



Système salarial de la Confédération

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat
14.3999 déposé le 13 octobre 2014 par la
Commission des finances du Conseil national

Table des matières

1	Contexte	3
2	Éléments du système salarial.....	3
2.1	Salaire de base.....	3
2.2	Allocations.....	4
2.3	Primes.....	4
2.4	Prestations accessoires au salaire	5
2.5	Prestations de prévoyance.....	5
3	Relation entre l'évaluation, le salaire de base, l'évolution du salaire et les primes.....	5
4	Évaluation du système salarial par des experts externes	6
4.1	Appréciation sous l'angle de la politique budgétaire	6
4.2	Appréciation sous l'angle de la politique du personnel	6
4.3	Évaluation des fonctions, classes de salaire et classification	7
4.4	Méthode de fixation du salaire de départ	7
4.5	Évaluation du personnel (<i>performance management</i>)	7
4.6	Pilotage individuel de l'évolution du salaire	7
4.7	Primes de prestations.....	8
4.8	Indemnité de résidence	8
4.9	Comparaison avec d'autres systèmes de rémunération.....	8
4.10	Appréciation globale et possibilités de développement éventuelles du système salarial actuel	8
5	Avis des associations du personnel.....	9
6	Conclusion et suite de la procédure	10

1 Contexte

Le 13 octobre 2014, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a déposé un postulat intitulé «Rapport sur le système salarial de la Confédération» qui chargeait le Conseil fédéral d'établir un rapport exposant le système d'évaluation, les échelons d'évaluation et leur répartition, ainsi que les règles présidant à l'évolution des salaires au sein de l'administration fédérale. Ce rapport se devait de montrer en particulier le lien entre l'évolution du salaire et l'évaluation des prestations, mais aussi de présenter les effets prévisibles du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), les développements possibles du système actuel et d'autres formules envisageables ainsi que les avantages et les inconvénients que celles-ci comportent.

Le 12 novembre 2014, le Conseil fédéral proposait d'accepter le postulat et le Conseil national l'a suivi le 2 mars 2015.

2 Éléments du système salarial

La dernière adaptation du système salarial de la Confédération remonte au 1^{er} octobre 2015 (voir la modification du 11 septembre 2015 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération; RO 2015 3155). De structure modulaire, ce système comporte différents éléments incitatifs.

Prestations de prévoyance	Contributions financières de l'employeur et des salariés versées à une institution de prévoyance professionnelle en vue de la retraite et pour les cas d'invalidité ou de décès.
Prestations accessoires	Prestations volontaires de l'employeur, qui ne dépendent pas de la prestation personnelle.
Primes	Prestations variables et en règle générale financières accordées à titre de récompense pour des prestations supérieures à la moyenne ou des engagements particuliers.
Allocations	Indemnités accordées en fonction de conditions de travail spéciales ou de certaines situations sociales.
Salaire de base	Rémunération du travail fondée sur la fonction, l'expérience et les prestations.

2.1 Salaire de base

Le système est fondé sur 38 classes de salaire (voir l'art. 36 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération, OPers; RS 172.220.111.3). Les classes de salaire reflètent la hiérarchie des profils de fonction, qui sont caractérisés par des tâches, des compétences et des responsabilités individuelles et concrètes, et elles créent la structure des salaires de base. La classe 1 définit le salaire cible le plus bas et la classe 38 le plus élevé.

Le montant maximum de chaque classe de salaire représente le salaire cible, mais aussi la base de calcul d'une évolution salariale différenciée en fonction des prestations. De fait, le

salaires évolue dans une fourchette allant de - 2 % à 3 % en fonction du résultat de l'évaluation personnelle (voir l'art. 39 OPers).

Une fois que le salaire atteint le maximum de la classe de salaire, il n'augmente plus qu'à raison des décisions concernant la compensation du renchérissement et les mesures salariales en termes réels.

2.2 Allocations

À cause de l'hétérogénéité des domaines d'activité de l'administration fédérale, il existe différentes formes d'allocations qui peuvent être regroupées en cinq catégories:

Allocations fondées sur la loi sur le travail	Allocation pour des heures supplémentaires, le travail de nuit et le travail effectué le dimanche
Allocations versées à titre d'indemnisation pour des cas particuliers liés à la fonction ou au marché	Indemnité de résidence Prime de fonction Allocation liée au marché de l'emploi Allocation spéciale
Allocations spécifiques aux départements	DFAE, personnel de carrière DDPS, personnel militaire DFF, personnel de la douane et du Corps des gardes-frontière
Allocations versées à titre d'indemnisation de particularités liées à l'organisation du travail	Allocation pour les services de permanence et les engagements irréguliers
Allocations pour l'exécution des mandats légaux spéciaux	Engagements - pour la promotion de la paix - en tant que sky marshals pour la sécurité aérienne - dans le cadre de Frontex (protection des frontières extérieures de Schengen) - pour la protection des personnes et des biens à l'étranger

L'indemnité de résidence est un cas à part (voir l'art. 43 OPers et l'annexe 1 de l'ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, O-OPers; RS 172.220.111.31). Il s'agit d'une allocation régionale répartie sur treize zones, qui est calculée en fonction du coût de la vie, des impôts ainsi que de la taille et de l'emplacement du lieu de travail. Elle est versée à tous les collaborateurs, indépendamment de leurs prestations. L'indemnité de résidence est un élément du salaire assuré.

2.3 Primes

La prime de prestations sert à récompenser les prestations exceptionnelles et les engagements particuliers. Elle peut atteindre 10 % au plus du salaire maximum de la classe de salaire fixée dans le contrat de travail, par année civile et par collaborateur. Elle n'est soumise à aucune directive en matière de répartition et peut aussi être allouée aux collaborateurs en phase de progression salariale. Les prestations doivent cependant être bonnes ou très bonnes, c'est-à-dire correspondre à l'échelon d'évaluation 3 ou 4 (voir les art. 49 et 49b, al. 1, OPers).

La prime spontanée est un complément de la prime de prestations. Elle sert à récompenser de manière immédiate des engagements et prestations particuliers et est versée sous forme de prestations en nature d'une contre-valeur de 500 francs au maximum (voir l'art. 49a OPers).

2.4 Prestations accessoires au salaire

Les prestations accessoires au salaire, comme l'abonnement demi-tarif, sont allouées indépendamment des prestations fournies. Elles revêtent une importance marginale au sein de l'administration fédérale par rapport à celles de certaines entreprises privées.

2.5 Prestations de prévoyance

Les prestations de prévoyance ne sont pas examinées dans le cadre du présent rapport.

3 Relation entre l'évaluation, le salaire de base, l'évolution du salaire et les primes

Le modèle d'évaluation de l'administration fédérale comporte quatre échelons qui correspondent aux notations *très bien*, *bien*, *suffisant* et *insuffisant*. À chaque échelon correspond une fourchette d'évolution du salaire exprimée en pour-cent.

Le tableau synoptique ci-dessous explicite la relation entre l'échelon d'évaluation, l'atteinte des objectifs, l'évolution salariale et les primes.

	Atteinte des objectifs	Évolution du salaire	Prime de prestations	Prime spontanée
Échelon 4	très bien	2,5 à 3 %	jusqu'à 10 %	jusqu'à 500 francs
Échelon 3	bien	1 à 2 %	jusqu'à 10 %	jusqu'à 500 francs
Échelon 2	suffisant	0 à 0,5 %	aucune	jusqu'à 500 francs
Échelon 1	insuffisant	- 2 à 0 %	aucune	aucune

Les fourchettes d'évolution du salaire définies pour les différents échelons d'évaluation donnent aux supérieurs hiérarchiques une marge d'appréciation pour récompenser les presta-

tions de leurs collaborateurs. Elles leur permettent par exemple de tenir compte de la position des collaborateurs dans leur classe de salaire ou de comparer leurs prestations à celles des autres membres du groupe.

Si les prestations correspondent à l'échelon 1 (insuffisant), le salaire peut être réduit et, si aucune amélioration des prestations n'est envisageable en temps utile, les rapports de travail sont résiliés.

La combinaison de l'évaluation personnelle, de l'évolution du salaire et des primes permet de proposer une grande diversité de solutions sur mesure et adaptées à la situation.

4 Évaluation du système salarial par des experts externes

Dans un souci d'objectivité, le DFF, par l'OFPER, a chargé l'entreprise perinnova compensation GmbH (perinnova) d'analyser le système salarial de la Confédération. L'évaluation de perinnova s'est penchée tout particulièrement sur la réglementation en matière d'évolution du salaire, les primes de prestations et l'indemnité de résidence. Les experts externes ont aussi comparé le modèle salarial de la Confédération avec d'autres systèmes de rémunération.

Les principaux enseignements tirés du rapport de perinnova sont résumés ci-après.

4.1 Appréciation sous l'angle de la politique budgétaire

Le système salarial de l'administration fédérale n'est pas générateur de coûts en soi.

Avec le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), certains transferts seront possibles entre les charges de biens et services et les charges de personnel, à l'intérieur des enveloppes budgétaires. Mais ces dernières seront quand même approuvées par le Parlement dans le cadre d'un processus politique. Avec les montants maximaux des classes de salaire et les règles concernant l'évolution salariale et les primes de prestations, elles évitent les dérapages financiers.

4.2 Appréciation sous l'angle de la politique du personnel

Ces dernières années, le système salarial de la Confédération a été modifié à plusieurs reprises. Le Conseil fédéral a tout d'abord précisé les échelons d'évaluation, puis il a réduit et resserré les fourchettes d'évolution du salaire.

Les conséquences de ces modifications sur les salaires, notamment celles de la réduction des fourchettes d'évolution du salaire, varient en fonction de l'époque à laquelle le collaborateur a commencé à travailler pour l'administration fédérale. Avec les fourchettes réduites d'évolution du salaire, les jeunes cadres spécialistes ne sont pas assurés d'atteindre le montant maximum de leur classe de salaire contractuelle à l'âge ordinaire de la retraite, et ce même avec des performances de travail régulièrement qualifiées de bonnes. Cela affaiblit la position de l'administration fédérale sur le marché du travail et relativise le principe de l'égalité de traitement, qui est un point central de la politique du personnel.

En outre, les nouvelles fourchettes d'évolution du salaire, en partie rétrécies, restreignent la marge de manœuvre des cadres.

4.3 Évaluation des fonctions, classes de salaire et classification

L'évaluation des fonctions est clairement réglementée en termes de systématique, d'organisation et de compétences.

Les responsables RH des départements qui ont été interrogés estiment que le grand nombre de services chargés de ces évaluations, les possibilités de comparaison limitées entre les unités administratives et entre les départements, et enfin de l'absence d'une évaluation régulière de ces pratiques peuvent conduire à des différences de pratique.

S'agissant de la définition des maxima des classes de salaire, il conviendrait d'examiner s'il ne serait pas plus judicieux de fixer une approche et une périodicité pour leur adaptation à la structure des salaires sur le marché du travail.

4.4 Méthode de fixation du salaire de départ

Le salaire de départ est défini selon une méthode simple, transparente et adéquate. Les services de recrutement disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la prise en compte et le calcul de l'expérience préalable.

La fixation du salaire de départ dépend en premier lieu des diplômes professionnels et de l'expérience relative à la fonction, et un peu moins de la situation sur le marché du travail. À la suite de la réduction des fourchettes d'évolution du salaire, la pression s'est accrue sur le niveau des salaires de départ (l'évolution plus lente des salaires est compensée par la fixation de salaires de départ plus élevés).

4.5 Évaluation du personnel (*performance management*)

Tous les instruments usuels en matière de gestion de la performance existent, en particulier la convention d'objectifs, l'évaluation des collaborateurs, une évolution des salaires différenciée en fonction des prestations, et des primes de prestations.

Les bases techniques, comme les échelons d'évaluation et les modalités d'attribution de l'évolution du salaire, sont adéquates.

L'absence de directives en matière de répartition est un point positif.

Les cadres ne peuvent cependant pas exploiter toutes les possibilités du système en matière d'appréciation différenciée des prestations, car certains départements et unités administratives ont ajouté des contraintes spécifiques à la convention d'objectifs et à l'évaluation du personnel.

4.6 Pilotage individuel de l'évolution du salaire

L'évolution du salaire tient compte de manière équilibrée des prestations fournies et de l'expérience accumulée. Depuis 2016, une prestation suffisante (échelon d'évaluation 2) ne donne plus droit à une évolution du salaire. De ce fait, l'expérience accumulée n'est plus un facteur d'augmentation du salaire en soi.

La réduction des fourchettes d'évolution du salaire déjà évoquée au ch. 4.2, ainsi que les modifications consécutives des directives sur la fixation des salaires de départ et les contraintes des départements en matière de pourcentage de l'évolution du salaire peuvent conduire à ce que des collaborateurs n'atteignent jamais le maximum de leur classe de salaire et que l'écart salarial entre les collaborateurs les plus jeunes et ceux qui ont le plus d'ancienneté soit perçu comme trop grand. De plus, l'application différente du système salarial dans les divers départements a des effets sur la marge de manœuvre des cadres.

4.7 Primes de prestations

L'évaluation détaillée des primes de prestations montre que la pratique en la matière est adéquate. Aucune dérive n'a été constatée.

Les primes de prestations sont peu utilisées pour récompenser un engagement exceptionnel et sont plutôt allouées à des collaborateurs ayant atteint le maximum de la classe de salaire et dont les prestations ont été jugées supérieures à la moyenne.

4.8 Indemnité de résidence

Les dispositions régissant l'indemnité de résidence n'indiquent pas clairement le but poursuivi par cet instrument ni les principes qui président à la fixation des montants par zones. On peut seulement en déduire qu'il s'agit d'une compensation des différences du coût de la vie et que la distance du domicile au lieu de travail joue aussi un rôle («supplément pour l'éloignement»).

Le barème actuel date de 1989. Au vu des changements structurels très différents qu'ont connus les diverses régions, il est fort probable que celui-ci ne reflète plus la situation actuelle. De plus, les salariés considèrent l'indemnité de résidence comme un élément fixe du salaire.

À l'heure actuelle, deux tiers environ du personnel de la Confédération reçoit l'indemnité de résidence la plus élevée, à savoir celle de la zone 13.

Puisqu'elle est octroyée indépendamment de la classe de salaire, l'indemnité de résidence pèse plus lourd dans le salaire des classes de salaire inférieures que dans celui des classes supérieures. Sa suppression équivaldrait à une réduction de salaire directe. Pour l'indemnité de résidence de la zone 13, par exemple, la fourchette oscillerait entre 1,4 % (classe de salaire 38) et 9,0 % (classe de salaire 1).

4.9 Comparaison avec d'autres systèmes de rémunération

Avec des échelons d'évaluation du personnel qui sont clairement liés à l'évolution du salaire, le système salarial de la Confédération se situe à mi-chemin entre des systèmes de rémunération encore plus flexibles et ouverts, et d'autres qui connaissent une évolution du salaire largement automatique. Dans l'optique des tâches régaliennes qui incombent à l'administration fédérale, ce modèle salarial paraît adéquat.

Les systèmes de rémunération sans perspective d'évolution salariale fondée sur l'expérience accumulée et sans croissance réglementée, qui ont surtout cours dans l'économie privée, ne seraient pas judicieux au vu de la mission de l'administration fédérale. De fait, un système de rémunération variable, dans lequel une part importante du bonus moyen dépend habituellement des résultats de l'entreprise, ne serait pas cohérent. Les modèles qui sont à l'opposé, et dans lesquels la croissance des salaires est entièrement fondée sur l'expérience accumulée et largement automatique, n'offrent aucune flexibilité et sont par nature très coûteux.

Au vu des autres formules envisageables, un changement radical du système salarial de l'administration fédérale ne paraît justifié ni du point de vue de la politique du personnel ni du point de vue budgétaire. Il n'en reste pas moins, comme cela a déjà été évoqué, que la réduction et le rétrécissement partiel des fourchettes d'évolution du salaire ont rendu le système moins flexible.

4.10 Appréciation globale et possibilités de développement éventuelles du système salarial actuel

L'analyse du système salarial, des bases déterminantes et des entretiens menés avec les

responsables RH de quelques départements¹ ainsi que d'entreprises privées et d'entreprises proches de la Confédération² a montré que la conception du système salarial était adéquate pour l'administration fédérale.

Le système salarial de la Confédération est complet et régleme les domaines requis. Les diverses réglementations sont cohérentes et conformes aux objectifs formulés. Le système salarial offre une flexibilité suffisante pour répondre aux exigences hétérogènes des départements.

Une conception nouvelle ou une modification radicale du système en place ne s'impose ni du point de vue de la politique du personnel, ni du point de vue budgétaire. Le modèle actuel est globalement équilibré. Seule l'adaptation des fourchettes d'évolution du salaire mise en place en 2015 a entraîné un certain déséquilibre, tout en restreignant les marges de manœuvre. Les possibilités de développement du système actuel sont relativement limitées et toute modification risque de produire des effets collatéraux supplémentaires indésirables.

Des optimisations sont néanmoins possibles dans certains domaines, en particulier le pilotage de l'évolution du salaire, une conception plus concise des primes de prestations et une refonte de la réglementation sur l'indemnité de résidence.

S'agissant de l'indemnité de résidence, différentes variantes sont envisageables (par ex. suppression et réutilisation des fonds libérés sous la forme d'un bonus, intégration dans le salaire avec ou sans relèvement des maxima des classes de salaire, etc.), mais leurs effets devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Pour accroître la transparence interdépartementale, il faudrait procéder à un relèvement et à une évaluation régulière du rangement des fonctions dans les classes de salaires, des pratiques en matière de fixation du salaire initial, d'évaluation du personnel et de progression salariale, d'attribution des primes de prestations et de non-discrimination salariale. Dans ce contexte, il convient de s'assurer que les charges liées à ce contrôle de gestion restent raisonnables et que les résultats apportent une valeur ajoutée.

5 Avis des associations du personnel

Selon les associations du personnel et les syndicats (APC, Garanto, SSP, APfedpol, Transfair, SwissPersona et ACC), le rapport confirme leur avis selon lequel le système salarial de l'administration fédérale fonctionne et ne génère pas de coûts inutiles. Il n'y a pas de croissance automatique des salaires et l'évolution salariale est fondée sur l'évaluation des prestations des collaborateurs.

Depuis 2016, la réduction des pourcentages de l'évolution du salaire en fonction des prestations entraîne pour les collaborateurs de fortes différences d'évolution et une inégalité de traitement. Ces derniers sont susceptibles de ne plus atteindre le maximum de leur classe de salaire, qui correspond à la rémunération allouée sur le marché pour l'activité qu'ils exercent et les responsabilités qui y sont liées. Par ailleurs, la réduction des pourcentages en matière d'évolution salariale rend tout à fait marginale l'expérience accumulée qui est prévue dans la loi et dont l'évolution salariale de l'économie privée tient habituellement aussi compte. Une correction rapide est indispensable afin de rétablir l'équilibre de l'évolution salariale de tous les collaborateurs.

La suppression des directives en matière de répartition des évaluations est considérée comme positive. La proposition de perinnova d'améliorer la formation des supérieurs hiérarchiques en matière de définition des objectifs et d'évaluation est accueillie favorablement.

¹ DFJP, DDPS, DETEC

² Novartis, Roche, Swiss Life, UBS, CS, Migros, CFF et la Poste

L'indemnité de résidence, qui est un élément fixe du salaire, se justifie en raison des différences du coût de la vie. Une suppression de cette indemnité entraînerait une forte réduction salariale pour les classes de salaires inférieures.

Le calcul du salaire initial diffère en fonction du département et de l'unité administrative. Les associations du personnel sont favorables à l'utilisation de critères transparents et contraignants dans ce calcul.

En cas de modification du système salarial, il convient de tenir compte des moyens à disposition. Les salaires ne doivent pas faire l'objet de réductions et le modèle des primes de prestations ne doit pas être étendu. Il faut en outre penser à l'égalité salariale, vérifier qu'elle soit respectée au moyen d'une évaluation transparente des fonctions et d'un contrôle de gestion centralisé.

6 Conclusion et suite de la procédure

L'analyse du système à laquelle se sont livrés les experts externes apporte une caution scientifique à la décision prise par le Conseil fédéral le 4 mars 2016 de renoncer à une conception entièrement nouvelle du système salarial de la Confédération. Une telle intervention n'apparaît nécessaire ni sur le plan matériel, ni sur celui de la politique du personnel. L'administration fédérale est dotée d'un système salarial qui est adapté à la mission et à la complexité de l'organisation.

Néanmoins, sur la base de l'analyse du système salarial, le Conseil fédéral a chargé le DFF de lui présenter d'ici au 31 juillet 2017 une note de discussion proposant des adaptations possibles. La ligne à suivre est celle indiquée par les experts externes au titre des possibilités de développement du système actuel. Il s'agira donc en particulier d'examiner l'évolution du salaire, les primes de prestations et l'indemnité de résidence. Les premières adaptations devraient entrer en force dès le 1^{er} janvier 2018.

Il convient en outre de soutenir l'application uniformisée du système salarial avec si possible des rapports plus fréquents à l'échelle de l'administration fédérale. La formation correspondante des cadres ainsi que la suppression des exigences spécifiques à certains secteurs sont des mesures qui peuvent être mises en œuvre immédiatement.