CH_VB du 12 février 1998 vom 12. Februar 1998

Bundesverwaltung, 1998-02-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_du_12_f_vrier_1998

FR: CH_VB du 12 février 1998 du 12 février 1998

IT: CH_VB du 12 février 1998 del 12 febbraio 1998

Erwägungen

E. 1

La politique du personnel est caractérisée, au niveau institutionnel, par la multiplicité des acteurs engagés: Parlement, Conseil fédéral, Département fé- déral des finances, départements et offices fédéraux, Office fédéral du person- nel, partenaires sociaux. Les objectifs qu 'ils défendent sont souvent contradic- toires. La politique du personnel est ainsi tiraillée entre des forces centripètes (Départements et offices fédéraux) et centrifuges (Parlement, Conseil fédéral, Département fédéral des finances, Office fédéral du personnel, représentants des employés). Les compétences sont par ailleurs peu claires. Il en résulte un manque d'unité et de cohérence.

E. 2

La politique du personnel de la Confédération ne fait pas partie intégrante de la politique gouvernementale; elle ne figure pas dans le plan de la législature 1996-1999. De ce fait, il n'existe pas de lien direct entre les objectifs du Con- seil fédéral, les tâches à accomplir et le personnel nécessaire.

E. 3

La politique du personnel manque d'orientation précise. Les lignes directrices du Conseil fédéral en matière de personnel sont souvent inconnues ou peu ap- pliquées. Les approches et pratiques de l'administration fédérale en matière de personnel sont tournées essentiellement vers l'administration des postes et des salaires plutôt que vers la gestion des ressources humaines.

E. 4

Le principal obstacle à une gestion moderne des ressources humaines ne réside pas dans le Statut des fonctionnaires de 1927 (StF), mais dans son application pratique. Bien que le StF cristallise les critiques, c'est bien davantage sa mise en œuvre qui est la source des blocages et des rigidités de l'administration.

E. 5

Il n'existe pas à la Confédération d'instrument moderne de gestion informati- sée du personnel et des coûts. Les instruments de controlling et de reporting, lorsqu 'ils existent, sont insuffisants.

E. 6

La politique de recrutement du personnel est essentiellement réactive. Les canaux de recrutement utilisés sont très traditionnels et peu différenciés. Ils ne donnent pas une image attractive de l'administration.

E. 7

La mobilité professionnelle des agents de la Confédération est extrêmement faible par rapport aux grandes entreprises du secteur privé. Elle n'est pas en- couragée activement par l'employeur. En outre, il n'existe pratiquement aucun échange institutionnalisé entre la Confédération d'une part et les cantons, les communes ou le secteur privé d'autre part. Cette situation renforce le cloison- nement des services de l'administration. Certes, un tel échange est soumis à certaines limites, mais force est de constater que, jusqu'à aujourd'hui, aucune expérience n 'a été tentée dans cette direction. 4230

E. 8

La culture du management et du leadership est largement absente de l'administration fédérale. La priorité est donnée à la spécialisation davantage qu 'à la polyvalence.

E. 9

La Confédération ne dispose pas de programmes de relève ni de programmes permettant d'assurer le développement des agents qui présentent un potentiel de progression intéressant.

E. 10

La politique salariale de la Confédération présente de nombreux défauts. Elle ne prend pas suffisamment en compte les évolutions positives et encore moins les évolutions négatives des salaires dans le secteur privé. Les salaires présen- tent des automatismes qui empêchent partiellement une maîtrise de la masse salariale. Il en résulte un nivellement généralisé des salaires vers le haut, avec pour conséquence une progression salariale plus rapide que celle du marché pour les emplois à faible et moyen degré de responsabilités. Le constat est in- verse pour les cadres de haut niveau. La politique salariale est basée en outre sur une approche qui privilégie presque exclusivement la fonction au détriment des qualités individuelles des titulaires. Le système d'évaluation des fonctions est obsolète et la classification des fonctions rigide et schématique. Quant au système des allocations et indemnités, il est peu transparent et conduit à des distorsions dans la structure des rémunérations. S'y ajoute une structure des coûts de personnel peu transparente. IL L'exercice du partenariat social n 'est pas satisfaisant, la législation ne donnant pratiquement aucune compétence au Conseil fédéral et aux associations de personnel pour négocier et décider des accords.

E. 12

L'information du personnel sur les questions qui engagent son avenir est par- tiellement insuffisante.

E. 13

Mandat et buts de l'inspection Au vu de la problématique esquissée, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé un groupe de travail de procéder à une inspection sur la politi- que du personnel de la Confédération. Le groupe de travail était composé de Ma- dame la députée au Conseil des Etats Heien Leumann-Würsch (présidente), de Mes- sieurs les députés au Conseil des Etats Pierre Aeby, Peter Bieri et Peter-Joseph Schallberger ainsi que de Messieurs les Conseillers nationaux Michel Béguelin, Ernst Hasler, Rudolf Imhof et Fulvio Pelli. L'inspection devait permettre aux Com- missions de gestion de comprendre d'une part comment la Confédération gère ses ressources humaines et d'évaluer d'autre part si cette gestion est judicieuse et adap- tée aux besoins d'une administration moderne. La politique du personnel est un sujet extrêmement

vaste qui embrasse l'ensemble des activités de l'Etat. En effet, il n'est pas une seule activité de l'Etat qui ne fasse pas appel à du personnel. Face à l'importance du sujet, le groupe de travail a choisi d'articuler ses travaux autour de quelques axes thématiques principaux. Il s'agit de: - la gestion et la planification des ressources humaines, - le recrutement du personnel fédéral, - la mobilité professionnelle, - la relève des cadres et la planification des carrières, - la formation et le perfectionnement professionnel, - la politique salariale (à l'exception de la sécurité sociale et de la prévoyance professionnelle), - le partenariat social, - l'information du personnel et la culture d'entreprise. Le groupe de travail a décidé par ailleurs de ne prendre pour objet de son inspection que le personnel de l'administration générale de la Confédération, c'est-à-dire le personnel des départements (y compris le personnel des écoles polytechniques fédé- 5 RO 1997 2022 6 RS 611.010 4235

raies [EPF]) et de la Chancellerie fédérale. En ont été exclus les personnes des entre- prises industrielles du Groupement de l'armement, des Chemins de fer fédéraux (CFF) et des PTT (Poste/Swisscom). Deux raisons à ce choix: les entreprises indus- trielles du Groupement de l'armement, les CFF et les PTT travaillent dans des sec- teurs qui sont soumis partiellement aux pressions du marché. Les conditions d'emploi de leur personnel sont donc différentes de celles qui prévalent pour l'administration départementale qui n'est que peu soumise au marché. De plus, le Parlement a déjà légiféré s'agissant du statut du personnel de la Poste, de Swisscom et des entreprises industrielles du Groupement de l'armement7. Les travaux relatifs au statut du personnel des CFF est actuellement en discussion au sein du Parlement8. Pour éviter d'interférer avec ces réformes, le groupe de travail a renoncé délibéré- ment à prendre en compte ce personnel. Le groupe de travail n'a pas examiné non plus la politique du personnel du Tribunal fédéral ni celle des Services du Parlement, ces deux services ne représentant ensem- ble en nombre de postes que le 1% du personnel de l'administration générale de la Confédération. Ce personnel échappe de surcroît partiellement à l'influence du Conseil fédéral - en vertu de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement9, respectivement de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décem- bre 1943'° — et partant au champ d'examen de la haute surveillance des Commis- sions de gestion. Les services du Parlement sont placés sous la surveillance de la délégation administrative qui est composée de trois membres du Conseil national et de trois membres du Conseil des Etats11. L'administration du Tribunal fédéral est placée sous la surveillance de la commission administrative sous réserves des com- pétences de la cour plénière ou de la conférence des présidents. La commission administrative est composée de trois juges ordinaires12. Dans ces conditions, le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité dans la me- sure où d'une part il ne traite pas l'ensemble du personnel fédéral et d'autre part il n'aborde pas tous les thèmes possibles (notamment celui de la prévoyance profes- sionnelle). Il est vrai aussi qu'une étude complète eût nécessité des investigations sans commune mesure avec les résultats escomptés. Pour les commissions il impor- tait surtout de pouvoir présenter leurs conclusions avant que le projet de nouvelle loi sur la fonction publique fédérale, annoncé pour l'automne 1998, ne soit examiné par les Chambres fédérales. Cette échéance a donc dicté pour l'essentiel le degré d'approfondissement ainsi que le calendrier d'organisation des travaux. Finalement, il convient de relever que la gestion des ressources humaines est fonda- mentalement une tâche de l'exécutif dans les limites fixées par le législateur. Il ne s'agit donc pas pour les Commissions de gestion de redéfinir la politique du person- nel de la Confédération, mais plutôt, par des recommandations, de lancer la réflexion et de contribuer ainsi aux efforts d'amélioration déjà engagés. La suite du rapport le montrera. 7 cf. article 6 de la loi fédérale du 10 oct.

1997 sur les entreprises d'armement de la Confé- dération (LEAC); FF 1997 IV 720 8 Message du Conseil fédéral du 13 nov. 1996 sur la réforme des chemins de fer; FF 1997 I 853 ' » 9 RS 171.15 10 RS 173.110 11 Article 8lcr, 4e alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils; RS 171.11; article premier, 4e al, article 3, article 7 et article 8 de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement; RS 171.115 12 Article 26, 27 et 28 du règlement du Tribunal fédéral du 14 déc. 1978; RS 173.111.1 4236

E. 14

Office fédéral de la statistique, L'enquête suisse sur la structure des salaires 1994, résultats commentés et tableaux, Berne, Office fédéral de la statistique, 1996. '5 Les chiffres suivants sont tirés de: Office fédéral du personnel, Enquête sur le personnel 1996, Berne, 1996. Chaque personne représente une unité indépendamment de son degré . d'occupation. Ces chiffres ne sont donc pas comparables avec les postes autorises par les Chambres fédérales. 4237

l'administration est de l'ordre de 22,4%. De manière générale, les femmes sont mal représentées dans les fonctions de cadres; dans les fonctions de cadres supérieurs, elles ne représentent que 4,7%. S'agissant de l'appartenance linguistique, la proportion d'agents francophones (17,6%) est inférieure dans l'administration générale à la part de la population rési- dante suisse de langue française (20,5%) ainsi qu'à la population résidante de langue française (19,2%)16. Il en va différemment en ce qui concerne le personnel italo- phone: sa part atteint 4,8% contre 4,1% dans la population résidante suisse de langue italienne et 7,6% dans la population résidante de langue italienne. Le groupe rhéto- romanche, qui représente 0,4% du personnel, est inférieur au but visé (0,7%).11% des agents de la Confédération travaillent à temps partiel. Les emplois à temps par- tiel restent nettement plus nombreux pour les femmes que pour les hommes. Excep- tion faite du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF), l'administration générale de la Confédération connaît un taux de fluctuation de son personnel de 5,8%. 22 Bases juridiques du statut de la fonction publique fédérale Les dispositions juridiques qui s'appliquent à la relation d'emploi des agents de la Confédération se fondent sur l'article 85, chiffres 1 et 3, de la constitution (est.). Aux termes de ces dispositions, les Chambres fédérales sont compétentes pour les lois sur l'organisation des autorités fédérales (ch. 1) ainsi que pour la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements (ch. 3). Sur cette base, le Parlement a arrêté le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF)17 qui pose le régime applicable aux agents publics de la Confédération. Sous réserve de quelques exceptions ayant trait à la prévoyance professionnelle18, les agents de la Confédéra- tion ne sont pas soumis à la réglementation du contrat de travail instituée par le Code des obligations. Le StF ne s'applique pas aux personnes élues par l'Assemblée fédérale en vertu de l'article 85, ch.. 4, est., c'est-à-dire les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, le chancelier et le général en chef de l'armée. Les dispositions d'exécution du StF sont multiples. Elles comprennent près de 60 actes normatifs publiés au Recueil systématique (RS) ou dans la Feuille fédérale (FF). A ces dispositions s'ajoutent une kyrielle de prescriptions de rang inférieur réglant des questions d'importance moindre telles les congés, les nominations et promotions, les salaires initiaux, l'utilisation de véhicules privés pour les besoins de service, etc. Le StF est précisé par trois règlements: le règlement des fonctionnaires 1 du 10 novembre 1959 (RF l)19 qui s'applique à l'administration générale de la Confé- dération ainsi qu'au personnel des services du Parlement et du Tribunal fédéral; le règlement des fonctionnaires 2 du 15 mars 1993 (RF 2)20 pour les fonctionnaires des CFF et des PTT (Poste/Swisscom) et le règlement des

fonctionnaires 3 du 29 dé- "• Office fédéral de la statistique, Recensement de la population 1990, un profil de la Suisse, Berne, Office fédéral de la statistique, 1993.

E. 17

RS 172.221.10

E. 18

Cf. article 342, 1er alinéa, CO.

E. 19

Règlement des fonctionnaires (1) du 10 nov. 1959; RS 172.221.101

E. 20

Règlement des fonctionnaires (2) du 15 mars 1993; RS 172.221.102 4238

* cembre 1964 (RF 3)21 pour les agents du service extérieur du Département fédéral des affaires étrangères. Il convient de préciser que seule une partie du personnel de l'administration fédérale a qualité de fonctionnaires. Sur les 46 866 agents de l'administration générale de la Confédération22, seulement 29 874 (64%) sont des fonctionnaires au sens du statut (voir Figure 1). L'article premier StF a la teneur suivante: «' Est fonctionnaire au sens de la présente loi toute personne nommée en cette qua- lité par le Conseil fédéral, par un service qui lui est subordonné, par le Tribunal fédéral ou par le Tribunal fédéral des assurances. 2Le Conseil fédéral dresse l'état des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires. Cet état est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.» Personnel de la Confédération en fonction de la relation d'emploi Figure 1 Personnel EPF 10% Fonctionnaires 64% La plupart des autres agents a le statut d'employés permanents, non-permanents ou à l'essai (10699, 23%). Le solde des effectifs est réparti entre les auxiliaires (personnel de nettoyage, auxiliaires dans les missions diplomatiques et les consulats, domaines des EPF, etc.) et d'autres catégories de personnel (experts de la coopéra- tion technique, personnel du corps pour l'aide en cas de catastrophes, personnel de l'Institut suisse de droit comparé, personnel complémentaire chargé de l'enseignement et de la recherche dans le domaine des EPF, etc.). La différence principale entre fonctionnaires et employés réside dans la durée de l'engagement: les fonctionnaires sont nommés pour une période administrative de quatre ans (art. 6 en relation avec l'art. 57, 1er al., StF); les employés sont nommés pour une durée déterminée ou indéterminée. En d'autres termes, contrairement aux fonctionnaires qui sont assurés de garder leur fonction pendant quatre ans au moins, les employés peuvent être licenciés en tout temps, moyennant un préavis. A l'échéance de la période administrative, les rapports de service des fonctionnaires prennent fin automatiquement. Tous les fonctionnaires qui ne sont pas reconduits cessent de l'être à ce moment. Pour le reste, la situation des fonctionnaires n'est pas foncièrement différente de celle des employés. 2l

E. 22

Règlement des fonctionnaires (3) du 29 dee. 1964; RS 172.221.103 Y compris le personnel des entreprises d'armement. 4239

L'autorité qui nomme décide librement si une personne doit être choisie en qualité de fonctionnaire ou d'employé. Nul n'a droit à être nommé fonctionnaire (ATF 118 Ib 290 consid. 2a en relation avec l'art. 4, 3e al., StF). Il convient de souligner que l'existence de la période administrative n'a pas une base constitutionnelle, mais qu'elle a été introduite par le

législateur. A part les fonctionnaires et les employés, il existe d'autres catégories de personnel qui ont des statuts particuliers. Il s'agit notamment des militaires de haut rang23, des instructeurs24, des membres de l'escadre de surveillance25, du personnel engagé dans des actions de maintien de la paix et de bons offices26, des chargés de cours des EPF27 et autres agents des EPF28, du personnel de l'Institut suisse de la propriété intellectuelle29, des collaborateurs personnels des chefs de département30, des secré- taires généraux et des chefs d'information des départements31, des agents engagés sur la base de contrats de travail de droit privé32 ou de droit public33, des auxiliaires, etc. Ces statuts disposent souvent d'une base légale spéciale (loi sur les EPF, loi sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle, etc.). Le statut des fonctionnaires a connu une vingtaine de révisions partielles depuis 1927, mais elles sont restées relativement modestes sur le plan matériel. La dernière révision remonte à 1995; elle a institué notamment l'introduction de la rémunération au mérite ainsi que la délégation de compétences au Conseil fédéral en matière de salaires (adaptation des salaires réels, traitement initial, augmentation ordinaire et extraordinaire du traitement). La révision a donné également au Conseil fédéral la base permettant de prendre des mesures particulières lors d'importantes restructura- tions. Toutes ces modifications sont entrées en vigueur au 1er janvier 1996. Le Conseil fédéral a prévu dans son programme de législature 1991-1995, puis à nouveau dans le programme 1995-1999, de soumettre au Parlement une révision totale du statut des fonctionnaires. La révision devrait permettre d'accroître les compétences du Conseil fédéral en matière de gestion du personnel. Le Conseil fédéral envisage notamment la possibilité de recourir à des conventions collectives de travail et d'abroger le principe de la nomination pour une période administrative. Le Conseil fédéral devrait transmettre son projet de loi aux Chambres fédérales d'ici à l'automne 1998.

E. 23

Ordonnance du 10 mars 1969 sur la situation juridique; RS 510.22

E. 24

Ordonnance du 21 nov. 1990 concernant le corps des instructeurs; RS 512.41

E. 25

Ordonnance du 2 déc. 1991 sur l'escadre de surveillance; RS 510.102

E. 26

Ordonnance du 22 février 1989 sur l'engagement de personnel dans des actions de main- tien de la paix et de bons offices; RS 172.221.104.4

E. 27

Cf. article 17, 1er alinéa, de la loi du 4 oct. 1991 sur les EPF; RS 414.110; article 4 de l'ordonnance du 13 janvier 1993 sur le domaine des EPF; RS 414.110.3; article 2 de l'ordonnance du 16 novembre 1983 sur le corps des maîtres; RS 414.142

E. 28

Ordonnance du Conseil des EPF du 25 fév. 1987 sur les rapports de service spéciaux dans les Ecoles polytechniques fédérales et leurs établissements annexes; RS 414.145

E. 29

Ordonnance du 30 sept. 1996 sur le statut du personnel de l'Institut fédéral de la Pro- priété intellectuelle (Oper-IPI); RO 1996 2772

E. 30

Ordonnance du 21 fév. 1981 sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de départements; RS 171.221.104.2

E. 31

Ordonnance du 30 janv. 1991 sur les rapports de service des secrétaires généraux et des chefs des services d'information des départements; RS 172.221.104.1

E. 32

Notamment le personnel local des représentations suisses à l'étranger qui est soumis au droit privé local (art. 1er, 3e al., du règlement des employés; RS 172.221.104)

E. 33

Ordonnance du 9 déc. 1996 sur les contrats de travail de droit public dans l'administration générale de la Confédération; RO 1997 3 4240

23 Organisation et compétences dans le domaine du personnel L'organisation et les compétences dans le domaine du personnel sont du ressort de plusieurs autorités (Figure 2). Au niveau politique, ce sont l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral qui sont compétents. Au niveau administratif, les compétences sont réparties sur trois niveaux: l'Office fédéral du personnel, les secrétariats généraux des départements et les offices fédéraux (éventuellement les groupements). Au total 635,5 personnes s'occupent à temps complet d'affaires du personnel à la Confédéra- tion (1997) (Tableau 1). Personnes s'occupant d'affaires du personnel à la Confédération (état juin 1997) Tableau 1 Département Chancellerie fédérale (y compris Services du Parlement) DFAE (y compris DDC) DFI (sans domaine EPF) DFJP DMF (y compris entreprises) DFF (sans OFPER et CFA) DFEP DFTCE Nombre de personnes 7,3 31,0 44,5 32,1 294,6 110,0 33,8 13,7 En % du personnel 1,40 1,47 1,39 1,55 1,62 1,52 1,44 1,75 Total intermédiaire Administration générale de la Confédération (sans OFPER) 567,0 1,52 OFPER 68,5 0,15 Total Administration générale de la Confédération (avec OFPER) 635,5 1,67 231 Assemblée fédérale L'Assemblée fédérale dispose d'attributions importantes en matière de personnel. Ces dernières se fondent principalement sur les compétences budgétaires du Parle- ment (art. 85, ch. 10, est.) ainsi que sur sa compétence en matière de «création de fonctions fédérales permanentes et de fixation des traitements» (art. 85, ch. 3, est.). S'y ajoutent les attributions en matière de haute surveillance (art. 85, ch. 11, est.). Ces compétences sont précisées à leur tour dans le statut des fonctionnaires. Le Parlement fixe notamment l'échelle des traitements, y compris le maximum des traitements hors classe. Depuis 1974, il détermine également, dans le cadre du bud- get, les effectifs du personnel de la Confédération34. L'Assemblée fédérale dispose également de droits d'élection ou de confirmation (art. 85, ch. 4, est.). C'est notam-

E. 34

Loi fédérale du 4 oct. 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales; RS 611.010 4241

ment le cas pour l'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du chancelier, ainsi que du général en chef de l'armée. Au niveau parlementaire, il faut relever également le rôle joué par la Délégation des finances des Chambres fédérales. En vertu d'un arrangement

conclu en 1951 avec le Conseil fédéral, certaines mesures en faveur du personnel sont proposées à l'assentiment préalable de la délégation35. Sont soumises à cette approbation les promotions et les créations de postes assorties d'une rémunération entrant dans les classes de traitement 30 et 31 ou dans la catégorie des postes hors classe, y compris les cas dans lesquels est colloque le titre de sous-directeur ou de directeur suppléant. Cet arrangement porte également sur l'octroi d'augmentations de traitements et d'indemnités périodiques. Il ne dispose pas d'une basé légale formelle. 232 Conseil fédéral Selon la constitution et la loi, la conduite de la politique du personnel est l'affaire du Conseil fédéral agissant en sa qualité d'«autorité directoriale et executive supérieure de la Confédération» (art. 95 est.). Le Conseil fédéral «dirige les affaires fédérales» (art. 102, ch. 1, est.), «fait les nominations qui ne sont pas attribuées à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral ou à une autre autorité» (art. 102, ch. 6, est.) et «surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédé- rale» (art. 102, ch. 15, est.). Le Conseil fédéral exerce ces activités dans le cadre des mêmes structures et en procédant de la même manière que lorsqu'il s'acquitte de ses autres charges gouver- nementales, c'est-à-dire en respectant la répartition des tâches entre les départe- ments. Le Conseil fédéral est responsable des ordonnances d'exécution du StF. Il fixe l'état des fonctions qui est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Il détermine également le classification des fonctions. C'est le Département fédéral des finances (DFF) qui prépare et traite l'ensemble des affaires touchant au personnel pour le compte du Conseil fédéral. Au-delà des textes réglementaires, le Conseil fédéral a émis divers documents qui définissent sa politique du personnel. Citons pour exemples les directives sur la gestion des affaires administratives de la Confédération du 28 août 197436, les lignes directrices de la politique du personnel de la Confédération du 20 janvier 1988 ainsi que les lignes directrices concernant le développement du personnel et le dévelop- pement de l'organisation du 18 juin 1990. 233 Office fédéral du personnel L'Office fédéral du personnel (OFPER) est l'organe spécialisé de la Confédération ainsi que du Conseil fédéral pour les questions relevant du personnel et de l'organisation de l'administration fédérale. Il est subordonné hiérarchiquement au DFF et occupe 68,5 personnes (1997). Le Conseil fédéral règle les rapports de l'office avec les autres offices de la Confédération (art. 63, 2e al., StF).

E. 35

Instruction du DFF du 14 mai 1996 concernant les mesures en matière de personnel devant être approuvées par la Délégation des finances des Chambres fédérales.

E. 36

Directives du Conseil fédéral sur la gestion des affaires administratives de la Confédération (DCA) du 28 août 1974; FF 1975 II 1017 4242

Les tâches de l'OFPER sont définies à l'article 64 StF ainsi qu'à l'article 76 du règlement des fonctionnaires 1. Elles consistent pour l'essentiel à préparer et à exé- cuter les lois et arrêtés sur les rapports de service du personnel fédéral, à traiter les questions d'ordre général et de principe relatives au personnel et à donner des con- seils en matière de formation, d'organisation et de gestion. L'OFPER est responsable également de publier la liste des postes vacants. L'OFPER collabore étroitement avec les services du personnel des départements dans le cadre de la Conférence mensuelle des services centraux du personnel. La sphère d'activités de l'OFPER recouvre tous les départements. L'office exerce de ce fait une fonction transversale. Précisons toutefois que l'activité de l'OFPER se limite à

l'administration générale de la Confédération, les CFF et les PTT (Poste/Swisscom) ayant chacun leur propre direction du personnel. La réglementa- tion de base, qui s'applique également aux entreprises, est préparée toutefois par l'OFPER. L'office assure l'harmonisation et la coordination de la politique du per- sonnel. C'est l'une des tâches dévolue à la Conférence des directeurs du personnel qui réunit tous les deux mois, sous la présidence de l'OFPER, la Caisse fédérale d'assurance (CFA) ainsi que les chefs du personnel des PTT (Poste/Swisscom), des CFF, du Département militaire fédéral (DMF) et de l'Administration fédérale des douanes. Les PTT (Poste/Swisscom) et les CFF sont également représentés au sein de la Commission de coordination pour le classement des fonctions supérieures qui est chargée d'harmoniser la politique de rémunération des cadres supérieurs. Les entreprises gardent toutefois leur autonomie dans les questions touchant à l'administration et à la gestion du personnel ainsi que dans le domaine de la forma- tion. 234 Secrétariats généraux des départements Les secrétariats généraux assurent, à l'égard des groupements et offices fédéraux, la fonction d'organe central et technique pour les domaines du personnel et de l'organisation à l'échelon des départements. Ils gèrent l'ensemble des problèmes de personnel et assistent les offices et l'OFPER dans l'accomplissement de leurs tâches. Chaque secrétariat général dispose d'un service central pour les affaires de person- nel. Ces services s'occupent notamment, en étroite collaboration avec les offices, du recrutement, de la sélection et de l'engagement du personnel. Ils sont responsables également de la promotion des femmes et des communautés linguistiques. Depuis 1995, les départements sont habilités à déléguer aux groupements et offices les tâches de nomination des fonctionnaires dans les classes de traitement 1 à 31 ainsi que les compétences annexes comme l'octroi de l'autorisation d'exercer des activités accessoires ou des mandats publics et l'octroi de primes de rendement, d'augmentations de salaires, de conditions de travail particulières, de congé. Les départements peuvent également déléguer la compétence d'arrêter des mesures disciplinaires. Ces tâches peuvent être déléguées en tout ou partie aux groupements et offices fédéraux. Ces derniers disposent également de compétences élargies en matière de formation. Dans le domaine des EPF, le Conseil des EPF dispose de compétences très larges en matière de personnel et notamment en matière de nomi- nation des professeurs et agents du domaine des EPF37.

E. 37

Article 2 de l'ordonnance du 13 janv. 1993 sur le domaine des EPF; RS 414.110.3 4243

235 Groupements et offices fédéraux Les responsables des groupements et offices exercent le pouvoir hiérarchique sur les collaborateurs qui leur sont attribués. Ils observent les évolutions dans le domaine du personnel et de l'organisation et déterminent les besoins en formation. A quelques rares exceptions près, ce sont les offices qui procèdent au recrutement, à l'engagement et à l'emploi du personnel. A cet effet, les groupements et offices disposent souvent de services du personnel plus ou moins développés. Organisation des affaires de personnel à la Confédération Figure 2 4244

236 Autres organes Aux services mentionnés plus haut s'ajoutent encore toute une série d'organes, tels la commission paritaire38, la commission de coordination39 et les commissions d'experts pour la classification des postes40. Ces organes ont exclusivement un rôle consultatif et ne participent que dans une mesure réduite à la définition et à la mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération. Leur rôle ne sera donc pas abordé ici. Notons finalement l'existence de la commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral41 ainsi que de l'instance de recours paritaire42 qui interviennent toutes

deux dans le règlement de contentieux. La commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral est entre autres l'autorité de recours compétente pour les recours formés contre des décisions prises en première instance par les départe- ments, et ce pour autant que la voie de recours de droit administratif au Tribunal fédéral soit ouverte. L'instance de recours paritaire règle la contestation de décisions prises en relation avec certains éléments de la rémunération liés au mérite (Tableau 3). 24 Politique salariale Les principes directeurs de la politique salariale sont définis par le législateur dans le StF. Le salaire se compose d'un traitement dit «de base» (art. 36 StF) auquel s'ajoutent des composantes d'ordre régional (art. 37 StF) et social (art. 43 StF). Le traitement de base est payé en fonction d'une échelle de traitement fixée par le Par- lement. Elle comprend 31 classes auxquelles viennent s'ajouter huit échelons hors classe (cf. annexe 2). Les postes de l'administration fédérale sont répartis en 330 fonctions qui font l'objet d'une classification (état au 1er juillet 1995). Celle-ci est déterminante pour la fixa- tion du traitement. Chaque fonction est créée par le Conseil fédéral et est colloquée dans une ou plusieurs classes de traitement. Ce classement tient compte de l'instruction requise, de l'étendue des attributions, des exigences du service, de la responsabilité et des dangers (art. 38 StF). Des prescriptions administratives décri- vent les exigences attachées à chaque fonction et à chaque classe de traitement. A sa nomination, un fonctionnaire est désigné à une fonction et attribué à une classe, ce qui permet de déterminer son salaire. La loi fixe un certain nombre d'automatismes, notamment le mécanisme d'augmentation ordinaire de salaire. La loi prévoit, sous réserve d'exceptions, que «le fonctionnaire a droit à une augmentation ordinaire de traitement au début de chaque année civile» (art. 40, 1er al., StF). En règle générale, la progression du sa- laire minimal au salaire maximal d'une classe de traitement prend huit ans. Depuis le 1er mai 1991, les augmentations ne sont plus automatiques et peuvent être accordées

E. 38

Article 65 et 66 StF.

E. 39

Article 7 de l'ordonnance du 15 déc. 1988 concernant la classification des fonctions; RS 172.221.111.1

E. 40

Article 8 ss de l'ordonnance du 15 déc. 1988 concernant la classification des fonctions; RS172.221.il 1.1

E. 41

Article 58, 2e alinéa, lettre b, chiffre 3, StF.

E. 42

Article 61, 2e alinéa, StF; ordonnance du 18 oct. 1995 concernant l'instance de recours paritaire; RO 1995 5141 4245

en fonction de la prestation des agents (art. 45, al. 2bis, StF). Les dispositions d'application prévoient qu'une augmentation peut être refusée si les prestations sont insuffisantes (art. 39, 4e al., art. 54e, RF 1). La loi ne prévoit pas de diminution de salaire pour prestations insuffisantes. Depuis 1996, l'administration générale a introduit divers éléments de salaire au mérite. Il s'agit de primes versées pour des prestations personnelles d'une valeur exceptionnelle (primes en espèce, primes spontanées en nature) ou d'augmentations

ordinaires de salaire différenciées en fonction des prestations (augmentations de 1/12, 1/8 ou 1/6 de la différence entre le montant minimal et le montant maximal de la classe de salaire, art. 39, RF 1). 11 est en encore trop tôt pour se faire une idée précise de l'efficacité du salaire au mérite. Selon un rapport de l'OFPER, il semble toutefois que le système présente des avantages43. Grille des salaires (état 1997) Figure 3 s Fr. dO'OOO.- " T •!• X " • • ' ' T T T T T 1 1 1 1 I 31 29 27 25 23 21 19 17 15 13 11 Ciassos do traitement 25 Tendances et évolution dans les cantons La Confédération n'est pas seule à s'interroger sur sa politique du personnel. Dans de nombreux cantons, des mesures législatives ont déjà été prises ou sont en passe de l'être pour modifier le statut des agents publics. Par rapport à la Confédération, la plupart des statuts cantonaux sont de création récente; le plus ancien, celui de Claris,

E. 43

Rapport de l'OFPER sur l'application du salaire au mérite 1996, du 4 juillet 1997. 4246

date de 1946. Les autres statuts ont été adoptés dans les années soixante-dix et même plus tard44. De nombreux cantons connaissent pour règle le principe de la nomination pour une période administrative d'une durée de quatre à six ans. C'est notamment le cas de Zurich, de Claris, de Baie-Ville, de Baie-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Fribourg, du Jura, de Soleure, de Schwyz, de Thurgovie, d'Uri et du Valais. D'autres cantons ont aboli le principe de la période administrative: le canton des Grisons45 depuis 1990, le canton de Zoug46 depuis 1995, les cantons de Berne47, de Saint- Gall48 et de Neuchâtel49 depuis 1996. Dans ces quatre derniers cantons, le principe de la nomination pour une durée administrative est maintenu uniquement: - lorsque le peuple ou le Grand Conseil est l'organe d'élection (Zoug, Berne, Saint- Gall), - pour certaines fonctions fixées par le Conseil d'Etat (Saint-Gall) ou — pour les membres de l'ordre judiciaire (Neuchâtel). Plus récemment, le 8 juin 1997, les citoyens du canton de Lucerne ont décidé d'abroger de leur constitution la disposition prévoyant la nomination des fonction- naires pour une période administrative de quatre ans. A la même date, les citoyens du canton d'Unterwald-le-Haut supprimaient le statut de fonctionnaires à l'exception des personnes élues par le peuple ou le Grand Conseil50. D'autres cantons étudient actuellement la question de la suppression de la nomination. C'est notamment le cas du canton de Vaud qui connaît encore, avec Genève, le principe de la nomination à vie à l'instar de la France et de l'Allemagne. Il faut relever que la plupart de ces réformes ont été engagées dès la fin des années quatre-vingts, c'est-à-dire à un moment où l'administration était confrontée à une raréfaction de l'offre de main d'oeuvre. Les réformes avaient pour objectifs de mieux positionner les administrations sur le marché du travail. Pour l'instant, aucun modèle précis ne s'est imposé dans les administrations canto- nales, les buts et les philosophies qui sous-tendent les réformes étant différents d'un canton à l'autre. Il est possible néanmoins d'identifier un certain nombre de cons- tantes. Outre la question de la nomination pour une période administrative, la plupart des révisions portent sur les questions suivantes: - modification des fondements des rapports juridiques entre le fonctionnaire et l'Etat (décision, contrat de droit public ou de droit privé), - délégation accrue des compétences et des responsabilités des organes législatifs aux organes exécutifs, - mise en place de systèmes de rémunération au mérite, - suppression des mécanismes d'indexation et d'augmentation automatique des salaires,

E. 44

Germann, R. E., Weis, K., Les administrations cantonales: une vue comparative, Bern/Stuttgart/Viennc, Editions Paul Haupt, 1995, page 76.

E. 45

Verordnung über das Dienstverhältnis der Mitarbeiter des Kantons Graubündcn (Personalvcrordnung) vom 27. Sept. 1989. 4* Gesetz über das Arbeitsvcrhältnis des Staatspersonals (Pcrsonalgesetz) vom 1. Sept. 1994.

E. 47

Modification du 8 mai 1995 de la loi sur le statut général de la fonction publique du 5 nov. 1992 (loi sur le personnel).

E. 48

Staatsvcrwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994, Verordnung über den Staatsdienst vom 5. März 1996.

E. 49

Loi du 3 mai 1995 sur le statut de la fonction publique.

E. 50

Article 48 de la constitution du canton d'Unterwald-le-Haut, Staatsverwaltungsgesctz vom 8. Juni 1997. 4247

- modification des procédures de résiliation des relations de service, - révision des règles de protection contre les licenciements, - adaptation des régimes des caisses de pensions, - introduction d'entretiens périodiques d'évaluation, — suppression du droit disciplinaire, - développement de nouvelles règles de partenariat social, - renforcement de la formation et du perfectionnement professionnel des agents. Les réformes entreprises dans la gestion des ressources humaines sont guidées par toute une série de facteurs. Les plus déterminants sont la volonté de rendre les servi- ces administratifs plus efficients et davantage tournés vers la clientèle ainsi que les pressions budgétaires. Il faut relever néanmoins d'importantes différences entre les cantons quant à l'ampleur des réformes. Toutes ces réformes étant encore récentes, il est difficile à l'heure actuelle de tirer un bilan. Dans une perspective internationale, il faut souligner enfin que les cantons et la Confédération ne sont pas seuls à chercher à améliorer la gestion des ressources humaines. Les études récentes de l'OCDE montrent qu'il s'agit d'une préoccupation qui touche bon nombre d'Etats51. 3 Constatations des Commissions de gestion 31 Remarques liminaires A la Confédération, il n'existe pas de définition générale du fonctionnaire. Le terme comporte, suivant les différents textes qui y font référence, plusieurs significations. Le StF considère comme fonctionnaire toute personne soumise au statut, c'est-à-dire toute personne nommée par le Conseil fédéral, par un service qui lui est subordonné ou par le Tribunal fédéral et qui occupe une fonction permanente inscrite à l'état des fonctions. Cette notion exclut les employés ainsi que le personnel auxiliaire. La définition du code pénal est plus large puisqu'elle s'applique au fonctionnaire et à l'employé d'une administration publique ou de la justice. Sont aussi considérées comme fonctionnaires les personnes qui occupent une fonction ou un emploi à titre provisoire, ou qui exercent une fonction publique temporaire (art. 110, en. 4, CPS). La loi sur les rapports entre les conseils assimile aux fonctionnaires «tous les (...) agents de la Confédération ainsi que toutes autres personnes dans la mesure où elles sont directement chargées de tâches de droit public par la Confédération.» (art. 47bis, 4e al., LREC). Enfin,

dans le langage courant, on assimile au fonctionnaire fédéral toute personne qui travaille pour la Confédération, indépendamment du fait qu'elle soit soumise ou non au StF. Afin d'éviter toute confusion, les Commissions de gestion ont décidé d'utiliser le terme d'agent public pour désigner l'ensemble du personnel de l'administration générale de la Confédération, et ce indépendamment de la réglementation de droit public à laquelle il est subordonné. Lorsque les commissions utilisent le terme spéci- fique de fonctionnaire, elles entendent par là l'agent public nommé pour une période administrative de quatre ans selon le StF. Cf. notamment: Organisation de coopération et de développement économiques, La gestion publique en mutation: les réformes dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, 1995. S'agissant de l'exemple allemand, cf. Frankenberg, G., «Wann kommen die Beamten dran?», in: Die Zeit, Hambourg, n° 43, 52e année, 17 oct. 1997, pages 14 ss. 4248

32 La politique du personnel en général 321 La politique du personnel du Parlement La Constitution fédérale confie la conduite de la politique du personnel aussi bien à l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 3 et 10, est.) qu'au Conseil fédéral (art. 95 et art. 102, ch. 1 et 6, est.). Cette situation n'est pas exempte de contradictions. En effet, la compétence dont dispose le Parlement de «(créer) les fonctions fédérales permanen- tes et de (fixer) les traitements» rend extrêmement difficile pour le Conseil fédéral la conduite d'une politique du personnel cohérente et responsable. Cette situation n'est pas satisfaisante. A l'heure actuelle, la politique du personnel de la Confédération est surdéterminée par le Parlement. Ce dernier fixe aussi bien le nombre de postes auto- risés, que le budget du personnel et l'échelle des salaires. Les Commissions de ges- tion sont d'avis que le Parlement devrait donner plus de compétences au Conseil fédéral dans l'aménagement de la politique du personnel. Dans ce domaine l'influence du Parlement devrait se limiter, outre les activités législatives, à fixer la masse salariale globale et à exercer la haute surveillance. Recommandation 1 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à proposer, dans le cadre de la révision du statut des fonctionnaires, les modifications permettant de trans- férer au Conseil fédéral les compétences du Parlement en matière de plafonne- ment du personnel et d'aménagement du système salarial. Ce transfert de compétences devra respecter les compétences du Parlement en matière budgétaire et de haute surveillance. C'est pourquoi le Conseil fédéral devra montrer dans son message comment et avec quelle fréquence il entend renseigner le Parlement au sujet de l'utilisation qu'il fait de ses compétences. Le Conseil fédéral doit fournir au Parlement toutes les données nécessaires permet- tant à ce dernier d'exercer ses compétences financières et de contrôle. 322 La politique du personnel du Conseil fédéral 322.1 Les lignes directrices du Conseil fédéral en matière de personnel Les principes qui sous-tendent la politique du personnel de la Confédération sont spécifiés dans deux documents du Conseil fédéral: les lignes directrices de la politi- que du personnel de la Confédération du 20 janvier 1988 et les lignes directrices concernant le développement du personnel et le développement de l'organisation du 18 juin 1990. Dans le premier document, le Conseil fédéral expose les six domaines fondamentaux de sa politique du personnel: gestion et collaboration, recrutement et maintien en service du personnel, développement professionnel du personnel, égalité des sexes et communautés linguistiques, affaires sociales et enfin droit de discussion du personnel. Dans le second document, le Conseil fédéral postule la nécessité d'un changement important dans la politique du personnel et pose les trois objectifs de son action: la qualification du personnel, la flexibilité des structures et le renforce- ment de la gestion. Dans son programme de législature 1991-1995, le Conseil fédé- ral précise ses objectifs et annonce toute une série de mesures concrètes qui touchent 4249

aux structures d'organisation (objectif 60), à la qualification du personnel (objectif 61) et au renforcement de la qualité et de la fidélité du personnel (objectif 62). Les Commissions de gestion saluent l'existence de lignes directrices en matière de personnel. Ces lignes directrices ont cependant un caractère très général et ne suffi- sent pas à traduire vers l'extérieur la philosophie de la Confédération en matière de personnel. Pour les commissions, les lignes directrices devraient viser trois buts: - créer un instrument de conduite en matière de gestion du personnel, - assurer unité et cohérence en matière de politique du personnel, - être l'expression de la culture d'entreprise et en souligner ses valeurs. Les lignes directrices actuelles ne répondent pas à ces exigences. De plus, ces docu- ments sont partiellement dépassés et n'ont pas été adaptés à l'évolution de l'environnement socio-économique. Les lignes directrices sont peu connues dans les services et par les employés; leurs modalités d'application sont très diverses suivant les départements. Cela tient tout d'abord à leur caractère non contraignant et au fait que leur application ne fait l'objet d'aucun suivi particulier de la part du Conseil fédéral ou de l'OFPER. En raison de la très forte autonomie des départements, ces derniers utilisent les lignes directrices en fonction de leurs intérêts propres. Certains départements se bornent à utiliser les lignes directrices de 1990 (DPI, DFF) et n'appliquent pas les lignes directrices de 1988; d'autres départements estiment que les lignes directrices du Conseil fédéral ne constituent pas un véritable instrument de politique du personnel (DFJP). A l'inverse, le DFEP considère ces documents comme étant contraignants pour tous les offices et services du département. De manière générale, les commissions constatent que les lignes directrices du Con- seil fédéral, et particulièrement celles de 1988, sont insuffisamment transposées dans les faits. C'est notamment le cas en ce qui concerne la préférence donnée au recru- tement interne (cf. ch. 3.3.1 infra). De plus, elles sont trop complexes et ne permet- tent pas de se faire une idée simple de la philosophie du Conseil fédéral en matière de personnel. Il faut souligner aussi que, sur certains points importants, les lignes directrices sont muettes, particulièrement en ce qui concerne l'emploi des apprentis et des chômeurs, la réintégration des personnes handicapées ainsi que le partage du temps de travail et le temps partiel. Pour les Commissions de gestion, le Conseil fédéral ne dispose pas d'une politique claire en matière de personnel. Elles regrettent par ailleurs que le collège gouverne- mental ne considère pas les ressources humaines comme étant un des axes majeurs de sa politique. En effet, lorsque l'on connaît l'importance stratégique que représen- tent les ressources humaines pour le fonctionnement et le développement d'une organisation, on ne peut que s'étonner qu'aucun objectif spécifique du programme de législature 1995-1999 ne leur soit consacré. Seule est mentionnée la révision du statut des fonctionnaires. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le Conseil fédéral se proposait, dans ses lignes directrices de 1990, de fixer dans chaque pro- gramme de la législature ses objectifs en matière de personnel. A l'heure actuelle, la politique du personnel de la Confédération est dictée par la nécessité d'assainir les finances fédérales. Dans ce contexte, le personnel apparaît moins comme un investissement que comme une charge financière (les dépenses de personnel représentent 11% des charges de la Confédération). Ce faisant, la politique du personnel de la Confédération court le risque de se réduire trop souvent à des contingences budgétaires et à des recherches d'économies à court terme. 4250

Les Commissions de gestion sont d'avis que le Conseil fédéral devrait s'impliquer davantage dans la définition d'une politique des ressources humaines. A l'heure actuelle, cette responsabilité échoit en premier lieu à l'OFPER qui a quelques diffi- cultés à s'imposer vis-à-vis des départements. De jure, l'OFPER est fonctionnelle- ment un organe du Conseil

fédéral et il dispose de compétences supradépartementa- les; dans les faits, il est placé hiérarchiquement au-dessous des départements. Du fait de cette ambiguïté rédhibitoire, l'OFPER n'est pas en mesure de parler d'égal à égal avec les départements. La cohérence de la politique du personnel en souffre imman- quablement et cette tendance va en s'amplifiant. De l'avis des Commissions de gestion, la politique du personnel de la Confédération doit à l'avenir constituer une composante stratégique de la politique gouvernemen- tale. A cet égard, il est intéressant de constater que les réformes engagées par le Conseil fédéral dans l'administration (nouvelle gestion publique [NGP], réforme du gouvernement et de l'administration) privilégient les processus et les structures aux dépens des ressources humaines. Cette question est reportée à la révision du statut des fonctionnaires. Pour les commissions, il s'agit d'une erreur importante. En effet, une politique de réforme de l'administration qui ne va pas de pair avec une politique de modernisation de la gestion des ressources humaines est vouée à l'échec. Recommandation 2 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à intégrer la gestion des ressources humaines comme composante stratégique de la gestion des affaires gouvernementales et de réviser dans ce sens les lignes directrices en matière de personnel. Les nouvelles lignes directrices doivent traduire de manière simple la philosophie et les valeurs que le Conseil fédéral se propose de défendre en ma- tière de gestion des ressources humaines. Le Conseil fédéral veillera également à ce que ces lignes directrices soient appliquées de manière uniforme et les adapte- ra régulièrement à l'évolution de l'environnement socio-économique. Recommandation 3 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à mieux coordonner dans le temps et sur le plan du contenu la révision du statut des fonctionnaires, la ré- forme du gouvernement et de l'administration ainsi que l'introduction de la nou- velle gestion publique. Recommandation 4 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir le rôle de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Ce dernier ne doit plus être chargé d'intervenir dans la gestion opérationnelle des affaires de personnel des dépar- tements, mais de proposer et de surveiller l'application des principes et de la stratégie du Conseil fédéral en matière de gestion des ressources humaines. Ce faisant, le Conseil fédéral veillera à doter l'OFPER des compétences nécessaires lui permettant de s'imposer vis-à-vis des départements. Si un département prési- dentiel venait à voir le jour, il faudrait rattacher l'OFPER à ce dernier. 4251

322.2 Le statut des fonctionnaires et les dispositions d'exécution Le statut des fonctionnaires est indissociable de la politique du personnel de la Con- fédération et en constitue la clef de voûte. Les Commissions de gestion en ont donc examiné les aspects essentiels ainsi que les lacunes éventuelles. Les considérations qui suivent se rapportent à la situation de lege lata. Il est fréquent d'entendre dire que le StF présente une trop grande rigidité et qu'il constitue de ce fait un obstacle à une gestion moderne des ressources humaines. C'est notamment l'avis du Conseil fédéral qui, dans son programme de législature 1995-1999, propose l'assouplissement des dispositions régissant le statut du person- nel. Pour la majorité des parlementaires et des citoyens, le statut est synonyme d'automatismes salariaux et de garantie de la place de travail. Une lecture attentive du StF permet cependant de constater que la loi offre, dans sa formulation actuelle, une bien plus grande différenciation que celle qu'on lui reconnaît habituellement. Le StF recèle ainsi de nombreuses possibilités pour aménager de manière souple les rapports de service des agents publics. C'est ainsi que l'article 9 StF prévoit qu'un fonctionnaire peut être déplacé et se voir attribuer une autre occupation «lorsque le service ou l'emploi rationnel du personnel l'exigent». De même, l'article 54 StF permet la résiliation des rapports de service au cours

de la période administrative pour cause de suppression de la fonction. Si aucune place répondant aux capacités ou aux aptitudes du fonctionnaire n'est disponible, il a droit à une indemnité. Toutes ces dispositions relativisent sérieusement l'idée de la garantie de l'emploi à vie des fonctionnaires. D'ailleurs les mutations et transferts d'attributions sont pos- sibles aujourd'hui en écartant d'emblée les recours de droit administratif: il suffit que ces conditions figurent dans les conditions d'engagement (art. 100, 1er alinéa, lit. e, ch. 3, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1953 [OJ]52). De même, l'article 57, 1er alinéa, StF postule que les rapports de service de tous les fonctionnaires prennent fin automatiquement à la fin de la période administrative moyennant un préavis de trois mois avec indication des motifs. Cela signifie donc que, théoriquement du moins, le Conseil fédéral peut résilier les rapports de service de tous ses fonctionnaires tous les quatre ans. Outre ces trois dispositions, le StF donne également pleine compétence au Conseil fédéral de régler, si besoin est, d'autres rapports de service que ceux du StF. C'est sur cette base qu'est réglé le statut des employés de même que celui des secrétaires généraux, des chefs de service d'information des départements, des collaborateurs personnels des chefs de département, des militaires de haut rang et du personnel de nettoyage. Les personnes qui sont soumises à ces rapports de service peuvent être licenciées en tout temps. C'est également sur le statut des fonctionnaires (art. 62 StF) qu'est basée l'ordonnance sur les contrats de travail de droit public dans l'administration générale de la Confédération. 52 ... « le recours de droit administratif n'est pas recevable contre (...) le déplacement de service non disciplinaire ou l'attribution d'une autre activité, lorsque l'obligation de s'y soumettre est prévue dans les conditions d'engagement.»; RS 173.110 4252

Les différents types de rapports de service existant dans l'administration générale de la Confédération (simplifié) Tableau 2 Rapports de service de droit public Rapports de service de droit privé Base: décision de l'autorité (nomination) Base: contrat individuel de travail de Base: contrat individuel de travail de droit public droit privé selon CO Fonctionnaires, Employés permanents, non-permanents ou à l'essai, Militaires de haut rang, Corps des maîtres des EPF et agents des EPF, Collaborateurs person- nels des chefs de dépar- tements, Secrétaires généraux et chefs d'information des départements. Personnel de l'Institut suisse de la propriété intellectuelle, Personnel financé par des tiers, à charge de fonds ou de crédits d'équipement, Personnel engagé pour une durée limitée. Personnel local des représentations suisses à l'étranger (selon le droit privé du pays concerné), Personnel de la CNA, Personnel engagé par le biais d'agences de tra- vail temporaire, Certains experts, Personnel de terrain de la DDC. Professeurs, délégué du Conseil des EPF, présidents des écoles et directeurs des établissements de recherche. Ces exemples montrent à quel point la législation de la fonction publique comporte des possibilités de différenciation qui permettent aujourd'hui déjà de s'affranchir des rigidités existantes ou présumées du StF. Il est vrai que les solutions qui se sont développées ces dernières années ne contribuent pas à clarifier la situation. En effet, il devient de plus en plus difficile de faire une distinction nette entre ce qui relève du droit public et ce qui relève du droit privé53. Même si la Confédération utilise les instruments du droit privé, elle est tenue de respecter les principes constitutionnels régissant l'activité de l'Etat, et notamment celui de l'égalité de traitement. D'ailleurs on peut se poser la question de savoir s'il peut exister, pour des activités identiques, des régimes distincts. L'existence de telles solutions pose souvent plus de problèmes qu'elle n'en résout, sans parler des questions de procédures en cas de litiges . Dans certains cas récents, le Conseil fédéral a exploité la marge de manoeuvre que lui a donné le législateur. Cela a notamment été le cas dans le cadre de la réforme du DMF où le département a procédé à de très

nombreuses mutations de personnel. Dans d'autres cas, le Conseil fédéral n'a pas encore épuisé toutes les possibilités du statut. C'est notamment le cas en matière de nomination des agents en qualité de fonctionnai- res, domaine dans lequel le Conseil fédéral fait preuve encore d'une politique relati- vement large. Si les fonctions cessent théoriquement à la fin de la période administra- tive, la pratique montre que les cas où une relation d'emploi prend effectivement fin à ce moment-là sont exceptionnels: la réélection est la règle, la non-réélection 53 Cf. article 17, 1er alinéa, de la loi du 4 oct. 1991 sur les EPF (RS 414.110) qui stipule que les rapport de service des professeurs peuvent aussi bien prendre la forme du droit public que du droit prive. 4253

l'exception. Pour la période administrative 1997-2000, 6190 fonctionnaires n'ont pas été réélus ou ont été réélus sous réserves. Ce chiffre est en forte progression par rapport à la période 1993-1996 (3154 fonctionnaires non-reconduits ou reconduits sous réser- ves) et surtout par rapport à la période 1989-1992 (234)54. Il s'explique notamment par les mesures d'organisation prises au sein du DMF et dans les entreprises industrielles du Groupement de l'armement. En revanche, par rapport à l'ensemble des fonctionnai- res reconduits, ce chiffre est extrêmement faible. Les commissions se plaisent pourtant à constater que soixante-dix ans d'application du StF ont permis de développer une très grande inertie ainsi qu'une mentalité de défense des acquis. Il suffit pour s'en convaincre de consulter l'abondante jurisprudence. Le reproche de rigidité est souvent adressé au système de rémunération. Or le StF contient de nombreuses dispositions qui permettent d'honorer les prestations parti- culières des agents. Bien avant l'introduction, en 1995, des dispositions réglant les prestations personnelles d'une valeur exceptionnelle et les augmentations différen- ciées des salaires (art. 44, al. lb's, StF, et art. 40 et 41 StF), la loi connaissait déjà d'autres instruments qui tiennent compte des prestations individuelles. Mentionnons parmi d'autres les indemnités pour prestations extraordinaires (art. 44, 1er al., let f, StF), les primes (art. 44, 2e al., StF), les traitements plus élevés destinés à recruter et à fidéliser des fonctionnaires particulièrement qualifiés (art. 36, 3e al. 3, StF) ainsi que les augmentations de salaire réel en fonction des prestations (art. 36, 4e al., StF et 45, al. 2bis, StF). A l'inverse, la loi prévoit des mesures de pénalisation en cas de prestations insuffisantes (art. 45, al. 2bis, StF). Dans la pratique, ces mesures ne sont utilisées qu'avec la plus extrême modération. Ici encore, ce n'est pas tant le statut qui est en cause que l'application qui en est faite dans la pratique. Nous reviendrons sur cette question au chiffre 3.3.5. S'agissant de la jurisprudence, il est intéressant de constater que récemment le Tribunal fédéral a reconnu le caractère inévitable et admissible d'une certaine flexibilité en matière de rémunération dans la fonction publique55. De l'avis des Commissions de gestion, le caractère de rigidité du statut est parfois partiellement usurpé. A l'évidence certaines règles de procédures et de recours pré- sentent quelques rigidités. En effet, l'article 58 StF prévoit des voies de recours particulièrement complexes ainsi qu'un grand nombre d'instances. Des voies de recours sont notamment ouvertes à ['encontre de toutes les décisions prises en ma- tière de salaire lié aux prestations. Certaines décisions peuvent même être déférées par un recours de droit administratif jusqu'au Tribunal fédéral. C'est notamment le cas en ce qui concerne le refus d'attribuer des indemnités pour prestations extraordinaires, le refus partiel ou complet d'attribuer une gratification pour ancienneté de service ou le refus d'accorder une augmentation réelle de traite- ments pour cause de prestations insuffisantes (cf. notamment ATF 118 Ib 164 et ATF m Ib 169). Pour les Commissions de gestion, ces règles de procédures sont extrêmement con- traignantes. Elles sont susceptibles de constituer une barrière psychologique pour les supérieurs hiérarchiques qui, confrontés à des prestations

insuffisantes de leurs subordonnés, se résignent à octroyer des récompenses et autres augmentations plutôt que d'entamer de longues procédures dont l'issue est aléatoire. L'existence de voies de recours rend plus difficile le refus d'une augmentation de salaire. On peut se 54 Rapport du Conseil fédéral sur la gestion de l'administration fédérale en 1992, page 224. 55 ATF du 3 fcv. 1997 dans l'affaire X. contre la direction de l'instruction publique du canton de Berne et le Tribunal administratif du canton de Berne, 2P. 11/1996, consid. 4c. 4254

poser la question, si l'existence de telles voies de recours ne permettent pas a con- trario aux chefs hiérarchiques de se défausser commodément sur une instance juri- dictionnelle pour régler un problème de personnel. Pour les Commissions de gestion, il est impératif que les voies de recours prévues par le statut des fonctionnaires soient réduites à un minimum, et ce particulièrement dans le domaine de la rémunération liée à la performance. En effet, les commissions sont d'avis que la rémunération au mérite constitue aussi un instrument de gestion et non une prétention. Elles estiment également que les possibilités de recours en la matière doivent être limitées. Quant au risque d'arbitraire, il doit être combattu à l'aide de contrôles par les supérieurs hiérarchiques. Une telle solution a été retenue dans l'arrêté fédéral du 16 décembre 1994 instituant des mesures d'économie dans le domaine des traitements de la Confédération56. A l'article 6, il est spécifié que le Conseil fédéral peut rémunérer des employés qui contribuent à l'assainissement des finances de la Confédération ou de leur entreprise; le Conseil fédéral décide ces rémunérations en instance unique. Eléments de salaire liés aux prestations: compétences et procédures (voies de recours applicables au 1er janvier 1996) Tableau 3 Eléments du salaire liés aux prestations Récompense versée pour les prestations personnelles d'une valeur exceptionnelle (art. 44, al. lbis, StF) sous la forme de primes spontanées en nature (max. Fr. 200.-) et/ou de primes en espèces (max. Fr. 5000.-) Augmentation ordinaire de traitement adaptée aux prestations (art. 40 StF) Augmentation extraordinaire de salaire (art. 41 StF) Indemnité pour prestations extraordinaires (art. 44 StF) Primes (art. 44, 2e al., StF) l11 instance compétente Autorité qui nomme Autorité qui nomme Autorité qui nomme Autorité qui nomme Autorité qui nomme l n instance de recours Instance de recours paritaire Instance de recours paritaire Raison objective liée à la classifi- cation: Office/ département Raison subjective: Instance de recours paritaire Commission de recours en matière de personnel fédéral Instance de recours paritaire 2l instance de recours - Département/ Conseil fédéral Tribunal fédéral - 56 RO 1994 2884 4255

Eléments du salaire liés aux prestations \K instance \n instance 21' instance compétente de recours de recours Gratification pour ancienneté de service Autorité qui Commission de Tribunal fédéral (art. 49 StF) nomme recours en ma- tière de person- nel fédéral Recrutement et fidélisation de fonctionnai- Autorité qui Instance de Assentiment du rcs particulièrement qualifies (art. 36, nomme recours paritaire Conseil fédéral 3e al., StF) Augmentation du salaire réel Autorité qui Instance de — (art. 36,4e al., StF) nomme recours paritaire Recommandation 5 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à proposer, dans le cadre de la révision du statut des fonctionnaires, une simplification des voies et des instances de recours existantes, et ce notamment en matière de rémunération et d'éléments de salaires liés à la performance. Les Commissions de gestion conviennent aussi que certaines règles du statut sont désuètes et ne correspondent plus aux conditions actuelles de la fonction publique (les dispositions sur le port de l'uniforme ou la classification des bureaux). En outre certaines questions d'importance n'y sont pas

mentionnées. C'est notamment le cas de l'égalité entre hommes et femmes, de la promotion des minorités linguistiques ou des règles fixant la protection des données personnelles. Ces questions mises à part, c'est finalement moins le statut des fonctionnaires qui mérite d'être réformé que la pratique rigide et les multiples prescriptions détaillées qui se sont développées de- puis 1927. Les directives, instructions et circulaires de l'OFPER remplissent pas moins de trois classeurs fédéraux. Viennent s'y ajouter aussi bien les prescriptions des départements et des offices que tout le poids de la pratique et des habitudes. Certains chefs du personnel de département reconnaissent avoir de la peine à garder la vue d'ensemble. Cette situation donne lieu parfois à des interprétations ou des applications différentes suivant les départements. Les Commissions de gestion ont pu se rendre compte que c'était notamment le cas en ce qui concerne les instructions du Conseil fédéral rela- tives à la représentation des femmes ou des minorités linguistiques. Bien que le StF cristallise les critiques portées contre les blocages et les rigidités de l'administration, c'est bien davantage sa mise en oeuvre et les pratiques qu'il a fait naître qui sont discutables. Il est vrai que la loi comporte certains défauts. Il est vrai aussi qu'à force d'interpréter la loi comme étant rigide, on s'est persuadé que c'était la loi elle-même qui constituait le principal obstacle à la mise sur pied d'une politi- que moderne de gestion des ressources humaines. Pourtant pour juger de la politique du personnel de la Confédération, il ne faut pas se limiter aux textes législatifs, mais prendre en considération, ici plus qu'ailleurs, toute la problématique de l'application et des procédures. De l'avis des commissions il faut se garder de l'illusion que la révision totale du StF permettra de transformer fondamentalement la politique du personnel de la Confédération. La mise sur pied d'une politique active de gestion des ressources humaines présuppose un nouvel esprit, une nouvelle mentalité, une nou- 4256

velie culture qui soient partagés par l'ensemble du personnel. C'est une évolution qui demandera du temps. En outre, lors de l'examen du projet de loi sur la fonction publique fédérale, le Par- lement devra être particulièrement attentif à toutes les délégations de compétences qu'il donnera à l'exécutif. Il faut éviter en effet que les prescriptions d'exécution ne donnent lieu ensuite à des pratiques qui pervertissent l'esprit de la loi. D'autres travaux des Commissions de gestion ont montré qu'une telle préoccupation n'était pas dénuée de pertinence57. 322.3 L'organisation de la fonction personnel et la gestion du personnel 322.31 La décentralisation des compétences et le rôle des responsables hiérarchiques L'organisation de la politique du personnel se caractérise par un degré élevé de décentralisation: la majeure partie des tâches en matière de personnel sont du ressort des départements et des offices fédéraux. Les Commissions de gestion saluent cet effort de décentralisation. Il s'inscrit dans la philosophie de la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). La décentralisation des compétences en matière de per- sonnel permet de responsabiliser davantage les supérieurs hiérarchiques dans la gestion du personnel: ce sont eux, et non les responsables de l'OFPER ou des servi- ces centraux des départements, qui sont les mieux qualifiés pour choisir leurs colla- borateurs, les conduire, assurer leur avancement et leur épanouissement personnel. Les Commissions de gestion ont cependant l'impression que bien des supérieurs ne sont pas encore prêts à assumer leur rôle dans le domaine de la gestion du personnel. A entendre les responsables du personnel, il apparaît que les chefs se défaussent souvent sur leurs supérieurs hiérarchiques ou sur les services du personnel pour régler des problèmes de personnel. Une telle situation est particulièrement marquée en période de mutations et de changements. Les commissions sont d'avis que l'administration fédérale a besoin de

davantage de chefs, et plus particulièrement de chefs qui soient sensibles à la dimension fondamentale des ressources humaines dans le processus de gestion. Cela présuppose un effort de sélection et de formation particulièrement important. Les Commissions de gestion ont également l'impression que, d'une manière géné- rale, et en dépit des efforts déployés, la gestion des ressources humaines est encore confinée dans de nombreux départements et offices à la simple gestion comptable des postes de travail et des salaires. A ce propos, il est intéressant de constater que rares sont les services de l'administration qui parlent du personnel comme d'une ressource. Les dénomina- tions des services chargés des questions de personnel varient d'un département à l'autre: - section du personnel et des ressources (ChF), — division du personnel (SG DFAE), - service du personnel (SG DFI), 57 Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur la législation extraparlc- mentairc en matière de prévoyance professionnelle, du 7 avril 1995 (FF 1995 IV 1207). 4257

- service central du personnel (SG DFJP), - division du personnel (SG DMF), - service du personnel, de la classification, de la gestion des emplois et de la for- mation (SG DFF), - service central du personnel et de l'organisation (SG DFEP), - service du personnel et de l'organisation (SG DFTCE). Il n'existe cependant aucun service qui ait changé son nom en «service des ressour- ces humaines». Cette constatation n'est pas seulement d'ordre sémantique ou cos- métique; elle est révélatrice des approches et des pratiques de l'administration fédé- rale en matière de personnel qui sont encore largement axées sur l'administration des postes et des salaires. Un sondage d'opinion effectué récemment par l'OFPER au- près d'environ 2800 collaborateurs des offices civils parvient par ailleurs à la même conclusion58. 322.32 Les problèmes de la décentralisation Si la décentralisation est louable, les Commissions de gestion sont cependant d'avis qu'elle est restée à mi-chemin. Deux remarques s'imposent. La première a trait au décalage entre les compétences de nomination et les compétences de classification. Le tableau 4 présente la situation: La répartition des compétences de classification et de nomination au sein de la Confédération par département et classes de traitement Tableau 4 Departements ChF DFAE DFI (sans le domaine des EPF) Classes de traitement Classes 1-17 Classes 18-27 Classes 28-31 Hors classe Classes 1-17 Classes 18-27 Classes 28-31 Hors classe Classes 1-17 Classes 18-23 Classes 24-27 Classes 28-31 Hors classe Compétences de classifi- cation (évaluation des postes) Chancellerie fédérale OFPER Chef du DFF Chef du DFF Département OFPER Chef du DFF Chef du DFF Département OFPER OFPER Chef du DFF Chef du DFF Compétences de nomination (attribution des postes) Chancellerie fédérale Chancellerie fédérale Chancellerie fédérale Conseil fédéral Directions (offices) Département Département Conseil fédéral Offices fédéraux Offices fédéraux Département Département Conseil fédéral 58 IPSO, Bericht zur repräsentativen Mitarbeiterinnenbefragung in der allgemeinen Bun- desverwaltung, Dübcndorf, 1997 (non public). 4258

Departement OFF DFJP DMF DFEP DFTCE Classes de traitement Classes 1-17 Classes 18-25 Classes 26-27 Classes 28-31 Hors classe Classes 1-17 Classes 18-27 Classes 28-31 Hors classe Classes 1-12 Classes 13-17 Classes 18-27 Classes 28-31 Hors classe Classes 1-17 Classes 18-23 Classes 24-27 Classes 28-31 Hors classe Classes 1-17 Classes 18-23 Classes 24-27 Classes 28-31 Hors classe Compëlences de classifi-Compétenccs de nomination calion (attribution des postes) (évaluation des postes) Département OFPER OFPER ChefduDFF ChefduDFF Département OFPER ChefduDFF ChefduDFF Groupements Département OFPER ChefduDFF ChefduDFF Département OFPER OFPER ChefduDFF ChefduDFF Département OFPER OFPER Chef du DFF Chef du DFF Offices

fédéraux, Offices fédéraux, Département Département Conseil fédéral Offices fédéraux, public, CRA Offices fédéraux, public, CRA Département Conseil fédéral Groupements Groupements Groupements Groupements Conseil fédéral Offices fédéraux Offices fédéraux Département Département Conseil fédéral Offices fédéraux Offices fédéraux Département Département Conseil fédéral DGD et CFB DGD et CFB Ministère Ministère Pour les Commissions de gestion, il est regrettable que les compétences de classifi- cation et de nomination voient intervenir plusieurs niveaux de responsabilités. Une décentralisation bien comprise doit permettre de concentrer les tâches, compétences et responsabilités sur le même échelon hiérarchique. Une telle situation n'existe qu'aux deux extrémités de l'éventail des classes de traitement: pour les directeurs d'offices où le Conseil fédéral est à la fois autorité de nomination et de classifica- tion, et pour les fonctions subalternes de la Chancellerie fédérale et du DMF. Dans les autres cas, il n'y pas de concordance des compétences. De ce fait, les décisions qui sont prises sont le résultat de plusieurs organes dont aucun ne porte finalement la responsabilité. De l'avis des Commissions de gestion ces ambiguïtés doivent être éliminées. D'ailleurs un tel éparpillement des responsabilités peut rendre impossible l'accomplissement de certaines tâches. Le DFJP a rapporté aux commissions l'exemple du recrutement de personnel spé- cialisé pour les Offices centraux de l'Office fédéral de la police. L'OFPER ayant refusé certaines propositions de classification, l'office a eu de la peine à engager le 4259

personnel nécessaire. D'autres exemples ont été donnés aux commissions. A croire l'OFPER, de telles divergences de vues sont plutôt rares. Quoi qu'il en soit, il n'est pas judicieux que l'OFPER détienne des compétences en matière de classification. Cela ralentit d'une part les procédures de décision. D'autre part, seuls les départements et offices disposent des connaissances pratiques quant aux postes à classifier. L'OFPER est au contraire trop éloigné des réalités des postes à apprécier. Pour les Commissions de gestion, l'OFPER devrait se limiter à fixer les paramètres applicables en matière de classification et renoncer à prendre des déci- sions dans des cas d'espèce. D'ailleurs ce sont les offices qui définissent les cahiers des charges sans que l'OFPER ne soit en mesure d'évaluer si les profils d'exigences requis doivent être nécessairement aussi élevés que les offices le prétendent ou jusqu'à quel point les descriptions déterminantes pour la classification correspondent réellement aux tâches à remplir. Certes les commissions comprennent que, par le biais de la classification, l'OFPER cherche à garder un droit de regard destiné à assurer une pratique uniforme dans les départements et à réduire l'inflation des postes dans les classes de traitement élevées (Tableau 9). Les commissions estiment en revanche que la prise d'influence de l'OFPER doit s'effectuer par d'autres ins- truments, notamment par la mise en place d'un controlling en matière de personnel. De plus, il n'y a pas de fondement logique pour que la compétence de classification de l'OFPER ne s'applique qu'aux classes de traitement 18 à 27 et pas aux autres. 322.33 Décentralisation et gestion des effectifs Cela nous amène à notre seconde remarque. Pour les Commissions de gestion, la décentralisation doit être impérativement contrebalancée par un pilotage central fort faisant intervenir des instruments tels le contrôle de gestion et la remise de rapports (controlling et reporting). En clair, la cession des compétences aux départements et offices suppose que l'OFPER dispose en permanence d'informations claires sur l'utilisation qui est faite de ces compétences. Au moyen de paramètres et d'indicateurs, l'OFPER doit être en mesure: - de s'assurer que les objectifs en matière de personnel sont respectés et qu'ils soient conformes aux lignes directrices, - de dresser des comparaisons entre les départements et offices et - de calculer des tendances. La mise en place d'un système de controlling et de reporting est donc

indispensable. Un tel instrument doit permettre à l'OFPER, malgré la décentralisation, d'assurer une politique du personnel cohérente et, le cas échéant, d'intervenir si la marge de manœuvre déléguée est dépassée. Or, l'OFPER ne dispose pas encore de controlling dans le domaine du personnel, ce qui est préoccupant. Les retards pris par la mise en place du système de gestion informatisé BV-Plus (BundesVerwaltung-Personal-, Lohn- und Stellenbewirtschaftungssystenn) sont à l'origine de cette situation. Ce système aurait dû remplacer au 1er janvier 1997 le système PERIBU (Fersonal- /nformationssystem der ßundesverwaltung). Développé depuis 1993, BV-Plus n'est pas opérationnel aujourd'hui et ne le sera vraisemblablement pas avant l'an 200059. En l'absence de système efficace de traitement des données du personnel, certains 59 Cf. rapport du secrétariat général du Département fédéral des finances à la délégation des finances du 26 mars 1997, page 5 (non publié). 4260

départements se sont mis à développer leurs propres systèmes. C'est le cas au DFJP (système PIAS) ainsi qu'au DFI (système PISEDI). Les Commissions de gestion déplorent l'absence d'un instrument moderne de ges- tion informatisée du personnel et des coûts. En effet, le système PERIBU contient surtout des informations relatives à l'administration des salaires. Il ne comporte pas d'informations qualitatives concernant le contenu des postes ni les coûts générés. Cela empêche ipso facto toute gestion prévisionnelle des ressources humaines à l'aide de simulations. La gestion des ressources humaines s'effectue en somme sur une base largement empirique en fonction des opportunités et des contraintes du moment. Elle privilégie une approche à court terme et ne tient pas compte des be- soins futurs de l'administration. Les commissions regrettent également l'éparpillement des efforts et déplore le man- que de coordination entre les départements en matière de gestion informatisée du personnel. L'OFPER ne dispose pas des compétences qui lui permettent à la fois d'appréhender l'ensemble des besoins et d'imposer une solution globale acceptable pour tous les départements. Pour les commissions, il y a deux raisons à cette situa- tion: la première tient à la position particulière de l'OFPER dans la hiérarchie admi- nistrative et qui lui rend difficile la possibilité d'imposer une solution à tous les départements. La seconde est due à l'absence de culture informatique dans l'administration fédérale. Chaque département définit sa solution et personne ne se soucie de résoudre les problèmes de manière globale. Les commissions voient dans ce mode de procéder un risque important susceptible d'entraver, par exemple, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel fédéral. Recommandation 6 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à prendre sans délai les décisions nécessaires permettant la mise sur pied rapide d'un système simple et unifié de gestion informatisée du personnel et des coûts. Dans ce domaine, les besoins essentiels de la Confédération doivent prendre le pas sur les besoins spé- cifiques des départements et des offices. Le Conseil fédéral veillera à ce que ce système soit opérationnel et suffisamment testé avant que la nouvelle loi sur le personnel fédéral entre en vigueur. Le plafonnement du personnel fédéral n'est pas non plus étranger aux insuffisances constatées dans la gestion des effectifs. En introduisant le gel des effectifs en 1974, le Parlement a anéanti partiellement l'idée de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Si, grâce au plafonnement du personnel, la progression des effectifs a pu être freinée, cela n'a pas empêché l'augmentation de la masse salariale nette: le remplacement d'un employé d'administration payé 60 000 francs par un directeur payé 180 000 francs est neutre du point de vue de l'emploi, mais agit fortement sur les dépenses. En outre, faute d'instruments appropriés, il est difficile pour le Conseil fédéral et le Parlement de savoir, comme l'exige la loi, si les besoins en personnel peuvent être couverts par des mesures de rationalisation60.

D'ailleurs, il existe beaucoup de pos- sibilités de contourner le plafonnement du personnel, notamment par l'engagement 60 Article 2, 2e al., de la loi fédérale du 4 oct. 1974 instituant des mesures destinées à amé- liorer les finances fédérales; RS 611.010 4261

de collaborateurs rétribués par des crédits spécifiques (crédits d'experts, crédits concernant le matériel, etc.). A l'heure actuelle, l'OFPER ne dispose d'aucun chiffre fiable sur cette question. A en croire l'OFPER, quelques 150 personnes auraient été rétribuées en 1996 à la charge de crédits spécifiques61. Le Conseil fédéral admet toutefois que, dans ce secteur, une gestion centralisée des coûts de personnel est impossible62. Les insuffisances du plafonnement des effectifs ont déjà été critiquées par le Parle- ment à de nombreuses reprises. Il suffit pour s'en convaincre de relire les travaux des Commissions de gestion et des finances ainsi que ceux de l'Organe parlemen- taire de contrôle de l'administration (OPCA)63. L'absence d'un système d'information approprié a empêché pour l'heure de pallier ces lacunes. Les Commissions de gestion sont d'avis qu'à l'avenir le Parlement devrait se pen- cher davantage sur la masse salariale globale, le Conseil fédéral se voyant conférer la compétence de gérer l'emploi et d'aménager la politique salariale nécessaire. Le Parlement abandonnerait ainsi sa politique de plafonnement du personnel. On pour- rait imaginer que le Parlement fixe, par exemple tous les quatre ans, un plafond des dépenses en matière de frais de personnel qui serait examiné en même temps que le programme de la législature. Une telle solution permettrait d'établir un lien direct, aujourd'hui inexistant, entre les objectifs gouvernementaux et les ressources humai- nes nécessaires à leur réalisation. Cela permettrait aussi de raccourcir le processus de décision politique et de dissocier clairement les compétences budgétaires du Parle- ment des compétences de gestion du Conseil fédéral. Au préalable, il faut toutefois que l'administration améliore la transparence des coûts en matière de personnel et qu'elle y intègre toute une série de coûts actuellement ventilés sur plusieurs posi- tions budgétaires (notamment contributions de l'employeur à la prévoyance profes- sionnelle et à la sécurité sociale, coûts des places de travail, dépenses liées à des plans sociaux, coûts générés par les prestations non monétaires, frais de formation, recrutement, etc.). 322.34 Répartition des compétences dans les départements Les remarques qui précèdent portent essentiellement sur la répartition des compéten- ces entre l'OFPER et les départements. En ce qui concerne la délégation des com- pétences des départements aux offices, les Commissions de gestion ont pu constater différents types d'aménagement. Le DFAE, par exemple, dispose d'une organisation largement centralisée. La politique du personnel est en grande partie élaborée par le secrétariat général en étroite collaboration avec les services. Mise à part la Direction de la coopération au développement (DDC) qui possède sa propre section du per- sonnel, les autres directions du département ne disposent pas de leurs propres scrvi- 61 Compte d'Etat 1996, documentation complémentaire de l'Office fédéral du personnel, p. 31. 62 Message du Conseil fédéral du 29 sept. 1997 concernant le budget 1998, page 50. 63 Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 19 mai 1981 sur l'initiative parlementaire intitulée «plafonnement des effectifs du personnel - loi fédérale» (81.223); FF 1981 II 662; motion de la Commission de gestion et de la Commission des finances du 12 fév. 1991 relative au plafonnement des effectifs; BÖ N 1991 703, BÖ E 1992 433; rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur les mesures interdéparte- mentales visant à accroître l'efficacité dans l'administration fédérale (EFFI-QM-BV), du 15 nov. 1993; FF 1994 I 439 4262

ces de personnel. A l'autre extrémité, le DMF a délégué très largement ses compé- tences aux groupements. La réforme du département (DMF 95) a institué la plus grande autonomie possible pour les groupements; les compétences en matière de personnel ont été complètement déléguées pour toutes les classes de traitement 1 à 31. Dans le domaine délégué, le département ne joue que le rôle d'autorité de re- cours. Au DFJP, les compétences sont décentralisées au profit des offices pour les agents placés dans les classes de traitement 1 à 27, le chef du département se réser- vant toutefois un droit de regard en ce qui concerne l'occupation de tous les postes de son département, et ce notamment pour des raisons politiques ou de qualification spéciale64. Au DFTCE, au DFEP et au DFF, les compétences sont largement délé- guées, le département intervenant seulement pour certaines compétences touchant aux agents placés dans les classes de traitement supérieures (généralement classes de traitement 23-26 à 31). Au DFI, l'organisation est identique à l'exception du do- maine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF) où toutes les compétences de nomination (y compris les nominations hors-classe) sont déléguées. Toutes ces délégations de compétences sont pour la plupart fort récentes (1993 pour le domaine des EPF; 1996 pour le DFTCE, le DFEP, le DFI et le DFF; 1997 pour le DMF et le DFJP). Elles sont jugées extrêmement positives par les départements et par POPPER. La décentralisation a ainsi donné lieu à des approches différentes suivant les dépar- tements: certaines sont marquées par la conception personnelle et le style de con- duite du chef de département (DFAE, DFJP); d'autres se justifient du seul fait de la taille et du degré de déconcentration du département (DMF et DFI). Pour les Com- missions de gestion, cette situation n'est nullement contestable. Les observations qui précèdent mises à part, les commissions constatent que les compétences de l'OFPER, des départements, des groupements et des offices sont clairement formulées sur le plan de l'organisation. Les Commissions de gestion estiment que les règles qui les sous-tendent sont largement suffisantes et qu'elles n'appellent pas de commentaires particuliers même si elles manquent parfois d'uniformité. 33 La politique du personnel en particulier 331 Recrutement du personnel fédéral Le recrutement du personnel fédéral est fortement décentralisé. Il est essentiellement du ressort des départements et des offices, l'OFPER n'ayant que quelques attribu- tions en matière de classification et de publication des places vacantes. La Confédé- ration connaît le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics. Cela signifie que tout poste vacant et toute nouvelle fonction font en général l'objet d'une mise au concours public (art. 3 StF). Le Conseil fédéral peut cependant décider de repourvoir à certains postes sans publication, par voie d'appel. C'est notamment le cas pour les officiers généraux et les chefs de mission. Les mises au concours sont centralisées dans le Bulletin des places vacantes de la Confédération intitulé «L'emploi». Ce bulletin est publié toutes les semaines par l'OFPER. A la demande des offices, la 64 Article 2 des directives du DFJP du 1er janv. 1997: «Das Departement behält sich vor, für bestimmte Stellenbcsetzungcn, die aus politischen oder fachlichen Gründen für die dé- partementale Aufgabenerfüllung wichtig sind, bei der Ausschreibung und bei der Aus- wahl mitzusprechen.» 4263

mise au concours peut également prendre la forme d'annonces groupées ou indivi- duelles paraissant dans la presse quotidienne ou spécialisée. La publication par voie d'annonces constitue pratiquement l'unique média de recrutement de la Confédéra- tion. Les auxiliaires sont recrutés en partie par l'intermédiaire des offices régionaux de placement. Le recours à des cabinets de recrutement ou à des «chasseurs de têtes» reste exceptionnel. Il ne s'applique que pour des postes dirigeants.. La sélection des candidatures et la décision d'embauché suivent des pratiques très variables suivant les départements et offices qui

disposent d'une grande liberté d'action. A l'exception des instructions concernant la représentation du personnel féminin et des communautés linguistiques, les services sont libres de fixer les critè- res de sélection. Pour les postes de cadres, il n'est pas rare que des considérations de nature politique ou partisane entrent en ligne de compte65. La sélection des candidats s'effectue essentiellement sur la base d'entretiens. Pour les professions de la carrière diplomatique et consulaire, le DFAE a recours à des concours de sélection. Dans certains cas, l'administration utilise parfois aussi d'autres outils tels les centres d'évaluation («assessment centers») ou la sélection assistée par ordinateur. L'utilisation de ces instruments demeure encore l'exception. Pour la plupart des postes, la décision d'embauché est prise par l'office. Aux niveaux supérieurs, la décision est du ressort du chef de département, voire du Conseil fédéral sur proposi- tion du chef de département concerné. Dans tous les cas, le choix s'effectue de ma- nière discrétionnaire. Lors du recrutement, la Confédération fait appel aussi bien au personnel déjà en place (recrutement interne) qu'aux ressources extérieures à l'administration (recrutement externe). Dans ses lignes directrices de 1988, le Conseil fédéral stipule toutefois que «la Confédération (...) confie autant que possible les postes de cadres à des collaborateurs ayant fait carrière dans ses services»66. Dans ses directives sur la gestion des affaires administratives (DCA), il précise également: «lors de nomina- tions à des postes de direction, (le chef) donne, à aptitudes égales, la préférence à ses subordonnés»67. Pour les postes de cadres, le taux de recrutement interne est de l'ordre de 80%; il est paradoxalement beaucoup plus bas pour les postes de direc- teurs et directrices (1993: 43%; 1994: 50%; 1995: 22%). Les canaux de recrutement du personnel dans les entreprises suisses La Société suisse pour la gestion de personnel et l'Institut d'Organisation et de personnel de l'Université de Berne ont procédé, en 1995, à une étude empirique des concepts et des instruments de recrutement et de sélection du personnel utili- sés dans 838 entreprises suisses. L'échantillon contient 53% de grandes entrepri- ses comptant plus de 500 collaborateurs, 40% de moyennes entreprises (50 à 499 collaborateurs) et 7% de petites entreprises (moins de 50 collaborateurs). Le secteur des services représente approximativement les 2/3 de l'échantillon. Les résultats montrent que les entreprises recrutent sur le marché du travail ex- terne en utilisant le plus fréquemment les annonces (99%), les candidatures spontanées (89%), le recrutement par les propres collaborateurs (77%), les con- 65 Cf. à ce propos l'interpellation Gussct demandant la mise en place d'une déclaration des intérêts pour les fonctionnaires élus (du 9 oct. 1997). 66 Lignes directrices de la politique du personnel de la Confédération du 20 jan. 1988, page 3. 67 Directives du Conseil fédéral sur la gestion des affaires administratives de la Confédéra- tion (DCA) du 28 août 1974; FF 1975 II 1052 4264

tacts avec les écoles (75%), les bureaux de placement temporaire (73%) et les conseillers de recrutement (71%). Les programmes de stage en entreprises («traînée») sont utilisés pour les détenteurs de titres universitaires, et ce particu- lièrement par les grandes entreprises et surtout par les banques (69%). Sur le marché du travail interne, le recrutement s'effectue le plus fréquemment par la prise de contact directe avec les candidats internes (85%), le recrutement interne par le développement du personnel (83%), l'usage de contacts informels (81%), l'analyse des dossiers du personnel (70%) et le recrutement au tableau d'affichage (70%). Les bourses d'emploi électroniques sont peu répandues (14%), mais sont utilisées beaucoup plus en moyenne par le secteur des banques et des assurances. Source: Zaugg, R., Personalbeschaffung und -auswahl in schweizerischer Un- ternehmungen, Berne, Institut d'Organisation et de personnel, rapport de travail n° 11,1996. Il n'existe pas de statistiques précises sur le rapport entre recrutement interne et recrutement externe. Les Commissions

de gestion ont pu observer des pratiques fort différentes d'un département à l'autre. Au DFAE et au DMF, par exemple, la priorité est donnée, à compétences égales, aux candidatures internes. Cela s'explique par le système de carrière en vigueur au DFAE; au DMF, il s'agit d'éviter des licencie- ments en raison des réductions d'effectifs. On constate au DFI et au DFJP que le recrutement s'effectue essentiellement par voie externe, et ce dans une proportion d'environ 70 à 80%. Au DFEP et au DFTCE, le recrutement par voie externe et les mutations internes se tiennent approximativement. Les situations apparaissent donc très contrastées dans les départements. La politique de recrutement de la Confédération appelle encore d'autres remarques. Les commissions ont pu tout d'abord constater que la politique de recrutement était essentiellement réactive et qu'elle disposait de peu de moyens. Les canaux de recru- tement utilisés sont très traditionnels et peu différenciés. Rares sont les offices, par exemple, qui utilisent Internet pour recruter le personnel. En interrogeant certaines entreprises du secteur privé, les commissions ont pu se rendre compte qu'elles in- vestissaient beaucoup plus de moyens et d'imagination dans le recrutement du per- sonnel, persuadées qu'elles sont que le recrutement constitue une dimension straté- gique de la gestion des ressources humaines. Les Commissions de gestion sont d'avis que la Confédération gagnerait à adopter un profil plus volontariste et plus inventif en matière de recrutement. Il conviendrait notamment de développer des formes de recrutement différenciées en fonction des différentes branches du marché de l'emploi: on ne recrute pas un informaticien de la même manière qu'un directeur d'office. On pourrait notamment imaginer la mise sur pied de bourses centralisées de l'emploi sur Internet, la participation à des sympo- siums de l'emploi, l'entretien de contacts avec les universités, les hautes écoles spécialisées et les écoles professionnelles ou encore l'organisation de programmes de stages («traînée»). De l'avis des commissions, il faudrait que la Confédération développe une approche marketing dans le domaine des ressources humaines et qu'elle entretienne une image attractive de l'administration basée sur une culture d'entreprise forte (cf. ch. 3.3.7 infra). La Confédération dispose vis-à-vis de l'extérieur d'atouts importants par rapport au secteur privé. Ces atouts sont un envi- ronnement relativement stable, un grande sécurité d'emploi, des modèles d'horaires de travail souples, une politique de formation moderne, une grande diversité des tâches, etc. Pour les commissions, ces atouts gagneraient à être mieux valorisés. 4265

La mise en place d'une politique marketing doit permettre à la Confédération de mieux se positionner sur le marché de l'emploi. En effet, dans le domaine de la recherche de personnel qualifié, la Confédération se trouve en concurrence avec le secteur privé. De par l'importance des postes qu'elle met sur le marché68, elle de- vrait davantage affirmer sa présence, et ce aussi bien en période de haute que de basse conjoncture. Sur le plan du recrutement interne, les commissions estiment qu'il faudrait dévelop- per des canaux de recrutement différents de ceux utilisés pour le recrutement externe (approche directe, contacts informels, etc.) et créer un marché interne de l'emploi. Recommandation 7.1 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir l'ensemble de ses pratiques en matière de recrutement du personnel et à développer une appro- che marketing. Il convient notamment de développer des formes de recrutements différenciées suivant les secteurs du marché de l'emploi et suivant que l'on fasse appel au recrutement externe ou au recrutement interne. 332 Mobilité professionnelle La modernisation de l'administration et les mutations incessantes auxquelles est soumise la Confédération exigent des agents qu'ils adaptent constamment leur mode de travail à de nouvelles exigences. Dans ce contexte, mobilité professionnelle, flexibilité et polyvalence sont devenus des éléments clefs de la

fonction publique. Le Conseil fédéral l'a bien compris. Dans son rapport sur le Programme de la législa- ture 1991-1995, il proposait de développer les qualifications professionnelles de son personnel en prenant des mesures de promotion de la mobilité professionnelle. Parmi les mesures esquissées, le Conseil fédéral envisageait de recourir davantage à l'échange temporaire de personnel («job rotation») et de mettre sur pied des pro- grammes d'échanges avec des institutions publiques ou privées en Suisse et à l'étranger«"». Les Commissions de gestion se sont posé la question de savoir si cet objectif de promotion de la mobilité avait été atteint. Il faut relever d'emblée qu'il n'existe pas à la Confédération de données détaillées sur la mobilité du personnel au sein de l'administration. Il n'y a pas non plus, au niveau des départements, de statistiques sur les mutations internes: un fonctionnaire qui quitte, par exemple, l'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM) pour passer à l'Office fédéral des assurances so- ciales (OFAS) sera considéré par l'OFAM comme quittant l'administration fédérale et par l'OFAS comme étant un candidat extérieur. Les investigations des commis- sions montrent que la mobilité professionnelle des agents de la Confédération est extrêmement faible par rapport aux grandes entreprises du secteur privé70 et qu'elle 68 En 1996, 2078 personnes ont été engagées par l'administration générale de la Confédé- ration (sans DFAE, PTT et CFF), cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Aider du 19 juin 1997 (97.3324). En moyenne, l'administration générale de la Confédération rcpourvoit en moyenne 600 à 700 postes de cadres par année. 69 FF 1992 III 137 (objectif 61: qualification du personnel). 70 Par exemple, a la Suisse de Réassurance, la mobilité interne est de l'ordre de 15%. 4266

n'est pas encouragée activement. Ce phénomène touche aussi bien la mobilité entre les départements que celle au sein des départements. Si l'on exclut les diplomates et les instructeurs, pour qui la discipline des transferts fait partie intégrante du système de carrière, l'échange volontaire de personnel - temporaire ou définitif - entre les départements et les offices de la Confédération est pratiquement inexistant. Trois raisons sont généralement avancées pour expliquer cette situation. On fait valoir tout d'abord que la spécificité des tâches des services et les différents profils d'exigences qui en découlent empêchent l'échange de personnel. La rotation de personnel se heurte également à la résistance des supérieurs hiérarchiques qui ne sont guère enclins à laisser partir, même à titre temporaire, des collaborateurs bien qualifiés, craignant que ces derniers ne reviennent plus. Finalement, le système d'emploi pratiqué à la Confédération, par opposition au système de carrière des diplomates et des instructeurs, rend difficile la mobilité professionnelle: chaque agent est recruté et nommé pour exercer un travail précis et non pas pour occuper diverses fonctions. Malgré la volonté affichée par le Conseil fédéral, la mobilité entre les offices et les départements n'est pas encore une réalité à l'heure actuelle. Il est vrai que certains départements connaissent des concepts de «job rotation» (par exemple, le DFEP) ou sont en voie d'en élaborer un (par exemple le DFTCE). Sur le papier, les concepts sont très ambitieux, dans les faits les résultats semblent plutôt modestes. A l'échelon de la Confédération, il n'existe aucun programme précis d'incitation à la mobilité professionnelle volontaire. Toujours louangée, la rotation des emplois n'est prati- quée que très ponctuellement. Les rares cas connus sont pratiquement toujours le résultat d'initiatives personnelles. Seul le DMF pratique une politique de mobilité, mais les motifs en sont d'ordre budgétaire et social. En effet, la suppression des emplois consécutifs à la réduction de l'armée a rendu indispensables des mutations internes et des redéploiements de personnel pour éviter des licenciements: entre 1990 et fin juin 1997, le DMF a supprimé 3618 places de travail, mais n'a procédé qu'à 66 licenciements, soit 1,8% de la réduction totale de

l'effectif. Les Commissions de gestion regrettent que, dans les faits, le Conseil fédéral n'encourage pas davantage la mobilité professionnelle. Une telle situation renforce la tendance au cloisonnement des services («départementalisme») et restreint assu- rément la perception qu'ont les agents des tâches de la Confédération. Il en résulte également une faible variété des expériences professionnelles et le maintien durant très longtemps des mêmes personnes à leur poste. Pour les commissions, il faut, à travers des plans de carrière71 et de formation72, encourager les fonctionnaires à bouger et favoriser, par des mesures ciblées, leur mobilité. A l'avenir, comme dans le secteur privé, l'agent public doit se préparer, et être préparé, à changer plusieurs fois de fonctions au cours de sa carrière. D'ailleurs les sondages récents le prouvent: dans leur choix, les jeunes donnent leur préférence aux entreprises qui leur permettent d'accomplir des tâches variées plutôt que se spécialiser dans un domaine particulier73. De l'avis des commissions, la priorité doit être donnée à la polyvalence des fonctionnaires davantage qu'à leur spécialisation. 71 Cf. chiffre 3.3.3 infra. 72 Cf. chiffre 3.3.4 infra. 73 The Swìss Graduate Survey 1997, Universum, P.O. Box 7053, 10386 Stockholm. 4267

Certaines études montrent qu'un travailleur exercera en moyenne quatre à cinq métiers différents au cours de sa vie professionnelle74. Cela signifie que si la Confé- dération veut attirer et conserver les meilleurs éléments sur le marché du travail, elle doit leur offrir les possibilités correspondantes sur le plan de l'épanouissement et du développement professionnels. Les commissions croient également qu'à l'avenir, les problèmes de l'administration ne pourront plus être résolus uniquement par les institutions traditionnelles, mais qu'il faudra mettre en place des groupes de fonctionnaires polyvalents capables d'approcher une question et d'imaginer des solutions en dehors des schémas admi- nistratifs traditionnels. Mais il n'y a pas que la mobilité au sein des institutions de la Confédération qui est en cause. En effet, il n'existe pratiquement aucun échange institutionnalisé entre la Confédération d'une part et les cantons, les communes ou le secteur privé d'autre part. A une époque où l'on souligne de plus en plus à quel point il est important pour l'administration de se rapprocher de ses «clients», une telle situation peut paraître paradoxale. Les Commissions de gestion n'ont eu connaissance que d'un seul projet de collaboration avec le secteur privé: en 1997/1998, le DFAE fera participer pour la première fois, lors d'un essai pilote, deux diplomates à un stage de l'/4 et 2-3 ans dans l'économie privée. Les entreprises prévues à cette fin sont Georg Fischer SA (Schaffhouse) et Sulzer SA (Winterthour). En contrepartie, chacune de ces deux sociétés pourra envoyer l'un de ses collaborateurs auprès du DFAE, à Berne et/ou à l'étranger. Pour les commissions, il est indispensable que la Confédération favorise activement et systématiquement la mobilité des collaborateurs, et en particulier des cadres et des spécialistes, et ce tant à l'intérieur de l'administration qu'entre l'administration fédérale, les cantons, les communes et le secteur privé, voire avec des administra- tions publiques à l'étranger. Sans doute, de tels échanges ne sont pas faciles à orga- niser. Il existe de nombreux obstacles administratifs et financiers (rapport de service, rémunération, encadrement, confidentialité des travaux, etc.). A cela s'ajoute égale- ment la menace du départ définitif de certains collaborateurs auprès des administra- tions ou des entreprises qui les accueillent («brain drain»). Les commissions sont cependant de l'avis que les avantages de la rotation du personnel l'emportent nette- ment sur les inconvénients. Pour l'administration fédérale, de tels échanges offri- raient un transfert d'informations et d'expériences. Cela permettrait également d'encourager un mode de penser interdisciplinaire, de renforcer la coopération fédé- raliste et de mieux identifier les attentes du secteur privé. Pour les agents concernés, ces échanges contribueraient à

approfondir leurs connaissances et à développer leurs aptitudes. Cela leur offrirait également l'occasion d'une prise de recul par rapport aux activités quotidiennes. De tels échanges permettraient aux agents de se confron- ter aux réalités des entreprises et donneraient la possibilité aux représentants du secteur privé de prendre conscience des contraintes du secteur public. On pourrait également envisager que la mobilité devienne un instrument destiné à assurer la relève et/ou qu'elle constitue une condition à toute promotion au sein de l'administration. Certaines grandes entreprises privées pratiquent déjà de tels pro- grammes. Il va de soi que pour être efficace la mobilité doit être basée sur le volon- tariat, tant de la part des collaborateurs que de celle des organismes concernés (cantons, communes, entreprises). 74 Cite par Emery, Y., Hayoz, D., «Fonctionnaires et capacités de changement», in: Revue économique et sociale, Lausanne, sept. 1995, p. 181 ss. 4268

Si l'on veut assurer la mobilité des agents publics, il faut veiller également à dispo- ser au sein de l'administration d'un minimum d'uniformité dans les conditions d'emploi, de salaire et de prévoyance professionnelle, et ce pour éviter toute pénali- sation lors d'un changement de poste. Sur le plan de l'organisation, les commissions estiment que la mobilité professionnelle devrait être dirigée par un organe surpradé- partemental (par exemple, l'OFPER). En effet, les chefs hiérarchiques ont souvent peu de moyens d'assurer la mobilité de leurs employés puisqu'ils ne disposent pas d'une vue d'ensemble des possibilités offertes par les administrations ou les entre- prises. Parmi les instruments susceptibles d'encourager la mobilité, on pourrait imaginer la création de bourses de l'emploi («Job-Offers/Person-Offers»), par exem- ple sur Intranet. On pourrait également créer un pool de postes hors-fonctions dont la gestion incomberait à l'organe supradépartemental proposé plus haut. Recommandation 7.2 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à favoriser et à traduire dans les faits la mobilité professionnelle des agents. Le Conseil fédéral veillera notamment à créer, à l'échelon de la Confédération, un programme précis de mesures de formation, d'appréciation des qualifications, de planification de car- rière et d'échanges de personnel entre les cantons, les communes et le secteur privé. Dans ce contexte, les Commissions de gestion recommandent qu'en plus de la spécialisation des agents on tienne dûment compte de leur polyvalence, surtout pour les cadres dirigeants. 333 Relève des cadres et planification des carrières Dans ses directives sur la gestion des affaires administratives, le Conseil fédéral précise que «la direction du personnel comporte (...) des mesures pour assurer une relève suffisante de collaborateurs qualifiés pouvant prendre, le cas échéant, la suc- cession de ceux qui s'en vont.»75 Ces directives sont certes anciennes puisqu'elles remontent à 1974, mais force est de constater que la relève des cadres constitue encore une notion embryonnaire dans l'administration générale. Les carrières de cadres ne font l'objet d'aucune planification dans l'administration générale de la Confédération: au niveau de l'OFPER, il n'existe aucun programme de relève; dans les départements, de tels programmes font largement défaut. Même le DFAE, qui connaît pourtant le système de carrière, ne dispose pas de planification des cadres. Dans l'administration fédérale, ce sont en définitive les offices qui sont chargés d'assurer la relève. Vu le peu de possibilités dont ils disposent en matière de postes de travail, les résultats sont limités. La Confédération ne dispose pas non plus de programmes permettant de détecter et d'assurer le développement des agents qui présentent un potentiel de progression intéressant. Les opportunités d'évolution de carrières ne sont par ailleurs ni identifiées, ni recensées. Les postes de cadres sont ainsi repourvus au fur et à mesure des départs et sans plan d'ensemble. Souvent, lorsqu'un poste est mis au concours, les responsables d'office ignorent s'il existe dans un autre service de l'administration une

personne qui soit en mesure de le reprendre. On ne cherche d'ailleurs pas à le savoir. Les collaborateurs 75 op. cit., FF 1975 II 1052 4269

qui désirent postuler sont priés de faire valoir leur intérêt selon la même procédure que les gens de l'extérieur. Recommandation 7.3 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à élaborer un concept pour les postes de cadres qui permette notamment d'augmenter le nombre de femmes occupant des postes de cadres à la Confédération. La relève des cadres est alors souvent le fruit du hasard. Cette situation a un effet démotivant pour bon nombre de fonctionnaires qui s'estiment peu encouragés à prendre de nouvelles responsabilités. Les collaborateurs qui possèdent des compé- tences supérieures à celles de leur fonction ont alors deux solutions: ils se résignent ou quittent l'administration fédérale. Dans les deux cas, l'administration est per- dante. Les entreprises entendues ont toutes insisté sur l'importance d'une relève des cadres bien préparée et sur la priorité à donner au recrutement interne. Dans toutes ces entreprises, on connaît les remplaçants potentiels à toutes les positions dirigeantes. Lors de vacances de postes, les candidats potentiels sont invités à se manifester et sont activement soutenus dans leurs efforts. Les personnes concernées en ressentent généralement un sentiment de fierté et de satisfaction, car on reconnaît par là leur potentiel et la valeur de leurs activités. La motivation et la fidélité à l'entreprise s'en trouvent accrues, ce qui a finalement un effet positif sur le rendement. Les entrepri- ses ont compris que leur avenir dépend dans une large mesure de leur capacité à détecter dès maintenant les cadres de demain. C'est pourquoi, dans leurs program- mes de recrutement et de formation, elles misent beaucoup sur les jeunes en fin de formation. De l'avis des Commissions de gestion, le Conseil fédéral gagnerait à accorder plus d'importance à la relève des cadres et à créer pour ce faire des programmes de valo- risation des compétences («Management Development») sur les modèles du secteur privé. En effet, les cadres de l'administration du futur se trouvent pour beaucoup déjà dans les rangs de l'administration. Il s'agit de les identifier, puis de favoriser leur émergence et d'entretenir leur fidélité à l'administration par des mesures de formation et de promotion adéquates. Cela répond d'ailleurs aux voeux des fonc- tionnaires. En effet, un récent sondage effectué auprès du personnel des départe- ments civils de la Confédération a montré que le personnel n'était pas satisfait des perspectives d'évolution76. La mise en place de programmes de relève permettrait également de valoriser les investissements, parfois coûteux, qui sont faits en matière de formation et de perfectionnement professionnel («return on investments»). Pour les Commissions de gestion, il importe que les programmes de relève remplis- sent trois conditions. Ils doivent tout d'abord être absolument transparents pour éviter d'une part toute forme de népotisme et d'autre part pour empêcher l'émergence d'un corporatisme administratif. Ces programmes doivent ensuite être conçus de manière supradépartementale pour servir d'instrument de mobilité entre les départements et les offices et favoriser ainsi le décloisonnement de l'administration. Finalement, les programmes de relève doivent être complétés de 76 IPSO, Bericht zur repräsentativen Mitarbeiterinnenbefragung in der allgemeinen Bun- desverwaltung, Dübcndorf, 1997 (non public). 4270

*£ mesures ciblées en matière de recrutement et de formation. Tout cela présuppose cependant que le Conseil fédéral et l'OFPER développent au préalable une idée claire des types de profils à encourager. Recommandation 7.4 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à formuler et à appliquer, à l'échelon de la Confédération, un programme de relève des cadres inspiré des programmes de valorisation des compétences («management development») du secteur privé. 334 Formation et perfectionnement professionnel

L'importance de la formation et du perfectionnement professionnel s'est accrue considérablement dans le secteur public au cours de ces dernières années. Corollaire de la multiplicité et de la complexité des tâches, la formation doit permettre aux fonctionnaires d'exercer leurs activités de manière toujours plus efficace et de ré- pondre toujours plus étroitement aux besoins du public. La formation et le perfectionnement du personnel fédéral sont réglés par l'article 11 StF ainsi que par l'ordonnance du DFF du 5 janvier 1994 sur la formation77. Dans son programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral a décidé de placer la formation au cœur de sa politique du personnel. Sur cette base, l'OFPER a élaboré un concept de formation approuvé par la Commission de la formation profession- nelle78. Ce concept fixe les grands principes et constitue un fil conducteur pour les départements et les offices fédéraux. L'organisation de la formation est largement décentralisée: l'OFPER s'occupe avant tout de la formation linguistique, des cours visant à l'égalité entre hommes et fem- mes, de l'initiation aux questions européennes et de la formation à la gestion. Les offices fédéraux assurent quant à eux toute la formation spécifique de leur personnel. Contrairement aux PTT (Poste/Swisscom) ou aux CFF, la Confédération ne dispose pas d'un centre de formation pour ses agents79. Les prestations de formation sont très souvent acquises à l'extérieur. Il n'existe par ailleurs pas de programmes conjoints de formation avec d'autres collectivités publiques (cantons, communes), ni avec le secteur privé. Quant aux programmes de formation à l'étranger, ils ne concernent que les diplomates et les officiers instructeurs80. 77 Ordonnance du DFF du 5 janv. 1994 sur la formation dans l'administration générale de la Confédération (Ordonnance sur la formation); RS 172.221.124 78 Politique de formation et concept de la formation, du 4 oct. 1993. 79 En 1968, le Conseiller national Weisskopf demanda par voie de motion la création d'un centre de formation pour le personnel fédéral (BÖ N 38,8 1969 439). A la suite d'une prise de position défavorable de la Commission de gestion du Conseil national, cette mo- tion fut classée en 1977 sans être réalisée. Le Conseiller national Renschlcr proposa en 1980 un postulat visant la création d'un diplôme de perfectionnement pour les fonction- naires (BÖ N 1981 816). En raison d'obstacles financiers, ce projet ne fut pas réalisé non plus. 80 Le DFAE envoie certains de ses collaborateurs à des cours de perfectionnement à l'étranger (Wilton Park, Angleterre; International Peace Academy, Vienne; Internationa- les Diplomatcnseminar, Salzbourg; Académie du droit international, La Haye; Salzburg Seminar, Salzbourg; Collège d'Europe, Bruges). Le DMF envoie également certains offi- ciers instructeurs pour des stages à l'étranger. 4271

Le budget consacré à la formation centralisée du personnel a passé entre 1990 et 1996 de 3,9 à 6,6 millions, soit une augmentation de 69%. Durant la même période, les ressources financières affectées à l'ensemble de la formation dans les départe- ments ont passé de 12,0 millions à 24,3 millions (+ 103%). La part des coûts de la formation centralisée par rapport à l'ensemble de la formation continue est restée relativement stable aux environs de 30% (Tableau 5). Evolution des ressources financières affectées à la formation et au perfectionnement professionnel (vue d'ensemble, en millions de francs) Tableau 5 1990 1991 1992 1993 1994 1995 19% Formation continue des 12,0 13,2 20,1 21,3 22,4 22,1 24,3 départements81 dont pour la formation 3,9 4,7 5,9 6,2 6,6 6,3 6,6 centralisée de l'OFPER (33%) (36%) (29%) (29%) (29%) (29%) (27%) Sources: comptes d'Etat 1990-1996 L'évaluation du coût de la formation est un exercice difficile. Cela d'autant plus que d'une manière générale on ne prend en considération que les frais spécifiques de formation, sans y ajouter la rémunération des enseignants internes, ni les salaires des participants, ni l'amortissement des locaux et des équipements nécessaires. Actuel- lement, les dépenses de

formation représentent à la Confédération environ 0,5% des charges de personnel. Ce montant est inférieur au montant affecté à ces questions dans le secteur privé où les dépenses de formation sont évaluées à environ 1% des coûts salariaux. A titre de comparaison, la France et le Royaume-Uni, qui sont parmi les pays qui accomplissent le plus grand effort, consacrent à la formation des agents environ 6% de la masse salariale (1990)82. Ils disposent à cet effet de centres de formation tels l'Ecole nationale d'administration et les Instituts régionaux d'administration (France) et le Civil Service Collège (Royaume-Uni). L'Allemagne dispose quant à elle de la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung qui s'occupe de la formation continue pour les fonctionnaires. Les Commissions de gestion saluent les efforts de formation importants déployés par l'OFPER ces dernières années, et ce plus particulièrement en ce qui concerne la formation à la gestion. Vu les exigences croissantes auxquelles sera soumise l'administration dans le futur, les commissions estiment que l'offensive de formation doit être poursuivie, voire développée, notamment en matière de gestion des ressour- ces humaines. Dans ce contexte, les commissions tiennent tout particulièrement à appuyer les efforts de l'OFPER destinés à faire évoluer les cadres de l'administration du modèle du spécialiste à celui du généraliste et du gestionnaire. Une telle ambition doit cependant aller de pair avec une politique de recrutement et de promotion cohé- rente: il arrive encore trop souvent que les décisions pour des postes de cadres soient 81 Y compris la formation des instructeurs et des pilotes du DMF, les mesures de reconver- sion professionnelle DMF 95 et les crédits globaux de l'OFPER et de l'Office fédéral de l'informatique (OFI), sans les vols de service. 82 Cf. Claisse, Alinéa, Mciningcr, M.-Chiffre, Fonctions publiques en Europe, Paris, Mont- chrcsticn, Collection clefs-politique, 1994, p. 84. 4272

prises en privilégiant davantage les connaissances particulières que les compétences et expériences en matière de direction et de gestion des ressources humaines. Les Commissions de gestion regrettent que la formation des cadres, leur recrutement et la planification de leurs carrières ne se complètent pas davantage. La raison en est essentiellement structurelle: l'OFPER est responsable de la formation centralisée, alors que ce sont les départements qui recrutent et gèrent le personnel. Au surplus, il n'existe pas de relevé systématique, pour chaque collaborateur, des cours de forma- tion suivis. Pour les commissions, il est nécessaire, lors des promotions, de prendre en compte plus systématiquement les compétences acquises dans les séminaires de gestion. On pourrait envisager ainsi que la fréquentation de certains cours constitue une condi- tion à toute promotion au sein de l'administration. La formation pourrait aussi per- mettre de détecter les potentiels des futurs dirigeants et servir de filtre promotionnel. Cela suppose un effort important en matière de planification de la formation. Le nombre d'inscriptions totale aux cours de gestion a peu évolué ces dernières années. Si l'on compare ce chiffre au nombre de cadres dans l'administration géné- rale de la Confédération (env. 6900)83, on relève que seulement environ un tiers des cadres participe chaque année à des cours de gestion. Du point de vue des Commis- sions de gestion, ce taux de participation est encore insuffisant. Il apparaît également que la participation aux séminaires de langue française est plus élevée proportion- nellement aux nombre d'agents de langue française que la participation aux séminai- res de langue allemande (Tableau 6). Ce qui surprend d'ailleurs, c'est le fait qu'il existe des cours de gestion différents pour les agents de langue allemande et pour les agents de langue française. Les commissions se demandent s'il s'agit là d'une solu- tion judicieuse pour, comme le désire le Conseil fédéral, «promouvoir le plurilin- guisme au travail (...) et mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'administration».84 Nombre d'inscriptions

aux séminaires de gestion de l'OFPER, 1993-1996 Tableau 6 1993 1994 1995 1996 Inscriptions aux séminaires en allemand 1141 1526 1532 1329 Inscriptions aux séminaires en français 489 581 627 580 Inscriptions totales 1630 2107 2159 1909 Source: OFPER, séminaires de gestion 1997, p. XVI Pour les Commissions de gestion, l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de la formation constitue encore un point faible de l'OFPER à l'heure actuelle. Il est vrai que la formation constitue un exemple caractéristique d'investissement à long terme qui ne donne pas de résultats immédiats. Les commissions sont cependant d'avis 83 La notion de cadre est définie ici par les fonctions qui sont comprises dans les classes de traitement 24 et supérieures. Il faut préciser toutefois que la participation aux cours de gestion n'est pas conditionnée par l'appartenance à une classe de traitement, mais par les fonctions et attributions. 84 Instructions du Conseil fédéral du 19 fév. 1997 concernant la promotion du plurilin- guismo dans l'administration générale de la Confédération; FF 1997 II 499 4273

qu'il faudrait saisir plus précisément le rapport coûts/avantages de l'investissement en formation et chercher à mieux en connaître les effets pour le fonctionnement de l'administration. La mise en place d'un controlling de la formation s'impose donc, ne serait-ce que pour s'assurer que la formation et le perfectionnement professionnel répondent bien aux besoins de la place de travail et de l'administration. Recommandation 8 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à évaluer systématique- ment l'efficience et l'efficacité des mesures de formation et de perfectionnement professionnel sur le fonctionnement de l'administration et à mettre en place un système de controlling de la formation. S'agissant de l'organisation de la formation centralisée, les Commissions de gestion se sont demandé si elle ne devait pas être repensée dans le sens des principes de la Nouvelle gestion publique. La formation des adultes ne compte pas parmi les métiers traditionnels de l'administration fédérale. Pour les commissions, il n'existe aucune raison pertinente pour laisser organiser la formation directement par l'OFPER. On pourrait imaginer, par exemple, de lui substituer une agence extérieure à l'administration à laquelle la Confédération conférerait un mandat de prestations. On pourrait également envisager de créer un centre de services. Ce service offrirait des prestations de formation aux départements et offices moyennant rémunération. Les prestations de formation pourraient également être proposées à des tiers (cantons, communes, entreprises du secteur paraétatique, etc.). Un tel service serait appelé à collaborer avec le secteur privé et le monde universitaire et pourrait organiser des échanges avec des organisations analogues à l'étranger. Cela permettrait aux fonc- tionnaires en formation d'échanger des expériences et de créer des liens par-delà les limites de l'administration fédérale. Recommandation 9 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de transférer l'organisation de la formation centralisée, actuellement aux mains de l'OFPER, à une structure extérieure à l'administration fédérale, voire de créer un centre de service. Cet organe offrirait des prestations de formation aux dé- partements et offices selon leurs besoins et moyennant rémunération. 335 Politique salariale 335.1 Quelques chiffres Selon le compte d'Etat 1996, les dépenses de personnel (traitement du personnel et prestations de l'employeur) de l'administration générale de la Confédération dépas- sent les 4,8 milliards de francs. Sur cette somme, la Confédération verse près de 910 millions au titre de cotisations pour des mesures de prévoyance et de sécurité sociale (AVS, AI, APG, AC, cotisations à la Caisse fédérale de pensions, cotisations d'assurance-maladie et accidents, prestations aux retraités). S'agissant de l'évolution des dépenses de personnel, on constate qu'en 1980 la somme des dépenses de personnel de l'administration générale de la

s'élevait à 2030 millions de francs alors qu'elle a atteint 4827 millions en 1996 (+137,7%). Durant cette même période, le nombre des postes permanents et auxiliai- res a passé de 35 002 postes à 39024 postes (+11,5%). Le traitement moyen est passé de 50 017 francs à 100 941 francs (+101,8%). Les dépenses de personnel de l'administration générale de la Confédération repré- sentent approximativement 11% des dépenses totales de la Confédération (1996: 11,2%). Depuis 1979, cette proportion est restée relativement stable. Pour la période comprise entre 1985 et 1995, l'effectif du personnel a crû de 11,4% passant de 35 350 à 39 359 postes. Au cours de la même période, la rétribution du personnel a passé de 2302,6 millions de francs à 3891,9 millions, soit une augmen- tation de 69,0%. Après pondération des places, la croissance de la rétribution s'élève à 51,8%. C'est la compensation du renchérissement qui semble avoir le plus contri- bué à l'augmentation des traitements. Au cours de la période sous revue, la compen- sation du renchérissement a grevé de 30,4% les rémunérations du personnel fédéral, l'indice national des prix à la consommation progressant de 32,2% (augmentation de 39,7 points, 1980=100). Depuis 1994, le personnel fédéral ne dispose plus d'une compensation intégrale du renchérissement. Evolution des dépenses et des effectifs de l'administration générale de la Confédération 1980-1996 Tableau 7 Dépenses totales de personnel (en mio. de fr.)85 dont rétribution du personnel86 Effectif du personnel (nombre de places) Dépenses totales de personnel par place de travail (en fr.) dont rétribution 1980 2 030,4 (n=100) 1 750,7 (n=100) 35 002,0 (n=100) 58 008.- (n=100) 50017.- (n=100) 1985 2791,1 (137,5) 2 302,6 (131,5) 35 350,0 (lOO,9) 78 956.- (136,1) 65 137.- (130,2) 1990 3 989,7 (196,5) 3 074,1 (175,6) 38 161,0 (109,0) 104 549.- (180,2) 80556.- (161,4) 1995 4 762,2 (234,5) 3891,9 (222,3) 39 359,0 (112,4) 120 994.- (208,6) 98 882.- (197,7) 1996 4 826,5 (237,7) 3 939,1 (225,0) 39 023,8 (111,5) 123681.- (213,2) 100 941.- (201,8) Indice suisse des prix à la consommation 100 123,3 139,6 163,0 164,4 Sources: compte d'Etat 1996, p. 279; OFS, indice suisse des prix à la consommation 1997 85 86 Y compris les services du Parlement et les tribunaux, sans les Entreprises industrielles du Groupement de l'armement, sans la Régie fédérale des alcools. Sans autorités, commissions et juges. 4275

L'augmentation générale des traitements depuis 1980 s'explique aussi par d'autres éléments tels: - les augmentations réelles des salaires accordées en 198287,198988 et en 1998 89; - l'harmonisation de l'échelle des traitements intervenue en 198290; - l'augmentation de l'allocation de mariage et de l'allocation de naissance (1982)91; - l'octroi d'une allocation d'automne en 198892; - la révision de la classification des fonctions intervenue dès 198993; — la création d'une allocation complémentaire à l'indemnité de résidence dans les localités où il est extrêmement difficile de recruter du personnel ou de le garder (dès 1989)94; - les augmentations de l'indemnité de résidence (198295, 1991 96) et de l'allocation complémentaire à l'indemnité de résidence(1991)97;; - l'augmentation des allocations pour enfants (1991)98; - le ralentissement des rotations qui se traduit par une augmentation du nombre des années de service et partant de celui des personnes atteignant les montants maxi- maux de leur classe de traitement; - l'augmentation de l'indemnisation en espèces des heures supplémentaires et du travail dominical; - le recours à du personnel toujours plus qualifié. Les dépenses de personnel ne comprennent pas l'ensemble des charges tels les coûts d'infrastructures liés aux places de travail (locaux administratifs, mobilier, matériel informatique, frais d'énergie, communications téléphoniques, etc.). Ces coûts sont compris entre Fr. 16 000.- et Fr. 26 000.- par année et par place de travail (Tableau 8). Cela signifie

schématiquement que si l'on prend un coût moyen de Fr. 20 000.- en charges d'infrastructures par place de travail et qu'on y ajoute Fr. 120 000.- de dépenses de personnel par poste de travail, on arrive à un coût global par poste de travail et par année de Fr. 140 000.-. Ne sont pas compris dans ces chiffres les dépenses générées par les mesures de recrutement et de formation du personnel, ni les charges de personnel qui sont financées par d'autres crédits (domaines de la recherche, de l'aide au développement et de l'aide en cas de catas- trophes). 87 Message du Conseil fédéral du 9 mars 1981 concernant la modification de la loi sur le statut des fonctionnaires et des statuts des caisses d'assurance; FF 19811 869 88 Message du Conseil fédéral du 21 oct. 1987 concernant la modification du statut des fonctionnaires, le versement d'une allocation d'automne en 1988 et le versement d'allocations de renchérissement au personnel fédéral; FF 1987 III 809 89 Message du Conseil fédéral du 2 mai 1990 concernant la modification du statut des fonctionnaires et l'approbation de l'état des fonctions (amélioration des traitements dès 1991); FF 1990 II 1349 90 op. cit., FF 1981 I 869 91 op. cit., FF 1981 I 869 92 op. cit., FF 1987 III 809 93 op. cit., FF 1987 III 809 94 op. cit., FF 1987 III 809 95 op. cit., FF 19811 869 96 op. cit., FF 1990 II 1349 97 op. cit., FF 1990 II 1349 98 op. cit., FF 1990 II 1349 4276

Coûts annuels moyens d'une place de travail dans l'administration générale de la Confédération (1997, en francs) Tableau 8 Classes de traitement Coûts (en francs) 1-23 15 928.- 24-28 17 947.- 29-31 20 463.- Hors classe 25 897.- Source: Services fédéraux de caisse et de comptabilité, circulaire destinée aux responsables du budget, aux chefs administratifs et aux comptables des offices fédéraux, 27 février 1997 Recommandation 10 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à définir des indicateurs permettant d'appréhender plus étroitement qu'aujourd'hui l'ensemble des char- ges financières engendrées par chaque poste de travail. Ces indicateurs devront prendre en compte non seulement la rétribution des agents et les prestations so- ciales, mais également l'ensemble des coûts d'infrastructures, de recrutement, de formation, d'avantages non-monétaires, etc. 335.2 Comparaisons avec le secteur privé A l'heure actuelle, il est impossible de comparer de manière fiable les salaires de la Confédération avec les salaires du secteur privé: ceux-ci diffèrent aussi bien du point de vue des tâches à remplir que de celui de la structure des postes de travail et du personnel. En outre, le manque de transparence des salaires dans le secteur privé empêche également des comparaisons précises. L'enquête sur la structure des salaires de l'Office fédéral de la statistique (OFS) donne néanmoins certaines indications de nature macro-économique. La médiane" des salaires du personnel de l'administration fédérale (CFF, Poste et Swisscom compris) se situe à 5997 francs, soit au-dessus du niveau des salaires du secteur privé (4756 fr.). Cette situation est due à une distribution différente des salaires: dans le secteur privé, les classes de salaires les plus basses (moins de 4000 fr. nets par mois) sont beaucoup plus représentées alors que la Confédération compte une forte proportion de collaborateurs dont les salaires se situent entre 5000 et 9000 francs. Les salaires supérieurs à 13 000 francs sont en revanche plus représentés dans l'économie privée. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre à la Suisse. Des études réalisées aux Etats-Unis et en Suède montrent que les ouvriers moins qualifiés sont mieux payés dans le secteur public, tandis que les employés hautement qualifiés et La moitié des salariés touche un traitement standard supérieur à la médiane, le traitement de l'autre moitié des salariés étant inférieur à celle-ci. 4277

les cadres supérieurs sont moins rémunérés que leurs homologues du secteur pri- vé100. Selon l'OFS, la Confédération tend à verser des salaires plus élevés aux niveaux de

qualifications moyens et aux personnes qui ont peu d'ancienneté. En revanche, si l'on prend en considération les entreprises comptant plus de 1000 collaborateurs, on constate que les salaires de la Confédération ne sont pas significativement plus élevés pour un nombre élevé d'années de service. La comparaison entre le secteur privé et la Confédération est rendue difficile égale- ment par le fait que la Confédération est un employeur unique alors que le secteur privé présente une grande diversité au niveau des structures. Si l'on compare les valeurs de la Confédération (5997 fr.) à celles de certaines branches, on constate certains points communs. C'est ainsi que le salaire mensuel brut standardisé est de 5746 francs dans les assurances, de 6216 francs dans les banques et de 6262 francs dans le secteur de l'énergie. L'administration fédérale compte en outre 2,5 fois plus d'universitaires. Du coup le salaire moyen est aspiré vers le haut. De manière générale, l'OFS constate qu'à la Confédération, la différence entre les salaires des hommes et ceux des femmes est nettement moindre que dans le secteur privé (13% contre 24%). Les Commissions de gestion ont pu se convaincre des difficultés qu'il y avait à analyser en détail les différences entre la Confédération et le secteur privé du point de vue de la structure des salaires. En effet, pour pouvoir effectuer des comparaisons un tant soit peu valable, il faut comparer la Confédération à des entreprises dont la taille, le secteur d'activités, le niveau d'exigence, l'implantation géographique, la structure d'âges, etc. sont identiques. Il faudrait pouvoir tenir compte des interac- tions de ces différents facteurs et effectuer une différenciation plus poussée entre le personnel de l'administration générale et celui des entreprises (Poste, Swisscom, CFF). Finalement les données dont on dispose datent déjà de 1994 et elles ne reflè- tent pas les conditions de salaires actuelles. C'est ainsi que les mesures de compres- sion des salaires prises en 1995, 1996 et 1997 n'y apparaissent pas (absence de compensation du renchérissement, introduction du sacrifice salarial pour les cadres, abaissement des salaires initiaux, réduction des allocations diplomatiques et des indemnités de vol, etc.). 100 Organisation de coopération et do développement économiques, La détermination des rémunérations et les systèmes de rémunération dans la fonction publique des pays de l'OCDE, Paris, OCDE, études hors série sur la gestion publique, n° 2, 1994, page 33. 4278

* Répartition des salariés (personnes occupées à plein temps) en pour-cent, par classes de salaires mensuelles nets et selon le secteur) Figure 4 Source: OFS, enquête suisse sur la structure des salaires 1994 Les commissions sont d'avis qu'il est indispensable que les travaux scientifiques dans ce domaine soient poussés plus avant afin de disposer à l'avenir d'un système fiable permettant de dresser des comparaisons rationnelles entre domaines, profes- sions, fonctions, classes d'âge et catégories d'employés. Les commissions se plaisent à constater que des initiatives ont été prises dans ce sens par l'OFS et l'OFPER. Au demeurant, les commissions sont satisfaites de relever que, à la Confédération, le principe «travail égal/salaire égal» est respecté. Recommandation 11 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à compléter les systèmes statistiques existants de manière à pouvoir dresser chaque année des comparai- sons salariales actuelles et fiables entre l'administration générale de la Confédé- ration et le secteur privé. Les éléments à prendre en considération dans la défini- tion du salaire et de ces composantes doivent être transparents et identiques pour tous les employeurs. 335.3 Système de rémunération monétaire La politique salariale de la Confédération présente l'avantage de la transparence et de la prévisibilité. Elle est transparente car les traitements sont déterminées sur la 4279

base d'une échelle de traitements qui fait l'objet d'une publication. Elle est prévisi- ble car l'agent connaît, grâce aux automatismes, l'évolution à long terme de son salaire. Quant à l'Etat, il lui est aisé de faire des projections sur l'évolution de la masse salariale. • Indépendamment des ces considérations, les commissions estiment que la politique salariale de la Confédération ne donne pas satisfaction. Le système en place est anachronique et ne génère pas de comportements positifs. Il est basé sur une appro- che qui privilégie presque exclusivement la fonction au détriment des qualités indi- viduelles des titulaires. Le système salarial est marqué par la vision wébérienne de l'organisation bureaucratique qui est caractérisée par la désincarnation et Pimpersonnalisation des fonctions, des règles et des procédures101. Les commissions ont pu identifier les caractéristiques suivantes qui doivent être réformées: - Les salaires sont fixés essentiellement à partir de la fonction occupée et de l'ancienneté et très marginalement par l'apport personnel du titulaire. - En matière de salaire au mérite, la prime minimale autorisée est de 500 francs, la prime maximale de 5000 francs. Cela signifie que, dans le meilleur des cas, la prime représente entre 3% et 11% du traitement annuel des agents compris dans les classes 1 à 31. Dans les cas les moins favorables, cette part est comprise entre 0,3% et 1,1% du salaire. Le système proposé conduit à la situation que plus un agent est élevé dans la hiérarchie salariale, moins son salaire se verra grevé d'éléments à la prestation et inversement. Dans le secteur privé, c'est la situation inverse qui prévaut: plus une personne est élevée dans la hiérarchie, plus la partie variable du salaire est importante. - Le système d'évaluation des fonctions est obsolète. L'ordonnance concernant la classification des fonctions date de 1988. Entre-temps, la valeur de certaines fonctions se sont appréciées sur le marché du travail, d'autres se sont dépréciées. Etant donné que l'on ne dispose pas d'informations fiables sur les salaires prati- qués dans le secteur privé, il est difficile de situer certaines fonctions. Cela a pour conséquence que certaines fonctions sont surévaluées et d'autres sous-évaluées. De plus, il existe une très grande hétérogénéité des fonctions. - Le système de classification est rigide et schématique. L'ordonnance concernant la classification des fonctions compte 64 pages; les prescriptions d'application de l'OFPER comprennent 109 pages. A titre d'exemple, trois pages de prescriptions règlent les conditions de nomination et de promotion des palefreniers et écuyers. Le système ne permet pas de prendre suffisamment en compte l'apparition de certaines professions et qualifications nouvelles. — Le système de rétribution est encore fortement conditionné par des automatismes d'augmentation à l'ancienneté qui empêchent partiellement une maîtrise de la masse salariale. Il s'ensuit un nivellement généralisé des salaires vers le haut. - Les mesures salariales visant à pénaliser des prestations insuffisantes sont appli- quées avec modération. Les refus d'augmentations ordinaires de traitement (art. 45, al. 2bis, StF) ou de gratification pour ancienneté de service (art. 49 StF) sont extrêmement rares. Les commissions risquent d'ailleurs l'hypothèse que bien des chefs se résignent souvent, malgré des prestations insuffisantes, à donner des augmentations ou des gratifications plutôt que de risquer une longue et pénible procédure de recours. 101 Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübin- gen, Verlag J.C.B. Mohr, 5e édition, 1976. 4280

- Le système de salaire ne permet pas de réagir rapidement aux modifications du marché du travail ou lors de restructurations de l'administration. En raison des compétences du Parlement en matière de salaire, le temps de réaction du système est très lent en comparaison avec l'évolution du marché de l'emploi. En cas de réorganisation, par exemple, l'ajustement à la baisse des salaires ne devient ef- fectif qu'après un minimum de deux ans102. - Du fait de la rigidité des salaires, une multitude d'allocations et d'indemnités ont

été introduites en sus des allocations sociales. Certaines allocations sont liées à des avantages corporatistes ou sont justifiées par le souci d'éviter une fuite vers le secteur privé. D'autres indemnités sont le produit de conditions historiques (par exemple les indemnités de résidence). Le système est peu transparent et conduit à des distorsions dans la structure de rémunération. En outre, il occasionne une sur- charge de travail administratif. Dans ce domaine, l'OFPER a mené récemment des investigations poussées dont les résultats définitifs ne sont pas encore connus. - Le système actuel de rémunération au mérite est très contraignant. Il prévoit des quotas pour permettre une répartition des primes sur les différentes classes de traitement et les sexes. En outre, les prescriptions de l'OFPER stipulent que «par office fédéral et par année, seuls 15 pour cent des collaborateurs peuvent être ré- compensés» et que les primes «ne devraient pas être octroyées durablement à la même personne, même si celle-ci fournit des prestations supérieures à la moyenne de manière suivie.» Pour les commissions, de tels quotas réintroduisent le principe d'une distribution égalitaire des primes et minent la validité du pro- cessus de rémunération à la performance. - Les augmentations de salaire différenciées en fonction des prestations sont diffi- cilement applicables car elles doivent respecter le principe de la neutralité des coûts. Cela signifie que le nombre des augmentations ordinaires de traitement su- périeures à la norme ne doivent pas dépasser celui des augmentations réduites ou refusées. Pour pouvoir augmenter un bon collaborateur, le supérieur doit en pé- naliser un autre. En outre, ce genre d'augmentations n'est possible que pour les personnes qui n'ont pas encore atteint le sommet de leur classe de traitement. Pour les autres, la rémunération à la performance est plus difficile à réaliser. — La part de la masse salariale affectée à la rétribution au mérite est extrêmement faible. - Les économies réalisées dans les offices par une augmentation de la productivité ne permettent pas de financer des hausses de salaires. - Il arrive parfois que la promotion à une autre fonction reste la seule échappatoire pour augmenter le salaire d'un collaborateur. Cela renforce le nivellement des classes de traitement vers le haut. Ce dernier mouvement s'explique également par d'autres facteurs, tels l'augmentation du niveau de qualifications et la baisse du taux de fluctuations, etc. (Tableau 9). A tous les défauts énumérés s'ajoute une structure de coûts de personnel qui n'est pas transparente. Les coûts (rétribution, prestations sociales, formation, recrutement, rémunération non-monétaire sous forme de facilités, etc.) sont ventilés dans de nombreuses rubriques budgétaires. Il est pratiquement impossible de savoir combien coûte un poste de travail à la Confédération. 102 Cf. article 54, alinéa lbis, StF; article 10 de l'ordonnance du 18 oct. 1995 sur les mesures à prendre en faveur du personnel en cas de restructurations dans l'administration géné- rale de la Confédération; RS 172.221.104.0 4281

Evolution de la répartition des collaborateurs par classes de traitement (administration générale de la Confédération) Tableau 9 1991 1995 199« En % En % En % Cadres moyens et supérieurs: classes de traitement > 24 11,6 13,7 14,2 (91 500 à 310300fr.) Cadres inférieurs: classes de traitement 12 à 23 54,0 57,2 57,5 (48 400 à 115600fr.) Collaborateurs: classes de traitement inférieures à 12 31,2 26,1 25,8 (44 300 à 70 800 fr.) Autres (professeurs EPF, apprentis, etc.) 3,2 3,0 2,9 Certaines insuffisances de la politique salariale sont liées aux dispositions légales. D'autres résident dans les pratiques d'application de l'administration. Pour les commissions, il est impératif que le système de rémunération soit remanié complètement. Afin de pouvoir répondre de façon plus étroite à l'évolution de la situa- tion du marché du travail, dans les différentes branches et régions, les commissions estiment qu'il faudrait donner à l'exécutif la responsabilité de l'élaboration du régime des salaires. Le Parlement pourrait par exemple se limiter à déterminer un plafond des dépenses

pour une période de quatre ans, plafond qui serait fixé en accord avec les objectifs de la législature. Ce plafond serait pris en compte lors des délibérations sur le budget de la Confédération et ferait l'objet d'un contrôle étroit de la part du Parlement. La délégation au Conseil fédéral de la compétence d'élaboration du régime des salaires doit cependant être conditionnée par quatre conditions: — le respect de la transparence des salaires: les règles de rémunération doivent être claires et suffisamment stables pour être crédibles. - le respect du principe de l'égalité: à l'intérieur de l'administration générale de la Confédération, un travail égal, à compétences égales, doit être honoré partout de la même manière (équité interne). Il faut éviter que les départements se fassent concurrence sur le plan des rémunérations et que le cloisonnement des services, déjà important, se trouve renforcé par des systèmes salariaux par trop différen- ciés. Si l'on veut favoriser la mobilité, il ne faut pas qu'il y ait trop de disparités entre les départements. - la nécessité d'ajuster les politiques de rémunération avec les pratiques salariales du secteur privé et des autres employeurs de l'administration publique (cantons, communes) et de les adapter aux conditions régionales du marché de l'emploi (égalité externe). - la nécessité pour le Parlement de disposer de toutes informations nécessaires lui permettant d'exercer son contrôle sur la mise en oeuvre de la politique du per- sonnel. La délégation de compétences à l'exécutif présuppose que le Parlement soit constamment informé de l'usage qui en est fait. Finalement, il faut relever qu'une complète délégation du régime des salaires au Conseil fédéral nécessiterait une modification de la constitution (art. 85, ch. 3, est.). Dans son message relatif à une nouvelle constitution fédérale, le Conseil fédéral propose de supprimer cette disposition. 4282

Recommandation 12 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir complètement sa politique salariale dans le sens des principes exposés dans le présent rapport. S'agissant du salaire à la performance, les commissions sont d'avis que les presta- tions de groupe devraient être valorisées par rapport aux prestations individuelles pour inciter à la solidarité et à la coopération entre les agents. Les primes basées sur l'équipe sont en effet moins discriminantes que les primes individuelles. Il faut éviter également que la rémunération à la performance devienne un moyen déguisé d'accorder, en fonction de l'évolution des salaires sur le marché du travail, des augmentations de salaire excessives ou des diminutions de traitement. Parallèlement, les commissions proposent que la Confédération développe d'autres instruments de motivation non pécuniaire, tels l'encouragement au perfectionnement professionnel, des possibilités de promotion, l'encouragement de la mobilité, la garantie de l'emploi, la possibilité d'accumuler des heures supplémentaires sur un compte épargne-temps, etc. En effet, l'intérêt d'un métier s'apprécie également en fonction de considérations non matérielles. Une récente étude de l'OCDE montre d'ailleurs que les cadres du secteur public «n'accordent pas à la rémunération liée à la performance la même valeur qu'à de nombreuses autres caractéristiques de travail, comme les possibilités d'avancement ou de mobilité de carrière, le sens d'accomplir une mission, la reconnaissance des accomplissements, le respect et un traitement équitable de la part des collègues.»103 Dans près de 80% des offices concernés, l'étude réalisée par l'OFPER sur l'application du salaire à la performance montre que le salaire au mérite n'a pas introduit de hausse de motivation et de rendement104. La mise en place d'une rétribution axée sur la performance présuppose la mise en place d'un système d'évaluation des performances basé sur la définition préalable d'objectifs. Il faut également fixer clairement les critères qui fixent le lien entre l'augmentation de salaire et les résultats individuels et/ou de groupe. De ce point de vue, le système mis en place en 1996 pour l'administration ne semble pas encore donner satisfaction. Les Commissions de gestion sont conscientes de la

difficulté qu'il y a à mesurer les résultats dans le secteur public. La valeur créée par les efforts d'un agent ou d'un groupe est souvent influencée par des facteurs extérieurs sur lesquels ils n'ont pas prise (changements budgétaires, décisions politiques, etc.). En plus, comme il n'y a pas de marché pour un grand nombre de prestations de l'administration, l'évaluation des performances repose par définition sur des juge- ments subjectifs émis par les supérieurs hiérarchiques. Le salaire au mérite: quelques chiffres Secteur privé Les enquêtes disponibles estiment que la part de rémunération variable est géné- ralement de 20 a 30% pour les dirigeants, de 10 à 20% pour les cadres supé- rieurs, de 8 à 12% pour les cadres, et de moins de 5% pour les non-cadres. Des chiffres plus précis nous sont fournis par une enquête effectuée en 1997 sur les salaires des cadres en Suisse. Selon cette étude, les primes reçues par les diri- 103 Organisation de coopération et de développement économiques, La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public — évaluation des effets, Paris, OCDE, études hors série sur la gestion publique, n° 15, 1997, p. 8. 104 Rapport de l'OFPER sur l'application du salaire au mérite 1996, du 4 juillet 1997. 4283

géants suisses d'entreprises, qui comprennent entre 250 et 500 collaborateurs, représentent 24% du salaire de base. Cette proportion est supérieure à celle ren- contrée en Grande-Bretagne (18%) et aux Pays-Bas (17%). Secteur public Pour le secteur public, les études de l'OCDE montrent que les suppléments de rémunération lies à la performance représentent de 3 à 20% du salaire de base. Quant aux primes, elles peuvent atteindre 20% du traitement de base, voire da- vantage pour les hauts fonctionnaires. Sources: - Le Gali, L.-M, La gestion des ressources humaines, Paris, PUF, Collection «Que sais-je?», 4e édition, 1992, p. 91; Lymberopoulos, N., «Studie Kadersaläre Schweiz und Europa», in: Kadersaläre Schweiz und Europa '9S - Zielbonus-Systeme als Leistungsanreiz, HandelsZeitung/Kienbaum und Partner, 1997; Maguire, M., Wood, K., «Rémunérations: quand la fonction publique imite le secteur privé», in: L'observateur de l'OCDE, Paris, no 175, avril/mai 1992, p. 31. Les commissions sont conscientes des difficultés d'application du salaire au mérite. Malgré ces difficultés et les doutes relatifs à la possibilité d'encourager une culture de performance par la rémunération du mérite105, les commissions ont tout lieu de penser que ce mode de rétribution se développera, ne serait-ce que parce que cette démarche participe d'une recherche d'efficacité à laquelle l'administration fédérale ne saurait se soustraire. Une telle démarche se développe également dans le secteur privé dont les systèmes de rémunération favorisent de plus en plus les prestations individuelles au détriment de l'adaptation collective des salaires106. Les commis- sions estiment cependant que les effets de la rémunération à la performance sur le fonctionnement et la productivité de l'administration devraient faire l'objet d'évaluations approfondies, les opinions sur la question étant plus souvent marquées par une certaine idéologie que par des faits. 335.4 Système de rémunération non-monétaire Si la rétribution monétaire est suffisamment transparente dans l'administration fédé- rale, il n'en va pas de même des éléments de rémunération indirecte. La Confédéra- tion connaît en effet toute une série de formes de rémunération indirecte («fringe benefits»), telles: - abonnement de chemin de fer demi-tarif gratuit pour l'ensemble du personnel fédéral ou rabais de 20% sur l'abonnement général; - gratuité de l'abonnement général pour certaines catégories de personnel de l'Office fédéral des transports (OFT); - prise en charge à raison d'un tiers des primes de l'assurance accidents non profes- sionnels; - paiement des frais d'assurances maladie pour les instructeurs et pilotes du DMF; - prêts hypothécaires à des conditions préférentielles pour toutes les personnes assurées à la Caisse fédérale de pensions (CFP); - caisse d'épargne du

personnel fédéral; 105 Organisation de coopération et de développement économiques, Les traitements du privé pour le public: rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publi- que, Paris, OCDE, études sur la gestion publique, 1993. 106 Office fédéral de la statistique, Accords salariaux conclus pour 1997 dans les domaines couverts par une convention collective de travail, Berne, OFS, actualités OFS, août 1997. 4284

- voitures de fonction et logements de service pour certaines catégories de person- nel; - vols gratuits ou à tarifs préférentiels sur le réseau de Swissair pour les employés de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) ainsi que les conjoints et les en- fants de moins de 20 ans, etc. Ces éléments sont le résultat d'une évolution historique et sont nés dans des contex- tes institutionnels multiples. Certains poursuivent clairement des buts de politique du personnel (prêts hypothécaires), d'autres sont destinés à favoriser l'utilisation des transports publics (abonnements à demi-tarif). En comparaison avec le secteur privé, plus particulièrement avec les entreprises de taille identique, la Confédération offre peu d'avantages non-monétaires à son personnel. Dans les entreprises, on rencontre les formes suivantes: assurances complémentaires, voitures de fonction, participation plus élevée de l'employeur à la prévoyance professionnelle, réduction de prix sur certains produits, repas à prix réduits et crédits à taux préférentiels107. Il arrive sou- vent aussi que les avantages poursuivent des objectifs fiscaux. A la Confédération, rien de tel. Les Commissions n'ont pas analysé dans le détail toutes ces facilités, ce d'autant plus qu'elles ne sont pas recensées formellement. Elles doutent cependant de la justification actuelle de certaines d'entre elles. Les commissions estiment que ces facilités devraient faire l'objet d'une analyse sérieuse quant à leur légalité et à leur bien-fondé. Bien des avantages se basent en effet sur une interprétation très exten- sive de l'article 19 StF qui règle les facilités de transport accordées aux fonctionnai- res. Quelqu'en soit le résultat, les Commissions de gestion attendent qu'une plus grande transparence soit créée dans le domaine des avantages non-monétaires et que ces éléments, s'ils devaient se justifier, soient pris en compte dans les coûts de person- nel. Recommandation 13 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à procéder à une analyse approfondie de la légalité et de l'opportunité des avantages non-monétaires qui sont accordés actuellement à tout ou partie des agents de la Confédération. 336 Partenariat social L'examen d'une politique du personnel ne saurait se limiter uniquement aux mesu- res prises par l'employeur. Il doit également prendre en considération le contexte ainsi que les relations existant entre l'employeur et les salariés. Deux raisons à cela. D'une part la Suisse dispose d'une longue tradition en matière de concertation so- ciale, et cela aussi bien dans l'économie privée que dans le secteur public108. Il faut 107 Cité in: Schedler, K., Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, 1993, page 168. 108 On constate d'ailleurs que dans la plupart des pays où le système de négociations collec- tives est bien développé dans les services publics, c'est aussi le cas dans le secteur privé. Cf. notamment Organisation de coopération et de développement économiques, La dé- termination des rémunérations et les systèmes de rémunération dans la fonction publique des pays de l'OCDE, Paris, OCDE, études hors série sur la gestion publique, n° 2, 1994, p. 20 ss. 4285

relever d'autre part le haut degré de syndicalisation du personnel fédéral. En effet, si l'on prend en compte les employés des PTT (Poste/Swisscom) et des CFF, on cons- tate qu'environ 70% des agents fédéraux sont membres d'une association du person- nel; au niveau de l'administration centrale, le degré d'organisation du personnel est cependant plus faible. Dans l'administration générale de la Confédération (sans le DMF), le taux

d'affiliation est de l'ordre de 50%IOT. Les organisations syndicales sont régulièrement consultées par l'OFPER ou le chef du DFF sur les questions qui touchent à l'ensemble de la fonction publique fédérale. Chaque automne, dans le cadre des discussions sur le budget de la Confédération, elles participent activement aux discussions portant sur la politique des salaires de la Confédération. Les Commissions de gestion ont pu se rendre compte que, à la Confédération, l'exercice du partenariat social est fortement conditionné par le rapport juridique particulier qui lie les agents à l'Etat. Dans le secteur privé, les relations d'emploi sont basées sur la notion de contractualisation individuelle et/ou collective entre l'employeur et l'employé. Les parties négocient à parts égales. Dans les cas où en- treprises et associations du personnel ne parviennent pas à un accord, elles mettent sur pied une commission d'arbitrage commune qui propose des solutions. On peut donc parler d'un partenariat. A la Confédération, les rapports de service entre les agents et l'administration sont, en principe, fondés par un acte à caractère unilatéral (décision, ordonnance, loi). Il est donc usurpé de parler de partenariat, l'employeur ayant toujours la possibilité, en théorie du moins, d'imposer finalement son point de vue aux salariés par une décision unilatérale. Dans le secteur public fédéral, le parte- nariat social ne donne pas lieu à de véritables négociations, mais se résume plutôt à des consultations ou des échanges de vues entre employeur et salariés. D'ailleurs, en comparaison internationale, rares sont les pays qui permettent aux syndicats de la fonction publique de réellement négocier sans aucune contrainte. Dans certains pays, notamment au Canada, au Royaume-Uni et au Japon, la fixation des rémunérations est le fait de commissions d'études indépendantes qui font des propositions à l'intention soit du Gouvernement, soit du Parlement110. Lors des discussions avec les syndicats, l'employeur est représenté tantôt par les dirigeants de l'OFPER tantôt par le chef du DFF. La marge de manœuvre de ces derniers est cependant extrêmement restreinte du fait d'une part de la compétence budgétaire du Parlement, et d'autre part de l'existence de clauses légales d'augmentation des salaires à l'ancienneté. Les projets négociés entre partenaires sociaux ne sont jamais définitifs. Les accords intervenus n'ont que le caractère de recommandations. Ils peuvent être remis en question aussi bien par le Conseil fédé- ral que par le Parlement, et ce sans que les représentants des salariés n'aient la pos- sibilité de s'y opposer. D'ailleurs, les associations de personnel se plaignent fré- quemment de ne jamais avoir en face d'eux, lors des discussions, celui qui décide en dernier ressort. Pour les représentants de l'OFPER et du DFF, il n'est pas aisé de jouer le rôle de l'employeur car ils sont également soumis aux prérogatives budgétai- res du Parlement. A cela s'ajoute un paradoxe: les participants aux négociations côté 109 Fludcr, R., Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz: Entstehung, Mitgliederschaft, Organisation und Politik seit 1940, Zürich, Seismo Verlag, 1996, page 295. 110 Organisation de coopération et de développement économiques, La détermination des rémunérations et les systèmes de rémunération dans la fonction publique des pays de l'OCDE, Paris, OCDE, études hors série sur la gestion publique, n° 2, 1994, page 16 ss. 4286

administration sont eux-mêmes des salariés de la Confédération. Dans les faits, l'OFPER et le DFF ont plutôt un rôle de médiateurs. On attend d'eux d'une part qu'ils défendent les intérêts de la Confédération comme employeur et d'autre part qu'il soient, auprès du Conseil fédéral et du Parlement, le porte-voix du personnel. C'est là une tâche délicate qui rend extrêmement difficile l'exercice d'un véritable partenariat social. De leur côté, les représentants des employés sont impuissants puisqu'ils ne disposent de pratiquement aucun instrument d'action pour faire valoir leurs vues. En effet, l'accord des syndicats n'est pas une

condition nécessaire à l'entrée en force d'une décision en matière de personnel. En cas de désaccord entre l'employeur et les asso- ciations d'employés, le Conseil fédéral et le Parlement peuvent passer outre. L'exercice du droit de grève étant prohibé par la loi (art. 23 StF), les syndicats n'ont finalement que l'instrument de la manifestation pour se faire entendre111. L'interdiction de la grève pour les agents publics repose sur l'idée qu'il existe une différence fondamentale entre les fonctionnaires et les salariés privés: en ne remplis- sant pas les obligations liées à sa fonction, le fonctionnaire agit contre la collectivité et non contre son employeur112. Cette restriction au droit de grève est compensée par l'existence d'une certaine garantie de l'emploi. Notons que plus que la moitié des cantons ne prohibent pas explicitement l'usage de la grève pour leurs agents (AG, AI, AR, BL, BS, GE, GL, NE, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). Quant à la législation jurassienne, elle reconnaît même le droit de grève des fonctionnaires113. Les Commissions de gestion ont pu constater l'existence d'un certain malaise entre les partenaires sociaux. Les désaccords semblent nombreux. Les associations de personnel estiment que la Confédération n'est plus un partenaire fiable. Elles se plaignent des mesures prises par la Confédération en général et par l'OFPER en particulier, l'avalanche des projets et réformes cachant selon elles une incapacité à définir un concept clair en matière de personnel. Les associations du personnel re- grettent également de ne pas toujours être consultées sur des décisions touchant au personnel et critiquent la politique des faits accomplis du Conseil fédéral sur certai- nes questions (allocations diplomatiques). Quant au Parlement, il a tendance à re- mettre systématiquement en question les accords passés entre les partenaires so- ciaux. L'OFPER reproche quant à lui aux associations de personnel de ne s'occuper que de la seule préservation des acquis et de revendiquer toujours plus d'avantages particuliers. En cas de désaccord, les associations du personnel ne se sentent pas solidaires des décisions prises par l'autorité et refusent d'en porter la responsabilité à l'égard de leurs membres. A cette difficulté s'ajoute le fait que les associations de personnel sont divisées sur les sacrifices à consentir. Les Commissions de gestion ont pu également constater que l'exercice du partena- riat social, tel qu'il est pratiqué actuellement, est une institution très largement cou-

1 ' ' L'article 23 StF contient une interdiction illimitée de la grève des fonctionnaires (1er al. «Il est interdit au fonctionnaire de se mettre en grève et d'y inciter d'autres fonctionnai- res.») 112 Cf. chiffre 223.4 du message du Conseil fédéral du 13 juin 1983 concernant la Charte sociale européenne; FF 1983 II 1273. Voir aussi le chiffre 41 du message du Conseil fé- déral du 30 janv. 1991 sur l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme et une modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire; FF 1991 I I 129 113 Article 43 de la loi du 26 oct. 1978 sur le statut des magistrats, fonctionnaires et em- ployés de la République et Canton du Jura. 4287

lumière. Elle correspond à l'évolution des rapports sociaux, mais ne répond pas à la volonté du législateur de 1927. En effet, le StF ne prévoit pas expressément de rela- tions directes entre l'employeur et les syndicats, mais institue une commission pari- taire pour les questions ayant trait à la réglementation des rapports de service (art. 65 et 66 StF). La commission paritaire est composée pour moitié de représentants du personnel et pour moitié de membres désignés par le Conseil fédéral. Aux termes de la loi, la commission paritaire donne son avis sur les dispositions d'exécution du StF, sur d'éventuelles révisions du StF ainsi que sur les questions de principe concernant le personnel et les salaires en général. Elle prend avant tout position lors d'un éventuel conflit portant sur des questions fondamentales de politique du personnel. Elle est également l'organe qui élit les représentants du personnel au sein de divers organismes fédéraux. Les Commissions de

gestion ont été surprises de constater que, depuis plus de deux décennies, il n'a jamais été fait appel aux services de la commission paritaire s'agissant de la politi- que du personnel. Dans les faits, elle ne joue qu'un rôle d'élection et n'a aucune influence concrète. Ni l'OFPER, ni le DFF n'ont pu donner aux commissions les raisons de cette situation. Pour les Commissions de gestion, le partenariat social, tel qu'il existe aujourd'hui, n'est pas satisfaisant, la législation ne donnant pratiquement aucune compétence au Conseil fédéral et aux associations d'employés en matière de négociation. Si une telle situation est demeurée incontestée en période de prospérité économique où les revendications des associations de personnel pouvaient être exaucées, les Commis- sions de gestion sont de l'avis que ce type de relations ne répond plus aux exigences du temps. En effet, les transformations du service public fédéral (réformes adminis- tratives, privatisations, réduction des effectifs, augmentation de la mobilité profes- sionnelle et géographique, etc.) et la dégradation des finances publiques nécessitent une nouvelle forme de relations et une culture de dialogue social entre employeur et salariés. Il n'est plus possible d'imaginer que l'Etat-employeur est détenteur de la puissance publique et que le fonctionnaire est soumis à son pouvoir et à son droit. Pour les commissions, il est impératif de reconnaître le fait syndical comme partie intégrante de la politique du personnel de la Confédération et de le rapprocher du système de relations professionnelles pratiquées dans le secteur privé. Ce faisant, il y a lieu de se demander si les négociations ne devraient pas, à l'avenir, prendre un tour plus différencié en fonction des différents secteurs de l'administration (administration centrale, offices soumis aux principes de la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires [GMEB], etc.). Les commissions sont égale- ment de l'avis que le règlement des conflits survenant entre les partenaires sociaux ne devrait pas déboucher sur une décision de l'autorité, mais épuiser d'abord toutes les possibilités offertes par les négociations. En cas d'échec, il faut mettre sur pied des procédures de conciliation et d'arbitrage offrant pour les parties des garanties d'indépendance et d'impartialité. C'est d'ailleurs ce qu'exigé la convention OIT no 151, ratifiée par la Suisse en 1980"l4. De plus, les Commissions de gestion estiment qu'il est nécessaire d'associer les syndicats au processus de réforme de l'administration. En effet, la modernisation de Convention n° 151 du 27 juin 1978 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, RS 0.822.725.1. Cf. aussi le message du Conseil fédéral du 23 avril 1980 concernant deux conventions internationales du travail; FF 1980 II 444 4288

l'administration ne saurait être ni refusée, ni imposée, ni octroyée. Elle doit être négociée avec des partenaires égaux en droit. Cela suppose que les associations de personnel se sentent liées par les décisions prises en commun et qu'elles en portent également la responsabilité à l'égard de leurs membres. Il serait judicieux par ailleurs que les négociations entre employeur et employés dépassent le cercle étroit des questions d'ordre salarial pour aborder également les aspects non salariaux tels l'aménagement du temps de travail, la sécurité et l'hygiène au travail, la formation et le perfectionnement professionnel, l'évaluation des performances, l'égalité des sexes, la représentation des minorités linguistiques, etc. En effet, les Commissions de gestion ont pu constater que ces questions passent souvent au second plan des négociations entre partenaires sociaux. Finalement, si les rapports de travail des agents publics devaient s'aligner sur ceux du secteur privé, il y aurait lieu de s'interroger sur l'interdiction du droit de grève. Il s'agit d'une question très controversée aussi bien sur le plan politique que sur le plan juridique. Si une telle interdiction peut être concevable pour le personnel exerçant une tâche de puissance publique (armée, diplomatie, organes judiciaires, douanes, etc.) ou pour les services dont

l'interruption mettraient en danger la population (services essentiels), elle se justifie moins pour l'administration de prestations. Dans son message à l'appui de la nouvelle constitution fédérale, le Conseil fédéral relève d'ailleurs que «comme toutes les catégories de personnes du service public n'assurent pas un service essentiel, elles ne doivent pas se voir interdire par principe le recours à la grève.»115 Fort de ces considérations, les commissions sont d'avis que la question de l'interdiction du droit de grève pour les fonctionnaires fédéraux devra être réexami- née dans le cadre de la révision du StF, et ce à la lumière des récentes discussions sur la révision de la constitution fédérale. Il s'agira également dans ce contexte de formuler les droits de participation des travailleurs, à l'instar de ce qui existe dans le secteur privé. Dans les domaines de l'administration où des contrats collectifs de travail pourraient voir le jour, il faudra veiller à ce que les exigences de la paix du travail soit respectées. Recommandation 14 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir les conditions d'exercice du partenariat social et à formuler dans ce cadre les rôles revenant aux partenaires sociaux. Le Conseil fédéral est également invité à proposer, dans le cadre de la révision du statut des fonctionnaires, les procédures nécessaires des- tinées à régler d'éventuels différends entre les partenaires sociaux. 337 Information du personnel L'information joue un rôle essentiel dans la mise en oeuvre efficace d'une politique du personnel ainsi que dans le bon fonctionnement d'une organisation. Une bonne politique du personnel est dénuée d'effets si elle reste inconnue des employés. Une mauvaise information du personnel peut quant à elle avoir des effets désastreux sur la motivation des employés. 115 Cf. le commentaire de l'article 24 dans le message du Conseil fédéral du 20 nov. 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 1 4289

La Confédération ne dispose pas d'une politique d'information uniforme en matière de personnel. L'information des employés est principalement du ressort des dépar- tements et des offices qui disposent de bulletins d'informations dont la régularité de parution et les contenus sont très variables. Contrairement à ce qui existe à la Poste, à Swisscom, aux CFF ou encore dans les grandes entreprises privées, le Conseil fédéral ne dispose pas d'un instrument particulier pour informer son personnel. On objectera que l'OFPER édite des circulaires à l'attention des salariés. Il s'agit cepen- dant d'informations épisodiques qui touchent avant tout des questions salariales ou de formation. De même, en ce qui concerne la réforme de l'administration, la Chan- cellerie élabore des bulletins d'information. Ces types d'information sont ponctuels et ils ne font pas partie d'un concept d'ensemble d'information du personnel. En outre, lorsque le Conseil fédéral prend des mesures en matière de personnel ou d'organisation, il informe souvent les médias plutôt que le personnel. Cela a pour effet que les employés apprennent les mesures qui les concernent par la télévision, la radio ou la presse, et non directement par leur employeur. Une telle situation est peu satisfaisante. Les Commissions de gestion sont d'avis que l'information donnée au personnel de l'administration générale de la Confédération devrait être repensée et améliorée: c'est par le Conseil fédéral que le salarié doit apprendre les faits et décisions qui engagent son avenir. Il conviendrait aussi de donner, lorsque c'est possible, des indications quant aux intentions du gouvernement. De tels éléments permettraient de mieux faire participer les agents à la compréhension des activités gouvernementales, et de leur donner l'occasion de s'y identifier. Ce point est particulièrement impor- tant. En effet, les commissions ont pu se rendre compte que le personnel fédéral s'identifiait peu à la Confédération en tant qu'employeur. Lorsqu'il y a identifica- tion, celle-ci s'effectue souvent par rapport à un office ou un département ou alors par référence à un domaine d'activité ou à un chef de département. Il n'existe pas de culture d'entreprise de l'administration générale

de la Confédération, ni de valeurs communes partagées par tous les niveaux de l'administration du Conseil fédéral jusqu'aux fonctions subalternes. Pour les Commissions de gestion, il est impératif que le Conseil fédéral cherche à améliorer le contact direct avec ses employés et qu'il développe une approche plus personnalisée. Plusieurs instruments sont possibles: magazine d'information, lettres d'information, conférence des cadres, Internet, etc. De tels outils doivent permettre de rapprocher les salariés de leur employeur, de renforcer le sentiment d'appartenance et d'assurer l'éclosion d'une culture d'entreprise. Ils doivent concou- rir également à dissiper de nombreuses anxiétés par rapport aux réformes à venir (réforme du gouvernement et de l'administration, réforme du statut de la fonction publique fédérale) et vaincre ainsi certaines résistances aux changements. La preuve qu'une bonne information est un préalable à toute réforme nous est donnée par le DMF. Grâce à une politique d'information offensive et une forte implication des chefs de départements successifs, le département a pu procéder sans problèmes particuliers à la plus vaste réorganisation de son histoire. Pour être efficace, l'information ne doit pas seulement être conçue du haut vers le bas. Elle doit se faire également du bas vers le haut afin que les autorités en charge du personnel perçoivent les attentes des collaborateurs. A cet égard, il faut saluer les initiatives prises récemment par l'OFPER et par le DMF qui ont réalisé des sondages d'opinion auprès de leurs collaborateurs. De tels efforts doivent être encouragés. 4290

Recommandation 15 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à réexaminer les structu- res et les instruments d'information du personnel de l'administration générale de la Confédération. Le Conseil fédéral veillera à créer un moyen permettant d'informer à temps, régulièrement et directement les agents sur les décisions et les thèmes qui les touchent directement (révision de la législation sur la fonction publique fédérale, réforme de l'administration, etc.). 4 Conclusions 41 La politique du personnel en général: les problèmes et contraintes qui se posent Rares sont les processus qui permettent d'influer sur le fonctionnement d'une orga- nisation avec autant d'efficacité que la gestion des ressources humaines. Colonne vertébrale de l'administration, le personnel doit être situé au centre des préoccupa- tions de toute organisation soucieuse de son fonctionnement. Cette vision des choses ne s'est pas encore suffisamment imposée à la Confédéra- tion. C'est ainsi que la politique du personnel ne fait pas partie intégrante de la politique gouvernementale telle qu'elle est exposée dans le plan de la législature 1996-1999. En outre, il n'existe aucun lien direct entre d'une part les objectifs du Conseil fédéral et les tâches à accomplir et d'autre part les ressources humaines nécessaires à leur réalisation. La politique du personnel est aussi largement absente du projet de réforme du gouvernement et de l'administration qui privilégie les structures et les procédures davantage que les ressources humaines. Pour les Commissions de gestion, la politique du personnel de la Confédération manque d'orientation précise. Les lignes directrices du Conseil fédéral en matière du personnel sont souvent inconnues, voire ignorées par les départements. De plus, elles sont appliquées de manière inégale et ne font l'objet d'aucune évaluation quant à leurs effets. De manière générale, les Commissions de gestion regrettent l'absence d'une vision stratégique en matière de personnel. La politique menée dans ce domaine est tour- née essentiellement vers l'administration des postes et des salaires plutôt que vers la- gestion des ressources humaines. Les décisions qui sont prises en matière de person- nel s'inscrivent dans le court terme et sans vision d'ensemble. Cette situation trouve son origine tout d'abord dans les contraintes liées à l'accroissement du déficit de la Confédération. Le personnel représente à la Confédération, comme dans d'ailleurs toute entreprise, une charge financière importante.

Face à l'évolution déficitaire des finances fédérales, la recherche d'économies à court terme figure momentanément au premier plan de la politique du personnel de la Confédération et relègue au second plan toutes perspectives à long terme. Il faut souligner ensuite que la Confédération n'est pas un employeur homogène. Les tâches qui lui sont dévolues sont très disparates. Elles vont d'activités de puissance publique aux tâches de production en passant par les activités d'information et de conseil. Au niveau institutionnel, la politique du personnel est caractérisée par la multipli- cité des acteurs engagés: Parlement, Conseil fédéral, Département fédéral des finan- 4291

ces, départements et offices fédéraux, Office fédéral du personnel, partenaires so- ciaux. Les objectifs qu'ils défendent sont souvent contradictoires: d'un côté on demande un fonctionnement de l'administration au meilleur prix, quitte à voir des pans entiers de l'administration confiés au secteur privé, d'un autre côté, on attend des agents publics qu'ils garantissent un service public impartial et indépendant. Ce faisant, la politique du personnel est tiraillée entre des forces centripètes (Départements et offices fédéraux) et centrifuges (Parlement, Conseil fédéral. Dé- partement fédéral des finances, Office fédéral du personnel, représentants des em- ployés). // en résulte des concurrences qui nuisent à une vision d'ensemble. C'est notamment le cas entre le Parlement et le Conseil fédéral d'une part, et entre certains départements et l'OFPER d'autre part. Finalement, on constate ces dernières années, sur le plan de l'organisation, une tendance à la décentralisation voire à l'autonomisation d'activités étatiques dans la mouvance de la Nouvelle gestion publique (offices gérés selon le principe des man- dats de prestations et d'enveloppes budgétaires, Institut fédéral de la Propriété intel- lectuelle, etc.). Au modèle bureaucratique et unitaire se substitue ainsi un modèle polycentrique qui comprend des pôles de pouvoirs plus ou moins importants. Tous ces éléments rendent difficiles l'élaboration d'une politique du personnel qui présente unité et cohérence. Pour les Commissions de gestion, il est essentiel de mettre en place une gestion stratégique des ressources humaines au plus haut niveau des structures de l'Etat. Le Conseil fédéral doit davantage s'investir en tant que collège dans la gestion des ressources humaines. Le rôle et les compétences de l'OFPER vis-à-vis des départe- ments doivent être redéfinis et renforcés. // importe également de réduire le nombre des acteurs, et notamment de redéfinir la fonction du Parlement en matière de per- sonnel. A l'heure actuelle, la politique du personnel de la Confédération est surdé- terminée par le Parlement qui fixe à la fois le nombre de postes autorisés, le budget du personnel ainsi que l'échelle des salaires. Le Parlement pourrait à l'avenir se limiter à fixer un plafond des dépenses de personnel, le Conseil fédéral étant libre, avec des partenaires sociaux égaux en droit, de déterminer les relations d'emploi des agents ainsi que la politique salariale. Cette délégation des compétences du Parle- ment n'est pas sans risques et doit être impérativement contrebalancée par un certain nombre d'instruments comme le contrôle de gestion (controlling), la remise de rap- ports (reporting) et la complète transparence des coûts de personnel. 42 Le Statut des fonctionnaires est-il un obstacle à une gestion moderne des ressources humaines? On a pris pour habitude de vouer le Statut des fonctionnaires aux gémonies et d'en faire le principal obstacle à la mise sur pied d'une politique moderne de la gestion des ressources humaines. A vrai dire, les Commissions de gestion ont pu constater que la loi actuelle offre de nombreuses possibilités qui sont peu ou prou appliquées. Si l'on exclut les prescriptions en matière de salaires et de voies de recours qui sont par trop rigides, la loi actuelle ne s'oppose nullement à des pratiques d'individualisation, à la contractualisation, à des recrutements de qualité ou à l'introduction de méthodes modernes de gestion. Le problème de rigidité du statut de la fonction publique se situe moins dans la

loi que dans l'application qui en a été 4292

faite par l'administration ces soixante-dix dernières années, d'ailleurs largement étayée par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il en va de même du plafonnement du personnel dont les Commissions de gestion et les Commissions des finances ont déjà réclamé depuis longtemps la suppression116. L'argument de la rigidité de la loi ou du plafonnement dû personnel ne résiste pas à une analyse sérieuse. Les problèmes qui se posent en matière de politique du per- sonnel ne se situent pas avant tout dans les textes mais dans les pratiques qui ont été développées. C'est pourquoi, de l'avis des commissions, il faut se garder de l'illusion que la révision de telle ou telle loi permettra de transformer fondamenta- lement la politique du personnel de la Confédération. La mise sur pied d'une politi- que active de gestion des ressources humaines présuppose un nouvel esprit, une nouvelle philosophie d'entreprise qui soit partagée par l'ensemble du personnel de la Confédération et avant tout par les cadres dirigeants. C'est une évolution qui deman- dera du temps et qui ne pourra être décrétée du jour au lendemain. Selon les Commissions de gestion, il est également essentiel de développer une nouvelle culture du management et du leadership. Actuellement, la priorité est en- core donnée dans l'administration à la spécialisation. Les notions de responsabilisa- tion, de compétitivité, d'évaluation, de prise de risques, de performance sont encore considérées avec réticence. Les Commissions de gestion sont d'avis que l'administration a besoin de moins de spécialistes et de davantage de chefs, et plus particulièrement de chefs qui soient sensibles à la dimension fondamentale des ressources humaines dans le processus de gestion. La politique du personnel de la Confédération doit également encourager la polyvalence et l'employabilité du per- sonnel au sein de l'administration et sur le marché du travail. Cela présuppose un effort de sélection et de formation particulièrement important ainsi qu'un accroisse- ment de la mobilité professionnelle (programmes d'échanges entre unités de l'administration ainsi qu'entre l'administration fédérale, les cantons, les communes et le secteur privé). Enfin, il importe de revaloriser également le rôle des agents publics. A l'heure actuelle, ces derniers vivent une crise d'identité qui est liée à la remise en cause du rôle de l'Etat. Or, les Commissions de gestion ont pu s'en rendre compte, la fonction publique fédérale réalise un travail remarquable dans des conditions souvent diffi- ciles. Tout entière au service du public, soumise au pouvoir politique, elle est l'un des piliers les plus solides de la démocratie. 43 De la comparabilité du secteur public avec le secteur privé II est fréquent de comparer la gestion des ressources humaines dans le secteur public avec celle prévalant dans le secteur privé. Or si une telle comparaison a pour avan- tage certain de montrer dans quelle direction pourrait s'orienter la gestion des res- sources humaines dans le secteur public, elle a aussi ses limites. La Confédération est soumise, comme employeur, à certaines contraintes. Il y a tout d'abord la con- trainte d'ordre politique. La vocation de l'administration est de servir la collectivité, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens égaux entre eux, et ce dans le respect des lois et règlements et sous l'autorité du pouvoir politique auquel elle est rattachée. Cela signifie que la fonction publique doit agir dans un contexte dont les finalités, les 116 Motion de la Commission de gestion et de la Commission des finances du Conseil national relative au plafonnement des effectifs (du 29 janv. 1991); BÖ N 1991 703 4293

moyens et les valeurs ne sont pas identiques à celles du secteur privé. Cela pose des exigences spécifiques à la politique du personnel. La fonction publique doit également être le reflet de l'Etat qu'elle sert aussi bien en matière d'égalité des sexes que de représentativité des langues nationales, des ré- gions et des partis politiques. Finalement, en tant

qu'employeur, l'Etat a également une responsabilité sociale et une fonction de modèle à l'égard de la société et du secteur privé. La Confédération ne peut uniquement employer les personnes les plus performantes. Elle doit égale- ment donner sa chance à certaines catégories de personnel qui sont défavorisées sur le marché du travail tels les apprentis, les handicapés et les chômeurs. Cela signifie que la politique du personnel de la Confédération ne saurait être inspirée unique- ment par une démarche entrepreneuriale basée sur l'efficacité. D'un autre côté, l'Etat-employeur ne peut pas ignorer les contraintes du marché du travail et les pressions qu'une fonction publique trop nombreuse génère sur les comptes publics. Il faut souligner également que, exception faites de certaines pro- fessions de monopole et de certaines carrières, la Confédération travaille sur le même marché de l'emploi que le secteur privé. Dans ce domaine, la politique sala- riale joue un rôle déterminant. Actuellement la politique salariale de la Confédéra- tion ne prend pas suffisamment en compte les évolutions positives ou négatives des salaires dans le secteur privé. La Confédération n'est pas à même de réagir rapide- ment aux modifications générales ou sectorielles du marché du travail. Dans ce domaine, les Commissions de gestion sont d'avis que la politique de la Confédéra- tion en matière salariale doit être redéfinie afin de répondre de manière plus souple et plus différenciée aux conditions du marché du travail. 44 Les fonctionnaires sont-ils devenus inutiles? Dans la majorité des cantons et des pays européens, les agents publics sont couverts par un ensemble de règles législatives à dimension protectrice. L'existence de ces normes est censée mettre le fonctionnaire à l'abri de l'arbitraire des autorités politi- ques ou du supérieur hiérarchique' et d'assurer son indépendance professionnelle notamment vis-à-vis des citoyens. La garantie du poste et sa nécessité pour l'ensemble de l'administration fédérale sont parmi les points qui donnent lieu à controverses. D'aucuns y voit un facteur d'inefficacité. La garantie du poste et les automatismes salariaux peuvent devenir un refuge irréductible pour l'inertie et l'incompétence, non pas parce que la loi y concourt, mais si les chefs responsables, craignant les situations de conflits avec leur subordonnés, n'exercent pas voire ne peuvent pas exercer correctement leur rôle de conduite. Ce qui est en cause une fois de plus, ce n'est pas le principe de la garantie du poste de travail, mais son applica- tion dans la pratique. D'ailleurs la garantie du poste est aménagée de manière très variable. Elle existe pour les fonctionnaires pour une durée de quatre ans. En revan- che, elle est inexistante pour les employés et autres auxiliaires. Face à l'évolution des tâches de l'Etat et au rapprochement du marché de certaines activités étatiques, il est justifié de se demander s'il est devenu nécessaire d'assurer à l'ensemble des fonctionnaires une garantie de poste statutaire. Les Commissions de gestion sont d'avis que la garantie du poste pourrait se justifier encore pour les tâches de puissance publique ainsi que pour les activités où les agents sont appelés à sauvegarder l'intérêt public («noyau dur» de la fonction publique). En revanche, 4294

pour l'administration dont les tâches sont identiques ou comparables à celles du secteur privé, elle ne se justifie plus. Il serait possible de la supprimer définitive- ment, à l'instar de certains cantons, ou de la remplacer par une garantie d'emploi assorties de certaines obligations (notamment quant à la mobilité géographique et professionnelle, etc.). Il ressort de ce qui précède que la politique du personnel de la Confédération subit actuellement une profonde mutation. Cette mutation pose de nombreux problèmes: la politique du personnel doit-elle refléter l'organisation administrative ou l'inverse? La fonction publique est-elle appelée à disparaître au profit de l'émergence d'une pluralité de fonctions publiques, de plus en plus distinctes par leur statut et leurs branches d'activités? Jusqu'où doit aller la décentralisation des compétences? Pour les Commissions de gestion, l'enjeu ne se situe pas

seulement dans l'aménagement des formes de travail mais avant tout dans le défi culturel qui con- siste à repenser le rôle dévolu à la fonction publique au sein de la société et du prix que cette dernière est prête à payer. Il faut être conscient que cette entreprise est une activité de longue haleine. Elle nécessite une approche progressive plutôt qu'une transformation soudaine et radicale. C'est pourquoi, elle devra disposer d'un appui politique ininterrompu tant du Conseil fédéral que du Parlement et des partenaires sociaux. 5 Suite des travaux Sur la base de leurs observations, les Commissions de gestion proposent au Conseil fédéral d'examiner les recommandations suivantes: Recommandation 1 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à proposer, dans le cadre de la révision du statut des fonctionnaires, les modifications permettant de trans- férer au Conseil fédéral les compétences du Parlement en matière de plafonne- ment du personnel et d'aménagement du système salarial. Ce transfert de compétences devra respecter les compétences du Parlement en matière budgétaire et de haute surveillance. C'est pourquoi le Conseil fédéral •devra montrer dans son message comment et avec quelle fréquence il entend renseigner le Parlement au sujet de l'utilisation qu'il fait de ses compétences. Le Conseil fédéral doit fournir au Parlement toutes les données nécessaires permet- tant à ce dernier d'exercer ses compétences financières et de contrôle. Recommandation 2 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à intégrer la gestion des ressources humaines comme composante stratégique de la gestion des affaires gouvernementales et de réviser dans ce sens les lignes directrices en matière de personnel. Les nouvelles lignes directrices doivent traduire de manière simple la philosophie et les valeurs que le Conseil fédéral se propose de défendre en ma- tière de gestion des ressources humaines. Le Conseil fédéral veillera également à ce que ces lignes directrices soient appliquées de manière uniforme et les adapte- ra régulièrement à l'évolution de l'environnement socio-économique. 4295

Recommandation 3 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à mieux coordonner dans le temps et sur le plan du contenu la révision du statut des fonctionnaires, la ré- forme du gouvernement et de l'administration ainsi que l'introduction de la nou- velle gestion publique. Recommandation 4 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir le rôle de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Ce dernier ne doit plus être chargé d'intervenir dans la gestion opérationnelle des affaires de personnel des dépar- tements, mais de proposer et de surveiller l'application des principes et de la stratégie du Conseil fédéral en matière de gestion des ressources humaines. Ce faisant, le Conseil fédéral veillera à doter l'OFPER des compétences nécessaires lui permettant de s'imposer vis-à-vis des départements. Si un département prési- dentiel venait à voir le jour, il faudrait rattacher l'OFPER à ce dernier. Recommandation 5 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à proposer, dans le cadre de la révision du statut des fonctionnaires, une simplification des voies et des instances de recours existantes, et ce notamment en matière de rémunération et d'éléments de salaires liés à la performance. Recommandation 6 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à prendre sans délai les décisions nécessaires permettant la mise sur pied rapide d'un système simple et unifié de gestion informatisée du personnel et des coûts. Dans ce domaine, les besoins essentiels de la Confédération doivent prendre le pas sur les besoins spé- cifiques des départements et des offices. Le Conseil fédéral veillera à ce que ce système soit opérationnel et suffisamment testé avant que la nouvelle loi sur le personnel fédéral entre en vigueur. Recommandation 7 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral - à redéfinir l'ensemble de ses pratiques en matière de recrutement du person- nel et à développer une approche marketing. Il convient notamment de déve- lopper des formes de recrutements différenciées suivant les

secteurs du mar- ché de l'emploi et suivant que l'on fasse appel au recrutement externe ou au recrutement interne (recommandation 7.1). - à favoriser et à traduire dans les faits la mobilité professionnelle des agents. Le Conseil fédéral veillera notamment à créer, à l'échelon de la Confédéra- tion, un programme précis de mesures de formation, d'appréciation des quali- fications, de planification de carrière et d'échanges de personnel entre les cantons, les communes et le secteur privé. Dans ce contexte, les Commis- 4296

sions de gestion recommandent qu'en plus de la spécialisation des agents on tienne dûment compte de leur polyvalence, et ce particulièrement pour les ca- dres dirigeants, (recommandation 7.2). à élaborer un concept pour les postes de cadres qui permette notamment d'augmenter le nombre de femmes occupant des postes de cadres à la Confé- dération (recommandation 7.3). à formuler et à appliquer, à l'échelon de la Confédération, un programme de relève des cadres inspiré des programmes de valorisation des compétences («management development») du secteur privé (recommandation 7.4). Recommandation 8 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à évaluer systématique- ment l'efficience et l'efficacité des mesures de formation et de perfectionnement professionnel sur le fonctionnement de l'administration et à mettre en place un système de controlling de la formation. Recommandation 9 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de transférer l'organisation de la formation centralisée, actuellement aux mains de l'OFPER, à une structure extérieure à l'administration fédérale, voire de créer un centre de service. Cet organe offrirait des prestations de formation aux dé- partements et offices selon leurs besoins et moyennant rémunération. Recommandation 10 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à définir des indicateurs permettant d'appréhender plus étroitement qu'aujourd'hui l'ensemble des char- ges engendrées par chaque poste de travail. Ces indicateurs devront prendre en compte non seulement la rétribution des agents et les prestations sociales, mais également l'ensemble des coûts d'infrastructures, de recrutement, de formation, d'avantages non-monétaires, etc. Recommandation 11 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à compléter les systèmes statistiques existants de manière à pouvoir dresser chaque année des comparai- sons salariales actuelles et fiables entre l'administration générale de la Confédé- ration et le secteur privé. Les éléments à prendre en considération dans la défini- tion du salaire et de ces composantes doivent être transparents et identiques pour tous les employeurs. Recommandation 12 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir complètement sa politique salariale dans le sens des principes exposés dans le présent rapport. 4297

Recommandation 13 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à procéder à une analyse approfondie de la légalité et de l'opportunité des avantages non-monétaires qui sont accordés actuellement à tout ou partie des agents de la Confédération. Recommandation 14 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à redéfinir les conditions d'exercice du partenariat social et à formuler dans ce cadre les rôles revenant aux partenaires sociaux. Le Conseil fédéral est également invité à proposer, dans le cadre de la révision du statut des fonctionnaires, les procédures nécessaires des- tinées à régler d'éventuels différends entre les partenaires sociaux. Recommandation 15 Les Commissions de gestion invitent le Conseil fédéral à réexaminer les structu- res et les instruments d'information du personnel de l'administration générale de la Confédération. Le Conseil fédéral veillera à créer un moyen permettant d'informer à temps, régulièrement et directement les agents sur les décisions et les thèmes qui les touchent directement (révision

de la législation sur la fonction publique fédérale, réforme de l'administration, etc.). Les Commissions de gestion prient le Conseil fédéral de les informer, d'ici à la fin de l'année 1998, de la suite qu'il entend donner au présent rapport et d'en intégrer les principaux développements dans le cadre du message concernant le projet de nouvelle loi sur le personnel fédéral. Pour le groupe de travail La présidente: Heien Leumann-Würsch, deputee.au Conseil des Etats Le secrétaire: Philippe Schwab Pour les Commissions de gestion des Chambres fédérales Le président de la Commission de gestion du Conseil des Etats Peter Bieri, député au Conseil des Etats Le président de la Commission de gestion du Conseil national Alexander Tschäppät, conseiller national 40128 4298

Abréviations AC Assurance-chômage AF Arrêté fédéral AI Assurance-invalidité APG Allocations pour perte de gain ATF Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse AVS Assurance-vieillesse et survivants BOCE Bulletin officiel du Conseil des Etats BOCN Bulletin officiel du Conseil national cf. confère CFA Caisse fédérale d'assurance CFB Commission fédérale des banques CFP Caisse fédérale de pensions CdG Commissions de gestion des Chambres fédérales CdG-CE Commission de gestion du Conseil des Etats CdG-CN Commission de gestion du Conseil national ChF Chancellerie fédérale CO Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cin- quième du droit des obligations), RS 220 CPS Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0 CRA Commission suisse de recours en matière d'asile est. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, RS 101 DDC Direction du développement et de la coopération DFAE Département fédéral des affaires étrangères DFEP Département fédéral de l'économie publique DFF Département fédéral des finances DFI Département fédéral de l'intérieur DFJP Département fédéral de justice et police DFTCE Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie DGA Directives du Conseil fédéral du 28 août 1974 sur la gestion des affaires administratives de la Confédération DGD Direction générale des douanes DMF Département militaire fédéral EPF Ecole polytechnique fédérale FF Feuille fédérale LF Loi fédérale LEAC Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération LOGA Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LREC Loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, RS 171.1 OCDE Organisation de coopération et de développement économiques OFAC Office fédéral de l'aviation civile OFAM Office fédéral de l'assurance militaire OFAS Office fédéral des assurances sociales OFI Office fédéral de l'informatique OFPER Office fédéral du personnel OFS Office fédéral de la statistique OFT Office fédéral des transports OIT Organisation internationale du travail 4299

OJ Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, RS 173.110 OPCA Organe parlementaire de contrôle de l'administration RO Recueil officiel des lois fédérales RS Recueil systématique du droit fédéral SG Secrétariat général StF Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927, RS 172.221.10 4300

Glossaire Culture d'entreprise EPT Groupement PERIBU Taux de fluctuation Ensemble de valeurs, de normes et de façon d'agir qui mar- quent le comportement des collaborateurs à tous les niveaux, et contribuent ainsi à former l'identité particulière de l'entreprise. Effectif en équivalent plein temps: addition du taux d'activité des agents de l'administration (1 personne à 100% représente 1 EPT, deux personnes à 50% aussi). Lorsque le nombre d'offices fédéraux d'un département ou la nature des tâches l'exige, plusieurs offices fédéraux peuvent être groupés en groupement. Système de gestion informatisé des salaires

et du personnel de l'administration fédérale. Indique la proportion d'employés qui quittent une organisa- tion durant une période par rapport à l'ensemble des person- nes employées durant cette même période. 4301

Annexe l Liste des personnes entendues Administration fédérale - Monsieur Peter Hablützel, directeur de l'Office fédéral du personnel, Berne - Madame Mariette Bottinelli, directrice suppléante de l'Office fédéral du person- nel, Berne - Monsieur Thierry Borei, état-major de direction de l'Office fédéral du personnel, Berne - Monsieur Jean-Pierre Peternier, secrétaire général suppléant, secrétariat général du Département militaire fédéral, Berne — Madame Christine Schaad Hugli, cheffe de la section du développement du per- sonnel, secrétariat général du Département militaire fédéral, Berne - Monsieur le divisionnaire Paul Zollinger, sous-chef d'état-major, groupe du personnel enseignant, Département militaire fédéral, Berne - Monsieur Josef Doswald, secrétaire général, secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères, Berne - Monsieur Thomas Litscher, secrétaire général suppléant, secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères, Berne - Monsieur Hans-Rudolf Hodel, chef de la division du personnel, secrétariat géné- ral du Département fédéral des affaires étrangères, Berne - Monsieur Hans Brunner, secrétaire général suppléant, secrétariat général du Département fédéral de justice et police, Berne - Monsieur Daniel Uhlmann, chef du service des ressources du département, se- crétariat général du Département fédéral de justice et police, Berne - Monsieur Roberto Lombardi, chef du service de développement du personnel et de l'organisation, secrétariat général du Département fédéral de justice et police, Berne - Monsieur Didier Froidevaux, chef de la section des salaires et des conditions de travail, Office fédéral de la statistique, Berne - Monsieur Angelo Zanella, adjoinl scientifique, division de l'économie et des prix, Office fédéral de la stalislique, Berne - Monsieur Rolf Ritschard, adjoinl scientifique, Office fédéral de la slalistique, Berne — Monsieur Daniel Gruber, sous-direcleur, chef de la division des ressources; et de la gestion, Office fédéral des réfugiés, Berne - Monsieur Fritz Rindlisbacher, chef du personnel, Office fédéral des réfugiés, Berne Administration cantonale — Monsieur Jean-Pierre Brugger, chef du Service du personnel du canton de Neu- châtel, Neuchâtel - Monsieur Klaus Moser, chef de l'Office du personnel du canton de Berne, Berne - Monsieur Jean-Paul Weiler, chef de la division économie d'enlreprise el instru- ments de politique du personnel, Office du personnel du canton de Berne, Berne Organisation de salariés - Monsieur Rolf Seiler, président de la Fédéralion des syndicals chréliens du per- sonnel de la Confédéralion, des adminislrations publiques et des enlreprises suis- ses de transport, Berne 4302

- Monsieur Bernhard Schürch, vice-président de l'Union federative du personnel des administrations et des entreprises publiques (UF), Berne - Monsieur René Bauer, secrétaire de l'Union federative du personnel des admi- nistrations et des entreprises publiques (UF), Berne - Monsieur Martin Bolliger, président central de l'Association des cadres de la Confédération (ACC), Berne - Monsieur Hans Jung, vice-président de l'Association des cadres de la Confédéra- tion (ACC), Berne Organisations patronales et professionnelles — Monsieur Gerald Roduit, secrétaire général adjoint de la Fédération romande des syndicats patronaux, Genève - Monsieur Daniel W. Hefti, Union patronale suisse, Zurich - Monsieur Pierre Triponez, directeur de l'Union suisse des arts et métiers, Berne - Monsieur Heinrich Bütikofer, Société suisse des entrepreneurs, Zurich Secteur privé - Madame Carol Franklin Engler, cheffe du département des ressources humaines, Suisse de Réassurance, Zurich - Monsieur Jean-Daniel Mottas, vice-directeur, département des ressources humai- nes,

Nestlé SA, Vevey - Monsieur Gonzague Dufour, vice-président des ressources humaines, Philip Morris EEMA, Lausanne - Monsieur Walter Studer, Ressources Officer, Société de Banque Suisse, Baie 4303

Annexe 2 Traitements déterminants en 1997 Echelle des traitements (sans CFF) La rétribution donnant droit à la compensation du renchérissement est réputée com- pensée jusqu'au niveau de l'indice de déc. 1996 La réduction salariale imposée aux cadres (1% aux fonctionnaires rangés dans les classes 24 à 31 et 2% aux fonctionnaires hors classe) n'est pas prise en considération dans l'échelle des traitements. Classes de traitement Traitement annuel Minimum Maximum Fr. Fr. Hors classe selon article 36/3 StF Echelon I Echelon II Echelon III Echelon IV Echelon V Echelon VI Echelon VII 310 296 301 438 250 993 235 610 220 383 205 315 190 390 175 639 Rétribution brute Par mois (1/13) Minimum Maximum Fr. Fr. 23188 19307 18124 16953 15793 14645 13511 Rétribution nelle O Par mois (1/13), Jan. S déc. Minimum Maximum Fr. Fr. 20448 17 016 15 969 14 933 13 908 12 893 11889 Classes de traitement 31 30 29 28 27 26 25 24 23 22 21 20 19 18 17 16 15 14 13 12 11 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1 Degré infcr. 136 161 129 240 122358 115474 109 466 103 471 97475 91492 86409 81326 77335 73340 69348 65356 61363 57991 54860 51911 49807 48387 47767 47337 47067 46797 46537 46287 46037 45797 45557 45317 44837 44367 168 296 160 964 153 672 146 395 140 026 133 683 127329 120 998 115614 110232 105 995 101 770 97544 93321 89082 85517 82198 78922 76174 73500 70871 68304 65712 63 103 60561 57992 55411 53852 52982 52112 51252 50642 10474 9942 9412 8883 8420 7959 7498 7038 6647 6256 5949 5642 5334 5027 4720 4461 4220 3993 3831 3722 3674 3641 3621 3600 3580 3561 3541 3523 3504 3486 3449 3413 12946 12382 11821 11261 10771 10283 9795 9308 8893 8479 8153 7828 7503 7179 6852 6578 6323 6071 5860 5654 5452 5254 5055 4854 4659 4461 4262 4142 4076 4009 3942 3896 9243 8781 8321 7862 7460 7060 6659 6260 5920 5581 5314 5048 4781 4514 4248 4022 3813 3616 3476 3381 3340 3311 3293 3275 3257 3241 3224 3208 3192 3 176 3144 3112 11389 10900 10413 9927 9501 9078 8653 8231 7871 7511 7228 6946 6664 6382 6099 5861 5639 5420 5237 5058 4883 4711 4538 4364 4194 4022 3850 3746 3688 3630 3572 3532 Sans indemnité de résidence et allocation compl., ni allocation familiale ou pour enfants 1 Après déduction des cotisations CFP et AVS/AI/APG, sans déduction de la cotisation AC ni de la prime ANP 4304

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales au Conseil fédéral concernant la politique du personnel de la Confédération du 12 février 1998 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1998 Année Anno Band 5 Volume Volume Heft 42 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 27.10.1998 Date Data Seite 4229-4304 Page Pagina Ref. No 10 109 610 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.