

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Commission de gestion
CH-3003 Berne

Embargo :

Vendredi 17 avril 1998, 11.00 heures

Le corps des instructeurs

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national
du 16 avril 1998

Texte original: allemand

Table de matières

1	Rappel des faits.....	3
2	Rapport de la CdG-CN sur la pénurie d'instructeurs, du 22 mai 1985	3
3	Procédure.....	4
4	Délimitation du sujet	5
5	Organisation et missions du corps des instructeurs.....	6
6	Sélection, recrutement et promotion des instructeurs	7
7	Promotion des instructeurs	8
8	Détachement auprès de l'administration.....	10
9	Nominations aux postes élevés de l'armée ou de l'administration de l'armée	12
10	Corrections de détail ou changement de système?	13
11	Rémunération.....	14
12	Privilèges des instructeurs.....	18
13	Retraite anticipée.....	24
14	Résumé et recommandations.....	29
15	Procédure à suivre	31
	Liste des abréviations.....	32
	Liste des personnes entendues.....	33

1 Rappel des faits

Conformément à l'article 47quater de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), les Commissions de gestion, dans la mesure où elles le jugent nécessaire pour apprécier la gestion de l'administration fédérale, ont le droit de demander des renseignements utiles à toutes les autorités et à tous les services de la Confédération et d'exiger, après avoir entendu le Conseil fédéral, la production de tous les documents officiels de l'administration importants pour leur appréciation. Suite aux incidents survenus au Département fédéral militaire (DMF; à partir du 1.1.1998, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports) en lien avec le colonel Nyffenegger, les Commissions de gestion ont décidé de soumettre certains domaines précis relevant de la compétence du DDPS à un examen approfondi. La section Autorités élargie de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-CN) s'est penchée sur la politique du DMF en matière d'acquisitions et de promotions, ainsi que sur les activités d'informations et de relations publiques de ce département. Elle a décidé de rédiger un rapport distinct sur chacun de ces thèmes.

Le 29 mai 1997, la CdG-CN a rendu un premier rapport sur la politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans des situations exceptionnelles. Le présent rapport traite, lui, de certains thèmes précis en lien avec le corps des instructeurs, l'accent étant mis plus particulièrement sur les critères régissant la sélection, l'engagement et la promotion des instructeurs.

2 Rapport de la CdG-CN sur la pénurie d'instructeurs, du 22 mai 1985

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-CN) ne s'est plus intéressée au corps des instructeurs depuis le 22 mai 1985, date de son rapport d'inspection sur la pénurie d'instructeurs dans l'armée suisse. Certains aspects de ce rapport ne sont certes plus d'actualité, mais il n'est peut-être pas inutile d'en présenter brièvement ici les principales conclusions. Il apparaîtra ainsi que différents problèmes qui se posent aujourd'hui ne sont pas nouveaux: ils refont surface périodiquement, sans qu'une solution définitive ne puisse jamais leur être trouvée.

Aujourd'hui, tout comme en 1985 déjà, la fonction d'instructeur demande non seulement de hautes qualifications professionnelles, mais aussi une personnalité particulière: les instructeurs doivent pouvoir être aussi exigeants avec eux-mêmes qu'ils le sont avec les hommes qu'ils forment. Cela a son importance, tout d'abord pour le recrutement des instructeurs. Mais il s'agit aussi de créer les conditions permettant aux instructeurs de se réaliser dans leur profession; leurs compétences professionnelles doivent être pleinement mises à profit, sans oublier de tenir compte de leur double rôle, d'une part en leur qualité de professionnels de la formation militaire, et d'autre part en tant que membres de l'armée de milice. Les instructeurs doivent enfin avoir un espace de liberté personnel qu'ils puissent consacrer à leur perfectionnement, ainsi qu'à leur vie sociale et familiale.

Comme causes principales du manque d'instructeurs qualifiés, le rapport d'inspection de 1985 citait la charge de travail, associée à de fréquentes absences du domicile et à l'éloignement de la famille, ainsi que des horaires de travail irréguliers ne facilitant pas l'intégration sociale. Pour pallier à cette situation, les mesures suivantes étaient évoquées:

- amélioration de la gestion du personnel dans les offices fédéraux
- amélioration de l'organisation des plans de carrière, en fonction des postes à pourvoir
- améliorations des conditions de travail
- amélioration de l'information et de la publicité
- amélioration de l'offre de formation et de perfectionnement
- maintien du statut d'instructeur en cas de détachement auprès de l'administration
- valorisation de la formation d'instructeur pour en faire une véritable profession de niveau universitaire

A l'époque, la CdG avait déjà examiné en détail la possibilité de supprimer le couplage entre les fonctions professionnelles de l'instructeur et le grade qu'il acquiert dans le service militaire. Cette solution avait néanmoins été rejetée, car elle aurait fait de l'instructeur un spécialiste de la formation militaire qui aurait été au service de l'armée, mais sans en faire véritablement partie; l'instructeur risquait de la sorte d'être déconnecté des réalités de l'armée. Cette recommandation a trouvé son expression dans l'article 9, 3e alinéa, de l'ordonnance concernant le corps des instructeurs (OI; RS 512.41), qui prévoit que "l'avancement en tant qu'officier de milice doit être coordonné avec la carrière professionnelle de l'instructeur". La possibilité pour les sous-officiers instructeurs d'accéder dans le cadre de leur carrière au rang d'officier, en qualité d'instructeur d'unité, avait aussi fait l'objet d'un examen attentif. Cette option aurait accru l'attrait du métier, mais elle n'a pas été retenue au motif que les sous-officiers instructeurs n'ont pas suivi la formation militaire adéquate et qu'ils n'ont pas l'expérience nécessaire.

3 Procédure

Au cours de ses séances des 3 mai et 14 août 1996, la CdG a entendu des fonctionnaires du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), qui lui ont présenté les bases légales et la pratique en matière de promotion des officiers généraux et des instructeurs. Lors d'autres auditions, aux séances du 30 août 1996 et du 18 février 1997, il a été question des conditions d'engagement, des traitements et des indemnités des officiers généraux et des instructeurs. Par ailleurs, le 14 août 1996 et le 18 février 1997, des représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER) ont eu l'occasion d'expliquer à la CdG les particularités qui régissent la gestion du personnel au DDPS. A sa séance du 3 juillet 1997, la commission a entendu des représentants de la Caisse fédérale de pensions (CFP), qui ont présenté les questions juridiques qui se posent en matière de prévoyance professionnelle pour les officiers généraux et les instructeurs qui prennent une retraite anticipée. Le DDPS a aussi

répondu par écrit à des questions de la commission. Enfin, plusieurs dossiers personnels d'officiers généraux et d'instructeurs ont été compulsés.

4 Délimitation du sujet

La commission est parfaitement consciente du fait que les nominations à des postes élevés de l'armée ou de l'administration militaire ont parfois suscité des critiques relatives aux choix opérés par le DDPS en matière de personnel. Il n'a pas non plus échappé à l'attention de la commission que le détachement d'instructeurs auprès de l'administration, que se soit en qualité de directeur de projet, d'officier supérieur adjoint, de directeur adjoint ou à toute autre fonction, n'a pas toujours été bien compris. Les événements survenus au DDPS en rapport avec le colonel Nyffenegger ont d'ailleurs contribué à relancer ces critiques. On pourrait dès lors estimer qu'il est justifié pour la commission de vérifier le bien-fondé de ces critiques, ou leur inconsistance, à la lumière de dossiers concrets, afin qu'il lui soit possible d'adopter une position définitive sur ce sujet.

La commission s'est donc posé la question de savoir s'il pouvait entrer dans ses attributions d'examiner a posteriori des cas concrets de nominations dans l'administration et de se prononcer sur l'adéquation des qualifications des personnes concernées aux exigences de leurs fonctions. La commission est cependant arrivée à la conclusion que les moyens dont elle dispose ne lui permettent pas de confirmer ou d'infirmer des soupçons globaux. En premier lieu, il n'existe pas de critères uniformément valables qui permettraient de se prononcer sur la juste attribution d'un poste dans une unité administrative qui compte plusieurs milliers d'employés. Les critiques relatives à la promotion d'officiers généraux ou aux fonctions attribuées à des instructeurs se fondent généralement sur des cas particuliers dont une personne a pu avoir connaissance, et sont donc parfaitement subjectives. Ainsi, même si les cas de promotions douteuses devaient être particulièrement nombreux dans le corps des instructeurs, ces critiques ne pourraient faire l'objet d'un examen objectif.

En second lieu, la commission ne peut certainement pas examiner a posteriori toutes les nominations et promotions au sein de l'armée ou de l'administration militaire, ni même certaines de ces nominations et promotions, pour voir si elles étaient justifiées par les qualités professionnelles des intéressés. Le recrutement du personnel et son affectation aux différents postes vacants est du ressort de l'administration et non pas du Parlement; le département concerné est seul responsable de la sélection et de la qualification du personnel et, en fin de compte, de la gestion des effectifs. La commission renonce également à effectuer des contrôles de certaines promotions au hasard, car elle ne dispose pas des connaissances techniques qui lui permettraient de se prononcer en toute objectivité. En outre, cette procédure aléatoire ne permettrait pas de tirer des conclusions générales. Les résultats obtenus ne seraient pas représentatifs, sans compter le fait que les personnes concernées pourraient s'estimer injustement traitées en raison du caractère aléatoire de la procédure. La commission doit donc se borner à vérifier que la sélection du personnel ou les conditions d'engagement ne présentent pas des défauts qui sont inhérents au système ou à la structure, et à les éliminer le

cas échéant. Elle peut aussi se pencher sur certains cas concrets qui revêtent une importance particulière.

5 Organisation et missions du corps des instructeurs

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une brève présentation de l'organisation et des missions du corps des instructeurs. Selon l'article 5, 1er alinéa, de l'ordonnance concernant le corps des instructeurs (OI), les instructeurs dirigent l'éducation et l'instruction militaire dans les écoles de recrues et les écoles de cadres. Les officiers de carrière sont responsables de la formation à la technique du commandement ainsi que de l'instruction opérative, tactique et de la technique de combat; ils sont en général chargé de l'instruction des officiers. Les sous-officiers de carrière sont chargés de l'entraînement au commandement, de l'instruction à la technique de combat ainsi que de l'instruction aux armes, aux appareils, aux systèmes et aux véhicules; ils instruisent en général les sous-officiers et la troupe (art. 5, 2e al. OI). Aux termes de l'article 5, alinéa 3 OI, les instructeurs peuvent être également employés pour des services dans des états-majors, des groupes, des offices fédéraux, des commandements ou dans des services du DDPS ainsi qu'en qualité d'attachés de défense dans une ambassade suisse.

C'est le DDPS qui définit les conditions relatives à l'engagement et à la nomination des instructeurs (art. 6 OI). Le chef des Forces terrestres porte l'entière responsabilité du corps des instructeurs; le sous-chef d'État-Major du personnel enseignant porte la responsabilité du corps des instructeurs et le dirige notamment dans les domaines du recrutement, de la formation de base et de la formation permanente, de la disponibilité et des affectations (art. 4 OI). S'agissant des instructeurs des Forces aériennes, c'est le Directeur de l'Office fédéral de l'instruction des Forces aériennes qui est responsable.

Fin 1996, le DDPS employait quelque 1'850 instructeurs, fonctionnaires nommés ou employés permanents; 40% avaient un grade d'officier, 60% de sous-officiers. Dans le corps des instructeurs, les grades d'officiers se répartissaient comme suit:

<u>Grade</u>	<u>nombre</u>	<u>pourcentage</u>
Lieutenant	24	3,5
Premier-lieutenant	38	5,5
Capitaine	183	25
Major	180	25
Lieutenant-colonel	66	9
Colonel	231	32

Une grande partie des instructeurs s'occupent effectivement d'éducation et d'instruction militaire dans les écoles de recrues et les écoles de cadre. Environ 150 instructeurs sont détachés auprès des états-majors, des groupements, des offices fédéraux du DDPS, ou encore auprès des commandements ou des services; ils ne poursuivent donc plus leurs activités professionnelles d'origine mais travaillent dans l'administration de l'armée, au même titre que les autres fonctionnaires. A ceux-ci s'ajoutent de nombreux autres instructeurs qui ne

sont pas détachés auprès de l'administration, mais qui assument des fonctions qui sont avant tout de nature administrative et qui n'ont que peu de rapport avec la formation et l'enseignement.

La mise en œuvre d'Armée 95 n'a en rien diminué les besoins en instructeurs. Il est en effet prévu que ces derniers n'interviennent plus seulement dans les écoles de recrues et les écoles de cadres, mais aussi auprès de la troupe, lors des cours de répétition. Ces cours ne devant avoir lieu désormais que tous les deux ans, il apparaît de plus en plus souvent nécessaire d'adjoindre aux commandants d'unité des spécialistes qui puissent reprendre les attributions jusqu'ici dévolues aux cadres de l'armée de milice en matière de formation et de conseil, particulièrement dans des domaines très techniques. A cet effet, des régions et des arrondissements de formation ont été créés, à la tête desquels se trouve un instructeur, qui a une fonction de commandant.

6 Sélection, recrutement et promotion des instructeurs

Dans le cadre des réformes « Armée 95 » et « Instruction 95 », le DDPS a élaboré de nouvelles lignes directrices pour le personnel enseignant et a adopté l'ordonnance du 20 décembre 1996 concernant l'engagement et la formation des instructeurs (RS 512.412). Pour être admis à la formation d'officier instructeur, il faut avoir terminé une formation universitaire, disposer d'un diplôme délivré par une haute école reconnue par la Confédération, avoir un brevet d'enseignement secondaire, ou un brevet d'enseignement primaire assorti d'une expérience professionnelle de deux ans au moins, ou encore avoir obtenu une maturité et pouvoir justifier d'une expérience professionnelle de deux ans au moins. Dans certains cas, le chef des Forces terrestres peut admettre des candidats qui ont suivi un autre cursus, s'il motive sa décision. Les candidats au métier de sous-officier disposent en règle générale d'un diplôme d'une école supérieure reconnue par la Confédération ou doivent avoir terminé une formation professionnelle d'une durée de trois ans au moins; dans un cas comme dans l'autre, une expérience professionnelle supplémentaire de deux ans au moins est exigée (articles 2 et 3 de l'ordonnance concernant l'engagement et la formation des instructeurs).

Les candidats qui remplissent les conditions sont nommés employés non permanents, au plus tard au moment où ils commencent la formation de base à l'École militaire supérieure (EMS) ou à l'École des sous-officiers de carrière de l'armée (ESCA). Lorsqu'ils ont terminé la formation de base, ils sont nommés employés permanents, et lorsqu'ils ont terminé avec succès leur formation complète, ils sont nommés fonctionnaires (articles 11, 15 et 18 de l'ordonnance concernant l'engagement et la formation des instructeurs).

L'intérêt pour le métier d'instructeur dépend dans une large mesure de la conjoncture économique. Il n'est donc guère étonnant que la crise actuelle suscite des vocations. En 1996, 36 futurs officiers instructeurs et 42 futurs sous-officiers de carrière ont commencé leur formation. Parmi les candidats officiers, 18 ont une formation universitaire ou équivalente et suivront donc une formation d'une année à l'école militaire supérieure (EMS) rattachée à l'EPFZ, les autres 18, qui ont une maturité, une maturité professionnelle ou un titre équivalent

du niveau secondaire, suivront une formation de trois ans. Quant aux 42 futurs sous-officiers instructeurs, ils seront formés à l'École des sous-officiers de carrière de l'armée, à Herisau.

La commission n'a pu faire de réelles investigations sur la procédure concrète en matière de recrutement et de promotion des instructeurs. Pour les raisons évoquées plus haut, la commission n'a notamment pas pu évaluer l'adéquation des compétences professionnelles des instructeurs aux exigences des fonctions auxquelles ils sont nommés. La commission a néanmoins constaté que le DDPS accordait une grande importance à l'organisation des plans de carrière et qu'à cet effet, il avait établi des critères généraux à respecter dans le cadre de modèles fonctionnels de carrière.

7 Promotion des instructeurs

a) Une double promotion, civile et militaire

L'instructeur est un professionnel de l'éducation et de la formation militaires, mais il fait également partie de l'armée de milice, et à ce titre, il doit se conformer au système hiérarchique de l'armée. Cette ambiguïté, et particulièrement l'association entre le grade militaire et l'avancement professionnel pour les officiers instructeurs, a déjà suscité de nombreuses discussions. Auparavant, le droit en vigueur prévoyait qu'un instructeur ne pouvait être promu dans ses fonctions professionnelles que s'il avait obtenu dans l'armée le grade qu'exigeait son nouveau poste. La carrière d'un instructeur était ainsi largement déterminée par ses supérieurs militaires de milice, et non pas par l'administration. Les instructeurs étaient de la sorte portés à mettre sous pression leurs supérieurs militaires et à revendiquer ensuite dans l'administration un poste correspondant à leur rang dans l'armée: en effet, seul l'instructeur obtenant une promotion dans l'armée pouvait espérer gravir les échelons de la hiérarchie administrative et, de fait, celui qui était promu à un grade supérieur pouvait parallèlement faire valoir son droit à un avancement dans l'administration.

La réorganisation entreprise à la faveur d'Armée 95 et d'Instruction 95 a permis dans une large mesure de séparer la promotion dans l'armée de l'avancement dans la hiérarchie administrative. Selon le droit actuellement en vigueur, les promotions militaires sont accordées uniquement en fonction des règles en vigueur dans l'armée, alors que l'avancement dans l'administration ne dépend que de critères relevant de la fonction professionnelle effectivement exercée. Il devrait donc être possible à l'avenir qu'un officier instructeur soit promu colonel, si les besoins de l'armée l'exigent, mais que dans ses activités professionnelles, il conserve ses fonctions et sa classe de traitement antérieures. A l'inverse, l'avancement professionnel ne devrait résulter que des besoins du service ou des prestations professionnelles de la personne concernée, sans qu'il soit tenu compte de sa carrière militaire.

La commission salue les mesures engagées par le DDPS et considère qu'elles apportent des corrections qu'exigeait depuis longtemps un système dépassé. Elle est cependant consciente que la séparation de l'avancement militaire et de la carrière professionnelle ne saurait être mise en œuvre du jour au lendemain. Elle n'en suivra pas moins avec attention l'évolution de la situation et veillera à ce que les déclarations d'intentions du DDPS soient suivies de faits.

b) Organisation du plan de carrière

Concernant le système de promotion, on remarque que l'avancement militaire est désormais dans une large mesure indépendant de l'avancement civil. L'impression persiste cependant qu'une promotion professionnelle régulière et continue doit faire partie intégrante de la carrière d'un instructeur. Le DDPS a ainsi établi des plans de carrière qui prévoient une progression pour les officiers instructeurs de la classe 17 à la classe 31 et, pour les sous-officiers, de la classe 11 à la classe 23. S'il est vrai que l'instructeur n'a pas un droit à la promotion juridiquement fondé, et que tous les instructeurs n'atteignent pas la plus haute classe de traitement, ce modèle ne donne pas moins l'impression d'un certain automatisme dans l'avancement.

D'après le DDPS, les officiers et les sous-officiers de carrière ne sont pas engagés à un poste déterminé avec un cahier des charges bien défini et un organigramme. Ils ont plutôt été choisis, employés et formés pour accomplir une carrière déjà tracée. Cette carrière est d'ailleurs caractérisée par une suite d'activités dont le niveau est sans cesse accru et entrecoupées de séquences de formation continue et de perfectionnement, accompagnées de nombreux changements intervenant dans la subordination et dans les lieux de services. La carrière typique d'un officier de carrière comporte plusieurs étapes: remplir des fonctions d'instructeur dans une école d'officiers, devenir instructeur d'unité dans une école de recrues, puis passer instructeur pour la formation supérieure de cadres. Ensuite, il exerce des activités de formation ou de préparation d'engagements dans l'état-major d'un Office fédéral ou d'un groupe ou bien il peut former des cadres dans une région de formation, etc. Parallèlement à ces activités, il remplit généralement des fonctions de milice en tant que chef, commandant de compagnie, officier d'état-major général et commandant de bataillon. Ce n'est qu'à la fin de cette carrière « normale », à l'âge de 40-45 ans que l'officier de carrière a rempli son « cahier des charges » et qu'il peut être engagé à des fonctions polyvalentes. La carrière d'un sous-officier est moins diversifiée, mais elle se déroule d'une façon similaire.

c) Conclusions de la commission

Ces plans de carrière sont de nature à entretenir, dans le corps des instructeurs, une attitude fondamentale qui est quelque peu problématique. Le risque existe, d'une part, que la promotion d'un instructeur dépende plus de son plan de carrière individuel que des besoins réels de l'enseignement et de la formation militaires. D'autre part, en imposant des plans de carrière plus ou moins fixes, on maintient chez les intéressés l'idée qu'ils sont en droit de gravir régulièrement les échelons de la hiérarchie, droit auquel il faudra bien donner suite. Mais compte tenu de la situation économique actuelle, on peut se demander s'il est encore raisonnable, aujourd'hui, de travailler avec de tels plans de carrière.

Dans une société moderne, en constante évolution, il est partout demandé aux travailleurs de faire preuve de la plus grande flexibilité possible. Or, même si l'on ne saurait comparer directement le métier d'instructeur avec d'autres postes de travail dans l'administration ou dans le secteur privé, il faut ici aussi considérer que ce ne sont pas les besoins particuliers liés à la carrière d'une personne spécifique mais bien plus les exigences du service qui constituent un critère fondamental tant pour l'attribution des postes à pourvoir que pour les promotions. Les expériences faites avec la mise en œuvre d'Armée 95 montrent en effet qu'il est particulièrement difficile d'organiser de manière plus efficace un secteur de l'État lorsqu'il faut pour ce faire toucher à des privilèges accordés de longue date. A l'heure où l'on ne parle plus que de déréglementation et de "Nouvelle gestion publique", on est en droit de se demander s'il est judicieux de maintenir dans le corps des instructeurs des schémas de promotion datant du début du siècle, même s'ils étaient parfaitement justifiés à certaines époques. La CdG-CN reconnaît dans une large mesure que, même au sein du DDPS, certains processus de réflexion ont déjà été engagés.

Elle demande donc au Conseil fédéral d'examiner les plans de carrière en vigueur dans le corps des instructeurs, et de développer des modèles plus souples, qui tiennent compte de la situation économique actuelle et des nouvelles conditions prévalant sur le marché du travail. L'avancement d'un instructeur ne doit plus dépendre du plan de carrière de l'intéressé, mais doit tenir compte exclusivement des intérêts liés à l'enseignement et à la formation militaires.

8 Détachement auprès de l'administration

a) Statut des instructeurs et fonctions administratives

En vertu de l'article 8 de l'OI, les instructeurs peuvent être détachés auprès des états-majors, des groupes, des offices fédéraux, des commandements ou des services. Les instructeurs, qui ont pour mission principale de diriger l'éducation et l'instruction militaires dans les écoles de recrues et les écoles de cadres, assument ainsi des fonctions au sein de l'administration centrale du DDPS.

Le DDPS défend ses positions en arguant que le détachement d'instructeurs se pratique aussi couramment dans d'autres pays. Un détachement auprès de l'administration peut être décidé soit parce que pour certaines fonctions, les connaissances professionnelles d'un instructeur

sont indispensables, soit parce qu'il est utile à la formation professionnelle d'un instructeur. Selon une enquête établie en automne 1997 par le Groupe du personnel enseignant, environ 150 officiers et sous-officiers détachés auprès de l'administration ont des fonctions administratives qui n'ont aucun lien direct avec leur activité d'instructeur. Il ne subsiste aucun doute sur le fait que ces 150 instructeurs n'ont plus d'activités en rapport avec l'enseignement et la formation militaires. Mais il existe également une zone grise non négligeable: de nombreux instructeurs sont employés dans des écoles et des cours, mais ils s'y occupent principalement d'activités administratives, qui n'ont pas grand chose à voir avec les attributions régulières du corps des instructeurs. On peut penser par exemple aux administrateurs d'écoles, au commandants des régions et des arrondissements d'instruction, ou encore aux chefs des services automobiles.

Selon les dires du DDPS, trois motifs peuvent être à l'origine du détachement d'un instructeur auprès de l'administration. Tout d'abord, la formation de l'instructeur. Dans ce cas, les détachements sont en principe limités à trois ans. Ensuite, certains postes doivent apparemment être occupés par des militaires de carrière qui seuls peuvent justifier des compétences professionnelles et de l'expérience nécessaire. Ces détachements sont en règle générale de plus longue durée. Enfin, un instructeur peut lui-même demander à être détaché auprès de l'administration, cela a été expressément confirmé au cours des auditions. Dans tous les cas, l'instructeur conserve son statut et les privilèges qui s'y rattachent. Une nouvelle classe de traitement correspondant à la fonction est néanmoins prévue.

b) Conclusions de la commission

La commission comprend parfaitement qu'un instructeur soit détaché auprès de l'administration dans le cadre de sa formation. Il s'agit dans ces cas de missions d'une durée relativement courte, concernant des instructeurs isolés qui, après cette période d'apprentissage au sein de l'administration, reprennent leurs activités régulières d'enseignement et de formation militaires. Ces missions n'étant pas dictées par les besoins de l'administration, mais par les intérêts liés à l'activité même de l'instructeur, il est parfaitement justifié que les instructeurs concernés conservent leur statut pendant leur mission auprès de l'administration.

En revanche, la commission comprend mal le sens de détachements de plus longue durée, ou de détachements accordés sur demande de l'instructeur lui-même, et pour lesquels il conserve son statut d'instructeur. Ces détachements sont en effet dès le départ prévus pour de longues périodes et visent à procurer à l'instructeur une activité au sein de l'administration. Et même s'il s'avère que pour certains postes, les compétences et l'expérience d'un instructeur sont utiles, voire indispensables, on ne voit pas pourquoi, lorsque le détachement se prolonge, l'instructeur ne pourrait pas être considéré comme un fonctionnaire régulier de l'administration, et pourquoi il devrait conserver son statut d'instructeur. Ce statut a en effet été prévu à l'origine pour compenser les conditions de travail particulièrement difficiles liées à l'éducation et à l'instruction militaires; il ne saurait se justifier pour un instructeur exerçant l'activité ordinaire d'un fonctionnaire. Il n'y a en particulier aucune raison que l'instructeur détaché pour une longue période auprès de l'administration continue de jouir des avantages liés aux indemnités et au remboursement des frais (qui étaient parfaitement justifiés lorsque l'instructeur s'occupait sur le terrain d'éducation et d'instruction militaires), alors que les collaborateurs exerçant les mêmes

activités mais engagés comme fonctionnaires dans l'administration sont soumis aux dispositions relatives au statut des fonctionnaires. Si les exigences des fonctions confiées à l'instructeur détaché de manière permanente auprès de l'administration sont plus grandes, et si vraiment elles doivent être rémunérées, il convient de le faire en plaçant le poste dans une classe de traitement plus élevée, et non pas en faisant bénéficier l'instructeur en question d'un régime d'indemnités et de remboursement des frais plus généreux. En effet, la rémunération d'une fonction ne doit être dictée que par les exigences liées au poste, et non par le statut dont bénéficiait l'employé précédemment.

La commission s'interroge aussi sur l'affirmation que pour certains postes administratifs, les compétences et l'expérience d'un militaire de carrière sont indispensables. Les instructeurs sont recrutés et formés pour s'occuper de l'enseignement et de l'éducation militaires dans les écoles et les cours. Ils disposent d'une grande expérience pratique en matière de formation de recrues, de soldats, de sous-officiers et d'officiers, nul ne le conteste. Cependant, cette expérience ne signifie aucunement qu'ils auront des dispositions particulières pour assumer des positions élevées dans l'administration. En effet, les compétences requises pour s'occuper d'éducation et de formation dans une caserne ne sont certainement pas celles qu'exigent la planification des missions futures ou la gestion du personnel dans une grande administration.

La CdG-CN demande au Conseil fédéral de soumettre aux conditions générales qui régissent le statut des fonctionnaires les instructeurs détachés pour une longue période auprès de l'administration, qui n'ont donc plus d'activités liées à l'éducation et à l'instruction militaires, mais qui exercent des tâches administratives.

9 Nominations aux postes élevés de l'armée ou de l'administration de l'armée

Au cours de ses investigations, la commission a constaté qu'au DDPS, la plupart des postes de directeur - et même de chef de division - ne sont pas mis au concours et sont pourvus par des membres du corps des instructeurs. Ainsi, les nominations auxquelles le Conseil fédéral a procédé pour les hauts postes de l'armée et de l'administration de l'armée le 1er janvier 1998 ne concernaient qu'un officier de milice, les dix autres postes étant attribués à des officiers de carrière. Le haut commandement de l'armée et de l'administration de l'armée est de la sorte presque exclusivement réservé aux membres du corps des instructeurs, et la procédure de nomination n'est pas un modèle de transparence. Cela est absolument contraire au principe de l'armée de milice, qui reste une référence pour l'armée suisse.

La CdG-CN demande au Conseil fédéral d'ouvrir à tous les candidats valables les hautes fonctions de l'armée et de l'administration de l'armée qui sont jusqu'ici, dans les faits, réservées aux membres du corps des instructeurs, d'établir pour ces postes des cahiers des charges précis et de déterminer le profil des candidats, et enfin de mettre au concours tous les postes vacants.

10 Corrections de détail ou changement de système?

Les investigations de la commission dans les domaines du choix et du recrutement, de la promotion et du détachement des instructeurs auprès de l'administration - mais aussi concernant l'occupation des hautes fonctions de l'armée et de l'administration de l'armée - donnent matière à réflexion, et ce à plusieurs égards. Il convient tout d'abord de noter que l'attrait du métier d'instructeur et le prestige plus ou moins grand dont jouissent les personnes faisant carrière dans l'armée sont déterminés, du moins en partie, par les circonstances économiques et sociales générales.

C'est la raison pour laquelle lors du choix et du recrutement des instructeurs, des facteurs doivent souvent être pris en considération qui ne sont pas déterminés par le cahier des charges de ces futurs instructeurs, mais qui présentent - en partie du moins - un caractère aléatoire. Il sera en effet plus facile de trouver des candidats qualifiés en période de crise économique, alors qu'à d'autres époques, les exigences pour le profil des candidats devront être revues à la baisse pour que tous les postes vacants puissent être repourvus. Bien que les exigences aient été augmentées dans la nouvelle version de l'ordonnance concernant l'engagement et la formation des instructeurs, seule la moitié des candidats à une carrière d'officier sont diplômés d'une université ou d'une école supérieure, les autres ne possédant qu'une maturité ou une maturité professionnelle, ou un titre équivalent délivré par une école secondaire.

Cette constatation peut sembler anodine au premier abord, car toutes les fonctions au sein du corps des instructeurs ne nécessitent pas forcément un diplôme de niveau universitaire. Cela peut néanmoins poser un problème lorsque l'intégration dans le corps des instructeurs implique non seulement des promotions constantes dans la hiérarchie tout au long de la carrière, mais aussi la garantie d'un emploi jusqu'à l'âge de la retraite. La combinaison de ces données rend en effet inéluctables les détachements auprès de l'administration, car à partir d'un certain âge, la fonction prévue lors du recrutement - à savoir justement l'instruction militaire dispensée dans des écoles et des cours - ne peut plus être exercée, ou ne peut l'être que de façon réduite. On est ainsi en droit de se demander si les critères qui avaient joué en faveur du candidat lors de son intégration dans le corps des instructeurs sont toujours pertinents lorsque cet instructeur est détaché auprès des états-majors, des groupements, des offices fédéraux, des commandements ou des autres services, compte tenu de la mission complètement différente qu'il aura à y assumer.

La commission estime donc qu'il y a lieu de repenser entièrement le système d'instruction au sein de l'armée. Elle est en effet arrivée à la conclusion que les problèmes constatés dans les domaines du choix et du recrutement, de la promotion et du détachement des instructeurs auprès de l'administration - mais aussi concernant l'occupation des hautes fonctions de l'armée et de l'administration de l'armée - sont liés à la nature même du système de carrière. Des corrections isolées permettront certes de pallier à certains manquements, mais ne sauraient éliminer les défauts inhérents au système.

La CdG-CN invite donc le Conseil fédéral à revoir entièrement l'organisation des activités d'instruction dans les écoles et les cours militaires, et à soumettre au Parlement des propositions pouvant constituer des alternatives au système actuel. Une solution pourrait par

exemple consister - selon l'avis de la commission - à ce que les tâches d'instruction ne soient plus prises en charge par un corps autonome extérieur à l'administration, mais soient confiées à certains fonctionnaires spécialement désignés à cet effet. Ces derniers poursuivraient leur carrière au sein de l'administration centrale et seraient détachés au service de l'instruction militaire pour des périodes déterminées. La commission est convaincue que ce changement de système permettrait de résoudre bon nombre de problèmes et amènerait une souplesse bienvenue, au service de l'armée toute entière et non plus seulement des intérêts particuliers des instructeurs.

11 Rémunération

a) Officiers généraux

Le chef de l'Etat-major général, le chef des Forces terrestres, le chef de l'armement et les commandants des grandes unités qui ont le grade de divisionnaire ou de brigadier sont soumis à l'ordonnance sur la situation juridique des officiers généraux qui exercent leur fonction à temps complet et du chef de l'armement (RS 510.22). Il en va de même pour les directeurs de certains offices fédéraux du DDPS et pour leurs suppléants, pour le suppléant du chef de l'Etat-major général, pour certains chefs et sous-chef d'état-major, ainsi que pour les commandants des écoles d'états-majors et de commandants. Ces titulaires ne sont pas soumis au statut des fonctionnaires (StF; RS 172.221.10), mais certaines dispositions leur sont applicables par analogie (art. 6 de l'ordonnance sur la situation juridique). Le Conseil fédéral fixe chaque année le montant des indemnités des titulaires précités. Ils ont droit à l'indemnité de résidence et aux allocations sociales dont bénéficient les fonctionnaires. Ils ont également droit aux indemnités spéciales prévues par l'ordonnance concernant le corps des instructeurs.

Jusqu'à la fin de 1996, conformément à l'ordonnance concernant l'indemnité des officiers généraux qui exercent leur fonction à titre accessoire (RS 510.232), un commandant de brigade recevait une indemnité forfaitaire annuelle de Fr. 6000.--, même lorsqu'il était en service dans l'administration. Les officiers instructeurs chefs d'état-major d'un corps d'armée, ou chefs d'état-major des troupes d'aviation ou de défense contre avions recevaient, en lieu et place de l'indemnité annuelle, une indemnité pour prestations extraordinaires qui correspondait à l'augmentation extraordinaire de traitement de la 31^e classe de traitement; elle croissait avec les augmentations ordinaires jusqu'à atteindre la différence du montant maximal entre les 29^e et 31^e classes de traitement.

Depuis le début de 1997, les officiers généraux qui exercent leur fonction à temps complet sont soumis à l'ordonnance sur la situation juridique et ne sont ainsi que partiellement soumis au statut des fonctionnaires; les commandants de corps sont à l'échelon III du degré hors classe, les divisionnaires, à l'échelon V et les brigadiers, à l'échelon VII; conformément à l'ordonnance concernant le traitement des fonctionnaires du degré hors classe (RS 172.221.105; état en décembre 1996), les montants correspondants les plus élevés, allocations non comprises, sont de Fr. 235 610.-- (III), Fr. 205 315.-- (V) et Fr. 175 639.-- (VII). Les officiers généraux qui exercent leur fonction à titre accessoire continuent de toucher l'indemnité forfaitaire de Fr. 6'000.-- prévue par l'ordonnance à laquelle ils sont soumis.

b) Instructeurs

Conformément à l'article 3 de l'OI, les autres instructeurs sont soumis au statut des fonctionnaires, pour autant qu'aucun acte spécifique ne prévoie de dérogation. Leur traitement est fixé par l'autorité qui les nomme conformément à la classe de traitement qui correspond à leur fonction (art. 17 OI). En vertu de l'ordonnance concernant la classification des fonctions (RS 172.221.111.1), les instructeurs exerçant leur fonction auprès de la troupe ou dans les écoles sont au maximum en 29e classe. Dans des cas particuliers, le DDPS peut accorder des suppléments de fonction aux instructeurs (art. 18 OI).

c) Contrôle de quelques dossiers choisis au hasard

L'examen de quelques dossiers personnels choisis au hasard - et dont la commission était en possession suite à une autre affaire - a montré que le système de rémunération en vigueur jusqu'en 1996 n'était pas un modèle de transparence. Dans plusieurs cas, le traitement effectivement versé ne correspondait pas à la classe de traitement prévue pour la fonction dans l'ordonnance concernant la classification des fonctions. Ainsi, la classification finale dans l'échelle des traitements des chefs d'état-major d'un corps d'armée, ou des chefs d'état-major des troupes d'aviation ou des troupes de défense contre avions, était la 31e classe, mais, en application de l'article 2, 2e alinéa de l'ordonnance sur l'indemnité des officiers généraux qui exercent leur fonction à titre accessoire, ils touchaient régulièrement une indemnité pour prestations extraordinaires dont il était tenu compte pour le calcul ultérieur des rentes et sur laquelle était versée l'allocation de renchérissement, correspondant à la différence du montant maximal entre la 31e classe et l'échelon VII du degré hors classe.

Les investigations entreprises pour tirer cette affaire au clair ont montré qu'en 1996, le DDPS a versé à 71 employés, dont 49 instructeurs, outre le traitement régulier selon la classification des fonctions, une indemnité fixe, indexée au renchérissement et entrant dans le calcul ultérieur des rentes, qui avait de fait les caractéristiques d'un salaire. En outre, 519 autres personnes, dont 26 instructeurs, ont perçu une indemnité temporaire, n'entrant pas dans le calcul ultérieur des rentes. Le montant total de ces indemnités s'est élevé à quelque 1,75 million de francs.

Un dossier particulier a permis de montrer qu'un officier général ayant atteint le grade de brigadier touchait un traitement annuel de Fr. 152'452.--, ce qui correspond à la classification des fonction; il recevait en outre une indemnité de résidence de Fr. 4'758.--, ainsi qu'une indemnité de fonction entrant dans le calcul des rentes s'élevant à Fr. 60'459.-; les allocations constituaient de la sorte plus de 42% du salaire effectivement versé. Dans un autre dossier personnel se trouvait une réponse écrite émanant du Groupement de l'instruction suite à une demande de promotion, réponse dans laquelle il était précisé que "les règles régissant la classification n'autorisant pas une promotion en 29e classe, l'emploi dans une fonction supérieure (...) sera rémunéré par le versement d'une indemnité."

D'un point de vue formel, le DDPS fonde sa pratique en matière d'indemnités sur l'article 44, 1er alinéa. lettre f, du statut des fonctionnaires, et sur l'article 52 du règlement des fonctionnaires 1 (RS 172.221.101). Ces deux dispositions règlent le versement des indemnités

pour prestations extraordinaires, heures supplémentaires incluses. Il ne s'agit donc pas de versements répétés et réguliers, mais d'indemnités uniques accordées dans des situations exceptionnelles. Dans un rapport demandé au DDPS sur cette question il est expliqué que des indemnités fixes versées en complément du traitement sont versées dans les quatre cas suivants:

1. En lieu et place d'une augmentation de traitement, lorsqu'il n'est pas sûr que le fonctionnaire occupe définitivement un poste supérieur. Exemple: un collaborateur en classe de traitement 14 assume temporairement des fonctions qui, selon la classification, relèvent de la 16e classe de traitement. Il n'est pas promu en 16e classe, mais il reçoit des indemnités régulières, qui ne sont pas prises en considération pour le calcul des rentes.
2. En lieu et place d'une augmentation, lorsque la fonction ne donne en principe pas droit à la classe de traitement qu'exige le poste occupé. Exemple: un instructeur (classe maximale: 29) devient chef de division dans l'administration (31e classe). Des indemnités régulières lui sont donc versées pour compenser la différence de traitement.
3. Lorsqu'un collaborateur assume temporairement une mission qui n'est pas dans son cahier des charges. Il reçoit une indemnité unique, ou éventuellement des indemnités régulières, qui ne sont pas considérées pour le calcul des rentes.
4. Pour les heures supplémentaires effectuées à la demande des supérieurs, et qui ne peuvent être compensées par des congés supplémentaires. A partir de la 23e classe de traitement et au-dessus, les fonctionnaires sont obligés de compenser leurs heures supplémentaires par des congés. Pour les instructeurs, les heures de travail qu'ils doivent accomplir sont fonction des besoins du service; ils n'ont donc pas d'heures supplémentaires.

d) Indemnités dans troupes d'aviation et de défense contre avions

La réglementation des indemnités pose un problème particulier pour les Forces aériennes. En vertu de l'article 22 de l'ordonnance sur le service de vol militaire (OSV; RS 512.71), les membres du service de vol militaire, tout comme les autres agents de la Confédération affectés à des vols pour des raisons de services, ont droit à une indemnité, en raison des exigences particulières imposées par le service de vol. Cette indemnité varie entre Fr. 3'100.-- et Fr. 12'800.-- par an, selon le poste occupé. Les pilotes militaires de carrière ont également droit à une indemnité annuelle spéciale, réglée par l'article 27 de l'OSV, qui va de Fr. 8'690.-- à Fr. 46'319.--. Enfin les pilotes d'usine ont droit à une indemnité annuelle supplémentaire de Fr. 7'611.-- à Fr. 12'691.-- (art. 28 OSV). Si les indemnités de vol prévues par l'article 22 OSV ne sont versées que jusqu'à l'engagement définitif dans le service de vol, l'allocation de renchérissement à laquelle ont droit les fonctionnaires est également versée sur les indemnités spéciales prévues aux articles 27 et 28 de l'OSV. Ces dernières sont également majorées en fonction de l'augmentation du salaire réel dont bénéficie le personnel de la Confédération et sont entièrement prises en considération pour le calcul du gain assuré conformément aux statuts de la Caisse fédérale d'assurance (art. 29 et 31 de l'OSV). L'ordonnance sur le service de vol militaire n'est en vigueur que depuis le 1er janvier 1995, mais elle est déjà sujette à

controverses. L'administration a chargé deux groupes de travail internes de se pencher sur la question et les premiers résultats concrets viennent de paraître.

e) Conclusions de la commission

La commission estime que des mesures doivent être prise d'urgence concernant la réglementation en matière d'indemnités, tant pour les instructeurs que pour les pilotes militaires. Il paraît en effet normal d'accorder des indemnités à un fonctionnaire devant assumer temporairement des fonctions supérieures, ou une mission extraordinaire. Il s'agit dans ces cas de rémunérer des prestations ou des missions qui n'entrent pas dans le cadre des fonctions décrites dans la classification officielle. En revanche, lorsque les indemnités sont quasiment assimilées au traitement ordinaire, que non seulement elles sont versées en permanence, mais qu'elles sont indexées sur l'augmentation du coût de la vie et qu'il en est ensuite tenu compte pour le calcul des rentes, on voit mal comment cette pratique est compatible avec la transparence qui est de rigueur dans l'administration.

Certes, le DDPS souligne que les indemnités liées à la fonction ne sont utilisées que dans les cas où le fonctionnaire n'est affecté que temporairement à un poste supérieur. Cette solution présente plus de souplesse, car il est plus facile de supprimer des indemnités que de faire rétrograder un fonctionnaire dans une classe de traitement inférieure. En outre, le versement d'indemnités prises en compte dans le calcul des rentes s'imposerait lorsqu'un fonctionnaire doit assumer des fonctions qui n'entrent pas dans les classes de traitement auxquelles il a droit normalement. Ainsi lorsqu'un instructeur (dont la classe maximale est la 29e) est appelé à devenir chef d'une division dans l'administration centrale (31e classe), le versement d'indemnités permet de contourner le problème. Mais cet exemple montre justement qu'il arrive aussi que des indemnités dont il est tenu compte dans le calcul des rentes soient versées à des instructeurs qui sont définitivement détachés auprès de l'administration et qui, selon toute vraisemblance, ne seront plus affectés à des fonctions moins rémunérées. On ne voit d'ailleurs pas non plus pourquoi dans ce cas, le fonctionnaire concerné est maintenu dans la classe de traitement qu'il avait en tant qu'instructeur, avec un droit à toutes les allocations, et pourquoi il ne peut pas directement être nommé chef de division. La seule explication plausible est que si l'instructeur n'est pas détaché auprès de l'administration, mais qu'il est nommé chef de division, il pourrait difficilement justifier le maintien de son statut d'instructeur et des privilèges qui s'y rattachent.

Il n'appartient cependant pas au Parlement de faire des propositions concrètes à l'administration, qui doit elle-même examiner ces questions et, le cas échéant, soumettre des propositions au Parlement. La commission pense toutefois qu'il n'est pas acceptable que le système de classification des fonctions prévu par la loi soit contourné par le versement perpétuel d'allocations, d'indemnités, ou d'autres compléments, quel que soit le nom qu'on leur donne. Les fonctionnaires ont droit à une rémunération qui corresponde à leurs qualifications et aux fonctions qu'ils assument réellement. Mais l'opinion publique peut aussi exiger de l'administration qu'elle fasse preuve de transparence en matière de traitements. Si le traitement prévu pour une fonction déterminée par la classification des fonctions ne suffit pas, des dispositions législatives doivent être prises afin que cette fonction soit réévaluée. Il faut éviter le

plus possible de recourir à des indemnités de toutes sortes, qui ne doivent être versées qu'en contrepartie de prestations extraordinaires ou dans des situations exceptionnelles.

La CdG-CN demande au Conseil fédéral d'élaborer un système clair et transparent de rémunération pour les instructeurs, de renoncer au versement d'indemnités qui font partie intégrante du traitement et de ne prévoir des indemnités que pour des prestations extraordinaires.

12 Indemnités des instructeurs

a) Indemnités supplémentaires en vertu de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires

Il convient en premier lieu de rappeler que les instructeurs perçoivent, par rapport aux autres employés du secteur privé, des indemnités supplémentaires, habituellement allouées aux fonctionnaires conformément au statut des fonctionnaires (RS 172.221.10). Ils jouissent entre autres des indemnités suivantes (cette liste n'est pas exhaustive):

- indemnités de résidence, y compris l'allocation complémentaire (art.37);
- augmentation ordinaire de traitement (art. 40);
- allocations familiales, allocations versées lors d'un mariage, d'une naissance (art. 43);
- jouissance du traitement en cas de décès (art. 47);
- gratification pour ancienneté de service (art. 49);
- frais mortuaires (art. 62, 1er alinéa, lettre c du Règlement des fonctionnaires 1).

b) Indemnités spécifiques des instructeurs

Outre les indemnités susmentionnées, les instructeurs perçoivent des indemnités supplémentaires, régies par l'ordonnance concernant le corps des instructeurs (OI) et par celle du DDPS concernant le corps des instructeurs (RS 512.411):

- suppléments de fonction (art. 18 OI);
- indemnités lors des transferts (art. 22 OI)
- remboursement des frais de déménagement (art. 25 OI);
- indemnités pour domicile hors du lieu de service (art. 23 OI);
- indemnités pour les trajets entre le domicile et le lieu de service (art. 24 OI);
- indemnités pour les voyages de services (art. 28 OI);
- indemnités pour le logement en hôtel ou chez des particuliers réservé mais non occupé (art. 29 OI);
- remboursement des voyages pour visites à la famille (art. 30 OI);
- les voitures d'instructeurs (ordonnance concernant les voitures d'instructeur, OVI, RS 512.42, et ordonnance du DDPS concernant les voitures d'instructeur, OVI-DDPS, RS 512.421) ;

- responsabilité de la Confédération en cas d'accident et de maladie dans le cadre de l'assurance militaire (LAM ; RS 833.1) ;
- diverses indemnités et allocations en cas d'engagement à l'étranger (règlement des fonctionnaires 3, RS 172.221.103).

Si certaines réglementations concernant le versement d'indemnités aux instructeurs peuvent être appliquées sans réserve et paraissent justifiées eu égard aux exigences spécifiques de cette profession, en revanche, de sérieux doutes peuvent être émis quant au bien-fondé de certains types d'indemnités. Il convient ici de rappeler que ces réglementations ne s'appliquent pas seulement aux instructeurs dans les écoles et à ceux dispensant des cours, mais aussi aux instructeurs, détachés dans des offices de l'administration ou en fonction dans l'administration qui, outre le système des allocations, perçoivent en tout état de cause, une rémunération paraissant plus qu'adaptée.

La liste des indemnités de déménagement donne une image particulièrement impressionnante de la complexité du règlement des indemnités, puisqu'elle contient toutes les positions possibles et imaginables et ce, avec foule de détails. L'appendice 2 qui s'appuie sur l'article 25 de l'ordonnance du DDPS sur le corps des instructeurs et sur l'article 1 de l'ordonnance du DDPS (OI-DDPS; RS 512.411) se présente comme suit:

« Liste des indemnités pour déménagement

valable dès le 1er janvier 1991

1. Les indemnités suivantes sont versées pour la recherche d'un logement au nouveau lieu de domicile:
 - 1.1 Les frais d'annonces et les frais d'intermédiaire appropriés.
 - 1.2 Les frais de déplacement, pour quatre voyages au plus, de l'instructeur ou d'un membre de sa famille, le cas échéant pour deux voyages en commun; les frais effectifs du billet de première classe sont remboursés aux membres de la famille.
 - 1.3 Les indemnités pour voyages de service, pour deux au plus par voyage; les mêmes indemnités sont versées aux membres de la famille.
- 2 Les indemnités suivantes sont versées pour le déménagement:
 - 2.1 Les frais pour l'emballage et le déballage du mobilier de ménage, y compris la location de caisses d'emballage ou l'achat de matériel d'emballage.
 - 2.2 Les frais pour le transport du mobilier de ménage; la Confédération prend à sa charge le risque du transport au même titre qu'un assureur; les déclarations de dommages doivent être annoncées sans délai au secrétariat général du DDPS.
 - 2.3 Les pourboires habituels (le casse-croûte est compris dans le pourboire tarifé).
 - 2.4 Les frais de transport effectifs pour l'instructeur et pour sa famille, ainsi que, le cas échéant, pour une employée de maison; cette dernière reçoit également un billet de première classe.
 - 2.5 Les indemnités pour voyages de service pour le jour du déménagement et, exceptionnellement, pour trois jours supplémentaires lorsque l'instructeur est obligé de passer la nuit à l'hôtel jusqu'à l'installation du nouveau logement; ces mêmes indemnités sont également versées à l'épouse, aux enfants dès l'âge de 6 ans révolus et à une employée de maison, pour autant qu'elles soient justifiées; les indemnités sont réduites de moitié pour les enfants plus jeunes.
- 3 Un montant maximum de 3000 francs au total est versé pour couvrir toutes les autres dépenses résultant du déménagement, soit:
 - 3.1 Les frais de démontage et de montage des installations d'éclairage.
 - 3.2 Les taxes relatives au permis d'établissement.
 - 3.3 Les frais de nettoyage de l'ancien logement par des tiers.
 - 3.4 L'installation du nouveau logement, y compris les frais de raccordement du téléphone, de la télévision jusqu'à l'antenne non comprise, et d'autres installations.
 - 3.5 L'acquisition, la modification et la pose des rideaux.
 - 3.6 L'acquisition d'une nouvelle batterie de cuisine lors du passage de la cuisson au gaz à la cuisson électrique et vice versa.
- 4 Si, selon l'usage en vigueur au lieu où l'instructeur a été transféré, l'acquisition de la cuisinière, du réfrigérateur et des buffets de cuisine est à la charge du locataire, et qu'il en résulte des dépenses supplémentaires, le secrétariat général du DDPS fixe les indemnités dans chaque cas d'espèce, sur présentation des factures. »

c) Voitures d'instructeur

L'ordonnance concernant les voitures d'instructeur (OVI) ainsi que celle du DDPS concernant les voitures d'instructeur (OVI-DDPS; RS 512.421) n'en sont pas moins détaillées.

Le degré de légitimation s'étend à plusieurs classes de traitement (cf. art. 2 OVI). Dans les limites du degré de légitimation auquel il a droit et conformément aux exigences minimales du Service préposé aux automobiles, l'ayant droit dispose du libre choix de la marque et du type de voitures neuves offertes sur le marché suisse (cf. art. 3 OVI). En dehors des heures de travail, l'ayant droit peut utiliser la voiture d'instructeur à titre privé (cf. art. 7 OVI); la Confédération assume le risque lié à la responsabilité civile (cf. art. 11) et, elle alloue une indemnité pour l'amortissement, l'intérêt sur capital, la taxe de circulation, le permis de circulation cantonal, la plaque d'immatriculation cantonale, les assurances, l'utilisation d'un garage ou d'une place de stationnement, les dépenses accessoires, la gestion, l'entretien du véhicule, la dépréciation, le carburant, les pneus, les services, le contrôle antipollution et les réparations (cf. art. 5 OVI).

d) Assurance militaire

Il convient d'indiquer que les instructeurs, aux termes des articles 1 et 4 de la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1), ne sont pas seulement intégralement assurés pendant la durée de leur service, mais aussi en leur qualité de membre du corps des instructeurs contre tout dommage d'ordre physique ou moral ainsi que contre les conséquences économiques résultant de ces dommages. Ils ne doivent donc souscrire ni assurance maladie, ni assurances complémentaires - à l'exception (éventuellement) de celles pour les traitements hospitaliers en division privée ou semi-privée - et ce n'est qu'une fois à la retraite, qu'ils peuvent souscrire une assurance facultative de l'assurance militaire pour la couverture de leur affection (cf. art. 2 LAM).

La liste des prestations de l'assurance militaire est bien plus exhaustive que celle des assurances privées en matière d'accidents et de maladie. En cas d'incapacité totale de travail, l'indemnité journalière correspond à 95 pour cent du gain assuré et son versement n'est pas limité dans le temps (cf. art. 28, 1er al LAM).

Aux termes de l'article 8 LAM, les prestations suivantes sont assurées:

- a. le traitement (art. 16);
- b. la prise en charge des frais de voyage et de sauvetage (art. 19);
- c. les indemnités supplémentaires pour les soins à domicile ou les cures et allocations pour impotents (art. 20);
- d. la remise de moyens auxiliaires (art. 21);
- e. les indemnités journalières (art. 28);
- f. les indemnités pour le retard dans la formation professionnelle (art. 30);
- g. les indemnités pour indépendants (art. 32);
- h. les prestations de réadaptation (art. 33 à 39);
- i. l'aide sociale ultérieure (art. 34, 2e al.);
- j. les rentes d'invalidité (art. 40 à 42);
- k. la rente de vieillesse pour assurés invalides (art. 47);
- l. les rentes pour atteinte à l'intégrité (art. 48 à 50);
- m. les rentes de survivants (art. 51 à 53 et 55);
- n. les rentes du conjoint et des orphelins en cas de prestations de prévoyance insuffisantes (art. 54);
- o. la prise en charge de dommages matériels (art. 57);
- p. l'indemnité en capital (art. 58);
- q. l'indemnité à titre de réparation morale (art. 59);
- r. l'indemnité funéraire (art. 60);
- s. l'indemnité pour frais de formation professionnelle (art. 61);
- t. la prévention des affections (art. 62);
- u. l'examen médical avant le recrutement (art. 63).

e) Conclusions de la commission

Un groupe de travail de l'administration « Allocations et indemnités », placé sous la direction de l'Office fédéral du personnel, a déjà procédé à l'examen des réglementations afférentes aux allocations et indemnités allouées à l'ensemble du personnel de la Confédération et a soumis ses propositions. S'agissant des réglementations spéciales du DDPS, ce groupe de travail a estimé, à l'exception des allocations de service de vol, qu'il n'y avait pas lieu d'agir. Parallèlement, au sein du DDPS, des démarches visant à soumettre à un examen l'ensemble des réglementations en matière d'indemnités et d'allocations, sont en cours.

S'agissant du remboursement des frais des instructeurs, deux problèmes fondamentaux se posent. En premier lieu, la commission estime qu'au vu de l'évolution de la situation économique, il est urgent de s'interroger sur le bien-fondé effectif de certaines prestations. De nombreuses réglementations ont été édictées dans un contexte historique, contexte qui est largement dépassé et désuet à l'aube du 21^e siècle. Ainsi, il paraît difficile de comprendre, précisément à l'heure actuelle, qu'une certaine catégorie de fonctionnaires qui ne verse aucune contribution propre soit intégralement assurée contre la maladie et un risque de maladie, n'ayant absolument aucun rapport avec l'activité exercée, alors que d'autres personnes, exerçant une activité professionnelle ou non dans l'administration, doivent elles-mêmes s'assurer contre un tel risque et verser des primes d'assurance élevées.

Ici, il ne s'agit pas de s'interroger uniquement sur le bien-fondé effectif de certaines réglementations, mais également, de leur application dans les faits. Vu le foisonnement de détails et le degré de complexité de la matière, il est indispensable de procéder à des calculs et des contrôles tenant compte des dépenses nécessaires aux niveaux du personnel et du matériel, de façon à dégager la somme que représenteraient les indemnités versées. vue de simplifier la procédure, mais aussi dans un souci d'une plus grande transparence, il convient donc d'examiner si des frais réguliers - dans la mesure où leur remboursement n'est pas remis en question - ne devraient pas être intégrés dans le salaire ordinaire ou être remboursés de manière forfaitaire.

La commission estime donc qu'il est nécessaire de soumettre les réglementations relatives aux frais, édictées par le DDPS et notamment, celles concernant les instructeurs, à un examen approfondi. Comme nous l'avons déjà indiqué pour les réglementations concernant les allocations, il n'incombe pas à la commission de soumettre des propositions concrètes, voire même d'élaborer des projets à cet effet. L'objet du contrôle demandé consiste à abolir des privilèges injustifiés de certaines catégories professionnelles, à éliminer des remboursements de frais qui prennent la forme d'éléments de salaire et à limiter au minimum indispensable les décomptes et les contrôles, tout en intégrant l'idée de versements forfaitaires.

Le deuxième problème concerne le fait que le statut d'instructeur et les privilèges qui en découlent ne soient pas supprimés lorsque l'instructeur est détaché dans un office de l'administration et exerce une activité purement administrative. Aussi arrive-t-on dans cette même administration fédérale à deux catégories de fonctionnaires, l'une comprenant des fonctionnaires, pouvant exclusivement percevoir des remboursements de frais en vertu du statut des fonctionnaires et l'autre, constituée par les instructeurs détachés auprès de l'administration, bénéficiant comme auparavant des mêmes avantages. Dans ce même esprit, il est difficilement compréhensible qu'un collaborateur fonctionnaire doive assumer seul ses déplacements, alors que l'instructeur détaché dans l'administration et, à fonction égale, peut disposer d'une voiture de service et, éventuellement, faire valoir une indemnité pour voyages de service (cf. ordonnance concernant le corps des instructeurs). Toujours dans le même ordre d'idées, la commission ne peut trouver d'explication au fait qu'un collaborateur dans l'administration doive régler lui-même ses primes d'assurance-maladie alors qu'un instructeur est assuré non seulement contre les accidents, mais aussi contre la maladie.

Lorsqu'un instructeur est détaché dans un service ou un office de l'administration et exerce une activité purement administrative, il ne devrait pas continuer de bénéficier d'indemnités ou du remboursement des frais qui pourraient être éventuellement justifiés par des circonstances particulières ou des désagréments liés à la profession d'instructeur dans les écoles et pendant les cours. Il conviendrait donc de soumettre les instructeurs détachés dans un office, aux réglementations appliquées aux fonctionnaires de l'administration fédérale.

La Commission de gestion du Conseil national propose donc au Conseil fédéral que les textes réglementaires sur les indemnités et allocations édictées par le DDPS et notamment, ceux concernant les instructeurs, soient soumis à un examen approfondi. L'objet du contrôle visera à abolir des privilèges injustifiés de certaines catégories professionnelles, à éliminer des remboursements de frais dissimulés dans le salaire et à limiter au minimum les décomptes et les contrôles. Pour les collaborateurs, exerçant une activité purement administrative, il conviendra d'appliquer les dispositions relatives aux remboursements des frais en vigueur dans le statut des fonctionnaires.

13 Retraite anticipée

a) Loi et textes réglementaires

En vertu de l'article 57, alinéa 1^{bis} du statut des fonctionnaires, le Conseil fédéral peut abaisser l'âge donnant droit à la retraite de certaines catégories de personnes. Se fondant sur cet article, le Conseil fédéral a ensuite édicté une ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (OPRA; RS 510.24). L'article 1 de ladite ordonnance s'applique aux agents « régis par les rapports de service particuliers » et notamment aux membres du corps des instructeurs, aux membres du corps des gardes-frontière, aux membres des Forces armées ainsi qu'à ceux du service de vol de l'Office fédéral de l'aviation civile (cf. art.1 OPRA).

Aux termes de l'article 13 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; SR. 510.24), et en application de l'ordonnance susmentionnée, les officiers généraux qui ont le grade de brigadier, peuvent prendre leur retraite à 60 ans; les officiers généraux du grade de divisionnaire ou de commandant de corps à 62 ans. Les instructeurs et les membres de l'escadre de surveillance et du corps des gardes-frontière peuvent prendre leur retraite à l'âge de 58 ans révolus, les pilotes d'usine, les pilotes d'essai ainsi que les agents de contrôle de la circulation aérienne et de la sécurité aérienne peuvent prendre leur retraite à 62 ans révolus (cf. art. 2 OPRA). Les autorités de nomination peuvent accorder aux membres du corps des instructeurs et de l'escadre de surveillance le droit de prendre leur retraite à 50 ans et aux membres du service de vol ou au personnel de la sécurité aérienne de prendre leur retraite à 58 ans.

Conformément à l'article 5 et ss. de l'OPRA, les bénéficiaires des rentes perçoivent dans un premier temps une rente d'invalidité ordinaire au sens de l'article 39 de l'ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions (Statuts de CFP; RS 172.222.1). Ensuite, ils perçoivent jusqu'à 65 ans révolus une rente complémentaire de la Confédération, correspondant à la différence

entre le total des prestations de la CFA et - en fonction des obligations d'entretien de la famille - entre 80 et 90% du revenu déterminant, y compris les indemnités de résidence, les allocations et indemnités assurées et les autres bonifications. De plus, le bénéficiaire de cette rente complémentaire peut demander à ce que tout ou partie du droit à la prestation supplémentaire puisse être racheté ou utiliser aux fins de porter la rente dès 65 ans, à 60% au plus du gain assuré (cf. art 9 OPRA). Étant donné que le bénéficiaire des prestations mentionnées dans l'OPRA n'entretient plus des rapports de service avec la Confédération, il ne doit pas verser de cotisations à la caisse de pensions. Ainsi la réserve mathématique manquante sera remboursée à la CFP par le biais des ressources générales de la Confédération (cf. art. 13 OPRA).

Concrètement, cela signifie que lors d'une retraite anticipée, l'ayant droit perçoit, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, entre 80 et 90% de son salaire ordinaire, y compris les indemnités et allocations assurées. La commission a consulté le dossier d'un officier général, ayant le grade de brigadier. Ce dossier a révélé que, dans le cas d'un départ à la retraite anticipée, l'officier touchait une rente annuelle de Fr. 111'551.--, un supplément fixe de Fr. 22'698.-- et la prestation supplémentaire de la Confédération d'un montant de Fr. 50'770.--, ce qui donne un total annuel de Fr. 185'019.--. Par ailleurs, pour le bénéficiaire, il existe encore la possibilité de se faire verser la prestation supplémentaire sous forme d'un capital s'élevant à Fr. 325'530.--. La prestation de rente de la CFP jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire serait réduite dans ce cas à Fr. 138'249.-- par an. A l'exception des cotisations AVS légales, la personne concernée ne devrait pas verser d'autres contributions en matière d'assurances sociales, si bien qu'il en résulte un revenu net dépassant largement 80% du revenu obtenu précédemment. De ce même dossier, la commission a relevé que le fonctionnaire concerné a été, un an avant sa retraite anticipée, promu et qu'il est passé à deux classes de rémunération supérieures.

b) Conséquences financières

Le DDPS chiffre le nombre des personnes ayant pris une retraite anticipée à 40. Il n'existe ni statistiques sur le nombre de départs en retraite anticipée, ni sur les prestations versées. L'Office fédéral du personnel a procédé à l'estimation des frais résultant de la réserve mathématique manquante jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire. Pour un divisionnaire hors classe (V), ils se montaient à Fr. 243'000.--; pour un instructeur en classe 29 à Fr. 510'000.-- et pour un garde-frontière en classe 11 à Fr. 240'000.--. L'administration n'a pu livrer d'autres évaluations. En effet, il manque des statistiques quant à la charge que représentent ces chiffres pour la Caisse fédérale de pensions ou pour le budget de la Confédération.

Le DDPS et l'Office fédéral du personnel n'ayant pu fournir des informations sur les conséquences financières des retraites anticipées, la commission s'est informée auprès des représentants de la Caisse fédérale de pensions sur les procédures afférentes. En vertu du droit en vigueur, les prestations allouées par la CFP aux bénéficiaires des rentes sous forme de prestations prévues par les statuts sont à la charge des ressources générales de la Confédération et non aux départements concernés. Les offices ne reçoivent qu'une copie à titre d'information. Dans le cas de retraites anticipées d'officiers généraux et d'instructeurs, la CFP calcule la réserve mathématique manquante jusqu'à l'âge de la retraite ainsi que le montant de la prestation complémentaire. La réserve manquante est imputée en une seule fois aux

ressources générales de la Confédération et ce, séparément pour chaque bénéficiaire de la rente. De même, la prestation complémentaire OPRA versée par la Confédération est calculée sur la base des cotisations mensuelles et portée au débit des ressources générales de la Confédération.

La CFP chiffre le nombre des retraites anticipées - sans prendre en compte les mesures en matière de personnel lors de restructurations - pour l'ensemble de l'administration fédérale, régies incluses, à 454 pour 1996 et à 311 pour le premier semestre 1997. Les frais résultant de ce départs ont été évalués pour la Caisse fédérale, en 1996, à 115 millions de francs. Toutefois, il convient de préciser que la part des départs en retraite anticipée en vertu de l'OPRA se monte à 40 millions de francs.

c) Avis du DDPS

La commission a entendu les représentants du DDPS. Ceux-ci ont justifié le fait que les instructeurs puissent bénéficier d'une retraite anticipée était lié à leur temps de travail qui n'obéissait pas à des règles fixes, telle celle des 42 heures par semaine. La moyenne des heures effectuées par semaine dépasse 50 heures. Pour des chefs de classe ou des chefs de groupe dans les écoles de cadres, cette moyenne peut parfois atteindre 70 heures par semaine. Cela s'applique également lors des périodes de déplacement des écoles ou lors d'exercices dans les écoles d'officiers et de recrues, auxquels s'ajoutent, pendant ces périodes, l'éloignement des familles. En raison de ces efforts exigés par l'exercice de la profession et de longues périodes de travail intensif, les représentants du DDPS ont estimé qu'une retraite anticipée à l'âge de 58 ans était largement justifiée. Dans l'hypothèse où une comparaison devait être établie avec d'autres catégories de personnel, la retraite anticipée ne constituerait rien d'autre qu'une compensation des heures supplémentaires pendant toute la durée des rapports de service. Pour le DDPS, une retraite anticipée est neutre en termes de coûts, puisque le paiement d'heures supplémentaires serait bien plus onéreux et il ne s'agit en aucune façon d'un privilège, mais d'une prestation particulière.

d) Investigations effectuées au sein de l'administration

Apparemment, non seulement la commission, mais aussi le Conseil fédéral considèrent qu'il est urgent d'agir en la matière. En décembre 1996, le Conseil fédéral a donc mandaté le Département fédéral des finances de procéder, en rapport avec les mesures de rémunération 1997, à l'examen de l'ordonnance afférente en considérant la politique menée en matière de personnel et des finances, sans pour autant s'écarter de l'objectif premier de la question de la durée et du montant des prestations. Le représentant de l'Office fédéral du personnel a judicieusement fait remarquer, au cours d'une audition, que dans le cas des retraites anticipées, la Confédération avait certes pris en charge les frais, mais que les services concernés n'étaient absolument pas conscients de l'ampleur des conséquences financières.

Dans le cas d'une retraite anticipée à l'âge de 58 ans, la CFP verse la réserve mathématique manquante, dont le montant peut varier, selon le cas, entre Fr. 500'000 et Fr. 1'000'000.-- et elle finance en outre la rente OPRA jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire. A l'heure actuelle, il convient donc d'analyser si ces sommes sont encore supportables sur les plans de politique

financière et sociale. Peut-être arriverait-on à une conclusion qui renforcerait les thèses avancées jusqu'ici. En tout état de cause, cette question mérite d'être étudiée.

e) Conclusions de la commission

La commission partage intégralement l'avis de l'Office fédéral du personnel. A ses yeux, il est indéniable que toute la lumière doit être faite sur les conséquences financières d'une retraite anticipée pour la caisse fédérale. Cet objectif ne concerne pas seulement les officiers généraux et les instructeurs, mais aussi l'ensemble de l'administration fédérale. Sachant que le montant alloué annuellement aux retraites anticipées s'élève à 115 millions de francs, la commission ne peut élucider les raisons pour lesquelles, à l'heure actuelle, l'administration n'a ni rendu compte de ces dépenses, ni n'était en mesure de les chiffrer.

Par ailleurs, il convient d'exiger que les frais entraînés par un départ en retraite anticipée n'incombent plus simplement à la CFP qui les facture ensuite à la caisse fédérale mais relèvent expressément du budget du personnel du département concerné. D'après le système actuel, la retraite anticipée entraîne une économie sur les dépenses en personnel de la Confédération, même si elle n'est qu'apparente, puisqu'elle décharge le budget en matière de personnel des différents départements. Dans les faits, il ne s'agit que d'un transfert dans la mesure où c'est la caisse fédérale qui prend en charge les coûts engendrés à la place des départements. A ce propos, le chef de l'Office fédéral du personnel a expressément rappelé, au cours de son audition, que les CFF avaient été confrontés à ce problème et que, ces dix dernières années, ils ont réalisé 10% d'économie en matière de personnel. En dépit de ces mesures, les frais ont quand même augmenté en raison de la surcharge financière de la caisse de pensions. Concrètement, les départs en retraite anticipée n'ont jamais entraîné d'économies sur le plan des dépenses en personnel. Si tous ces frais apparaissaient clairement dans la décision d'un départ à la retraite, les réflexions à ce sujet seraient d'un autre ordre, notamment on s'interrogerait sur la nécessité de prolonger une activité professionnelle jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite.

Bien que les départements prennent des décisions en matière de départs à la retraite anticipée et de politique du personnel qui conduisent à des dépenses considérables, personne n'en porte, à l'heure actuelle, la responsabilité financière, puisque ces dépenses ne sont ni clairement connues, ni supportées par les départements concernés. Cette situation aboutit à un « système d'irresponsabilités organisées », où personne, ni le département, ni la CFP respectivement la caisse fédérale ne veulent assumer les conséquences financières. Les décisions appartiennent au département concerné qui n'en porte pas la responsabilité financière. Cette dernière est donnée à la CFP respectivement à la caisse fédérale qui à leur tour n'ont aucune influence sur la décision. Une analyse coûts/bénéfices des décisions prises en matière de politique du personnel est dès le départ exclue. Au vu de ces constatations, la commission estime qu'il est urgent d'agir en la matière.

Les réflexions du DDPS sur la raison d'être des départs en retraite anticipée pour les instructeurs sont compréhensibles qu'en partie. Les heures de travail de la vie d'un instructeur, prises en compte par le DDPS ne reposent que sur des hypothèses non fondées. Le mode de calcul en tant que tel est déjà sujet à caution puisque les départs en retraite s'effectuent à des

âges différents pour les officiers supérieurs et les instructeurs et que ce système ne peut justifier des charges différentes. Dans l'hypothèse où ce modèle de calcul ou un modèle similaire serait maintenu, il devrait pouvoir fournir des données statistiquement fiables.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte que la possibilité d'un départ à la retraite anticipée pour des officiers généraux et instructeurs ne constitue en aucune manière une diminution des dépenses de personnel du DDPS à la différence des départs effectifs en retraite anticipée. Les postes libérés par des départs en retraite anticipée ne sont pas systématiquement supprimés, mais dans la plupart des cas repourvus. Le budget en matière de personnel du DDPS demeure d'une manière générale inchangé et est même allégé, puisque le salaire des nouveaux employés se situe dans une classe de salaire inférieure. Parallèlement, les charges générées par les départs en retraite continuent d'augmenter. Toutefois, elles n'incombent plus au département concerné, mais à la caisse fédérale. Il est donc urgent de prévoir d'autres solutions permettant de lutter contre le syndrome actuel « d'épuisement total » (burn-out) ou de maintenir un système de compensation d'heures supplémentaires, sans toutefois alourdir le système par des frais en double. D'une part, il conviendrait d'envisager, dans le cas d'une saisie transparente des dépenses, un accroissement du personnel qui n'aurait pas d'incidence sur les coûts et, d'autre part, une participation accrue aux frais des futurs bénéficiaires de rentes. Dans l'hypothèse où l'on souhaiterait approfondir davantage cette problématique, on pourrait analyser d'autres modèles aboutissant à des solutions de remplacement entièrement nouvelles, telles celles appliquées à l'étranger, où les instructeurs ne sont employés que pour une période déterminée et où ils ne perçoivent qu'une indemnité de départ.

Enfin, les raisons avancées par le DDPS ne pouvaient être justifiées que pour les instructeurs exerçant leur activité professionnelle jusqu'à la fin dans des écoles ou lors de cours. Dans ces cas uniquement, on pourrait éventuellement parler de surcharge professionnelle extrême. En revanche, l'activité professionnelle exercée par les instructeurs détachés dans un office de l'administration n'excède pas celle d'un autre fonctionnaire dans l'administration fédérale. Pour cette catégorie de personnel au sein du DDPS, il n'existe pas de raison de les traiter différemment des autres fonctionnaires.

La Commission de gestion du Conseil national propose donc au Conseil fédéral de soumettre à un examen approfondi la possibilité qu'il y a d'accorder des départs en retraite anticipée pour certaines catégories de personnel de la Confédération. Les dépenses afférentes devront être déterminées avec précision et en détail. Elles ne sauraient être plus longtemps à la charge de la CFP ou des ressources générales de la Confédération, mais apparaître clairement dans le budget du personnel du département concerné. S'agissant des catégories de personnel mentionnées dans l'ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (OPRA), il conviendra de procéder à l'examen de l'opportunité d'une retraite anticipée et de prendre en compte aussi d'autres modèles de compensation.

14 Résumé et recommandations

Au vu des considérations précédentes, la CdG-CN propose au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

141 Examen d'un changement de système

Le Conseil fédéral redéfinit l'activité des instructeurs dans les écoles militaires et lors des cours et soumet au Parlement d'éventuelles propositions. D'après la commission, une de ces solutions pourrait consister, pour l'activité d'instructeur, à ne plus disposer d'un corps d'instructeurs autonome extérieur à l'administration fédérale, mais des fonctionnaires aptes à exercer cette fonction et à remplir la mission assignée. Ces derniers effectueraient leur carrière au sein de l'administration centrale et seraient détachés à terme pour dispenser la formation et l'éducation militaires.

142 Suppression de l'automatisme des promotions

La CdG-CN accueille favorablement les mesures prises par le DDPS en vue d'opérer une distinction entre les gradés de l'armée de milice et la carrière professionnelle pour la promotion des instructeurs.

Le Conseil fédéral soumet à un examen approfondi l'évolution de la carrière d'instructeur au sein du corps des instructeurs et, élabore d'éventuels modèles, plus souples, tenant compte des changements socio-économiques du marché de l'emploi.

A l'avenir, les promotions ne devront plus répondre à des intérêts d'ordre personnel, liés à la carrière de l'instructeur. Seuls les intérêts visés par la formation et l'éducation militaires devront primer.

143 Accès à des postes supérieurs dans l'armée et dans l'administration de l'armée

Le Conseil fédéral autorise l'accès à des postes supérieurs dans l'armée et dans l'Administration de l'armée, jusqu'ici réservés aux seuls membres du corps des instructeurs, à tous les candidats susceptibles d'occuper ces fonctions. Chaque poste fera l'objet d'un cahier des charges détaillé. Le profil des candidats sera clairement défini et les offres d'emploi afférentes à ces postes seront publiées.

144 Transparence du système de rémunération; suppression des allocations fixes

Le Conseil fédéral élabore un système de rémunération pour les instructeurs qui soit transparent, visant à supprimer le versement d'allocations fixes comme si elles étaient partie intégrante du salaire et de ne prévoir des allocations que pour des prestations extraordinaires.

145 Examen approfondi des réglementations relatives aux indemnités

Le Conseil fédéral soumet à un examen approfondi les réglementations relatives aux indemnités, notamment celles concernant les instructeurs, de façon à ce que des privilèges injustifiés de certaines catégories professionnelles soient abolis, que le remboursement des frais ne prenne plus la forme d'un élément de salaire et que les décomptes et les contrôles soient réduits dans une mesure raisonnable.

146 Abrogation du statut d'instructeur pour des fonctionnaires exerçant une activité administrative

Le Conseil fédéral soumet intégralement aux conditions d'emploi générales s'appliquant aux fonctionnaires les instructeurs qui sont détachés dans l'administration pour un certain temps et qui n'exercent de ce fait plus d'activité d'instructeur militaire, mais des fonctions purement administratives.

147 Examen approfondi des dispositions relatives aux départs en retraite anticipée

Le Conseil fédéral soumet à un examen approfondi l'autorisation visant à accorder des départs en retraite anticipée pour certaines catégories de personnel. Il conviendra de clairement déterminer les dépenses résultant de ces départs, qui ne devront pas être plus longtemps imputées à la CFP et aux ressources générales de la Confédération, mais être indiquées dans le budget du personnel du département concerné.

Il conviendra de vérifier l'opportunité de la mise en retraite anticipée de certaines catégories de personnel mentionnées dans l'OPRA et de tenir compte d'autres modèles de compensation.

15 Procédure à suivre

La CdG-N prie le Conseil fédéral d'élaborer, avant fin 1998, un rapport à l'attention de la CdG-N, sur les mesures prises sur la base de ce rapport.

Au nom des sections Autorités/Ressources

Fulvio Pelli, conseiller national

Le président de la Commission de gestion

Alexander Tschäppät, conseiller national

La secrétaire des Commissions de gestion

Mariangela Wallimann-Bornatico

Liste des abréviations

CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CE	Conseil des Etats
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
DMF	Département militaire fédéral
EMS	École militaire supérieure
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
ESCA	École des sous-officiers de carrière de l'armée
HC	Hors classe
LAM	Loi fédérale du 19.6.1992 sur l'assurance-militaire
LAVS	Loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils, du 23.3.1962
OFPER	Office fédéral du personnel
OI	Ordonnance concernant le corps des instructeurs
OPRA	Ordonnance du 2 décembre 1991 régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers
OSV	Ordonnance sur le service de vol militaire
OVI	Ordonnance concernant les voitures d'instructeur
StF	Statut des fonctionnaires du 30.6.1927

Liste des personnes entendues

Berger Bernhard	SG DDPS, suppléant du chef du personnel a.i.,
Dousse Jacques, cdt C	Chef des forces terrestres
Eymann Waldemar, divisionnaire	Sous-chef d'état-major, Groupe du personnel de l'armée
Gaegouf Peter	Groupe du personnel de l'armée
Geiser Peter	Chef de section de la Division II, Service des rentes et contrôle des dossiers, CFP
Hablützel Peter	Chef de l'Office fédéral du personnel
Hämmerli Roland	Conseils spécialisés et évaluation des postes, Office fédéral du personnel
Nacht Paula Ilse	Comptable CFP
Peternier Jean Pierre	Suppléant du secrétaire général et chef du division du personnel
Stahel Martin	Division juridique, du commerce des transports et de la douane, Groupement de l'armement
Steiner Kurt, colonel	Chef de Section Gestion du personnel enseignant
Von Niederhäusern Paul	Ancien chef de section personnel, DDPS
Wittwer Peter	Vice-directeur Office fédéral des systèmes d'armes et des munitions, Groupement de l'armement
Zollinger Paul, divisionnaire	Sous-chef d'état-major Personnel enseignant