

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XLI^{me} année. Vol. IV.

N^o 49.

Samedi 23 novembre 1889

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises
franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale

concernant

la retraite de fonctionnaires et employés fédéraux
devenus incapables de travailler.

(Du 19 novembre 1889.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 24 juin 1887, à l'occasion des crédits supplémentaires, la commission du conseil des états avait présenté la proposition suivante :

« Le conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu d'instituer une caisse de retraite pour les fonctionnaires et employés de l'*administration fédérale des postes*. »

Il n'est guère admissible que la commission ait eu l'intention d'engager le conseil fédéral à restreindre aux fonctionnaires d'une seule des branches d'administration la mission dont l'avaient chargé des arrêtés réitérés, en ce qui concerne l'avenir des fonctionnaires. Il est certain qu'elle ne s'était pas souvenue de ces arrêtés. Le chef de notre département des finances, lui, s'en est souvenu, et, sur sa proposition, le conseil des états et le conseil national ont adopté le postulat dans une rédaction plus large et invité le conseil fédéral à examiner s'il n'y a pas lieu « d'instituer une caisse de retraite pour les fonctionnaires et employés fédéraux ».

Si nous voulons, dans l'étude de cette question, ne pas nous mouvoir dans un cercle vicieux, mais bien au contraire marcher de l'avant, nous devons tout d'abord rappeler brièvement les phases par lesquelles cette affaire a déjà passé, les expériences qui ont pu être faites à cette occasion et le point auquel on a fini par arriver.

Pour ne pas être obligés de répéter tous les détails, nous renvoyons ceux qui désirent les étudier d'une manière plus circonstanciée à nos messages des 16 juillet 1866, 29 novembre 1881 et 29 mai 1883 (F. féd. 1866, II. 355; 1881, IV. 305; 1883, II. 1013).

I. Discussions antérieures au sujet de l'assurance des fonctionnaires fédéraux.

1. La première occasion qui s'est présentée pour traiter cette question a été un contrat collectif d'assurance sur la vie, approuvé par le conseil fédéral en janvier 1863, et conclu entre le conseil de l'école polytechnique et la caisse de rentes suisse à Zurich. D'après ce contrat, la caisse de l'école garantissait, à tous les professeurs de l'école polytechnique qui s'engageaient à payer une prime annuelle d'assurance d'au moins 3 % de leur traitement, un supplément de 3 % en sus, ce qui mettait le personnel enseignant de l'école polytechnique, dans le sein duquel les professeurs ordinaires avaient déjà légalement droit à la pension, en position de s'assurer encore, en cas de décès, pour une somme équivalant à peu près à deux ans de traitement.

Ce précédent engagea les fonctionnaires fédéraux à prier le conseil fédéral, par une pétition signée de la plupart d'entre eux, de bien vouloir soumettre à un examen approfondi la question de savoir si et comment on pourrait, soit au moyen de l'accession à un établissement d'assurance déjà existant, soit par la création d'une caisse spéciale, obtenir les avantages d'une assurance contre les vicissitudes économiques provenant d'infirmités corporelles, de la vieillesse ou de la mort.

Le conseil fédéral fit examiner et préparer la question par une commission d'experts, à laquelle il procura les matériaux statistiques nécessaires, et, en date du 16 juillet 1866, il présenta à l'assemblée fédérale son rapport et ses propositions. Le conseil fédéral estimait aussi, il est vrai, qu'il était non seulement dans l'intérêt personnel des pétitionnaires, mais encore dans celui de l'administration elle-même, de placer dans une position un peu moins précaire l'avenir des fonctionnaires et employés, auxquels il n'est pas possible, avec leur traitement fixe, de faire des économies sensibles. Il était d'avis qu'un mode de procéder analogue à celui que pratiquent un grand

nombre de cantons en faveur de certaines catégories de fonctionnaires et les compagnies suisses de chemins de fer en faveur de leurs employés, devenait une nécessité pour la Confédération. Dans le projet d'arrêté présenté par lui, il proposa d'accorder aux fonctionnaires et employés fédéraux touchant un traitement fixe d'au moins 500 francs, en vue de leur assurance sur la vie, un subside fédéral de 2 % de leur traitement, à condition qu'ils versent dans ce but une somme au moins égale. En considération des fonctionnaires âgés, qui ne peuvent plus s'assurer, il proposa en outre que ceux qui préféreraient placer dans une caisse d'épargne le montant de 2 % de leur traitement recevraient également un subside de 2 %, et éventuellement que ces dépôts seraient administrés par la Confédération elle-même et que le produit en serait payé, avec les intérêts composés à 4 %, à la sortie de l'assuré du service fédéral ou à son décès.

Avec l'état des traitements tel qu'il se présentait alors, le sacrifice annuel de la Confédération se serait élevé à 60 ou 70 mille francs. Les commissions des deux conseils se déclarèrent d'accord en principe avec la proposition du conseil fédéral. Toutefois, celle du conseil national voulait en confondre l'exécution avec celle d'un projet d'assurance (union Winkelried), qui était encore tout à fait incertain et qui fut dans la suite reconnu inexécutable ; par contre, la commission du conseil des états se divisa en une majorité et en une minorité, avec des propositions divergentes.

Avec cette différence dans les opinions des personnalités dirigeantes au sujet du but à atteindre au moyen du subside fédéral, il n'est nullement étonnant que, dans la session d'été de 1867, les deux conseils aient renvoyé le projet au conseil fédéral, sans même lui fournir de directions pour la suite à donner à l'affaire.

Aussi le conseil fédéral laissa-t-il dormir la question jusqu'à nouvel ordre.

2. Toutefois, les fonctionnaires, prenant à cœur les mots : « Aide-toi, le ciel t'aidera », qui avaient été lancés à leur adresse dans le sein de l'assemblée fédérale, se mirent à l'œuvre et commencèrent par faire ce qui leur paraissait le plus urgent à leur point de vue : ils fondèrent une *caisse de secours en cas de décès*, basée sur la mutualité. Comme l'initiative était partie des fonctionnaires postaux et s'adressait en première ligne aux collègues, il n'y a rien d'étonnant à ce que la société, qui s'était constituée en 1871, se soit, dans ses statuts, annoncée comme « société de secours et d'assurance des fonctionnaires et employés postaux ». Dès le mois de juillet 1872, elle comptait déjà des sections dans dix arrondissements postaux, avec 1867 membres. La conséquence en fut que,

ce même mois, à l'occasion de la discussion du rapport de gestion pour 1871, l'assemblée fédérale invita le conseil fédéral à « examiner comment l'institution d'une caisse de secours mutuels entre une partie des fonctionnaires et des employés de l'administration postale pourrait être généralisée et soutenue par des subsides fédéraux ». Immédiatement, la société fut ouverte à tous les employés fédéraux, et un subside fédéral de 10,000 francs par an pour le moment lui fut alloué à partir de 1873.

En fait, la société ne trouva, dans le commencement, à se recruter que dans l'administration des télégraphes. Du reste, avec l'organisation qu'elle possédait alors, elle ne pouvait pas être réellement, en toute conscience, recommandée aux employés de la Confédération comme un établissement d'assurance solide. Les défauts de son organisation vinrent au jour lorsque M. Feiss, directeur général des péages, s'adressa à la personne la plus compétente en cette matière, M. le professeur Dr Kiukelin, en le priant de lui faire savoir si cette société d'assurance reposait sur une base rationnelle et pouvait être recommandée aux fonctionnaires, et, en cas de négative, en quoi elle était défectueuse. L'expertise à laquelle on procéda démontra que c'était précisément le fait que la société considérait comme son avantage spécial, savoir la modicité des primes, qui constituait son côté le plus fâcheux. De la même manière que cela se pratique dans les sociétés mutuelles d'assurance, notamment pour l'assurance immobilière obligatoire, la société ne percevait en effet que juste autant de primes que cela était nécessaire pour payer les sommes assurées; quant à la création d'une réserve, pour pouvoir aussi satisfaire aux besoins en cas d'une plus forte mortalité, on n'y avait pourvu que d'une manière insuffisante et au moyen de ressources purement momentanées. Le préavis présenté démontra surabondamment que ce mode de budgéter les dépenses en matière d'assurance sur la vie était incorrect et dangereux, attendu que, dans une société d'assurance sur la vie qui commence avec des membres jeunes pour la plupart, l'âge moyen des participants et par conséquent aussi le chiffre moyen de la mortalité et des indemnités augmentent pendant un grand nombre d'années, alors même que les membres âgés qui meurent sont remplacés constamment par des membres plus jeunes; du reste, ce cas ne se présentera même pas, dès que les primes fixes à acquitter par les jeunes membres sont plus élevées que celles des compagnies d'assurance qui calculent rationnellement le chiffre de la prime d'après l'âge de l'assuré au moment de son entrée. En pareille occurrence, la société doit finir par périr ensuite du chiffre élevé de la prime.

3. Le rapport eut pour conséquence que le société, qui avait déjà pu voir augmenter son chiffre de mortalité, procéda sponta-

nément à la révision de ses statuts, et que l'assemblée fédérale subordonna ses subsides ultérieurs à une organisation plus correcte, au point de vue scientifique, de la société. La révision fut effectuée en 1875, d'après les principes reconnus de la science de l'assurance sur la vie, et l'assemblée fédérale éleva alors son subside — comme elle l'a fait depuis à plusieurs reprises.

Les nouveaux statuts tinrent aussi compte, de la seule manière correcte au point de vue scientifique, des vœux déjà émis en 1863, puis à l'occasion de la révision, par les fonctionnaires de la Suisse occidentale concernant les pensions de retraite ; ils prévoyaient les trois modes d'assurance suivants :

- a. Assurance en cas de mort, à primes viagères, pour un capital de 5000 francs au maximum.
- b. Assurance mixte jusqu'à l'âge de 60 ans, avec le même maximum, la somme assurée étant payable à l'âge de 60 ans ou, en cas de décès prématuré, au décès de l'assuré.
- c. Assurance d'une rente de 1000 francs au maximum, payable dès l'âge de 60 ans.

(Les statuts ayant été révisés en 1885, à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau code des obligations, nous n'avons à mentionner ici qu'une seule modification, savoir que, dans les catégories a et b, le maximum de la somme assurée a été porté à 10,000 francs, la partie excédant 5000 francs devant toutefois être ré-assurée.)

4. En 1879 et 1881, le conseil fédéral fut invité, par deux nouveaux postulats, à examiner « s'il n'y aurait pas lieu d'organiser l'assurance des employés fédéraux sur une base plus pratique et de la rendre obligatoire ».

Le résultat de ces deux nouveaux postulats fut notre *message du 19 novembre 1881*, qui n'a pas encore reçu de solution. Nous avons, en tout état de cause, l'obligation et la volonté, pour autant que la chose était en notre pouvoir, de faire aboutir la question sous une forme ou sous une autre. Le postulat qui est reproduit au commencement de notre message est pour nous une occasion et une injonction formelle dans cet ordre d'idées ; il a le même but final : la protection, pour le cas de vieillesse, des fonctionnaires et employés fédéraux.

Le contenu de notre message du 29 novembre 1881, par lequel nous avons liquidé les deux postulats de 1879 et de 1881, peut se résumer brièvement comme suit. En ce qui concerne les mesures de prévoyance en faveur des veuves et orphelins des fonctionnaires

et employés fédéraux, la Confédération a fait tout ce qu'on pouvait attendre d'elle, puisque — abstraction faite du traitement payé après décès, tel qu'il est prévu dans la loi sur les traitements — elle a mis dans la bonne voie la société d'assurance ; par contre, la question des subsides en cas de vieillesse n'a pas encore reçu de solution, et le plus rationnel dans ce domaine serait que la Confédération y pourvoie par ses propres ressources, pour autant qu'elle y a intérêt au point de vue administratif.

Le conseil fédéral croyait qu'en appliquant au paiement de capitaux de retraite de $1\frac{1}{2}$ à 2 fois le montant du traitement annuel, les sommes que l'on dépense, sans recevoir de contre-valeur, avec le système actuel, sommes que l'on peut économiser pendant les premières années par un changement de personnel, on arriverait, sans surcroît notable de dépenses, à faciliter la retraite du fonctionnaire et son passage à un autre emploi. Il y aurait bien une augmentation de dépenses lors de l'entrée en vigueur du système, mais elle serait bientôt couverte dans les années suivantes. Guidé par ces considérations, le conseil fédéral présenta, en 1881, à l'assemblée fédérale le projet de loi suivant concernant « le licenciement des fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions ».

Art. 1. L'article 6 de la loi sur les traitements du 2 août 1873 reçoit l'adjonction suivante :

« En outre, le conseil fédéral est autorisé à payer, lors de leur licenciement, aux fonctionnaires et employés que l'âge ou les infirmités contractées au service rendent incapables, après au moins quinze années de services fidèles et consciencieux dans l'administration fédérale, de continuer à remplir convenablement leurs fonctions, une indemnité s'élevant au plus au double de leur traitement annuel, ou, dans des cas exceptionnels, une retraite, à moins que des dispositions fédérales n'établissent un autre mode d'indemnisation pour certaines classes de ces fonctionnaires ou employés fédéraux.

« La somme dont la Confédération peut disposer à cet effet est fixée par le budget annuel ».

Art. 2. Clause de referendum.

5. Le projet de loi fut d'abord traité par le conseil des états (23 janvier 1882). La commission nommée pour l'examiner et dont les deux rapporteurs, en leur qualité d'anciens membres de la commission d'expertise instituée par le conseil fédéral, étaient en état de donner des renseignements très-détaillés, recommanda vivement la solution proposée de ce problème difficile, avec un seul amende-

ment consistant à ajouter, après les mots « une retraite » : « qui ne pourra être supérieure à 50 % du traitement fixe et des autres avantages, tels que provisions, etc., qu'ils ont retirés au moment de leur licenciement ». Ainsi modifié, le projet fut adopté sans opposition.

Cet objet ne fut traité au conseil national qu'à la session d'hiver suivante, et il fut ajourné, la commission désirant encore obtenir quelques renseignements et calculs ultérieurs. Le conseil fédéral fit droit à ce vœu par son message complémentaire du 29 mai 1883. Satisfaite des renseignements fournis, la commission recommanda chaudement l'adoption du projet d'après la rédaction du conseil des états (28 juin 1883).

Sans qu'on eût pu se faire une idée claire des conséquences pratiques — qui ne sont pas immédiatement visibles dans les questions de ce genre — des propositions divergentes qui avaient été faites, le projet reçut la rédaction suivante par l'adoption de deux amendements présentés dans le cours de la discussion :

« Le conseil fédéral est autorisé à payer, lors de leur licenciement, aux fonctionnaires et employés *dont le traitement est inférieur à trois mille francs*, que l'âge *après au moins vingt années de services* », etc.

On reconnut plus tard que l'on avait donné une expression allant beaucoup trop loin à une idée juste en elle-même. Dans les caisses de secours des employés de chemins de fer, on rencontre aussi une restriction pour le calcul de la pension des fonctionnaires les mieux rétribués ; toutefois, on ne les exclut pas complètement, et l'on se borne à ne pas faire entrer en ligne de compte ce qui dépasse un chiffre déterminé de traitement (3600 ou 4000 francs) ; l'exclusion complète serait, en effet, une sorte de punition pour l'avancement au service. Il faut en outre considérer que, avec un traitement supérieur qui n'a été obtenu que plus tard, il n'y a plus possibilité de faire de fortes économies pour les vieux jours, parce que, la plupart du temps, l'augmentation de dépenses pour la famille et peut-être aussi les déficits des années antérieures absorbent la bonification du traitement. Alors même que l'on voudrait poser dans ce sens une limite pour le calcul de la pension, il paraît exagéré de faire déjà partir du traitement de 3000 francs ce calcul exceptionnel.

La commission du conseil des états chercha à faire prévaloir ces considérations en proposant les amendements suivants à la rédaction du conseil national :

- 1° Suppression de l'adjonction : « dont le traitement est inférieur à trois mille francs ».
- 2° Fixation du maximum de l'indemnité à 7200 francs et de celui de la pension de retraite à 1800 francs.

Dans la séance du conseil des états du 7 juillet 1883, on présenta encore un certain nombre d'amendements, mais tous furent écartés en regard des deux motions d'ordre, l'une tendant à ajourner la discussion jusqu'au moment de la présentation de la nouvelle loi sur les traitements, l'autre renvoyant l'affaire au conseil fédéral pour compléter les actes.

Ces deux propositions furent adoptées et rédigées en une seule.

Par son silence, le conseil national fit connaître qu'il se rangeait à l'ajournement.

6. Les fonctionnaires auraient certes bien voulu savoir ce qu'ils avaient à faire et devinrent impatients. Les hommes qui en 1883 avaient fondé la « société de cautionnement des fonctionnaires suisses » voulaient bien faire quelque chose aussi dans ce domaine, et cette société institua un comité pour étudier cette question. Les autorités fédérales n'ayant pas encore, en 1885, fait faire un pas à celle-ci, l'assemblée des délégués de la société fédérale d'assurance des fonctionnaires résolut aussi d'envoyer des représentants à ce comité. Ce fut en vain que les experts présents, se basant sur le tarif de la société et sur ses propres expériences, démontrèrent quels frais entraînerait l'assurance de rentes en cas de vieillesse ; on trouva que cela ne pourrait nuire en aucun cas de remettre la question sur le tapis.

Toutefois, on ne se contenta pas de cela, et l'on se livra, sans le vouloir, à une grande illusion au sujet des frais d'une assurance en cas de vieillesse, ce qui fut probablement l'origine du postulat relatif à la caisse de retraite.

Le comité d'initiative institué par les deux sociétés s'était donné pour tâche de calculer ce que coûtent, combinées, l'assurance en cas d'invalidité et l'assurance en cas de vieillesse et au prix de quels sacrifices, de la part des fonctionnaires et de la Confédération, on pourrait les réaliser. On considéra ce calcul comme très-facile, et l'on se posa seulement la question suivante : Quelle somme devrait être dépensée annuellement comme prime pour payer précisément celles des pensions qui devraient être accordées *maintenant*, dans la supposition d'une loi déterminée sur les pensions ?

On avait en vue une loi sur les pensions d'après laquelle les fonctionnaires auraient droit à une pension de retraite non seule-

ment dans le cas d'infirmité, mais encore après avoir atteint un certain âge et après un nombre déterminé d'années de services. Cette pension devait être de 50 % du traitement lorsque le fonctionnaire comptait 55 années d'âge et 30 ans de services, et 75 % lorsqu'il avait 65 ans et 40 années de services, toutefois elle ne pouvait dépasser la somme de fr. 3600.

Le résultat auquel le comité d'initiative des fonctionnaires est arrivé au printemps de 1887 dans un calcul des frais purement empirique et basé sur le status quo à cette époque, fut on ne peut plus favorable: il ne se trouva pas plus de 184 fonctionnaires auxquels, pour des raisons d'âge ou d'infirmité, on aurait eu à servir une pension de retraite, ce qui représenterait une dépense annuelle d'environ fr. 326,000; une retenue de 2 % sur le traitement de tous les employés donnait un chiffre supérieur à la moitié de cette somme, et ce que la Confédération aurait eu encore à payer n'aurait pas même représenté le bénéfice qu'elle aurait réalisé en remplaçant les employés âgés par des jeunes.

C'est à cette époque (30 juin 1887) que remonte le postulat concernant la création d'une *caisse de retraite*.

Encouragé par ce postulat, le comité d'initiative présenta au conseil fédéral, le 17 avril 1888, deux systèmes de pension: d'après le premier de ces systèmes les fonctionnaires avaient droit à une pension de retraite, mais seulement dans le cas d'infirmité après 20 ans de services, et n'avaient à subir aucune retenue sur le traitement; d'après le second la pension pouvait être accordée en cas d'infirmité après 15 années de services, ou dans tous les cas après 30 années de service, et il était fait une retenue de 2 % du traitement au maximum; dans ces deux projets, la pension était au minimum de 60 % (après 20 et 15 années de service), et au maximum de 75 % (après 30 années de services), mais cependant elle ne devait pas dépasser fr. 3600.

7. Le conseil fédéral fit établir alors tout d'abord un état complet de tous les fonctionnaires et employés au service de la Confédération et indiquant l'âge, le nombre d'années de service et le traitement de chacun d'eux, puis relativement aux invalides, leur nombre, la valeur présente de leur travail, la nécessité d'un remplaçant et les frais qu'occasionnerait un remplaçant.

Puis notre département de l'intérieur chargea le bureau fédéral des assurances d'élaborer un message, qui, tout en prenant en considération les discussions et les arrêtés des deux conseils à ce sujet, reproduisit notre proposition du 29 novembre 1881.

Relativement au calcul des frais d'assurance, tel qu'il avait été effectué par le comité d'initiative des fonctionnaires, le bureau des

assurances porta le même jugement que concernant le calcul des frais de ces caisses de décès qui perçoivent une somme de primes juste suffisante pour faire face chaque année aux dépenses en sommes assurées, sans se préoccuper de l'accroissement progressif des dépenses d'année en année. Cet accroissement aurait pu être constaté bientôt aussi dans les deux systèmes de pension proposés par le comité d'initiative. Ce dernier n'a pas tenu compte dans ses calculs du fait qu'en 1887 notre état des fonctionnaires fédéraux ne pouvait pas encore contenir d'employés ayant 40 ans de services et qu'il ne pouvait pas encore se trouver un aussi grand nombre d'employés ayant 30 ans de services et un aussi grand nombre d'invalides que plus tard, lorsque l'administration fédérale existera depuis plus longtemps (même en supposant que le nombre des employés ne s'augmentât pas). Le bureau des assurances démontra que notre administration fédérale est pour la plus grande partie encore toute jeune, puisque les $\frac{2}{3}$ des places n'existent pas depuis un temps suffisant pour que les titulaires aient pu y devenir vieux ou infirmes : tandis que l'enquête de 1864 constatait un nombre de 2300 employés seulement avec un traitement de fr. 600 et plus, nous avons actuellement plus de 6400 employés avec un traitement de fr. 750 et plus ; d'après les calculs du bureau suscités le nombre actuel des employés vieux ou infirmes correspondrait au chiffre du personnel tel qu'il était en 1864 et non pas tel qu'il est présentement ; si l'on accordait une fois aux employés vieux ou infirmes provenant du personnel actuel, des pensions de retraite ou d'infirmité dans la mesure proposée par le comité d'initiative des fonctionnaires, il faudrait verser dans la caisse une somme de primes bien supérieure à celle qui serait nécessaire pour couvrir les frais du moment. La société d'assurance des fonctionnaires existante a fourni les bases pour le calcul des frais qu'exigeraient les pensions de retraite, par contre les frais de l'assurance en cas d'infirmité ont été estimés au moyen des données des caisses de secours des chemins de fer.

Telles sont les raisons qui retiennent notre département de l'intérieur d'aller au-delà des propositions présentées en 1881 et approuvées par le conseil des états.

En novembre 1888, il nomma comme auparavant une commission d'experts chargée de donner un préavis sur ses propositions, et, avec son autorisation, le comité d'initiative des fonctionnaires nomma une délégation pour faire partie de cette commission.

Dans la séance de la commission d'experts, la délégation du comité d'initiative des fonctionnaires abandonna le second des projets qu'elle avait présentés, et modifia l'autre dans ce sens que les fonctionnaires participeraient aux frais du projet — de l'assurance en cas d'infirmité seulement — au moyen d'une retenue de 2%.

de leur traitement au maximum. Or, par cette adjonction, le premier projet prenait un caractère essentiellement différent; il ne s'agissait plus d'un simple essai que la Confédération aurait pu laisser de côté aussitôt que les conséquences financières en auraient paru trop considérables; du moment que la Confédération devenait assureur et percevait des primes des fonctionnaires, elle était liée jusqu'à liquidation des contrats d'assurance qu'elle avait conclus.

Une partie des membres de la commission, prétendant que l'assurance proposée imposerait de trop grands sacrifices dont la Confédération ne voudrait pas se charger quand elle en connaîtrait exactement la portée, proposèrent de s'en tenir pour cette raison aux anciens projets; d'autres s'y opposèrent.

En présence d'un tel état de choses, la commission pensa qu'avant tout il était nécessaire d'effectuer aussi exactement que possible le calcul des frais de ce projet d'assurance. Ce calcul exigea un travail considérable que le bureau des assurances dut faire à côté de la tâche qui lui incombe en première ligne; c'est ce qui explique pourquoi nous venons seulement aujourd'hui faire usage des résultats de ce travail et présenter un rapport sur les postulats encore pendants concernant l'assurance des fonctionnaires. Car nous n'avons pas seulement à nous prononcer sur le projet qui a paru en dernier lieu, mais sur les différents postulats qui nous ont été présentés en 1879 et 1881 concernant l'assurance des fonctionnaires fédéraux. Pour cette raison aussi nous devons nous occuper de l'assurance des employés comme d'un tout, car en s'arrêtant à une seule branche de l'assurance nous risquerions de faire tort à d'autres branches tout aussi nécessaires.

II. Le complément nécessaire à notre assurance actuelle des fonctionnaires.

1. Lorsque le conseil fédéral fut invité à étudier la question de savoir s'il n'y avait pas lieu d'organiser l'assurance des employés fédéraux sur une base plus pratique et de la rendre obligatoire, l'opinion fut émise de divers côtés que l'assurance des fonctionnaires fédéraux devait être organisée d'après le système adopté par nos grandes compagnies de chemins de fer pour les caisses de secours de leurs employés. A cette époque, en effet, ce système, comparé à celui de notre société d'assurance des fonctionnaires, paraissait de beaucoup préférable. Tandis que dans cette dernière une prime de 2 à 2½ % du traitement n'assurait qu'une somme au décès tout au plus égale au traitement d'une année, les employés de ces compagnies de chemins de fer, moyennant la même prime, étaient assurés contre la maladie, contre la vieillesse et contre la mort. Il

est vrai que les compagnies de chemins de fer participaient aussi financièrement à cette assurance. Le conseil fédéral déclara d'abord dans son message du 29 novembre 1881 qu'il ne pouvait pas suivre l'exemple des compagnies de chemins de fer, attendu qu'il leur manquait tous les éléments statistiques et techniques nécessaires pour organiser cette assurance. Dès lors on a pu calculer, au moyen des nombreux matériaux statistiques rassemblés par la société des administrations allemandes des chemins de fer, que l'assurance en cas d'infirmité seule devait coûter aux caisses de ces compagnies une somme annuelle de $3\frac{1}{2}$ à 4 % du traitement total, et l'assurance des veuves et orphelins approximativement la même somme. Or, comme cette prime n'a pas été payée par les employés dès leur entrée au service (en moyenne 26 ans), et non plus par l'administration, il s'en suit comme conséquence immédiate qu'il faut verser ultérieurement la somme qui manque dans la caisse, ce qui fait que quelques-unes des caisses de secours de nos grandes compagnies de chemins de fer demandent actuellement, et pour un certain nombre d'années, un versement annuel d'environ 10 % des traitements pour faire face à leurs dépenses et pour rétablir leur équilibre financier. Nous croyons par là qu'une caisse d'assurance obligatoire pour les employés fédéraux, même quand elle n'accorderait que la modeste assurance de ces caisses de secours des compagnies de chemins de fer, nécessiterait une recette annuelle normale d'environ un million de francs, et une recette bien supérieure encore quand une assurance semblable ne serait introduite que dans le courant de l'existence de l'administration fédérale. La Confédération devrait ensuite supporter au moins *la moitié* des frais, si elle ne veut pas soumettre ses fonctionnaires à des conditions plus dures que celles qu'elle admet pour les employés des chemins de fer.

La société existante d'assurance des fonctionnaires et employés fédéraux cependant n'accuse à cette époque qu'un encaissement de primes de fr. 284,000 en chiffres ronds, dont la Confédération fournit environ un *cinquième* au moyen de sa subvention annuelle de fr. 50,000 et des amendes qu'elle abandonne à la société.

L'état des assurances de la société, fin 1888, est le suivant:

- a. assurance en cas de décès à primes viagères: 2190 membres avec une somme assurée de fr. 7,135,177; moyenne par membre fr. 3258;
- b. assurance mixte (la somme assurée est payable à l'âge de 60 ans révolus, ou, en cas de mort prématurée, après le décès): 782 membres avec une somme assurée de fr. 2,517,158; moyenne par membre fr. 3219;

- e. assurance de rente payable à partir de l'âge de 60 ans révolus: 6 membres avec une somme de rentes assurées de fr. 4309; moyenne par membre fr. 718.

2. Si nous nous demandons comment la société d'assurance des fonctionnaires remplit son premier but, son but principal, *l'assurance en cas de décès*, nous devons certainement nous avouer qu'une participation plus générale et pour une somme plus élevée serait très-désirable. Toutefois, jusqu'à ce jour, la Confédération a laissé ses fonctionnaires libres de prendre soin de l'avenir de leurs familles en s'assurant auprès de la société subventionnée, ou ce qui arrive aussi actuellement, en s'adressant à d'autres sociétés, ou de quelque autre moyen, car il en existe d'autres tout aussi recommandables. Elle s'est d'autant plus gardée de prescrire une obligation dans cette direction qu'elle ne garantit pas à l'employé la perpétuité de sa place et qu'elle ne lui assure par conséquent pas non plus la possibilité de continuer son contrat d'assurance. Le système obligatoire éveille des mécontentements quand il force à entrer dans une caisse d'employés dont l'assuré doit sortir quand il quitte sa place. Pour remplir sûrement son but, le système obligatoire, en vue d'assurer le sort des veuves et des orphelins, devrait encore aller plus loin; il devrait fixer la nature et le montant de l'assurance, prescrire légalement que l'assurance de rente seule et non l'assurance d'un capital peut être choisie, et que les arrérages trimestriels ou mensuels des rentes des veuves ou orphelins ne peuvent pas être saisis pour payer les arriérés de l'employé décédé. Afin d'encourager à entrer au service fédéral une administration aussi paternelle devrait encore offrir un secours matériel; or, en suivant l'exemple des caisses de secours des chemins de fer, la subvention fédérale annuelle pour l'assurance des veuves et orphelins à une caisse de secours obligatoire pour les employés fédéraux, devrait être au moins d'un quart de million.

La Confédération cependant s'abstient bien d'aller si loin, et se borna à induire dans une voie technique exacte la société créée par pure initiative privée, et de lui offrir une modeste subvention afin de la garantir contre les suites d'un surcroît de mortalité provenant de la trop grande facilité avec laquelle elle avait accepté de nouveaux membres auparavant.

3. Par le moyen de cette subvention, la Confédération n'atteignit pas le but qui lui tenait le plus à cœur, celui pour lequel les compagnies de chemins de fer se chargent d'environ la moitié des frais de l'assurance complète de leurs employés: *l'assurance contre la vieillesse*. Ce n'est pas que celle-ci ne soit pas prévue dans les statuts et dans les tarifs de la société; l'organisation en

existe et est techniquement juste, mais elle reste à l'état de désir parce qu'il manque les fonds nécessaires. L'assurance en cas de décès, quoique se mouvant entre des limites bien resserrées, absorbe à elle seule toutes les économies possibles des employés.

Mais aussi c'est aller trop loin que d'aspirer à accorder à chaque employé, qu'il soit invalide ou non, une rente à partir d'un certain âge ou d'un certain nombre d'années de services déterminé. Les frais d'une assurance semblable ne pourraient jamais être couverts par les employés; on peut s'en convaincre en calculant, au moyen de l'état des fonctionnaires tel qu'il était au mois de juillet 1888, et en supposant que l'assurance contre la vieillesse ait été mise en vigueur à cette même date, les frais de l'assurance contre la vieillesse d'après les bases techniques de notre société d'assurance des fonctionnaires fédéraux.

Nous excluons dans ce calcul tous les fonctionnaires et employés dont le traitement est inférieur à fr. 750 annuellement, car nous envisageons que dans ce cas l'emploi ne représente plus qu'une occupation accessoire. Nous faisons de même pour les fonctionnaires âgés de plus de 55 ans, leur âge étant trop élevé pour qu'ils soient encore susceptibles d'être assurés. Les admettre dans l'assurance, et leur servir des rentes de vieillesse aux frais des jeunes, ce serait commencer par l'arbitraire et l'injustice et rendre impossible d'emblée une assurance rationnelle contre la vieillesse; et les jeunes classes d'âge ont d'ailleurs une charge suffisamment lourde à supporter pour leur propre compte. Notre calcul des frais pour les fonctionnaires âgés de 16 à 55 ans est le suivant.

Tableau I, a, Age et traitement des fonctionnaires ayant
750 francs de traitement annuel ou plus.

Age des fonctionnaires.	Nombre.	Traitement.	Age des fonctionnaires.	Nombre.	Traitement.
		Fr.			Fr.
16	2	2,429	Report	5453	11,084,822
17	5	6,708			
18	12	18,302	56	114	253,740
19	45	61,053	57	93	224,093
20	77	107,833	58	85	186,622
21	91	130,789	59	68	150,060
22	114	162,633	60	79	194,883
23	128	185,796	61	53	109,137
24	128	190,254	62	71	158,164
25	161	252,310	63	53	114,482
26	166	273,793	64	52	118,246
27	155	265,473	65	37	73,139
28	206	350,925	66	42	77,431
29	171	318,769	67	39	69,100
30	180	386,048	68	36	86,076
31	219	470,099	69	22	47,815
32	211	450,620	70	28	56,164
33	201	429,104	71	14	35,694
34	191	432,265	72	18	35,394
35	178	387,941	73	19	27,448
36	199	422,958	74	8	15,512
37	190	425,542	75	8	21,624
38	196	416,060	76	13	23,970
39	176	372,275	77	4	8,600
40	141	313,230	78	2	3,820
41	160	368,343	79	3	4,512
42	153	369,282	80	5	9,520
43	158	376,386	81	1	1,236
44	148	318,729	82	2	7,500
45	159	319,483	83	—	—
46	151	323,546	84	—	—
47	126	257,885	85	2	4,500
48	121	285,469	86	2	2,484
49	131	273,613	87	1	1,800
50	122	288,661	88	—	—
51	109	264,755	89	1	1,560
52	110	253,653	90	—	—
53	78	176,064	91	—	—
54	95	196,516	92	1	864
55	89	179,228			
A reporter	5453	11,084,822	Total	6429	13,210,612

Observation. A ajouter, fonctionnaires et employés ayant moins de 750 francs de traitement :
2264 avec un traitement total de fr. 953,404
Total 8693 > > > > 14,164,016

Tableau I, b. Primes annuelles pour l'assurance d'une rente de vieillesse de $\frac{1}{2}$ du traitement pour ces fonctionnaires ayant un traitement de plus de 750 francs.

Age au commencement de l'assurance.	Pour une rente, à partir de l'âge de 60 ans révolus,		Pour une rente, à partir de l'âge de 65 ans révolus,	
	de 100 francs.	de $\frac{1}{2}$ du traitement.	de 100 francs.	de $\frac{1}{2}$ du traitement.
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
16	5. 52	67. 04	3. 20	38. 86
17	5. 58	197. 22	3. 38	113. 38
18	6. 24	571. 02	3. 57	326. 69
19	6. 60	2,014. 75	3. 78	1,153. 90
20	6. 96	3,752. 59	3. 99	2,151. 27
21	7. 44	4,865. 35	4. 23	2,766. 19
22	7. 80	6,342. 69	4. 48	3,642. 98
23	8. 40	7,803. 43	4. 74	4,403. 37
24	8. 88	8,447. 28	5. 02	4,775. 38
25	9. 36	11,808. 11	5. 33	6,724. 06
26	9. 96	13,634. 89	5. 65	7,734. 65
27	10. 68	14,176. 26	6. —	7,964. 19
28	11. 40	20,002. 73	6. 37	11,176. 96
29	12. 12	19,317. 40	6. 77	10,790. 33
30	12. 96	25,015. 91	7. 20	13,897. 73
31	13. 80	32,436. 83	7. 66	18,004. 79
32	14. 76	33,255. 76	8. 16	18,385. 30
33	15. 84	33,985. 04	8. 70	18,666. 02
34	16. 92	36,569. 62	9. 28	20,057. 10
35	18. 12	35,147. 45	9. 92	19,241. 87
36	19. 56	41,365. 29	10. 60	22,416. 77
37	21. —	44,681. 91	11. 35	24,149. 51
38	22. 68	47,181. 20	12. 16	25,296. 45
39	24. 48	45,566. 46	13. 05	24,290. 94
40	26. 52	41,534. 30	14. 06	22,020. 07
41	28. 80	53,041. 39	15. 10	27,809. 90
42	31. 32	57,829. 56	16. 29	30,078. 02
43	34. 32	64,587. 84	17. 61	33,140. 79
44	37. 56	59,857. 31	19. 07	30,390. 81
45	41. 40	66,132. 95	20. 71	33,082. 46
46	45. 72	73,962. 62	22. 56	36,495. 99
47	50. 88	65,605. 94	24. 64	31,771. 43
48	56. 88	81,187. 38	27. 01	38,552. 59
49	64. 20	87,829. 77	29. 72	40,658. 89
50	72. 96	105,303. 53	32. 84	47,398. 14
51	83. 76	110,879. 39	36. 45	48,251. 60
52	97. 44	123,579. 74	40. 68	51,593. 02
53	115. 08	101,307. 23	45. 68	40,213. 02
54	138. 86	136,441. 06	51. 67	50,769. 91
55	172. 32	154,422. 84	58. 93	52,809. 53
		1,871,709. 08		883,204. 86

Dans le tableau I, *a*, nous avons classé tous nos fonctionnaires et employés fédéraux ayant un traitement annuel de 750 francs au moins, et nous avons réparti leurs traitements par classes d'âge. Dans le tableau I, *b*, nous avons indiqué, pour chaque classe d'âge, le chiffre de la prime annuelle, payable par acomptes mensuels, nécessaire pour pouvoir retirer, à partir de l'âge de 60 ou 65 ans révolus, une rente viagère de 100 francs; on a en outre calculé, pour les fonctionnaires énumérés au tableau I, *a*, à combien revient, d'après la proportion donnée, une rente équivalant à la moitié du traitement annuel. Pour la pension à partir de 60 ans (non pas à partir de la 60^{me} année, mais bien de 60 ans *révolus*), nous avons pris le tarif de la société d'assurance des fonctionnaires, toutefois la prime nette et non pas la prime brute, en ce sens que nous n'avons pas porté les frais d'administration en compte, mais seulement les rentes résultant des tables de mortalité; la rente à partir de l'âge de 65 ans est calculée de la même manière.

Si le tarif de la société d'assurance nous a paru convenir à ce calcul, c'est précisément par le motif que nos fonctionnaires et employés fédéraux entrent au service à l'âge de 30 ans *en moyenne* *) et qu'en conséquence chacun d'eux aura justement 60 ans après 30 ans de services. Nous obtenons ainsi, dans ce tableau, les frais moyens pour une rente, à partir de l'âge de 60 ans, pour le personnel actuel, en partant de la supposition qu'aucun ne sera pensionné avant cet âge, mais que personne ne se retirera non plus, si ce n'est en conservant ses droits.

Quant à calculer l'assurance pour la somme entière de traitement ou seulement pour une partie de celui-ci, cela peut avoir quelque influence sur la somme totale en francs, mais non pour la proportion en centièmes.

Si maintenant nous calculons, pour ces 5453 fonctionnaires et employés des deux sexes, avec des traitements de 750 francs au moins, avec un chiffre total de 11,084,822 francs, les frais d'une rente annuelle de 50 % du traitement, à partir de l'âge de 60 ans, nous arrivons à fr. 1,871,709. 08 de primes, soit en moyenne 16.₈₉ du traitement; pour 75 %, à fr. 2,807,563. 62 de primes, soit en moyenne 25.₃₃ % du traitement.

La prime serait de plus de moitié moins élevée en prenant pour base une rente à partir de 65 ans révolus :

*) Dans l'enquête de 1881, l'âge moyen d'entrée des fonctionnaires et employés fédéraux était de 31.₃₉ ans pour le sexe masculin et de 30.₅₄ pour le sexe féminin; dans la dernière enquête, ces chiffres sont de 28.₆₃ et 29.₀₃.

pour 50 % du traitement : fr. 883,204. 86 = en moyenne 7.₀₇ du traitement ;

pour 75 % du traitement : fr. 1,324,807. 29 = en moyenne 11.₉₅ du traitement.

La rente payable à partir de l'âge de 65 ans révolus seulement est, il est vrai, bien moins coûteuse, mais les circonstances permettent-elles d'attendre toujours cet âge pour donner la pension ? En cas de négative, les fonctionnaires devenant invalides avant cet âge n'occasionneront-ils pas de nouveau un surcroît important de frais, que les autres ne supporteront pas volontiers s'ils doivent eux-mêmes attendre d'avoir 65 ans révolus ?

Notre calcul démontre ce que coûterait un système de ce genre, qui n'aurait sa raison d'être que si tous les intéressés devenaient invalides déjà à l'âge de 60 ou de 65 ans. En prenant tous les fonctionnaires de l'âge de 16 à 55 ans, l'assurance d'une rente de 50 % du traitement, à partir de 60 ans, coûte chaque année en moyenne 16.₈₉ % de ce traitement ; pour une rente de 75 %, ce chiffre s'élève à 25.₃₃ %, soit au *quart* du traitement. Ces frais sont si énormes que l'on doit d'emblée renoncer à assurer tous les fonctionnaires jusqu'à l'âge de 55 ans pour une rente courant à partir de l'âge de 60 ans, et même à partir de 65 ans. Les jeunes fonctionnaires n'admettraient pas cette prime annuelle de 25.₃₃ % et préféreraient s'assurer, sans subvention fédérale, d'après le chiffre correspondant à leur âge du tarif de la société d'assurance des fonctionnaires.

Nous devrions donc, à cause du chiffre élevé des frais, exclure de l'assurance projetée en cas de vieillesse tous les fonctionnaires âgés de plus de 35 ou 40 ans, ainsi que le font les caisses de pension des employés de chemins de fer, ce qui diminuerait encore bien davantage les intérêts de la génération présente à une assurance de ce genre.

Même en restreignant aux fonctionnaires nouveaux l'obligation de l'assurance, celle-ci reviendrait fort cher. Avec un âge moyen de 30 ans à l'entrée au service, les frais d'assurance (sans frais d'administration) seraient, d'après notre tableau, de 12.₉₈ % de la rente, c'est-à-dire, si cette rente doit être des $\frac{3}{4}$ du traitement, de $\frac{3}{4} \times 12.₉₈ = 9.₇₂ % du traitement, soit presque la dixième partie de celui-ci. Quelle somme énorme, lorsque tous les fonctionnaires, avec un chiffre total de traitements de plus de 13 millions, seront entrés dans l'assurance !$

On peut objecter contre ce calcul que les fonctionnaires ne feront pas tous usage de leur droit à la retraite après 30 années de services. Ceci est juste, mais nous croyons cependant que la plu-

part n'attendront pas longtemps avant de le faire, et si d'un côté ceux qui resteront plus longtemps au service réduisent dans une certaine mesure le chiffre des frais que nous avons obtenu, cette économie sera largement compensée d'un autre côté par les dépenses qu'occasionneront ceux qui doivent être pensionnés pour cause d'infirmité avant d'avoir accompli leur 30^{me} année de services, et ceux qui, bien qu'après 30 années de services, demanderont leur retraite à un âge relativement peu avancé, soit 50—60 ans, et par conséquent recevront leur rente un plus grand nombre d'années.

Nous n'avons pas à nous étendre beaucoup pour montrer par des exemples quelles sont les conséquences financières du système de pensions de retraite après un certain nombre déterminé et trop faible d'années de services et d'années d'âge. En France, où les pensions de retraite dépendent aussi d'un certain nombre d'années de services, et s'élèvent au maximum aux $\frac{2}{3}$, et, pour des traitements de fr. 3200 et plus, au maximum à la moitié du dernier traitement, l'âge moyen auquel les employés civils commencent à recevoir la pension est de 57,4 ans ; à partir de cet âge, les pensionnaires vivent en moyenne encore 14 ans, soit sans occupations soit dans une autre branche d'industrie. Par suite de ce système, le chiffre annuel des pensions civiles se monte à la somme de 61,4 millions de francs, tandis que les retenues de toute nature sur les traitements ne représentent qu'une recette de 24,3 millions. On s'occupe depuis longtemps en France d'une réforme de ce système trop coûteux des pensions, mais cette réforme est rendue difficile par le fait que l'on a assuré aux employés et à leurs veuves et orphelins, en compensation des retenues faites sur les traitements, des droits qui constituent pour le fisc une charge à supporter encore pendant un demi-siècle environ (c'est-à-dire jusqu'à l'extinction de la génération des employés actuels et de leurs femmes), et cela lors même qu'on prendrait d'autres dispositions vis-à-vis des nouveaux employés.

L'Italie se trouve dans le même cas ; l'âge moyen auquel les employés civils perçoivent la retraite est de 56,9 ans.

On nous objectera aussi que la plupart des caisses obligatoires de retraite pour les instituteurs dans les cantons accordent aussi des pensions, sans s'inquiéter s'il y a infirmité ou non, après un certain nombre assez peu élevé d'années de services. Nous répondrons que dans la plupart de ces caisses la pension est si insignifiante qu'elle n'engage personne à prendre sa retraite ; elle est même accordée par quelque caisses comme augmentation de traitement pendant le service actif. D'un autre côté, les quelques caisses de retraite pour les instituteurs qui accordent des pensions plus

élevées, ne possèdent leur organisation que depuis un petit nombre d'années, et n'ont par conséquent pas encore pu fournir la preuve qu'il leur sera possible de tenir leurs engagements dans l'avenir ; au contraire, comme les recettes et les dépenses n'ont pas été calculées d'avance d'une manière technique de telle sorte que les unes et les autres se balancent, plusieurs d'entre elles devront fatalement faire les mêmes expériences que les caisses de secours des chemins de fer. Leurs propres comptes annuels constatent déjà avec inquiétude l'accroissement continu des pensions.

Un droit général à la retraite déjà avant d'avoir atteint l'âge de vieillesse, — cela dépasse nos moyens.

Et nos besoins ! Non seulement le travail est un bienfait pour l'homme, mais il est important pour l'administration de pouvoir faire usage aussi longtemps que possible des connaissances que l'employé n'a acquises que peu à peu à son service, et de ne pas avoir à remplacer plus souvent qu'il est nécessaire des fonctionnaires habiles par de nouveaux employés sans expérience. Ce que nous désirons, c'est pouvoir remplacer à temps les fonctionnaires âgés dont le physique ou l'intelligence laissent à désirer au point de vue des services qu'ils nous rendent. Or, ceci coûterait environ la moitié moins que pensionner tous les employés ayant un certain nombre d'années de services.

4. Dans le cours des délibérations de l'année dernière, on en vint à demander le calcul exact des frais de l'*assurance en cas d'infirmité* pour nos fonctionnaires.

Ce travail a rencontré de grandes difficultés. Tout d'abord parce que nous ne possédions pas de données statistiques qui puissent nous permettre d'établir un ordre d'infirmité pour nos fonctionnaires. Les administrations des chemins de fer allemands ont recueilli à ce sujet le plus grand nombre de matériaux, et leur statistique est peut-être la seule suffisante ; en laissant de côté dans cette statistique les données concernant le personnel des trains et le personnel de surveillance des lignes, il reste les employés de bureau qui représentent un objet d'assurance analogue à celui de nos fonctionnaires. Notre personnel d'employés constitue peut-être un risque moins favorable, et en tous cas les employés de certaines classes de notre administration, les instructeurs et les douaniers, par exemple, sont plus exposés que nos employés ordinaires de bureau au risque d'infirmité.

Notre calcul s'est compliqué ensuite par le fait que les fonctionnaires entrent au service à des âges très-différents. Si tous entraient au service fédéral au même âge, à chaque âge correspondrait un nombre déterminé d'années de services, et ainsi le calcul des

frais des pensions en cas d'infirmité et celui de la valeur actuelle des primes à payer jusqu'au moment de l'infirmité seraient très-simplifiés; mais comme les entrées au service se répartissent sur tous les âges de 16 à 60 ans, nous obtenons un nombre considérable de combinaisons entre années d'âge et années de services, à chacune desquelles correspond une autre valeur de la pension; car une pension de 75 % du traitement a une valeur actuelle bien différente lorsqu'elle est à payer après l'âge de 50 ans ou seulement après 75 (ce qui ne parle pas en faveur de ce mode de calcul).

Puis, à défaut de données individuelles suffisantes sur chacun des fonctionnaires et employés, notre calcul a dû être effectué en supposant d'une manière générale que tout notre personnel était encore apte au service, ce qui nous donne de nouveau un résultat trop favorable si sérieusement nous voulons encore assurer contre l'infirmité les fonctionnaires presque invalides âgés de 60 à 92 ans.

Pour pouvoir exclure de notre calcul les classes d'âge supérieures à 55, 60, 65 et 92 ans, nous prenons tous les employés à partir de l'âge de 16 ans jusqu'à chacun des âges ci-dessus, et nous les considérons chaque fois comme formant un tout, tant par rapport au traitement, qu'en ce qui concerne les primes nécessaires calculées d'après le principe des réserves.

Tous ensemble jusqu'à et y compris	Hommes. Fr.	Femmes. Fr.	Total. Fr.
50 ans . . .	9,305,604	709,002	10,014,606
55 » . . .	10,330,226	754,596	11,084,822
60 » . . .	11,308,617	786,203	12,094,820
65 » . . .	11,870,275	797,713	12,667,988
92 » . . .	12,395,603	815,009	13,210,612

Nous calculons les primes pour les deux cas où une pension serait accordée en cas d'infirmité après 20 et 10 années de services. Dans le premier cas, la pension serait de 60 % après 20 ans de services et augmenterait jusqu'à 75 % après 30 années de services; dans le deuxième cas, la pension serait de 45 % après 10 années de services et augmenterait jusqu'à 75 % après 30 années de service. Dans les différents groupes que nous avons fait, les primes se monteraient dans ces deux cas à :

Tous ensemble jusqu'à et y compris	I.		II.	
	Fr.	%	Fr.	%
50 ans . . .	729,400	7. ²⁸³	813,300	8. ¹²¹
55 » . . .	880,800	7. ⁹⁴⁶	989,500	8. ⁹²⁷
60 » . . .	1,061,300	8. ⁷⁷⁵	1,196,300	9. ⁸⁹¹
65 » . . .	1,186,500	9. ³⁶⁶	1,337,200	10. ⁵⁵⁶
92 » . . .	1,318,000	9. ⁹⁷⁷	1,484,600	11. ²³⁸

Si l'assurance avait été introduite dès le commencement, la prime annuelle moyenne aurait été de :

I.		II.	
Fr.	%	Fr.	%
485,500	3. ₆₇₄₇	590,300	4. ₅₁₂₆

Et si l'on voulait actuellement assurer le personnel des employés avec ces dernières primes, il faudrait qu'il existe une réserve de fr. 10,627,000 dans le premier cas, et de fr. 11,338,000 dans le second, ou qu'on cherche un moyen de se la procurer ultérieurement.

Il est facile de voir ce que deviendraient ces chiffres quand, au lieu d'une pension de 60 à 75 % dans le premier projet et de 45 à 75 % dans le second, on accorderait seulement des pensions de 40 à 50 % et de 30 à 50 % respectivement : le montant des primes et des réserves calculées ci-dessus deviendrait d'un tiers plus petit.

Il est vrai que notre personnel de fonctionnaires est encore jeune, que la plupart de ses places ont été créées seulement dans les 20 dernières années, et que presque la moitié des titulaires de ces places ne comptent pas 10 années de services, et si l'on ne voulait percevoir que juste la somme de primes nécessaire pour faire face aux dépenses annuelles pour pensions d'infirmité, on pourrait commencer cette assurance à un prix modique ; mais les dépenses annuelles augmenteraient progressivement chaque année (même en admettant que le nombre des employés reste le même) jusqu'à un certain moment où ces dépenses resteraient plus ou moins constantes. Mais à ce moment-là ces dépenses annuelles se monteraient d'après le projet I à fr. 1,207,842, et d'après le projet II à fr. 1,360,380, où à $\frac{1}{3}$ de moins quand la pension ne serait que de 40 (30) à 50 % du traitement.

Si un état veut grever son budget d'une dépense croissant ainsi progressivement pendant une longue période d'années sans créer un fonds de réserve à cet effet, il peut le faire ; mais aussitôt que les fonctionnaires sont appelés à payer des contributions, c'est-à-dire, aussitôt qu'on applique le principe tant recommandé de l'assurance, on est en droit de réclamer qu'on fasse usage des principes techniques de l'assurance ; les différentes générations doivent faire les mêmes sacrifices pour jouir des mêmes avantages, la génération actuelle n'a pas à employer le système irrationnel de la répartition pour jouir, au détriment des générations à venir, d'avantages auxquels elle n'a pas droit. La Confédération d'ailleurs n'oserait pas choisir un système d'assurance qu'elle interdit aux sociétés privées.

L'assurance rationnelle ne demande pas quelles primes il faut percevoir pour payer intégralement les pensions de l'année courante, mais bien plutôt quelles primes uniques (contributions d'entrée) et quelle prime annuelle constante chacun des fonctionnaires doit payer afin que ces versements, augmentés de leurs intérêts composés, suffisent exactement pour payer la totalité des pensions futures à accorder à ces employés. C'est dans ce sens que nous avons effectué tous les calculs techniques ci-dessus.

Notre calcul démontre qu'avec une retenue de 2 % sur les traitements, la Confédération aurait encore à faire de beaucoup trop grands sacrifices si elle voulait accorder des pensions d'infirmité comme celles qui sont proposées.

5. Le projet du comité d'initiative des fonctionnaires qui parle d'une retenue de 2 % au maximum — nous devrions bien dire maintenant de 2 % au minimum —, nous fait entrevoir encore une autre difficulté et qui ne nous paraît pas la moindre.

Si nous demandons aux employés du sexe féminin, lesquelles sont en assez grand nombre dans l'administration des postes et des télégraphes, de sacrifier 2 % de leur modeste traitement pour l'assurance des fonctionnaires fédéraux contre l'infirmité, elles nous répondront, et non sans raison, qu'elles ne sont pas entrées dans l'administration fédérale avec l'intention d'y finir leurs jours, et que vu le nombre insignifiant des fonctionnaires du sexe féminin qui restent vraiment toute leur vie au service fédéral, la retenue de 2 % qui leur sera faite profitera bien plus au sexe fort et mieux payé qu'à elles. Puis pour les fonctionnaires dans les petits bureaux de poste à la campagne, lesquels font tout aussi bien leur service à 70 ans qu'à 40, parce que tous les membres de leur famille peuvent s'en occuper, sous leur surveillance, la perspective ne serait pas grande de recevoir une fois la contrevalet de leurs versements; car enfin nous ne pourrions pas nous résoudre, pour la seule raison qu'ils ont payé des primes, à congédier ces fonctionnaires pour leur payer inutilement une pension et nommer un remplaçant.

Plusieurs autres employés dont le service est simple et purement mécanique trouveront également que le prix de cette assurance d'une pension d'infirmité est trop élevé, car ils pourront continuer leur service d'une manière plus ou moins satisfaisante jusqu'à leur mort; et réduire leurs légers appointements en leur offrant une pension et en nommant un remplaçant ne serait pas plus dans leur intérêt que dans le nôtre.

Ensuite si le droit à la pension n'est acquis qu'après 20 ans de services, les fonctionnaires d'âge avancé qui entreront au service fédéral se diront: ou bien je n'atteindrai pas comme actif l'âge

qui me donne droit à toucher ma pension, ou si mes forces me sont conservées jusqu'alors, ma pension, dans ce cas favorable, est loin d'avoir la même valeur que celle de ceux qui la perçoivent à un âge moins avancé où j'aurais été obligé, en cas d'infirmité, à me retirer sans avoir droit à aucune retraite.

Si l'on considère ensuite qu'en général une faible minorité des fonctionnaires deviennent invalides longtemps avant la mort et restent invalides pendant un temps assez long pour que la pension puisse être regardée comme un besoin et un bienfait, que par contre le plus grand nombre d'entre eux sont enlevés à leur famille par la mort, il peut paraître étrange que l'on ne pense au système obligatoire et à une subvention fédérale efficace que pour le cas qui fait l'exception, pour le cas d'infirmité, tandis qu'il serait aussi bien nécessaire que l'on s'occupât de l'assurance en cas de décès. Et mettre à contribution les épargnes possibles de l'employé, dès son entrée au service, en faveur de l'assurance en cas d'infirmité aurait sans doute pour conséquence de lui enlever les moyens de s'assurer pour les cas de décès. Alors les familles des employés morts avant d'avoir droit à la pension réclameraient assistance de celui qui a contraint leur chef à s'assurer — sinon pourquoi, se demanderaient-elles, avons-nous payé si longtemps des primes?

S'excusera-t-on en disant que c'est pour cela qu'il existe une société d'assurance des fonctionnaires subventionnée par la Confédération, et qu'il n'est pas nécessaire qu'une seule et même caisse exploite l'assurance en cas d'infirmité en même temps que l'assurance au décès, à l'instar des caisses des compagnies de chemins de fer? Ce dernier point est parfaitement exact; la séparation des deux assurances présente des avantages incontestables. Mais il n'existe pas seulement cette différence formelle extérieure entre les mesures de prévoyance que l'on propose pour les fonctionnaires fédéraux, et l'assurance des *employés de chemins de fer*. La différence capitale consiste en ce que les compagnies de chemins de fer subventionnent*) dans la même mesure l'assurance au décès et l'assurance en cas d'infirmité, en supportant pour chacune environ la moitié des frais, tandis que la subvention de la Confédération à l'assurance au décès représente bien peu de chose vis-à-vis de ce que la Confédération aurait à faire, ce qui fait justement que l'assurance au décès absorbe les épargnes des fonctionnaires. Si la Confédération soutenait l'assurance au décès dans une mesure aussi large que les compagnies de chemins de fer, les fonctionnaires fédéraux pourraient tout aussi

*) Une de nos compagnies de chemins de fer suisses, la plus grande (S. O. S.), se charge de l'intégralité des frais pour pensions aux employés ayant plus de 20 années de services.

bien que les employés de chemins de fer participer à l'assurance en cas d'infirmité. C'est du moins ce que l'on oserait attendre d'eux.

Si les compagnies de chemins de fer exigeaient de leurs employés, comme on conseille actuellement à la Confédération de le faire, qu'ils sacrifient toutes leurs économies possibles en faveur de l'assurance obligatoire contre l'infirmité, et que par contre elles subventionnaient annuellement l'assurance des veuves et orphelins à raison de pas même fr. 10 par employé (comme la Confédération), on ne manquerait pas de leur adresser le reproche que toute leur assurance des employés ne tend qu'à pouvoir se débarrasser facilement du serviteur qui a fait son devoir et qui ne peut plus le faire, et qu'elles lui font encore payer la moitié des frais dans ce but.

Les caisses d'instituteurs obligatoires ou facultatives existantes dans presque tous les cantons ne s'occupent pas non plus seulement de l'assurance en cas d'infirmité ou de vieillesse. Aucune d'elles n'exploite l'assurance en cas d'infirmité ou de vieillesse seule à l'exclusion de l'assurance des veuves et des orphelins; les subventions des états ou des communes à ces caisses reviennent aussi bien aux veuves et aux orphelins qu'aux instituteurs âgés; même dans un certain nombre de cantons, Zurich, Berne, Bâle-ville, Schaffhouse, Argovie (Lucerne et St-Gall seulement par rapport aux maîtres secondaires) l'état supporte seul les frais pour les pensions de retraite aux instituteurs, et les contributions de ceux-ci aux caisses d'instituteurs peuvent être employées intégralement en faveur de l'assurance des veuves et des orphelins. A Zurich, l'état non-seulement supporte à lui seul les frais des pensions de retraite aux instituteurs de toutes les classes et aux ecclésiastiques, mais encore il se charge d'une grande partie des frais de l'assurance des veuves des instituteurs primaires et secondaires et des ecclésiastiques. La Confédération a adopté le même système vis-à-vis des professeurs de l'école polytechnique.

6. Nous ne citons pas ces exemples avec l'intention de préciser l'assurance de fonctionnaires fédéraux et celles de leurs veuves et orphelins dans la même forme que la plupart des caisses des chemins de fer et des caisses d'instituteurs, par une seule et même caisse qui serait alimentée pour une *moitié* par la Confédération; la Confédération peut contribuer pour une *moitié* aux frais sans que pour cela sa contribution se répartisse *par parties égales* sur l'assurance en cas de vieillesse et sur l'assurance en cas de décès.

Comme d'après les expériences de nos compagnies de chemins de fer l'assurance en cas d'infirmité et l'assurance des veuves et des orphelins occasionnent approximativement les mêmes frais, la

répartition de ces frais pourrait se faire de cette manière que la Confédération se charge complètement de l'une de ces assurances (l'assurance en cas d'infirmité), et que par contre elle laisse à l'employé, comme jusqu'ici, le soin d'assurer le sort de sa famille, en se bornant à une faible subvention qui serait nécessaire pour prévenir les déficits qui pourraient résulter d'un surcroît de mortalité.

Une répartition semblable de la charge n'est absolument pas chose nouvelle chez nous. La Confédération elle-même l'emploie de la façon la plus libérale vis-à-vis des professeurs de l'école polytechnique; le canton de Zurich, vis-à-vis de tous les membres du corps enseignant, et vis-à-vis des ecclésiastiques; cette répartition des frais est effectuée encore d'une manière plus précise par rapport aux instituteurs et aux ecclésiastiques dans les cantons de Berne et de Bâle-ville.

Dans les cantons, ce mode d'assurance ne s'est pas arrêté aux instituteurs et aux ecclésiastiques. Dans les cantons de Vaud et de Genève, d'autres fonctionnaires publics et les gendarmes reçoivent des pensions directement de la caisse d'état; Bâle-ville a introduit le même système par sa loi du 22 octobre 1888. Les dépenses directes de la caisse d'état pour pensions et dotations, indépendamment des contributions aux caisses spéciales pour la vieillesse et pour les veuves, se sont montées, en 1888, dans les cantons ci-dessus mentionnés, aux chiffres suivants:

Zurich	fr. 129,008. 43 *)
Berne	» 111,248. 45
Bâle-ville	» 82,441. 50
Vaud	» 138,496. 55 **)
Genève	» 84,291. 60 ***)

fr. 545,486. 53

En présence du fait que 5 cantons avec une population de 1,310,000 âmes ont dépensé en 1888 une somme de plus d'un demi-million de francs pour pensions et dotations, et que dans d'autres cantons qui n'ont pas cette institution, l'on se plaint de ce que l'on est obligé de conserver, au grand détriment de l'ensemble, des fonctionnaires âgés ou invalides et devenus impropres au service, il n'y a rien d'étonnant si la Confédération, qu'on charge de

*) Y compris fr. 6355. 48 accordés en supplément de traitement après le décès.

**) Déduction faite des modiques recettes de la caisse d'état pour les pensions du corps enseignant.

***) Y compris les sommes payées en capital aux employés qui ont perdu leur place par suite d'une révision de la loi.

plus en plus de résoudre les questions les plus difficiles, commence à sentir enfin le besoin pressant de mettre à la retraite les fonctionnaires et employés dont le travail n'est plus en rapport avec la place qu'ils occupent.

On ne pourra pas sérieusement s'opposer à l'introduction d'un système de pensions semblable dans la Confédération pour la raison que des pays monarchiques en ont reconnu la nécessité et ont créé aussi des institutions de ce genre; il arrive assez souvent que l'on nous recommande de suivre l'exemple de nos voisins dans d'autres occasions.

Le système des caisses de retraite qu'on voudrait nous voir adopter est aussi une création étrangère. Dans tous les cas, il nous sera difficile de trouver un expédient qui n'aura pas encore été essayé dans quelque autre nation. Comme il nous a paru plus avantageux de faire un examen comparatif des essais fait dans d'autres pays, plutôt que de les dédaigner, nous avons considéré ce qui se fait à l'étranger, et si vous, monsieur le président et messieurs, parcourez la comparaison internationale rédigée par le directeur de notre bureau des assurances et annexée au présent message, vous y verrez que nous avons tiré profit des expériences faites en dehors de la Suisse en matière d'assurance des fonctionnaires.

C'est ainsi que nous sommes arrivés à ne pas suivre l'exemple donné par la *France* et l'*Italie* avec leurs caisses de retraite, mais à séparer les pensions d'infirmité de l'assurance des veuves et des orphelins, comme cela se pratique en Allemagne, par exemple.

Par contre, les résultats financiers que le système de pensions des employés invalides a donnés dans les grands états allemands ne nous ont pas engagés non plus à adopter ce système.

En Prusse, la pension en cas d'infirmité est de 25 % du traitement après 10 années de services et monte jusqu'à 75 % après 40 années de services; le chiffre des pensions s'est élevé en 1887 à 8,8 % des traitements; en Wurtemberg, avec une pension de 40 à 85 %, ce chiffre est de 10,48 % des traitements; dans le grand-duché de Bade, avec une pension de 56 à 80 %, 8,8 % des traitements; en Bavière, avec une pension de 70 à 100 % et droit à la pension pour le traitement entier à partir de 40 années de services ou de 70 années d'âge, ce chiffre se monte même à 18,8 % des traitements.

Ces chiffres nous montrèrent bien que nous ne pouvions pas vous proposer un système de pensions de cette nature, bien que les résultats dans les premières années ne seraient pas aussi défavorables.

Quelque convaincus que nous soyons qu'en laissant aux employés le soin d'assurer eux-mêmes l'avenir de leur famille, nous serons forcés alors de nous charger seuls des pensions d'infirmité, que par cette répartition de la charge chaque partie y trouvera son intérêt, et qu'on a par là coupé court à toutes les réclamations de ceux qui quittent le service, soit volontairement, soit parce qu'ils n'ont pas été renommés, nous avons cherché néanmoins, d'un autre côté, à ménager le fisc le plus possible et nous avons par conséquent présenté des propositions d'après lesquelles les sacrifices que l'on s'imposera seront compensés par les services que l'on rendra à l'administration.

III. Propositions finales.

1. Nous avons vu que soit l'assurance en cas de vieillesse, avec retenue sur le traitement, soit le système des pensions d'invalides payées exclusivement par l'état, occasionneraient à la Confédération des sacrifices revenant régulièrement et croissant chaque année, dont nous ne pouvons supposer l'adoption ni par vous ni par le peuple.

Or, nous n'ignorons pas les préjugés qui existent à propos de tous les chiffres de traitements annuels fixes et surtout contre toute dépense fixe comme pension ; ces préjugés se feraient lors d'une votation populaire. Comme l'agriculteur produit lui-même en presque totalité et le petit industriel de la campagne au moins en partie les objets nécessaires à la consommation et qu'en conséquence ni l'un ni l'autre n'a pour habitude de calculer en numéraire les frais annuels de l'entretien de sa famille, des traitements de 3000 ou 4000 francs seulement leur apparaissent comme des recettes considérables, tandis que peut-être ils devraient dépenser eux-mêmes, sans le savoir, une somme supérieure, s'ils étaient obligés de payer en argent comptant tout ce qu'ils consomment. Et celui qui exerce une profession agricole ou industrielle pour son propre compte et qui peut proportionner à ses forces physiques du moment la répartition du travail avec les membres de sa famille comprendra encore bien moins comment d'autres peuvent avoir l'idée de pourvoir à leur vieillesse.

Or, cette adaptation de la tâche à accomplir à la capacité individuelle de production est impossible dans la plus grande partie de notre organisation d'état, où la plupart des fonctionnaires ont à la fois leur salaire fixe et déterminé par la loi et leur tâche précise. Si un fonctionnaire ne peut plus venir à bout de sa tâche, il est nécessaire de l'écartier, sous peine de voir l'état subir un dommage notable. L'expérience de chaque jour nous démontre, de plus, que le fonctionnaire de l'état, même celui qui arrive à un traitement

supérieur (et cela, dans la règle, seulement au bout de bien des années), ne gagne pas assez pour vivre, sur ses vieux jours, de ce qu'il a pu économiser et pour laisser en outre quelque chose à sa famille. Ce qu'il peut épargner, il l'emploie en première ligne à s'assurer en cas de décès; il croirait agir en égoïste s'il négligeait cette précaution pour s'assurer à lui-même une rente de vieillesse, qui est coûteuse et qui n'est nécessaire que dans des cas exceptionnels.

La Confédération ne peut cependant pas renvoyer purement et simplement les fonctionnaires qui ne suffisent plus à leur tâche et qui sont devenus, à son service, incapables de travailler, pas plus que ne le font les cantons, les communes et même les particuliers. Vous n'avez jamais non plus, vous-mêmes, émis de vœu dans ce sens, bien que le nombre de ces fonctionnaires insuffisants augmente visiblement.

Comme il faut faire quelque chose dans ce domaine et que la voie indiquée dans le postulat du 30 juin 1887 et précisée par un comité nommé par nos fonctionnaires a été reconnue comme menant trop loin, nous en revenons à notre projet de 1881, qui a déjà été adopté par l'une des deux chambres et qui n'a en réalité été ajourné que par suite de faits politiques de nature passagère.

Nous devons donc nous demander encore une fois combien la Confédération, sans surcroît de dépenses et seulement en appliquant d'une manière plus logique les fonds qu'elle a à sa disposition, serait en état de donner aux fonctionnaires licenciés comme invalides. Il est évident, en effet, que, pour la plus grosse part du traitement, elle ne reçoit pas de contre-valeur de ceux qui sont plus qu'à moitié invalides, et en outre que, si elle les remplaçait par des individus plus jeunes, elle ferait pendant les premières années, sur les traitements, une économie qu'elle pourrait employer à indemniser les invalides. Cette économie, qui constitue environ $\frac{1}{3}$ du traitement, pourrait être appliquée à une pension lorsque la personne à pensionner n'a pas à vivre plus longtemps que la durée de l'économie (le remplaçant doit, au bout de quelques années, avoir le traitement plein); toutefois, on ne doit pas l'admettre comme règle; aussi l'indemnité ne doit-elle pas dépasser le chiffre de l'économie réalisée pendant les années suivantes; elle devra, en conséquence, consister ordinairement en un capital représentant l'économie faite pendant 4 à 6 ans, soit $1\frac{1}{2}$ ou 2 ans de traitement. Ce mode d'indemnité est déjà usité çà et là dans diverses administrations.

Lorsqu'il s'agit de remplacer des professeurs ou des ecclésiastiques, c'est sans doute la pension qui est la règle. Les personnes de ces catégories ne peuvent guère, à cause de leurs habitudes et aussi de l'opinion publique, entreprendre une autre occupation sur leurs vieux jours. Il en est autrement du fonctionnaire, qui n'a pas

cessé de s'occuper d'affaires. Si sa veuve peut, à l'aide du capital qu'elle reçoit de la société d'assurance, commencer un commerce, la chose est encore plus facile si le fonctionnaire lui vient en aide par son expérience; avec une dotation en capital et la coopération des siens, l'employé licencié peut trouver de nouvelles ressources dans une petite exploitation agricole ou industrielle, dans un commerce en détail ou dans une agence pour une grande entreprise, ou encore en s'intéressant financièrement à une entreprise de ce genre, créée par un de ses enfants majeurs ou par un parent. Ce n'est qu'exceptionnellement, lorsqu'il s'agit de fonctionnaires tout à fait invalides et sans famille, qui ne peuvent plus songer à utiliser leurs forces, qu'il sera nécessaire d'allouer une pension de retraite, qui dans la règle ne sera payée que pendant un petit nombre d'années.

En nous plaçant à ce point de vue, qui était déjà le nôtre en 1881, nous avons dressé à nouveau non seulement l'état complet de nos fonctionnaires, mais encore celui des invalides; par rapport à ces derniers, nous avons inscrit le traitement actuel et, s'il a déjà été diminué, l'ancien traitement plein (y compris les provisions), leur âge et leurs années de services, le degré d'invalidité et la valeur en espèces de leur travail actuel de l'année; nous avons considéré, en outre, si le fonctionnaire pouvait, avec l'aide des membres de sa famille, suffire à sa tâche, et, dans la négative, quels frais occasionnerait son remplacement.

Les chefs des diverses branches de service ont compté 362 fonctionnaires plus ou moins invalides ($\frac{1}{4}$, $\frac{2}{4}$, $\frac{3}{4}$, $\frac{4}{4}$) ayant un traitement de fr. 750 et plus. Sur ce nombre, nous avons cru pouvoir d'emblée en déduire 108, pour lesquels il n'y a pas urgence pour le moment, parce que, d'après leur âge, la valeur de leur travail et l'importance des fonctions revêtues par eux, on pouvait en conclure qu'il était possible de les conserver à leur place pendant quelque temps encore; en outre, 111 invalides ont été exclus de notre calcul de frais, parce qu'ils peuvent suffire à leur tâche avec l'assistance des membres de leur famille et qu'il n'y a ainsi aucune nécessité à les forcer de changer de vocation*). Les 143 invalides qui restent après ce triage se répartissent sur les branches de service suivantes: postes 89 (dont 2 du sexe féminin), télégraphes 9, finances et péages 41, militaire 4.

*) Si l'on songe qu'il y aura rarement nécessité pratique de congédier pour cause de vieillesse, en leur payant un capital de retraite, les buralistes de poste de la campagne, que les aides de bureau qui ont un travail plutôt mécanique peuvent, dans la règle, exercer leurs fonctions jusqu'à l'année de leur décès, et que les fonctionnaires du sexe féminin ne restent qu'exceptionnellement au service jusqu'à leur vieillesse, on devra aussi reconnaître qu'une retenue générale sur le traitement, destinée à assurer l'exécution du système d'indemnité, ne serait pas justifiée, alors même que ce système aurait pour conséquence un surcroît de dépense pour la Confédération.

Tableau II. Dépenses actuelles et futures pour les fonctionnaires invalides, d'après le système des pensions et celui des indemnités payées une fois pour toutes.

Age des invalides.	Nombre.	Traitement normal avant l'infirmité (y compris les provisions).	Traitement actuel (y compris les provisions).	Valeur réelle du travail.	Frais du remplacement éventuel.	Montant d'une pension de 34 à 50 % du traitement plein.	Valeur actuelle de cette pension.	Montant de l'indemnité de 2 années de traitement plein (y compris les pr. viés).
Ans.		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
30 - 39	4	9,821	9,821	1,300	7,148	3,496	36,835	19,642
40 - 44	5	14,256	12,252	3,050	8,148	5,694	61,892	28,512
45 - 49	6	15,357	14,157	3,267	7,388	6,437	69,054	30,714
50 - 54	11	30,657	28,773	8,017	20,748	13,334	138,524	61,314
55 - 59	16	36,617	31,237	11,271	19,262	16,683	157,217	73,234
60 - 64	27	68,086	64,462	31,636	46,636	32,140	264,168	136,172
65 - 69	24	53,532	45,840	10,759	31,303	25,799	180,838	107,064
70 - 74	29	72,277	66,632	33,585	42,396	34,807	199,335	144,554
75 - 79	12	29,165	25,392	8,545	12,668	14,392	64,452	58,330
80 - 84	4	7,188	6,540	960	4,208	3,431	12,232	14,376
85 - 89	4	9,408	7,860	—	3,000	4,704	12,332	18,816
90 et plus	1	864	864	—	840	432	779	1,728
De ce nombre, ont moins de :	143	347,228	313,830	112,390	203,745	161,349	1,197,658	694,456
15 ans de services	9	16,954	15,430	7,361	13,173	5,764	52,717	33,908
20 » » »	25	51,222	48,810	17,431	37,357	18,540	176,573	102,444

Nous avons maintenant calculé (voir tableau II) à combien s'élèverait l'indemnité de deux années entières de traitement, et nous avons comparé le résultat avec les frais d'une modeste pension de $\frac{1}{3}$ à $\frac{1}{2}$ du traitement touché en dernier lieu (34 % pour les fonctionnaires ayant moins de 15 ans de services, 35 % pour 15 ans, 36 % pour 16 ans, et ainsi de suite, toutefois avec maximum de 50 %). Nous avons trouvé que le paiement d'une pension, même modique, calculée d'après la valeur du capital qu'elle représente, grève l'avenir d'une somme presque deux fois aussi forte que si l'on résout la question par le système de l'indemnité payée une fois pour toutes au fonctionnaire.

Si l'on considère maintenant les ressources qui sont à notre disposition pour payer cette indemnité, on peut calculer de deux façons. On peut admettre que la Confédération, en échange des 313,830 francs qu'elle paie actuellement (y compris les provisions) aux 143 fonctionnaires invalides, ne reçoit que pour 112,390 francs de travail, et qu'elle donne ainsi 201,440 francs, soit à peu près les $\frac{2}{3}$, sans compensation; on trouve alors que l'indemnité est presque couverte, au bout de trois ans, par l'économie réalisée sur le système actuel. On peut aussi, d'autre part, prendre en considération le fait que, en remplaçant les invalides par des fonctionnaires plus jeunes, on n'économise pas la somme entière de 201,440 francs, mais seulement $313,830 - 203,745 = 110,085$ francs, en obtenant toutefois, soit au point de vue de la quantité soit à celui de la qualité, une plus forte dose de travail que maintenant; d'après ce calcul, les indemnités payées une fois pour toutes ne seraient couvertes par l'économie qu'au bout de 6 ans environ. Dans tous les cas, ce dernier calcul démontre aussi les avantages que ce système promet à l'administration sans surcroît notable de dépenses. Le calcul (tableau II) comprend d'abord tous les invalides désignés comme devant absolument être remplacés, quel que soit le nombre de leurs années de services; il montre ensuite quelle différence de résultat on obtient en excluant les fonctionnaires comptant moins de 15 ou même moins de 20 années de services.

2. Tout en maintenant, ainsi que nous l'avons déjà fait observer, le point de vue de notre projet du 29 novembre 1881, nous avons cependant cru devoir, en regard des débats qui ont eu lieu dans le sein des chambres fédérales, y apporter certaines modifications.

Nous sommes d'accord avec le conseil des états que la pension de retraite à payer dans des cas exceptionnels ne doit pas excéder 50 %, toutefois en calculant ce chiffre sur le traitement *plein* perçu en dernier lieu, et non pas sur celui qui a été payé immé-

diatement avant le licenciement, attendu que les traitements de divers fonctionnaires ont déjà été plus ou moins réduits pour cause d'invalidité. Nous nous rangeons aussi à la restriction proposée en second débat par la commission du conseil des états et consistant en ce que cette pension de retraite ne puisse dépasser 1800 francs.

Par contre, nous estimons insuffisant le maximum (7200 francs) proposé complémentirement par cette commission pour l'indemnité à payer une fois pour toutes, et nous exprimons le désir qu'on n'apporte pas de réduction à notre proposition sur ce point. La somme de 7200 francs n'est point l'équivalent d'une pension de retraite de 1800 francs; elle lui est de beaucoup inférieure. La valeur actuelle d'une pension annuelle de retraite de 100 francs, payable par mois, est (au taux d'intérêt de 3 $\frac{1}{2}$ %) :

pour l'âge de 60 ans, de fr.	886.	82
» » » 65 » » »	760.	81
» » » 70 » » »	623.	08
» » » 75 » » »	488.	10,

et ne devient inférieure au quadruple de la pension que pour l'âge de 80 ans, où la valeur actuelle de la pension est de fr. 373. 16. Lorsqu'il s'agit d'un âge avancé, la pension de retraite est ainsi moins onéreuse; dans les autres cas, le paiement d'un capital équivalent à deux fois le traitement annuel est plus économique que la pension maximum proposée.

Quant à la restriction adoptée par le conseil national en ce qui concerne le chiffre de traitement à prendre en considération, nous nous sommes déjà prononcés à ce sujet (chiffre I, 5).

Une autre question à résoudre est celle de savoir si l'on doit exiger un temps minimum de service, et éventuellement lequel. D'après la décision du conseil national, notre loi ne serait applicable qu'aux fonctionnaires et employés comptant au moins 20 ans de services. Dans beaucoup de cas, la conséquence pratique de ce principe serait que l'on devrait encore conserver pendant un certain nombre d'années, au détriment de l'administration, un fonctionnaire devenu impropre au service, et qu'on ne le congédierait, en lui payant un capital, que lorsqu'il aurait atteint ce chiffre d'années de services, au lieu de le faire de suite. Cette considération militerait en faveur de la suppression de toute disposition restrictive. Toutefois, afin de se soustraire au danger d'avoir à prendre des mesures de prévoyance en faveur d'individus déjà sur le point de devenir invalides que l'on fait entrer au service de la Confédération pour les faire entretenir par elle, nous estimons qu'une disposition restrictive est nécessaire; mais nous croyons que celle qui a été adoptée par le conseil des états (15 années de services) est plus que suffi-

sante. Quant à savoir dans quelle mesure le nombre des années de services devra être pris en considération pour déterminer le chiffre de l'indemnité, ce sera l'affaire du règlement, ainsi que tous les autres points concernant l'exécution, attendu qu'il faut ici faire entrer en ligne de compte bien des éléments que le législateur ne peut pas prévoir d'avance.

Cette loi doit-elle, comme nous l'avions proposé précédemment, former une partie intégrante de la loi sur les traitements qui devra être présentée prochainement, ou doit-elle être discutée séparément? Au point de vue purement théorique, la première alternative paraît plus logique. Toutefois, ceux qui ont à cœur de voir aboutir et entrer bientôt en vigueur une nouvelle loi sur les traitements ne voudront pas augmenter encore, en la compliquant de la question actuelle, les difficultés inhérentes à une loi de ce genre. Il paraît plus pratique de séparer les deux objets et, dans ce cas, de régler définitivement celui qui nous occupe, afin que nous sachions où nous en sommes sous ce rapport, lors de l'adoption de la loi sur les traitements. Les électeurs ne seront pas ainsi obligés de répondre aux deux questions à la fois par un oui ou par un non.

Nous estimons qu'il va de soi que cette affaire doit être résolue par une loi soumise au referendum, et, en cas de doute, nous l'exigerions même. Nous sommes convaincus que les mesures que nous vous proposons sont absolument nécessaires, si notre administration veut se montrer à la hauteur de la tâche qui lui est confiée; en outre, que le surcroît de dépenses qu'elles occasionneront n'entre pas en ligne de compte à cause de son peu d'importance, et même qu'aucun système de pensions des fonctionnaires ne coûtera à l'état les sommes qu'il aurait à payer si les défauts que nous avons relevés s'aggravaient en se perpétuant.

En vous recommandant vivement de régler cette question soulevée à bien des reprises par vous, nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, monsieur le président et messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 novembre 1889.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le vice-président :

L. RUCHONNET.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Tableau III. Fonctionnaires et employés fédéraux répartis selon l'âge, le sexe et le service.

Age.	Chancellerie fédérale.		Dép. des affaires étrangères.		Département de l'intérieur.		Dép. de justice et police.		Département militaire.		Département des finances.		Péages.		Postes.		Télégraphes.		Dép. de l'indust. et de l'agric.		Chemins de fer.		Tribunal fédéral.		Total.			
	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	M.	F.	
16—20 ans	2	—	—	—	—	—	7	—	—	125	20	16	11	—	—	—	—	—	—	150	31							
21—30 »	3	6	12	5	56	16	273	1	1082	157	96	88	24	4	—	—	—	—	1577	246								
31—40 »	7	7	13	5	132	15	205	2	1522	206	146	97	31	8	4	—	—	—	2095	305								
41—50 »	6	3	6	1	114	11	155	1	1317	189	83	50	27	5	3	—	—	—	1731	240								
51—60 »	8	2	3	1	76	4	144	2	968	134	41	16	15	5	1	—	—	—	1268	152								
61—70 »	2	1	3	2	26	5	64	—	520	49	20	3	6	1	1	—	—	—	651	52								
71—80 »	2	—	1	—	2	1	27	—	126	11	4	—	1	—	—	—	—	—	164	11								
81—90 »	—	—	—	—	—	—	2	—	15	2	—	—	—	—	—	—	—	—	17	2								
91—92 »	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—								
Total	30	19	38	14	406	52	877	6	5676	768	406	265	104	23	9				7654	1039								
							883		6444		671								8693									

Tableau IV.

Fonctionnaires et employés fédéraux répartis selon l'âge, le sexe et les classes de traitement.

636

Age.	Fr. 1-499.	Fr. 500 à 599.	Fr. 600 à 749.	Fr. 750 à 999.	Fr. 1000 à 1499.	Fr. 1500 à 1999.	Fr. 2000 à 2999.	Fr. 3000 à 3999.	Fr. 4000 à 4999.	Fr. 5000 à 5999.	Fr. 6000 et plus.	Total.			
Nombre des fonctionnaires.												Nombre.	%		
Sexe masculin.															
16-20	14	7	10	11	72	33	2	1	—	—	—	150	2.0		
21-30	104	26	79	76	497	466	268	52	4	3	2	1577	20.6		
31-40	184	64	110	97	342	455	448	342	39	7	7	2095	27.4		
41-50	228	66	108	133	260	337	207	286	79	14	13	1731	22.6		
51-60	248	65	91	101	177	217	96	183	47	21	22	1268	16.6		
61-70	143	39	52	57	107	88	61	71	18	6	9	651	8.5		
71-80	37	18	22	13	28	14	10	13	5	4	—	164	2.1		
81-90	5	2	1	1	2	3	—	2	1	—	—	17	0.2		
92	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	0.0		
Total	963	287	473	490	1485	1613	1092	950	193	55	53	7654	100.0		
Sexe féminin.												Nombre.	%		
16-20	8	—	1	1	13	8	—	—	—	—	—			31	3.0
21-30	94	6	14	13	44	52	23	—	—	—	—			246	23.7
31-40	95	17	28	25	36	31	68	5	—	—	—			305	29.4
41-50	94	19	27	27	26	20	17	10	—	—	—			240	23.1
51-60	65	11	20	15	24	10	6	1	—	—	—			152	14.6
61-70	21	5	10	5	6	3	1	1	—	—	—			52	5.0
71-80	2	—	2	5	2	—	—	—	—	—	—			11	1.0
81-90	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—			2	0.2
91-92	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			—	—
Total	380	58	103	91	151	124	115	17	—	—	—			1039	100.0
Total	1343	345	576	581	1636	1737	1207	967	193	55	53			8693	—

Tableau V.

Fonctionnaires et employés fédéraux répartis d'après les années de services, le sexe et les classes de traitement.

Années de services.	Fr. 1-499.	Fr. 500 à 599.	Fr. 600 à 749.	Fr. 750 à 999.	Fr. 1000 à 1499.	Fr. 1500 à 1999.	Fr. 2000 à 2999.	Fr. 3000 à 3999.	Fr. 4000 à 4999.	Fr. 5000 à 5999.	Fr. 6000 et plus.	Total.		
Sexe masculin.													Nombre.	%
0-4	296	94	158	155	691	533	165	67	25	3	6	2193	28.6	
5-9	189	59	91	100	281	378	272	65	17	6	10	1468	19.2	
10-14	212	48	89	87	234	282	423	131	34	6	20	1566	20.5	
15-19	120	33	50	68	118	198	107	262	22	6	4	988	12.9	
20-29	89	27	57	47	111	161	79	293	51	13	6	934	12.2	
30-39	57	26	28	33	50	61	46	132	44	21	7	505	6.6	
Total	963	287	473	490	1485	1613	1092	950	193	55	53	7654	100.0	
Sexe féminin.														
0-4	134	26	38	33	73	64	15	—	—	—	—	383	36.9	
5-9	92	16	29	23	34	31	30	1	—	—	—	256	24.6	
10-14	94	10	17	25	29	19	51	3	—	—	—	243	23.9	
15-19	48	3	10	8	10	7	16	10	—	—	—	112	10.8	
20-29	12	3	8	2	2	2	3	3	—	—	—	35	3.4	
30-39	—	—	1	—	3	1	—	—	—	—	—	5	0.5	
Total	380	58	103	91	151	124	115	17	—	—	—	1039	100.0	
Total	1343	345	576	581	1636	1737	1207	967	193	55	53	8693	—	

Projet.

Loi fédérale

concernant

la retraite des fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

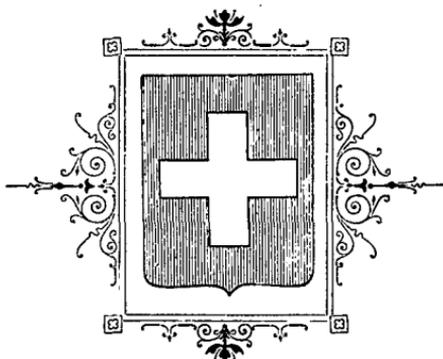
vu le message du conseil fédéral du 19 novembre 1889,

décète :

Art. 1. Le conseil fédéral est autorisé à payer, lors de leur retraite ou en cas de non-réélection, aux fonctionnaires et employés ayant accompli au moins quinze années de services fidèles et consciencieux dans l'administration fédérale, et que l'âge ou des infirmités contractées au service rendent incapables de continuer à remplir convenablement leurs fonctions, une indemnité s'élevant au plus au double de leur traitement annuel complet, calculé d'après la moyenne des trois dernières années, ou, dans des cas exceptionnels, une pension de retraite jusqu'à concurrence de 50 % de ce traitement, avec maximum de 1800 francs par an. Sont réservées les dispositions fédérales qui prévoient un autre mode d'indemnisation pour certaines classes de fonctionnaires ou employés fédéraux.

La somme dont la Confédération peut disposer à cet effet est fixée par le budget annuel.

Art. 2. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.



Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale
concernant les armoiries de la Confédération suisse.

(Du 12 novembre 1889.)

Monsieur le président et messieurs,

Les investigations auxquelles nous avons fait procéder par les archives fédérales au sujet des armoiries de la Confédération, pour nous conformer à votre postulat du 24 juin de l'année courante, ont fourni à peu près le même résultat que les recherches officielles entreprises dans le temps par M. le D^r Stanz, armoriste et peintre sur verre, en vue d'établir le cycle des armoiries destiné à orner les fenêtres de la salle du conseil des états, et compilées dans une brochure imprimée.

Ces recherches, basées sur des documents authentiques, s'accordent à établir que l'usage de la croix blanche à titre d'insigne collectif des confédérés dans leurs expéditions guerrières et dans d'autres occasions remonte loin, mais que les armoiries fédérales proprement dites, avec la croix blanche comme symbole, n'ont surgi que pendant le siècle actuel.

Dans l'ancien temps, lorsque la Confédération comme telle ne possédait pas encore d'armoiries, celles de l'ensemble étaient repré-

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la retraite de fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de travailler. (Du 19 novembre 1889.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1889
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.01.1889
Date	
Data	
Seite	601-640
Page	
Pagina	
Ref. No	10 069 544

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.