

Procédure de consultation sur la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (juin 1998)

I. Fondements

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) rejette le projet de loi LPers tel qu'il est proposé. Bien que la Commission estime sensée une révision de la législation actuelle sur la fonction publique, ni le projet de loi, ni les principes énoncés dans les commentaires ne réussissent à convaincre.

Les normes très étendues en matière de délégation dépassent largement le droit actuellement en vigueur et sont liées à des risques de politique du personnel dont il est difficile de se faire une représentation exacte. Le projet de loi se réfère constamment à des dispositions d'exécution qui sont encore à édicter. On ne sait rien sur le contenu des réglementations de ces dispositions d'exécution ou des conventions collectives de travail des CFF et de La Poste. Une loi-cadre aussi générale ne permet ni au législateur ni au personnel de la Confédération d'estimer, ne fût-ce qu'approximativement les droits et les devoirs qu'elle implique.

Une nouvelle loi sur le personnel de la Confédération qui abolit le Statut des fonctionnaires doit impérativement prendre en considération les points suivants:

1. La Confédération doit conserver sa fonction de modèle, en tant qu'employeur plus attrayant, plus social et sur lequel on peut compter. C'est particulièrement important en ces temps de mesures d'économies et de suppressions d'emplois. Aussi la Confédération en tant qu'employeur ne peut-elle pas se contenter de réagir aux développements intervenus dans le droit du travail et dans les conditions de travail de l'économie privée. Il revient au contraire à la Confédération de jouer le rôle de garde-fou par rapport à tous les employeurs publics et privés. La Confédération doit donc impérativement prévoir, dans la nouvelle loi sur le personnel, des valeurs-clé et mener une politique du personnel responsable, sociale et à long terme. Il faut prendre en considération qu'une politique à courte vue dans ce domaine entraînera dans d'autres domaines des coûts secondaires inestimables.

2. Il faut une politique du personnel unifiée qui laisse suffisamment de marge de

manœuvre aux entreprises et établissements de la Confédération. Mais il n'est pas imaginable que les questions centrales ne figurent pas dans la loi et qu'elles ne soient pas réglées de la même façon pour tout le personnel de la Confédération. Cela concerne notamment:

- la fixation des salaires minimal et maximal ainsi que la part minimale des composantes prévues du salaire telles que la fonction, l'expérience, les prestations
- la réglementation du temps maximum de travail et du droit minimum de vacances
- la réglementation du travail à temps partiel (égalité avec le travail à plein temps par rapport aux possibilités de travail et de formation continue, ainsi qu'en matière de sécurité sociale)
- les prestations en cas de maternité
- les prestations dues aux employé-e-s qui ont des enfants, y compris la réglementation en cas de maladie d'un enfant
- les prestations en cas d'empêchement de travailler (maladie, accident et décès)
- la garantie de la prévoyance professionnelle.

Pour toutes ces questions il faut des garde-fous généraux garantissant les droits minimaux de l'ensemble du personnel de la Confédération et inscrits de façon à lier l'Etat dans ses obligations.

3. La nouvelle loi doit contenir des indications claires quant à l'égalité des sexes. L'article 4, lettre d (L'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre hommes et femmes) mérite certes approbation, mais nulle part ne figurent, ni dans la loi, ni dans les commentaires, les mesures qui devront être prises pour réaliser à l'avenir l'égalité des sexes. Il n'y a pas un mot sur la façon dont à l'avenir on mesurera l'application des Directives sur l'amélioration de la représentation et de la situation professionnelle du personnel féminin du 18 décembre 1991. Si l'on veut supprimer la discrimination des femmes et mettre en œuvre une égalité réelle des sexes au sein du personnel de la Confédération, il est absolument indispensable d'édicter des règles juridiques contraignantes. C'est d'ailleurs là une des conclusions du

Rapport de l'Office fédéral du personnel au Conseil fédéral sur La première période de promotion des femmes dans l'administration générale de la Confédération 1992-1995.

L'adaptation de la politique publique du personnel à celle de l'économie privée recèle pour les femmes le danger d'être confrontées à une péjoration de leur situation sur le plan salarial. L'on sait en effet que, par rapport à la Confédération, les femmes qui travaillent dans l'économie privée sont souvent moins bien payées que les hommes pour un travail égal ou de valeur égale. Si l'on supprime les classes de salaires, il faudrait dès lors au moins énumérer clairement les critères qui vont déterminer à l'avenir le salaire et s'assurer qu'il n'y aura pas de discriminations salariales fondées sur le sexe.

L'absence de toute réglementation relative à l'assurance maternité et aux prestations prévues pour les employé-e-s qui ont des enfants est inacceptable. La CFQF se demande d'ailleurs si la compétence du Conseil fédéral de réglementer ces domaines n'implique pas aussi l'obligation de réglementer. La CFQF se demande encore si, pour le cas où le Conseil fédéral réglementerait les questions de politique d'égalité des sexes, les règles émises toucheraient l'ensemble du personnel de la Confédération ou si chaque entreprise et établissement seraient libres d'édicter leurs propres règles voire de ne rien réglementer du tout.

4. Etant donné que la nouvelle loi prévoit un transfert de compétences du législateur à l'exécutif, le Parlement n'a pratiquement plus aucune possibilité d'agir sur les questions d'organisation du secteur du personnel. Les Chambres fédérales ne peuvent plus exercer leur influence que sur la politique financière. Il y a danger que le Parlement, n'ayant dès lors plus de responsabilités par rapport à la politique du personnel, n'exerce son influence que unilatéralement sur les mesures d'économies et ne se préoccupe plus des conséquences des décisions qui auront pu être prises. Moins les parlementaires doivent se préoccuper de questions de politique du personnel de la Confédération, plus grand est le risque que les économies se fassent d'une ma-

nière indifférenciée et occasionnent des problèmes et des coûts secondaires que le Parlement n'aura nullement prévus.

Les mesures étatiques d'économies actuelles et prévues pour l'avenir sur le plan fédéral ont de nombreux effets sur le personnel de la Confédération. Ces mesures d'économies ne doivent cependant pas menacer les efforts entrepris jusqu'à présent pour améliorer la situation professionnelle du personnel féminin. Il faut en outre des mesures ciblées en faveur des femmes afin d'abolir les discriminations encore existantes et de remédier à la sous-représentation structurelle des femmes, en particulier dans les postes de cadre.

II. Les articles de la loi

Section 1: Dispositions générales

Article 4 Politique du personnel

Selon la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, la politique du personnel s'oriente principalement vers la capacité concurrentielle de la Confédération. Le personnel doit être employé de façon adéquate, rationnelle et acceptable sur le plan social. Ce qui caractérisait jusqu'à présent la Confédération en tant qu'employeur ne figure pas dans cette définition, à savoir une attitude plus sociale, préoccupée du bien-être de ses collaboratrices et collaborateurs.

Nous soutenons les mesures énumérées dans le paragraphe 2 mais regrettons l'absence de propositions concrètes de réalisation. Des règles aussi générales comportent le désavantage de ne pas voir leur concrétisation assurée.

La CFQF propose que des objectifs concrets, des tâches minimales et des possibilités de solutions soient inscrits dans la loi. En ce qui concerne plus particulièrement l'égalité des chances et l'égalité entre femmes et hommes, il est indispensable que la loi couvre les domaines de l'assurance maternité, des allocations familiales, de la fixation des salaires et qu'elle comprenne des mesures visant à améliorer concrètement la situation du personnel féminin. Dans ce domaine, les déclarations d'intention ne suffisent pas et le risque demeure que la loi «ouverte» telle qu'elle est prévue ne mette en danger ce qui a déjà été acquis. Une telle évolution ne serait évidemment pas acceptable.

En tant qu'employeur, la Confédération a un rôle important à jouer dans la création de conditions de travail qui permettent au personnel d'exercer ses responsabilités familiales et d'assurer ses engagements sociaux (art. 4, al. 2, lettre i du projet de loi). Ces conditions impliquent la promotion de nouveaux modèles de travail contribuant à une répartition plus égalitaire du travail entre les sexes.

tion plus égalitaire du travail entre les sexes.

La CFQF propose l'insertion d'une nouvelle lettre k qui serait formulée comme suit: «Il met en œuvre les mesures propres à assurer: k. la promotion de modèles de travail qui contribuent à une répartition plus égalitaire du travail entre les sexes».

Article 6 Droit applicable

Nous approuvons le principe prévoyant l'application du Code des obligations pour les cas où la Confédération n'aurait pas édicté de règles particulières. Il faut cependant faire attention au fait que le droit des obligations n'est pas adaptable à tous les domaines concernant la fonction publique. La loi devrait également comprendre des dispositions relatives à la spécificité de la fonction publique (voir notre réponse à la question 1).

Section 2: Formation, cessation et résiliation des rapports de travail

Article 13 Conséquences de la violation des dispositions sur la résiliation

La CFQF salue cet article et sa référence à la loi sur l'égalité. Il serait judicieux d'intégrer dans la loi sur le personnel les discriminations mentionnées dans la loi sur l'égalité, ainsi que les dispositions relatives à la protection contre le licenciement.

Section 3: Droits et obligations résultant du contrat de travail

Article 14 Salaire

La CFQF refuse cet article dans sa formulation actuelle. Il y manque des valeurs-clé décisives pour l'ensemble des employés et en particulier pour le personnel féminin. Ainsi cet article ne fournit aucune garantie que les femmes, de par la nouvelle loi, gagneront la même chose que les hommes. Les systèmes de salaires ouverts qui prévalent dans l'économie privée montrent que les critères de fonction, d'expérience et de prestations sont souvent utilisés au détriment des femmes. Aujourd'hui encore, les femmes peuvent gagner moins que les hommes pour un travail égal ou de valeur égale. Une fois qu'elles ont été placées dans une classe de salaire, il est souvent impossible pour les femmes, particulièrement dans une situation économique tendue, de faire valoir leur droit à salaire plus élevé. Se fondant sur des représentations stéréotypées des rôles de sexe et sur des préjugés, les chefs du personnel et supérieurs directs sous-estiment souvent les compétences des femmes et la valeur du travail qu'elles fournissent.

Des recherches ont montré que les instruments actuels d'évaluation du travail désavantagent fortement des caractéris-

tiques importantes des activités typiquement féminines, et, a contrario, surestiment les exigences incluses dans des activités accomplies principalement par des hommes. La faiblesse des instruments eux-mêmes est encore renforcée lorsqu'on les applique, d'une part à cause de la complexité des systèmes d'évaluation du travail, et d'autre part parce que ceux qui les utilisent ne connaissent pas les sources spécifiques de discrimination de l'évaluation du travail. En 1996 est sorti en Suisse, sous le nom d'ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch, Evaluation analytique du travail par Katz et Baitsch) le premier instrument d'évaluation du travail qui prend en considération de façon égale les caractéristiques des travaux typiquement masculins et typiquement féminins.

Les instruments d'évaluation qui laissent aux supérieurs une large marge subjective d'appréciation risquent particulièrement d'entraîner une évaluation discriminatoire des prestations. Des stéréotypes de sexe imprègnent l'évaluation faite par les supérieurs des prestations fournies par les collaboratrices et collaborateurs, en particulier lorsque les supérieurs utilisent ou doivent utiliser des critères qualitatifs. Une étude à ce propos a été produite sur mandat de la Commission britannique Equal Employment Opportunities par BEVAN, STEPHEN & THOMPSON, MARC (1994): «Merit Pay, Performance Appraisal and Attitudes to Woman's Work, Final Report of a Study by the Institute for Employment Studies for the Equal Opportunities Commission». L'étude montre que le fait qu'il y ait des champs d'activité dominés par les hommes ou par les femmes n'a pas seulement des effets sur l'évaluation du travail, mais aussi sur l'évaluation et la rémunération des prestations. Les champs d'activité dominés par les hommes sont nettement plus estimés.

La CFQF propose que la Confédération procède à un examen généralisé de ses instruments d'évaluation du travail par rapport à des discriminations éventuelles.

La CFQF propose aussi que l'article 14 soit formulé de manière plus complète et qu'il y figure expressément que le personnel féminin soit aussi mis sur un pied d'égalité avec le personnel masculin sur le plan salarial. Les principes fondamentaux du salaire, en particulier le salaire minimal et maximal ainsi que les parts respectives minimales du salaire que représentent la fonction et l'expérience doivent être fixés de façon égale pour l'ensemble du personnel.

Les systèmes de salaire qui ne fixent ni minimum ni maximum ne sont pas acceptables. Les corrections salariales dues aux différences régionales et en équipements locaux peuvent être versées sous forme d'allocation salariale. Les qualifica-

tions extra-professionnelles doivent également être mentionnées – et aussi analysées – (voir encore notre réponse à la question 3).

Article 15 Compensation du renchérissement

La façon dont est prévue la compensation du renchérissement est rudimentaire. Des dispositions détaillées doivent être arrêtées sous forme de dispositions d'exécution.

La CFQF demande à ce propos une réglementation unifiée pour l'ensemble du personnel de la Confédération.

Article 16 Réglementation du temps de travail

La CFQF propose de compléter cet article. Les dispositions d'exécution doivent être édictées par le Conseil fédéral sans possibilité de délégation et doivent également comprendre des règles sur l'indemnisation du travail de nuit et du dimanche de même que sur la rémunération du personnel travaillant hors de Suisse. En outre, il est impératif de faire figurer expressément l'égalité entre le travail à temps partiel et le travail à plein temps par rapport aux possibilités de travail et de formation continue ainsi que par rapport à la sécurité sociale.

Article 18 Mesures en cas de résiliation du contrat de travail

La CFQF propose de compléter cet article. L'alinéa 1 «L'employeur fait tout ce que l'on peut raisonnablement attendre de lui pour continuer d'assurer un emploi convenable à l'employé si le contrat est résilié sans qu'il y ait faute de ce dernier» doit être complété par: «Parmi les mesures possibles destinées à assurer un emploi à l'employé figurent en particulier des cours de recyclage et de formation continue, pour autant que ceux-ci servent à augmenter les chances de rester employé de l'administration fédérale. Un marché interne des places vacantes contribue à promouvoir les possibilités de continuer de rester employé par la Confédération».

Section 4: Mesures en faveur du personnel

Article 25 Empêchement de travailler et décès

La CFQF propose de définir dans la loi les prestations (minimales) en cas d'empêchement de travailler et de décès. Ces règles doivent être valables pour l'ensemble du personnel de la Confédération, donc aussi pour les employés des CFF et de La Poste. Ceci vaut en particulier aussi pour les prestations versées en cas de maternité ainsi que pour la durée du congé payé de maternité.

La CFQF propose d'introduire dans un nouvel alinéa 2 les prestations fournies en cas de maternité ainsi que la durée du congé payé de maternité. Il faut assurer qu'à l'avenir, il n'y ait pas de diminution des prestations par rapport à celles qui sont valables aujourd'hui. Il convient aussi de prévoir dans la loi un certain nombre de jours par an pendant lesquels les parents sont payés en cas de maladie des enfants. Ces jours ne doivent pas être comptés dans les vacances auquel l'employé-e a normalement droit. Différents pays européens ont déjà édicté des lois générales qui permettent aux parents qui travaillent et ont un enfant malade d'avoir un certain nombre de jours libres par an si cela s'avère nécessaire. Par les temps qui courent sur le marché du travail, la pression sur les employé-e-s d'être présentées en permanence a fortement augmenté. Il y a une grande peur de perdre son emploi. Il apparaît dès lors raisonnable d'inscrire dans la loi sur le personnel de la Confédération les soins aux enfants malades en tant que droit des travailleuses et travailleurs.

La CFQF propose d'inscrire dans la loi les droits des travailleuses et travailleurs en cas de maladie des enfants. Il faut prévoir un certain nombre de jours de congé payés par an pour les soins que doivent donner les parents à un enfant malade.

Article 27 Mesures et prestations sociales

La CFQF propose de concrétiser ces dispositions. Il faut en outre s'assurer que les mesures et prestations sociales valent également pour l'ensemble du personnel. Il faut définir les prestations sociales minimales. Parmi les mesures qui facilitent la prise en charge des enfants doit aussi figurer la mise à disposition par la Confédération de moyens externes à la famille de prise en charge des enfants. Ceci doit être intégré dans la loi.

Section 5: Participation et partenariat social

Article 29 Participation et partenariat social

La CFQF salue le large droit de participation prévu dans cet article pour les associations du personnel.

Section 7: Dispositions d'exécution et dispositions finales

Article 33 Dispositions d'exécution

Alinéa 4: La CFQF salue les conventions collectives de travail de droit public. Mais pour pouvoir en fixer les dispositions, un certain nombre de principes de base valables pour tous doivent figurer dans la loi (voir aussi notre réponse à la question 2).

Questions posées dans le cadre de la consultation sur la loi sur le personnel de la confédération (LPers)

Nous attirons l'attention sur le fait que pour les questions 1 à 5, il faut impérativement prendre en considération les réponses détaillées article par article figurant dans notre prise de position. Nous soulignons en outre que la CFQF refuse la loi-cadre ouvertement formulée telle qu'elle est proposée. Les réponses qui suivent doivent être lues dans ce contexte.

1. Application du CO

Le CO peut en principe s'appliquer à la réglementation des rapports de travail dans la Confédération. Nous ne refusons donc le rapprochement prévu entre le droit du travail de la Confédération et celui de l'économie privée que pour autant qu'il aboutisse à la suppression de prestations actuellement garanties dans la Confédération qui vont au-delà de ce qui figure dans le CO. Ainsi, par exemple, les dispositions prévues dans le CO relatives au délai de versement du salaire à un collaborateur ou à une collaboratrice malade ne doivent pas remplacer les dispositions plus avancées qui prévalent aujourd'hui à la Confédération.

La réglementation de l'assurance maternité qui vaut aujourd'hui pour toute l'administration fédérale correspond à celle d'un employeur social, ce que doit justement être la Confédération. Il n'est pas rare que les prestations d'assurance maternité offertes dans l'économie privée soient moins bonnes. Le CO ne dit rien à ce propos. La loi sur le travail ne règle que la durée du temps de repos auquel a droit la femme après l'accouchement. L'économie privée montre que tant qu'il n'y a pas de dispositions contraignantes dans le domaine social, les employeurs fixent les prestations sociales au plus bas niveau possible.

2. Contrat et convention collective de travail

Le contrat individuel de travail et la convention collective de travail ne peuvent être utilisés dans la fonction publique qu'avec certaines réserves. Il faut impérativement fixer, pour l'ensemble de l'administration publique, les principes et prestations minimales garanties dans un certain nombre de domaines comme le salaire, la compensation du renchérissement, les prestations garanties aux collaboratrices et collaborateurs qui ont des enfants, le temps de travail, les vacances, le congé, la durée du congé payé de maternité, la maladie, l'accident et la prévoyance professionnelle.

Il ne faut pas que des prestations sociales aujourd'hui enfin acquises puissent tout le temps être remises en question par les partenaires sociaux.

Si l'on se place sur le plan de l'égalité entre femmes et hommes, il nous faut encore attirer particulièrement l'attention sur le fait que les femmes sont souvent sous-représentées dans les syndicats. Il y a donc danger que lors des négociations sur les conditions de travail, les intérêts des femmes soient oubliés.

Etant donné que les conventions collectives de travail devraient à l'avenir servir d'instrument principal de réglementation des rapports de travail à La Poste et aux CFF, le droit de grève devrait être à l'avenir intégralement garanti. On ne voit en effet pas bien pourquoi la Confédération en tant qu'employeur devrait toujours avoir la possibilité de restreindre ce droit.

3. Salaire

La Commission fédérale pour les questions féminines n'est pas d'accord avec la nouvelle disposition prévue à l'article 14 de la LPers. Elle demande que le Conseil fédéral fixe au plus vite, par voie d'ordonnance, le salaire minimal et le salaire maximal, de même que les parts minimales du salaire que représentent la fonction, l'expérience et la prestation. La Commission fédérale pour les questions féminines refuse qu'il y ait dans ces domaines des différences dues aux diversités régionales. Elle demande une réglementation de base et unifiée, valable pour l'ensemble de l'administration fédérale. On peut tenir compte des différences occasionnées par les diversités régionales et les différences en équipements locaux en établissant des allocations de salaire.

La réglementation proposée ne diminue en rien le danger que les femmes soient moins payées que les hommes pour un travail égal ou de valeur égale. Des salaires basés sur la fonction, la prestation et l'expérience contiennent un certain nombre d'éléments incertains, comme par exemple:

- Pour apprécier le travail qui devra être accompli, quels critères sont pertinents, et lesquels ne le sont pas? Qui décide des critères déterminant les prestations?
- Quels sont les processus et les méthodes appropriés pour définir la prestation normale de travail?
- Lorsque les prestations sont mesurables, c'est généralement le niveau normal de prestations qui sert de base pour fixer les critères relatifs à une prestation en particulier. Qui définit ce niveau «normal» de prestations?
- Les employés à temps partiel (dont la plupart sont des femmes) bénéficient-ils

aussi des allocations de prestations ou sont-ils exclus de la réglementation?

- Qui évalue les prestations effectivement fournies?

Nous attirons spécialement l'attention sur le fait que pour les femmes, il y a déjà un danger de discrimination de sexe au niveau de l'évaluation des prestations; il suffit à cet égard de se référer par exemple à l'évaluation moindre qui est faite des professions typiquement féminines. Le fait qu'il y ait des champs d'activités essentiellement masculins et féminins n'influe pas seulement sur l'évaluation du travail, mais avant tout sur l'évaluation et la rémunération des prestations.

4. Contribution de solidarité

La Commission fédérale pour les questions féminines est d'avis que la LPers doit contenir une base concernant la perception de cotisations de solidarité. La perception de cotisations de solidarité assure en effet à tous les collaborateurs et collaboratrices d'être d'une certaine manière rattachés aux conventions collectives de travail négociées par les partenaires sociaux et de bénéficier ainsi des résultats obtenus. Les dispositions négociées dans les conventions collectives doivent tenir suffisamment compte des intérêts des collaborateurs et collaboratrices. La convention collective de travail est un instrument qui garantit au moins aux collaborateurs et collaboratrices une meilleure sécurité que dans le cas de dispositions édictées par les seuls employeurs.

5. Droit de recours des associations

La Commission fédérale pour les questions féminines appuie l'idée d'un droit de recours étendu des associations. Avec son caractère de normalisation-cadre minimale, le projet de LPers tel qu'il est conçu n'assure pratiquement aucune sécurité au personnel de la Confédération. Les associations doivent bénéficier d'un droit étendu de recours. Les associations féminines doivent également avoir la capacité de faire recours.

Traduction par Martine Chaponnière