

FX/rb

DE LA RETRIBUTION DANS LE SERVICE EXTERIEUR

M. le Ministre Clottu m'a chargé de vous entretenir de la question de la rétribution dans le service extérieur. Question délicate s'il en est. Elle pose à la fois des problèmes techniques, d'ordre juridique ou statistique, et des questions de nature psychologique.

Dans la fonction publique, le salaire ne peut pas être déterminé selon les lois de l'offre et de la demande comme dans l'économie privée. La rétribution doit répondre à certaines règles et être conforme à certains principes. S'il s'agissait, dans le service extérieur, de rémunérer le travail uniquement, le problème serait assez simple. Il suffirait d'adapter les normes valables en Suisse au coût de la vie ou au niveau général des salaires à l'étranger sans s'inquiéter des besoins réels. Mais il ne s'agit pas de cela. La rétribution du fonctionnaire doit être fixée à un niveau tel qu'elle lui permette tout d'abord de vivre décemment, quelle que soit sa position hiérarchique, et de faire face, en outre, s'il en a, aux frais qu'impliquent ses obligations professionnelles. Nous sommes donc loin de la notion du salaire rémunération du travail.

L'objet de la rétribution du fonctionnaire dans le service extérieur doit être défini dans le cadre des dispositions réglant ses rapports de service. C'est le côté juridique du problème. L'élément statistique intervient pour l'appréciation de la situation économique et sociale dans le lieu de résidence. Quant à l'aspect psychologique du problème, je le vois tout d'abord dans la recherche rigoureuse d'une égalité de traitement et ensuite dans une répartition équilibrée des différents éléments spécifiques de la rétribution qui répondent à un objet précis; il

- 2 -

s'agit: du salaire rémunération du travail, des allocations, des indemnités et puis, enfin, des garanties d'ordre social qui sont également l'un des aspects financiers des rapports de service que l'on peut inclure dans la notion de rémunération.

S'il s'agit donc, avant tout, de facteurs financiers - et je limiterai mon exposé à ceux-ci -, je tiens à préciser, pour bien situer le problème, que le moral du personnel et l'enthousiasme pour son travail ne dépendent pas uniquement du niveau de sa rétribution, mais de bien d'autres facteurs non financiers qui, eux aussi, mériteraient de faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

En matière de fixation des appointements, nous sommes aujourd'hui encore tributaires d'un passé où l'évolution s'est faite de façon tout empirique. On a bien rangé les fonctionnaires du service extérieur, dès 1929, dans les classes de traitement prévues par le statut des fonctionnaires. Cela règle la question de leurs traitements de base, mais celle-là uniquement. Le règlement du 26 octobre 1923 concernant les traitements des fonctionnaires consulaires n'aura bientôt plus qu'une valeur historique. Je ne parlerai pas du règlement du 3 février 1914 concernant le personnel des légations; ce règlement est tombé en complète désuétude. Cela n'a rien d'étonnant si l'on songe à l'évolution qui s'est produite depuis lors, aussi bien dans l'organisation de notre service extérieur que dans les méthodes de recrutement du personnel. Reste la circulaire 172 de 1949 qui contient certains principes relatifs à la rémunération. Mais rien dans ces textes ne nous permet de déterminer quel doit être le niveau normal et nécessaire des salaires à l'étranger. Aujourd'hui, on présume, par exemple, que l'allocation de séjour à l'étranger tient compte des

- 3 -

frais et inconvénients de l'expatriation, du coût de la vie et des difficultés d'existence au lieu de résidence, des frais de voyage et de séjour de vacances au pays et, pour le personnel diplomatique et consulaire, d'un certain montant pour frais professionnels et de représentation. On présume que l'allocation de séjour contient tout cela, mais rien ne permet de l'affirmer aussi longtemps que le salaire n'aura pas été construit de façon systématique.

Au cours des travaux préliminaires concernant le statut, on a dû se rendre à l'évidence que si l'on voulait améliorer la situation présente, il ne suffisait pas de définir certains principes généraux; il fallait encore convertir ces principes en normes de salaire. Nous avons donc cherché à mettre sur pied un système rationnel offrant toutes garanties à l'agent aussi bien qu'à l'administration que tous les éléments devant entrer dans la composition du salaire sont, effectivement, pris en considération et que la somme correspondant à chacun d'eux se trouve réellement dans le traitement versé au fonctionnaire. C'est là l'objet d'un projet de méthode de calcul des appointements que nous avons soumis au Département des finances et des douanes pour examen. Nous avons tenu également à prendre l'avis de l'Association des fonctionnaires des administrations centrales fédérales et de l'Association des fonctionnaires supérieurs de la Confédération, dans lesquelles notre personnel de tous grades se trouve dûment représenté. Toutes deux se sont exprimées dans un sens favorable au projet.

Je me bornerai donc à vous exposer les différents principes fondamentaux sur lesquels repose cette méthode, sans entrer toutefois dans leur application technique. Je parlerai tout d'abord du traitement de base puis de l'allocation de séjour fondamentale et de l'allocation de séjour

- 4 -

professionnelle, ensuite des allocations et indemnités diplomatiques et consulaires, de l'allocation de vacances et du paiement des frais de voyage de vacances au pays. Je traiterai également brièvement des allocations pour enfants, des indemnités pour frais d'études, des indemnités d'installation et d'équipement et enfin des garanties d'ordre social. Je terminerai cet exposé par quelques considérations sur le problème des traitements ministériels.

Tout d'abord le principe du salaire légal. Lorsque les agents du service extérieur auront acquis la qualité de fonctionnaire au sens de l'article premier du statut, leur traitement légal ou traitement de base sera celui que détermine l'échelle prévue à l'art. 37 du statut. Ce salaire de base sera donc, comme aujourd'hui déjà, le même, que l'agent travaille à la centrale ou dans un poste à l'étranger. Il ne subira de modifications qu'en cas de promotions ou de revisions des dispositions légales.

Le traitement de base constituerait donc le premier élément de la rétribution. Le second serait l'allocation de séjour à l'étranger. Celle-ci doit répondre à certains principes sans la connaissance desquels il ne serait guère possible de la déterminer. En effet, cette allocation doit couvrir tous les frais du séjour à l'étranger, frais que le fonctionnaire n'aurait pas à assumer s'il travaillait en Suisse. Procédant par étapes logiques, nous trouvons dans notre projet de méthode en premier lieu le principe d'une majoration du salaire au titre de l'expatriation. Le transfert de la famille occasionne au fonctionnaire de nombreux frais qui ne sont et ne pourront jamais être remboursés par un système d'indemnité basé sur la présentation de pièces justificatives. En effet, sur place, où les moeurs, les coutumes, voire la langue, sont étrangères, le fonctionnaire

ne connaîtra pas avant longtemps les sources d'approvisionnement les meilleur marché; il devra faire les frais de son inexpérience. Vous savez aussi que le seul fait d'appartenir à une représentation officielle en pays étranger le place, et cela malgré lui, dans une situation sociale supérieure à celle que lui confèreraient des fonctions de même importance dans l'une ou l'autre de nos administrations nationales. On doit reconnaître également que la carrière du service extérieur comporte plus d'obligations que toute autre carrière dans une autre administration en Suisse. L'agent ne choisit ni le pays, ni le poste où il est appelé à travailler. Il doit accepter d'être transféré dans des climats difficiles. Ces changements fréquents comportent des risques et sont la cause de dépenses non négligeables. L'instabilité du lieu d'emploi fait que le fonctionnaire ne peut jamais, au cours de son existence, organiser sa vie, son ménage et son installation de la manière la plus économique pour lui, comme il pourrait le faire s'il était en permanence à Berne. Nous sommes donc arrivés à la conclusion qu'il était indispensable de tenir compte de ces impondérables et de prévoir un taux uniforme de majoration du salaire de base qui pourrait être de l'ordre de 15 ou 20%.

Nous avons, par ailleurs, érigé en un principe fondamental l'adaptation du salaire aux conditions de vie locales. Là où ces conditions sont sensiblement différentes des nôtres, le traitement doit en tenir compte, tout au moins dans la mesure où ces conditions entraînent des dépenses supplémentaires. Il ne s'agit pas ici du coût de la vie, mais du mode de vie imposé à nos agents en raison des conditions régnant dans le pays de résidence. Prenons les pays de l'Est européen. Le régime politique y condamne nos agents à vivre en vase clos, c'est-à-dire dans le cadre

restreint du personnel des missions étrangères. Il s'établit ainsi un mode de vie particulier, assez onéreux qui est une réalité qu'on ne peut ignorer. L'Amérique, de son côté, avec son haut standard de vie, offre un autre exemple. Il convenait donc de prévoir la possibilité d'adapter le salaire aux conditions locales. Le taux d'adaptation pourra varier selon les pays ou, peut-être, seulement par groupes de pays. C'est un élément de souplesse qui nous permettra, si nécessaire, d'effectuer certains rajustements de traitements au cours des années, indépendamment de l'évolution du coût de la vie proprement dit. Je pense en particulier aux adaptations qui pourraient se justifier en raison de la hausse du niveau général des salaires réels dans le pays de résidence, ceci à seule fin de conserver au fonctionnaire sa même position relative au sein de la société dans laquelle il doit vivre.

Un autre principe à la base de notre méthode est celui de la parité du pouvoir d'achat du salaire. Ce principe répond à une règle fondamentale en matière de politique du personnel. Les salaires doivent être fixés de manière que leur pouvoir d'achat soit équivalent pour chaque fonctionnaire de même grade, quel que soit le lieu de résidence, sous réserve cependant d'une certaine adaptation aux conditions de vie locales comme je viens de le signaler. Le salaire doit donc être adapté au niveau des prix. Cette adaptation ne doit s'effectuer cependant que sur la part du salaire affectée directement par le niveau des prix au lieu de résidence; les cotisations à la caisse d'assurance, celles à l'assurance vieillesse et survivants ou à d'autres assurances, sont autant d'éléments qui échappent à l'influence du coût de la vie à l'étranger. Cette parité de pouvoir d'achat du salaire que nous cherchons à

obtenir par notre méthode implique, en outre, qu'il soit tenu compte du privilège fiscal dont bénéficie notre personnel à l'extérieur. Sous ces réserves, le salaire doit être directement proportionnel à l'indice des prix. Comme il s'agit là d'un élément extrêmement important de la fixation du traitement, nous avons dû mettre sur pied un nouveau système de calcul de l'indice comparatif, plus réaliste que l'actuel, et qui nous permettra de porter la comparaison, non seulement sur les prix des articles de consommation, mais également sur le coût des services, depuis les services domestiques jusqu'aux services médicaux, dentaires et d'hospitalisation.

Nous avons, en outre, voué une attention particulière aux dépenses de loyer qui représentent une part importante du salaire. A cet égard, nous sommes partis de l'idée que l'Etat ne peut pas se désintéresser de la manière dont sont logés ses agents à l'étranger. C'est en fait une question de dignité et de prestige. On a donc posé dans notre méthode le principe d'une compensation intégrale des frais supplémentaires de logement. Cette compensation peut s'effectuer sans complications administratives. La méthode suggérée, dont je vous fais grâce des détails, aurait l'avantage d'inclure dans l'allocation de séjour à l'étranger, de façon effective, la différence entre le loyer moyen que le fonctionnaire aurait payé à Berne et les charges de loyer qu'il paie effectivement à l'étranger, et ceci jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage de ses appointements globaux. Si le loyer, y compris les charges accessoires, devait cependant dépasser le pourcentage pris en considération, l'agent serait mis au bénéfice d'une indemnité sous l'unique condition que le logement réponde à son rang et à sa situation de famille. Il appartiendrait au chef de poste de s'en assurer.

- 8 -

Ce n'est pas tout. Le fonctionnaire à l'étranger, quelle que soit sa position hiérarchique, fait corps avec la représentation. Il existe donc pour le personnel subalterne un standard de vie minimum compatible avec la dignité d'une représentation officielle en pays étranger. Cette constatation nous a conduits à la notion d'un standard minimum que nous érigerons en un principe; ceci devrait nous permettre d'accorder aux fonctionnaires et employés de grades inférieurs tout au moins l'allocation de séjour allouée à l'agent de la 18e classe de traitement. Une telle disposition profiterait à la presque totalité du personnel féminin qui est rangé en 23e, 22e et 20e classes.

En traduisant en chiffres, à l'aide d'une formule mathématique, les principes que j'ai évoqués jusqu'ici, nous obtenons l'allocation de séjour à l'étranger d'un fonctionnaire qui n'a pas à assumer de frais professionnels. Cette allocation, que je pourrais qualifier de fondamentale, assurerait au fonctionnaire la compensation de tous les frais qu'implique son séjour à l'étranger mais seulement dans l'hypothèse où il n'a pas à faire face à d'autres dépenses inhérentes à sa fonction, ce qui sera le cas, en règle générale, du personnel de chancellerie.

Pour les diplomates et le personnel consulaire, la situation est différente. Ces agents ont des frais qui découlent directement de la position sociale et professionnelle que leur confère leur statut à l'étranger. S'ils doivent, par définition, avoir de l'entregent, être sociables, savoir établir et entretenir des relations, être reçus, ils doivent pouvoir recevoir et se mouvoir à l'aise dans le milieu qui est professionnellement le leur à l'étranger. L'isolement dans lequel les plongeraient des appointements insuffisants serait contraire à leur formation

et au succès de leur activité. Leur attitude et la sûreté de leur jugement dépendront de la faculté, disons plus, de la facilité avec laquelle ils s'adapteront, sans complexe, à leur milieu. Or, rien n'est plus néfaste à cet égard que des soucis d'argent. Le moment est venu de tirer sur le plan de la rétribution toutes les conséquences que comporte la démocratisation de la carrière. C'est ainsi que nous sommes arrivés à la notion du salaire professionnel. Le traitement fondamental tel qu'il serait versé à des fonctionnaires de leur rang n'occupant pas une fonction diplomatique ou consulaire serait, selon notre formule, majoré par l'application de coefficients professionnels variables selon le grade et la fonction. Ces coefficients seraient, par exemple, de 1,6 pour le conseiller, de 1,5 pour les autres diplomates et d'un dixième inférieur pour le personnel consulaire. Par exemple, si pour un premier secrétaire de légation à Paris l'allocation fondamentale s'élevait à 9'600.--, par l'application du coefficient professionnel cette allocation serait portée à fr. 23'500.--. Nous ne sommes pas arrivés à ces taux de coefficients par hasard; ils sont le résultat de recherches minutieuses; nous avons acquis la conviction, par différents exemples, qu'ils suffisent à garantir des traitements non seulement convenables, mais véritablement appropriés à la situation. Cette majoration du salaire au titre professionnel serait incorporée à l'allocation de résidence à seule fin d'éviter d'introduire dans notre système trop d'allocations différentes. Le traitement professionnel ainsi calculé permettrait aux agents diplomatiques et consulaires d'amortir et d'entretenir une voiture, de couvrir leurs frais de personnel domestique, ceux que nécessite l'installation indispensable pour être à même de recevoir, de couvrir les frais qui découlent des besoins de leur formation générale, leurs obligations sociales et les dépenses

- 10 -

de toute nature inhérentes au milieu dans lequel ils vivent.

Le traitement du chef de chancellerie serait, lui aussi, affecté d'un certain coefficient professionnel pour tenir compte des frais qui, à ce stade déjà, découlent de sa fonction.

Bien qu'en Suisse la différence entre le traitement du marié et celui du célibataire soit négligeable, nous devons tenir compte à l'étranger des frais qu'implique l'entretien d'un ménage. Notre projet prévoit un écart de traitement de 15% entre le marié et le célibataire. Mais ce n'est pas la seule différence qui marquera la position relative du marié par rapport à celle du célibataire. Nous le verrons quand j'aborderai la question des voyages et des allocations de vacances.

Je vous ai dit ce que doit couvrir l'allocation de séjour du diplomate et du personnel consulaire. Cependant, lorsque la fonction occasionne des dépenses de représentation dépassant les frais courants pris en considération dans l'allocation de séjour, nous avons prévu l'octroi d'allocations ou d'indemnités spéciales dites diplomatiques ou consulaires. Celles-ci seraient versées dans les cas suivants :

- 1^o au diplomate qui assume les fonctions de premier collaborateur du chef de mission ou à celui qui a la charge des affaires économiques, sociales ou de presse. Le montant de l'allocation varierait selon l'importance de la fonction, le coût de la vie au lieu de résidence et les conditions locales;
- 2^o au fonctionnaire qui assume la direction intérimaire d'une légation. S'il s'agit d'une légation dépendante

d'un chef de mission ayant sa résidence dans un autre pays, par exemple Bagdad ou Addis Abeba, l'agent serait mis au bénéfice d'une allocation de poste. Dans les cas de simple remplacement du chef de mission, celui qui assume l'intérim recevrait, comme jusqu'ici, une indemnité journalière dès le 6ème jour de remplacement. Le montant de l'indemnité serait fixé à un certain pourcentage de l'allocation versée au premier collaborateur;

3° une allocation de poste consulaire serait versée à tout agent qui assume à titre permanent la direction d'une représentation consulaire. Le montant de cette allocation tiendrait compte du coût de la vie, de l'étendue de l'arrondissement consulaire, de l'importance de la colonie suisse ainsi que du caractère administratif, commercial ou représentatif du poste;

4° une indemnité de gérance serait allouée au fonctionnaire qui dirige à titre intérimaire une représentation consulaire. Cette indemnité serait versée également pendant les vacances et toutes autres absences du chef de poste, dès le sixième jour de remplacement, ce qui ne se fait pas aujourd'hui. Le montant de l'indemnité serait fixé à un certain pourcentage de l'allocation de poste.

Je vous dirai maintenant deux mots au sujet de notre projet tendant à introduire une allocation de vacances. Celle-ci devrait couvrir les frais supplémentaires qu'entraîne un séjour de vacances en Suisse, à l'hôtel ou en pension. L'allocation pour l'agent marié s'élèverait au double de celle du célibataire. Un supplément serait accordé à ce titre également pour chaque enfant mineur. Cela répond à notre souci d'améliorer la situation des pères de famille.

- 12 -

Quant aux frais de voyage de vacances, nous en prévoyons le remboursement pour l'agent lui-même, sa femme et ses enfants mineurs selon les règles suivantes :

- 1° tous les trois ans dans les postes d'Outre-mer;
- 2° tous les deux ans pour le fonctionnaire en poste dans un pays à climat malsain, ce délai pouvant être réduit si les conditions de séjour sont particulièrement éprouvantes pour la santé;
- 3° tous les deux ans pour celui qui travaille dans le Proche et le Moyen-Orient, en Egypte et en Afrique du Nord;
- 4° chaque année pour le fonctionnaire en poste en Europe.

Une telle disposition permettrait d'alléger les charges du fonctionnaire marié tout particulièrement, mais aussi de rendre possible à chacun de reprendre plus facilement contact avec le pays, ce qui répond à une nécessité de service évidente.

J'en arrive maintenant aux allocations pour enfants. Là aussi, nous espérons améliorer la situation, bien que des progrès aient déjà été réalisés au cours de ces dernières années. Notre projet prévoit l'octroi d'allocations pour chaque enfant mineur à charge, l'une jusqu'à l'âge de 6 ans, l'autre d'un montant supérieur au-delà de cet âge.

A ces allocations de base viendrait s'ajouter, dès la scolarité, une indemnité pour frais d'études dont le montant serait fixé en fonction des frais moyens d'éducation au lieu de résidence. Nous envisageons également l'octroi d'allocations individuelles pour frais d'études lorsque l'enfant doit séjourner hors du lieu de résidence, par exemple s'il poursuit ses études en Suisse. Chaque cas serait étudié séparément. De plus, nous demanderons que

- 13 -

soient remboursés les frais d'un voyage de visite dont la périodicité pourra varier selon la distance.

Je m'excuse d'être aussi long. Mais vous ne pourriez pas vous faire une idée d'ensemble de nos projets si je ne complétais cet exposé en vous disant quelques mots des mesures d'ordre social que nous espérons pouvoir faire agréer par le Conseil fédéral lors de l'élaboration du statut.

Il s'agit tout d'abord de fournir au fonctionnaire une garantie suffisante en cas de maladie ou d'accident dont l'origine serait étroitement liée aux conditions du séjour à l'étranger. Si la relation de cause à effet est établie entre la maladie ou l'accident et les conditions régnant au lieu de résidence, nous proposons que le fonctionnaire soit mis au bénéfice des dispositions de l'article 59 du règlement des fonctionnaires I valables en cas d'accident de service. Ces prescriptions, comme vous le savez, sont extrêmement favorables. Elles permettraient tout d'abord le remboursement intégral des frais de rétablissement. En cas d'invalidité totale, le fonctionnaire recevrait, non pas la rente de la caisse fédérale d'assurance, mais une rente égale à 100% du salaire déterminant, c'est-à-dire du traitement maximum qu'il aurait pu recevoir en Suisse s'il n'avait pas été victime de maladie ou d'accident. La veuve pourrait prétendre à 40% de cette rente, alors que la pension de la caisse fédérale d'assurance ne s'élève qu'à 30% du gain assuré. Dans notre esprit, une telle mesure devrait s'appliquer à tous les cas de maladies spécifiques aux tropiques et maladies épidémiques ainsi qu'aux accidents de toute nature entraînant des lésions corporelles ou l'invalidité survenus par suite d'actes de guerre, d'attentats, troubles, cataclysmes, etc.

- 14 -

Nous étudions en outre la possibilité d'instituer une caisse maladie dont les fonds pourraient être constitués, par parts égales, par les cotisations des assurés et les contributions de la Confédération. L'affiliation serait alors obligatoire pour le fonctionnaire et facultative pour l'épouse et les enfants mineurs à charge. L'agent retraité, ainsi que la veuve et ses enfants, auraient la faculté de conserver leur qualité de membres. La caisse pourrait être placée sous la direction d'un comité constitué sur une base paritaire. Le Département en assumerait la gestion. Il s'agit là, comme vous le voyez, d'un programme audacieux; les résistances ne manqueront pas. Si nous devions échouer dans ce programme, nous chercherions alors un autre moyen de préserver nos collaborateurs des conséquences financières qu'implique toute maladie importante ou tout séjour en clinique à l'étranger.

Il peut en outre se présenter des situations où un fonctionnaire doit, sans faute de sa part, assumer des dépenses ou supporter des pertes importantes en raison directe de son séjour ou de celui de sa famille en pays étranger. Nous avons en vue ici tout particulièrement les dommages qu'un agent pourrait subir dans ses biens matériels par suite d'actes de guerre ou de vandalisme. Cet exemple n'est pas exhaustif. Pour pouvoir parer à toutes situations, nous prévoyons d'introduire dans le règlement une disposition assez large permettant d'examiner chaque cas et, au besoin, de venir en aide au fonctionnaire par l'octroi d'une indemnité appropriée.

Indépendamment de ces mesures d'ordre social, nous prévoyons d'étendre les garanties en matière de traitement en cas de longue maladie. L'allocation de séjour ne subirait aucune réduction pendant 6 mois. Les allocations

- 15 -

pour enfants, l'indemnité pour frais d'études et les allocations de vacances ne seraient pas réduites quelle que soit la durée de l'absence. En cas de transfert en Suisse pour cause de maladie, le fonctionnaire recevrait, en plus de son traitement sur Berne, une indemnité journalière pendant 6 mois, dans les cas dignes d'intérêt jusqu'à 9 mois, pour lui permettre de faire face plus aisément aux frais de sa guérison.

Dans le domaine des indemnités d'équipement et d'installation en cas de transfert, nous comptons apporter quelques modifications de détail au système actuel qui, dans l'ensemble, paraît répondre à nos besoins. Il est également dans nos intentions d'obtenir que tout agent transféré à Berne soit mis au bénéfice pendant un certain délai d'une indemnité mensuelle, ceci dans le dessein de lui faciliter sa réinstallation au pays.

Voilà, Messieurs, tous les objectifs que nous chercherons à atteindre pour assurer à vos collaborateurs des conditions d'emploi raisonnables et dignes de notre pays.

Comme rien dans nos projets n'est encore définitif, nous serions heureux de pouvoir bénéficier de votre expérience et vous remercions, par avance, des suggestions qu'il vous plairait de nous faire.

- 16 -

Je voudrais maintenant aborder les problèmes particuliers que soulève la fixation de vos traitements.

Jusqu'en 1929, les traitements ministériels étaient fixés, en principe, par voie législative; ils s'élevaient à fr. 50'000.- pour Paris et Washington et à fr. 40'000.- pour les autres postes. Les ministres avaient, en outre, jusqu'en 1919 la jouissance des émoluments de chancellerie. Comme ces recettes supplémentaires leur échappèrent, ils furent mis dès 1920 au bénéfice d'allocations de résidence dont le montant était fixé par le Conseil fédéral sur la base des critères suivants :

- 1) cherté de la vie;
- 2) état de la famille;
- 3) obligations de représentation.

Le 8 novembre 1929, en réponse à un postulat sur les traitements ministériels, le Conseil fédéral adressa un message à l'Assemblée fédérale tendant à ce que les traitements soient fixés, non plus par la voie législative, mais au moyen du budget. L'Assemblée fédérale accepta cette proposition par arrêté fédéral du 20 décembre 1929 qui constitue aujourd'hui encore l'assise juridique de vos traitements.

Selon l'exemple cité par le Conseil fédéral dans son message, la rétribution du ministre se composait d'un traitement de base fixé à un montant global pour chaque poste et d'une allocation de famille variant entre 15 et 20'000 francs. Une somme d'environ fr. 100'000.- était mise chaque année à la disposition du Conseil fédéral pour compléter le traitement de certains ministres, selon les circonstances, par l'octroi d'une allocation mobile de poste.

Bien qu'on ne retrouve plus aujourd'hui dans vos traitements les mêmes montants, dans l'ensemble leur

- 17 -

structure est demeurée la même. Je ne me hasarderai pas à porter un jugement de valeur sur ce que représentent vos traitements aujourd'hui par rapport à ceux versés, à l'époque, à vos prédécesseurs. Cela nécessiterait une étude approfondie des changements intervenus depuis lors, non seulement dans le coût de la vie en Suisse et ailleurs, mais aussi dans les rapports du pouvoir d'achat des différentes monnaies.

Si j'ai dit que la structure de vos traitements était, en principe, la même qu'en 1929, c'est qu'aujourd'hui encore le montant de vos émoluments dépend :

- 1) du coût de la vie au siège de la légation;
- 2) de la situation de famille du chef de mission;
- 3) des frais de représentation;
- 4) du rang du chef de mission, élément qui fut introduit en 1953 lors de la création du rang de ministre de 2ème classe. A situation de famille comparable, le ministre de 1ère classe reçoit un traitement de fr. 5'000.- supérieur à celui d'un ministre de 2ème classe. Cet écart, que beaucoup ont critiqué, se justifie par la différence existant dans leur statut personnel, le ministre de 1ère classe étant assimilé à un fonctionnaire hors classe B et le ministre de 2ème classe à un fonctionnaire de la 2ème classe de traitement selon l'arrêté du Conseil fédéral du 28 août 1953.

Vos traitements sont revus chaque année lors de l'élaboration du budget. Nous en établissons la liste, d'entente avec le Département des finances et des douanes, avant de la joindre au budget pour décision par les Chambres fédérales. Une fois fixés, vos traitements ne peuvent être modifiés par le Conseil fédéral, en cours d'année, que dans

- 18 -

des circonstances bien définies, à savoir :

- 1) en cas de modification dans le cours du change ou dans le coût de la vie;
- 2) en cas de changement de grade du titulaire;
- 3) en cas de changement dans l'état civil ou la situation de famille du chef de mission.

Ces rajustements en cours d'année se justifient en soi et ce n'est pas sur ceux-ci que la discussion pourrait porter.

L'augmentation sensible du nombre de nos représentations dirigées par un ministre nous a amenés ces dernières années à déterminer le traitement qu'il convenait d'allouer aux nouveaux chefs de mission dans de nombreux pays. Ces traitements ont été fixés par extrapolation avec les salaires versés à notre personnel sur place ou sur la base de certains budgets. Tout cela est assez empirique. Bien que nous ayons cherché à maintenir un certain équilibre entre les postes, nous sommes vraisemblablement loin d'une situation idoine. Certains ministres disposent d'une résidence meublée, d'autres utilisent aujourd'hui encore leur mobilier personnel. Je pourrais citer d'autres exemples qui démontreraient à suffisance combien il est difficile, en l'absence d'un système bien défini, de maintenir une égalité suffisante entre vos traitements, compte tenu des charges de représentation qui peuvent varier sensiblement d'un poste à l'autre.

Dans ce domaine, comme dans celui des traitements du personnel, nous sommes arrivés à la conclusion que le moment serait venu de revoir l'ensemble de la question et de fixer de nouvelles règles.

- 19 -

Que votre statut personnel demeure ce qu'il est ou que l'on vous confère la qualité de fonctionnaire, nous ne pensons pas pouvoir demander aux Chambres fédérales qu'elles renoncent à leur compétence de fixer vos traitements. Il faudra s'attendre à ce que ceux-ci soient, comme aujourd'hui, fixés chaque année par voie budgétaire. Il s'agirait donc, somme toute, de remplacer l'arrêté fédéral de 1929 par une nouvelle disposition légale réglant, non seulement la question de compétence, mais aussi les bases mêmes de la rétribution car c'est de cela qu'il s'agit avant tout.

Nos projets à cet égard n'ont pas encore pris une forme bien précise. Nos idées s'orientent vers une décomposition de la rétribution en divers éléments :

- 1) Certaines charges n'entreraient plus dans la composition du traitement; elles seraient supportées directement par la Confédération. Il en serait ainsi du loyer et, peut-être, des charges accessoires, telles que le chauffage, l'eau et l'électricité. Nous examinerons aussi s'il est possible de mettre une voiture de service avec chauffeur à la disposition de chaque légation.
- 2) Le traitement lui-même pourrait se composer de deux éléments, d'une part un salaire fondamental et, d'autre part, une allocation de représentation. Le traitement fondamental pourrait être calculé sur la base des mêmes principes que ceux qui détermineront la rétribution du personnel diplomatique. Il s'agirait donc du traitement attaché à la personne et correspondant à son statut administratif et à sa situation de famille.

L'allocation de représentation serait, en revanche, attachée au poste et demeurerait en principe la même, quel que soit le rang du titulaire. Nous

- 20 -

veillerons cependant à ne pas introduire trop de rigidité dans le système. Les frais de représentation peuvent, en effet, varier selon les conjonctures politiques ou les tâches assignées au chef de mission. Nous envisagerions donc de réserver au Conseil fédéral la possibilité d'augmenter l'allocation de représentation de sa propre compétence en raison des circonstances dont il serait seul juge.

- 3) Outre les appointements ainsi définis, le chef de mission pourrait bénéficier des avantages d'ordre social concédés au personnel, tels que le remboursement des frais de voyage de vacances, les prestations en cas de maladie de service, etc.

Nous savons par ailleurs que vous vous préoccupez du montant de la pension versée aux ministres retraités. Cette question retient également notre attention. Selon les statuts de la caisse fédérale d'assurance, le traitement maximum assurable est fixé à fr. 22'000.-. La rente correspondante s'élève à 60% de ce montant si l'assuré totalise au moins 35 années d'assurance. Une révision des statuts de la caisse est actuellement en cours; il est question de porter le maximum assurable à 24 ou 25'000 francs. Une telle mesure apporterait une amélioration, déjà sensible, aux rentes des ministres de 1ère classe mais demeurerait sans grande influence sur les rentes des ministres de 2ème classe.

En portant le montant maximum assurable à fr. 25'000.-, la rente ne dépasserait pas fr. 15'000.- par an, compte non tenu de l'allocation de vie chère. Nous ne pensons pas que cela soit suffisant et chercherons le moyen d'en convaincre le Conseil fédéral.

- 21 -

La question est extrêmement délicate. En effet, il paraît, à première vue, extrêmement difficile d'inclure dans les statuts de la caisse une disposition dont ne profiteraient que les ministres de Suisse, à l'exclusion de tous les autres fonctionnaires hors classe de l'administration fédérale. Faudra-t-il alors envisager votre exclusion de la caisse à seule fin d'obtenir qu'il vous soit versé des rentes plus élevées selon le système en vigueur pour les juges fédéraux et les professeurs de l'Ecole polytechnique fédérale? Vous voyez que cette question soulève d'emblée celle de votre statut personnel. Car si le Conseil fédéral devait demeurer attaché à l'idée de vous conférer la qualité de fonctionnaire dès l'entrée en vigueur du nouveau règlement du personnel, votre affiliation à la caisse fédérale d'assurance demeurerait, de ce seul fait, obligatoire, rendant ainsi des plus problématiques les possibilités d'améliorer en votre faveur le montant de la rente.

Nous poursuivrons l'étude de cette question, comme du reste celle de vos traitements, avec le souci de sauvegarder au mieux vos intérêts.

Berne, le 6 septembre 1956.