

Loi sur le personnel de la Confédération : pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs
Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 23 octobre 2009

Rapport

1 Introduction

La loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers) s'applique à l'administration centrale de la Confédération depuis le 1^{er} janvier 2002 ; avec ses ordonnances d'exécution, elle fixe le cadre normatif de la politique du personnel de la Confédération pour les unités concernées. La politique du personnel de la Confédération revêt une importance capitale pour la réalisation de la mission de la Confédération, le personnel de la Confédération constituant l'une des ressources principales de cette dernière. De fait, elle rayonne même au-delà du giron de l'administration fédérale, vu qu'elle fait souvent référence pour d'autres employeurs, les cantons notamment.

L'entrée en vigueur de la LPers en 2002 visait à jeter les bases d'une politique du personnel fédéral moderne, qui tienne compte de l'importance des ressources humaines pour l'accomplissement des tâches de la Confédération et qui positionne l'administration fédérale comme un employeur attractif sur le marché du travail. L'importance de la politique du personnel ressort de l'art. 5, al. 1, LPers, dans lequel le législateur a inscrit le principe qui veut que le pilotage et la coordination de la politique du personnel de la Confédération relèvent du Conseil fédéral lui-même. En bonne logique, cette responsabilité de l'exécutif a été assortie de l'obligation de présenter un rapport annuel à l'Assemblée fédérale. Le Parlement exerce bien entendu une influence essentielle sur la mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération par l'approbation du budget annuel.

Depuis lors, un rapport sur la politique du personnel de la Confédération est présenté par le Conseil fédéral sous le régime d'une convention passée entre les commissions de surveillance des Chambres fédérales et le Conseil fédéral. Ce rapport fait chaque printemps l'objet de discussions approfondies entre les Commissions de gestion (CdG) et les représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER), ainsi que, depuis quelques années, les chefs du personnel des départements et de la Chancellerie fédérale. Il s'ensuit que les CdG ont assuré un suivi constant et une appréciation régulière de la politique du personnel de la Confédération¹.

Dans le cadre de cette haute surveillance concomitante, les CdG ont constaté de manière récurrente – outre des aspects tout à fait positifs – certaines carences soulevant des questions de principe. Par exemple, elles estimaient qu'un grand nombre de mesures relevant de la politique du personnel de la Confédération étaient difficiles à intégrer dans une conception globale : des problèmes interdépartementaux avaient été appréhendés sans méthode et à des niveaux hiérarchiques différents, d'autres problèmes reconnus, comme la différence de rémunération par rapport à des organisations comparables du secteur privé constatée par le Département fédéral des finances en 2005, ont pour certains été abordés avec un retard considérable. Il a fallu l'intervention des commissions de surveillance pour que le Conseil fédéral assigne

¹ Ces dernières années, les observations des CdG figurent dans les rapports annuels des CdG et de la Délégation des CdG. Elles ont aussi souvent été évoquées dans les délibérations relatives au rapport de gestion annuel du Conseil fédéral aux Chambres fédérales, notamment au Conseil national.

des valeurs cibles à certains objectifs de la LPers. De même, les divers projets de révision des dispositions de la LPers et des ordonnances d'exécution n'étaient pas toujours compréhensibles.

Dans ce contexte et vu que la LPers est déjà en vigueur depuis un certain nombre d'années, les deux CdG ont décidé, le 25 janvier 2008, de procéder à une évaluation approfondie de la politique du personnel de la Confédération et de sa mise en œuvre. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), qui mène l'inspection, a défini les points forts suivants :

Comment faut-il apprécier le pilotage en matière de politique du personnel de la part du Conseil fédéral et des départements ?

- Les bases normatives et conceptuelles permettent-elles la mise en œuvre d'une politique du personnel adéquate ?
- Dans quelle mesure les objectifs mentionnés à l'art. 4 LPers ont-ils été atteints ?
- Quelles sont les priorités données par le Conseil fédéral ?
- La marge de manœuvre accordée au Conseil fédéral, aux départements et aux offices fédéraux est-elle adéquate ?
- L'efficacité de la politique du personnel est-elle connue et/ou utilisée comme donnée de pilotage ?
- Quelles sont les bonnes et les mauvaises pratiques en matière de pilotage des ressources humaines observées dans des organismes comparables ?

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a ensuite été chargé d'évaluer scientifiquement l'objet de l'enquête ainsi défini. L'évaluation s'est étalée de mars 2008 à juin 2009. La sous-commission compétente (DFF/DFE) de la CdG-N, qui s'est penchée sur le rapport final du CPA lors de ses séances de juillet et d'octobre 2009, a présenté un rapport et une proposition à la CdG-N. Celle-ci a approuvé le présent rapport et ses recommandations le 23 octobre 2009. Elle a en outre décidé de publier le rapport du CPA ainsi que son propre rapport.

Le présent rapport se concentre sur l'appréciation, par la CdG-N, du rapport d'évaluation du CPA. Il complète ainsi le rapport de synthèse du CPA établi le 17 juin 2009 à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national.

Les réflexions ci-après reprennent la structure de l'évaluation du CPA. A titre complémentaire, la CdG donne son avis sur d'autres thèmes, comme l'enquête sur le personnel de la Confédération 2009 et la forme du rapport annuel du Conseil fédéral dans le domaine de la politique du personnel de la Confédération.

2 Bases normatives

La CdG a constaté avec satisfaction que les objectifs de la LPers, définis à l'art. 4 de la loi, demeurent d'actualité et constituent une base adéquate pour permettre à la Confédération de se présenter comme un employeur attrayant sur le marché du tra-

vail. La CdG-N estime par conséquent qu'il n'est pas nécessaire de légiférer au niveau des objectifs de la LPers.

Autre constat important : la LPers a grandement simplifié la gestion du personnel. La mise en œuvre laisse une grande marge de manœuvre, qui permet d'apporter des solutions au niveau approprié et de répondre aux besoins. Sur le principe, la CdG-N se félicite de cette évolution, vu que la simplification de la gestion était un des objectifs de l'introduction de la LPers. Cependant, cette importante marge de manœuvre comporte aussi des risques, comme le montre l'évaluation du CPA (cf. infra)².

Bien que la CdG-N n'ait pas chargé explicitement le CPA d'évaluer tous les projets de révision de la LPers de ces dernières années, il était important pour elle d'étudier de manière approfondie les interfaces éventuelles entre l'objet de l'évaluation et la révision en cours.

Si la majorité des personnes de l'administration fédérale interrogées (directeurs d'office, chefs du personnel, secrétaires généraux des départements) a salué l'orientation générale de la révision en cours, à l'exception des syndicats, la manière de procéder soulève une large critique. Par exemple, les personnes interrogées déplorent l'absence d'évaluation de la LPers et estiment que la communication relative à la révision a laissé à désirer. Sur la base de cette large enquête, la CdG-N doit bien constater que la révision n'a pas été abordée de manière optimale en ce qui concerne l'utilisation préalable de la marge de manœuvre de la LPers, la communication ainsi que la consultation des partenaires sociaux et qu'il eût fallu s'y prendre autrement, à tout le moins pour ce qui est de la communication.

3 Stratégie et pilotage

3.1 Bases légales et stratégie

« Le Conseil fédéral coordonne et dirige la mise en œuvre de la politique du personnel. » Tel est le libellé de la première phrase de l'art. 5, al. 1, LPers. Se fondant sur l'art. 5 LPers, le Conseil fédéral a délégué cette compétence au DFF : « Le DFF pilote et coordonne la politique du personnel en tenant compte des intérêts des départements. » (art. 18, al. 1, OPers).

Aux yeux de la CdG-N, il est pour le moins contestable que, vu l'importance de la politique du personnel pour la réalisation des tâches de la Confédération, une pareille délégation de compétences soit admissible. Sur le principe, la CdG-N estime que la responsabilité principale de la coordination et du pilotage de la politique du personnel de la Confédération doit incomber au Conseil fédéral.

Dans la perspective de la haute surveillance exercée par le Parlement, il est donc indispensable que le Conseil fédéral lui-même adopte une stratégie de mise en œuvre de la LPers. Cela veut dire qu'il a besoin d'un plan précis pour guider son action et qu'il doit définir la marche à suivre pour atteindre les objectifs définis par la LPers³.

² Cf. chiffre 4.

³ Stratégie = manière d'organiser un travail, une action, pour arriver à un résultat (Le Grand Robert de la langue française, 2^e édition électronique). La définition du texte allemand ajoute que ce « plan » intègre d'emblée les facteurs propres à influencer sur l'action en question (Duden, Fremdwörterbuch, Dudenverlag, Mannheim/Leipzig/Wien/Zurich, 6^e édition).

Seule une stratégie de ce type permet au Conseil fédéral d'assumer sa responsabilité de pilotage. Dans ce contexte, piloter, c'est en fin de compte suivre l'évolution des indicateurs préalablement définis, les analyser au regard de la stratégie arrêtée et, le cas échéant, prendre les mesures correctrices nécessaires. La LPers ne dit au demeurant pas autre chose, quand elle dispose à l'art. 5, al. 1, que le Conseil fédéral :

- vérifie régulièrement que les objectifs de la LPers sont atteints,
- rend compte des résultats de cette vérification à l'Assemblée fédérale,
- lui propose sans retard de prendre les mesures nécessaires.

Il va de soi que le Conseil fédéral prend lui-même les mesures nécessaires qui relèvent de son domaine de compétence.

3.2 Mesures à prendre en matière de stratégie et de pilotage

Le CPA a identifié et analysé les documents existants qui pourraient être compris comme définissant la stratégie ou une partie de la stratégie de la politique du personnel de la Confédération. Ce faisant, il a constaté qu'il existe certes quelques documents qui répondent à ce critère, mais que l'ensemble présente des carences majeures en termes de transparence et de contenu, et que certains d'entre eux n'ont pas été adoptés par le Conseil fédéral.

Dans son rapport annuel à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a certes défini des valeurs cibles pour certains buts de la LPers, mais pas pour tous. Des objectifs importants comme la conduite, la relève des cadres et la formation continue ne sont pas concrétisés. Font par ailleurs défaut des indicateurs qui rendent compte d'aspects qualitatifs de l'atteinte des objectifs. Ce fait ainsi que les rapports internes à l'intention du Conseil fédéral ont les mêmes lacunes.

La décentralisation d'une grande partie de la formation continue de l'administration fédérale, arrêtée par le Conseil fédéral en novembre 2006, confirme par ailleurs le fait que des mesures d'importance ne semblent suivre aucune stratégie. Le Centre de formation de l'OFPER a été largement démantelé. Le besoin de « formations standard » (cours de langues, p. ex.) demeurant réel, plusieurs départements ont uni leurs efforts pour fonder le Centre de formation interdépartemental. Depuis la fin de 2008, un retour à la centralisation a lieu, et le Centre de formation de l'OFPER est en train d'être recréé. Au-delà du fait que ce mode opératoire général ne répond à aucune stratégie, il est sujet à caution sous l'angle des coûts.

Le CPA passe en revue plusieurs autres exemples ; nous n'en retiendrons ici qu'un seul à titre illustratif. A partir de 2007, les heures supplémentaires et le solde des jours de vacances des employés de la Confédération ont été agrégés pour la première fois. Les chiffres obtenus, à savoir 4 716 000 heures (soit environ 292 millions de francs) fin 2007 et 4 629 000 heures (soit environ 287 millions de francs) fin 2008, ont amené le Conseil fédéral à introduire l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres supérieurs et intermédiaires le 1^{er} janvier 2009, soit quelques semaines seulement après la procédure de consultation. Cette mesure consiste à ne plus enregistrer le temps de travail des cadres concernés et à le rétribuer de façon forfaitaire.

taire⁴. Cette mesure a été prise sans fixer un temps de travail maximal ou plafonner les heures supplémentaires autorisées, ni même un engagement du Conseil fédéral dans ce sens en qualité d'employeur⁵. Des modèles comparables appliqués dans le secteur privé ont donné lieu à une analyse critique de la part du SECO. La CdG-N ne sait pas si un contrôle a été ordonné par les instances supérieures pour déterminer dans quelle mesure des causes structurelles pourraient expliquer le nombre des heures supplémentaires et des jours de vacances non consommés⁶.

Eu égard à la situation dépeinte par le CPA, force est de constater pour la CdG-N que le Conseil fédéral n'a pas de stratégie écrite, générale et cohérente en matière de politique du personnel de la Confédération, et que, de ce fait, il lui manque la base nécessaire pour assurer un pilotage digne de ce nom.

Dans les cas où des objectifs concrets ont été fixés et que la procédure de rapport fonctionne, les mesures supérieures font défaut. Le CPA illustre ce constat en s'appuyant sur le rapport sur les mesures d'optimisation prises suite à l'enquête auprès du personnel 2007, qui a aussi été porté à la connaissance des deux CdG. A l'image de ce qu'avaient déjà pu constater les CdG, le CPA observe dans son évaluation que la « stratégie » consiste dans une liste non exhaustive de mesures prises en ordre dispersé par diverses unités situées à différents échelons hiérarchiques. Le dit rapport ne laisse au demeurant pas entrevoir l'ébauche d'une stratégie supérieure de pilotage derrière cette liste de mesures. En toute logique, celles-ci déploient des effets limités, comme le confirme le fait que seules 19 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête 2009 sur le personnel de la Confédération ont déclaré que des mesures visant à améliorer les conditions de travail avaient été prises dans leur unité depuis l'enquête précédente. Il se peut aussi que les mesures prévues dans le rapport n'ont pas toutes été concrétisées.

Recommandation 1 : la CdG-N invite le Conseil fédéral à définir une stratégie d'ensemble pour la mise en œuvre de la loi sur le personnel de la Confédération. Cette stratégie doit notamment fixer des valeurs cibles et des indicateurs de nature quantitative et/ou qualitative pour chacun des objectifs prévus à l'art. 4 LPers.

Du point de vue de la CdG-N une telle stratégie doit être définie avant qu'une révision de la loi soit envisagée.

Un autre constat de poids du CPA est que la politique du personnel de la Confédération est déconnectée des stratégies supérieures qui guident le Conseil fédéral dans la réalisation de ses tâches⁷. Ce point appelle aussi des mesures urgentes aux yeux de la CdG-N.

⁴ A titre de compensation, les cadres concernés peuvent choisir entre une majoration salariale de 5 % et, à titre exceptionnel, dix jours de compensation ou une bonification de 100 heures sur un compte pour congé sabbatique. Cf. art. 64a OPers.

⁵ Cela quand bien même l'art. 17, al. 1, LPers prévoit que les dispositions d'exécution réglementent le volume des heures supplémentaires.

⁶ Par exemple du fait de l'augmentation du volume des affaires dû à des causes exogènes dans un domaine donné.

⁷ Objectifs de la législature, objectifs annuels du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale, etc.

Recommandation 2 : la CdG-N invite le Conseil fédéral à inscrire la stratégie relative à la politique du personnel de la Confédération dans la stratégie générale d’accomplissement des tâches du Conseil fédéral.

Aux termes de l’art. 33 LPers, le partenariat social joue un rôle important dans la mise en œuvre de la LPers. Forte de nombreuses années de haute surveillance concomitante dans ce domaine, la CdG-N est d’avis que la Confédération ne tient pas toujours suffisamment compte du partenariat social. Elle a relevé nombre de cas importants où les partenaires sociaux n’ont pas été dûment associés et ont parfois été informés tardivement.

Recommandation 3 : la CdG-N invite le Conseil fédéral à associer selon l’art. 33 LPers les partenaires sociaux à l’élaboration d’une stratégie d’ensemble pour la politique du personnel de la Confédération.

Le Conseil fédéral se bornant en général à prendre acte du rapport annuel concernant la politique du personnel de la Confédération présenté à son intention respectivement à celle de l’Assemblée fédérale, la CdG-N ne peut pas savoir quelles mesures le Conseil fédéral prend – si tant est qu’il en prenne – pour donner suite au rapport.

Recommandation 4 : la CdG-N invite le Conseil fédéral à rendre compte dans le cadre de son rapport annuel à l’Assemblée fédérale de toutes les mesures prises par le Conseil fédéral sur la base des chiffres clés recueillis chaque année dans le domaine du personnel.

4 Organisation

La grande marge de manœuvre accordée au Conseil fédéral par la LPers pour la mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération pose en l’état des problèmes de concrétisation. Dans son analyse de la structure organisationnelle, le CPA a identifié deux enjeux : premièrement, la difficulté de concilier les principes de la marge manœuvre et de l’équité, et, deuxièmement, le fait que la délégation de compétences entre l’OFPER, les départements et les offices ne tient pas toujours compte des règles de la bonne gouvernance, du niveau de connaissance de chacune des parties prenantes et de la logique propre à la gestion des ressources humaines.

Il ressort notamment de l’évaluation du CPA qu’il existe un flou dans la répartition des compétences entre les différents échelons hiérarchiques et un manque de cohérence dans la mise en œuvre. Il s’ensuit que, dans la répartition interdépartementale des tâches et des responsabilités, le tableau peut varier du tout au tout d’un département à l’autre. En clair, des tâches identiques sont prises en charge à des niveaux hiérarchiques différents, sans que ces choix ne se fondent sur une analyse de l’efficacité des processus et des prestations. Le CPA a même identifié une tendance à la « surréglementation » au niveau des départements, qui restreint dans certains cas la marge de manœuvre d’unités subordonnées.

Pour la CdG-N, il était intéressant d'apprendre qu'une partie de ces problèmes étaient déjà connus dans l'administration fédérale et que des mesures étaient prévues au DFF pour le premier trimestre 2008, mais qu'elles n'ont ensuite pas été soumises au Conseil fédéral.

Recommandation 5 : la CdG-N invite le Conseil fédéral à intégrer une analyse de l'efficacité des processus et des prestations à l'élaboration de sa stratégie de mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération, afin d'organiser les processus relevant de la politique du personnel au niveau hiérarchique qui convient. Les responsabilités doivent ensuite être définies par le Conseil fédéral sur la base de cette analyse. Dans ce contexte, il convient en particulier de renforcer le rôle et la position de l'OPFER en vue d'une politique du personnel pilotée de manière centrale. L'OPFER doit être doté des compétences nécessaires, notamment de prendre contact directement avec les offices en cas de besoin, et des ressources correspondantes, afin de garantir l'uniformité de la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral.

Du point de vue de la CdG-N, la Conférence des ressources humaines (CRH) doit jouer un rôle central pour permettre une mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération qui soit conforme aux objectifs visés. A l'occasion des entretiens annuels avec les chefs du personnel des départements, les CdG ont pu s'assurer que ces personnes ont une connaissance approfondie de la situation actuelle du personnel jusque dans les offices, tout en étant capables de porter une appréciation générale. Le CPA constate toutefois dans son évaluation que le savoir et les avis de la CRH ne sont pas dûment pris en considération au sein de la Conférence des secrétaires généraux (CSG). La CdG-N déplore que la CRH ait trop peu de poids dans la CSG.

Recommandation 6 : la CdG-N invite le Conseil fédéral à réexaminer la position de la Conférence des ressources humaines (CRH), et à la renforcer pour permettre de tirer le meilleur profit du savoir de la CRH au service de la politique du personnel de la Confédération.

5 Buts de la politique du personnel

Le CPA a analysé l'atteinte d'une sélection d'objectifs de la LPers, en comparaison notamment avec d'autres organisations des secteurs public et privé. Dans ce cadre il constate que l'atteinte des objectifs, bien que plutôt positive pour la plupart des objectifs examinés, est variable d'un département et d'un office à l'autre. En conséquence, il y a un besoin important d'agir dans le domaine du pilotage au niveau supérieur (pour la relève des cadres, par. ex.). Aux yeux de la CdG-N, il ressort de l'analyse du CPA un profil mettant en lumière les points forts et les points faibles, qui amène la commission aux constatations suivantes en relation avec les objectifs examinés:

Recrutement et fidélisation du personnel adéquat : côté positif, relevons la diversité des tâches et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille. Côté négatif, les faiblesses principales déjà connues : manque de reconnaissance de la part du Conseil fédéral et du Parlement et niveau des salaires pour les cadres moyens et supérieurs et les spécialistes. Bien que le niveau des salaires des cadres mentionnés ait été relevé au 1^{er} janvier 2009, des mesures semblent néanmoins s'imposer sur ce point. Le constat du CPA selon lequel l'administration fédérale peine à recruter et à

fidéliser les bonnes personnes est source de préoccupations. A l'occasion d'une visite à l'OFPER au printemps 2009, la CdG-N a pris note avec satisfaction du professionnalisme du recrutement de la Confédération pour les jeunes en quête d'un premier emploi. Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, la commission se pose néanmoins la question de savoir si le cercle des destinataires de ces mesures de recrutement n'est pas trop restreint.

Système salarial attrayant et tenant compte du mérite : concernant le système salarial, la commission se félicite du fait que certains problèmes ont été identifiés par le Conseil fédéral et que certaines mesures ont été prises. Il reste néanmoins encore fort à faire, selon le rapport du CPA. La CdG-N est d'avis que, dans ce domaine, le pilotage doit être amélioré dans le cadre de la stratégie du Conseil fédéral.

Système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur : l'atteinte de l'objectif est globalement considérée comme bonne, bien qu'il existe encore un potentiel d'amélioration dans le domaine du pilotage.

Développement personnel et professionnel, ainsi que motivation des employés : dans ses activités touchant à la politique du personnel de la Confédération, la CdG-N a souligné ces dernières années de manière récurrente à quel point la formation continue était importante pour les employés fédéraux de tout niveau hiérarchique, avec pour corollaire l'approbation d'un budget en conséquence. Certaines années, elle a constaté que le reliquat de crédit était considérable dans ce domaine, ce qui tient sans aucun doute aussi au déficit de pilotage identifié par le CPA.

Relève des cadres et développement des capacités de gestion : objectif atteint en moyenne à l'échelle de l'administration fédérale, mais on observe néanmoins – comme pour d'autres objectifs – de profondes différences entre les départements. Compte tenu du caractère crucial de cet objectif, le Conseil fédéral devrait prêter une attention toute particulière à la mise en œuvre et au pilotage dans ce domaine.

Egalité des chances et traitement équitable entre femmes et hommes : les conclusions du CPA concernant cet objectif sont très intéressantes, car l'atteinte est jugée bonne voire très bonne, sans que ne soient relevées de grosses différences entre les offices et départements. Il est à relever que ce domaine est aussi doté d'indicateurs, d'une procédure de rapport spécifique et de valeurs cibles fixées par le Conseil fédéral. Cette situation peut s'expliquer tout au moins en partie par l'importance politique de cet objectif. Néanmoins il est également à mentionner que l'objectif fixé par le Conseil fédéral de 33% n'a pas encore pu être atteint, en particulier en ce qui concerne les classes salariales 24-29 (cadres moyens, 2008 : 22.6% de femmes)

Conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée (*work-life balance*) : le CPA constate aussi une bonne voire très bonne atteinte de l'objectif dans ce domaine, avec toutefois des disparités considérables d'un office ou d'un département à l'autre. Par contre, le pilotage par le Conseil fédéral, ou plutôt le DFF, est mal noté. Vu que cet aspect joue un rôle crucial dans l'attrait de la Confédération en tant qu'employeur, cela aussi bien dans la perception du personnel fédéral que dans celle des employés potentiels, la CdG-N est d'avis que ce domaine devrait revêtir une importance particulière dans la stratégie du Conseil fédéral.

Bilan général : pour la CdG-N, il est clair que le Conseil fédéral doit prendre en considération les constats du CPA concernant l'atteinte des objectifs et proposer des solutions dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération. Certains indicateurs du pilotage des mesures

prises pour atteindre les objectifs font défaut : il convient de les définir. Le pilotage par le Conseil fédéral se révèle insuffisant pour une majorité des objectifs évalués et doit donc être amélioré. Il est probable qu'une stratégie étendue qui s'appuie sur des indicateurs et des valeurs cibles permettra à moyen terme l'harmonisation nécessaire de l'atteinte des objectifs entre les départements et les offices, sans pour autant restreindre excessivement leur marge de manœuvre concernant les modalités de la mise en œuvre.

Les résultats de l'enquête 2009 sur le personnel sont arrivés trop tard pour entrer dans le champ de l'évaluation du CPA. En revanche, la CdG-N a eu l'occasion d'en débattre et de prendre connaissance de l'appréciation donnée à ce sujet par le CPA après l'achèvement de son évaluation. La commission a estimé que les résultats de l'évaluation du CPA conservaient leur validité.

6 Conclusions de la CdG-N

Dans ses principes fondamentaux et plus particulièrement pour ce qui est de ses buts, la LPers est aujourd'hui encore d'actualité et constitue une bonne base pour mener une politique du personnel qui permet à la Confédération tout à la fois de remplir sa mission et de se présenter comme un employeur attrayant sur le marché du travail. Selon les objectifs, l'atteinte des résultats va de *juste suffisante* à *très bonne*, la moyenne penchant légèrement en faveur des notations *bonne* et *très bonne*.

Ces résultats en majorité satisfaisants ne doivent cependant pas donner l'impression que le Conseil fédéral n'a rien à améliorer dans le domaine de la stratégie et du pilotage, puisque l'évaluation du CPA a mis au jour ou confirmé des carences patentes sur ce point. Les résultats sont des valeurs moyennes pour l'ensemble de l'administration fédérale ; ils ne disent rien sur le fait que l'atteinte des objectifs varie énormément d'un département ou d'un office à l'autre. Il incombe au Conseil fédéral de définir et de conduire la stratégie de mise en œuvre de la LPers. Pour ce faire, il doit fixer des valeurs cibles et des indicateurs. Il ne peut ni ne doit déléguer intégralement cette responsabilité au DFF ou à l'OFPER.

La CdG-N estime qu'une répartition claire des compétences entre les différents échelons hiérarchiques de l'administration est essentielle pour la politique du personnel de la Confédération. Ces compétences doivent être définies par le Conseil fédéral sur la base d'une analyse de l'efficacité des processus et des prestations.

Il faut que l'atteinte des objectifs fasse l'objet d'un rapport à l'échelon idoine de l'administration. Une politique du personnel de la Confédération qui, dans le cadre de la stratégie, laisse une grande marge de manœuvre aux départements et à la Chancellerie fédérale exige impérativement que les rapports à l'intention du Conseil fédéral se fassent de manière distincte pour chaque département et pour la Chancellerie fédérale. Le même principe s'applique aux rapports présentés par les offices aux départements.

Les CdG suivent aussi cette logique pour les rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale : l'accord conclu entre le Conseil fédéral et les commissions de surveillance concernant le rapport sur le personnel doit intégrer une disposition qui ventile les principaux indicateurs par organe (département et Chancellerie fédérale).

Se fondant sur les constats du CPA, la CdG-N estime qu'une révision de la LPers n'est pas prioritaire. Il est par contre essentiel que le Conseil fédéral commence par

formuler une stratégie claire. Le cas échéant, toute révision devrait s'inscrire dans le cadre de cette stratégie et faire l'objet d'une communication ad hoc.

La CdG-N prie le Conseil fédéral de lui donner son avis sur les présents constats et recommandations, ainsi que sur l'évaluation du CPA d'ici fin avril 2010. Elle l'invite en outre à faire connaître le calendrier et les modalités qu'il envisage pour la mise en œuvre des recommandations de la commission.

Le 23 octobre 2009

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil national

Le président, Pierre-François Veillon
La secrétaire, Beatrice Meli Andres

La présidente de la sous-commission
DFF/DFE, Brigitta M. Gadiant

Le secrétaire de la sous-commission
DFF/DFE : Christoph Albrecht

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
LPers	loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OPers	ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
DFF	Département fédéral des finances
OFPER	Office fédéral du personnel
DFE	Département fédéral de l'économie
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CSG	Conférence des secrétaires généraux
RH	ressources humaines
CRH	Conférence des ressources humaines
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration

Table des matières

1 Introduction	2
2 Bases normatives	3
3 Stratégie et pilotage	4
3.1 Bases juridiques et stratégie	4
3.2 Mesures à prendre en matière de stratégie et de pilotage	5
4 Organisation	7
5 Buts de la politique du personnel	8
6 Conclusions de la CdG-N	10
Liste des abréviations	

Annexe :

Rapport de synthèse du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de Gestion du Conseil national du 17 juin 2009