



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Meyer Loetscher Anne

2019-CE-244

Différences salariales inexpliquées dans le secteur public cantonal

I. Question

Aujourd'hui un scepticisme demeure encore lorsqu'on parle d'inégalité salariale inexpliquée entre femmes et hommes. On a tendance à rejeter la faute sur un parcours professionnel lié à la maternité, on y trouve donc une explication « confortable » pour la société. Sans mettre de côté toutes les mesures à prendre pour que les femmes et les hommes soient égaux devant le marché du travail, j'axe ici mes interrogations sur les différences salariales inexpliquées dans le secteur public cantonal.

Dans le rapport reçu lors du traitement de la motion 2019-GC-27 de David Bonny et Andréa Wassmer, « pour une égalité salariale hommes femmes dans le canton de Fribourg » nous avons appris que pour l'ensemble du secteur public (Confédération, cantons et communes) la différence salariale se situait en moyenne à 16,7 % (1498 francs) dont 35 % de cette différence ne pouvaient pas être expliqués par des facteurs objectifs, tels que le niveau de formation, le nombre d'années de service ou la fonction de cadre dans l'entreprise ce qui représente pour les femmes une perte de salaire non explicable de 522 francs / mois (5,9 %).

Depuis 1994 déjà, le canton de Fribourg a pris de nombreux engagements pour enrayer les inégalités salariales, notamment en créant un Bureau de l'égalité et de la famille (BEF), en instituant une commission cantonale de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail (CCMES), en signant la Charte pour l'égalité dans le secteur public et en établissant un plan pour l'égalité entre les femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) avec 25 mesures élaborées de façon participative au sein de l'ensemble de ses Directions et Services.

Une véritable machine de guerre qui va / devrait réduire les inégalités salariales entre femmes et hommes au sein des Services de l'Etat. Si la sensibilisation des questions de genre fait désormais partie intégrante des procédures d'engagement, qu'en est-il des femmes qui ont subi une discrimination à l'engagement et qui travaillent encore dans le secteur public du canton de Fribourg ?

1. Le chiffre de 5,9 % ressort d'une publication de l'Office fédéral de la statistique (OFS), « salaire mensuel brut selon la position professionnelle et le sexe, en 2016 ». Une analyse a-t-elle été faite dans le secteur public fribourgeois ? Et, particulièrement dans les Services de l'Etat ?
2. Si non, comptez-vous le faire afin de prendre des mesures ciblées ?

3. Quel est le comportement de l'Etat employeur lorsqu'il découvre une inégalité salariale inexpliquée au sein même de ses Services ?
- Une adaptation du salaire de l'employée est-elle appliquée ?
 - Y a-t-il une rétroactivité sur les années où la discrimination salariale a été effective avec un impact sur la prévoyance vieillesse ?
 - Les causes qui ont amené cette différence salariale inexpliquée sont-elles analysées ? Liée à une époque, un service particulier, un recruteur, etc. ?

5 décembre 2019

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat précise que sa réponse concerne uniquement le personnel de l'Etat de Fribourg. Il tient à rappeler que l'un des principes dominants de la politique du personnel est la promotion de l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Ce principe figure à l'article 4 alinéa 1 de la Loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

Afin de garantir l'égalité salariale au sein de l'Administration cantonale, l'Etat de Fribourg a adopté un système d'évaluation et de classification des fonctions calqué sur la méthode ABAKABA qui avait été développée sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Cet outil, dénommé EVALFRI à l'Etat de Fribourg et fixé à l'article 17 LPers, est un système analytique d'évaluation des fonctions. L'analyse porte sur quatre domaines : intellectuel, psychosocial, physique et responsabilité. Chaque domaine est ainsi évalué sous l'angle des exigences et des inconvénients selon une grille d'évaluation qui permet ensuite d'attribuer une classe salariale. Cet instrument analytique du travail permet de comparer les différentes fonctions au moyen de critères concrets, neutres à l'égard des sexes et indépendamment des personnes qui les exercent, assurant ainsi le principe d'égalité de traitement entre homme et femme. En d'autres termes, la même fonction exercée dans les divers services de l'Etat est rémunérée dans la même classe salariale, indépendamment du sexe.

L'Etat de Fribourg a fixé les principes relatifs à la fixation du salaire à l'engagement dans les articles 86 et 87 de la LPers. L'article 86 prévoit que « *la compétence de fixer le traitement appartient à l'autorité d'engagement, sur le préavis du Service du personnel et d'organisation ou sur la base des directives de gestion de celui-ci* ». L'article 87, quant à lui, stipule que « *le traitement initial est fixé entre le minimum et le maximum de la classe ou d'une des classes attribuées à la fonction, en tenant compte de l'expérience professionnelle du collaborateur ou de la collaboratrice et de son expérience personnelle*. ».

Ainsi l'autorité d'engagement décide de la classification salariale (classe de salaire et nombre de paliers) accordée lors du recrutement. Le Service du personnel et d'organisation (SPO) préavise la classification de tous les engagements au-delà de la classe 26. Selon la pratique actuelle, l'autorité d'engagement octroie un palier pour chaque année d'expérience professionnelle antérieure utile à l'exercice de la nouvelle fonction à l'Etat sous réserve du respect des principes du droit administratif, et en particulier, du principe de l'égalité de traitement. En outre, le SPO dispose de plusieurs instruments (comparaison avec tout le personnel exerçant la même fonction à l'Etat,

courbes statistiques de régression) afin de procéder aux contrôles sous l'angle de l'égalité de traitement.

Cela dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre aux questions de la députée Anne Meyer Loetscher comme suit.

1. *Le chiffre de 5,9 % ressort d'une publication de l'Office fédéral de la statistique (OFS), « salaire mensuel brut selon la position professionnelle et le sexe, en 2016 ». Une analyse a-t-elle été faite dans le secteur public fribourgeois ? Et, particulièrement dans les Services de l'Etat ?*

Suite au postulat n° 2032.08 Hugo Raemy/Martin Tschopp déposé le 7 mai 2008 et qui demandait un état des lieux de l'égalité entre hommes et femmes dans l'administration cantonale, le Conseil d'Etat avait mandaté le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) pour procéder à une analyse. Dans ce cadre (le rapport final est accessible ici : https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/bef/www/files/pdf34/Egalite_dans_administration_cantonale_2010.pdf), une analyse Logib (outil d'évaluation salariale mis à disposition par la Confédération) avait été effectuée en 2010 au sein de l'Administration cantonale sur la base des données de 2008. Cette analyse a porté sur les différentes Directions de l'administration, le personnel hospitalier et le personnel enseignant de l'Université.

Les résultats obtenus montraient une part non-explicable de 4.5 % en défaveur des femmes. Ce résultat est inférieur au seuil de tolérance (5 %) fixé par Logib. Toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour l'égalité entre femmes et hommes dans l'administration cantonale (PEAC), le Conseil d'Etat veillera à réduire cette différence.

Il est à noter qu'à l'époque de cette analyse, des données manquantes (relatives au niveau de formation) avaient dû être reconstituées. Les résultats doivent ainsi être utilisés avec précaution. Si l'approche des discriminations par le programme Logib parvient à détecter des inégalités salariales de façon globale, à savoir par rapport à la structure des classes de salaire, cette méthode ne garantit pas une situation égalitaire du point de vue individuel, car elle ne permet pas de déterminer si la classe de salaire attribuée à une personne est correcte.

Pour analyser l'application de ce principe dans la réalité, il serait toutefois nécessaire de recourir à une évaluation salariale plus poussée, ce qui n'a pas encore pu être fait car une partie des données déterminantes (niveau de formation des collaborateurs et collaboratrices) n'a pas encore été saisie par l'Etat de Fribourg, en raison de la décentralisation des dossiers du personnel dans les Directions et établissements. Cette lacune sera comblée dans le cadre de la dématérialisation du dossier du personnel qui a débuté au Service du personnel et d'organisation et se poursuivra auprès des autorités d'engagement et unités administratives.

Le rapport 2010 du BEF a servi de base au rapport n° 252 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 17 mai 2011, lequel a proposé l'élaboration d'un Plan pour l'égalité entre femmes et hommes dans l'administration cantonale (PEAC).

Dans le cadre de l'élaboration du PEAC, une analyse statistique de la situation a été réitérée avec des données de 2014 (Analyse de la situation, 2016, BEF : https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/bef/www/files/pdf86/160106_bef_egalite-etat_analyse-situation.pdf). En raison du manque des données nécessaires susmentionnées, il a été

renoncé de procéder à une nouvelle analyse Logib. Il a cependant été possible de comparer le salaire brut des employé-e-s de l'Administration cantonale (ensemble des Directions et des Unités rattachées administrativement) sur la base des chiffres existants. Selon ce comparatif, le salaire médian des hommes est de 33.4 % plus élevé que le salaire médian des femmes. Ce phénomène s'explique en grande partie par les taux d'activité des femmes qui sont moins élevés que ceux des hommes. En comparant le salaire standardisé - donc l'équivalent de salaire calculé pour un plein temps - une différence de 11.8 % entre les salaires des femmes et des hommes persiste. Cette différence reflète le fait que les hommes travaillent plus souvent dans des classes salariales plus élevées que les femmes.

2. Si non, comptez-vous le faire afin de prendre des mesures ciblées ?

Suite aux analyses précitées, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en place le Plan pour l'égalité entre femmes et hommes dans l'administration cantonale (PEAC) dont il a validé le plan d'action avec 25 mesures et conditions cadres en mai 2016. Les mesures du Plan d'action ont un caractère de sensibilisation, d'information, de formation, de conseil ou d'échange. Elles s'appliquent dans un premier temps aux unités administratives subordonnées (services).

Parmi ces mesures figure notamment la formation de l'ensemble des chef-fe-s de services et responsables RH en 2018/19 sur les biais de genre dans le recrutement et dans l'évaluation des compétences – une des raisons pouvant mener à la discrimination salariale. Cette formation est dorénavant pérennisée via le programme de formation continue et de la formation introductive des nouveaux cadres. Des volets complémentaires et/ou d'approfondissement sont en voie d'élaboration.

Pour aborder les questions des inégalités dues à la position hiérarchique et au taux de travail, des valeurs cibles concernant la représentation des femmes dans les classes salariales supérieures ont été définies par les Directions en 2018 et des mesures de promotion des modèles de temps de travail flexible – également pour les hommes – sont en cours.

Le PEAC prévoit aussi une évaluation statistique régulière de la situation afin de rendre compte de l'évolution de l'égalité dans l'administration cantonale et de pouvoir définir l'efficacité des mesures mentionnées. Dans ce cadre, la question des données manquantes sera abordée afin de pouvoir procéder à une analyse plus approfondie de la situation salariale et d'autres discriminations potentielles.

Finalement, l'analyse de l'égalité salariale deviendra une obligation pour tout employeur-e occupant plus de 100 personnes, dès l'entrée en vigueur le 1er juillet 2020 de la modification de la loi sur l'égalité et de l'ordonnance sur la vérification de l'analyse de l'égalité des salaires. L'Etat de Fribourg vérifie actuellement le périmètre d'application exacte de cette modification et prendra les mesures nécessaires pour y répondre.

3. Quel est le comportement de l'Etat employeur lorsqu'il découvre une inégalité salariale inexplicée au sein même de ses Services ?

Les règles d'évaluation des fonctions et de classification salariale mentionnées en préambule sont appliquées de manière identique pour l'ensemble des employé-e-s de l'Etat et des autorités d'engagement. Sauf dérogation pour certaines autorités d'engagement au bénéfice d'une délégation de compétences approuvée par le Conseil d'Etat, le SPO donne un préavis salarial objectif, fondé

sur la future fonction exercée à l'Etat de Fribourg et le parcours professionnel antérieur de la personne engagée.

Il convient de relever que la fixation du salaire à l'engagement n'est pas une science exacte. Le parcours professionnel de chaque candidat et candidate est particulier, ce qui conduit à des salaires différents. Toutefois, ces différences salariales ne sont pas assimilées à des inégalités salariales au sens juridique du terme si elles se réfèrent à des situations différentes. Certaines personnes peuvent avoir l'impression de subir un traitement inégal, or elles n'ont peut-être pas toutes les informations à disposition quant aux principes de classification évoqués ci-dessus ou quant à la situation individuelle prise en compte pour leur collègue.

Toutefois, le Conseil d'Etat ne peut pas tolérer l'existence d'une inégalité salariale, si elle est manifestement constatée et reconnue. Dans ce cas, l'autorité d'engagement, sur préavis du SPO, procède à la correction.

a) Une adaptation du salaire de l'employée est-elle appliquée ?

Si après analyse du dossier sous l'angle de l'égalité de traitement et des règles applicables au moment de l'engagement, l'autorité d'engagement conclut à l'existence d'une inégalité salariale inexplicquée lors de la fixation d'un salaire, ce dernier fera l'objet d'une adaptation.

b) > Y a-t-il une rétroactivité sur les années où la discrimination salariale a été effective avec un impact sur la prévoyance vieillesse ?

Si l'erreur a perduré dans le temps, la situation est rétablie avec un effet rétroactif. Les cotisations à la caisse de prévoyance ainsi qu'aux diverses assurances sociales sont rectifiées.

c) > Les causes qui ont amené cette différence salariale inexplicquée sont-elles analysées ? Liée à une époque, un service particulier, un recruteur, etc. ?

Le Conseil d'Etat estime qu'il est très important d'identifier la source de l'inégalité, afin de la comprendre et prendre les mesures nécessaires pour qu'elle ne se reproduise plus. Afin de garantir l'égalité de traitement, il adopte les descriptions de fonctions qui fixent la classe de traitement ainsi que les exigences de formation et d'expérience professionnelle pour chacune des fonctions évaluées par le système EVALFRI.

De plus, une conférence des entités de gestion, réunissant tous les responsables RH des autorités d'engagement et le SPO, a lieu plusieurs fois par an. Ces rencontres régulières sont l'opportunité d'échanger de nombreuses informations et d'aligner les pratiques en matière de gestion des ressources humaines afin de réduire les risques d'inégalité salariale.

11 février 2020