

Résumé du texte en français

Objektyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern**

Band (Jahr): - **(1956)**

Heft 35

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Résumé du texte en français

A. Le développement du droit du personnel pendant les deux derniers siècles

La codification du droit du personnel bernois ne se réalisa que très lentement. Dans l'ancienne Berne, ce droit reposait sur la tradition et était le plus souvent basé sur les cas particuliers; il n'était rédigé que lorsque la nécessité pratique le commandait.

Les révolutions politiques de la première moitié du 19^e siècle n'ont amené le règlement que de quelques points fondamentaux dans la Constitution et les lois (éligibilité, durée des fonctions, révocation et responsabilité). Certains autres points furent réglés par le Conseil exécutif et incorporés petit à petit, dès le début de ce siècle, dans les décrets du Grand Conseil. Enfin, la «Loi sur les rapports de service des membres des autorités et du personnel de l'administration de l'Etat de Berne» du 7 février 1954 donne un droit du personnel complet et précis.

Il y a lieu de remarquer que le personnel s'est acquis progressivement des droits qui améliorèrent sa situation (impossibilité de révocation pendant une période de fonctions sauf par une décision judiciaire, prévoyance pour la vieillesse, samedi après-midi férié, droit aux vacances, réduction de la durée du travail, rémunération des heures supplémentaires, assurance contre les accidents et la maladie, etc.).

A part les fonctionnaires élus pour une période de fonctions, l'Etat de Berne a occupé du personnel qui n'avait primitivement que les droits d'employés privés, tels les cantonniers, le personnel agricole et ménager des établissements. C'était par exemple aussi le cas pour les agents des administrations des districts qui étaient les employés des fonctionnaires du district. Les efforts de ces catégories de personnel en vue d'obtenir l'égalité des droits avec les fonctionnaires proprement dits ont abouti. La tendance vers l'égalité des droits a marqué, récemment surtout, des progrès considérables (élection pour une période de fonctions, par suite du décret du 9 novembre 1954 sur les rapports de service des membres des autorités et du personnel de l'administration de l'Etat, d'environ 2000 employés dont le contrat d'engagement était jusqu'ici soumis à résiliation; durée des vacances et du travail uniformisée; admission dans la caisse de retraite de personnel qui devait précédemment organiser sa prévoyance-vieillesse sans les contributions de l'Etat; octroi de gratifications d'ancienneté même aux fonctionnaires occupés à titre accessoire).

B. Le développement des conditions légales de traitement

Le droit de légiférer sur les traitements a toujours été réservé en premier lieu au Grand Conseil. La loi du 12 janvier 1816 déclare le Grand Conseil compétent pour créer tout nouveau poste permanent et en fixer la rétribution. Ce principe est resté inséré dans les Constitutions de 1831, 1846 et 1893. La question de savoir si le Grand Conseil était aussi compétent pour reviser les traitements existants est restée ouverte. Le Grand Conseil n'a cependant jamais hésité, jusqu'en 1868, à fixer à nouveau, en cas de nécessité, tous les traitements. La loi de 1868 sur le referendum financier stipule que les dépenses de plus de 500 000 francs doivent être soumises à l'approbation du peuple. Dès lors, la compétence du Grand Conseil pour statuer sur le total des salaires prête à discussion. En 1904, le Grand Conseil fut saisi d'un projet tendant à modifier cette disposition et à le déclarer compétent pour décider généralement de tous les traitements et non plus seulement de la rétribution des postes nouvellement créés. Le Grand Conseil décida toutefois que cette compétence lui était déjà donnée sans autre de par la Constitution et qu'il n'avait, en l'occurrence, pas l'obligation de tenir compte du referendum financier. Le Grand Conseil s'est par la suite toujours basé sur cette compétence. Le peuple l'a finalement confirmée en approuvant la loi du 7 février 1954 sur les rapports de service du personnel de l'administration.

La détermination du traitement des auxiliaires et du personnel des classes inférieures était autrefois en grande partie laissée aux autorités administratives. Par la suite, cette compétence des instances inférieures a été attribuée aux autorités supérieures. C'est ainsi que la Direction des travaux publics fixait les salaires des cantonniers, alors qu'aujourd'hui leurs salaires figurent dans le décret du Grand Conseil. La compétence des conseillers d'Etat, du chancelier d'Etat et du greffier de la Cour suprême concernant les traitements du personnel de chancellerie a également été abolie dans sa majeure partie.

Nous constatons que, du point de vue juridique, le droit au traitement a subi une évolution dans le canton de Berne également. On le considérait autrefois comme un droit privé; il passe aujourd'hui, incontestablement, pour une question de droit public.

C. Le développement de la politique des salaires

1. Les agents de la politique des salaires

Sous l'ancien régime, le patriciat était presque exclusivement responsable de la politique des traitements. Il n'existait pas d'associations de personnel tendant à obtenir une amélioration des conditions d'engagement. Exceptionnellement, des pétitions émanant de groupes d'employés furent adressées aux autorités.

Cet état de choses ne changea pas au temps de la Médiation et de la Restauration. Par la Constitution de 1831, et plus particulièrement par celle de 1846,

le peuple bernois a été appelé à collaborer à l'organisation de l'Etat. Sa volonté s'est exprimée surtout par les députés élus par lui. Ce sont eux, en premier lieu, qui prirent l'initiative d'augmenter les salaires – mais aussi de les réduire –, qui dénoncèrent des abus dans les affaires de personnel et exercèrent une influence considérable sur la politique par l'élection (jusqu'en 1905) du Conseil exécutif.

La révolution de 1831 eut une influence directe sur les traitements des fonctionnaires qu'on voulait plus élevés, afin que chaque citoyen, et non seulement les riches, soit en mesure d'occuper une fonction publique.

Vers la fin du 19^e siècle, le personnel de l'Etat commença à s'unir en vue d'obtenir une amélioration de sa condition. La coalition se forma d'abord en groupements distincts selon les branches (ouvriers des établissements militaires cantonaux, employés de la police, personnel de bureau, fonctionnaires des districts, cantonniers, etc.). Dès 1900, les différents groupements se réunirent en associations, elles-mêmes en fédérations ou cartels (personnel de l'administration cantonale, personnel de l'Etat, personnel des cantons et des communes, organisation suisse des salariés). Cette évolution s'est poursuivie jusqu'à nos jours.

Les moyens d'influence dont usèrent les fédérations étaient multiples: demandes et propositions adressées par écrit au Grand Conseil et au Conseil exécutif; entretiens avec les instances de la Direction des finances ou du Conseil exécutif; mais aussi délégation de représentants au Grand Conseil. A ces agents, qui travaillaient sans relâche à l'amélioration des traitements s'en opposaient d'autres qui voulaient éviter de favoriser le personnel de l'Etat par rapport aux autres milieux de la population, qui craignaient une influence considérable sur les salaires payés dans l'économie privée et qui voulaient avant tout ménager les ressources limitées de l'Etat.

La coalition des employés a été accompagnée d'un renforcement de l'influence de la Direction des finances, notamment sous la magistrature d'Alfred Scheurer. L'accroissement de cette influence s'est poursuivie jusqu'à ces dernières années. Les compétences augmentées de la Direction des finances forment le contrepois naturel, bien que d'une application souvent difficile, de l'influence croissante du personnel.

2. Le développement de la politique des salaires en général

Dans l'ancienne Berne, les salaires attribués pour la plupart des fonctions n'avaient aucune relation entre eux. Nous avons indiqué que le traitement du chancelier d'Etat était du double de celui de l'avoyer et que les cures les mieux rétribuées n'étaient pas les plus difficiles et les plus chargées.

Cet état de choses était dû à trois raisons: 1. le principe des postes à caractère honorifique; 2. la forme de l'économie qui s'opposait à la centralisation et à l'uniformité systématique; 3. le fait que Berne remettait à ses fonctionnaires, en totalité ou partiellement, les revenus provenant de ses conquêtes, de la Réforme et de ses transactions.

L'inégalité des salaires ne semble pas avoir été ressentie comme une injustice. Le traitement devait assurer l'existence et l'on admettait dans une large mesure qu'il dépendait de la chance de recevoir plus ou moins. Des efforts en vue d'introduire un système en cette matière se sont toutefois déjà manifestés à cette époque. On s'est efforcé notamment de donner à tous les citoyens pouvant entrer en ligne de compte les mêmes chances d'obtenir un poste rémunérateur (système de classes pour les prévôtés et les cures; introduction du tirage au sort pour les attribuer). Pour les cures, on essaya d'obtenir une égalité en introduisant un impôt sur les cures riches. A la fin du 18^e siècle s'est affirmée clairement la tendance à remplacer les salaires en nature par des salaires en espèces.

La Constitution helvétique du mois d'avril 1798 préconisait de façon moderne le salaire net de productivité et prenait ainsi les devants sur les événements. Pendant la Médiation et la Restauration, les salaires étaient de plus en plus basés sur le rendement, mais le principe honorifique jouait encore un rôle important. Le remplacement du salaire en nature par le salaire en espèces, quoique lié encore en partie pendant un certain temps aux prestations en nature, a amené l'introduction d'un système uniforme dans toute la question des salaires.

La révolution de 1831 n'entraîna pas seulement l'abolition du principe des postes honorifiques, mais provoqua même une réaction précise à ce sujet en ce sens qu'on demandait, pour des raisons politiques, une augmentation générale des salaires.

Le développement qui suivit jusqu'à nos jours amena des résultats toujours plus distincts dans les réponses que donnaient les économistes à la demande d'un salaire équitable. En rapport avec l'augmentation du coût de la vie, on comparait le revenu du travail au revenu national. Pour la fixation des normes de salaires, il fallait prendre en considération les différences du coût de la vie et des avantages selon les localités, ainsi que les circonstances sociales (allocations familiales et pour enfants), mais aussi les exigences différentes suivant l'importance des postes.

Les éléments particuliers de la politique des salaires ne furent qu'exceptionnellement introduits simultanément pour l'ensemble du personnel. L'un ou l'autre groupe de fonctionnaires pouvait bénéficier souvent d'une institution définie avant le reste du personnel. Par exemple, les ecclésiastiques possédaient déjà dès 1804 un système d'allocations d'ancienneté et des allocations de résidence pour les cures isolées. Des groupes de personnel ont possédé une prévoyance vieillesse avant les autres.

Le degré équitable des différences utiles et nécessaires semble aujourd'hui atteint. Pour la majorité du personnel, le salaire se composait d'un à deux éléments vers 1900. Il peut aujourd'hui en compter jusqu'à 13 (salaire de base, suppléments extraordinaires, allocations d'ancienneté, allocations ordinaires et extraordinaires de renchérissement, prestations en nature, allocation de résidence, allocations familiales et pour enfants, contributions à la caisse d'assurance, à l'A.V.S., assurance-accidents, caisse-maladie). Certains de ces éléments de base se composent eux-mêmes de différents points, tels par exemple l'allocation sup-

plémentaire de cherté qui s'établit en pour-cent, en quote personnelle, en allocations de famille et pour enfants, ou les allocations de résidences fixées d'après l'état civil, selon cinq classes de localités et où entrent en ligne de compte le lieu de travail et de domicile ainsi que les prestations en nature.

Un système de traitement aussi varié permet de tenir compte de nombreuses circonstances, mais ceci ne garantit encore pas en soi un résultat équitable. L'évaluation de la rétribution de base reste déterminante. Des variantes trop nombreuses ont en outre l'inconvénient de compliquer le travail administratif, de nuire à la clarté et de rendre impossible au personnel de se rendre compte de la composition de son salaire.

L'influence de l'administration fédérale, de la ville de Berne ou d'autres administrations publiques reste minime malgré de fréquentes tentatives de comparaison. La politique cantonale des salaires a fait son propre chemin. Si, pendant les deux guerres, elle a pris largement modèle sur la Confédération, ce fut moins pour s'aligner sur elle que pour éviter des tensions supplémentaires. Il y a lieu de retenir que pour être objectives, les comparaisons doivent tenir compte rigoureusement de toutes les conditions de l'engagement.

On peut dire que la Confédération rétribue généralement mieux ses chefs de services que le canton. L'exposé de la Direction des finances concernant les requêtes du personnel de février à juillet 1926, qui contenait plusieurs comparaisons de salaires, déclarait quant à l'administration fédérale (p. 11): « Depuis qu'a existé l'Administration fédérale à côté de celle des cantons, on a toujours observé une différence de salaire en faveur du personnel fédéral, mais la Confédération est aussi un organisme supérieur à un canton. Ceci entraîne que ses fonctionnaires, spécialement les principaux, doivent avoir des connaissances plus vastes et plus multiples que ceux des cantons. »

Comparé aux autres cantons, le niveau des salaires bernois diffère naturellement suivant l'époque où sont intervenues les revisions de traitements.

Un coup d'œil sur les deux derniers siècles montre que les mesures prises dans le domaine des salaires se sont suivies à un rythme toujours plus accéléré. Le laps de temps entre les différentes revisions est devenu toujours plus court. Alors que, primitivement, les salaires des fonctionnaires restaient inchangés pendant des dizaines d'années malgré les fluctuations des prix, ils ont été modifiés ces derniers temps à deux reprises parfois pendant la même année.

Ce n'étaient pas seulement les prescriptions qui se succédaient toujours plus rapidement, mais les salaires eux-mêmes étaient influencés par ce développement: lors de leur introduction, les allocations d'ancienneté, qui étaient octroyées tous les cinq ans, puis plus tard tous les quatre ans, sont aujourd'hui accordées chaque année. Le maximum d'une classe était primitivement atteint après 20 ans; ce délai a été ensuite réduit à 16, puis à 12 ans, jusqu'à ce qu'il ait été ramené à 10 ans. De même, la période de salaire a été raccourcie en tant qu'elle dépassait un mois. Par exemple, la paye du personnel de divers établissements était jadis effectuée tous les trois mois seulement.

En résumé, on peut dire que la politique bernoise des salaires s'est généralement développée selon deux tendances: 1^o garantir à tous les fonctionnaires, malgré la diversité de l'état civil, du domicile, du lieu de travail et du sexe, le même standard de vie pour des prestations égales; 2^o accroître ce standard de vie en relation avec l'augmentation du revenu national. L'augmentation des salaires de 1929 a dépassé le niveau de l'indice des prix de consommation. La Direction des finances motivait cette augmentation en invoquant les progrès de la productivité dans l'économie (message de la Direction des finances au Conseil exécutif d'août 1929 dans le compte-rendu des séances du Grand Conseil N° 275, p. 202). Il y a lieu cependant de tenir compte de la différence entre l'augmentation du revenu national absolue et relative, c'est-à-dire par tête d'habitant.

Du point de vue formel, on remarque une tendance graduelle vers l'uniformité et la centralisation. Tout d'abord, les salaires étaient réglés séparément pour chaque groupe de personnel. En 1946, le plus grand nombre de ces groupes a été rangé dans un seul système de classes de salaires. Les formes multiples de rémunération au temps de l'ancienne Berne ont été ramenées petit à petit au traitement fixe en espèces. Les gratifications, casuels, augmentations, émoluments et commissions furent de plus en plus abolis. Le salaire ne rappelle plus au fonctionnaire le genre de ses services, comme pendant l'ancien régime, où le trésorier de la partie française de la République était payé en vin vaudois et le trésorier de la partie alémanique en vin du lac de Bienna et environs, où l'on donnait du sel pour la revision du compte des sels et du bois pour avoir dressé le compte forestier.

3. Le développement du niveau des salaires

a) Le développement des salaires en comparaison avec le coût de la vie de 1851 à 1951

On s'applique à confronter le développement des traitements avec le développement du coût de la vie. C'est un moyen entre plusieurs pour donner une appréciation quant au niveau des salaires; c'est même le moyen primordial. Afin de mesurer exactement le développement du facteur salaire, il est nécessaire de connaître le niveau des prix de consommation dans les périodes écoulées. Or les documents existants nous permettent de les évaluer au chiffre de 488 en 1951 pour un indice de 100 en 1851. A. Chatelanat, du Bureau de statistique du canton de Berne, estime à 65% en moyenne l'augmentation du coût de la vie de 1850 à 1872 (Journal de statistique suisse, 9^e année, p. 1-21). Le D^r Freudiger a calculé que les fluctuations des prix entre les années 1870/1875 et 1914 marquent une hausse de 29%. Enfin, l'indice national des prix de consommation se montait à 229 pour 1951 sur la base de 100 pour 1914. Il en résulte le tableau suivant relatif à la hausse des prix comparativement à l'année 1851:

	Indice
Prix de consommation en 1851	= 100
Prix de consommation en 1872, hausse de 65%	= 100 + 65% = 165
Prix de consommation en 1914, hausse de 29%	= 165 + 29% = 213
Prix de consommation en 1951, hausse de 129%	= 213 + 129% = 488

Nous donnons ces chiffres sous toutes réserves, attendu que la base de calcul, qui remonte à un siècle en arrière, est forcément vague et indéfinie, ce qui peut entraîner des risques d'erreur dont les répercussions sur l'indice établi seraient extrêmement sensibles. Il faut observer qu'il est en somme impossible de fixer de façon irréfutable l'indice des prix de consommation pour la période de 1851 à 1951. Le développement de la qualité des produits joue ici également un rôle. Le loyer inclus dans l'indice en 1851 était compté pour un appartement qui ne peut être comparé avec ceux qui déterminent l'indice actuel du coût de la vie. De très nombreux produits de consommation ont également subi, au cours des décades, une amélioration du point de vue qualitatif. Il n'est que de penser au lait, dont la teneur en graisse était de 3,5% environ au milieu du siècle dernier, alors que l'on exige 3,8% à 3,9% de matières grasses pour le lait distribué aujourd'hui. Les autres qualités de ce produit ont d'ailleurs aussi été améliorées. Le cas est identique pour les pommes de terre. A l'époque en question, le marché était pourvu notamment de pommes de terre dites de fabrique. Aujourd'hui, on reçoit des espèces de qualité choisie. De telles différences de qualité se sont manifestées pour beaucoup d'autres articles. Nous constatons donc que l'indice des prix de détail ne constitue pas une échelle propre à évaluer sans une large approximation le développement du coût de la vie. De ce fait, aucun mode de calcul ne permet de déterminer les fluctuations du «salaire réel». Nous devons donc nous borner à suivre le cours des salaires en comparaison des indices des prix de consommation pouvant être déterminés. C'est avec ces réserves que nous calculons dès lors les traitements du personnel de l'Etat par rapport à l'indice des prix, ce qui nous donne la formule suivante:

$$\frac{\text{salaire nominal 1951} \times 100}{\text{salaire nominal 1851} \times 488 \text{ (indice des prix de consommation)}}$$

Le quotient donne le niveau du salaire en pour-cent des prix de consommation, soit les chiffres de la dernière colonne du tableau ci-après.

Rapport des salaires 1851-1951

Fonction	Traitement 1851 Fr.	Traitement 1951		
		Fr.	Relation si 1851 = 100	Relation divisée par 488 (indice des prix de consommation)
Conseiller d'Etat	4000	25 980	649,5	133,1
Commissaire des guerres.....	2600	18 957	729,1	149,4
Adjoint	2000	15 314	765,7	156,9
Commis de bureau.....	1000	10 562	1056,2	216,4
Ouvrier qualifié	550	9 612	1747,6	358,1
Cantonnier	435	8 662	1991,3	408,1

Il ressort de ce tableau que comparativement au coût de la vie le traitement d'un conseiller d'Etat a subi une hausse de 33% au cours du siècle dernier et que la hausse en question varie entre 116% et 308% pour les catégories inférieures de fonctionnaires. En l'occurrence, on se base sur le seul développement des salaires, sans tenir compte des changements dans les exigences posées aux titulaires des fonctions. En réalité, l'augmentation des salaires a été cependant beaucoup plus importante, du fait des prestations de l'Etat qui s'y sont ajoutées. Ainsi, en 1851, on ne connaissait pas les contributions de l'Etat à la prévoyance pour la vieillesse (caisse de retraite et A.V.S.) ni sa participation à l'assurance-accidents et à la caisse-maladie; en outre, le samedi après-midi n'était pas férié, il n'existait pas de droit aux vacances, ni au salaire après décès et pour une longue durée en cas de maladie. D'autre part, les heures de travail étaient plus nombreuses pour la plupart du personnel, alors que la sécurité de l'emploi était considérablement moins grande. A cette époque, de nombreux fonctionnaires n'étaient pas réélus par un nouveau gouvernement pour des raisons d'appartenance politique.

b) Rapport des salaires au sein de l'administration de l'Etat

Il ressort des relations entre les salaires que la rétribution du personnel subalterne a augmenté dans une proportion plus forte que celle des postes dirigeants. On remarquera encore à ce sujet, dans le tableau suivant, qu'un cantonnier touchait en 1851 un salaire équivalent à un neuvième de celui d'un conseiller d'Etat, alors qu'il en représentait le tiers en 1951. Il réside dans ce domaine une évolution significative.

Salaires de l'administration de l'Etat 1851-1951

Fonction	Salaires 1851		Salaires 1951	
	Fr.	En % du traitement d'un conseiller d'Etat	Fr.	En % du traitement d'un conseiller d'Etat
Conseiller d'Etat	4000	100	25 980	100
Commissaire des guerres ..	2600	65	18 957	73
Adjoint	2000	50	15 314	59
Commis de bureau	1000	25	10 562	41
Ouvrier qualifié	550	14	9 612	37
Cantonnier	435	11	8 662	33

Il ne faut par ailleurs pas méconnaître le fait que les fonctionnaires des catégories supérieures et inférieures ne se sont pas rapprochés au point de vue salaire seulement, mais également au point de vue social. A titre d'illustration, nous indiquerons la «pétition respectueuse» du 29 juin 1857 des cantonniers de la vallée de Laufon, par laquelle ceux-ci exprimaient le désir de voir augmenter le salaire annuel, alors de 435 francs, les outils étant encore à leurs frais. La pétition est signée: «Vos serviteurs humbles et obéissants, les cantonniers de la vallée de

Laufon». Le relèvement des salaires des catégories inférieures n'a pas été constant, mais il s'est manifesté progressivement au cours de ces dernières décades. Il est imputable au fait que le personnel en question a acquis plus d'importance en obtenant de l'influence sur le plan politique grâce à la formation d'associations. La question du minimum vital, qui s'est posée de façon aiguë au cours des deux dernières guerres en raison de l'augmentation du coût de la vie qu'elles ont entraînée, a fortement accéléré la montée progressive des salaires inférieurs. Cette évolution est cependant aussi motivée par l'amélioration générale des prestations et la meilleure qualification du personnel en question.

D. Perspectives d'avenir

La politique bernoise des salaires sera encore à l'avenir conditionnée par des tendances diverses et d'inégale importance. Elle s'inscrira dans le cadre de la structure sociale et économique future, mais il est évidemment impossible de faire des pronostics définis à ce sujet. Les problèmes resteront les mêmes que par le passé, attendu qu'on aura toujours pour base les ressources financières de l'Etat. La question de l'équité des salaires surgira sans cesse à nouveau, sous ses nombreux aspects, et le problème de la stimulation dans l'accomplissement du travail existera toujours. L'intérêt du personnel sera, comme par le passé, orienté avant tout vers une participation à l'augmentation du revenu de la population. Si les exigences du personnel sont compatibles avec l'intérêt général, les autorités de l'Etat pourront, à l'avenir également, favoriser leur réalisation.