



En quête d'équité

L'indemnité de résidence compense la vie chère

Michel Schweri

Les salaires du personnel de la Confédération sont mis sous pression par tous les biais. L'année 2017 a été consacrée à la défense de l'indemnité de résidence visant à équilibrer le pouvoir d'achat des salarié-e-s par-delà les régions de domicile et les lieux de travail. Grâce à l'APC, une victoire d'étape a été remportée.

L'indemnité de résidence, quéésako?

L'«indemnité de résidence» porte désormais mal son nom. A l'origine, la Confédération a introduit ce mécanisme, car les employé-e-s ne pouvaient pas choisir leur lieu de domicile, mais devaient s'installer à l'endroit où ils exerçaient leur travail. Désormais, la crise du logement sévissant dans bon nombre de villes du pays rend difficile, voire impossible, le déménagement pour s'approcher de son lieu d'activité professionnelle. Il en résulte des frais de transport, mais aussi un écart entre le pouvoir d'achat d'un salaire acquis dans un certain lieu – souvent une ville – et le coût de la vie effectif au domicile.

Depuis, l'indemnité de résidence est devenue une composante intégrale du salaire visant à compenser les différences de coûts de la vie aux lieux de résidence et de travail. Le système des rémunérations en vigueur à la Confédération gagne ainsi en équité par-delà les régions. L'Etat fédéral reste alors un employeur attractif dans tout le pays et maintient une cohésion interne indispensable à un travail de qualité.

La base de l'indemnité de résidence est définie dans la loi, laquelle autorise de verser des «suppléments au salaire» afin d'adapter celui-ci «au marché régional de l'emploi» ou à «l'infrastructure locale». Elle est échelonnée «en fonction du coût de la vie, des impôts, de l'importance et de la situation de la localité où l'emploi est exercé», précise l'ordonnance d'application. Le montant des loyers et la cherté des primes de caisses-maladie modifient également le pouvoir d'achat local et sont inclus dans le calcul. Au final, toutes les localités de Suisse sont réparties en 13 zones selon ces critères généraux, mais aussi de leur altitude. Par exemple, Altdorf est en zone 1 et Airolo en 3. L'indemnité s'échelonne donc en 13 paliers de 381 à 4953 francs par an et chaque employé-e reçoit la somme la plus élevée entre son lieu de domicile et son lieu de travail.

Cet élément défini en sommes fixes contribue en outre à tasser les inégalités entre hauts et bas salaires: un huis-sier ou un cadre provenant de la même ville toucheront la même indemnité de résidence. En réalité, l'indemnité de résidence la plus élevée de Suisse augmente le salaire de la classe 38 de 1,4% seulement tandis qu'elle améliore le salaire de la classe 1 de 9%.

MiS

L'année 2018 qui s'ouvre a failli connaître la disparition de l'indemnité de résidence des feuilles de paie de la Confédération. Une proposition de supprimer ce montant des revenus et de le remplacer par un supplément de 3,5% des salaires de base avait en effet été posée sur la table par l'Office

fédéral du personnel en avril 2017 à la suite d'un audit externe de la politique des rémunérations en vigueur à l'Etat. Les associations du personnel regroupées dans la Communauté de négociation du personnel de la Confédération ont toutefois pu faire échouer le projet à la fin du printemps



2017, sauvegardant dans l'immédiat cet élément important pour les employés.

L'indemnité de résidence n'est en effet pas un «cadeau» de l'employeur, mais un élément constitutif du salaire brut. Elle est versée à tout salarié selon des règles strictes tenant aux lieux de résidence et de travail. Il ne s'agit donc pas d'une prime ou d'un bonus versé «à bien plaisir» ou «pour service rendu». Par ailleurs, les cotisations sociales sont pleinement prélevées sur ces sommes et leur disparition entraînerait dès lors une réduction du salaire direct, mais aussi une diminution des droits lors de chômage, d'invalidité ou encore de retraite.

Bonne pour le patron

Mais il y a plus. En visant à compenser les différences de pouvoir d'achat des employé-e-s selon le coût de la vie propre à chaque région de domicile, l'indemnité de résidence contribue à maintenir une équité interne au sein du personnel. Elle favorise ainsi la cohésion sociale de l'administration

et, au final, la qualité de vie au travail ainsi que la qualité des prestations délivrées. Tout employeur devrait rester sensible à cet aspect qualitatif des conditions de travail offertes, l'égalité de traitement étant une des conditions de la motivation et du succès, y compris économique (voir l'interview de Pierre Kempeneers en page 26).

Or, le système proposé aurait au contraire contribué à écarter l'écart entre bas et hauts revenus. Les pertes sèches pour les salarié-e-s auraient pu se monter jusqu'à 3300 francs environ pour les plus basses classes de salaire, tandis que les plus hauts cadres auraient pu recevoir jusqu'à 7600 francs supplémentaires par année, car un complément calculé en pour-cent bénéficie davantage aux salaires élevés, leur pour-cent pesant bien davantage qu'en bas de l'échelle. Un calcul en pourcentage favorise les mieux payés tandis qu'une indemnité définie en francs fixes contribue à réduire les inégalités au bénéfice des moins bien lotis.



Une attaque perverse ...

Pour toutes ces raisons, l'APC a nettement refusé les propositions de l'Office fédéral du personnel.

D'autant que l'attaque originelle ne visait aucunement l'indemnité de résidence. Le feu a été mis aux poudres par la Commission des finances du Conseil national à fin 2014 lorsqu'elle a voté un postulat demandant au Conseil fédéral un rapport complet sur le système salarial de la Confédération. Cette démarche ne traitait pas de l'indemnité de résidence, mais visait sur-

tout à vérifier si l'évolution réelle des salaires correspondait bien au système d'évaluation des prestations individuelles, ce dernier étant soupçonné de donner de trop bonnes «notes» à la majorité des employé-e-s. Le postulat réclamait également l'étude d'autres modèles salariaux. Adoptée au Conseil national le 2 mars 2015, cette demande a été transmise au Conseil fédéral qui a commandé l'audit déjà cité.

... et un excès de zèle

Contre toute attente, le rapport délivré conclut à l'équilibre global du système salarial fédéral et pointe même un retard dans la progression salariale des plus jeunes engagé-e-s dans l'administration face aux plus anciens et anciennes. Ce constat remet en cause l'égalité de traitement. En revanche, la justification de l'indemnité de résidence a été mise à mal. Sa réglementation devrait être entièrement revue, selon les auteurs du rapport, relayés par l'Office du personnel. Mais suite

aux négociations avec les associations du personnel, le Conseil fédéral n'a finalement pas suivi cette recommandation. Intervenu le vendredi 15 décembre, le vote du budget fédéral pour 2018 a confirmé le maintien de l'indemnité de résidence sans modification.

Ce n'est toutefois qu'un répit de courte durée. Dès fin 2016, une proposition de motion a été déposée par le groupe de l'Union démocratique du centre devant le Conseil national. Intitulée «Personnel de la Confédération,



des salaires et des prestations sociales excessives», elle préconise d'aligner davantage le régime du personnel fédéral sur le droit du travail privé et sur le Code des obligations. Pour le coup, cette motion – qui serait contraignante pour le Conseil fédéral en cas d'adoption – inclut l'indemnité de résidence dans le salaire de base. Pour l'heure, le Conseil fédéral rejette cette motion, qui pourrait être traitée lors de la prochaine session parlementaire.



Du côté du privé

Sans grande surprise, les anciennes régies fédérales connaissent un système d'échelonnement des salaires selon la région de domicile et de travail similaire à celui de la Confédération. Aux CFF, une indemnité de résidence calquée sur le modèle de l'administration est octroyée en fonction du lieu de service auquel est rattaché chaque salarié, où ce dernier doit normalement prendre son poste, même s'il n'y reste ensuite pas toute la journée. Des primes d'éloignement sont également prévues en cas de prise de travail hors du lieu habituel.

De leurs conventions collectives, La Poste et PostFinance ont allégé le dispositif. Le pays est divisé en quatre régions seulement, pour lesquelles des salaires minimaux différenciés sont définis. Sur un salaire de base de 50 000 francs en première zone, il faut ajouter 1200 francs (+2,4%) si l'on travaille dans la deuxième zone, 2400 francs dans la troisième zone et 4800 francs si l'emploi est situé à Bâle, Genève ou Zurich. L'écart salarial maximal est donc de 9,5%.

Les conventions collectives du secteur privé ne sont pas en reste et disposent également des mécanismes d'adaptation des salaires aux réalités locales. Dans certains cas, des avenants cantonaux précisant les salaires ou les indemnités de déplacement sont annexés au texte de la convention nationale. Dans le secteur du nettoyage en bâtiment, la convention collective romande prévoit deux salaires minimaux. Le plus élevé concerne Genève, l'autre est appliqué dans le reste de la Romandie. L'écart oscille entre 20 et 45 centimes par heure selon les qualifications, soit environ 2% du salaire de base. Dans le second œuvre romand, pas moins de neuf grilles salariales différentes sont annexées au texte général, une pour chaque canton ou métier spécifique. Les différences sont du même ordre de grandeur.

Enfin, le salaire minimum mondial des gens de mer discuté sous les auspices de l'Organisation internationale du travail offre la très intéressante particularité d'être calculé en parité de pouvoir d'achat. Négocié en livre britannique et en dollar US, il est régulièrement ajusté aux cours de change des monnaies entre elles afin d'offrir un pouvoir d'achat sensiblement équivalent à tous les membres d'un équipage, quels que soient leurs pays d'origine.

MiS

Interview avec Pierre Kempeneers sur l'égalité salariale et l'indemnité de résidence

collaborateur scientifique à la Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève, spécialiste du marché de l'emploi et des politiques sociales

Interview:
Michel Schweri

Comment peut-on définir l'égalité – ou mieux, l'équité – salariale?

Dans le cadre d'un emploi, c'est rétribuer chaque personne selon son poste, sa formation, ses compétences, sa charge de responsabilités, en application d'une politique salariale non discriminatoire. Si l'on élargit la focale, c'est assurer à chacun une vie à la hauteur de ses besoins. Verser une indemnité de résidence va dans ce sens, puisqu'elle permet d'adapter le revenu du travail aux particularités locales des lieux d'emploi et de domicile.

L'égalité est surtout un but. C'est à la fois un principe fondamental dont il ne faudrait même pas se poser la question de la mise en œuvre, mais c'est aussi une fiction puisqu'on n'arrivera jamais à une équité parfaite, nous obligeant à perpétuellement remettre l'ouvrage sur le métier.

Est-ce alors un combat vain?

Pas du tout. C'est un engagement continu qui vaut la peine. Il faut constamment tendre à l'égalité. L'équité procure en effet un sentiment de justice favorisant l'adhésion. Cela permet aux employé-e-s de s'identifier à leur environnement, leur entreprise. Cela insuffle une bonne ambiance, respectueuse, et le salarié ou la salariée sera donc enclin à bien travailler.

Alors, comment réaliser l'équité?

On peut déjà mettre en place une politique structurelle égalitaire concernant les salaires. Mais cela ne suffit pas car il subsistera toujours des imperfections favorisant l'inégalité dans les faits. Entre hommes et femmes, entre hauts et bas salaires, selon le degré de responsabilité... Les variables d'inégalité sont nombreuses. En outre, toute politique comportera toujours une marge de manœuvre. Par exemple, on peut définir deux métiers différents, donnant droit à des salaires différenciés, mais dont le cahier de charges est identique. Où est l'équité?

N'y a-t-il pas une recette, sinon miracle, du moins plus efficace que d'autres?

La politique salariale doit être «objectivement équitable», basée sur des critères mesurables. Par exemple, la durée de formation ou la distance kilométrique entre le domicile et le travail et évidemment l'égalité entre homme et femme à fonction identique. Mais on ne trouvera jamais deux situations absolument similaires, tant dans le travail que dans les parcours professionnels des personnes. Aucune formule mathématique ne sera jamais totalement adéquate. D'autant qu'en réduisant une inégalité d'un côté, on peut en créer une autre ailleurs. Il faut donc «placer le curseur» au bon endroit.

Mais nous aurons autant de choix que de gens différents. Il faut donc compléter l'approche scientifique en tenant compte de la dimension subjective.

Une égalité à géométrie variable?

Non, mais l'équité est aussi un sentiment de justice et non seulement une question technique. Seul un débat social continu – notamment des négociations salariales – permet d'arrêter des choix ressentis comme justes par la majorité. Dans ce but, les variables dans les montants des salaires doivent être facilement compréhensibles, donc assez simples. Une indemnité de résidence est à ce titre un bon compromis, intelligible et suffisamment adéquate pour équilibrer un système. De nombreuses entreprises ou branches connaissent d'ailleurs des salaires différenciés selon les régions.

En résumé, l'équité, c'est un cadre structurel limitant l'arbitraire salarial et un dialogue permanent afin de réduire les points de friction et ajuster finement les paramètres pour approcher la justice salariale.