



Berne, 06.04.2022

Dissocier l'évolution salariale de l'évaluation des prestations

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 19.3974 déposé le 6 septembre 2019 par la
Commission des finances du Conseil national

Table des matières

1	Contexte	3
2	Relation entre l'évaluation, le salaire de base, l'évolution salariale et les primes.....	3
3	Critiques émises à l'égard de la situation actuelle.....	4
4	Analyse.....	5
4.1	Procédure	5
4.2	Avantages et inconvénients du système actuel	5
4.3	Entreprises de référence	6
4.3.1	La Poste Suisse	6
4.3.2	Inselspital	7
4.4	Évaluation et enseignements tirés.....	8
5	Évaluation par un expert externe	9
6	Indemnité de résidence.....	10
7	Avis des associations du personnel.....	12
8	Conclusion et suite de la procédure	14

1 Contexte

Le 6 septembre 2019, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a déposé un postulat qui chargeait le Conseil fédéral d'examiner la possibilité de dissocier l'évolution salariale de l'évaluation des prestations, puis de présenter dans un rapport succinct, en particulier, sur quels critères se fonderait la nouvelle politique salariale à cet égard, le cas échéant.

Le 16 octobre 2019, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat et le Conseil national l'a adopté le 10 mars 2020.

Outre la possibilité de dissocier l'évolution salariale de l'évaluation des prestations, le rapport s'intéresse aussi à l'avenir de l'indemnité de résidence, qui, dans sa forme actuelle, n'est plus adaptée aux modes de travail modernes, de plus en plus flexibles et qui dépendent de moins en moins du lieu de service.

L'évolution individuelle des salaires est financée par les économies réalisées grâce aux fluctuations ou aux rotations de personnel et n'augmente donc pas les coûts. Au total, elle s'élève environ à 0,7 % du salaire.

2 Relation entre l'évaluation, le salaire de base, l'évolution salariale 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 montre les liens 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	3 à 4 %	jusqu'à 10 % (au max. de la classe de salaire) jusqu'à 5 % (en phase de progression salariale)	jusqu'à 500 francs
Échelon 3	bien	1,5 à 2,5 %	jusqu'à 10 % (au max. de la classe de salaire) jusqu'à 5 % (en phase de progression salariale)	jusqu'à 500 francs

Échelon 2	suffisant	0 à 0,5 %	aucune	jusqu'à 500 francs
Échelon 1	insuffisant	- 4 à 0 %	aucune	aucune

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.

Les fourchettes d'évolution du salaire définies pour les différents échelons d'évaluation donnent aux supérieurs hiérarchiques une certaine marge de manœuvre pour récompenser les prestations de leurs collaborateurs. Elles leur permettent aussi de tenir compte de la situation des collaborateurs relativement à leur classe de salaire ou de la comparer à celle des autres membres du groupe.

Le processus actuel d'évaluation se compose d'un entretien de définition des objectifs, d'une évaluation intermédiaire et d'une évaluation finale. Le processus d'évaluation du personnel s'aligne sur l'année calendaire et l'évolution du salaire individuelle prend donc effet au début de l'année suivante.

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.

Environ la moitié des salariés bénéficient d'une évolution salariale individuelle. L'autre moitié a déjà atteint le montant maximal de la classe de salaire à laquelle ils appartiennent (= **salaire cible**).

3 Critiques émises à l'égard de la situation actuelle

Dans l'ensemble, le rapport demandé par la CdF-N dans son postulat 14.3999 et publié en 2017 dresse un bilan positif du système salarial de la Confédération.

Le Conseil fédéral a néanmoins procédé à des optimisations sur les recommandations des spécialistes de la rémunération chargés d'analyser le système. La durée de carrière a été raccourcie, la prime de prestations optionnelle maximale pour les collaborateurs en phase de progression salariale a été diminuée de moitié et le quota des classes supplémentaires a été baissé de 5 à 2 %. De plus, les allocations liées au marché de l'emploi ont été limitées à cinq ans au maximum et des mesures ont été arrêtées afin de garantir une structure de classification cohérente.

Le rapport n'a toutefois pas pu dissiper complètement les réserves de la CdF-N concernant l'évolution des salaires et les fourchettes qui y sont liées. La question de savoir si le système d'évaluation actuel, qui associe évolution salariale et évaluation des prestations, est encore adapté est contestée.

Au sein de l'administration, c'est surtout la relative rigidité du processus d'évaluation qui est critiquée. Les entretiens ancrés dans la loi depuis le passage du statut des

fonctionnaires à la loi sur le personnel de la Confédération (entretien de définition des objectifs, bilan intermédiaire et entretien d'évaluation) obligent les supérieurs hiérarchiques à avoir un échange avec leurs subordonnés au minimum trois fois par an. Cependant, dans un environnement dynamique, des feed-back rapides et une conduite basée sur l'immédiateté sont indispensables. Personne ne le conteste. Les avis divergent par contre quand il s'agit de définir si la flexibilité indiquée pour les entretiens doit s'accompagner d'une dissociation entre évolution salariale et évaluation des prestations et, si oui, sur quels critères pourrait se fonder l'évolution salariale.

4 Analyse

4.1 Procédure

Pour examiner la question de la dissociation entre évaluation des prestations et évolution salariale, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a constitué une équipe de projet réunissant des responsables des ressources humaines des différents départements ainsi que Gery Bruederlin, professeur à l'Institut pour le management du personnel de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse.

Dans un premier temps, l'équipe de projet a étudié les forces et les faiblesses du système actuel, avant d'organiser, dans une deuxième phase, deux rencontres d'échange avec la Poste Suisse et l'Inselspital, afin de tenter d'esquisser les meilleures pratiques en matière de système salarial. Les deux entreprises présentent en effet un certain nombre de points communs avec l'administration fédérale et ont récemment atténué le lien entre évolution salariale et évaluation du personnel. Au terme du processus, l'OFPER a élaboré une proposition de marche à suivre sur la base des connaissances acquises.

4.2 Avantages et inconvénients du système actuel

L'analyse a démontré que le système actuel présentait les avantages et les inconvénients ci-après par rapport à une dissociation entre l'évolution salariale et l'évaluation des prestations:

Avantages	Inconvénients
Facile à mettre en œuvre.	Flexibilité trop réduite et possibilités de personnalisation limitées.
Uniforme, simple et stable.	L'association entre évaluation et fourchette d'évolution salariale exprimée en pour-cent entraîne l'automatisme.
Transparence élevée.	Trop peu d'importance accordée à la situation relative.
Système bien ancré et bien accepté.	Prise en compte limitée de la situation du marché.
Attractivité. Les bons résultats obtenus au travail sont récompensés par des augmentations jusqu'à ce que le maximum de la classe de salaire contractuelle soit atteint.	Différenciation insuffisante lors de l'évaluation.

Conséquences financières claires en cas de mauvais résultats professionnels.	Les fourchettes d'évolution salariale ne sont pas suffisamment exploitées.
Facile à gérer du point de vue des finances et du budget.	Pas d'étalonnage. La subjectivité du supérieur hiérarchique ne peut pas être relativisée.
Les fourchettes d'évolution salariale fixées par échelon d'évaluation offrent de la flexibilité aux supérieurs.	La performance individuelle est très importante.
Pas de répartition.	Aspect stratégique réduit.
Pas de part du salaire variable (bonus).	Association avec la rémunération, mais pas avec l'évolution.
	Pas de possibilité de récompenser les prestations du groupe.

4.3 Entreprises de référence

Non seulement les deux entreprises de référence, la Poste et l'Inselspital, ont dissocié l'évaluation des prestations de l'évolution du salaire ou ont fortement atténué leur lien, mais elles sont en outre comparables à l'administration fédérale en termes de taille, de complexité organisationnelle et de diversité des fonctions, et sont également proches de l'État ou du moins actives dans un domaine très réglementé. À cet égard, elles se prêtent parfaitement à la comparaison.

4.3.1 La Poste Suisse

Début 2021, la Poste a introduit un nouveau modèle de rémunération des cadres et, en parallèle, revu le principe des entretiens avec les collaborateurs.

Les principaux éléments de la **rémunération des cadres** sont les suivants:

- Dissociation des objectifs individuels (pas de notation) et de la rémunération (variable).
- Accent mis sur les prestations collectives plutôt qu'individuelles.
- Diminution considérable de la part variable du salaire et intégration de cette part au salaire de base dans une large mesure.
- Octroi d'une plus grande marge d'appréciation aux supérieurs pour fixer les parts de la rémunération variable qui dépendent encore des prestations, donc augmentation de la responsabilité de conduite et de l'agilité.
- Motivation extrinsèque remplacée par la motivation intrinsèque.

La réorientation doit venir appuyer un changement stratégique de la culture d'entreprise, axé sur la réussite de l'entreprise, du secteur et de l'équipe, qui est mesurée au moyen de différents indicateurs tels que le personnel, la clientèle, la population ou la durabilité.

Le nouvel **entretien avec les collaborateurs**, appelé «DIALOGUE», poursuit les objectifs suivants:

- Développement de la culture du feed-back, pour passer de l'évaluation pure et ponctuelle à l'exercice du leadership.

- Introduction d'une forme de valorisation généralisée grâce au renforcement et à l'intensification des échanges. Les supérieurs et les collaborateurs peuvent ajouter des objectifs ou les adapter en tout temps.
- Modification du processus de feed-back pour passer au principe du «constant»¹ et de l'«instant»². Des commentaires peuvent être insérés dans le système en permanence.
- Restructuration et renforcement de la collaboration en mettant clairement l'accent sur l'équipe plutôt que sur l'individu.
- Les supérieurs hiérarchiques doivent davantage travailler sur l'orientation et sur le développement de leurs collaborateurs. L'*orientation* vise à consolider l'aspect stratégique et à augmenter la motivation, tandis que le *développement* cherche à renforcer la croissance et à accroître l'attractivité de l'employeur.

4.3.2 Inselspital

Tout comme la Poste, l'Inselspital a introduit un nouveau système salarial en 2021, qui repose sur les principes suivants:

- Réduction des 25 classes de salaire (avec 80 échelons intermédiaires) à 18 plages salariales. Pour chaque plage, plusieurs courbes salariales sont possibles selon la fonction.
- Chaque fonction possède une courbe salariale interne et une courbe de référence externe.
- Technologie intuitive qui traite la multitude de données et les actualise plusieurs fois par année. Le système établit une proposition structurelle pour chaque collaborateur en se fondant sur son âge et son expérience (max. 10 ans pris en compte) et la situation dans la plage salariale (comparaison avec la courbe de référence interne et la courbe du marché externe). L'évaluation individuelle des prestations est confiée au supérieur hiérarchique. Les chiffres utilisés pour la comparaison avec les salaires externes sont fournis périodiquement par Perinnova (spécialiste externe de la rémunération).
- Au cours de la discussion sur l'évolution du salaire, le supérieur peut aussi modifier la proposition du système, qui connaît certaines restrictions (p. ex. montant maximal et minimal), en tenant compte des quotas de salaires à sa disposition et de la prestation individuelle.
- De ce point de vue, l'évaluation des prestations et l'évolution salariale sont dissociées: les supérieurs peuvent faire usage de la liberté qui leur est offerte dans cette partie; il s'agit globalement d'un système «semi-ouvert».
- La transparence est par contre nulle, car les collaborateurs ne connaissent pas leur position dans la plage salariale et ne savent pas où ils se situent par rapport au marché interne et externe. En outre, les différents collaborateurs ignorent les corrections de plage salariale que le système propose au supérieur sur la base des données saisies.
- Jusqu'ici, il existait quatre échelons d'évaluation des prestations et du comportement. Désormais, il n'y a plus qu'une appréciation «rempli/non rempli» pour chaque critère.

¹ *Constant feedback* = feed-back donné en continu

² *Instant feedback* = feed-back immédiat

- L'Inselgruppe n'utilise aucun autre élément de compensation variable individuel tel que des primes spontanées ou de prestations.

Dissocier totalement l'évolution salariale des prestations n'a jamais été envisagé.

4.4 Évaluation et enseignements tirés

L'échange avec les responsables des RH de la Poste et de l'Inselspital a montré que les deux entreprises devaient faire face aux mêmes problèmes que l'administration fédérale, par exemple l'automatisme de l'évolution du salaire ou la faible différenciation dans le cadre de l'évaluation des prestations.

Toutes deux ont opté pour une adaptation en douceur de leurs systèmes respectifs et ont fortement assoupli le lien entre évolution salariale et évaluation des prestations, sans toutefois le couper totalement. Les automatismes constatés jusque-là ont été supprimés et le processus d'évaluation du personnel est devenu plus flexible.

L'administration fédérale ne dispose pas de rémunération variable. Le modèle de rétribution de la **Poste** ne peut donc servir de référence que partiellement.

Quelques points d'interrogation subsistent aussi au sujet de la dissociation des objectifs individuels de la rémunération variable du modèle de la Poste:

- Malgré la suppression des objectifs individuels, des augmentations individuelles et des éléments de compensation flexibles ont par exemple été conservés.
- À part la position dans la plage salariale, il n'y a pas de repères soutenant les décisions d'augmentation de salaire. Il est encore plus difficile de s'y retrouver du fait que la Poste n'utilise pas de référentiels externes, excepté pour quelques fonctions de spécialistes. Le défi à relever n'en est que plus compliqué pour les supérieurs.
- La réduction des composants de bonus pourrait affaiblir la culture de la prestation dans une certaine mesure.
- En outre, l'intégration à grande échelle des composants variables dans le salaire fixe comporte le risque de voir augmenter les coûts à long terme.

En revanche, la nouvelle mouture de l'entretien avec les collaborateurs comporte des aspects qui seraient aussi intéressants pour l'administration fédérale. Si le changement de culture visé par la direction de la Poste grâce à ces mesures est un objectif auquel l'administration fédérale ne donne pas autant d'importance, la flexibilité conférée au feed-back en termes de moment et de contenu correspond à une tendance qui prend en considération le caractère volatile et dynamique de la période que nous vivons et qui requiert de s'adapter en permanence.

L'exemple de l'**Inselspital** semble un modèle plus adéquat sur lequel pourrait se calquer une adaptation du système de l'administration fédérale.

En intégrant des courbes salariales internes et externes, l'Inselspital rend les décisions en matière de salaires plus objectives et prend mieux en considération les situations individuelles relatives et la situation actuelle du marché. Une technologie intuitive calcule le salaire recommandé en conséquence.

Toutefois, le manque de transparence lié au système comporte aussi certains risques.

En outre, du fait que le système permet au supérieur d'outrepasser la

recommandation de salaire dans une certaine fourchette, la subjectivité du supérieur peut entraîner des dysfonctionnements. Ce risque est encore accru lorsque le quota à disposition pour les mesures individuelles est relativement bas, ce qui oblige à justifier les augmentations de salaire en premier lieu par les prestations. Dans certaines circonstances, cela empêche la correction des distorsions structurelles, ou du moins la relativise.

Une faiblesse non négligeable de ce modèle est la dépendance vis-à-vis d'une entreprise externe au moins pour obtenir une courbe de salaire du marché correspondant à une fonction similaire.

Par ailleurs, la réduction à une évaluation à deux échelons seulement (rempli/non rempli) ne permet plus qu'une différenciation minimale. Comme il faut s'attendre à ce que l'écrasante majorité des collaborateurs reçoivent l'évaluation «rempli», la décision de rémunération liée à la prestation est laissée à l'appréciation du supérieur. On pourrait donc aussi bien renoncer totalement à attribuer une note.

En résumé, on constate que ni le modèle de la Poste ni celui de l'Inselspital ne peuvent être repris tels quels et appliqués à l'administration fédérale, mais tous deux comportent néanmoins des aspects intéressants.

L'objectivité des décisions salariales résultant du modèle de l'Inselspital mériterait d'être examinée de plus près, mais elle relativise toutefois le lien entre évaluation des prestations et évolution salariale dans des proportions considérables.

Dans le modèle de la Poste, c'est le caractère immédiat de la conduite – apporté par la fréquence des feed-back et des bilans intermédiaires – qui convainc, notamment en comparaison avec le système de l'administration fédérale.

5 Évaluation par un expert externe

Gery Bruederlin, professeur à la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse, a fait office d'expert externe.

Dans son rapport, il analyse la pratique actuellement en vigueur dans l'administration fédérale en ce qui concerne le rapport entre l'évaluation des prestations et des comportements individuels et l'évolution du salaire de base, et met en lumière le sujet sous trois angles différents:

- les développements de la stratégie en matière de personnel auxquels l'évaluation du personnel et la systématique de l'évolution salariale étaient soumises ces dernières années;
- l'analyse, du point de vue de la tactique en matière de personnel, des forces et des faiblesses résultant de la pratique actuelle, compte tenu du contexte économique et culturel;
- les contenus de l'actuelle «stratégie concernant le personnel pour les années 2020 à 2023» de l'OFPER qui jouent un rôle dans cette problématique et les prescriptions de politique du personnel qui y sont associées.

Concernant la question principale, l'expert de la rémunération arrive aux conclusions suivantes:

- Il faut renoncer à dissocier l'évaluation des prestations ou du comportement et l'évolution du salaire.

- Le principe fondamental d'un système de salaire fixe avec un salaire initial déterminé adéquatement et un pilotage de l'évolution salariale lié aux prestations (en tenant compte d'autres critères) est la bonne approche pour un employeur de droit public de l'ampleur de l'administration fédérale.
- Au vu des développements modernes de la stratégie en matière de personnel et des meilleures pratiques, le besoin d'optimisation du système actuel est toutefois important.

L'éventail de mesures possibles est vaste et il convient de préciser encore leur ordre de priorité. Il est cependant recommandé de se concentrer sur les points suivants:

- introduction d'un à deux critères supplémentaires de rémunération, autres que les prestations: «système semi-ouvert», qui remplace la matrice actuelle d'association simple par un positionnement dans la plage salariale par rapport à des références internes et externes et par l'expérience;
- introduction d'un «feed-back permanent», avec la possibilité d'adapter les objectifs, une communication sur le développement (et donc aussi plus orientée vers l'avenir), ainsi que des évaluations transparentes avec incidence sur le salaire;
- formation et qualification des cadres dirigeants relatives aux nouvelles approches de feed-back et de rémunération, ainsi qu'élaboration et mise en œuvre des instruments technologiques nécessaires.

Les points forts du système que constituent la simplicité, la transparence et l'uniformité sont à conserver impérativement. En l'état, le système n'entraîne pas de coûts et il s'agit là d'une condition de politique financière à laquelle il ne faut pas déroger. En outre, la logique des primes est adéquate en ceci qu'elle permet d'établir un lien direct de cause à effet du point de vue pécuniaire aussi, ce qui est un principe moderne et une tendance actuelle. Par conséquent, les primes spontanées et de prestations constituent un substitut approprié en l'absence justifiée d'un système de bonus variable.

En résumé, l'expert de la rémunération conclut que le principe fondamental d'un système de salaire fixe avec un salaire initial déterminé adéquatement et un pilotage de l'évolution salariale lié aux prestations, dans lequel les augmentations fondées uniquement sur l'âge ou sur l'expérience jouent un rôle mineur, est la bonne approche pour un employeur de droit public moderne.

6 Indemnité de résidence

Comme indiqué en introduction, le présent rapport s'intéresse aussi à l'*indemnité de résidence* en tant qu'élément de rémunération. Elle n'est certes pas directement liée au postulat 19.3974, mais donne lieu à des discussions depuis des années.

Depuis plus de 30 ans, le personnel de la Confédération reçoit une indemnité de résidence échelonnée en fonction du coût de la vie, des impôts, de l'importance et de la situation du lieu de travail et du lieu de résidence³. Pour prendre en compte les différences existant entre les communes, 14 zones d'indemnisation ont été définies.

³ Art. 43 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) et art. 11 de l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers, RS 172.220.111.31).

L'indemnité de résidence est adaptée au renchérissement régulièrement et correspond actuellement à un montant annuel pouvant aller de 0 à 5655 francs. Comme cette indemnité est versée tous les mois et qu'elle est soumise aux déductions sociales au même titre que le salaire de base, les collaborateurs la considèrent comme faisant partie intégrante de leur salaire.

L'indemnité de résidence date de l'époque du statut des fonctionnaires. Elle avait été créée en raison de la forte régionalisation de l'administration fédérale d'alors qui, entre les PTT, les CFF et le Conseil des EPF, était dispersée dans tout le pays. L'indemnité de résidence devait permettre de compenser les différences de charges financières entre les lieux de service. En 1989, l'OFPER a, pour ce faire, recueilli des informations sur les loyers, la fiscalité et le coût des denrées alimentaires dans les différentes communes et a attribué chacune d'entre elles à une zone d'indemnisation, au terme d'une analyse complexe et en tenant compte de la taille et de la situation de la localité. Depuis, la répartition des communes entre les différentes zones n'a que très peu changé. Ces dernières années, la liste figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers; RS 172.220.111.31) n'a plus été adaptée.

Une réforme de cette indemnité s'impose depuis longtemps déjà. Bien qu'on puisse observer des différences régionales du niveau salarial (cf. enquête de l'OFS sur la structure des salaires⁴), établir une distinction par localité aussi fine n'est pas pertinent. Aucune entreprise n'applique des salaires aussi différenciés.

En 2006, l'OFPER a mandaté une analyse scientifique des différences régionales de consommation en Suisse pour servir de base à une nouvelle différenciation régionale des salaires de l'administration fédérale. Les résultats de ce mémoire de licence ont montré que, du point de vue économique, il serait justifié de démarquer les villes et agglomérations; il est toutefois difficile de trouver des critères permettant de définir le montant de l'indemnité à appliquer. En outre, les conditions évoluent au fil du temps, ce qui a aussi un effet sur les indemnités. Aucune suite n'a donc été donnée aux résultats de ce travail.

La dernière tentative de moderniser l'indemnité de résidence a été effectuée fin 2017 sur la base du rapport en réponse au postulat 14.3999. Comme aucune solution n'est parvenue à convaincre une majorité, le statu quo a été maintenu.

Les gigantesques développements technologiques que nous avons connus depuis et la modification des attentes de la société entraînent un changement de la conception du travail. Les nouvelles formes de travail flexibles se caractérisent par de nouveaux modes de collaboration et par l'utilisation accrue des possibilités de travail indépendant du lieu ou de l'horaire. La pandémie de coronavirus a donné un élan supplémentaire à la tendance de flexibilisation, par l'utilisation à grande échelle du télétravail. Il est désormais évident que l'indemnité de résidence sous sa forme actuelle n'est plus adaptée aux conditions modernes.

En ce moment, environ deux tiers des collaborateurs sont affectés à la zone 13, dont l'indemnité est la plus élevée. Ce montant est indépendant de la classe de salaire. Par conséquent, il représente une part plus importante du salaire dans les classes salariales les plus basses que dans les plus élevées. Sa suppression équivaldrait à une réduction de salaire directe pour quelque 37 600 collaborateurs. Pour l'indemnité de résidence de la zone 13, par exemple, la fourchette oscillerait entre 1,5 % (classe

⁴ Office fédéral de la statistique (OFS): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/enquetes/ess.html>.

de salaire 38) et 9,0 % (classe de salaire 1).

Environ 405 collaborateurs qui appartiennent à la zone 0, en Suisse, et les employés locaux du DFAE ne seraient pas affectés par une telle suppression⁵.

Pour des raisons de politique du personnel, il est essentiel de conserver le niveau de salaire actuel en cas d'adaptation du système.

Dans ce contexte, sous l'angle de la politique du personnel, l'intégration de l'indemnité de résidence de la zone 13 dans toutes les classes de salaire est proposée. Concrètement, il faudrait augmenter les plafonds de chaque classe de salaire d'un montant équivalant à celui de l'indemnité fixée pour la zone 13 (5655 francs). Cette intégration permettrait d'augmenter progressivement le salaire d'un tiers des employés de CHF 435 à CHF 5655 en fonction de l'évolution possible des salaires, ce qui représente une augmentation totale des charges de personnel d'environ CHF 40 millions⁶. Dans le système salarial actuel, la majeure partie de cette augmentation s'étalerait sur deux ou trois ans. Si l'on tient compte des considérations de politique financière, les charges supplémentaires doivent être entièrement compensées en raison de la situation initiale du budget fédéral. Si les plafonds des classes de salaire n'étaient augmentés que du montant de l'indemnité de résidence 10 (CHF 4350), il serait possible d'éviter des dépenses supplémentaires à moyen terme⁷. Dans cette variante, un bon tiers des collaborateurs disposerait d'une garantie de salaire nominale (droits acquis) pour une durée à définir. Il s'ensuit que pour ces collaborateurs, par exemple, les futures mesures salariales générales (compensation du renchérissement ou augmentation des salaires réels) n'auraient aucun effet pendant un certain temps. Il existe également un risque que l'administration fédérale, en tant qu'employeur, soit désavantagée sur le marché du travail, car le niveau des salaires, en principe bon, de l'administration fédérale baisserait globalement.

Cette adaptation permettrait d'éliminer le seul élément obsolète du système de rémunération de l'administration fédérale et de supprimer les différences de salaire qui ne se justifient plus. La différence de salaire est en principe fondée sur les différences du coût de la vie et des impôts. Mais comme la dernière enquête complète sur ces aspects remonte à plus de 30 ans, les classifications des lieux manquent de référence à la situation actuelle.

7 Avis des associations du personnel

Association de l'évolution salariale et de l'évaluation des prestations

Les associations du personnel précisent qu'elles sont satisfaites du système salarial actuel et ne constatent pas de besoin de réforme globale. Le système salarial actuel est facile à comprendre, il présente une grande transparence, il est uniforme, simple

⁵ Y compris les employés rémunérés à l'heure.

⁶ Correspond à 0,7 % du salaire.

⁷ Les employés dont la zone d'indemnité de résidence est inférieure à 10 pourraient bénéficier d'une augmentation de salaire progressive de CHF 435 à CHF 4350 dans le cadre de l'évolution des salaires. Les employés avec les indemnités de résidence 11 à 13, qui se trouvent au maximum de leur classe de salaire, devraient accepter une réduction de salaire après une période de transition à définir. Pour l'indemnité de résidence de la zone 13, cette réduction oscillerait entre - 2,1 % (classe de salaire 1) et - 0,3 % (classe de salaire 38). Les dépenses supplémentaires et la diminution des dépenses s'équilibreraient donc à moyen terme.

et stable et très bien accepté par le personnel. Il convient également de noter que l'évaluation des performances couplée au système salarial n'est pas automatique. L'évaluation des performances consiste à évaluer les performances individuelles des collaborateurs, qui sont ensuite déterminantes pour l'évolution de leur salaire. Les cadres disposent ainsi d'un instrument adéquat pour évaluer de manière structurée les performances des collaborateurs. Dans ce cadre, ils peuvent rendre une évaluation de très bonne à insuffisante et cette dernière a une influence directe sur l'évolution salariale. Si l'évaluation des performances devait être améliorée, cela pourrait se faire sans remettre fondamentalement en question ce système.

L'Association des cadres de la Confédération (ACC) approuve l'orientation proposée.

Intégration de l'indemnité de résidence

Les associations du personnel peuvent comprendre les arguments du DFF. Les nouvelles formes et habitudes de travail rendent difficile toute différenciation en matière d'indemnité de résidence. Du point de vue des associations du personnel, il faut clairement préférer une version qui prévoit une intégration financée de l'indemnité de résidence de la zone 13 dans les classes de salaire. Cette variante serait socialement acceptable et équitable.

Mais comme la variante 1 proposée prévoit que l'intégration de l'indemnité de résidence de la zone 13 soit compensée par les départements, il existe un risque considérable que les coûts soient répercutés sur les collaborateurs, par exemple si des postes ne sont plus pourvus ou si les futures mesures salariales sont moins importantes. Un tel résultat serait inacceptable pour les associations du personnel. Il faut donc s'assurer que le choix éventuel de la variante 1 n'entraînerait aucune charge directe ou indirecte pour le personnel.

Pour les associations du personnel, la variante 2 est inacceptable. Elle aurait pour conséquence que plus d'un tiers du personnel bénéficierait des droits acquis et subirait des pertes financières à l'échéance de ces droits. De plus, pour un autre tiers, les perspectives d'évolution salariale seraient nettement détériorées.

Enfin, cette modification extrêmement compliquée provoquerait une grande confusion et du mécontentement au sein du personnel. Elle remettrait en question toute la révision.

Système salarial de l'Inselspital à Berne - comparaisons avec les salaires externes

La comparaison entre la Confédération et l'Inselspital ne semble pas concluante aux associations du personnel, car les deux institutions sont tout de même très différentes. Pour les associations du personnel, l'argument selon lequel il convient que les comparaisons avec les salaires externes se reflètent dans le système salarial de l'Inselspital est incompréhensible et dangereux et n'est pas applicable au personnel de la Confédération. Les salaires conformes au marché ne sont pas des salaires «justes» dans tous les cas, mais doivent aussi être remis en question, en particulier pour les échelons de fonction inférieurs. Il convient également de retenir que le rapport sur le système salarial de la Confédération du 11 octobre 2016 de Perinnova compensation atteste que la Confédération verse dans la plupart des cas des salaires conformes au marché. En revanche, une courbe salariale interne peut être un complément utile, notamment si elle permet une évolution salariale plus fortement dégressive. Mais dans tous les cas, le système salarial doit être conçu de manière transparente et compréhensible pour les collaborateurs. Ainsi, il faut

toujours indiquer où se situe chaque collaborateur en termes de salaire par rapport à une éventuelle courbe salariale.

8 Conclusion et suite de la procédure

L'analyse du système actuel de rémunération, les rencontres d'échange avec la Poste et l'Inselspital et l'évaluation de l'expert externe ont démontré que:

- dissocier l'évaluation des prestations et du comportement de l'évolution salariale n'était pas une option recommandée pour l'administration fédérale;
- le principe fondamental d'un système de salaire fixe avec un salaire initial déterminé adéquatement et une évolution salariale liée aux prestations était la bonne approche pour un employeur de droit public, même compte tenu des développements modernes des stratégies concernant le personnel et des meilleures pratiques.

Le système salarial de l'administration fédérale peut néanmoins être modernisé en prenant les mesures adaptées et il est possible de fonder les décisions salariales de manière plus objective, sans pour autant dissocier totalement évaluation des prestations et évolution du salaire. Les mesures en question sont les suivantes:

- Intégrer des courbes de salaire internes et (idéalement) externes pour rendre les décisions salariales plus objectives. Les situations individuelles relatives, l'expérience et la situation du marché deviendraient les facteurs principaux pour déterminer l'évolution du salaire.
Les supérieurs hiérarchiques pourraient outrepasser les recommandations dans une certaine mesure, en fonction des prestations individuelles, du comportement, du potentiel et des performances collectives. Les échelons d'évaluation actuels deviendraient obsolètes et pourraient être supprimés.
- Assurer une conduite immédiate en augmentant la cadence des entretiens de feed-back et les bilans intermédiaires.
- Former les cadres dirigeants dans le domaine du feed-back instantané et permanent (*instant* et *constant*).
- Supprimer l'indemnité de résidence en augmentant le plafond des classes de salaire d'un montant équivalant à l'indemnité de la zone 13 ou de la zone 10 en contrepartie.

À la lumière de ces considérations, le Conseil fédéral charge le DFF (par l'OFPER) de concrétiser les propositions d'optimisation du système salarial de l'administration fédérale susmentionnées en collaboration avec les départements et de lui soumettre un projet pour approbation.