pour cent garanti . . . . .	2,0
Total des prestations annuelles des chemins de fer fédéraux . . . . .	32,1

En 1938, les dépenses des chemins de fer fédéraux en faveur de la caisse de pensions et de secours se sont élevées au total à 36,1 millions de francs. La nouvelle réglementation représente pour l'administration un allègement annuel de quelque 4 millions.

\* \* \*

L'application des mesures proposées permettrait, à vues humaines, de considérer la situation des deux caisses comme assainie. Etant donnée la garantie des intérêts assumée par la Confédération et les chemins de fer fédéraux, les pertes d'intérêts usuelles jusqu'à ce jour ne se produiraient plus. Les pertes occasionnelles consécutives à des écarts entre la réalité et les prévisions des actuaires (par exemple un nouvel accroissement de la longévité des rentiers) pourraient être comblées si l'on réduisait, en temps utile, les prestations des caisses ou si l'on augmentait les contributions des assurés.

Par suite de l'assainissement des deux caisses d'assurance, le postulat suivant (ad 2965), accepté par le Conseil national, le 14 juin 1933, devient sans objet :

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de modifier le montant des contributions à la caisse d'assurance, ainsi que les prestations de cette dernière, de manière à permettre, dans un avenir prochain, le rétablissement de l'équilibre et l'amortissement du déficit.

Les assurés et les rentiers sont appelés à contribuer à l'assainissement de leurs caisses d'assurance par une augmentation des primes et par une réduction des prestations d'assurance. Nous vous recommandons de classer ce postulat.

### III. REMARQUES SUR LE TEXTE DU PROJET DE LOI

#### Ad art. I.

*Modification de la compétence de dresser l'état des fonctions. Exercice de fonctions par des agents n'ayant pas qualité de fonctionnaires.*

1. Pour avoir qualité de fonctionnaire, il faut avoir été nommé à une fonction indiquée dans l'état des fonctions. Cet état est dressé par le Conseil fédéral. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, il doit cependant être approuvé par l'Assemblée fédérale. L'état des fonctions est sujet à des modifications relativement nombreuses. Il doit être complété toutes les fois que de nouvelles tâches dont l'accomplissement incombe à un fonctionnaire sont confiées à un office. Inversement, il ne répond plus à la réalité lorsque par suite de réformes, des fonctions deviennent superflues; tel est le cas lorsque des tâches sont supprimées ou que leur exécution peut être confiée à des agents n'ayant pas qualité de fonctionnaire.

Les fonctions sont réparties, selon leur importance, dans l'une des 26 classes de traitement. Cette classification incombe exclusivement au Conseil fédéral. Les arrêtés sur l'état des fonctions et sur la classification des fonctions sont, l'un et l'autre, des dispositions d'ordre technique, qui doivent pouvoir être adaptées à l'organisation de l'administration et des services de la Confédération. Il paraît donc indiqué que l'autorité exécutive et administrative soit seule compétente pour arrêter cet état et cette classification. La disposition du 1<sup>er</sup> alinéa tient compte de ces considérations.

2. Nous voudrions en même temps que l'on pût plus facilement confier l'exercice d'une fonction à des agents n'ayant pas qualité de fonctionnaire. Il s'agirait avant tout de permettre aux établissements de transport et à l'administration militaire d'adapter plus rapidement leurs effectifs aux besoins, lesquels varient fortement au cours des années. Il arrive qu'un trafic extraordinaire ou des mesures spéciales en matière de défense militaire ou économique commandent des renforts. Dans ce cas, les nouveaux agents ne devront pas être engagés en qualité de fonctionnaire — même s'ils remplissent les conditions voulues — quand on doit s'attendre qu'ils ne seront pas occupés d'une manière durable au service de la Confédération.

La disposition proposée permettra aux administrations et aux établissements de réduire plus aisément l'effectif de leur personnel au minimum compatible avec la sécurité du trafic et l'exécution de leurs tâches. Grâce à elle, on pourra ainsi continuer à faire les économies qu'exige la situation difficile de nos finances.

## Ad art. 2.

### *Modification des montants fixés pour les classes de traitement (loi actuelle, art. 37, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.)*

Le minimum et le maximum indiqués pour les 26 classes de traitement à l'article 37, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi actuelle doivent être modifiés d'après les règles applicables aux traitements et salaires nominaux (c'est-à-dire non réduits) des personnes au service de la Confédération lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. La disposition détermine comment les nouveaux montants devront être fixés par le Conseil fédéral. Dans les localités où le coût de la vie est inférieur à la moyenne (art. 37, 3<sup>e</sup> al., de la loi actuelle), le minimum des montants sera réduit, comme actuellement, de 100 francs et le maximum de 120 francs.

Si les montants légaux sont modifiés dans la mesure prévue au projet, le minimum et le maximum des échelles B et A seront ceux qu'indiquent les tableaux 9 et 9a ci-après.

D'après l'article 37, 3<sup>e</sup> alinéa, le traitement s'élève au minimum à 2700 francs, également pour les employés domiciliés dans les localités où le coût de la vie est inférieur à la moyenne. Il s'agit là d'un minimum garanti aux fonctionnaires de la dernière classe de traitement, qui, d'après les normes ordinaires, devraient recevoir 2600 francs (2700 moins 100). Le montant de 2600 demeure toutefois le point de départ pour le calcul des augmentations ordinaires au profit de la 26<sup>e</sup> classe. L'application de la formule de réduction (baisse de 10% après déduction de 1800 francs) ramène à 2610 francs le minimum de la 26<sup>e</sup> classe dans les localités où le coût de la vie atteint ou dépasse la moyenne. D'après les principes généraux, fixant à 100 francs le minimum dans les localités où le coût de la vie est inférieur à la moyenne, le traitement initial d'un fonctionnaire de la 26<sup>e</sup> classe serait de 2510 francs. Pour la nouvelle réglementation, il convient d'adopter une disposition qui modifie l'article 37, 3<sup>e</sup> alinéa, en prévoyant que le minimum de la 26<sup>e</sup> classe sera aussi de 2610 francs dans les localités où le coût de la vie est inférieur à la moyenne, mais que la somme de 2510 francs demeure le point de départ des augmentations ordinaires.

## Ad art. 3.

### *Allocation unique de mariage.*

A seul droit à l'allocation de mariage le fonctionnaire du sexe masculin, et seulement lors de son premier mariage. L'allocation ne fait pas partie du traitement. D'après l'article 55 de la loi actuelle, le mariage d'un fonctionnaire du sexe féminin peut être considéré comme juste motif de résiliation des rapports de service. Les administrations font usage de ce droit presque sans exception. Lorsque pour des raisons spéciales, une femme mariée

## Nouvelle échelle B des traitements.

(Pour les localités où le coût de la vie atteint ou dépasse la moyenne.)

740

9  Classes	I.				II.				III.			
	Art. 37, 1er al. de la loi actuelle				10% de réduction, 1800 fr. exonérés de la réduction				Réduction des taux suivant art. 37, 1er al. de la loi actuelle			
	Minimum		Maximum		Différence		Augmentation annuelle de traitement		En francs		En %	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	Différence	Augmentation annuelle de traitement	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum		
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1	13 400	17 000	3 600	240	12 240	15 480	3 240	216	1 160	1 520	8,7	8,9
2	11 900	15 500	3 600	240	10 890	14 130	3 240	216	1 010	1 370	8,5	8,8
3	10 400	14 000	3 600	240	9 540	12 780	3 240	216	860	1 220	8,3	8,7
4	9 000	12 600	3 600	240	8 280	11 520	3 240	216	720	1 080	8,0	8,6
5	8 000	11 600	3 600	240	7 380	10 620	3 240	216	620	980	7,8	8,4
6	7 500	11 100	3 600	240	6 930	10 170	3 240	216	570	930	7,6	8,4
7	7 000	10 600	3 600	240	6 480	9 720	3 240	216	520	880	7,4	8,3
8	6 500	10 100	3 600	240	6 030	9 270	3 240	216	470	830	7,2	8,2
9	6 000	9 600	3 600	240	5 580	8 820	3 240	216	420	780	7,0	8,1
10	5 600	9 200	3 600	240	5 220	8 460	3 240	216	380	740	6,8	8,0
11	5 200	8 800	3 600	240	4 860	8 100	3 240	216	340	700	6,5	8,0
12	4 800	8 400	3 600	240	4 500	7 740	3 240	216	300	660	6,2	7,9
13	4 400	8 000	3 600	240	4 140	7 380	3 240	216	260	620	5,9	7,8
14	4 100	7 700	3 600	240	3 870	7 110	3 240	216	230	590	5,6	7,7
15	3 800	7 400	3 600	240	3 600	6 840	3 240	216	200	560	5,3	7,6
16	3 700	7 100	3 400	227	3 510	6 570	3 060	204	190	530	5,1	7,5
17	3 600	6 800	3 200	214	3 420	6 300	2 880	192	180	500	5,0	7,4
18	3 500	6 500	3 000	200	3 330	6 030	2 700	180	170	470	4,9	7,2
19	3 400	6 200	2 800	187	3 240	5 760	2 520	168	160	440	4,7	7,1
20	3 300	5 700	2 400	160	3 150	5 310	2 160	144	150	390	4,5	6,8
21	3 200	5 400	2 200	147	3 060	5 040	1 980	132	140	360	4,4	6,7
22	3 100	5 100	2 000	134	2 970	4 770	1 800	120	130	330	4,2	6,5
23	3 000	4 800	1 800	120	2 880	4 500	1 620	108	120	300	4,0	6,3
24	2 900	4 500	1 600	107	2 790	4 230	1 440	100	110	270	3,8	6,0
25	2 800	4 200	1 400	100	2 700	3 960	1 260	100	100	240	3,6	5,7
26	2 700	3 900	1 200	100	2 610	3 690	1 080	100	90	210	3,3	5,4

## Nouvelle échelle A des traitements.

(Pour les localités où le coût de la vie est inférieur à la moyenne)

9a  Classes	I.				II.				III.			
	Art. 37, 3e al. de la loi actuelle				10% de réduction, 1800 fr. exonérés de la réduction				Réduction des taux suivant art. 37, 3e al. de la loi actuelle			
	Minimum	Maximum	Différence	Augmentation annuelle de traitement	Minimum	Maximum	Différence	Augmentation annuelle de traitement	En francs		En %	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	
1	13 300	16 880	3 580	239	12 140	15 360	3 220	215	1 160	1 520	8,7	9,0
2	11 800	15 380	3 580	239	10 790	14 010	3 220	215	1 010	1 370	8,6	8,9
3	10 300	13 880	3 580	239	9 440	12 660	3 220	215	860	1 220	8,4	8,8
4	8 900	12 480	3 580	239	8 180	11 400	3 220	215	720	1 080	8,1	8,7
5	7 900	11 480	3 580	239	7 280	10 500	3 220	215	620	980	7,8	8,5
6	7 400	10 980	3 580	239	6 830	10 050	3 220	215	570	930	7,7	8,5
7	6 900	10 480	3 580	239	6 380	9 600	3 220	215	520	880	7,5	8,4
8	6 400	9 980	3 580	239	5 930	9 150	3 220	215	470	830	7,3	8,3
9	5 900	9 480	3 580	239	5 480	8 700	3 220	215	420	780	7,1	8,2
10	5 500	9 080	3 580	239	5 120	8 340	3 220	215	380	740	6,9	8,1
11	5 100	8 680	3 580	239	4 760	7 980	3 220	215	340	700	6,7	8,1
12	4 700	8 280	3 580	239	4 400	7 620	3 220	215	300	660	6,4	8,0
13	4 300	7 880	3 580	239	4 040	7 260	3 220	215	260	620	6,0	7,9
14	4 000	7 580	3 580	239	3 770	6 990	3 220	215	230	590	5,7	7,8
15	3 700	7 280	3 580	239	3 500	6 720	3 220	215	200	560	5,4	7,7
16	3 600	6 980	3 380	226	3 410	6 450	3 040	203	190	530	5,3	7,6
17	3 500	6 680	3 180	212	3 320	6 180	2 860	191	180	500	5,1	7,5
18	3 400	6 380	2 980	199	3 230	5 910	2 680	179	170	470	5,0	7,4
19	3 300	6 080	2 780	186	3 140	5 640	2 500	167	160	440	4,8	7,2
20	3 200	5 580	2 380	159	3 050	5 190	2 140	143	150	390	4,7	7,0
21	3 100	5 280	2 180	146	2 960	4 920	1 960	131	140	360	4,5	6,8
22	3 000	4 980	1 980	132	2 870	4 650	1 780	119	130	330	4,3	6,6
23	2 900	4 680	1 780	119	2 780	4 380	1 600	107	120	300	4,1	6,4
24	2 800	4 380	1 580	106	2 690	4 110	1 420	100	110	270	3,9	6,2
25	2 700	4 080	1 380	100	2 600	3 840	1 240	100	100	240	3,7	5,9
26	2 600	3 780	1 180	100	2 510 <sup>a)</sup>	3 570	1 060	100	90	210	3,5	5,6

(\*) Le traitement initial minimum est de 2610 francs.

reste au service de la Confédération comme fonctionnaire ou à un autre titre, elle n'a pas droit à l'allocation de mariage.

#### Ad art. 4.

##### *Augmentation de l'allocation pour enfant (loi actuelle, art. 43).*

A l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, chaque fonctionnaire aura droit à l'allocation pour enfants portée à 130 francs. Par rapport au régime actuel, chaque père de famille perdra annuellement, avec la stabilisation des traitements, 3 francs par enfant au-dessous de 18 ans. Le traitement du fonctionnaire, auquel l'allocation pour enfant est portée de 120 à 130 francs par an, était jusqu'à présent réduit de 13 francs de moins par enfant. Avec un taux de réduction de 10 pour cent comme le prévoit le projet, l'atténuation de la réduction serait de 10 francs par enfant. Il faut donc augmenter de cette somme l'allocation pour enfant.

#### Ad art. 5.

##### *Part de la dette des caisses d'assurance supportée par les assurés et les rentiers.*

La participation des assurés à l'assainissement des caisses doit représenter, nous l'avons dit, au moins 75 millions de francs pour la caisse fédérale d'assurance et 120 millions pour la caisse de pensions et de secours. N'apparaîtront cependant au bilan que des montants de 60 et 100 millions. Le projet de loi ne fixe que ces dernières sommes, c'est-à-dire celles que doivent procurer la modification des contributions des assurés et des prestations des caisses. Pour le détail de ces économies, les principes énoncés plus haut seront déterminants. L'autorité compétente pour établir les statuts déterminera librement les nouvelles conditions et prestations d'assurance, dans les limites fixées pour la participation des assurés et rentiers.

Nous pensons qu'on pourra s'entendre avec les assurés et les rentiers des deux caisses sur tous les points principaux. Cette entente paraît d'autant plus possible qu'une base d'accord provisoire a déjà été trouvée. On peut considérer comme acquis que le taux maximum de la rente d'invalidité et de la pension de retraite calculé sur la base du traitement réduit conformément au projet ne dépassera jamais 70 pour cent du gain assuré. Notre avis était d'abord que le maximum de la pension pouvait être limité à 65 pour cent du gain assuré, au moins pour les nouveaux assurés. Toute entente avec le personnel aurait cependant été impossible sur cette base.

Afin de créer une base sûre pour calculer la réserve mathématique et les économies à obtenir par une modification des statuts, le projet de loi prévoit que le bilan technique doit être établi sur un intérêt de 4 pour

cent et sur une contribution ordinaire de l'administration de 7 pour cent pour la caisse fédérale d'assurance et de 8 pour cent pour la caisse de pensions et de secours. Ces taux des contributions ordinaires de l'administration devront être indiqués dans les nouveaux statuts.

D'après les statuts en vigueur, les modifications statutaires ne peuvent donner lieu à des mesures qui auraient pour effet de réduire les prestations de la caisse en faveur du personnel actuel. L'assainissement des caisses exige l'abrogation de cette disposition, sinon il ne pourrait être obtenu que par une augmentation insupportable des contributions.

#### **Ad art. 6.**

##### *Reprise du solde du déficit technique par les assureurs.*

Les déficits techniques qui apparaîtront dans les bilans d'entrée après la revision des statuts seront considérés comme créances des caisses sur la Confédération et les chemins de fer fédéraux. Il sera servi pour cette dette un intérêt de 4 pour cent l'an. Compte tenu de la garantie d'un intérêt de 4 pour cent sur la fortune des caisses, celles-ci bénéficieront donc, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, d'une garantie d'intérêts de 4 pour cent de l'ensemble de leurs réserves mathématiques. Cela leur permettra de faire figurer le déficit actuel comme un actif dans leurs bilans. Le capital correspondant sera repris par la Confédération et les chemins de fer fédéraux sous forme de dette. Les intérêts qui devront être servis à la caisse d'assurance grèveront le compte d'administration de la Confédération et ceux qui devront être servis à la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, le compte de profits et pertes de cette entreprise.

#### **Ad art. 7.**

##### *Compensation des déficits provenant de mises à la retraite prématurées.*

L'administration des chemins de fer fédéraux compense déjà maintenant les charges supplémentaires qu'imposent à la caisse de pensions et de secours les mises à la retraite prématurées. Tel n'est pas le cas pour la caisse d'assurance. Désormais, cette compensation sera prescrite légalement pour les deux caisses. Les charges dont il s'agit seront supportées par les services qui auront ordonné les mises à la retraite et qui, de ce fait, réduisent leurs dépenses au titre des traitements et salaires. Cette manière de faire s'impose si l'on exige des assurés qu'ils contribuent au maintien de l'équilibre financier des caisses conformément à l'article 8 du projet.

#### **Ad art. 8.**

##### *Déficits ou excédents techniques.*

Comme les caisses ne subiront plus de pertes du fait de mises à la retraite prématurées et auront la garantie d'un intérêt de 4 pour cent pour la totalité

de leurs réserves mathématiques, la Confédération et les chemins de fer fédéraux ne devront plus répondre des déficits dont l'origine réside dans un écart entre la réalité et les prévisions des actuaires. Ces déficits doivent être supportés uniquement par les assurés, soit sous la forme d'une réduction des prestations soit sous celle d'une augmentation des contributions. Cette réglementation paraît équitable, étant données les obligations que la nouvelle réglementation impose à l'employeur.

Puisque les assurés supportent les risques de pertes mentionnés dans la loi, il paraît d'autre part juste de prescrire que les excédents, s'il y en a, seront affectés à leur profit pour la réduction des primes ou pour l'augmentation des prestations statutaires — dès que la réserve à créer aura atteint un montant suffisant.

#### Ad art. 9.

##### *Compétence d'établir les statuts.*

L'article 5 de la loi sur la caisse d'assurance dispose que le Conseil fédéral arrête les statuts de la caisse et les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. La même procédure est prévue pour chaque modification. Aux termes des articles 6 et 9 de la loi du 1<sup>er</sup> février 1923 sur l'organisation des chemins de fer fédéraux et de l'article 3, chiffre 4, de l'ordonnance d'exécution de ladite loi, les statuts de la caisse de pensions et de secours du personnel de cette administration doivent être établis par le conseil d'administration, sous réserve d'approbation par le Conseil fédéral. Le projet de loi sur les chemins de fer fédéraux, tel qu'il a été adopté par le Conseil national le 22 mars 1939, reprend cette réglementation.

Comme les points principaux des futurs statuts des deux caisses et principalement les obligations financières que l'assainissement entraînera pour la Confédération et les chemins de fer fédéraux feront l'objet de dispositions légales et que le personnel devra prendre à sa charge le déficit technique qui se produirait après l'assainissement, il est recommandable de donner à une seule autorité — le Conseil fédéral — la compétence d'arrêter définitivement les statuts. En arrêtant les statuts de la caisse d'assurance et en approuvant ceux de la caisse de pensions et de secours, nous veillerons à ce que l'unité des conditions d'assurance et des prestations des deux caisses soit sauvegardée, à égalité de situation.

#### Ad art. 10.

##### *Suppression de l'insaisissabilité des prestations d'assurance.*

##### *Droit à la retraite.*

1. Aux termes de l'article 362 du code des obligations, les fonctionnaires et employés publics sont soumis au droit public de la Confédération et des cantons. Cette réserve permet aux collectivités de droit public

de déroger au droit commun afin d'assurer d'une manière durable l'exécution de leurs tâches. L'article en question fixe également les limites du champ d'application du droit des fonctionnaires, au sens large du terme. Il vise non pas tous les rapports de droit des agents publics, mais seulement ceux qui concernent d'une manière ou d'une autre l'emploi exercé par ces agents. Le principe de l'égalité s'oppose, semble-t-il, à ce que des dispositions sur le statut des fonctionnaires règlent des questions d'ordre privé, étrangères aux rapports de service et créent un statut civil spécial pour les fonctionnaires. Du point de vue civil, le fonctionnaire n'est-il pas un citoyen comme les autres, avec les mêmes devoirs et aussi les mêmes droits? Si l'on considère les choses sous cet angle, les nombreuses dispositions spéciales des caisses de pensions prévoyant l'entière insaisissabilité des prestations de l'assurance n'ont pas leur raison d'être; la législation et la jurisprudence ont cependant exprimé jusqu'à présent un autre avis. Elles ont considéré que le statut des fonctionnaires s'applique non seulement aux rapports entre l'agent (ou ses héritiers) et la caisse de pensions, mais encore aux droits des tiers sur les prestations de la caisse. Le Tribunal fédéral a jugé que l'œuvre de prévoyance exigeait que soient réglés non seulement le rapport interne, l'obligation de la caisse envers les assurés, mais encore la manière dont les prestations peuvent être l'objet d'une main-mise des tiers (ATF 58, III, 74). La jurisprudence a fondé l'insaisissabilité des prestations des caisses de pensions de droit public sur le fait qu'il s'agit de créances incessibles et que la cessibilité d'une créance est une condition de la saisie (ATF 56, III, 194).

Le Tribunal fédéral a modifié dès lors sa jurisprudence. Dans tous les cas où il pouvait se prononcer sur leur validité, il a déclaré nulles ces dispositions cantonales ou communales s'immiscant dans le domaine de l'exécution forcée (ATF 64, III, 1); il a statué dans le même sens à l'égard de l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, des statuts de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux <sup>1)</sup> (ATF 64, III, 5 et 57). Ainsi les dispositions sur le statut du personnel ne peuvent s'appliquer qu'aux rapports découlant directement du service, et les rentiers répondent de leurs dettes à tous égards d'après les principes valables pour l'ensemble des citoyens. Puisque le fonctionnaire en activité ou retraité peut contracter des dettes comme tout autre particulier, il doit être soumis aux mêmes dispositions en matière d'exécution forcée. Le Tribunal fédéral considère ce qui suit: On ne voit du reste pas la raison de faire une distinction entre le traitement

(<sup>1</sup>) L'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, des statuts de la caisse fédérale d'assurance est absolument identique à cette disposition. Il s'agit là d'une simple reproduction de l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 30 septembre 1919 sur la caisse fédérale d'assurance dont le texte est le suivant:

« Le droit aux prestations de la caisse, de même que les sommes perçues à titre de prestations, ne peuvent être saisis, ni séquestrés, ni compris dans la masse d'une faillite. »

et la pension de retraite et de faire pour une catégorie de fonctionnaires une entorse à l'article 93 de la loi sur la poursuite pour dettes au sujet du revenu dépassant le montant insaisissable que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille. L'article 93 de la loi sur la poursuite pour dettes suffit pour tous les cas d'insaisissabilité (ATF 64, III, 8) <sup>(1)</sup>. Pour ces raisons, l'inégalité de traitement entre les fonctionnaires affiliés à la caisse de pensions et de secours et ceux qui font partie de la caisse d'assurance doit disparaître. Il ne saurait être question de créer subséquentement une base légale pour l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, des statuts de la première de ces caisses. Ce qui importe, c'est, comme le prévoit notre projet de loi, d'abroger l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur la caisse d'assurance. On ne peut mettre en parallèle l'article 96 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents et l'article 15, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance militaire, car il s'agit, pour les deux établissements d'assurance, de prestations qui doivent être considérées comme complètement insaisissables déjà en vertu des principes généraux du droit de poursuite. Ce sont là des prestations rentrant dans la catégorie des « pensions et capitaux dus ou versés à la victime ou à sa famille, à titre d'indemnité pour lésions corporelles ou pour préjudice à la santé ». Les pensions de retraite d'une caisse ne peuvent être assimilées à de telles indemnités. L'abrogation de l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur la caisse d'assurance se traduira simplement par le fait que les dispositions sur la saisie applicables à tout citoyen le seront aussi au bénéficiaire de rente. Les pensions de retraite et l'indemnité de sortie seront donc soumises à la saisissabilité restreinte prévue à l'article 93, tandis que les rentes d'invalidité seront régies par les dispositions de l'article 92, chiffre 10, prescrivant l'insaisissabilité (voir *Revue suisse de jurisprudence*, 35, p. 8 s. et 57 s.).

2. Le droit aux prestations de l'assurance est un droit découlant uniquement de la loi. Il est acquis dès que les conditions fixées par les statuts sont remplies. A côté des cas d'invalidité et de licenciement sans faute de l'agent, ou de non réélection, il est acquis dès que l'agent a atteint l'âge de la retraite, et la pension est versée dès que l'assuré fait usage de son droit à la retraite et cesse ses fonctions. La retraite prise lorsque l'âge est atteint est un fait qui crée le droit aux prestations assurées; l'assuré qui se retire auparavant n'a droit qu'à l'indemnité de sortie prévue par l'article 8 des statuts.

L'âge de la retraite est fixé par l'article 4, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la caisse d'assurance; il est atteint à septante ans ou après cinquante ans de service et pour les personnes du sexe féminin après 35 ans de service.

(1) L'article 93 LP est le suivant: Les salaires, les traitements et autres revenus provenant d'emplois, les usufruits et leurs produits, les aliments, les pensions de retraite, les rentes servies par des caisses d'assurance ou de retraite, ne peuvent être saisis que déduction faite de ce que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille.

En revanche, l'article 25 des statuts actuels de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux accorde aux assurés un droit à la retraite déjà à l'âge de 65 ans, ou après 45 ou 35 ans de service. Afin de permettre de créer une certaine concordance entre les statuts des deux caisses, il est indiqué d'abroger l'article 4, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la caisse d'assurance et de réserver aux statuts la fixation de l'âge de la retraite. Cette abrogation ne peut provoquer d'objections puisqu'il s'agit d'une amélioration. Comme tout droit à l'assurance acquis pour raison d'âge est considéré comme pension de retraite, cette modification ne sera cependant pas sans certains effets sur la saisissabilité des droits envers la caisse.

### Ad art. II.

#### *Adaptation des traitements des fonctionnaires.*

L'adaptation de la rétribution fixe du personnel qui sera au service de la Confédération au moment de l'entrée en vigueur de la loi se fera, en principe, d'après les dispositions de l'article 2. La règle générale ne suffit cependant pas. Des dispositions spéciales seront indispensables pour régler tous les cas pouvant se présenter, par exemple lorsque le nouveau traitement dépasse le maximum de la classe, fixé conformément à l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet. Dans ce cas, la différence entre le nouveau traitement et ce maximum sera payée à titre d'*excédent* au sens de l'article 71, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires. Il s'agit d'un élément de la rétribution qui a déjà été introduit lors de la mise en vigueur de cette loi. Des dispositions sur la compensation existent déjà. Jusqu'à son extinction, l'excédent sera donc compensé par

les augmentations ordinaires de traitement, les augmentations extraordinaires de traitement dans la mesure où celles-ci ont pour effet de porter le traitement au-delà du nouveau maximum,

la majoration de l'indemnité de résidence due au mariage ou à un nouveau classement de la localité,

l'augmentation de l'allocation de séjour à l'étranger provenant d'une révision de cette allocation,

les nouvelles allocations pour enfants.

Des excédents de ce genre devront être payés aux fonctionnaires dont les traitements sont fixés suivant l'échelle A, car les taux de cette échelle ne sont pas réduits suivant la règle générale. Ils sont de 120 et 100 francs inférieurs à ceux de l'échelle B réduits conformément à l'article 2. D'après le tableau 9a, le nouveau maximum de la 20<sup>e</sup> classe de traitement, par exemple, serait de 5190 francs. Le maximum non réduit de ladite classe s'élève actuellement à 5580 francs. Si ce montant est réduit d'après la formule générale — 1800 francs exonérés de la réduction et le reste réduit

de 10 pour cent — on obtient 5202 francs. D'après l'article 11, 1<sup>er</sup> alinéa, 5190 francs seront considérés comme traitement et 12 francs comme excédent.

L'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet garantit le traitement actuel au fonctionnaire marié dont le traitement ne dépasse pas 3500 francs. Si le traitement actuel dépasse le nouveau traitement réduit d'après la règle générale — 1800 francs échappant à la réduction et le solde réduit de 10 pour cent — la différence sera aussi considérée comme excédent. La compensation n'est admise que dans la mesure où le traitement annuel et l'excédent dépassent ensemble 3500 francs. Sans cela, le fonctionnaire marié serait placé dans une situation plus défavorable que sous le régime transitoire actuel.

#### EXEMPLES:

1. Le traitement non réduit d'un fonctionnaire marié s'élève à 3400 francs avant la mise en vigueur de la nouvelle loi. En application des dispositions édictées en faveur des agents mariés, il n'a subi aucune réduction. D'après la formule « 1800 francs exonérés de la réduction et le solde réduit de 10 pour cent » le nouveau traitement s'élève à 3240 francs. La différence entre ce montant et l'ancien traitement de 3400 francs est considérée comme excédent.
2. Si le traitement non réduit d'un fonctionnaire, père de six enfants, s'élevait à 4000 francs, il devait être ramené à 3714 francs +  $6 \times 13$  francs (supplément spécial pour les enfants), c'est-à-dire à 3792 francs. Ce n'est cependant pas ce dernier montant qui est considéré comme traitement actuel, c'est celui de 3714 francs. Le nouveau traitement déterminé d'après la formule générale « 1800 francs exonérés de la réduction et le solde réduit de 10 pour cent », s'élèvera à 3780 francs. Dans ce cas, il n'y a pas d'excédent, vu que le nouveau traitement dépasse l'actuel, compte non tenu du supplément spécial pour enfants ( $6 \times 13$  francs).

#### Ad art. 12.

##### *Adaptation de la rétribution des employés et des ouvriers.*

Les minimums et les maximums des traitements et salaires des employés et ouvriers fournissant une journée complète de travail au service de la Confédération doivent être réduits d'après les règles de l'article 2.

L'adaptation des traitements et salaires de ces agents se fera suivant les règles prévues à l'article 11 pour les fonctionnaires.

La réserve contenue à l'article 12, 3<sup>e</sup> alinéa, vise certains groupes d'agents dont les traitements et salaires n'ont pas été réduits d'après les dispositions en vigueur. Il s'agit notamment du personnel recruté depuis 1935 par les chemins de fer fédéraux. Les traitements et salaires de ce personnel sont soumis à un régime spécial. Bien qu'il s'agisse d'agents fournissant une journée complète de travail au service de la Confédération, leur rétribution doit être adaptée suivant d'autres règles que celles qui sont prévues par le projet de loi.

**Ad art. 13.**

*Adaptation des traitements des titulaires de fonctions qui sont nommés par l'Assemblée fédérale.*

Les traitements des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, ainsi que ceux des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, font l'objet d'arrêtés spéciaux. En conséquence, leur adaptation se fera aussi par des arrêtés spéciaux.

**Ad art. 14.**

*Clause abrogatoire.*

Sont notamment modifiées par la nouvelle loi: les articles 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, 37, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, 43, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires, les articles 16, 17 et 18 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 concernant le régime financier, ainsi que l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 30 septembre 1919 sur la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux. Les articles 7 et 9 de cette loi ont déjà été abrogés par la loi sur le statut des fonctionnaires.

\* \* \*

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer:

- 1<sup>o</sup> D'adopter le projet ci-inclus d'une loi modifiant le statut et les conditions d'assurance du personnel fédéral;
- 2<sup>o</sup> De classer le postulat du 13 juin 1933 concernant la modification des primes et des prestations d'assurance.

Nous saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 14 avril 1939.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

ETTER.

*Le chancelier de la Confédération,*

G. BOVET.

(Projet.)

# Loi fédérale

modifiant

## le statut des fonctionnaires et les conditions d'assurance du personnel fédéral.

---

### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 14 avril 1939,

*arrête :*

#### I. MODIFICATIONS DU STATUT

##### Art. 1.

<sup>1</sup> L'état des fonctions dont les titulaires peuvent être nommés en qualité de fonctionnaires est dressé par le Conseil fédéral. Celui-ci range les différentes fonctions dans les classes de traitement.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut autoriser les offices qui lui sont subordonnés à nommer à des emplois figurant dans l'état des fonctions, des agents n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, dans la mesure qui paraîtra nécessaire pour adapter plus rapidement l'effectif du personnel aux circonstances nouvelles.

##### Art. 2.

<sup>1</sup> Le minimum et le maximum des montants indiqués pour les classes de traitement à l'article 37, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires sont, après déduction d'une somme de 1800 francs, réduits de dix pour cent.

<sup>2</sup> Dans les localités où le coût de la vie est inférieur à la moyenne, le minimum des montants résultant de l'application du 1<sup>er</sup> alinéa est réduit de 100 francs, et le maximum de 120 francs. Toutefois, le traitement s'élève au minimum à 2610 francs; le montant de 2510 francs demeure le point de départ pour les augmentations ordinaires au profit de la 26<sup>e</sup> classe.

## Art. 3.

Tout fonctionnaire du sexe masculin a droit une fois, lors de son premier mariage, à une allocation s'élevant au montant du traitement mensuel, sans cependant être inférieure à 300 francs ni supérieure à 500 francs.

## Art. 4.

L'allocation pour enfant, au sens de l'article 43 de la loi sur le statut des fonctionnaires, est fixée à 130 francs.

## II. MODIFICATIONS DES CONDITIONS DE L'ASSURANCE

## Art. 5.

<sup>1</sup> Les contributions des assurés et les prestations des caisses d'assurance du personnel fédéral seront modifiées pour permettre de réduire la réserve mathématique établie au 31 décembre 1938

pour la caisse fédérale d'assurance, d'au moins 60 millions de francs, pour la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, d'au moins 100 millions de francs.

La réserve mathématique sera calculée au taux d'intérêt technique de 4 pour cent et sur la base de contributions ordinaires de l'administration de 7 pour cent du traitement assuré pour la caisse fédérale d'assurance, 8 pour cent du traitement assuré pour la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux.

<sup>2</sup> En dérogation aux articles 11 et 68, 3<sup>e</sup> alinéa, des statuts de la caisse fédérale d'assurance et des articles 10, 69, 2<sup>e</sup> alinéa, et 72, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, des statuts de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux, des mesures entraînant une réduction des prestations d'assurance peuvent être prises en application de l'alinéa premier.

## Art. 6.

<sup>1</sup> Le solde du déficit technique de la caisse fédérale d'assurance qui subsistera lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, après l'application des mesures prévues à l'article 5, constituera une créance de la caisse sur la Confédération.

<sup>2</sup> Pour le solde du déficit technique de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux qui subsistera lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, après l'application des mesures prévues à l'article 5, la caisse disposera d'une créance de 180 millions de francs sur la Confédération et pour le reste d'une créance sur les chemins de fer fédéraux.

<sup>3</sup> La Confédération et les chemins de fer fédéraux garantissent aux caisses pour leur fortune, y compris les créances mentionnées aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, un intérêt annuel de 4 pour cent.

#### Art. 7.

Si la Confédération ou les chemins de fer fédéraux veulent mettre à la retraite des assurés qui n'ont pas encore acquis leur droit aux prestations de l'assurance pour cause d'invalidité ou d'âge, elles doivent bonifier à la caisse la charge supplémentaire qui en résulte pour elle.

#### Art. 8.

<sup>1</sup> Les déficits techniques qui, par suite d'écart entre les résultats des comptes et les bases techniques, se produiraient après l'exécution des mesures prescrites aux articles 5 et 6 seront comblés par une augmentation des contributions des assurés ou par une réduction des prestations de la caisse.

<sup>2</sup> Si la fortune de la caisse, y compris les créances mentionnées à l'article 6, dépasse la réserve mathématique, l'excédent sera versé dans une réserve spéciale, non productive d'intérêts. Cette réserve pourra être utilisée soit pour combler les déficits techniques visés à l'alinéa premier, soit pour compenser des augmentations de la réserve mathématique provenant de futures réductions des contributions des assurés ou augmentations des prestations assurées.

#### Art. 9.

<sup>1</sup> Les statuts de la caisse fédérale d'assurance sont arrêtés par le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Les statuts de la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux sont établis par le conseil d'administration de cette entreprise; ils sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

<sup>3</sup> A égalité de situation, l'unité des conditions d'assurance et des prestations assurées des deux caisses devra être sauvegardée dans la mesure du possible.

#### Art. 10.

Les articles 4, 2<sup>e</sup> alinéa, et 8, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 30 septembre 1919 sur la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux sont abrogés.

### III. DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

#### Art. 11.

<sup>1</sup> Les traitements et allocations pour enfants des fonctionnaires seront fixés à nouveau lors de l'entrée en vigueur de la présente loi. Après déduc-

tion d'une somme de 1800 francs, le traitement annuel nominal sera réduit de dix pour cent. Si le résultat dépasse le maximum réduit conformément à l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de la présente loi, la différence sera versée au fonctionnaire à titre d'excédent, aux conditions de l'article 71, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Si le traitement actuel du fonctionnaire dépasse le nouveau traitement résultant de l'application du 1<sup>er</sup> alinéa, la différence sera versée au fonctionnaire à titre d'excédent, aux conditions de l'article 71, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le statut des fonctionnaires. Est considérée comme traitement, actuel la somme à laquelle le fonctionnaire a droit sans égard à l'atténuation spéciale de la réduction pour chaque enfant. Les compensations ne sont toutefois admises que dans la mesure où le traitement et l'excédent dépassent ensemble 3500 francs par an.

#### Art. 12.

<sup>1</sup> Le minimum et le maximum des montants fixés dans les prescriptions en vigueur sur les traitements et salaires des personnes occupées en permanence et toute la journée au service de la Confédération seront réduits d'après les règles de l'article 2.

<sup>2</sup> Lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, les traitements, salaires et allocations pour enfants des agents mentionnés à l'alinéa premier seront fixés à nouveau d'après l'article 11.

<sup>3</sup> Le présent article n'est pas applicable aux agents dont les traitements ou salaires ont été réduits autrement que d'après l'article 16, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 sur le régime financier de 1939 à 1941.

#### Art. 13.

La présente loi n'est pas applicable aux titulaires de fonctions qui sont élus par l'Assemblée fédérale.

#### Art. 14.

La présente loi abroge toutes les dispositions contraires de la législation fédérale.

#### Art. 15.

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup> Il fixe la date de son entrée en vigueur.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du statut  
et des conditions de l'assurance du personnel de la Confédération. (Du 14 avril 1939.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1939
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3878
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.04.1939
Date	
Data	
Seite	705-753
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 872

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.