



Berne, le 9 décembre 2022

Stratégie de renforcement de la Charte pour l'égalité salariale

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 20.4263 de la
CSEC-N du 15 octobre 2020

Table des matières

Résumé	3
1 Contexte	4
1.1 Contenu du postulat	4
1.2 Avis du Conseil fédéral.....	4
1.3 Stratégie Égalité 2030	4
1.4 Procédure d'élaboration du rapport.....	4
2 Résultats	5
2.1 Chiffres relatifs à la Charte pour l'égalité salariale	5
2.2 Mesures de renforcement de la charte	6
3 Conclusions du Conseil fédéral.....	7

Résumé

En adoptant le postulat CSEC-N 20.4263 « Stratégie de renforcement de la charte sur l'égalité salariale », le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter des pistes afin d'encourager plus de cantons, de communes et d'entreprises parapubliques à adhérer à cette charte, de documenter les mesures prises pour sa concrétisation et d'en évaluer la mise en œuvre dans le cadre d'un monitoring annuel.

Lancée en 2016, la Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public a été signée à ce jour par la Confédération, deux tiers des cantons – réunissant quelque 90 % de la population résidente –, et près de deux tiers des principales villes de Suisse. Depuis que la charte a été étendue en 2019 aux entreprises parapubliques et aux entreprises investies d'un mandat public, près de deux tiers des entreprises et établissements de la Confédération et quelque 80 autres entreprises parapubliques, de toutes tailles et de tous secteurs, l'ont aussi signée.

Cependant, il reste une marge de progression. Ainsi, seules environ 6 % des communes ont signé la charte, et un grand nombre d'entreprises parapubliques ne l'a pas encore fait. Il en va de même pour la réalisation de mesures concrètes par les signataires. Plusieurs pistes existent pour exploiter au mieux le potentiel de cette initiative en faveur de l'égalité salariale et de l'exemplarité du secteur public, telle qu'exigée par le politique, et pour rompre la stagnation des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, qui persiste depuis dix ans dans le secteur public.

Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) a élaboré un document de référence dans lequel il dresse un bilan intermédiaire des différentes mesures existantes. Depuis la révision de la loi sur l'égalité (LEg) et son entrée en vigueur en juillet 2020, une importante dynamique s'est fait sentir dans les thématiques encouragées par la charte. De bonnes pratiques ont été identifiées dans les cantons, les communes et les entreprises parapubliques, qui touchent à de nombreux domaines et peuvent servir de modèles et de sources d'inspiration pour les autres. Mais il est aussi apparu clairement que les cantons et les communes, ainsi que l'administration fédérale, devaient redoubler d'efforts pour que la charte ait le large impact souhaité. Ce bilan intermédiaire a servi de base à un groupe de travail de l'administration fédérale pour élaborer d'autres mesures envisageables pour renforcer la charte.

Les nouvelles mesures de renforcement présentées ciblent notamment l'adhésion de nouveaux signataires, mais aussi avant tout la mise en œuvre de mesures concrètes, ces dernières impliquant divers offices fédéraux et départements et bénéficiant d'un large soutien de la part de la Confédération, à l'instar de la Stratégie Égalité 2030.

Les mesures identifiées interviennent à différents niveaux et visent parfois délibérément à renforcer l'implication des cantons et des communes dans le processus. Concrètement, les mesures sont les suivantes : réorientation du monitoring, optimisation des procédures existantes de contrôle des marchés publics de la Confédération, optimisation des processus de l'Office fédéral du personnel (OFPER), améliorations en matière de données statistiques, extension des analyses de l'égalité salariale, recours à la méthode d'évaluation analytique du travail, examen de l'abaissement du seuil de tolérance dans Logib, l'outil d'analyse standard de la Confédération, création d'un comité de la charte composé de représentants et représentantes de tous les niveaux de l'État et renforcement du soutien apporté aux petites communes dans la réalisation d'analyses de l'égalité salariale.

Le Conseil fédéral salue l'implication accrue des échelons cantonal et communal et adopte, sur la base des conclusions du document de référence précité, 18 mesures visant à renforcer la charte.

1 Contexte

1.1 Contenu du postulat

Le 15 octobre 2020, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a déposé le postulat 20.4263 « Stratégie de renforcement de la charte sur l'égalité salariale », dont la teneur est la suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport sur une stratégie de renforcement de la Charte sur l'égalité salariale. Il nous présentera des pistes afin d'encourager plus de cantons, de communes et d'entreprises parapubliques à adhérer à cette Charte ; ainsi que les mesures prises afin que l'application de la Charte soit concrétisée. Il évalue la mise en œuvre de la Charte dans le cadre du monitoring annuel. »

1.2 Avis du Conseil fédéral

Dans sa réponse du 25 novembre 2020, le Conseil fédéral proposait l'acceptation du postulat. Il se déclarait disposé à évaluer dans un rapport quelle serait la stratégie appropriée pour renforcer encore la mise en œuvre de la Charte pour l'égalité salariale, dans les limites des moyens financiers à disposition. Il évoquait à cet égard la possibilité d'élaborer ce rapport dans le cadre des travaux de l'administration fédérale visant à mettre en œuvre la future Stratégie Égalité 2030. Enfin, le Conseil fédéral soulignait, faisant référence à sa réponse à la question Reynard 20.1052 « Charte pour l'égalité salariale. Quelles suites ? », que cette démarche correspondait à la ligne qu'il avait adoptée jusqu'à présent. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a été chargé de rédiger le rapport en question, sous la responsabilité du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).

1.3 Stratégie Égalité 2030

Adoptée le 28 avril 2021 par le Conseil fédéral, la Stratégie Égalité 2030 est la première stratégie nationale de la Confédération qui vise à promouvoir spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle comprend quatre champs d'action¹. Intitulé « Vie professionnelle et publique », le premier vise dans son objectif 1 l'élimination de la discrimination salariale dans les secteurs public et privé². La participation de la Confédération à la réalisation de cet objectif se traduit par la définition de cinq mesures. La mesure 1.1.1.4 concerne le « renforcement de la Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public »³, et prévoit que le Conseil fédéral rédige un rapport sur une stratégie de renforcement de la charte. Ce rapport doit présenter les possibilités d'encourager davantage de cantons, de communes et d'entreprises proches de la Confédération à participer à la Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public, ainsi que les mesures prises. Cette mesure doit ainsi renforcer le rôle d'exemple du secteur public dans la promotion de l'égalité professionnelle et la lutte contre toutes les formes de discrimination. Par conséquent, la mise en œuvre du postulat CSEC-N 20.4263 recoupe l'une des mesures prioritaires de la Stratégie Égalité 2030.

1.4 Procédure d'élaboration du rapport

À l'été 2022, le BFEG a rédigé un document de référence relatif à la Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public, qui réunit les informations disponibles et les synthétise en un bilan intermédiaire. Il a

¹ Les quatre champs d'action sont : (1) Vie professionnelle et publique, (2) Conciliation et famille, (3) Violence de genre et (4) Discrimination. Voir <https://www.egalite2030.ch/fr/>

² Voir <https://www.egalite2030.ch/fr/strategie/champs-action/vie-professionnelle-et-publique>

³ Voir <https://www.egalite2030.ch/fr/1.1.1.4>

ensuite présenté, sur la base de ces informations, les mesures existantes et nouvelles visant à renforcer la charte. Ce document constitue la base du présent rapport. L'élaboration du document de référence a été suivie par un groupe de travail composé de représentants et représentantes de l'Office fédéral du personnel (OFPER), de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de la Conférence des achats de la Confédération (CA), de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

2 Résultats

2.1 Chiffres relatifs à la Charte pour l'égalité salariale

La rétrospective des années 2016 à 2022 montre que la grande majorité des cantons, constituant l'essentiel de la population suisse (env. 90 %), la majorité des principales villes ainsi qu'un nombre appréciable d'entreprises parapubliques ont adhéré à la charte. En revanche, celle-ci n'a pas encore été signée par toutes les entreprises et tous les établissements de la Confédération.

Tableau 1 : taux d'adhésion parmi les collectivités publiques (situation au 26.9.2022)

	Total collectivités	Nombre de signataires	Taux d'adhésion
Confédération	1	1	100 %
Cantons	26	17	65 %
Villes/communes⁴	2148	129	6 %

Tableau 2 : taux d'adhésion parmi les entreprises parapubliques

	Total entreprises	Nombre de signataires	Taux d'adhésion
Entreprises et établissements de la Confédération	21	14	67 %
Entreprises liées aux cantons	542	79	10 %
Entreprises liées aux villes	249		

Dans le secteur public, les analyses de décomposition basées sur les données de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) de l'OFS montrent une stagnation entre 2012 et 2018, tant pour les écarts de salaire moyens que pour les différences inexplicables. Les dernières données disponibles, basées sur l'ESS 2020, montrent que les écarts de salaire moyen dans le secteur public ont nettement diminué, passant de 18,1% en 2018 à 15,1% en 2020. En revanche, aucune réduction de l'écart salarial moyen n'est constatée dans le secteur privé. En même temps, on ne constate pas de diminution de l'écart salarial inexplicable, ni dans le secteur privé ni dans le secteur public. Dans le secteur public, l'écart salarial inexplicable a récemment augmenté. Actuellement, on ne constate donc pas encore d'effets significatifs des analyses obligatoires de l'égalité salariale basées sur la Loi sur l'égalité (LEg ; RS 151.1) ou sur la Charte de l'égalité salariale dans le secteur public.

Tableau 3 : évolution des écarts salariaux dans les secteurs public et privé entre 2012 et 2020

		2012	2014	2016	2018	2020
Secteur privé	Écart salarial brut en % (moyenne standardisée sur un plein temps)	21,3	19,5	19,6	19,6	19,5

⁴ [Données de l'OFS](#), situation au 1.1.2022

	Écart salarial corrigé / inexpliqué en % (basé sur la moyenne, logarithmique)	8,7	7,5	8,1	8,2	8,1
Secteur public	Écart salarial brut en % (moyenne standardisée sur un plein temps)	16,8	16,6	16,7	18,1	15,1
	Écart salarial corrigé / inexpliqué en % (basé sur la moyenne, logarithmique)	6,5	6,9	5,9	6,2	7,0

2.2 Mesures de renforcement de la charte

Les **mesures existantes** forment l'épine dorsale de la charte et constituent une aide efficace pour les signataires lors de la mise en œuvre des mesures au niveau local. L'offre très large du BFEG déjà en place ainsi que les instruments et mesures existants et éprouvés doivent aussi être maintenus, développés et améliorés dans le cadre des ressources disponibles.

Concrètement, ces mesures impliquent :

- le **monitoring** de la charte, qui sera remanié, et couvrira dorénavant aussi les entreprises parapubliques,
- des mesures de sensibilisation et **d'information**, telles que l'organisation de manifestations et de formations relatives à l'outil d'analyse standard Logib,
- l'exploitation et le développement de **l'outil d'analyse standard Logib** en un outil web moderne, notamment en introduisant une interface vers les logiciels de comptabilité salariale conformes à la norme suisse en matière de salaire (ELM), dans le but de réduire nettement la charge administrative lors de la réalisation des analyses de l'égalité salariale,
- la réalisation de **contrôles** dans les marchés publics de la Confédération,
- la réalisation d'analyses de l'égalité salariale au sein de l'administration fédérale,
- la **promotion des mécanismes de contrôle** dans le domaine des marchés publics et des subventions de la Confédération, des cantons et des communes (aides financières, procédures, spécialistes),
- la production, le traitement et la diffusion de **données statistiques** de grande qualité sur les écarts salariaux entre femmes et hommes.

On observera cependant une certaine réserve quant au déploiement et à l'impact attendus des mesures existantes. En effet, la Confédération a déjà mis en place une large offre de soutien par le passé, mais la demande de la part des cantons, des communes et des entreprises parapubliques est souvent restée en deçà des attentes. Ainsi, dans certains cas, l'adhésion à la charte n'a été suivie d'aucune mesure concrète.

Afin de renforcer la charte, des **mesures supplémentaires** ont été identifiées, dont le recrutement de nouveaux signataires. L'**accent** portera aussi davantage sur la définition et la **mise en œuvre de mesures concrètes** par les signataires ainsi que sur des **objectifs plus ambitieux**. Il s'agit ici d'intensifier la **coopération et le réseautage** existants au sein de l'administration fédérale, entre cette dernière et les collectivités territoriales aux niveaux cantonal et communal ainsi qu'avec les entreprises parapubliques, et de les étendre à d'autres canaux de communication. En effet, un large soutien et une bonne coordination augmentent à plusieurs égards les perspectives d'évolutions positives, qui dès lors se renforcent mutuellement, débouchent sur des mesures concrètes et peuvent au final déployer l'effet souhaité à large échelle.

Stratégie de renforcement de la Charte pour l'égalité salariale

Les mesures supplémentaires identifiées pour renforcer la charte bénéficient d'un large soutien au sein de l'administration fédérale et englobent les domaines suivants :

Données statistiques

- Mise à disposition plus rapide des résultats de l'analyse de décomposition, basée sur les données ESS les plus récentes.
- Présentation des données statistiques désagrégées globales pour l'administration fédérale, les cantons et les communes, ainsi que des données distinctes pour chaque canton et pour les entreprises parapubliques.

Analyses de l'égalité salariale, contrôles et monitoring

- Réalisation régulière d'analyses de l'égalité salariale, y compris au-delà de l'analyse obligatoire prescrite par la Leg.
- Publication des résultats dans le cadre du monitoring du BFEG sur une plateforme publique à créer à cet effet.
- Introduction d'un indicateur Logib de l'égalité salariale facultatif lors de la publication des résultats d'analyse détaillés sur la plateforme publique.
- Soutien à la réalisation d'un certain nombre d'analyses de l'égalité salariale pour les petites communes disposant de moyens limités, à leur demande.

Outil d'analyse standard de la Confédération Logib

- Examen d'une adaptation du seuil de tolérance de l'outil Logib.
- Développement d'une nouvelle fonctionnalité dans l'outil Logib pour créer un système de fonctions et de salaires simple et neutre du point de vue du genre, en particulier pour les petites structures.

Processus

- Poursuite de l'optimisation des normes uniformes relatives à la détermination de la classe salariale et de l'échelon ainsi qu'à la gestion de la progression salariale, selon les besoins.
- Amélioration des procédures de contrôle de l'égalité salariale dans les marchés publics de la Confédération (déclaration du soumissionnaire et preuve obligatoires, transmission automatique au BFEG, registre des entreprises ne respectant pas les conditions des marchés publics relatives à l'égalité salariale).

Renforcement de l'implication des niveaux cantonal et communal

- Implication d'organes et de canaux de communication intercantonaux entre les échelons fédéral, cantonal et communal : Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB), Conférence des marchés publics (CMP), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), sensibilisation au thème de l'égalité salariale comme partie intégrante des critères de durabilité sociale, information sur les outils, les expériences et les possibilités de soutien à disposition.
- Création d'un comité de la charte, composé de représentants et représentantes de l'ensemble des échelons étatiques.
- Renforcement de la coorganisation de manifestations et de formations (Confédération avec les cantons et les communes).

3 Conclusions du Conseil fédéral

Le **document de référence** montre que la grande majorité des cantons et des principales villes, ainsi qu'un nombre appréciable d'entreprises parapubliques, ont déjà signé la charte. Il relève par ailleurs

Stratégie de renforcement de la Charte pour l'égalité salariale

que plusieurs mesures sont déjà en place, ont montré leur efficacité et devraient être maintenues. Enfin, il présente de nouvelles mesures relevant de la compétence de l'administration fédérale, dont la mise en œuvre contribuera à renforcer la charte.

Le Conseil fédéral prend acte des **mesures** existantes et nouvelles présentées dans le document de référence en vue de **renforcer la charte**. Il reconnaît le défi que représentent ces mesures qui, pour pouvoir déployer leur plein potentiel et avoir le large impact recherché, doivent bénéficier d'un large soutien et être portées à la fois par l'administration fédérale et par les collectivités territoriales signataires.

Afin de renforcer la Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public, le Conseil fédéral prend les mesures suivantes dans son domaine de compétence :

De nouvelles expériences, données et études sont disponibles concernant le seuil de tolérance actuellement utilisé dans l'outil d'analyse standard Logib, ce qui doit permettre de vérifier sa pertinence. Le Conseil fédéral charge le DFI (BFEG) de la mesure suivante :

- Mesure 1 : examiner, en collaboration avec des spécialistes internes et externes, l'adaptation du seuil de tolérance appliqué par l'outil d'analyse standard Logib et en faire rapport au Conseil fédéral au plus tard fin juin 2023.

Dans l'enquête sur la structure des salaires, les petites entreprises affichent souvent des écarts salariaux inexpliqués plus importants et disposent moins fréquemment de processus RH professionnels qui recourent à des systèmes de gestion des salaires et des fonctions. Le Conseil fédéral charge le DFI (BFEG) de la mesure suivante :

- Mesure 2 : intégrer à l'outil d'analyse standard Logib une fonctionnalité permettant de créer un système de fonctions et de salaires simple et neutre du point de vue du genre.

Il y a lieu de remanier le monitoring de la charte afin de faciliter la participation des entreprises à cette démarche et d'en augmenter la pertinence. Le Conseil fédéral charge le DFI (BFEG) des mesures suivantes :

- Mesure 3 : créer une plateforme publique dédiée au monitoring de la charte, où les résultats détaillés seront régulièrement publiés.
- Mesure 4 : sur la base des informations issues du monitoring, établir un indicateur Logib de l'égalité salariale facultatif et le publier sur la nouvelle plateforme du monitoring.

En ce qui concerne la réalisation d'analyses de l'égalité salariale et la publication des résultats, l'administration fédérale doit incarner pleinement l'exemplarité que l'on peut attendre d'elle. Le Conseil fédéral charge le DFF (OPPER) des mesures suivantes :

- Mesure 5 : réaliser tous les quatre ans une analyse de l'égalité salariale au moyen de Logib, et ce pour une durée indéterminée, à savoir au-delà de la durée prescrite jusqu'au 30 juin 2032 par la LEg révisée.
- Mesure 6 : publier les résultats de l'analyse de l'égalité salariale, détaillés par office et par département, ainsi que pour l'ensemble de l'administration fédérale, dans le cadre du monitoring de la charte.
- Mesure 7 : effectuer une analyse de l'égalité salariale séparée pour les petites unités administratives de moins de 50 collaborateurs et collaboratrices (avec le module 2 Logib) et en publier les résultats.
- Mesure 8 : en cas de dépassement du seuil de tolérance Logib, demander aux offices et départements concernés de prendre les mesures qui s'imposent.
- Mesure 9 : optimiser si nécessaire les directives qui fixent les normes minimales pour l'ensemble des départements concernant la détermination de la classe salariale et de l'échelon ainsi que la progression salariale régulière des collaborateurs et collaboratrices.

Dans le domaine des marchés publics de la Confédération, il y a lieu d'optimiser les procédures actuelles afin de garantir un traitement équitable et d'éviter les distorsions de concurrence. Le Conseil fédéral charge le DFF (OFCL) des mesures suivantes :

- Mesure 10 : examiner la transmission automatisée au BFEG de la déclaration du soumissionnaire et de la preuve attestant le contrôle du respect de l'égalité salariale entre femmes et hommes par l'intermédiaire de la solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération (HBB) ou du système Acta Nova.
- Mesure 11 : examiner avec la CA et le BFEG, au moyen de projets pilotes, s'il convient d'exiger une preuve concernant le contrôle du respect de l'égalité salariale entre femmes et hommes pour tous les prestataires, quel que soit le nombre d'employés.
- Mesure 12 : examiner la création d'un registre central des adjudicataires qui ne respectent pas les conditions relatives à l'égalité de traitement entre femmes et hommes en matière d'égalité salariale.

Les échelons fédéral, cantonal et communal de l'État doivent entretenir entre eux des liens plus étroits et interagir davantage. La Confédération doit recourir activement aux organes, institutions et conférences dans lesquels les représentants et représentantes de la Confédération, des cantons et des communes traitent ensemble des thèmes liés à la durabilité dans les marchés publics, pour informer sur la charte sur l'égalité salariale et sur les prestations, processus, instruments, bonnes pratiques et aides financières à disposition. Le Conseil fédéral charge la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) de la mesure suivante :

- Mesure 13 : lors de conférences (Conférence sur les marchés publics durables) réunissant diverses collectivités territoriales, informer activement sur le thème de l'égalité salariale et des contrôles en tant que critères de durabilité sociale dans les marchés publics.

Le Conseil fédéral charge le DFI (BFEG) des mesures suivantes :

- Mesure 14 : créer un comité de la charte réunissant des représentants et représentantes de la Confédération, des cantons et des communes afin de coordonner les mesures et d'assurer l'échange d'informations.
- Mesure 15 : inviter les cantons signataires à aborder de manière ciblée les entreprises proches de l'État dans leur sphère d'influence et les encourager à signer la charte.

Pour pouvoir suivre les évolutions et identifier les améliorations dans différents domaines, il est essentiel de disposer rapidement de statistiques désagrégées et pertinentes. Le Conseil fédéral charge le DFI (OFS) des mesures suivantes :

- Mesure 16 : réduire le délai de publication du rapport "Analyse des écarts salariaux entre femmes et hommes sur la base de l'enquête suisse sur la structure des salaires" à 6 mois maximum après la fin de la production complète des données et de publier les principaux indicateurs issus de la décomposition avant la publication du rapport complet.
- Mesure 17 : collecter et publier des données désagrégées dans le secteur public.

Les petites communes et entreprises parapubliques disposent souvent de ressources financières et humaines très limitées, ce qui constitue un frein à la réalisation d'analyses respectivement de contrôles dans le domaine des marchés publics et des subventions. Le Conseil fédéral charge le DFI (BFEG) de la mesure suivante :

- Mesure 18 : soutenir davantage les petites communes, à leur demande, dans la réalisation d'analyses de l'égalité salariale.

Le DFI part du principe que la mise en œuvre ou l'examen des nouvelles mesures peuvent s'effectuer dans le cadre des ressources financières et personnelles existantes.