

Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de
la Commission de gestion du Conseil national**

du 17 juin 2009

Résumé

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), il convient de s'interroger sur le degré d'atteinte de ses principaux buts. C'est dans ce contexte que, le 31 mars 2008, la Commission de gestion du Conseil national a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération.

Pour ce faire le CPA a mené une cinquantaine d'entretiens avec des Secrétaires généraux des départements, des directeurs d'offices fédéraux, des responsables des ressources humaines à l'échelle des départements et des offices, divers responsables de l'Office fédéral du personnel ainsi qu'avec des experts externes. Le CPA s'est en outre basé sur les différentes analyses et documents existants au sein de la Confédération. De plus, il a mandaté deux organismes : l'un pour conduire un benchmarking de la politique du personnel de la Confédération avec quatre organisations externes et l'autre pour mener une analyse complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération. Les données de l'enquête 2009 auprès du personnel n'ont donc pas été traitées dans le cadre de ce rapport, n'étant pas disponibles à l'heure de sa rédaction. Toutefois, la présente évaluation ne vise pas à rendre compte de la situation précise de chaque département. Au contraire, elle a pour but notamment de déterminer s'il existe des différences entre départements et si ces différences ont fait l'objet d'une réflexion ou de mesures de la part du Conseil fédéral. Les évolutions individuelles des départements entre les enquêtes auprès du personnel 2007 et 2009 ne sont donc pas problématiques pour les conclusions de cette évaluation portées à un niveau plus général.

Au terme de l'analyse, il apparaît que les conditions de travail (salaires, équilibre vie professionnelle et privée, formation) sont relativement bonnes à la Confédération en tout cas pour les collaborateurs ni cadres, ni fortement spécialisés. Le problème principal de la politique du personnel de la Confédération ne réside dès lors pas dans ces conditions mais essentiellement dans le manque de pilotage, d'une définition d'une stratégie en matière de ressources humaines assortie d'objectifs, d'une répartition claire des compétences, de communication et de reconnaissance de la part des plus hautes instances de la Confédération.

Dans le message relatif à la LPers, le Conseil fédéral déclarait que la grande marge de manœuvre accordée aux employeurs exigeait un renforcement du Conseil fédéral en tant qu'organe de pilotage de la politique du personnel. Les différentes appréciations portées dans la suite de ce rapport démontrent que le Conseil fédéral n'a pas assumé son rôle en la matière. Ces appréciations portent tout autant sur les bases normatives (chapitre 3), la stratégie (chapitre 4), l'organisation (chapitre 5) que sur les buts de la politique du personnel (chapitre 6).

Table des matières

1 Introduction	5
2 Concept de l'étude et méthodologie	7
2.1 Objet de l'évaluation	7
2.2 Etapes de travail et méthode	9
2.3 Limites de la méthode	12
3 Bases normatives	13
3.1 Description	13
3.2 Appréciations	15
4 Stratégie et pilotage	17
4.1 Description au niveau du Conseil fédéral et du DFF	17
4.2 Description du pilotage au niveau des départements	22
4.3 Appréciations	29
5 Organisation	33
5.1 Description des principes généraux	33
5.2 Description de l'organisation au niveau des départements	35
5.3 Appréciations	37
6 Buts de la politique du personnel : degré d'atteinte, mise en œuvre et pilotage	42
6.1 Recrutement et fidélisation du personnel	42
6.1.1 Description	42
6.1.2 Appréciation du but	43
6.1.2.1 Attractivité de la Confédération	43
6.1.2.2 Perception de la capacité de recrutement et de fidélisation par les collaborateurs	45
6.1.2.3 Développement personnel	47
6.1.2.4 Recrutement et fidélisation du personnel au niveau des offices fédéraux	48
6.1.3 Appréciation du pilotage	50
6.1.4 Synthèse	52
6.2 Système salarial	53
6.2.1 Description	53
6.2.2 Appréciation du but	55
6.2.3 Appréciation du pilotage	60
6.2.4 Synthèse	61
6.3 Système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur	62
6.3.1 Description	62
6.3.2 Appréciation du but	63
6.3.2.1 Perception des processus d'évaluation et de définition des objectifs	63
6.3.2.2 Au niveau des offices	64
6.3.3 Appréciation du pilotage	66
6.3.4 Synthèse	66

6.4 Développement professionnel et motivation	67
6.4.1 Description	67
6.4.2 Appréciation du but	68
6.4.2.1 Formation et perfectionnement	68
6.4.2.2 Perception des possibilités de développement professionnel et de formation	69
6.4.2.3 Motivation du personnel à travers la culture de conduite et de l'organisation	72
6.4.2.4 Perception du développement professionnel au niveau des offices	73
6.4.3 Appréciation du pilotage	75
6.4.4 Synthèse	76
6.5 Relève des cadres et développement des capacités de gestion	77
6.5.1 Description	77
6.5.2 Appréciation du but	78
6.5.2.1 Perception du développement professionnel y compris la formation continue par les cadres	78
6.5.2.2 Relève des cadres au niveau des offices	80
6.5.3 Appréciation du pilotage	81
6.5.4 Synthèse	82
6.6 Egalité des chances et égalité de traitement entre femmes et hommes	83
6.6.1 Description	83
6.6.2 Appréciation du but	83
6.6.2.1 Répartition des genres selon les classes salariales	83
6.6.2.2 Perception de l'évaluation des prestations, de la rémunération et du développement	84
6.6.2.3 Equité entre femmes et hommes au niveau des offices	85
6.6.3 Appréciation du pilotage	87
6.6.4 Synthèse	87
6.7 Equilibre vie professionnelle et vie privée	89
6.7.1 Description	89
6.7.2 Appréciation du but	91
6.7.3 Appréciation du pilotage	93
6.7.4 Synthèse	95
6.8 Satisfaction, motivation et résignation	95
6.8.1 Description	96
6.8.2 Appréciation des effets	96
6.8.3 Appréciation du pilotage	100
7 Conclusion	100
Abréviations	103
Bibliographie	105
Annexe 1 : Liste des interlocuteurs	107
Annexe 2 : Benchmarking	110
Annexe 3 : Principes directeurs généraux	111
Annexe 4 : Structure organisationnelle de l'OFPER	112

Annexe 5 : Description des données de l'enquête 2007 auprès du personnel	113
Annexe 6 : Dépenses de formation	116
Impressum	117

Rapport

1 Introduction

Dans le message¹ relatif à la loi sur le personnel de la Confédération² (LPers), le Conseil fédéral estimait que, pour continuer à se positionner comme un employeur attrayant, compétitif et social, la Confédération avait besoin d'une gestion du personnel moderne et dynamique qui devait viser à soutenir les processus de changement dans l'administration et les entreprises fédérales, faciliter l'application de méthodes économiques de travail et encourager une culture favorable à l'apprentissage.

Quelques années après l'entrée en vigueur de la LPers (2002), il convient de s'interroger sur le degré d'atteinte des principaux buts de la loi. C'est pourquoi, le 31 mars 2008, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération. Les observations suivantes sont à la base de la décision de la CdG-N de confier une évaluation sur ce thème :

- *Une conduite du personnel pas optimale (capacités de gestion, art. 4 al. 2 let. c LPers)*

Dans son message³, le Conseil fédéral estime que si l'on veut qu'une gestion du personnel moderne ait des effets durables, il faut mobiliser d'abord la ligne hiérarchique. Les supérieurs à tous les niveaux sont appelés à exercer leur rôle dirigeant. Toutefois, de l'avis de nombreux experts internes et externes à l'administration, la conduite du personnel n'est de loin pas encore optimale.⁴

- *Une mise en œuvre différenciée selon les départements et les offices (coordination, art. 5 LPers)*

De manière récurrente les médias se font l'écho de pratiques spécifiques à certains départements ou offices (prestations en matière d'accueil extra familial très différenciées selon les offices, tentative d'introduire un congé paternité au sein d'un département, bonus versé à tous les employés de l'Administration fédérale des douanes,⁵). Ceci constitue probablement un échantillon de la partie visible des pratiques et instruments différenciés. La question ici est de savoir si ces pratiques sont inscrites dans une stratégie d'ensemble cohérente ou au contraire, sont le fruit des manquements au niveau de la stratégie et du pilotage qui entraîneraient des différences de traitement inéquitables entre employés de la Confédération.

1 Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération FF **1999** 1421.

2 **RS 172.220.1**

3 Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération FF **1999** 1421.

4 L'optimisation de la conduite fut d'ailleurs l'un des neuf projets conduits dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale. Voir notamment Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007, Le délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, Berne, 2007.

5 SonntagsZeitung, 17.02.08.

- *Un degré de satisfaction relativement bas, un degré de résignation relativement haut et un manque de reconnaissance (développement et motivation du personnel, art. 4, al. 2, let. b LPers)*

Depuis 2004, les études montrent que le degré général de satisfaction au travail des employés de la Confédération ne cesse de baisser. Il se situe au-dessous du pourcentage de satisfaction moyen enregistré auprès du personnel des entreprises suisses. Il ressort d'ailleurs d'un des derniers sondages effectués que plus d'un cinquième du personnel fédéral se dit «résigné», à quoi s'ajoute l'image négative dont souffrent les employés et le peu de considération et de reconnaissance qu'ils ressentent de la part des organes dirigeants de la Confédération.

- *Une position critique de l'administration sur le marché du travail (objectif de compétitivité de l'administration fédérale, art. 4, al. 1 LPers)*

Les résultats des études comparatives⁶ portant sur les salaires et les caisses de pensions montrent que le salaire annuel global dans l'administration fédérale correspond à la moyenne du marché pour les fonctions moyennement qualifiées, mais qu'il est en-dessous pour les fonctions de cadres et de spécialistes. Les prestations accessoires au salaire sont légèrement moins bonnes dans l'administration fédérale que dans les entreprises de l'échantillon considéré. En ce qui concerne la caisse de pensions PUBLICA, les prestations et la structure des cotisations du nouveau concept de prévoyance de l'administration fédérale, en vigueur depuis juillet 2008, sont moins bonnes que dans les institutions de prévoyances des entreprises de l'échantillon.

Dans ce contexte, la présente évaluation vise à répondre à la question principale, ainsi qu'aux questions subsidiaires suivantes :

- *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 (RH) observées dans des organismes comparables ?

⁶ OFPER, PricewaterhouseCoopers, 2005, Etude comparative des salaires, réalisée à partir de fonctions sélectionnées de l'administration fédérale et de fonctions équivalentes de l'économie privée.
OFPER, 2005 : Synthèse des études comparatives effectuées sur commande de l'administration en 2005.

Il convient de préciser qu'une révision partielle de la LPers est actuellement en cours⁷. Le projet correspondant a été envoyé en consultation en septembre 2008. Les principales modifications prévues n'entrent pas en conflit avec l'évaluation de la politique du personnel, dont elles ne constituent qu'une petite partie. L'état actuel de la révision est incertain. En effet, le délai de consultation courrait jusqu'à fin janvier 2009. A cette période, l'Association du personnel de la Confédération (APC) a été informée que le Conseil fédéral renonçait pour le moment à la poursuite des travaux de révision⁸, mais il n'existe pas à l'heure actuelle d'information plus précise en la matière.

Après une brève présentation du concept et de la méthodologie de cette évaluation (chapitre 2), ce travail est structuré de la manière suivante. Dans chaque chapitre, des éléments d'appréciations font suite à une brève description du sujet. Le chapitre 3 présente et évalue les *bases normatives* relatives au personnel de la Confédération (loi sur le personnel de la Confédération). Les chapitres 4 et 5 s'attachent respectivement à l'appréciation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération et à l'organisation mise en œuvre. Le chapitre 6 vise quant à lui à décrire puis évaluer chaque *but de la politique du personnel* retenu dans le cadre de cette évaluation. Il s'agit à l'aide de différentes sources d'apprécier l'atteinte des buts, mais aussi leur pilotage. Enfin, une conclusion met en évidence les principaux résultats de cette évaluation (chapitre 7).

2 Concept de l'étude et méthodologie

2.1 Objet de l'évaluation

De manière générale, toute politique publique comprend les trois dimensions suivantes :

- la *conception normative* englobe le programme d'action sous-tendant une politique déterminée. Elle décrit les objectifs et instruments de cette politique et définit les rôles et compétences des acteurs chargés de l'appliquer ;
- les *activités de mise en œuvre* désignent toutes les actions stratégiques et opérationnelles servant à réaliser les objectifs politiques. Elles débouchent sur des *résultats* ;
- les *effets* concernent toutes les répercussions que les résultats ont sur les groupes-cibles.

Conformément au mandat de la CdG-N, la présente évaluation porte sur l'ensemble des dimensions ci-dessus. Il convient d'étudier grossièrement la conception normative de la politique du personnel (chapitre 3). Les activités de conduite et de

⁷ Ceci faisait aussi l'objet d'un projet transversal dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007. Le projet PT RH2 visait à la simplification et à la diminution de la densité normative dans le domaine du personnel. Voir notamment Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007, Le délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, Berne, 2007.

⁸ Ouverture de la consultation concernant la révision de la loi sur le personnel de la Confédération, Communiqué de presse du DFF, 19 septembre 2008. L'APC votre journal, page 7, 12 mars 2009.

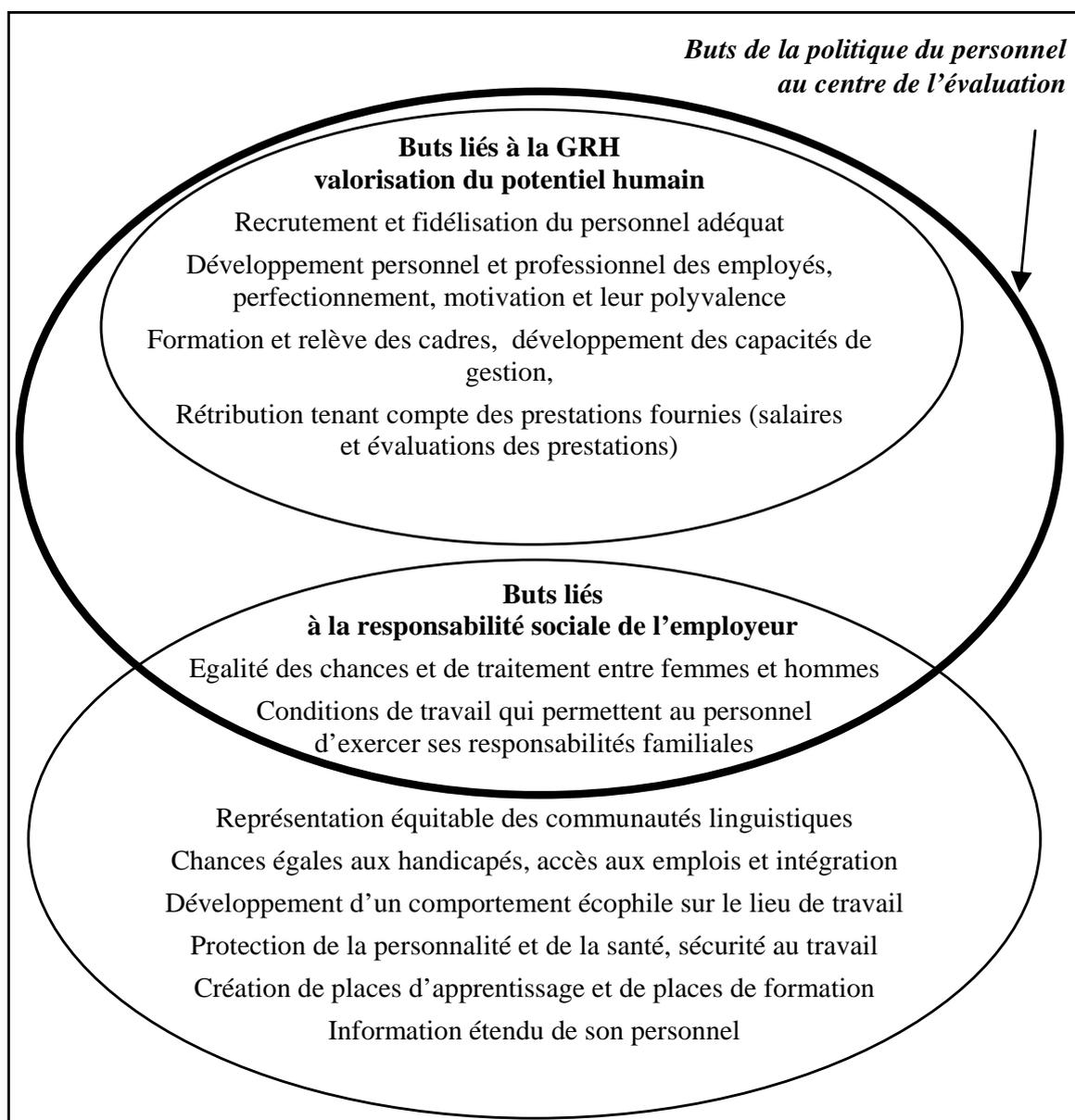
mise en œuvre font l'objet des chapitres 4, 5 et 6. Ces chapitres s'attachent respectivement à l'analyse et à l'évaluation du pilotage, de l'organisation et aux buts de la politique du personnel. Les effets sont appréhendés en termes d'impacts auprès du personnel de la Confédération et sont également traités dans le chapitre 6.

Les employeurs concernés par la LPers sont le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale, La Poste Suisse, les Chemins de fer fédéraux et le Tribunal fédéral (art. 3 LPers). *La CdG-N a décidé de limiter ce mandat à l'administration fédérale centralisée* au vu des arguments suivants :

- l'administration centralisée constitue déjà un champ d'évaluation très vaste ;
- il existe une forte hétérogénéité à l'intérieur de l'administration fédérale, entre offices, entre départements (taille, spécificité, tâches).

Buts de la politique du personnel

Illustration 1



Source : CPA 2008

Les buts de la politique du personnel définis à l'art. 4 LPers, peuvent être répartis (*illustration 1*) en buts relevant du rôle d'employeur de la Confédération au sens étroit, c'est-à-dire dans une optique de gestion d'entreprise, et de buts plus larges relevant davantage de sa responsabilité sociale. Comme le montre l'*illustration 1*, la CdG-N a décidé que la présente évaluation devait se concentrer sur les buts liés au rôle d'employeur au sens étroit du terme. Les aspects tels que l'égalité des chances entre femmes et hommes ainsi que les conditions de travail permettant d'exercer ses responsabilités familiales seront pris en considération en tant que de déterminants de l'attractivité et de la compétitivité de l'administration sur le marché de l'emploi.

Il convient encore de mentionner que les réformes opérées dans le cadre de la prévoyance professionnelle⁹ et de la Caisse fédérale de pensions PUBLICA sont considérées comme faisant partie du contexte de la présente évaluation, et non comme objet d'évaluation.

2.2 Etapes de travail et méthode

Les études empiriques ont été réalisées dans un délai d'environ six mois (juillet à décembre 2008). En voici les principales étapes :

- Consolidation des questions-clés et d'un concept d'évaluation¹⁰ sur la base d'entretiens exploratoires menés avec 9 experts issus de l'administration, des syndicats et universités (annexe 1).
- Conduite de 42 entretiens sur la base d'un guide avec 48 personnes directeurs et responsables des ressources humaines d'offices fédéraux, secrétaires généraux et responsables des ressources humaines de départements, représentants de syndicats, responsables de l'OFPER (voir annexe 1 et tableau 1).
- Analyse de l'étude complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération confiée au Professeur Adrian Ritz et à Christian Waldner (Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern).¹¹
- Analyse du benchmarking confiée à l'entreprise Ernst & Young SA (voir annexe 2).¹²
- Autres analyses documentaires : documents et données internes à l'OFPER ou à d'autres offices fédéraux, documents officiels, ouvrages spécialisés (voir bibliographie).

Une sélection des documents analysés est présentée dans la bibliographie.

⁹ Les nouvelles bases légales en la matière sont entrées en vigueur le 1er juillet 2008 : Loi fédérale du 20 décembre 2006 régissant la Caisse fédérale de pensions (LPUBLICA), RS 172.222.1, Ordonnance du 2 mai 2007 sur l'organe paritaire de la caisse de prévoyance de la Confédération. RS 172.220.141.

¹⁰ Le concept d'évaluation décrit la méthode, les questions, les hypothèses et les critères d'appréciation (document interne du CPA).

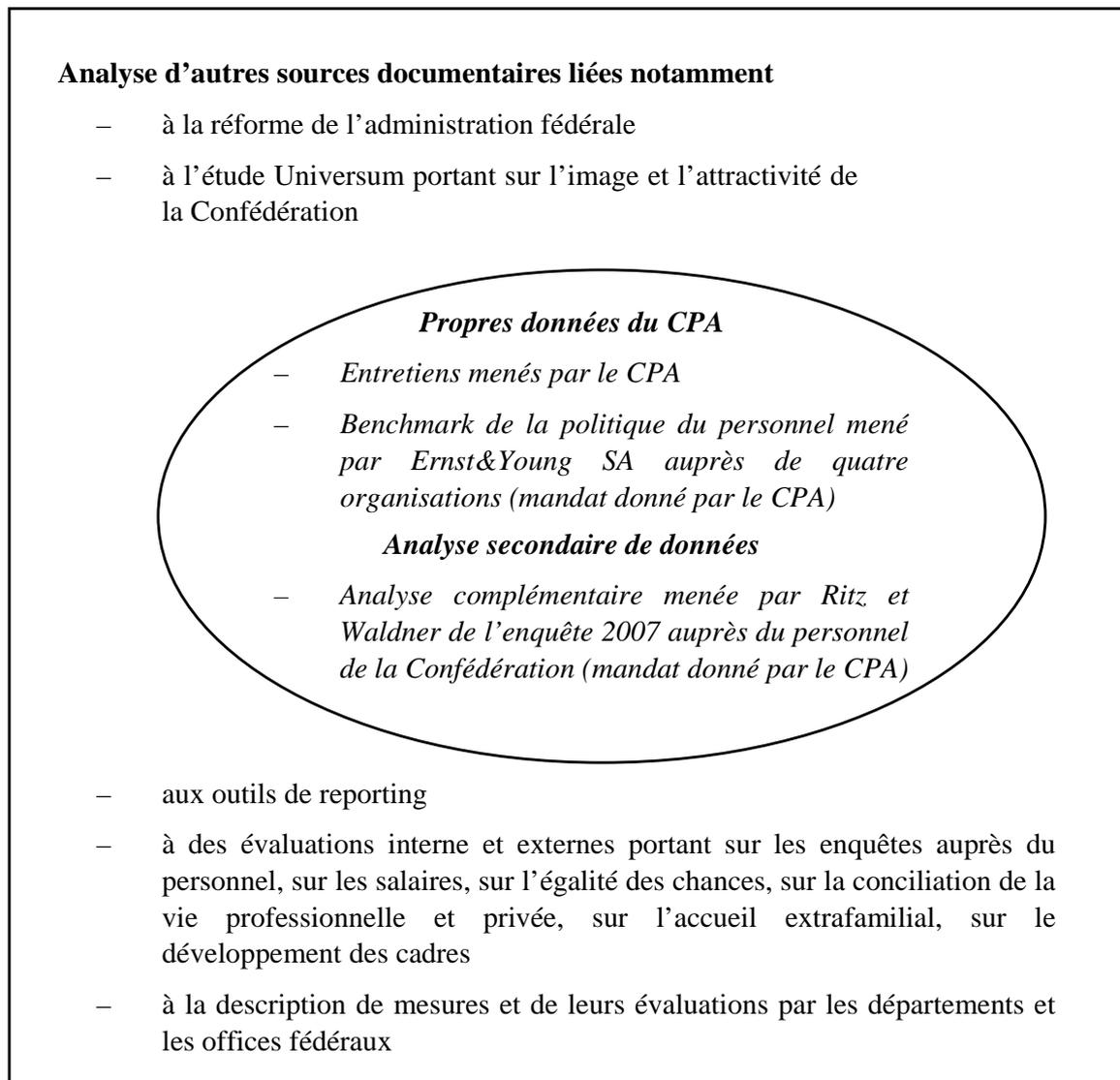
¹¹ Teil-Evaluation Bundespersonalgesetz. Analyse der Daten der Bundespersonalbefragung. Endversion vom 14. November 2008 zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Adrian Ritz, und Christian Waldner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 2008.

¹² Benchmark de la politique du personnel, Rapport final du 4 mars 2009, Ernst & Young SA.

Les appréciations de l'ensemble de ce rapport reposent sur les données empiriques obtenues lors des entretiens et l'analyse de différentes sources documentaires (*illustration 2*). Il doit être relevé que le chapitre 6 contient une grande partie de l'analyse complémentaire menée par Ritz et Waldner de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération. En outre, quelques comparaisons sont effectuées grâce au benchmarking. Les critères d'appréciation sont tirés des bases légales et d'ouvrages spécialisés¹³. Comme toute évaluation, la présente étude reflète en partie le point de vue des auteurs. Lorsque les appréciations sont celles d'autres acteurs que le CPA (OFPER, syndicat, directeur d'office...), cela est précisé dans le texte.

Sources de l'évaluation du CPA

Illustration 2



Source : CPA 2009

Le choix des unités de l'administration ainsi que des personnes à interroger s'est basé sur différents critères assurant une bonne représentativité. Ainsi, il s'agissait de disposer de points de vue issus :

¹³ Ils ont été développés dans le cadre du concept d'évaluation (document interne du CPA).

- des différents départements ;
- d’offices de taille variée ;
- d’offices gérés ou non par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) ;
- d’offices présentant des résultats contrastés par rapport à l’atteinte des objectifs de la politique du personnel selon l’enquête 2007 auprès du personnel ;
- de personnes provenant de la ligne (secrétaire général, chef d’office) d’une part et des services spécialisés en matière de ressources humaines (responsable ressources humaines) d’autre part (*tableau 1*).

Certaines personnes interrogées dans la phase exploratoire ont été revues dans la phase d’entretiens. Lors de certains entretiens, plusieurs personnes étaient présentes.

Répartition du nombre de personnes interrogées selon leurs fonctions

Tableau 1

Management		Spécialistes ressources humaines		Experts	
Secrétaires généraux	3	Services des ressources humaines au niveau des départements	8	Dont : syndicats, professeurs	13
DFAE, DFE, DFJP		Chf, DDPS, DETEC, DFAE DFE, DFF, DFI DFJP		ACC, APC, Garanto, IDHEAP, Medicalservice, Service du Parlement, SSP, Swisspersona, Transfair, Universität Bern, USS	
Directeurs d’offices fédéraux	11	Services des ressources humaines, au niveau des offices fédéraux	14		
Division politique II, fedpol, Metas, ODM, ODT, OFAG, OFC, OFCOM, OFFT, OFL, OFPER,		AFC, AFD, AFF, Armassuisse, DDC, Défense, Metas, OFCOM, OFFT, OFIT, OFROU, OFS, OFSP, SECO			
		Office fédéral du personnel (OFPER)	8		
Totaux	14		30		13

Source : CPA 2009

2.3

Limites de la méthode

La présente évaluation se fonde sur les principales sources disponibles et sur des entretiens. La méthode retenue présente les limites suivantes :

- L'enquête 2009 auprès du personnel de la Confédération, qui devrait être remise au Conseil fédéral début juin 2009, n'a pas été prise en compte dans la présente évaluation car les résultats n'étaient pas disponibles lors de la rédaction de ce rapport. Il est certain que l'enquête 2009 présentera une image différente de celle de 2007 pour la Confédération, les départements et les offices fédéraux. Cela concerne le chapitre 6 de ce rapport. Toutefois, il est essentiel de rappeler que la présente évaluation ne vise pas à rendre compte de la situation précise pour chaque département.¹⁴ Elle vise à déterminer s'il existe des différences entre départements, si ces différences ont fait l'objet d'une réflexion ou de mesures de la part du Conseil fédéral, en d'autres termes si chaque but est véritablement piloté par le Conseil fédéral et les départements (voir les questions auxquelles cette évaluation propose de répondre au chapitre 1). Les évolutions individuelles des départements entre les enquêtes auprès du personnel 2007 et 2009 ne sont donc pas problématiques pour les conclusions de cette évaluation portées à un niveau plus général.
- Les exemples de bonnes ou de mauvaises pratiques mises en œuvre par les départements donnés tout au long de ce rapport ne se veulent pas exhaustifs, mais illustratifs. La mention d'une pratique d'un département ne signifie pas que les autres départements n'aient rien entrepris.
- Les entretiens n'ont pas pu être menés à tous les échelons (cadres moyens, collaborateurs). Vu les questions de recherche, il a été décidé de mener les entretiens avec les personnes responsables du pilotage et de la mise en œuvre de la politique du personnel.
- Dans la suite de ce travail, les différences d'appréciations selon les groupes d'acteurs seront précisées le cas échéant. Il convient de mentionner que les syndicats se sont essentiellement prononcés sur les questions relatives aux bases légales ainsi qu'aux différences entre unités d'organisation. En outre, les différences de perceptions entre responsables des ressources humaines et secrétaires généraux ou directeurs d'offices sont relativement faibles. Elles tiennent davantage à la culture du département qu'à leur fonction. Ainsi, il s'agit généralement d'appréciations synthétiques émises par le CPA.

¹⁴ En effet, certains départements présentent des caractéristiques spécifiques qui participent à l'explication des résultats obtenus lors de l'enquête auprès du personnel de la Confédération. Par exemple, pour les professions dites de monopole, le recrutement répond à des enjeux particuliers, que ce soit pour le Corps des garde-frontières au DFF, le personnel militaire au DDPS ou pour les services consulaires et diplomatiques au DFAE. En matière de formation continue et de changements professionnels, les possibilités du personnel du DFAE travaillant à l'étranger et celles du personnel travaillant en Suisse ne peuvent pas être comparées, étant donné la distance entre le lieu de travail et la Suisse. En outre, le DFAE se caractérise aussi par la définition de différentes catégories de personnel : le personnel transférable, les employés locaux, ainsi que le personnel de la centrale comparable aux autres départements.

3 Bases normatives

3.1 Description

Les dispositions réglant la gestion et la politique du personnel de la Confédération relèvent de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁵, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2002. La LPers est une loi-cadre fixant des principes. Elle contient pour l'essentiel des dispositions minimales et de protection (salaire minimum ou droit aux vacances) et est complétée par diverses dispositions d'application. Celles-ci relèvent principalement de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)¹⁶, de l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-Opers)¹⁷ et du code des obligations¹⁸ lorsqu'un objet n'est pas réglé par les autres bases mentionnées ci-dessus.

Buts

Selon l'art. 4 LPers, la politique du personnel de la Confédération vise à la compétitivité de la Confédération sur le marché de l'emploi et à la réalisation des objectifs suivants :

a) l'employeur emploie son personnel de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social ; il met en œuvre les mesures propres à assurer :

- le recrutement et la fidélisation de personnel adéquat ;
- le développement personnel et professionnel des employés, leur perfectionnement, leur motivation et leur polyvalence ;
- la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion ;
- l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes ;
- la représentation équitable des communautés linguistiques, la promotion du plurilinguisme et l'ouverture aux autres communautés linguistiques ;
- des chances égales aux handicapés, leur accès aux emplois et leur intégration ;
- la protection de la personnalité et de la santé ainsi que la sécurité au travail de son personnel ;
- le développement d'un comportement écophile sur le lieu de travail ;
- des conditions de travail qui permettent au personnel d'exercer ses responsabilités familiales et d'assumer ses engagements sociaux ;
- la création de places d'apprentissage et de places de formation ;
- une information étendue de son personnel.

b) l'employeur veille à prévenir l'arbitraire dans les rapports de travail et introduit un système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur qui soit propre à assurer, d'une part, une rétribution tenant équitablement compte des

15 RS 172.220.1

16 RS 172.220.111.3

17 RS 172.220.111.31

18 RS 220

prestations fournies et, d'autre part, un développement de l'employé axé sur des objectifs (art. 4, al. 3 LPers).

Répartition des compétences et marge de manœuvre

La refonte du droit du personnel a conduit à une nouvelle répartition des responsabilités, notamment entre l'exécutif et le législatif. La nouvelle hiérarchie des compétences résulte de l'attribution stricte des compétences stratégiques aux Chambres et de la responsabilité opérationnelle au gouvernement et autres employeurs de la Confédération : ils sont chargés de créer les instruments propres à réaliser les objectifs définis à l'art. 4 LPers.

Pour assurer le pilotage dans le domaine du personnel, les *Chambres* disposent de l'arsenal législatif, du budget et des moyens de surveillance parlementaires ; l'exécutif assiste les Chambres en leur faisant régulièrement rapport.

Selon l'art. 5, le *Conseil fédéral* coordonne et dirige la mise en œuvre de la politique du personnel. Il vérifie régulièrement que les objectifs visés par la présente loi sont atteints; il rend compte des résultats de cette vérification à l'Assemblée fédérale et lui propose sans retard de prendre les mesures nécessaires. Le Conseil fédéral convient avec les commissions parlementaires de contrôle de la forme et du contenu du rapport. Le Conseil fédéral veille à ce que l'employeur opère un controlling approprié.

Selon l'art. 18 OPers et conformément à l'art. 5 LPers, le *Département fédéral des finances* est chargé de piloter et de coordonner la politique du personnel en tenant compte des intérêts des départements. Il délègue ses compétences au service chargé des questions du personnel, pour autant que ces compétences ne consistent pas à édicter des règles de droit.

Le service chargé des questions du personnel est l'*Office fédéral du personnel* (OFPER). Il a notamment pour tâches d'élaborer et de formuler, pour le Conseil fédéral, la politique du personnel et la politique de prévoyance professionnelle et de traiter des questions de gestion. L'OFPER doit également coordonner la mise en œuvre de toutes les mesures destinées à atteindre les objectifs fixés à l'art 4. LPers.

Les *départements* (art. 19 OPers) sont responsables, dans leur domaine d'activité, de la mise en œuvre de la politique du personnel et de l'application des instruments et systèmes définis. Ils concrétisent, coordonnent et pilotent le développement des ressources humaines et de l'organisation, y compris la formation et la relève des cadres et le développement des capacités de gestion.

La *Conférence des ressources humaines* (CRH) (art. 20 OPers) est un organe consultatif. Elle comprend des représentants de tous les départements et est dirigée par l'OFPER. Elle joue un rôle essentiel en matière de coordination et de mise en œuvre de la politique du personnel du Conseil fédéral, et a notamment pour tâches d'évaluer le développement des nouveaux systèmes et instruments, de vérifier leur application.

Le *Comité de suivi des partenaires sociaux* (BAS) est un organe consultatif qui s'emploie à maintenir et garantir un partenariat social au sein de l'administration fédérale. Institué par le chef du DFF, le BAS se compose à parts égales de représentants des employeurs et de représentants des salariés. La présidence du BAS est assurée par la direction de l'Office fédéral du personnel (art. 33 LPers et art. 107 et 108 OPers).

Dans l'art. 37 LPers, il est précisé que le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution et veille à ce qu'elles ne limitent pas l'autonomie dont doit disposer l'employeur dans l'exécution de ses tâches. Le Conseil fédéral peut déléguer le pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution aux employeurs ou, si des raisons objectives l'exigent, à des services spécialisés. En outre si des raisons objectives l'exigent, les dispositions d'exécution peuvent fixer des réglementations différentes pour le personnel de certains employeurs ou pour certaines catégories de personnel.

Révision

Il est à noter que la LPers est actuellement en révision. Le 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de procéder à une consultation. Les principaux axes de modifications portent sur :

- une réglementation plus souple des motifs d'adaptation ou de résiliation ordinaire du contrat de travail ;
- le remplacement de l'obligation d'affecter à un autre poste l'employé dont le contrat est résilié sans qu'il y ait eu faute de sa part par une obligation, formulée de manière plus large, de soutenir l'évolution professionnelle ;
- la simplification de la procédure de décision et de règlement des litiges ;
- l'élargissement de la possibilité d'assujettir au code des obligations des employés particuliers et des catégories entières de personnel ;
- le renforcement des mesures de gestion et de contrôle de gestion en matière de personnel.

La révision devrait donc entraîner un assouplissement des rapports de travail et un rapprochement avec le code des obligations.

3.2 Appréciations

Buts

Pour la quasi-totalité des personnes interrogées, la LPers (art. 4, *illustration 1*) fixe des buts clairs, modernes et pertinents étant donné qu'ils permettent à la Confédération de se positionner correctement sur le marché du travail. En outre, l'avis selon lequel la Confédération doit aussi être un employeur modèle pour la Suisse a été exprimé à de nombreuses reprises. Cela signifie que la Confédération se doit de donner un signal sur le marché du travail, notamment sur les questions d'égalité des chances, de respect des minorités et de conciliation de la vie professionnelle et privée.

Il convient toutefois de mentionner que tous les buts de l'art. 4 LPers ne sont pas sur le même niveau, c'est-à-dire comparables et mesurables. Certains s'assimilent davantage à des mesures qu'à de réels buts.

Marge de manœuvre

Selon les personnes interrogées, la LPers a permis de simplifier grandement la gestion des ressources humaines et laisse une marge de manœuvre appréciable aux départements et aux offices le cas échéant, comparativement à l'ancienne loi qui était très détaillée et dont les dispositions d'exécution réglèrent les moindres

détails.¹⁹ En effet, la LPers cite les buts de la politique du personnel mais, pour ce qui est de la mise en œuvre, donc du choix des instruments appropriés, elle laisse une très grande liberté aux employeurs responsables au niveau opérationnel. Ainsi, la LPers contient beaucoup de « Kann-Bestimmungen », c'est-à-dire de clause offrant la possibilité de faire mais ne le rendant pas obligatoire.

Révision en cours

La révision de la LPers va dans le bon sens pour la plupart des personnes interrogées dans l'administration, à l'exception des syndicats. Pour les directeurs d'offices, les chefs du personnel ou les secrétaires généraux des départements, la révision va permettre de simplifier les procédures de licenciement qui peuvent durer jusqu'à plusieurs années actuellement, pour autant que le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral ne restreignent pas trop cette marge de manœuvre. Pour les responsables au sein de la Confédération, leurs collaborateurs sont en outre tout aussi compétents qu'ailleurs et n'ont pas besoin de protections supplémentaires. Pour les collaborateurs ne remplissant pas leurs tâches de manière satisfaisante, il n'y a pas de raison de les protéger davantage qu'ailleurs. L'image de la Confédération pourrait également s'améliorer dans certaines de ses composantes (protection injustifiée par rapport au secteur privé, image du fonctionnaire encore présente malgré l'abandon du statut de fonctionnaire).

Les personnes issues des syndicats partagent le souci de simplifier les procédures et processus. Toutefois, elles sont opposées en partie à la réduction des délais de résiliation mais surtout au remplacement de l'obligation faite à l'employeur de réaffecter dans un nouveau poste l'employé dont le contrat est résilié sans qu'il y ait eu faute de sa part par une obligation d'aide à la transition professionnelle. En cas de licenciement sans faute de la part de l'employeur, l'accent serait mis non plus sur la réintégration de l'employé, mais sur d'autres mesures de soutien (reclassement, placement externe, bourse d'emplois, etc.). Les syndicats mettent en avant le cas des professions de monopole (armée, douane) ou il apparaît difficile de se reconvertir.

Malgré la reconnaissance des problèmes que la révision vise à résoudre, de nombreuses personnes issues de l'administration s'interrogent sur les raisons de procéder maintenant à une révision, sur des questions relativement peu centrales, sans avoir mené au préalable une évaluation de sa mise en œuvre. De plus, la communication et la manière d'avoir amené cette révision ont été fortement critiquées. La révision a été communiquée de manière négative alors qu'elle aurait pu être accompagnée d'un message positif pour l'image de la Confédération. Pour le DFF le calendrier de la présente révision de la LPers s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale (REF 05/07). Le Conseil fédéral voulait, à travers ce projet, simplifier le droit du personnel, réduire la densité normative et aider la Confédération à rester attrayante et compétitive en tant qu'employeur.

¹⁹ Pour exprimer l'abondance normative prévalant avant l'introduction de la LPers, les responsables du personnel font souvent référence aux „drei schwarze Ordner“ à savoir les trois classeurs noirs, dans lesquels toutes les procédures étaient détaillées.

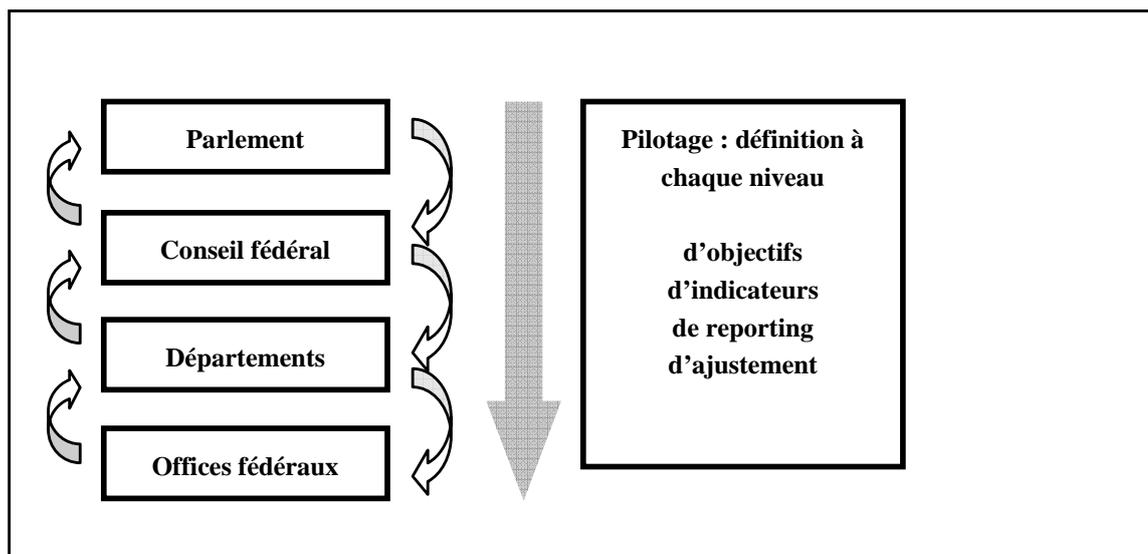
4 Stratégie et pilotage

4.1 Description au niveau du Conseil fédéral et du DFF

Dans le cadre de cette évaluation, le pilotage a été considéré comme étant la définition à chaque niveau (Parlement, Conseil fédéral, Départements, Offices), d'objectifs, d'indicateurs, d'outils de reporting et de mesures d'ajustements (*illustration 3*). Le cycle de pilotage fait référence à ces quatre étapes.

Cycle de pilotage

Illustration 3



Source : CPA 2009

L'Assemblée fédérale exerce sa compétence en matière de personnel par le biais de la législation (pilotage juridique par la promulgation de la LPers, notamment), des ressources financières (pilotage par le budget) et des moyens de surveillance parlementaire (interventions préventives ou réactives). Pour l'essentiel, c'est le Conseil fédéral qui a la compétence des tâches de pilotage en matière de personnel.

Le pilotage consiste à s'assurer avant tout que la politique du personnel respecte les objectifs définis à l'art. 4 LPers. L'art. 5, al. 2, LPers charge donc le Conseil fédéral de veiller à ce qu'un controlling approprié soit mis en place. Pour diriger et gérer les affaires du personnel, le Conseil fédéral dispose d'instruments spécifiques de controlling, qui garantissent la continuité, la transparence et la fiabilité dans la mise en œuvre de la politique du personnel. Grâce au nouveau système d'information sur le personnel (BV PLUS pour l'administration générale de la Confédération), les données nécessaires pourront être consultées au moyen d'indicateurs. Autant que possible et à chaque fois qu'il le jugera indiqué, le Conseil fédéral déléguera la conduite de la politique du personnel aux employeurs, notamment à la Poste et aux CFF, et ne la confiera à un service central spécialisé que dans les cas où des considérations d'ordre supérieur l'exigent. Pour ce qui est de déléguer certaines tâches de controlling, le Conseil fédéral n'est pas entièrement libre: dans la mesure où l'exécution des tâches nécessite l'indépendance en matière de droit du personnel, le Conseil fédéral est tenu de laisser aux employeurs l'autonomie qui correspond à leur statut organisationnel et à leurs tâches (art. 37, al. 1 et 3, LPers).

C'est au Conseil fédéral qu'il incombe d'édicter des dispositions d'exécution uniformes; afin de garantir la cohérence de la politique du personnel. Plusieurs lois fédérales permettent de confier l'exécution de tâches étatiques à des tiers (délégation à des organisations semi-étatiques). Selon l'art. 5, al. 3, LPers, le Conseil fédéral peut coordonner les affaires du personnel dans les domaines décentralisés confiés à des tiers, ou attribuer cette tâche à des services spécialisés.

Stratégie

Le Conseil fédéral et le DFF sont sensés concrétiser les buts fixés dans la LPers (chapitre 3) par une stratégie, des objectifs et en assurer le pilotage. Selon le DFF et l'OFPER, les différents documents listés dans le *tableau 2* en constituent les bases.

Documents relatifs à la stratégie fédérale en matière de ressources humaines

Tableau 2

Nom du document	Approuvés par le Conseil fédéral
Vision RH 2015 / mission RH / orientations stratégiques (DFF, OFPER, janvier 2007)	
Politique du personnel de l'administration fédérale (document de l'OFPER, janvier 2004)	
Stratégie de l'administration en matière de ressources humaines (stratégie RH)	Approuvée par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003
Principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration fédérale	Approuvés par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003
Principaux objectifs RH pour la législature 2004 – 2007	Approuvés par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003
Code de comportement de l'administration fédérale	Approuvé par le Conseil fédéral le 19 avril 2000

Source : CPA 2009

La « Stratégie RH » de la Confédération a été adoptée le 19 novembre 2003 par le Conseil fédéral. La « Stratégie RH » est concrétisée dans les « Principes directeurs en matière de politique du personnel » et confère, avec le code de comportement, un cadre éthique aux rapports de travail des collaborateurs.

Entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2004, les douze « Principes directeurs » mentionnent les valeurs et les objectifs auxquels le Conseil fédéral tient tout particulièrement en tant qu'employeur du personnel fédéral sont mentionnés (annexe 3). Les principes directeurs garantissent l'intégrité, la fiabilité et l'équité de l'institution. En même temps, ils montrent la direction dans laquelle l'administration fédérale et le personnel sont appelés à se développer.

Le contenu du document « Vision RH105 /Mission RH / orientation stratégiques » est reproduit ci-dessous de manière complète (*illustration 4*).

Les « Principaux objectifs RH pour la législature 2004 – 2007 » sont fondés sur la « Stratégie RH » de la Confédération. Ils visent à une définition plus concrète des principes régissant le travail du personnel de l'administration fédérale. Ces objectifs RH devaient permettre de garantir une fixation cohérente des priorités et de créer ainsi des synergies. Les quatre principaux objectifs RH mentionnés sont : une organisation flexible, une gestion axée sur les objectifs, un développement personnel et une gestion des ressources humaines.

Le document « Politique du personnel de l'administration fédérale » est un bref état des lieux de ce qui se fait au niveau du personnel dans la Confédération.

Il convient encore de mentionner que les départements ont plus ou moins concrétisé la LPers au travers d'une propre stratégie et de propres mesures. Le DFE a par exemple défini sa stratégie pour les années 2008 – 2011²⁰. Dans celle-ci, le DFE, décrit les principales tendances et facteurs d'influences, leurs effets ainsi que les actions possibles. Il définit ensuite des mesures et des objectifs opérationnels. Le DFI a établi des priorités stratégiques. Il a également défini des processus précis pour toutes les tâches RH dans le département.

Le DDPS a développé une stratégie du personnel pour les périodes 2002-2007 et 2008-2011 et développe des objectifs spécifiques pour chaque année.²¹ Au DETEC les principes-clés ont été définis : il s'agit avant tout de préciser les responsabilités des différents acteurs au niveau des offices, des spécialistes RH et du secrétariat général du département.

Dans les offices fédéraux, les pratiques sont très différentes. Certains offices ont développé une propre stratégie du personnel, alors que pour d'autres, celle-ci fait partie de la stratégie générale de l'office, le cas échéant.

²⁰ Strategiepapier HR EVD.

²¹ Personalstrategien VBS 2008-2011, VBS, 2007
Strategisches Personalmanagement VBS, Ziele 2008, VBS, 2007.

Vision RH

Dans le cadre de la Vision RH 2015, le Conseil fédéral fixe ses objectifs en matière de gestion des ressources humaines (GRH) pour les années à venir. Chaque collaboratrice et collaborateur contribue, par son action et son comportement, à la réalisation des objectifs visés :

- parmi les grandes entreprises nationales et internationales ainsi que les administrations publiques, l'administration fédérale est considérée comme un employeur modèle, attrayant et compétitif ;
- grâce à ses performances, son dynamisme, sa polyvalence et son engagement, le personnel fédéral et les capacités que celui-ci acquiert au sein de l'administration fédérale sont reconnus et recherchés ;
- les rapports entre le personnel fédéral et l'employeur ont pour fondement le respect mutuel, la loyauté et l'estime.

Mission RH

Toutes les activités liées à la GRH poursuivent des objectifs visant la mise en œuvre de la vision RH, à savoir:

- faire en sorte que l'administration fédérale dispose du personnel adéquat nécessaire à la bonne exécution de ses tâches;
- recruter les bonnes personnes et assurer un équilibre entre l'attachement des collaborateurs/trices à l'administration fédérale et la mobilité de ces derniers;
- assurer un emploi des ressources efficace et axé sur la durabilité;
- permettre à l'administration fédérale de se positionner sur le marché du travail grâce à une offre d'activités en lien étroit avec l'actualité et parfois uniques, et des conditions d'engagement attrayantes et variées;
- renforcer les performances, le dynamisme et la polyvalence des collaboratrices et collaborateurs et influencer positivement la capacité du personnel à s'identifier avec la Confédération en tant qu'employeur;
- appliquer les principes du respect, de la loyauté et de l'estime mutuelle.

Orientations stratégiques

Compte tenu de la Vision RH 2015 et de la Mission RH, les activités liées à la GRH doivent s'articuler autour des orientations suivantes (non mentionnées dans un ordre de priorité):

- employer des instruments de conduite et de controlling axés sur l'avenir (y compris la planification qualitative et quantitative des besoins en personnel);
- mettre en place un système salarial souple et conforme au marché ;
- doter l'administration d'un système de prévoyance professionnel compétitif ;
- cibler l'offre des cours de formation de toute l'administration (OFPER) ;
- simplifier et rendre plus transparent le droit du personnel ;
- mettre en place, en matière de personnel, un marketing ciblé, axé sur les besoins spécifiques des unités administratives et visant l'amélioration de l'image de l'administration ;
- mettre en place une politique de formation professionnelle prenant davantage en compte les possibilités d'affectation à un autre poste au sein de l'administration ;
- favoriser des modèles de carrière et de vie différents ;
- mettre en œuvre les principes de gestion de la diversité ;
- garantir un partenariat social intact.

Source : OFPER 2007

Indicateurs

Conformément à l'art. 5 LPers, le Conseil fédéral doit coordonner et diriger la mise en œuvre de la politique du personnel. Il doit ainsi vérifier régulièrement si les objectifs définis sont atteints.

Pour ce faire, le Conseil fédéral a défini des indicateurs pour les domaines suivants le 21 décembre 2005 : évolution salariale, proportion de femmes, représentation des communautés linguistiques et proportion de personnes en formation.

Reporting

Sur une base annuelle, le Conseil fédéral met à disposition notamment des commissions de surveillance les données suivantes :

- Rapport sur la gestion du personnel. Exercice 2008. (mars 2009). Ce document était intitulé les années précédentes « Chiffres clés en matière de gestion du personnel ».
- Compte d'Etat 2008 : Documentation complémentaire concernant le personnel, OFPER avril 2009.
- Budget 2009. Documentation complémentaire concernant le personnel, OFPER août 2008.
- Rapport sur les salaires des cadres - Rapport à l'intention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances des Chambres fédérales DelFin Exercice 2007, Conseil fédéral octobre 2008.

Tous les deux ans, une enquête auprès du personnel de la Confédération est conduite et analysée:

- Rapport d'évaluation de l'enquête 2007 auprès du personnel de l'administration fédérale, TrustMark CFI KPM, Août 2007.
- Rapport sur les mesures d'optimisation faisant suite à l'enquête 2007 auprès du personnel de l'administration fédérale, OFPER, juin 2008.

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral effectue également un reporting ans sur les domaines de l'égalité des chances et l'équité de traitement entre femmes et hommes ainsi que sur le plurilinguisme dans l'administration.

- Rapport d'évaluation „L'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale“ du 11 novembre 2004.
- Rapport d'évaluation Plurilinguisme dans l'administration fédérale, 11 novembre 2004.

4.2

Description du pilotage au niveau des départements

Au niveau des départements et des offices, le pilotage est très différencié. Les éléments ci-après illustrent ces différences mais ne se veulent pas exhaustifs.

DDPS

Le DDPS fonde son pilotage sur un controlling qualitatif et un controlling quantitatif. Le controlling qualitatif²² donne un aperçu annuel des grands thèmes de la politique du personnel. Un autre document nommé Personalcontrolling, LOBE 2007 fait une appréciation de l'évaluation des prestations selon différents critères (genre, langue, classes salariales, pourcentages de travail) ainsi que du versement des primes. Un tableau de bord permet aussi le suivi²³ de l'état de mise en œuvre de plus de vingt critères/instruments de la politique du personnel pour le département ainsi que pour chaque unité d'organisation. Le controlling quantitatif porte sur les objectifs suivis au niveau de l'ensemble de la Confédération, accompagnés de commentaires.²⁴

Au niveau du département, il y a pour chaque législature des objectifs stratégiques en matière de ressources humaines. Le pilotage des RH au niveau du département repose sur des objectifs qui sont déclinés à tous les niveaux, jusqu'au niveau des collaborateurs au travers de l'accord portant sur les objectifs dans le cadre de l'entretien annuel. Les objectifs du personnel sont inscrits dans les objectifs généraux du département.

Le DDPS a par ailleurs poursuivi les projets relatifs à la gestion des absences, des maladies dans le cadre du management de la santé au travail malgré le fait que cette réflexion avait été gelée au niveau de la Confédération par le DFF. Le DDPS et certaines de ses unités considèrent cet élément comme étant primordial étant donné les coûts que les absences occasionnent.

²² Strategisches Personalmanagement VBSs, Qualitatives Personalcontrolling VBS 2007. VBS 2008.

²³ Controlling Umsetzung Personalpolitiken/Instrumente VBS.

²⁴ Führungskennzahlen 2007, VBS.

Outils de pilotage des ressources humaines au DDPS

Illustration 5

Stratégie RH au niveau du département	"Personalstrategien VBS 2008 – 2011" genehmigt durch DL VBS am 24 Mai 2007
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	"Umsetzung Personalstrategien VBS 2008-2011" genehmigt durch HRK VBS am 24. Oktober 2008 Ziele 2008 Bereich Personal VBS
Indicateurs de pilotage	"Massnahmen zur Umsetzung (Teil-) Ziele" Umsetzung Personalstrategien VBS 2008-2011"
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Qualitatives und quantitatives Personalcontrolling: Qualitatives Personalcontrolling 2008 (1x jährlich); Beilage Personalcontrolling LOBE (1x jährlich) Personalcontrolling (Personalbezüge / Stellenentwicklung / Personalabbau / Militärisches Personal) (quartalsweise) Reporting Zusatzklassen nach Art. 52.6 BPV (1x jährlich) Reporting Zulagen und Prämien Topkader (1x jährlich) Umsetzungscontrolling Reformen VBS XXI (2x jährlich) Reporting Entwicklung Lohnklassen und Funktionsbewertungen (1x jährlich) Reporting Anfangslöhne (1x jährlich) Reporting Dienstleistungsaufträge (1x jährlich)
Principales mesures et règles fixées par le département	Weisungen über die Zuständigkeiten in Personalangelegenheiten VBS Optimierung des Aus- und Weiterbildungsprogramme für Kader, HR-Fachleute und Mitarbeitende, welches von den Departementsbereichen Verteidigung und armasuisse angeboten wird, sowie Nutzung des Ausbildungsangebots des Eidg. Personalamts Harmonisierung Führungsausbildungsangebot VBS Management Development für Kader (Konzept und Instrumente) Ausbau Angebot Hochschulpraktika VBS (ca. 70 Praktikanten) Personalmarketing Erhalt und Ausbau Angebot Lehrstellen (ca. 400) Programm zur demographischen Entwicklung Shared service Center Bereich Verteidigung (Projekt HRM XXI) Einführung Instrument für Online-Kurzbefragungen "e-feedback VBS" Ausbau Angebot Kinderbetreuungsplätze und finanzielle Unterstützung Mitarbeitende bei Kinderbetreuungskosten Aufbau Informationen im Intranet für Menschen mit Behinderungen VBS Ideenmanagement VBS "ideanet VBS" Schaffung von Wissenszentren im VBS Rechtsberatung VBS

Source : DDPS, CPA 2009

DETEC

Le DETEC se fonde principalement sur l'observation des principes et objectifs définis à l'échelle de la Confédération. Le département a défini des principes directeurs en 2004, et une stratégie en matière de ressources humaines en 2001. En outre le pilotage repose aussi sur le suivi des points-clés annuels. .

Le système salarial et le versement de prime font l'objet d'un reporting annuel qui va plus loin que celui réalisé au niveau de la Confédération : les règles utilisées par les offices, soit la marge de manœuvre laissée aux chefs, fait l'objet d'une analyse visant à savoir quelle sont les différentes pratiques et moyens engagés. Des mesures d'ajustement sont ensuite demandées aux offices si ces derniers ont des pratiques trop différentes les uns des autres et de la volonté du département.

Outils de pilotage des ressources humaines au DETEC

Illustration 6

Stratégie RH au niveau du département	Gestion des ressources humaines au DETEC -Principes directeurs du 10.3.2004 Stratégie DETEC de mai 2001 (principes de la GHR)
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	Non. Les objectifs sont ceux de la LPers
Indicateurs de pilotage	HR-Schwerpunktziele UVEK 2009
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Annuel
Principales mesures et règles fixées par le département	Séances de coordination et de pilotage mensuelles en matière de GRH selon les principes directeurs Info GRH intranet et InfoPers ainsi que pour les nouveaux collaborateurs Programme de formation (2009 : IAZ) Pilotage de la gestion par objectifs et des ressources

Source : DETEC, CPA 2009

DFAE

Le DFAE se concentre sur l'application des buts de la LPers (art. 4). En complément aux outils généraux liés aux buts et indicateurs suivi par la Confédération, le DFAE a notamment développé un contrôle de l'efficacité des formations. Ce contrôle s'effectue un ou deux ans après le terme de la formation auprès de la personne l'ayant suivie ainsi qu'auprès de son chef.

La DDC a élaboré une propre stratégie du personnel qui répond à ses besoins et à la spécificité de ses collaborateurs. Celle-ci est bien entendu en accord avec celle de la Confédération mais a été développée pour la compléter. Le DFAE est en train de développer une politique du personnel commune à l'ensemble du département.

Stratégie RH au niveau du département	Non. Réorganisation et formulation d'une politique du personnel en cours (échéance 2010-2011) Centre de services DFAE
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	Non. Les objectifs sont ceux de la LPers
Indicateurs de pilotage	Prévus pour les différentes catégories de personnel suite à la réorganisation
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Le reporting RH est effectué mensuellement
Principales mesures et règles fixées par le département	Mise en place d'un centre de services pour l'ensemble du DFAE. "Competencies based management" : un référentiel de compétences sert de base dont sont dérivés les "produits de management du personnel (recrutement, évaluation des compétences, formation, développement, instruments de feedback pour le management du personnel. Mesures de développement diverses : formation (sur base du référentiel de compétences), formations spécifiques, Standortgespräch, Laufbahnplanung, Coaching, Teamcoaching, développement de team, développement d'organisation, mentoring)

Source : DFAE, CPA 2009

DFE

Le DFE s'appuie sur les objectifs de la Confédération et met l'un d'eux en évidence chaque année. Ainsi, en 2007, le thème phare était celui relatif à la conciliation du travail et de la vie privée. Sur la base d'une analyse menée l'année précédente²⁵, le thème phare a été concrétisé en objectifs plus précis. Des mesures ont été développées de manière à atteindre ces objectifs²⁶.

En 2008, le thème phare était l'analyse du potentiel relatif à la promotion des femmes dans les fonctions de cadres. Ce thème a aussi fait l'objet d'un rapport préalable²⁷ et d'un rapport intermédiaire visant à ajuster les mesures²⁸.

Tous les quatre mois le DFE réalise un reporting sur le personnel. Celui-ci porte sur les dépenses en matière de personnel (budget, état, disponible jusqu'à la fin de l'année pour chaque office et pour le département.

Le DFE réalise également un reporting annuel en matière de ressources humaines (Personalpolitische Führungskennzahlen 2007, HR Jahresreporting EVD). Les

²⁵ Erfahrungsbericht Unterstützung der familienexternen Kinderbetreuung im EVD (mai 2006).

²⁶ Neue Massnahmen zur Überarbeitung und Verbesserung des bestehenden Massnahmenpaketes Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

²⁷ Handlungsoptionen Nachwuchsförderung von Frauen Im EVD (août, 2007).

²⁸ Zwischenbilanz Potenzialanalyse (septembre 2008).

indicateurs qui sont suivis se basent sur les buts définis à l'Art. 4 LPers. Ce rapport contient des éléments quantitatifs et qualitatifs et s'avère très complet.

Outils de pilotage des ressources humaines au DFE

Illustration 8

Stratégie RH au niveau du département	Strategiepapier HR EVD 2008-2011
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	Non, mais mise en évidence d'un thème chaque année. Thème phare 07: work-life balance t Thème phare 08: analyse de potentiel
Indicateurs de pilotage	Jährliches Reporting über die personalpolitischen Führungskennzahlen im EVD zuhanden der Departementsleitung. Basis: personalpolitisches Reporting der Bundesverwaltung, ergänzt durch Detailzahlen. Separat wird ein Gleichstellungsreporting zuhanden der Departementsleitung erstellt, das spezifisch die Entwicklung der Eckwerte in diesem Bereich aufzeigt.
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Im EVD wird drei Mal pro Jahr ein Ressourcenreporting erstellt, das auch einen ausführlichen Personalteil mit folgenden Elementen enthält: - Stand der Personalkredite gemäss Finanzen - Prognose der Ämter zur Auslastung der Personalkredite bis Jahresende - Entwicklung der Stellenbestände und Begründung von signifikanten Entwicklungen
Principales mesures et règles fixées par le département	Wesentliche Personalpolitische Eckwerte sind im Zusammenhang mit dem Programm Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesetzt worden. Speziell sollen Teilzeitarbeit und Telearbeit gefördert werden, das Departement beteiligt sich an der Finanzierung von familienexterner Kinderbetreuung, Vollzeitstellen werden grundsätzlich zu 80 – 100 % ausgeschrieben. Vorgabe der Departementsleitung, dass bis 2015 ein Frauenanteil von 25 % in den Geschäftsleitungen angestrebt wird. Im Bereich Personalentwicklung wird als Instrument Potenzialentwicklung angeboten. Zusätzlich bestehen Angebote im Bereich Coaching und Cross-Mentoring mit der Privatwirtschaft, die rege genutzt werden. Im Bereich Management Development werden massgeschneiderte Begleitungen angeboten, Teilnehmende werden regelmässig zu Netzwerktreffen eingeladen.

Source : DFE, CPA 2009

DFF

Le DFF se tient à l'application de la politique du personnel de la Confédération, il n'y a pas de volonté de développer cet aspect au niveau du département.

Le pilotage en matière RH au niveau du département n'est pas très visible. Les données statistiques sont transmises à la secrétaire générale qui décide des mesures à prendre le cas échéant.

Le DFF a fait sa propre politique du personnel de manière à concrétiser les objectifs de la LPers. Il l'a conçue avec les directeurs d'offices et des RH, sur la base des trois lacunes principales issues de l'enquête auprès du personnel en 2003. Mais ceci n'a pas été remis à jour.

Les activités de reporting sont limitées à celles menées à l'échelle de l'ensemble des départements.

Outils de pilotage des ressources humaines au DFF

Illustration 9

Stratégie RH au niveau du département	Propre stratégie pour les années 2003 à 2007 /HR-Strategie EFD.
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	Non. Les objectifs sont ceux de la LPers
Indicateurs de pilotage	Personalkostencontrolling
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Teil-Bericht im halbjährlichen Ressourcen-Controlling
Principales mesures et règles fixées par le département	Centre de services

Source : DFF, CPA 2009

DFI

Le système de pilotage du DFI repose sur différents instruments : statistique sur les absences et les raisons évoquées, indicateurs en matière de personnel, balanced scorecard (absences, apprentis, heures supplémentaires, jours de formation, vacances), reporting sur les cadres, statistique sur les analyses de fonctions réalisées, documents relatifs aux comptes et au budget, il y a notamment un contrôle mensuel du crédit en matière de personnel pour l'année en cours.

Le DFI fixe des objectifs annuels spécifiques, relevant par exemple de la promotion de la santé, de la sensibilisation à la problématique du burnout. Au niveau département, des objectifs sont également posés en termes de marketing du personnel : par exemple, une procédure d'engagement doit s'effectuer en 4 semaines.

Le pilotage en matière de ressources humaines réalisé au DFI se veut en partie une réponse au déficit de pilotage au niveau de la Confédération. Les éléments suivis et pilotés ne sont pas spécifiques à l'exception du suivi des absences. Suivant les résultats, le département décide des mesures : arrêt des engagements, arrêt du versement de primes.

Outils de pilotage des ressources humaines au DFI

Illustration 10

Stratégie RH au niveau du département	HR-Strategische Schwerpunkte EDI 2005.
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	Annuellement. Exemples promotion de la santé, sensibilisation à la problématique du burnout.
Indicateurs de pilotage	Absences, BSC, fonctions, cadres, budget.
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Mensuel en matière de budget. Réunion trimestrielle avec les offices. Annuel: Personalkennzahlen EDI
Principales mesures et règles fixées par le département	Mentoring, Programme de formation, Coachingpool, Mediation pool

Source : DFI, CPA 2009

DFJP

La politique du personnel au DFJP est en reconstruction. Pour l'heure seules les éléments budgétaires et l'évolution du nombre de place sont suivis. .

Outils de pilotage des ressources humaines au DFJP

Illustration 11

Stratégie RH au niveau du département	La définition d'une stratégie est prévue mais pas encore réalisée.
Définition d'objectifs RH spécifiques au département	Non. Les objectifs sont ceux de la LPers, respectivement ceux du Conseil fédéral, du DFF et de l'OFPER
Indicateurs de pilotage	Gestion des postes de travail, (contingent au niveau du nombre de postes ainsi qu'un niveau financier, pour chaque unité d'organisation)
Périodicité et forme du reporting propre du département en matière de ressources humaines	Un reporting trimestriel est effectué (nombre de postes et finances) à l'attention de la Secrétaire général et de la Cheffe du département.
Principales mesures et règles fixées par le département	Berufsbildung (Ausbildung der Lernenden und Praktikanten/innen) erfolgt zentral im Departement Korruption- und Bestechungsgefahr (Weisung EJPD)

Source : DFJP, CPA 2009

4.3 Appréciations

De manière générale, les entretiens ont mis en évidence le faible pilotage ressenti au niveau de la Confédération. Par rapport aux quatre étapes classiquement retenue pour tout cycle de pilotage (stratégie, objectifs-indicateurs, reporting, ajustement), on peut apporter les appréciations suivantes :

Etape 1 : stratégie

La stratégie en matière de ressources humaines de la Confédération souffre de problèmes majeurs en termes de transparence et de contenu.

Premièrement au niveau de sa transparence, les documents faisant actuellement foi ne sont pas clairement identifiables, leur hiérarchie et leur articulation ne sont pas claires (*tableau 2*).

- La « Vision RH 2015 » n'a pas été adoptée par le Conseil fédéral alors qu'on dit que c'est sa vision. La « Vision RH 2015 » remplace le précédent document intitulé « Stratégie RH », qui avait été approuvé par le Conseil fédéral en novembre 2003. L'OFPER a élaboré et transmis la « Vision RH 2015 » au DFF. Mais ce dernier ne l'a pas encore présenté au Conseil fédéral.
- Sur le site de l'OFPER, figurent toujours les « Objectifs RH pour la législature 2004-2007 ». ²⁹ Pourtant, il n'est pas précisé si ces objectifs sont encore valables. Il n'existe plus d'objectifs RH globaux pour l'administration fédérale depuis 2007.
- La « Vision RH 2015 », la « Stratégie RH » et les « Objectifs RH pour la législature 2004-2007 » ne sont pas comparables dans leur contenu. Subséquemment, il se pose un problème pour leur suivi : en effet doit-on considérer le document « Vision RH 2015 » comme celui de référence alors qu'il n'a pas été adopté ? ou doit-on se reposer sur des objectifs RH qui s'attachaient à la précédente législature (2004-2007) ?

Deuxièmement au niveau de son contenu, la stratégie souffre d'un problème majeur :

- On constate une absence d'ancrage stratégique de la stratégie des ressources humaines. En effet, la vision, les missions et autres orientations stratégiques spécifiques aux ressources humaines ne sont pas suffisamment reliées aux objectifs finaux de l'organisation tels que l'efficacité des processus ou la qualité des prestations³⁰. Ces éléments apparaissent comme étant en vase clos, c'est-à-dire ne répondant qu'à des enjeux relevant des RH et non pas aux enjeux réels de l'administration (efficacité). Seulement dans les missions il est fait mention de « faire en sorte que l'administration fédérale dispose du personnel adéquat nécessaire à la bonne exécution de ses tâches ». Par conséquent, il existe un décalage entre les buts de la Confédération en tant qu'employeur „modèle“ et les problématiques des offices fédéraux (employeurs réels). Ainsi, on ne va pas engager quelqu'un pour améliorer la

²⁹ Contrôle des sites internet et intranet en date du 16 juin 2009.

³⁰ Dans la littérature spécialisée, on parle de gestion des ressources humaines stratégique lorsque la gestion des ressources humaines est ancrée dans la stratégie de l'organisation, dans les performances globales. Voir notamment Ulrich 1997.

statistique en matière de représentativité des langues ou d'équité hommes-femmes, la première considération se situe au niveau des compétences, de l'adéquation au poste et des besoins de l'office.

- Le benchmarking a notamment mis en évidence cet ancrage auprès des entités comparées. Dans le canton de Zurich, des objectifs stratégiques ont été définis aux niveaux législatif et exécutif. Des départements et directions ont élaboré ensuite une propre stratégie du personnel et des objectifs spécifiques. Ils s'inscrivent dans le cadre des objectifs stratégiques généraux du canton. Dans les entités centralisées comme les CFF et Ernst & Young SA, une connexion entre la stratégie globale de l'entreprise et la stratégie RH est clairement établie.

Troisièmement, les personnes interrogées dans l'administration soulignent non seulement le manque de transparence, mais le manque de volonté de définir une stratégie en matière de personnel. Pour elles, il n'y a ni de véritable politique ni de stratégie commune en matière de personnel car les membres du Conseil fédéral ne le souhaitent pas. Elles estiment en outre que seuls les aspects liés à la diversité (plurilinguisme, équilibres des sexes) constituent les éléments de la politique du personnel de la Confédération car ils sont politiquement intéressants et suivis. Le fait que les principaux documents en matière de ressources humaines à l'échelle de la Confédération n'aient pas été remis à jour ou acceptés par le Conseil fédéral est symptomatique du manque de vision et de volonté de pilotage du DFF et du Conseil fédéral.

Les politiques du personnel développées à l'échelle des départements constituent en partie une réponse au déficit de concrétisation de la politique du personnel pour l'ensemble de l'administration par le Conseil fédéral et le DFF. Le développement de ces politiques du personnel départementales s'explique aussi partiellement par la réelle volonté de développer une stratégie s'adaptant à certaines spécificités du département.

De manière similaire, au niveau des unités de l'administration, la formulation d'une stratégie en matière de ressources humaines est très variable. Certains offices fédéraux ont développé une stratégie RH adaptée à leurs spécificités et à leur culture.

Etape 2 : concrétisation des objectifs

- Les objectifs de la Vision RH 2015 ainsi que ceux liés à la compétitivité, à l'attractivité, à l'efficacité des prestations (quantité, qualité) de l'administration ne sont pas concrétisés alors qu'ils devraient être les principaux éléments relevant d'une approche stratégique de gestion des ressources humaines. Ils ne font l'objet d'aucun indicateur ou délai.
- Les objectifs sont clairement formulés, mais uniquement pour une partie des buts de la politique du personnel. En effet, seules quatre indicateurs ont été attribués alors qu'une dizaine avait été proposée par l'OFPER au Conseil fédéral en 2005. Les critères de choix ne sont pas clairs. Les raisons pour lesquelles certains objectifs se sont vus assigner ou des indicateurs ne sont pas données.
- Les buts, pour lesquels des indicateurs ont été retenus, sont essentiellement politiques (répartitions hommes-femmes, linguistiques).

- Des indicateurs qualitatifs et différenciés avaient été également proposés au Conseil fédéral (en 2005) de manière à apprécier plus finement les résultats. Mais cette approche n'a pas été retenue. A cet égard, la problématique de la répartition femmes-hommes est illustrative. Dans le DDPS, la parité n'est pas possible et ce département occupe près du tiers de l'administration. Par conséquent, selon l'OFPER, avec un chiffre actuel de 30% de femmes dans l'administration, on est très proche de l'optimum. Une analyse plus fine, et plus qualitative des indicateurs fait actuellement défaut.
- Les objectifs quant à la conduite, à la relève des cadres, à la formation ne sont pas concrétisés non plus.
- Il n'existe à l'heure actuelle aucune donnée de pilotage en matière d'absence et de santé au travail alors que les coûts engendrés sont vraisemblablement très importants.
- L'objectif lié à l'optimisation du système salarial a été suspendu. Toutefois, de nouvelles mesures ont été soudainement prises fin 2008 pour une entrée en vigueur début 2009.

Etape 3 : suivi et reporting

- Les objectifs relevant de la Vision RH ne font l'objet d'aucun suivi.
- L'ensemble des objectifs ne font pas l'objet d'indicateurs et ne sont pas suivis non plus de manière qualitative. On pense notamment à la formation, à la relève des cadres, à l'attractivité de l'employeur.
- Les outils de suivi sont bons lorsqu'ils existent. Les rapports et le suivi relatif aux objectifs de plurilinguisme, d'égalité des chances, d'évaluation du personnel sont correctement effectués. Ils apportent de l'information substantielle au Conseil fédéral et aux commissions parlementaires.
- Le reporting n'est donc pas complet. Le Conseil fédéral ne dispose pas d'informations complètes pour le pilotage de la politique du personnel.
- Au niveau financier, ce sont les offices qui, essentiellement, font le pilotage. Les outils ne sont pas toujours disponibles ou utilisés. Ce problème d'adéquation des instruments de pilotage des ressources humaines en matière financière est connu de l'OFPER.

Etape 4 : ajustement

- Le principal problème réside dans l'absence de réaction suite à la connaissance des données relatives au personnel. Même par rapport au faible reporting existant, peu ou pas de mesures d'ajustements en résulte. Le rapport sur les mesures d'optimisation prises suite à l'enquête auprès du personnel 2007 (OFPER ; 2008) illustre cette problématique. Ce reporting se limite à dresser une liste non exhaustive de plus de 200 mesures prises dans les unités d'organisation de l'administration. Il n'existe pas de synthèse, il ne figure pas de priorités, il n'y a pas d'appréciation de la situation. On peut réellement s'interroger sur l'utilité d'un tel rapport effectué selon cette forme.
- Les rapports existants (évoqués ci-dessus) sont transmis au Conseil fédéral qui en prend connaissance. Très peu de retour est constaté de la part des

personnes interrogées. Le Conseil fédéral traite cela comme de l'information dont il ne tire aucune mesure. Les chefs de départements quant à eux accordent une priorité différente à ces questions et développent le cas échéant un pilotage actif. Par exemple, l'objectif relatif à la proportion des femmes dans les postes de cadres sera difficilement atteint. Pour autant, le Conseil fédéral n'agit pas. Mais au niveau des départements et des offices, certains ont développé des mesures quant à cette problématique.

- Un manque de cohérence dans le pilotage est aussi constaté : chaque objectif est traité de manière autonome. Ainsi, des mesures d'ajustements sont prises sans analyse apparente des répercussions sur l'ensemble de la politique du personnel et peuvent nuire à cette dernière.
- Au niveau des Départements et des offices fédéraux, il n'est pas ressenti de pilotage du niveau supérieur. Le seul élément cité est le suivi annuel opéré par les Commissions de gestion sur la base notamment du « Rapport sur la gestion du personnel », anciennement nommés « Chiffres-clés en matière de personnel ». Les questions de plurilinguisme, d'égalité des chances, de formation y sont notamment traitées mais on n'y retrouve pas les objectifs de la politique du personnel.

Le pilotage au niveau du Conseil fédéral est donc très souvent jugé négativement, manquant de continuité et de cohérence. Les priorités ne sont pas claires ou changent constamment. Les décisions du Conseil fédéral sont parfois prises avec beaucoup de retard ou avec une hâte peu compréhensible. Les exemples ci-dessous qui sont développés dans la suite de cette évaluation, illustrent ce constat :

- En novembre 2006, le Conseil fédéral décidait que l'OFPER s'occuperait uniquement de la formation des cadres du plus haut niveau, des spécialistes du personnel ainsi que des apprentis. Le reste de la formation serait de la compétence des départements. Entretemps, les départements constatent les problèmes engendrés par la décentralisation de la formation mais n'arrivent pas à un compromis. Le 5 décembre 2008, on apprend qu'une nouvelle réorganisation de la formation et du perfectionnement aura lieu à partir de janvier 2010. Ainsi en l'espace de deux ans, le Centre de formation de l'OFPER a été supprimé puis recréé.
- En novembre 2006, le Conseil fédéral prenait connaissance du projet relatif au nouveau système salarial devant donner plus de flexibilité, supprimer les automatismes au niveau de l'évolution et accorder une plus grande place aux éléments variables du salaire. Le 16 mai 2007, le Conseil fédéral suspendait jusqu'en 2010 le projet d'élaboration d'un nouveau régime de rémunération comportant un système de plages salariales.
- La répartition des compétences évoquées déjà en novembre 2006 et traitée par le CRH et l'OFPER n'a toujours pas été traitée par le Conseil fédéral.
- Le Conseil fédéral a pris des mesures concernant le salaire des cadres pour le 1er janvier 2009 alors que le rapport en la matière date de 2005.
- En octobre 2008, le DFF met en consultation le nouveau système de temps de travail basé sur la confiance. Il entre en vigueur quelques semaines plus tard. La hâte avec laquelle cette introduction a été menée est difficile à comprendre au vu des différentes problématiques touchées : effets sur la

surcharge de travail, sur l'attractivité de la Confédération, sur la responsabilisation des cadres.

- En matière d'évaluation du personnel on passe dès 2009 de cinq à quatre échelons d'évaluation mais sans comprendre quels problèmes seront clairement résolus au travers de ce changement.

Lorsque le Conseil fédéral s'exprime en matière de personnel, c'est de manière critique. La communication autour de la révision de la LPers a déjà été évoquée. Un autre exemple réside dans la récente décision relative au développement des contrats de travail basé sur la confiance. Il n'a pas été présenté comme une mesure visant à donner un choix supplémentaire aux cadres ou une adaptation aux nécessités de leurs fonctions. Au contraire, cette mesure a été présentée comme le moyen de régler la problématique de comptabilisation des heures supplémentaires. En outre, notons que les causes réelles du niveau des heures supplémentaires ne sont absolument pas abordées ou résolues : réduction des effectifs sans réel abandon des tâches, problèmes de conduite, de planification et, de suivi.

Dans son message³¹ relatif à la LPers, le Conseil fédéral déclarait : « *La grande marge de manœuvre des employeurs, les vastes possibilités de déléguer les compétences de réglementer et la faculté de différencier les réglementations selon l'employeur ou selon la catégorie de personnel (art. 33, al. 4, LPers) exigent un renforcement du Conseil fédéral en tant qu'organe de pilotage de la politique du personnel. Le pilotage consiste à s'assurer avant tout que la politique du personnel respecte les objectifs définis à l'art. 4 LPers. L'art. 5, al. 2, LPers charge donc le Conseil fédéral de veiller à ce qu'un controlling approprié soit mis en place* ». Au vu des appréciations de ce chapitre, il doit être conclu que le Conseil fédéral n'a pas assumé son rôle en la matière.

5 Organisation

5.1 Description des principes généraux

La répartition des compétences prévues par les bases légales a été présentée brièvement dans le chapitre 3.1. Il s'agit dans la suite de ce présent chapitre d'analyser comment le Conseil fédéral a mise en œuvre cette répartition des compétences.

Conformément à l'esprit de loi et au message du Conseil fédéral, la mise en œuvre de la politique du personnel est grandement décentralisée. Comme on le verra dans les chapitres suivants, les départements ont à leur tour délégué plus ou moins ces compétences. Le DFJP et le DFF ont notamment mis en place des centres de services en matière de personnel regroupant toute ou partie des activités de manière centralisées. Ainsi, le Centre de services en matière de personnel du DFF (qui fait partie de l'OFPER) s'acquitte depuis juin 2008 de façon centralisée de différentes tâches ayant trait au personnel pour le compte des offices du DFF. Il s'occupe par exemple du "recrutement du personnel" (mise au concours, réception et étude des dossiers de candidature, présélection en accord avec les unités administratives) et de l'"administration du personnel" (saisie et mutation des données relatives au salaire et

³¹ Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération, FF 1999 1421.

au personnel, administration des cartes de légitimation, traitement des décomptes de frais, entretien des systèmes de gestion du temps et traitement des données relatives au controlling du personnel).

Dans le cadre de la réforme de l'administration 2005-2007, le Conseil fédéral a lancé un projet transversal nommé Optimisation de la gestion, de la stratégie et des processus en matière de personnel »³². Ce projet visait à ³³:

- structurer efficacement la GRH aux trois échelons (Confédération, département, offices), éliminer les doubles emplois et abandonner les activités à faible valeur ajoutée ;
- réexaminer les tâches, les compétences et la responsabilité et les répartir rigoureusement en fonction des processus, regrouper et simplifier les tâches centrales, renforcer la responsabilité des unités décentralisées au niveau de la mise en œuvre ;
- définir une conception uniforme de la GRH, avec des normes de performance et de qualité ;
- définir de manière uniforme le quotient RH et le fixer désormais à un niveau moins élevé ;
- faire contribuer la GRH, par la valeur ajoutée qu'elle crée, au succès de l'administration fédérale en tant qu'entreprise.

Concrètement, il fallait :

- Améliorer l'efficacité ainsi que le professionnalisme – donc les performances– de la GRH, et par là la satisfaction des groupes cibles ;
- Examiner les tâches, les compétences et la responsabilité aux niveaux de la Confédération, des départements et des offices et les répartir clairement, en suivant le principe de subsidiarité ;
- Parvenir à piloter la GRH par le biais d'un contrôle de gestion efficace.

Dans le cadre de la réforme de l'administration, le Conseil fédéral a établi les principes à suivre pour organiser la GRH, transformer l'OFPER en centre de compétences stratégiques, réorganiser la formation et le perfectionnement, ainsi que revoir la dotation des services du personnel (réduction du quotient RH à 1,1). Cela a abouti aux décisions suivantes :

- l'OFPER devient le centre de compétence stratégique en matière de politique du personnel de la Confédération. Parmi ses tâches principales figurent la stratégie en matière de personnel et de prévoyance, les processus et les produits relatifs au personnel, l'élaboration de bases, de systèmes et d'instruments, un controlling intégral en matière de personnel, la planification des besoins en personnel à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement, l'information interdépartementale du personnel et la formation centralisée.

³² Réforme de l'administration: résultats des projets transversaux, 14 décembre 2007, DFF. Documentation de base.

³³ Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 REF 05/07, Délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, 20 décembre 2007.

- Les départements et les offices voient leurs compétences se renforcer en matière de conduite du personnel. Ils élaborent des bases spécifiques pour leur domaine, en se fondant sur les objectifs stratégiques, et sont responsables de la mise en œuvre. Les départements obtiennent ainsi une plus grande marge de manœuvre.
- Les tâches, les compétences et les responsabilités en matière de GRH seront déterminées à l'aide de processus uniformes et clairement attribuées à un échelon (Confédération, département, office). Les tâches communes seront désenchevêtrées.
- Les doubles emplois seront éliminés dans le domaine de la formation.

Dans ce contexte, l'OFPER a vu ses effectifs réduits d'un tiers, passant à moins d'une centaine de collaborateurs (voir annexe 4).

5.2 Description de l'organisation au niveau des départements

DDPS

Le DDPS se caractérise par un fort service du personnel au niveau du Secrétariat général du département. Cela s'explique par la spécificité du domaine (profession monopolistique, carrière militaire) ainsi que par les mesures de réductions d'effectifs (1'600 postes supprimés à fin 2008), mais encore par la volonté de disposer d'un réel pilotage au niveau du département. Celui-ci s'articule sur un controlling qualitatif et un controlling quantitatif.

DETEC

Au DETEC, la délégation aux offices apparaît comme un principe central. Le département fixe des priorités ou des conditions cadres quand cela s'avère nécessaire. Tel est par exemple le cas pour l'évaluation des fonctions dont la compétence est entièrement centralisée au Secrétariat général. Pour le reste, les offices assument leurs tâches et responsabilités de façon décentralisée dans le cadre de la politique du personnel de la Confédération. Ainsi, les mesures prises par le DFE comme le devoir d'offrir tous les postes à temps partiels, relèvent du libre choix des offices au DETEC.

Il existe ainsi une volonté de se concentrer sur les tâches de pilotage et de gestion des ressources. Le secrétariat général a un rôle de support, de conseil par rapport à des domaines spécifiques, pour lesquels il ne serait pas efficient de développer la compétence dans toutes les unités (prévoyance professionnelle, formation). Pour le reste les offices sont responsables de mettre en œuvre les instruments nécessaires dans le cadre des processus du personnel et du respect du quotient du personnel.

Le DETEC s'est par exemple concentré sur la définition des rôles entre responsable RH, ligne, collaborateur. En outre, au niveau du département, quelques principes essentiels (partenariat, responsabilité sociale) ont été précisés. Certaines consignes sont données aux offices : en matière de langues par exemple, il a été demandé aux offices d'avoir davantage de romands et davantage de femmes dans les directions.

DFAE

Actuellement, la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) gère l'ensemble des ressources humaines du DFAE à l'exception de la DDC qui dispose de son propre service du personnel. Un projet de centralisation est en cours. La réorganisation devrait se terminer pour 2010 et conduire à un centre de service en matière de RH intégré à la Direction des ressources et du réseau extérieur.

Actuellement le DFAE fonctionne comme centre de services pour la gestion du personnel expatrié pour tous les départements ainsi que pour la Banque nationale suisse.

DFE

Le DFE assigne des objectifs spécifiques aux offices notamment sur la base des indicateurs suivis au niveau de la Confédération (exemple: renforcer la direction, inclure 1 femme dans la direction) ou d'autres sources. Les tâches au niveau des ressources humaines menées par le département sont concentrées sur des choix (thèmes phares annuels) et leur pilotage.

DFF

Il existe un centre de services en matière de ressources humaines pour le DFF. Il s'agit d'un projet pilote qui vise davantage à concentrer certains aspects opérationnels que des activités de pilotage.

Les offices du DFF ne ressentent pas de pilotage de la part de la Confédération ou du département en matière RH, excepté en matière de classification de fonction et du quotient RH: par le secrétariat général du département.

DFI

Les offices du DFI reprennent les priorités annuelles du département et les concrétisent en mesures (exemple de priorité : développement personnel, l'office réalise des séminaires dans le cadre du leadership, la planification de carrière, etc.).

DFJP

Depuis 2006, la gestion des ressources humaines a été centralisée au niveau du département : les chefs de personnel et leurs adjoints étaient regroupés au sein d'un centre de prestations au Secrétariat général du département. Cette centralisation a permis une réduction de 30 postes au niveau des ressources humaines. A partir du 1^{er} juin 2009, les chefs du personnel des différents offices ainsi que leurs suppléants seront à nouveau subordonnés aux responsables des offices.

Actuellement, depuis l'arrivée d'une nouvelle cheffe de département, une réflexion est entamée pour définir la répartition des tâches entre le secrétariat général et les unités d'organisation. Une partie des compétences devraient retourner aux offices. Une analyse des processus devrait conduire à leur standardisation et à une définition de la répartition des compétences : rôle du département, de l'office.

5.3 Appréciations

L'organisation de la fonction RH pose deux types de défis majeurs :

- concilier une marge de manœuvre et une équité pour le personnel. Actuellement tant les règles devant être respectées par tous que la marge de manœuvre confiée ne sont pas suffisamment claires ;
- confier les compétences au bon niveau (OFPER, départements, offices) pour être en mesure de rendre des prestations efficaces. Actuellement le principe de subsidiarité fait que, si le département ne délègue pas ses compétences, les offices fédéraux ont très peu de marge de manœuvre. Le type de compétences confiées aux offices ne devrait pas être dépendant du département mais des bonnes pratiques, de l'état de la connaissance, de la logique en matière de gestion du personnel de la Confédération.

Par rapport aux benchmarks étudiés, la Confédération se rapproche des cantons analysés de par la centralisation, au sein d'un service, des tâches de supervision stratégique, de suivi légal et de comptabilité des salaires et simultanément une décentralisation de l'organisation opérationnelle, soit au niveau des départements, soit au niveau des offices. Il doit être relevé que les entreprises des secteurs mixte et privé se caractérisent par une centralisation de leurs structures tant dans le domaine de la stratégie que dans l'opérationnel. La centralisation a pour ces entreprises les avantages suivants : a) la stratégie RH est déterminée conjointement par la direction RH des départements et permet de prendre en compte de manière coordonnée la stratégie globale de l'entreprise, b) la centralisation de la responsabilité des tâches opérationnelles permet une application uniforme des réglementations et instruments dans toute l'entreprise, c) des gains et des synergies sont observés. Par contre, la centralisation rend plus difficile la mise en œuvre de solutions adaptées aux activités et à leur environnement ainsi qu'aux volontés du management des départements et des différentes entités.

Avant l'entrée en vigueur de la LPers, il existait une très lourde réglementation en matière de RH à l'échelle de la Confédération. Tout élément relatif à la gestion du personnel faisait l'objet de directives et s'appliquait à toutes et à tous. La marge de manœuvre des départements et des offices était limitée. Ainsi, l'introduction de la LPers a été saluée car elle simplifiait grandement le contexte et donnait beaucoup de marge de manœuvre aux différents acteurs pour s'adapter à leurs besoins et spécificités.

Cette évaluation a notamment constaté un manque de précision des compétences aux différents niveaux et un manque de cohérence dans la mise en œuvre. Ce constat n'est pas nouveau mais n'est pas traité, comme en témoignent les travaux relatifs à la réforme de l'administration fédérale. Selon le rapport final du délégué à la réforme de l'administration fédérale,³⁴ le DFF prévoyait de présenter au Conseil fédéral, au premier trimestre 2008, les nouveaux processus RH ainsi que les nouvelles tâches, compétences et responsabilités dans le domaine de la gestion du personnel. A l'heure actuelle, ces éléments n'ont toujours pas été présentés au Conseil fédéral. Les processus et la répartition des compétences aux différents niveaux ont été développés au sein de la Conférence des ressources humaines (CRH)

³⁴ Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 REF 05/07, Délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, 20 décembre 2007.

notamment selon l'OPPER, mais ne sont pas mis en œuvre car le DFF n'a pas encore présenté ces éléments au Conseil fédéral. C'est l'une des raisons pour lesquelles cohabitent actuellement différentes philosophies en matière d'organisation et de politique du personnel.

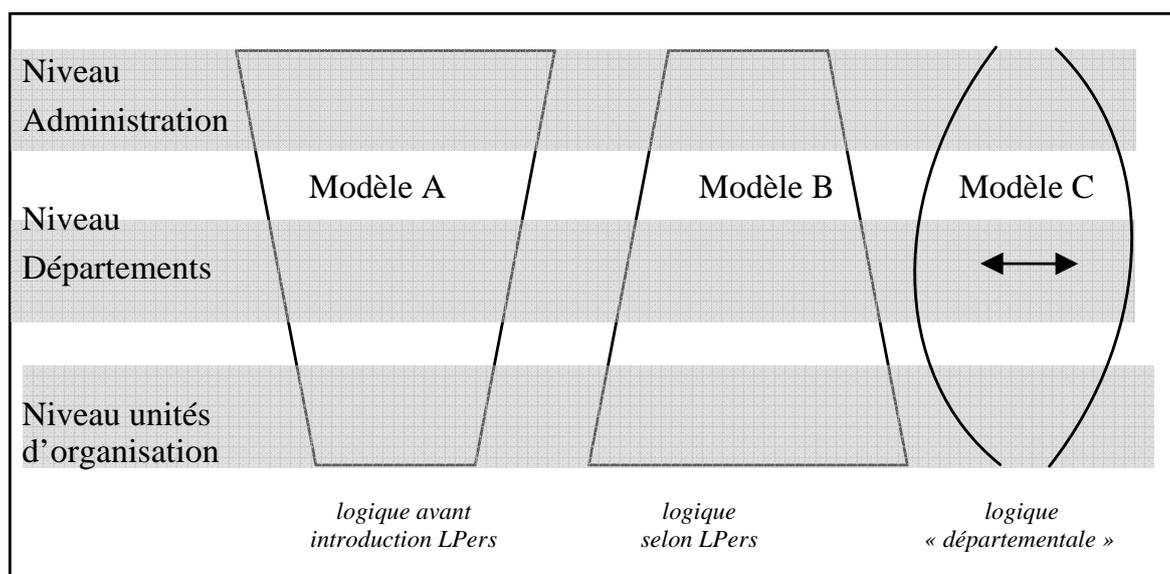
Pour analyser l'adéquation de l'organisation mise en œuvre, on peut s'interroger sur les principes d'équité, de flexibilité et d'efficacité. Le principe de l'équité impliquerait davantage une organisation centralisée, la flexibilité davantage une structure décentralisée. Dans ces deux cas, des tâches de contrôles doivent pourtant être assurées. Le principe de l'efficacité implique une réflexion permanente sur le niveau (auquel la prestation doit être offerte), le processus, l'organisation des prestations en matière de ressources humaines.

L'*illustration 12* ci-dessous montre notamment qu'avant l'entrée en vigueur de la LPers la politique du personnel était organisée de manière beaucoup plus centralisée (modèle A). La forme dans l'*illustration 12* montre cet état, les compétences et les mesures étaient réglées à un niveau général. La marge de manœuvre des départements et des offices était limitée. La LPers a confié davantage de marge de manœuvre aux départements et aux offices fédéraux (modèle B). L'avantage du premier modèle (centralisation) est l'équité. Tout le monde est traité de la même manière dans l'administration, mais son principal défaut est son manque de flexibilité. Il n'est pas possible de s'adapter aux besoins spécifiques des unités d'organisation. Ces avantages et inconvénients sont inverses pour le modèle de décentralisation des compétences.

Actuellement, du fait du manque de pilotage de la part du DFF et du Conseil fédéral, le modèle B n'est pas toujours celui observé : en effet, tous les départements ne délèguent pas les compétences en aval, c'est-à-dire aux unités d'organisation. Par conséquent, certaines tâches de gestion des ressources humaines qui relèveraient davantage du ressort des unités d'organisation sont retenues par les départements.

Selon de nombreuses personnes interrogées, les départements ont tendance à concevoir l'unité, la cohérence au niveau de leur département plutôt qu'au niveau de la Confédération. Mais, pour les offices fédéraux, c'est à leur niveau qu'existe une unité car ils représentent les véritables centres de prestations, unités d'affaires. A l'exception du DFAE et du DDPS³⁵, la cohérence et la plus grande proximité entre les différentes unités d'un même département ne sont pas évidentes.

³⁵ Malgré cela, selon le DDPS, 95% des tâches de gestion des ressources humaines sont déléguées aux services du personnel des unités d'organisation ainsi qu'à la ligne.



Source : CPA 2009

Suite aux entretiens effectués et à l'analyse documentaire, les observations suivantes peuvent être apportées par rapport aux différents types d'acteurs impliqués dans la gestion des ressources humaines au sein de la Confédération.

Conseil fédéral

- Les bases communes (valables pour toute l'administration) et « obligatoires » ne sont pas suffisamment claires et explicites. Ainsi pour de nombreux interlocuteurs, les droits en matière de congé (paternité), de vacances, de formation et d'accueil extrafamilial doivent être fixés à l'échelle de la Confédération. Les différences entre départements voire entre offices ne sont pas justifiables à ce niveau.
- Au niveau de l'organisation des ressources humaines, les compétences ne sont pas clarifiées à tous les niveaux. Le Conseil fédéral ne s'est pas exprimé à ce sujet.

DFP/OFPER

- Il n'y a pas formellement de contacts directs entre l'OFPER et les offices fédéraux. L'OFPER ne peut pas s'adresser directement aux offices. Les Secrétariats généraux des départements respectifs peuvent ainsi plus ou moins filtrer ou transformer l'information dans un sens comme dans l'autre. Simultanément, les offices reprochent à l'OFPER un trop grand éloignement des questions du front, de la pratique.
- Dans la mise en œuvre, l'OFPER est confronté aux problèmes de la rapidité, de la consultation et de trouver un accord entre les différents départements. Ainsi, les départements prennent souvent les devants et des problèmes de coordination surgissent ensuite car jusqu'à sept solutions différentes existent. En outre, l'OFPER ne dispose pas de compétences en matière d'instruction (Weisungsrecht).

- Du fait de la délégation des compétences, les tâches de contrôle auraient dû être augmentées, ce qui n'a pas été le cas étant donné la réduction des effectifs.

Départements

- Le rôle des départements en matière de ressources humaines est apprécié de manière différenciée. Du côté des secrétariats généraux, on considère normal et justifié que le chef du département puisse donner une direction en matière de politique du personnel. Du côté des offices fédéraux, on juge généralement ce niveau comme inutile, les compétences devant être réparties entre le Conseil fédéral pour les règles de bases et les offices fédéraux pour la marge de manœuvre.
- Le niveau de délégation des compétences du département aux offices résulte tantôt d'une stratégie réfléchie, tantôt d'un (dés-)intérêt pour la question au niveau du département, tantôt d'une volonté de concentrer le pouvoir décisionnel. Par exemple, l'évaluation des fonctions pour les classes de 1 à 31 a été déléguée aux départements. Ces derniers ont plus ou moins ou pas du tout délégué cette compétence aux offices. Certains en ont confié une partie aux offices (DFI, DFF, DDPS), d'autres ont tout gardé au sein du département (DFE, DETEC, DFAE³⁶, DFJP). Certains interlocuteurs y voient une flexibilité bienvenue et une nécessaire marge de manœuvre, d'autres estiment que pour des raisons d'équité, cette compétence devrait être centralisée (au sein du DFF ou de l'OFPER).
- Les différences entre deux offices du même département sont souvent aussi grandes qu'entre deux offices de deux départements différents, ce qui ne justifie pas une propre logique (mis à part pour le DFAE et DDPS).

Conférence des ressources humaines (CRH) et conférences des secrétaires généraux des départements

- Les décisions ou recommandations de la CRH (président par l'OFPER) ne sont pas suffisamment prises au sérieux par la Conférence des secrétaires généraux. Cette dernière modifie les projets ou ne prend pas en considération les recommandations de la CRH.

Offices fédéraux

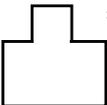
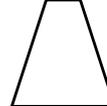
- Au vu de ce qui précède, les offices fédéraux disposent de plus ou moins de marge de manœuvre suivant le département dont ils font partie. Pour les directeurs d'offices fédéraux, il est certain qu'une marge de manœuvre beaucoup plus grande en matière de salaire, de budget serait appréciable. Les Offices GMEB apprécient notamment la marge de manœuvre en matière de personnel que leur offre la gestion de leur budget.
- On constate de grandes différences au niveau des offices (égalité des chances, équilibre vie professionnelle et vie privée, crèche et soutien aux parents). En effet, les offices peuvent accorder une liberté plus ou moins grande. Cette liberté varie aussi selon le département auquel ils appartiennent.

³⁶ Pour le DFAE, l'absence de délégation de l'évaluation des fonctions est une conséquence logique de la centralisation des compétences RH.

- Les chefs d’offices sont chargés de la mise en œuvre de la mission de leur unité et sont en premier lieu intéressés à avoir du personnel motivé, compétent. Ils constituent les employeurs immédiats et sont confrontés aux problèmes de recrutement, de fidélisation et de développement. C’est en ce sens qu’ils conçoivent le maximum de compétences possibles à leur échelle.
- Les unités d’organisation sont très peu impliquées dans les processus de modifications légales ou très tard le cas échéant.

Logiques de centralisation, de décentralisation, départementale

Tableau 4

	Service RH du département* (A)	Centre de services (shared service center) (B)	Services RH des offices fédéraux* (C)	Part en % service centralisé (A+B)/(A+B+C)	Délégation la classification de fonctions aux offices	Appréciation synthétique (densité des instructions, forme de pilotage)
DDPS	11.4	31.4**	125.8	6.8%	20 à 27	 ***
DETEC	3.7	0	20.5	15.3%	aucune	
DFAE	50.5		22.2****	69.5%	aucune	
DFE	4.2	1.3	35	13.6%	aucune	
DFF	1.6	26.05	72	27.7%	1 à 27	
DFI	2.4	0	25.15	8.7%	1 à 23	
DFJP	6.4	18.1	7	77.8%	aucune	

- Légende
- * Equivalents plein-temps en 2008
 - ** Le centre de services relève uniquement du domaine de la défense. Il ne compte donc pas dans la part des ressources centralisées
 - *** La forme particulière pour le DDPS illustre le fait que le service RH du département est important (11.4 équivalents plein-temps) mais ne constitue qu’une part relativement faible dans le total du département
 - **** Seule la DDC dispose encore d’un service du personnel

Source : CPA 2009

Au vu de ce qui précède, le problème principal actuel réside dans le fait que tout ce qui a été simplifié, allégé (en termes de réglementation, directives) au niveau de la Confédération, a tendance à être compensé par un développement de directives au niveau des Départements. Le *tableau 4* montre pour chaque département, les effectifs des services du personnel ainsi que la perception de la logique retenue. Celle-ci n'est pas le seul reflet des effectifs, mais de la mise en place au sein du département d'instructions complémentaires et d'un pilotage centralisé.

Il s'avère par conséquent que l'efficacité de l'organisation n'est pas assurée. Certaines tâches identiques sont confiées à des niveaux totalement différents selon les départements (office, secrétariat général, shared service center) sans que cela ne repose sur une analyse de l'efficacité des processus et des prestations. Notons que le DFJP est sur le point de terminer une évaluation dans ce sens.

6 Buts de la politique du personnel : degré d'atteinte, mise en œuvre et pilotage

Ce chapitre s'attache à décrire puis à évaluer chaque *but de la politique du personnel* retenu dans le cadre de cette présente évaluation.

Chaque but ci-dessous sera apprécié selon la même systématique. Suite à la description du but visé, l'atteinte du but sera évaluée grâce à l'analyse complémentaire de l'enquête auprès du personnel de la Confédération, à la comparaison avec d'autres organisations publiques ou privées, à des données statistiques et aux documents issus de l'administration ainsi qu'aux entretiens effectués. Ensuite, les questions de pilotage seront abordées avant de procéder à une synthèse.

Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de rendre compte de la situation précise de chaque département ou office mais de déterminer s'il existe des différences entre départements et si ces différences ont fait l'objet d'une réflexion ou de mesures de la part du Conseil fédéral.

6.1 Recrutement et fidélisation du personnel

6.1.1 Description

Selon l'art. 4, al. 2, let. a LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer le recrutement et la fidélisation du personnel adéquat.

Dans le cadre de cette évaluation, il n'est pas question d'évaluer ci-dessous les processus de recrutement³⁷ et de fidélisation en tant que tels. Il s'agit de déterminer si les conditions relatives au recrutement et à la fidélisation permettent à la Confédération de se positionner convenablement sur le marché du travail (compétitivité et attractivité de la Confédération).

Par conséquent, les autres buts étudiés dans les chapitres suivants (développement personnel et professionnel des employés, relève des cadres, rétribution tenant

³⁷ Les processus de recrutement et de sélection des plus hauts cadres de l'administration font l'objet d'une autre évaluation menée par le CPA, mandatée également par la CdG-N.

compte des prestations fournies, équilibre entre vie professionnelle et privée, diversité) constituent aussi des déterminants de l'atteinte de ce but.

Comme des données objectives (par exemple : dépenses de recrutement par poste mis au concours, nombre d'offres spontanées, nombres de candidatures aux postes mis aux concours) relatives à cette problématique n'étaient pas disponibles pour tous les départements et tous les offices, les appréciations ci-dessous se basent essentiellement sur les entretiens effectués ainsi que sur l'analyse complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération effectués par Ritz et Waldner. Les éléments tirés de l'enquête auprès du personnel ont été choisis car ils sont considérés dans la théorie comme dans la pratique comme des déterminants importants de l'attractivité et de la fluctuation.

Ainsi, dans ce présent chapitre, l'évaluation de la capacité de recrutement et de fidélisation s'effectue au travers de l'analyse des éléments suivants :

- *l'attractivité de la Confédération* en tant qu'employeur ;
- *la perception par les collaborateurs de la capacité à recruter et à fidéliser* le personnel adéquat. Dans le cadre de l'enquête auprès du personnel de la Confédération, les personnes se sont exprimées à la fois sur la capacité de recrutement et sur celle de fidélisation. Une question portait ainsi sur la capacité de l'organisation à recruter et à fidéliser le personnel adéquat. Deux autres questions avaient trait d'une part sur l'appréciation individuelle de la tendance à la fluctuation et d'autre part sur les chances des collaborateurs sur le marché du travail ;
- *la perception par le collaborateur des possibilités de développement personnel*. Le développement personnel dans le cadre du travail est considéré dans la théorie comme dans la pratique comme un déterminant de la motivation et de la fidélisation. Pour rendre compte de cet élément deux dimensions ont été analysées : d'une part, la possibilité de mobiliser ses propres connaissances et capacités et d'autre part, la possibilité à mettre en œuvre ses propres initiatives. Plus les appréciations de ces dimensions sont élevées, plus les caractéristiques du travail concordent avec les capacités individuelles, avec le développement personnel. Ainsi, la capacité à recruter et fidéliser le personnel est également plus élevée.

6.1.2 Appréciation du but

6.1.2.1 Attractivité de la Confédération

Lors des entretiens menés dans l'administration fédérale, les directeurs d'offices ou responsables des ressources humaines ont été interrogés sur les forces et faiblesses en termes d'attractivité de la Confédération (*tableau 5*).

Ces forces et faiblesses ont été jugées par rapport aux expériences acquises dans le recrutement du personnel. Le contenu des tâches et leur diversité ainsi que les possibilités de concilier vie professionnelle et vie privée constituent les deux principales forces évoquées alors que le manque de reconnaissance de la part du Conseil fédéral et du Parlement et le niveau des salaires pour les cadres et les spécialistes sont les deux principales faiblesses.

Le manque de reconnaissance ou d'estime qui apparaît dans le discours politique et dans celui des autorités a une incidence autant sur le recrutement que sur la fidélisation. D'une part, le manque de reconnaissance ou d'estime a un impact sur le recrutement étant donné l'image que cela confère à l'administration et à ses employés. D'autre part, la motivation et la fidélité des collaborateurs sont affectés par ce manque de reconnaissance.

Forces et faiblesses de la Confédération sur le marché du travail

Tableau 5

Forces de la Confédération sur le marché du travail	Faiblesses de la Confédération sur le marché du travail
Contenu et étendues des tâches	Reconnaissance, estime de la part du Conseil fédéral et du Parlement
Work-Life-Balance, conciliation vie professionnelle et vie familiale	Niveau des salaires pour les cadres et pour les spécialistes
Employeur fiable et relativement sûr	Niveau des salaires de départ pour les personnes entrant sur le marché du travail
Formation et développement personnel	Niveau de prestations de la caisse de pension PUBLICA
Opportunité de faire des réseaux	Lourdeur des processus
Evolution des salaires	

Source : entretiens menés par le CPA

Ces résultats sont à mettre en perspective avec ceux de l'étude Universum 2008³⁸. Dans cette enquête, la Confédération se situe au 17^{ème} rang des employeurs les plus appréciés *par les étudiants*. A noter que les femmes positionnent la Confédération de manière nettement meilleure que les hommes (respectivement 13^{ème} et 21^{ème} rang). Selon l'enquête menée par la société Universum Communications, les souhaits des étudiants concernent en premier lieu l'équilibre entre travail et vie privée, la diversité des tâches, la responsabilité sociale, l'encouragement du développement professionnel et un salaire de base attrayant.

Les étudiants estiment que l'administration fédérale répond bien aux trois premiers de ces souhaits. Ils sont en revanche sceptiques en ce qui concerne l'encouragement du développement professionnel et le salaire. Les étudiants considèrent en outre que l'administration fédérale accorde une grande importance aux paramètres éthiques, pratique une culture de promotion de l'égalité des sexes et offre une certaine sécurité de l'emploi.

Les étudiants particulièrement attirés par l'administration fédérale accordent moins d'importance au prestige, à un environnement créatif et entrepreneurial, à des

³⁸ L'entreprise de conseil suédoise « Universum Communications » en coopération avec le magazine économie Bilan mène annuellement une étude auprès des étudiants sur les employeurs.

promotions rapides et à l'exercice d'une fonction de direction que les autres étudiants.

Si l'image de la Confédération auprès des personnes entrant sur le marché du travail est plutôt positive, il convient cependant de s'interroger, si ce public est représentatif de la population visée par le recrutement de la Confédération et en outre si ce sont les bonnes personnes qui sont intéressées. Dans ce contexte, il convient de relativiser le résultat obtenu par la Confédération. En effet, comme les compétences de conduite sont souvent citées comme faisant défaut et devant être développées au sein de l'administration, ce n'est pas par rapport aux facteurs d'attractivité « perçus » (temps de travail flexible, équité) et de population (étudiants moins attirés par des tâches de direction que les autres étudiants) que la Confédération doit uniquement se positionner.

Il convient encore de relever que l'OFPER développe actuellement le domaine du marketing du personnel (publicité commune, présence dans les foires destinées aux étudiants, stages). Dans ce domaine, le DDPS est très actif depuis de nombreuses années. Il a notamment développé un concept général de marketing du personnel, un concept de concrétisation, ainsi qu'une appréciation de sa mise en œuvre.

6.1.2.2 Perception de la capacité de recrutement et de fidélisation par les collaborateurs

La capacité de l'administration à recruter et à fidéliser les bonnes personnes est perçue comme faible, avec une moyenne de 3.17, ce qui, d'après Ritz et Waldner, implique une faible attractivité (*tableau 6*). Cette évaluation relativement basse indique que le recrutement et la fidélisation doivent être considérés comme des domaines problématiques. Ceci est confirmé par les données relatives à la fluctuation initiale du personnel dans l'administration.³⁹ Comme l'indique le Rapport sur la gestion du personnel (OFPER 2008), 174 collaborateurs ont quitté leur poste durant les six premiers mois suivant leur engagement en 2008. Les départs qui interviennent peu de temps après l'engagement sont révélateurs de problèmes tels que des attentes déçues ou des lacunes aux niveaux des processus de recrutement et de fidélisation.

Au niveau des départements, seule la Chancellerie fédérale dispose d'une moyenne légèrement positive (3.59). Le DETEC et le DFE se rapprochent de la Chancellerie alors que les autres départements sont clairement en-dessous.⁴⁰ A noter, que le DFJP est particulièrement mal noté (moyenne de 2.87).

Le deuxième indicateur ne renseigne plus sur la perception de l'organisation mais sur le propre comportement des personnes interrogées concernant leur tendance à fluctuer. Cette « tendance à fluctuer » est comprise comme étant le penchant d'une personne à chercher un poste en dehors de sa propre unité d'organisation (à l'extérieur ou à l'intérieur de l'administration fédérale).

³⁹ La fluctuation initiale exprime le nombre de personne ayant quitté leur poste durant les six premiers mois suivant leur engagement.

⁴⁰ Il convient de mentionner que le recrutement dans les services consulaires et diplomatiques au DFAE relève d'un concours (examen d'admission, entretien avec une commission d'admission, entretien avec un psychologue, parfois assessment center) et se différencie considérablement des processus de recrutement relatifs aux autres collaborateurs.

Dans le *tableau 6* ci-dessous une moyenne élevée indique une faible tendance à fluctuer.

Au niveau de l'administration, la tendance à la fluctuation est à considérer comme étant moyenne. De nombreux collaborateurs sont attentifs aux changements possibles sans que cela soit une nécessité absolue. Alors que six départements ainsi que la Chancellerie fédérale se situent légèrement en-dessus du milieu de l'échelle (3.5), le DFJP se distingue clairement des autres départements avec une moyenne inférieure (3.36). Le DFJP n'est donc pas seulement le département dans lequel les collaborateurs jugent le plus négativement sa capacité à recruter et à fidéliser les bonnes personnes, mais aussi celui dans lequel les personnes interrogées ont la plus grande disposition à chercher un emploi en dehors de sa propre unité d'organisation.

Perception de la capacité de recruter et de fidéliser le personnel

Tableau 6

	Recrutement et fidélisation du personnel	Tendance individuelle à la fluctuation	Chances sur le marché du travail
Administration fédérale	3.17	3.70	3.77
ChF	<u>3.59</u>	3.76	<u>3.58</u>
DFAE	3.14	3.62	3.78
DFI	3.09	3.59	3.70
DFF	3.10	3.73	3.81
DFJP	<u>2.87</u>	<u>3.36</u>	3.72
DFE	3.49	<u>3.80</u>	3.83
DETEC	3.37	3.78	<u>3.88</u>
DDPS	3.13	3.72	3.74
Administration fédérale 2005			3.79
Administration fédérale 2004			3.58
Vergleichsunternehmen 1			3.26
Vergleichsunternehmen 2			3.50

Légende $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 13 \cdot 173$, $N_{\text{Département, min}} = 103$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\underline{x}_{.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x}_{.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Gewinnung und Erhaltung von Personal: ChF-DFI, ChF-DFJP, DFAE-EVK, DFAE-DETEC, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DFE, DFF-DETEC, DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DFE-DDPS, DETEC-DDPS. Individuelle Fluktuationstendenz: DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DFJP-DDPS. Individuelle Arbeitsmarktfähigkeit: -.

Source : Ritz und Waldner 2008

La troisième question porte sur la perception de ses propres chances sur le marché du travail. D'une part, cet indicateur montre si l'organisation dispose ou non de

41 $N_{\text{Bundesverwaltung, min}}$ bezeichnet die minimale Anzahl Datensätze die zur Berechnung der angegebenen Werte auf Ebene Bundesverwaltung verwendet wurde. In analoger Weise gibt das N die minimale Anzahl verarbeiteter Datensätze auf Departements- bzw. Amtsebene an, d. h. die Anzahl Antworten auf die verwendete Frage im kleinsten Departement bzw. Amt.

personnes qualifiées, mais d'autre part, il influence aussi la tendance à fluctuer lorsque les collaborateurs sont insatisfaits avec leur situation actuelle.

Au niveau de l'administration fédérale, les personnes interrogées considèrent comme légèrement positives leurs chances sur le marché du travail (moyenne de 3.77). Les différences entre les départements sont limitées et statistiquement insignifiantes. A noter que la moyenne se situe clairement au-dessus de deux entreprises comparées (benchmark) et qu'elle a très peu changé par rapport à l'enquête 2005.

Au vu de ces résultats, il ressort que les collaborateurs ne considèrent pas vraiment leur employeur comme particulièrement attractif et qu'il n'est pas exclu qu'ils recherchent une autre place de travail. Les données du DFJP sont particulièrement basses en rapport aux autres départements.

6.1.2.3 Développement personnel

La possibilité de mobiliser ses propres connaissances et capacités est jugée de manière très positive au niveau de l'administration fédérale (moyenne de 4.53, *tableau 7*). En comparaison avec le benchmark Cash, les bons résultats doivent cependant être relativisés, car ce jugement positif ne constitue pas une caractéristique propre à la confédération. La possibilité de mettre en œuvre ses propres initiatives est jugée de manière légèrement inférieure, mais toujours positive (moyenne de 4.32).

Perception de la capacité de développement personnel

Tableau 7

	Possibilité de mobiliser ses connaissances et ses compétences	Possibilité de mettre en œuvre ses propres initiatives
Administration fédérale	4.53	4.32
ChF	4.47	4.23
DFAE	4.34	4.24
DFI	<u>4.32</u>	4.14
DFE	4.41	<u>4.12</u>
DFJP	4.38	4.14
DFE	4.53	4.40
DETEC	4.50	4.37
DDPS	<u>4.65</u>	<u>4.44</u>
Administration fédérale 2004	4.52	
Cash 2006	4.97	
Vergleichsunternehmen 2	4.52	

Légende $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 13'486$, $N_{\text{Département, min}} = 106$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\bar{x}_{.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x}_{.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Möglichkeit, Kenntnisse und Fähigkeiten einzusetzen: DFAE-DDPS, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFI-DDPS, DFF-DDPS, DFJP-DDPS, DETEC-DDPS.

Möglichkeit, initiativ zu werden und Ideen umzusetzen: DFAE-DDPS, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFI-BVS, DFF-DFE, DFF-DETEC, DFF-DDPS, DFJP-DDPS.

Source : Ritz und Waldner 2008

Au niveau des départements, les résultats sont relativement homogènes bien que deux groupes tendent à se distinguer par rapport à la deuxième question (DDPS, DFE, DETEC avec une évaluation plus élevée, DFE, DFF, DFJP avec une appréciation plus basse). Il faut relever que le DDPS dispose de la meilleure appréciation dans le cadre des deux questions (ceci peut être expliqué en partie par la forte spécialisation du DDPS). La forte spécialisation du DDPS liée avec la capacité à mobiliser ses propres capacités explique notamment le bas niveau de changements de postes externes au DDPS.

Ainsi, il apparaît que les collaborateurs de l'administration fédérale estiment pouvoir mobiliser leurs connaissances et leurs capacités ainsi que d'être en mesure de mettre en œuvre leurs initiatives.

6.1.2.4 Recrutement et fidélisation du personnel au niveau des offices fédéraux

Ci-après, il s'agit de présenter les offices qui sont systématiquement évalués de manière positive ou négative dans les trois dimensions étudiées précédemment (rémunération et fidélisation, développement personnel et rémunération). A cette fin, des moyennes au niveau des offices ont été calculées.

L'analyse des résultats (*tableau 8*) montre que les différences entre offices sont considérables et que la moyenne générale varie jusqu'à plus de 1.1 point. Les meilleures unités disposent de moyennes très satisfaisantes, qui sont clairement au-dessus de quatre. En d'autres mots, selon les personnes interrogées, ces offices sont capables de recruter et de fidéliser le personnel adéquat. Mais, seules 18 unités sur 69 ont une moyenne supérieure ou égale à quatre.

Par ailleurs, il doit être relevé la présence de nombreuses unités du DFAE dans la catégorie des moyennes les plus basses. Ce résultat n'est pas étonnant selon certaines personnes interrogées étant donné les mesures prises par la Cheffe du département dans le cadre du recrutement (quota femmes, hommes), et des changements intervenus dans le cadre de la formation spécifique qui confèreraient une image négative vis-à-vis des personnes les mieux ciblées.

Classement des offices par rapport au domaine recrutement et fidélisation du personnel

Tableau 8

Amt	Recrute- ment et fi- délisation	Possibilité de déve- loppement	Adéqua- tion du salaire	Moyen- ne
Top 12				
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (DFE)	4.47	4.81	4.48	4.58
Bundesamt für Sport BASPO (DDPS) ⁺	4.37	4.83	4.15	4.34
Bundesamt für Strassen ASTRA (DETEC) ⁺	4.35	4.77	4.00	4.32
Bundesamt für Metrologie METAS (DFJP) ⁺	4.17	4.87	4.04	4.25
Wettbewerbskommission WEKO (DFE)	3.75	4.72	3.96	4.23
Eidg. Finanzkontrolle EFK (DFE)	3.97	4.65	3.96	4.19
Eidg. Alkoholverwaltung EAV (DFE)	3.74	4.60	4.34	4.15
Generalsekretariat GS-DFE (DFE)	3.76	4.57	4.07	4.11
Nationalgestüt Avenches HNS (DFE) ⁺	4.06	4.40	3.98	4.08
Bundesamt für Landwirtschaft BLW (DFE)	3.85	4.33	4.17	4.06
Informatik Service Center ISC-DFJP (DFJP) ⁺	3.21	4.60	4.21	4.06
armasuisse ar (inkl. swisstopo) (DDPS)	3.73	4.58	4.05	4.05
Bottom 12				
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL (DDPS) ⁺	2.90	4.09	3.71	3.66
Eidg. Personalamt EPA (DFE)	2.87	4.17	3.70	3.65
Eidg. Spielbankenkommission ESChF (DFJP)	2.87	3.56	4.36	3.64
Vertretungen - PA II Afrika, Naher Osten (DFAE)	3.34	4.40	3.24	3.64
Vertretungen - PA II Asien, Ozeanien (DFAE)	3.26	4.32	3.37	3.64
Politische Direktion PD (DFAE)	3.22	4.08	3.35	3.60
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF (DFI)	3.20	4.07	3.43	3.60
Bundesamt für Migration BFM (DFJP)	2.74	3.93	4.04	3.54
Bundesamt für Statistik BFS (DFI)	3.16	3.92	3.45	3.52
Generalsekretariat GS-DFAE (inkl. Sekretariat der Departementschefin) (DFAE)	2.90	3.97	3.21	3.46
Schweiz. Bundesarchiv BAR (DFI)	2.72	3.72	3.73	3.44
Vertretungen - PA III UNO und andere internationale Organisationen (DFAE)	3.01	3.99	2.89	3.41

Légende Erläuterungen: Anzahl Ämter = 69, $N_{\text{Amt, min}} = 12$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); ⁺ = FLAG-Verwaltungseinheit.

Source : Ritz und Waldner 2008

6.1.3 Appréciation du pilotage

En matière de recrutement et de fidélisation, le pilotage doit être apprécié de manière variable.

Certains buts de la politique du personnel (égalité des chances et de traitement entre femmes et hommes, représentation équitable des communautés linguistiques) ont été concrétisés par la fixation d'indicateurs par le Conseil fédéral. L'évolution de ces

valeurs indique en partie si les processus de recrutement et de fidélisation fonctionnent par rapport à ces domaines spécifiques.

Toutefois, ces objectifs et indicateurs ne sont pas suffisants. En effet, le développement démographique, l'image de la Confédération et surtout l'adéquation des personnes recrutées par rapport aux besoins des employeurs et des prestations à offrir constituent les véritables défis du recrutement.

Dans ce contexte des objectifs plus précis (suivant les besoins des employeurs) et des données plus complètes font défauts. Par exemple, par rapport aux indicateurs recommandés par Emery et Gonin (2006)⁴², il doit être constaté que la Confédération est très pauvre en matière d'indicateurs et de suivi concernant le recrutement du personnel. En outre, il n'existe pas d'analyse effectuée sur ce thème.

La stratégie poursuivie par la Confédération repose sur le « personal marketing ». Mais celui-ci concentre essentiellement ses efforts sur les personnes entrant sur le marché du travail. Une stratégie de communication en matière de personnel fait cruellement défaut au niveau de la Confédération dans son ensemble. A ce niveau, les forces ne sont pas suffisamment exploitées et les faiblesses ne font pas l'objet d'une stratégie de résolution. Certains départements et offices ont davantage compris les enjeux liés à l'image de leur unité.

Il convient aussi de relever le rôle joué par le Parlement dans la mise à disposition des ressources financières. Ces dernières ne sont pas forcément liées aux besoins réels quant à l'accomplissement des différentes tâches de la Confédération. Depuis quelques années, les unités de l'administration cherchent à remplacer le personnel qui part et à trouver des moyens d'économiser les ressources, plutôt qu'à effectuer une véritable planification en fonction des besoins. Celle-ci se fait au cas par cas.

Cette problématique de « détachement » du recrutement d'avec les besoins réels n'est pas propre à la Confédération. Le benchmarking a montré que dans les cantons étudiés le recrutement était davantage influencé par la limitation du nombre de postes alloués aux offices ou par le budget que par une allocation des ressources dépendante des activités. Par contre, dans les entreprises mixte et privées étudiées, les stratégies d'entreprise, les plans d'affaires (business plans) et les budgets y relatifs permettent de définir les besoins en personnel. La logique est donc inverse.

D'une manière générale, le lien entre les prestations à fournir et les besoins en personnel est plus présent dans les entreprises des secteurs mixte et privé. Il convient de souligner que les offices gérés par mandat et enveloppe budgétaire (GMEB) se rapprochent davantage de ce cas de figure. Même si le budget n'est pas véritablement dépendant du volume d'activité, les offices GMEB saluent

⁴² Emery et Gonin (2006) recommandent de nombreux indicateurs en matière d'engagement du personnel. Ces indicateurs portent sur les différentes phases du processus : analyse du besoin (proportion de processus d'engagement „refusés“ suite à une analyse réalisée, durée entre l'expression du besoin et le premier jour de travail du candidat), recrutement (nombre moyen de candidatures valables par recrutement, proportion moyenne de candidats internes/externes, indicateurs des supports médias utilisés pour le recrutement (nombre, fréquence, coût, impact), coût moyen direct d'un recrutement), sélection (taux de sélection réel, soit le nombre de bons candidats, participant au choix final, pour un poste à repourvoir, synergie interne: nombre de candidats engagés dans un poste et qui avaient postulé pour un autre) et fidélisation (pourcentage d'engagement échouant pendant le temps d'essai, pendant la première année).

généralement la marge de manœuvre dont ils disposent en matière d'allocation des ressources.

6.1.4 Synthèse

En matière d'attractivité, les forces de la Confédération résident avant tout dans le contenu des tâches et leur diversité ainsi que dans la possibilité de concilier vie professionnelle et vie privée. Le manque de reconnaissance de la part du Conseil fédéral et du Parlement et le niveau des salaires pour les cadres et les spécialistes constituent les deux principales faiblesses évoquées.

D'après l'enquête 2007 auprès du personnel, les collaborateurs jugent que leur unité d'organisation rencontre des problèmes à recruter le personnel adéquat. Cela indique que les collaborateurs estiment la compétitivité de leur organisation ainsi que sa capacité à recruter comme relativement basses. A ce titre, les résultats particulièrement plus négatifs du DFJP par rapport aux autres départements doivent être mentionnés. La faible *capacité de l'administration à recruter et à fidéliser les bonnes personnes* est confirmée par les données relatives à la fluctuation initiale qui dénote des problèmes aux niveaux des processus de recrutement et de fidélisation.

Les résultats ayant trait à la fidélisation du personnel au travers de son développement et de l'équité salariale peuvent être considérés comme satisfaisants à bons. Le DFAE et le DFI atteignent pourtant des seuils critiques lorsque l'on envisage leurs résultats en perspective avec la fluctuation relativement élevée dans ces deux départements.

Au niveau des offices, les résultats sont très différenciés, mais les nombreuses unités du DFAE jugées parmi les moins bonnes par le personnel suscitent des interrogations quant à la stratégie de recrutement du personnel.

En matière de recrutement et de fidélisation, le pilotage doit être apprécié de manière variable. En effet, l'évolution positive de certains indicateurs ayant trait à l'égalité des chances entre femmes et hommes et à la représentation équitable des communautés linguistiques) indiquent que les processus de recrutement et de fidélisation fonctionnent par rapport à ces domaines spécifiques comme des filtres à l'entrée. Toutefois, ces objectifs et indicateurs ne sont pas suffisants. En effet, le développement démographique, l'image de la Confédération et surtout l'adéquation des personnes recrutées par rapport aux besoins des employeurs et des prestations à offrir constituent les véritables défis du recrutement pour lesquels la Confédération ne dispose d'aucunes données ou analyses. En outre, le manque de reconnaissance ou d'estime ne fait l'objet d'aucune réflexion ou mesures, alors qu'il constitue le problème principal en termes d'attractivité et de fidélisation du personnel. Ainsi, une stratégie de communication en matière de personnel fait cruellement défaut au niveau de la Confédération dans son ensemble.

Recrutement et fidélisation du personnel : résultats synthétiques

Tableau 9

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Juste suffisante
	Différences entre départements	Importantes
	Départements se distinguant par une bonne appréciation	ChF, DFE, DETEC
	Département se distinguant par une mauvaise appréciation	DFJP
	Différences entre offices	Très fortes différences
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Problème similaire aux cantons Logique inverse dans le secteur privé
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Faibles
	Reporting	Faible
	Ajustement	Faible
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Faible
		Principal problème (image) n'est pas traité par le Conseil fédéral et le DFF, il est au contraire amplifié Pilotage par le budget en matière de personnel sans analyse réelle des besoins

Source : CPA 2009

Il convient encore de relever la problématique du recrutement et des besoins en personnels. La Confédération se distingue du secteur privé par le fait que le recrutement est davantage influencé par la limitation du nombre de postes alloués aux offices et par le budget que par une allocation des ressources dépendante des activités. Les offices gérés par mandat et enveloppe budgétaire (GMEB) disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans l'allocation des ressources.

6.2 Système salarial

6.2.1 Description

Selon l'art. 4, al.1 LPers, les dispositions d'exécution, les contrats de travail ainsi que les mesures et les décisions sont conçus de manière à ce qu'ils contribuent à la compétitivité de la Confédération sur le marché de l'emploi. De plus, selon l'art. 4, al.3 LPers, la rétribution du personnel doit tenir compte équitablement des prestations fournies.

Le système salarial de la Confédération se compose du salaire de base, des allocations, des primes et de diverses prestations accessoires au salaire. Le salaire de base dépend de la fonction, de l'expérience des collaboratrices et collaborateurs. Au salaire de base s'ajoute une indemnité de résidence échelonnée en fonction du domicile et du lieu de travail. Les dispositions d'exécution régissent l'octroi d'autres suppléments et allocations (par ex. allocation pour charge d'assistance, prime de fonction ou indemnité pour le travail effectué le dimanche et le travail de nuit). Des primes peuvent être octroyées pour rétribuer des prestations particulières ou des services extraordinaires.

La structure du système salarial découle de l'évaluation des fonctions. Cette évaluation tient compte des exigences et des activités liées à chaque fonction. Elle ne se focalise pas sur les prestations ou le comportement d'une personne, mais se fonde sur les tâches mentionnées dans la description du poste. L'évaluation de la fonction tient compte de ces tâches et se traduit par l'attribution du poste à une classe de salaire. Aux termes de l'art. 52 OPers, les critères déterminants pour l'évaluation sont la formation requise, l'étendue des tâches, ainsi que le niveau d'exigences, de responsabilités et de risques inhérents à la fonction. (Ordonnance relative à l'évaluation des fonctions des classes de salaire 1-27 dans l'administration fédérale). Chaque fonction est affectée par l'organe chargé de l'évaluation (art. 53 OPers) à l'une des 38 classes de salaire pour laquelle le salaire maximal est fixé (voir table des salaires). Selon l'OPers, les départements sont chargés de l'évaluation des fonctions des classes de salaire 1 à 31 et le chef du Département fédéral des finances des classes 32 à 38. Lors de l'entrée en service, le salaire de base est fixé d'après les exigences de la fonction (évaluation), les compétences acquises, les prestations fournies antérieurement et les expériences utiles à la présente fonction.

L'évolution du salaire dépend de l'évaluation personnelle (voir chapitre 6.3). Elle est possible jusqu'à ce que le montant maximal de la classe de salaire soit atteint. La rapidité avec laquelle un employé atteint le montant maximal de sa classe de salaire dépend de son salaire de départ et de ses prestations individuelles.

Les résultats de l'évaluation du personnel sont disponibles à la fin de l'année et ils influencent le salaire de l'année suivante. Lorsque le salaire atteint le montant maximal, l'évolution du salaire prend fin. A partir de ce moment, le service compétent peut octroyer des primes de reconnaissance lorsque les prestations de l'employé correspondent à un échelon d'évaluation élevé.

L'évolution du salaire relève des directeurs des offices fédéraux et des unités organisationnelles équivalentes, lesquels se fondent sur une proposition du supérieur direct. Les pourcentages sont fixés en tenant compte des ressources financières à disposition.

A partir du cycle d'évaluation 2009, les cinq échelons d'évaluation sont réduits au nombre de quatre (*tableau 10*). La majorité des collaborateurs doivent atteindre les objectifs fixés et accéder à l'échelon 3. L'échelon 4 récompense uniquement un clair dépassement des objectifs. Les collaborateurs qui atteignent dans une large mesure les objectifs sont affectés à l'échelon 2. Ils bénéficient d'une évolution plus modeste de leur salaire et atteignent plus tardivement le maximum de leur classe de salaire. Des mesures (notamment de développement) et un plus grand engagement des collaborateurs devraient permettre à ces derniers d'atteindre l'échelon 3. Les collaborateurs dont les résultats obtenus sont insuffisants sont affectés à l'échelon 1.

Echelon d'évaluation des prestations

Tableau 10

Echelon	Evaluation	Evolution salariale	Compensation du renchérissement
4	Dépasse clairement les objectifs	4 à 5%	Oui
3	Atteint entièrement les objectifs	2,5 à 3,5%	Oui
2	Atteint dans une large mesure les objectifs Il est possible de remédier aux défauts dans l'exécution des tâches ou aux manquements relatifs au comportement grâce à des mesures ciblées.	1 à 2% ⁴³	Oui
1	N'atteint pas les objectifs Il faut prévoir des mesures de développement ou l'attribution d'un poste moins exigeant. La solution alternative consiste à réduire le salaire. Autrement, les rapports de travail sont résiliés. Il incombe aux responsables hiérarchiques de décider quelle mesure est appropriée dans chaque cas.	0 à -2%	Oui

Source : OFPER 2008

Dès 2009, une nouvelle prime de prestations remplace l'ancienne prime de prestations et la prime de reconnaissance. Elle atteint 15 % au plus du montant maximal de la classe de salaire fixée dans le contrat de travail par année civile et par collaborateur. Elle peut si nécessaire être allouée au cours de l'année pour récompenser des prestations exceptionnelles et couronnées de succès. Il n'existe aucune directive en matière de répartition, c'est-à-dire que la prime de prestations peut également être octroyée à des collaborateurs en phase d'avancement. Cela élargit considérablement la marge de manœuvre des supérieurs, dans la mesure où il est possible de définir au cas par cas la combinaison idéale entre évolution salariale et prime de prestations. Seuls les collaborateurs qui n'atteignent pas les objectifs fixés et qui sont affectés à l'échelon d'évaluation le plus bas (échelon 1: n'atteint pas les objectifs) n'ont droit à aucune prime de prestations.

6.2.2 Appréciation du but

La rémunération constitue un déterminant important de la compétitivité d'une organisation, de la satisfaction individuelle et de la fluctuation. Alors que la fonction de motivation de la rémunération dans le secteur public n'a pas pu jusqu'à présent

⁴³ Une réglementation s'applique dans les cas où les prestations d'un collaborateur correspondent trois années de suite à l'échelon d'évaluation 2. Après la troisième évaluation aboutissant à l'échelon 2, le salaire n'évolue pas ou diminue de -2% au plus du montant maximal de la classe de salaire. Cette réglementation s'applique tant aux collaborateurs en phase d'avancement qu'aux collaborateurs ayant atteint le maximum de leur classe de salaire.

être prouvée, il est toutefois considéré qu'une rémunération jugée inéquitable a une influence sur la tendance individuelle à fluctuer.⁴⁴

Dans le cadre de l'enquête auprès du personnel, l'équité salariale a été étudiée dans le sens d'une équité par rapport aux prestations d'une part et par rapport au marché d'autre part.

Les résultats montrent que la rémunération est jugée légèrement positivement par rapport aux prestations fournies (moyenne de 3.97). La majorité des départements sont très proches de la moyenne. La Chancellerie fédérale se caractérise par une moyenne élevée alors que le DFAE et le DFI se distinguent par des moyennes nettement plus basses.

En comparaison avec le marché (les autres entreprises ou administrations), les personnes interrogées perçoivent leurs salaires comme étant juste adéquats. La moyenne au niveau de l'administration fédérale est de 3.77 (*tableau 11*).

Au niveau des départements, le DFI et surtout le DFAE se caractérisent à nouveau par les valeurs les plus basses. En observant les données sur la fluctuation, il s'avère que, dans ces deux départements, la fluctuation ainsi que le nombre de changements externes sont en-dessus de la moyenne. Ainsi, on pourrait en déduire que les valeurs dans ces départements concernant la perception de la non-équité par rapport au marché de la rémunération ont atteint un seuil critique.

⁴⁴ Cette relation a pu être prouvée statistiquement dans le cadre de l'analyse des données de l'enquête auprès du personnel.

Perception de l'équité des salaires

Tableau 11

	Leistungsgerechte Entlohnung	Marktgerechte Entlohnung
Administration fédérale	3.97	3.77
ChF	<u>4.23</u>	<u>4.04</u>
DFAE	<u>3.73</u>	<u>3.39</u>
DFI	3.84	3.58
DFE	3.95	3.68
DFJP	4.13	3.94
DFE	4.02	3.77
DETEC	4.09	3.84
DDPS	3.97	3.82
Cash 2006		4.17
Vergleichsunternehmen 1	4.08	4.22
Vergleichsunternehmen 2	3.75	3.76

Légende $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 13'303$, $N_{\text{Département, min}} = 108$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\bar{x}_{.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x}_{.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Leistungsgerechte Entlohnung: DFAE-DFJP, DFAE-DFE, DFAE-DETEC, DFAE-DDPS, DFI-DFJP, DFI-DETEC. Marktgerechte Entlohnung: ChF-DFAE, DFAE-DFE, DFAE-DFJP, DFAE-DFE, DFAE-DETEC, DFAE-DDPS, DFI-DFJP, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFI-DDPS.

Source : Ritz und Waldner 2008

Il est intéressant de relever que, dans l'étude comparative des salaires avec des fonctions équivalentes de l'économie privée⁴⁵, la rémunération dans l'administration fédérale et dans le secteur privé sont comparables jusqu'à un salaire de 120'000.-francs. Pourtant, l'impression selon laquelle les salaires sont inférieurs dans l'administration que dans le secteur privé prédomine encore fortement parmi les collaborateurs de l'administration. Il doit aussi être relevé qu'en décembre 2008, le Conseil fédéral a adopté certaines mesures salariales. Ainsi, les salaires des employés rangés dans les classes 24 à 29 seront relevés de 2,5 %, tandis que ceux des employés rangés dans les classes 30 à 38 le seront de 5,0 %. Cette mesure vise à accroître la compétitivité de l'administration fédérale par rapport au secteur privé en ce qui concerne le salaire des cadres.

Dans le cadre des entretiens, la compétitivité et l'équité du système salarial ont aussi fait l'objet de nombreuses critiques. Bien entendu, le manque de flexibilité et la rémunération peu compétitive pour les spécialistes et les cadres ont été évoqués. Le système salarial de la Confédération pose en outre les problèmes suivants aux yeux de la plupart des personnes interrogées :

⁴⁵ OFPER 2005, PricewaterhouseCoopers 2005.

Niveau du salaire

- Les années d'expérience comptent de manière disproportionnée par rapport au profil du poste exigé. Ainsi, pour une même fonction, le salaire peut varier de manière très importante (presque du simple au double) suivant l'âge de la personne engagée et ceci pour une fonction et une activité similaire, car les années d'expériences sont prises en compte dans le calcul du salaire de base. Cela n'apparaît pas totalement cohérent avec l'art. 15 LPers qui prévoit que l'employeur verse un salaire à l'employé qui dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation. La composante expérience étant surreprésentée par rapport à la fonction et à la prestation.
- L'évolution du salaire apparaît comme étant plutôt très bonne à la Confédération par rapport au secteur privé notamment.

Evaluation de fonction

- L'évaluation des fonctions 1 à 31 a été laissée aux départements. Ces derniers ont délégué entièrement, en partie, ou pas du tout, cette compétence aux offices. Les départements l'ayant déléguée estiment cette flexibilité nécessaire alors que les départements l'ayant conservée jugent la nécessité de l'équité primordiale. Une réflexion en la matière basée sur des critères objectifs n'est pas menée.
- Les fonctions ayant une composante juridique jugées comme étant automatiquement plus généreusement récompensées par rapport à une fonction comparable.
- Les fonctions occupées dans certaines unités (secrétariats généraux des départements par exemple) sont jugées comme étant mieux évaluées que des fonctions identiques dans d'autres unités.

Evaluation des prestations

- Le système ne laisse pas de marge de manœuvre suffisante pour récompenser les prestations fournies. Suivant la taille de l'office ou du service, il n'est pas possible d'attribuer de bonnes évaluations selon les principes des quotas.
- De manière similaire, suivant les moyens financiers, l'évaluation des prestations sera plus ou moins bonne. Plusieurs personnes interrogées ont fait mention de cas où on se retrouve à dire à un collaborateur qu'il a fait un excellent travail mais que l'on ne peut pas lui donner une évaluation correspondante, pour des questions financières. Ainsi, la liaison de l'évolution des salaires à l'évaluation personnelle pose problème tant que les moyens financiers ne sont pas prévus à cet effet.
- Le système d'évaluation et la définition de pourcentages de personnes devant être évalués avec chaque échelon (courbe de Gauss) aboutissent à des situations totalement inadéquates : plusieurs de nos interlocuteurs ont évoqué le cas de « devoir » attribuer des mauvaises notes alors que celle-ci n'étaient pas méritées. Les mauvaises notes seraient ainsi appliquées aux personnes sans charge de famille, à tour de rôle ou selon d'autres critères non fondés.

- La définition de proportion (selon la Courbe de Gauss) n'est pas adéquate pour tous les échelons. En effet, on peut imaginer que des chefs d'offices agissent avec succès quant à la constitution d'une équipe performante alors que pour d'autres la tâche soit plus difficile ou d'une importance moindre. Par conséquent, si le principe de la courbe de Gauss est probablement applicable à l'ensemble de la Confédération, elle ne l'est pas au niveau des offices, des divisions, des sections.
- Le calcul de l'augmentation salariale non pas sur le salaire actuel mais sur le maximum de la classe est aussi discutable bien qu'elle compense légèrement dans l'état actuel du système les précédentes critiques concernant la prise en compte des années d'expérience.
- Les mécanismes d'augmentation sont trop automatiques.
- Dans le cadre du passage de cinq à quatre échelons d'évaluation, une marge de manœuvre à l'intérieur des échelons a été donnée aux départements dans la fixation des pourcentages de récompense. Pourtant, le passage à quatre échelons ne résout pas la plupart des problèmes évoqués ci-dessus.

Compétences spécialisées ou de conduite

- Les compétences de conduite sont souvent évoquées comme étant problématiques au sein de la Confédération. Toutefois, on remarque que le système salarial ne prend en compte qu'un développement hiérarchique, récompensant la prise en charge de responsabilités en termes de conduite. Ceci conduit à un effet pervers important : les personnes fortement spécialisées et « très bien à leur place » ne peuvent évoluer au niveau du salaire qu'en montant dans la hiérarchie alors qu'ils n'en ont ni forcément l'envie, ni les compétences. Leurs compétences pointues devraient être récompensées autrement qu'avec d'éventuelles primes.

Primes et autres prestations

- Il manque une vision d'ensemble de ces éléments pour en juger l'application. La question de leur utilisation est liée aux ressources financières à disposition. Celles-ci sont d'ores et déjà très étroites selon les personnes interrogées.

Il convient de relever que dans le benchmarking réalisé, le canton de Zoug, les CFF et Ernst & Young appliquent un système liant directement les prestations au salaire. Le canton de Zurich applique quant à lui un système indirect. Le lien entre le niveau de l'évaluation et le salaire dépend du budget disponible. Ainsi, il est possible que malgré une évaluation excellente, le collaborateur ne reçoive pas d'augmentation. Mais contrairement à la Confédération, ce n'est pas l'évaluation qui sera modifiée (de excellente à bonne pour des questions financières).

Toutes les entités comparées (cantons de Zoug et Zürich, CFF) sauf Ernst & Young ont un système salarial composé de classes de salaires. Ces systèmes sont confrontés à un certain automatisme dans l'évolution du salaire à l'intérieur des classes (années d'expériences, âge) mais moins marqué qu'à la Confédération.

6.2.3 Appréciation du pilotage

En matière de système salarial, il existe un certain pilotage de la part du Conseil fédéral. Par exemple au niveau du salaire des cadres, si le Conseil fédéral a mené les enquêtes nécessaires et pris un certain nombre de mesures, il faut toutefois mentionner le temps écoulé entre la prise de connaissance du problème et sa résolution (plus de 3 ans).

De plus, en novembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de mesures d'optimisation du système salarial. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1er février 2009. Le rôle des responsables hiérarchiques est en outre renforcé du fait qu'ils bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre en ce qui concerne l'évolution du salaire de leurs collaborateurs. En dehors du changement de système d'évaluation (passage de 5 à 4 échelons), les modifications portent sur l'octroi de la compensation du renchérissement indépendamment de l'évaluation⁴⁶ et d'une plus grande liberté dans la fixation des pourcentages d'augmentation de salaire. Dans leur domaine de compétence, les départements sont libres de poser des conditions définissant l'évolution salariale de leurs employés dans les limites des fourchettes fixées.

Les critiques suivantes peuvent encore être portées sur les questions de pilotage du système salarial :

- les problèmes principaux relevés en matière de système d'évaluation ne sont pas résolus ;
- les travaux concernant le nouveau système salarial ont été interrompus en 2007 (bandes salariales qui remplaceraient les classes salariales) ;
- les bases (études, analyses) sur lesquelles les modifications ont été faites et les projets d'ajustements projetés ne sont pas claires. Les objectifs des changements, les problèmes résolus et la cohérence d'ensemble ne sont pas appréhendables ;
- l'esprit des réformes est généralement remis en question par la pratique des départements. En effet, les projets de modifications visent à déléguer les compétences aux offices fédéraux, c'est-à-dire aux employeurs directs. Mais ce sont les départements qui décident du niveau de liberté qu'ils souhaitent finalement donner aux unités d'organisation. Les départements limitent souvent ces droits dans le cadre de directives internes (évaluation de fonction, évaluation des prestations, évolution du salaire) ;

⁴⁶ Dans le précédent système, le renchérissement n'était en principe pas octroyé au plus mauvais échelon d'évaluation. Le nouveau système propose ainsi une séparation claire entre renchérissement et évaluation personnel.

- Les données statistiques sont insuffisantes pour permettre un pilotage adéquat.⁴⁷

6.2.4 Synthèse

L'enquête auprès du personnel montre que la rémunération est jugée de manière légèrement positive par rapport aux prestations fournies. De plus, en comparaison avec le marché, les collaborateurs jugent leurs salaires comme étant juste adéquats.

Dans le cadre des entretiens, la compétitivité et l'équité du système salarial a fait l'objet de nombreuses critiques. Bien entendu, le manque de flexibilité et la rémunération peu compétitive pour les spécialistes et les cadres ont été évoqués. Le système salarial de la Confédération pose en outre les problèmes suivants :

- les années d'expérience comptent de manière disproportionnée dans le calcul du salaire et par rapport au profil du poste exigé ;
- le choix entre la flexibilité (marge de manœuvre accordée aux unités) et l'équité (traitement similaire selon les unités) en matière d'évaluation de fonctions ;
- la marge de manœuvre insuffisante pour récompenser les prestations fournies ;
- les automatismes et les critères subjectifs dans les évaluations de personnel ;
- l'absence de possibilité de carrière en tant que spécialistes et son impact sur les compétences de conduite (pour évoluer salarialement, un spécialiste se doit de prendre des fonctions de cadre alors qu'il n'en a ni forcément l'envie, ni les compétences).

En termes de pilotage, des mesures d'optimisation du système salarial ont été prises notamment au niveau des salaires des cadres. Toutefois, le pilotage est insuffisant car les projets et problèmes en suspens, les bases de décisions et le suivi des mesures mises en œuvre souffrent d'un manque de transparence et de cohérence.

⁴⁷ Emery et Gonin (2006) suggèrent de nombreux indicateurs dans le cadre du pilotage du processus de rémunération. Ces indicateurs ont trait par exemple à l'identification des composants du système de rémunération globale (composants du système de rémunération globale, avec leurs coûts totaux et la proportion qu'ils représentent dans la rémunération globale), la valorisation des fonctions (indice de compétitivité par rapport au marché de l'emploi, en suivant des fonctions-types), à la dynamique de rémunération (pourcentage des augmentations individuelles, nombre de personnes touchées par catégories d'augmentation), à l'évolution de la rémunération globale (pourcentage d'évolution dans le temps, pour les différentes composantes de la rémunération, variation des salaires à effectif constant, variation due à la modification des effectifs).

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Bonne
	Différences entre départements	Importantes
	Département se distinguant par une bonne appréciation	ChF
	Départements se distinguant par une mauvaise appréciation	DFAE, DFI
	Différences entre offices	-
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Système de la Confédération fondé sur davantage d'automatismes
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Présents
	Reporting	Effectué
	Ajustement	Insuffisant
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Mauvais. Les données existent partiellement, les problèmes sont connus, mais les décisions sont lentes et manquent de cohérence

Source : CPA 2009

6.3 Système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur

6.3.1 Description

Selon l'art. 4, al. 3 LPers, l'employeur veille à prévenir l'arbitraire dans les rapports de travail et introduit un système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur qui soit propre à assurer, d'une part, une rétribution tenant équitablement compte des prestations fournies et, d'autre part, un développement de l'employé axé sur des objectifs.

La politique du personnel de l'administration fédérale essaie de mettre l'accent sur les objectifs et le dialogue entre les collaborateurs et leurs supérieurs hiérarchiques. Elle part du principe que seule une entente sur les objectifs et les conditions de travail permet d'obtenir de bons résultats. Lors d'un entretien, les supérieurs et leurs collaborateurs procèdent ensemble à une évaluation de la situation. Ils abordent la question du travail et de la gestion et examinent les mesures de développement personnel. Ils définissent aussi les objectifs en matière de prestations et de comportement pour la prochaine période d'évaluation. Les responsables hiérarchiques sont ainsi invités à fixer des objectifs clairs avec leurs collaborateurs et à évaluer de manière équitable et compréhensible les prestations ainsi que le comportement de chacun.

6.3.2 Appréciation du but

6.3.2.1 Perception des processus d'évaluation et de définition des objectifs

La définition d'objectifs et l'évaluation des prestations individuelles constituent les plus importantes parties d'un système d'évaluation visant à saisir la contribution de chacun à l'atteinte des objectifs d'ensemble ainsi qu'à promouvoir un développement des collaborateurs basé sur des objectifs. En outre, la définition des objectifs individuels dans le cadre de l'entretien annuel avec les collaborateurs devrait être liée aux objectifs de la division.

Perception des processus d'évaluation et de définition des objectifs

Tableau 13

	Définition des objectifs individuels	Liaison des objectifs individuels aux objectifs de la division	Evaluation „juste“ des prestations
Administration fédérale	4.89	4.46	4.44
ChF	5.08	4.72	4.62
DFAE	5.19	4.43	4.49
DFI	4.84	4.41	4.43
DFE	4.99	4.65	4.45
DFJP	<u>4.77</u>	<u>4.30</u>	4.39
DFE	5.07	4.57	4.64
DETEC	<u>5.29</u>	<u>4.74</u>	<u>4.73</u>
DDPS	4.79	4.40	<u>4.38</u>
Cash 2006		4.96	

Légende Erläuterungen: $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 12'724$, $N_{\text{Département, min}} = 105$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\underline{x.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Vereinbarung individueller Ziele DFAE-DFI, DFAE-DFJP, DFAE-DDPS, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DFJP, DFF-DETEC, DFF-DDPS, DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DFE-DDPS, DETEC-DDPS. Ableitung der individuellen Zielen aus Abteilungszielen: DFAE-DFF, DFAE-DETEC, DFI-DFF, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DFJP, DFF-DDPS, DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DETEC-DDPS. Faire Leistungsbeurteilung: DFAE-DETEC, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DFE, DFF-DETEC, DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DFE-DDPS, DETEC-DDPS.

Source : Ritz und Waldner 2008

La définition des objectifs est largement ancrée au niveau de la Confédération au regard de la moyenne très haute se montant à 4.89 (tableau 13). Les moyennes au niveau des départements sont également relativement hautes. Même si les valeurs sont satisfaisantes pour tous les départements, les différences sont considérables entre les meilleurs départements et les moins bons. L'analyse de significativité tend à la définition de trois groupes : DFI, DFJP et DDPS fluctuent autour de 4.8, ChF, DFF et DFE fluctuent autour de 5.0, alors que le DFAE et DETEC sont de 0.2 à 0.3 points plus haut.

La liaison des objectifs individuels aux objectifs de l'organisation apparaît avec une valeur moyenne de 4.6 comme également effectuée. Pourtant, cette liaison n'est pas aussi forte que dans le benchmark du secteur privé (moyenne de 4.96).

L'évaluation menée sur la base de la définition des objectifs est jugée de manière relativement homogène, comme étant juste et compréhensible (moyenne de 4.44). Le DETEC et le DFE connaissent des valeurs significativement plus élevées que le DDPS et le DFJP.

6.3.2.2 Au niveau des offices

Le classement des offices par rapport à la dimension « système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur » a été calculé sur la base de la moyenne obtenue aux différentes questions.

L'analyse montre de grandes différences au niveau de la culture des offices quant à la définition des objectifs et à l'évaluation des prestations (presque 2 points de différence, *tableau 14*). Dans les meilleurs offices, la définition des objectifs est fortement ancrée et le système d'évaluation est considéré comme particulièrement juste et compréhensible. A l'autre extrémité du classement se trouvent trois unités (deux secrétariats généraux et 1 service informatique), pour lesquelles les appréciations ont été basses, se situant sous la valeur de 4.

Les chefs d'offices et responsables des ressources humaines interrogés accordent une grande importance à ces entretiens d'évaluation. Ils permettent de relier les objectifs individuels aux objectifs de l'office et de se concentrer sur les collaborateurs.

Dans le benchmarking effectué, il est à relever que les évaluations de prestations aux CFF et chez Ernst & Young tiennent compte de plusieurs sources (supérieur hiérarchique, chef d'un projet auquel le collaborateur a participé, collaborateurs directs). Ce système tend à augmenter l'équité et la motivation de la personne évaluée.

Classement des offices par rapport au domaine système d'évaluation orienté sur les collaborateurs

Tableau 14

	Zielvereinbarung und Leistungsbeurteilung
Top 12	
Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL (DFE)	5.41
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau EBG (DFI)	5.25
Vollzugsstelle für Zivildienst ZIVI (DFE) ⁺	5.18
Bundesamt für Verkehr BAV (DETEC)	5.16
Bundesamt für Strassen ASTRA (DETEC) ⁺	5.13
Bundesamt für Raumentwicklung ARE (DETEC)	5.08
Bundesamt für Energie BFE (DETEC)	5.05
Eidg. Alkoholverwaltung EAV (DFF)	5.04
HSK Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (DETEC)	4.99
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (DFE)	4.97
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT (DFE)	4.95
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (DFF)	4.94
Bottom 12	
Nationalgestüt Avenches HNS (DFE) ⁺	4.45
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF (DFI)	4.41
Staatssekretariat STS (DFAE)	4.40
Generalsekretariat GS-DFI (DFI)	4.40
Bundesamt für Statistik BFS (DFI)	4.38
Vertretungen - PA II Asien, Ozeanien (DFAE)	4.37
Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe IVI (DFE) ⁺	4.33
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (DFI)	4.24
Bundesanwaltschaft BA (DFJP)	4.22
Generalsekretariat GS-DFAE (inkl. Sekretariat der Departementschefin) (DFAE)	3.92
Generalsekretariat GS-DFJP (DFJP)	3.77
ISCeco = DFE IT (DFE) ⁺	3.62

Légende Erläuterungen: Anzahl Ämter = 69, $N_{\text{Amt, min}} = 11$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); ⁺ = FLAG-Verwaltungseinheit.

Source : Ritz und Waldner 2008

6.3.3 Appréciation du pilotage

Les offices fédéraux utilisent de manière inégale les résultats des entretiens d'évaluation. Dans certains, des analyses sont conduites sur les entretiens pour en tirer des conséquences au niveau de l'office. Mais, dans la plupart des offices fédéraux, les résultats des évaluations n'ont qu'une portée individuelle.

Dans le cadre des « Chiffres clés en matière de gestion du personnel » le Conseil fédéral fournit la répartition des évaluations pour l'ensemble de l'administration fédérale et par département. Le respect des proportions d'évaluation (quotas) apparaît comme la seule préoccupation à ce niveau mais aucune mesure n'a été identifiée pour leur correction.

6.3.4 Synthèse

Selon l'enquête auprès du personnel de la Confédération, la définition des objectifs individuels est bien ancrée dans l'administration fédérale. Ces objectifs individuels sont dans la plupart des cas liés aux objectifs de l'organisation. Malgré ces bons résultats, il se pose la question de savoir pourquoi il existe des différences relativement importantes entre les bons départements et les mauvais.

Systeme d'évaluation des prestations : résultats synthétiques

Tableau 15

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Bonne
	Différences entre départements	Importantes
	Départements se distinguant par une bonne appréciation	DETEC, DFE
	Départements se distinguant par une mauvaise appréciation	DDPS, DFJP
	Différences entre offices	Importantes
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Le lien avec l'augmentation salariale n'est pas toujours fixe dans les organisations comparées (dépend du budget disponible)
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Présents
	Reporting	Effectué
	Ajustement	Moyen
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Manque de cohérence et de transparence

Source : CPA 2009

Les résultats quant à un système d'évaluation juste et compréhensible sont similaires. En effet, les résultats au niveau de l'administration et des départements

sont en général positifs. Toutefois, il convient de remarquer que le DETEC et le DFJP sont jugés respectivement comme positif et négatif.

Sur la base de ces observations, on peut juger l'objectif « système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur » comment étant atteint de manière bonne à très bonne.

Ce système d'évaluation est également mis en œuvre correctement. Les offices fédéraux accordent une grande importance aux entretiens individuels mais valorisent de manière variable les résultats de ces évaluations pour en tirer des mesures au niveau de l'office. En outre, le Conseil fédéral est essentiellement intéressé au respect des proportions des niveaux d'évaluation, sans aller plus loin dans les ajustements.

6.4 Développement professionnel et motivation

6.4.1 Description

Selon l'art. 4, al. 2, let. b LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer le développement personnel et professionnel des employés, leur perfectionnement, leur motivation et leur polyvalence. Selon l'art. 4 OPers, c'est aux départements de prendre des mesures ciblées afin 1) d'approfondir les compétences de tous les employés, 2) de préserver leurs chances sur le marché de l'emploi et leur mobilité professionnelle, et 3) de leur donner les moyens de participer et d'adhérer aux changements requis.

L'employeur prend à sa charge les frais des formations que suivent les employés pour répondre aux besoins du service et libère le temps nécessaire à ces formations. Il peut prendre à sa charge tout ou partie des frais des formations qu'ils suivent pour leurs besoins propres et libérer le temps nécessaire à ces formations. L'employeur peut demander à l'employé de rembourser les frais de formation si celui-ci interrompt la formation ou s'il résilie son contrat de travail dans les quatre ans qui suivent la fin de la formation sans établir immédiatement de nouveaux rapports de travail auprès d'une autre unité administrative au sens de l'art. 1. LPers.

Le DFF met au point la stratégie de développement des ressources humaines et appuie les départements dans sa mise en œuvre. Pour répondre à cette exigence, l'OFPER a développé un concept de « développement du personnel dans l'administration fédérale » qui a été approuvé par le DFF le 30 octobre 2003 et dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 19 novembre 2003.

De manière à déterminer si cet objectif est atteint, des données de l'OFPER concernant les crédits de formation continue ainsi que des données issues de l'enquête auprès du personnel ont été utilisées. Dans le cadre de l'enquête auprès du personnel de la Confédération, deux éléments ont été étudiés : la perception des conditions-cadres relatives au développement professionnel, à la formation et au perfectionnement ainsi que l'appréciation de la culture de conduite et d'organisation ayant une influence sur la motivation du personnel.

6.4.2 Appréciation du but

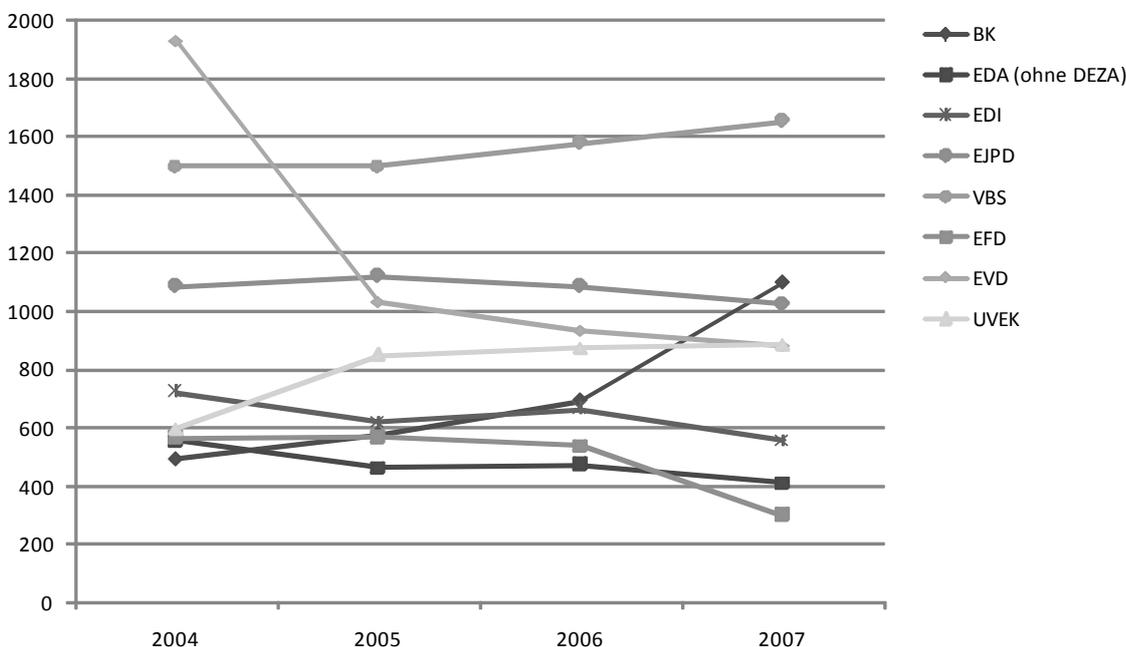
6.4.2.1 Formation et perfectionnement

Les dépenses moyennes de formation et de perfectionnement ont été considérées comme indicateur objectif du développement professionnel. Il convient de mentionner que des dépenses élevées en matière de formation et de perfectionnement ne constitue qu'un indice pour de bonnes conditions-cadres relatives au développement professionnel.

Dans la présente évaluation, seules les dépenses décentralisées de formation et de perfectionnement des départements entre 2004 et 2007 ont été prises en compte (*illustration 13 et annexe 6*). Il convient aussi de préciser que les départements ne disposent pas des données de tous les offices. Au contraire des dépenses centralisées, qui dépendent d'un crédit de l'OFPER et qui sert généralement à financer des cours pour l'administration fédérale, chaque unité de l'administration dispose d'un crédit de formation et de perfectionnement dans le cadre de son budget. La grande partie des dépenses de formation et de perfectionnement dépend de ces crédits décentralisés. Ces crédits permettent de financer des formations externes telles que la participation à des Masters, des cours spécifiques à un office ou des cours de langue auprès de fournisseurs privés. Aucune information n'est disponible sur les types de formations suivies, les groupes cibles, la durée des cours, la satisfaction ou l'utilité de ces cours.

Dépense de formation et de perfectionnement par équivalent plein-temps par département (en CHF)

Illustration 13



Source : Ritz und Waldner 2008

L'analyse des dépenses de formation et de perfectionnement de 2004 à 2007 par équivalent plein-temps montre de très grandes différences (*illustration 13*). Les dépenses moyennes sur les quatre ans varient entre 450.- francs par équivalent plein-temps au DFAE jusqu'à 1'500.- francs au DDPS. Les dépenses élevées au DDPS

sont à mettre en relation avec la spécificité des métiers (monopole) qui exigent une formation et un perfectionnement spéciaux.

Les dépenses en matière de formation et de perfectionnement laissent apparaître deux groupes de départements : DFJP, DDPS et DFE affichent des dépenses de plus de 800.- francs par équivalent plein-temps, alors que le DFAE, le DFI et le DFF affichent quant à eux des dépenses de 600.- francs ou en-dessous.⁴⁸ La Chancellerie fédérale se caractérise au cours des quatre années sous revue par des dépenses en constante augmentation. Ces différences peuvent aussi relever d'un recours plus ou moins important à l'emploi à temps partiel selon les départements. En effet, on peut s'attendre à ce qu'une forte proportion d'employés travaillant à temps partiel conduise à des dépenses de formation par équivalent plein-temps plus élevées.

Malgré la moyenne relativement basse du DFAE en matière de formation et de perfectionnement, il convient de souligner que le département offre un programme de formation très complet sur une base annuelle⁴⁹. Récemment, il a aussi développé un concept en matière de développement du personnel et de l'organisation.⁵⁰ Ce développement personnel est basé sur un référentiel des compétences et de différents instruments. Les mesures peuvent quant à elles être menées au niveau individuel (formation, mentorat, coaching, bilan de compétences) ou au niveau de l'équipe (développement d'équipe, modération).

Il ressort aussi des entretiens effectués que les possibilités de formation, l'accès et les conditions varient fortement d'un département à l'autre, d'un office fédéral à un autre. Il est donc difficile d'opérer un jugement sur cet aspect. Notons toutefois que dans de nombreux entretiens, il a été évoqué que les moyens financiers à disposition pour la formation étaient très bons. La mise en œuvre dépend très largement de la politique de départements et de l'unité d'organisation en la matière.

6.4.2.2 Perception des possibilités de développement professionnel et de formation

Le développement du personnel vise à augmenter les qualifications des collaborateurs au travers de mesures de formation et de perfectionnement, de manière à pouvoir répondre aux exigences actuelles et futures de l'organisation. Le développement du personnel a aussi une fonction de motivation car il répond à un besoin du personnel en termes de d'épanouissement et de développement personnel.

Dans l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération divers aspects du développement professionnel ont été analysés. D'une part, le soutien des collaborateurs dans leur développement professionnel constitue une tâche de direction. D'autre part, il convient de vérifier si les collaborateurs disposent de la formation dont ils ont besoin. En outre, il s'agit aussi de déterminer si les changements dans l'administration sont considérés comme des chances de développement professionnel.

48 Die hohen durchschnittlichen Aus- und Weiterbildungsausgaben des EVD im Jahr 2004 sind vor allem durch sehr hohe Ausgaben im SECO bedingt.

49 Programme de formation 2009, Direction des ressources et du réseau extérieur, DFAE, 2008.

50 Développer, avancer, diriger. Les services que peut m'offrir le développement du personnel et de l'organisation du DFAE, DFAE, 2008.

Au niveau de l'administration fédérale, la fonction de soutien des supérieurs quant au développement professionnel des collaborateurs est appréciée positivement (moyenne de 4.33, *tableau 16*). L'administration fédérale a sur ce point réalisé des progrès par rapport à 2004. La mise en œuvre, par les supérieurs, des mesures de développement individuelles convenues, est appréciée quant à elle de manière satisfaisante (moyenne de 4.14). Les résultats quant à la question de savoir si les collaborateurs bénéficient de la formation et du perfectionnement adéquat, sont plutôt bons (moyenne de 4.34).

Les différences entre départements sont en général limitées. Deux groupes de départements se distinguent pour les trois premières dimensions analysées : le DFE et le DETEC (ainsi que la Chancellerie fédérale en ce qui concerne la formation) se caractérisent par des résultats nettement plus positifs que les autres départements.

Perception des conditions-cadres pour le développement professionnel

Tableau 16

	Soutien du développement professionnel par le supérieur	Mise en œuvre des mesures de développement	Formation et perfectionnement adéquats	Perception du changement comme chance de développement professionnel
Administration fédérale	4.33	4.14	4.34	3.50
ChF	4.30	4.18	4.54	3.39
DFAE	4.36	4.10	4.27	<u>3.22</u>
DFI	<u>4.28</u>	4.15	4.35	3.28
DFE	4.32	4.18	4.34	<u>3.73</u>
DFJP	<u>4.28</u>	<u>4.05</u>	<u>4.09</u>	3.34
DFE	4.54	4.32	<u>4.61</u>	3.56
DETEC	<u>4.58</u>	<u>4.42</u>	4.59	3.55
DDPS	<u>4.28</u>	4.08	4.29	3.55
Administration fédérale 2005				3.60
Administration fédérale 2004	4.21			3.61
Cash 2006		4.30		

Légende $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 12\cdot812$, $N_{\text{Département, min}} = 101$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); x.xx = höchster Wert, x.xx = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Unterstützung in beruflicher Entwicklung durch Vorgesetzten: DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DETEC, DFJP-DETEC, DFE-DDPS, DETEC-DDPS. Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen: DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DETEC, DFJP-DETEC, DFE-DDPS, DETEC-DDPS. Erhalten benötigter Aus- und Weiterbildung: DFAE-DFE, DFAE-DETEC, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFF-DFE, DFI-DETEC, DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DFE-DDPS, DETEC-DDPS. Veränderungen als Chance, zur beruflichen Weiterentwicklung: DFAE-DFF, DFAE-DFE, DFAE-DETEC, DFAE-DDPS, DFI-DFF, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFI-DDPS, DFF-DFJP, DFJP-DFE, DFJP-DDPS.

Source : Ritz und Waldner 2008

Malgré les différences limitées, il convient de mettre en évidence le fait que le DFJP se caractérise dans les trois dimensions par un résultat plus faible alors que le DETEC et le DFE appartiennent toujours aux départements les mieux classés.⁵¹

Il convient de mentionner le lien établi entre d'une part la formation et le perfectionnement et d'autre part le système d'évaluation du personnel. Ce dernier est très souvent utilisé pour déclencher des mesures de formation individuelle, même si la mise en œuvre des mesures de développement individuel convenues est moins bien évaluée dans tous les départements que le soutien par les supérieurs et l'accès aux mesures de formation.

⁵¹ Relevons également que le DFAE a mis un poids important ces dernières années sur la formation à la conduite, formation qui est évaluée et adaptée continuellement, et dont les effets seront à appréhender lors des prochaines enquêtes auprès du personnel.

La perception des changements comme chance de développement professionnel est au niveau de l'Administration fédérale appréciée de manière insatisfaisante (moyenne 3.5). Cette valeur est légèrement descendue par rapport aux enquêtes auprès du personnel de 2004 et 2005. Alors qu'au DFF, les changements sont encore tout juste perçus comme des chances de développement (moyenne de 3.73), cette appréciation est fortement en-dessous pour le DFAE, le DFI et le DFJP.

Ainsi, l'analyse montre des différences dans les perceptions des collaborateurs par rapport aux dimensions étudiées. Ces différences restent toutefois limitées à l'exception toutefois du DFJP qui s'écarte fortement des départements les meilleurs (DETEC, DFE).

6.4.2.3 Motivation du personnel à travers la culture de conduite et de l'organisation

Certains aspects de la culture de conduite et de l'organisation sont présentés ci-dessous. Ces éléments ont en général une influence positive sur la motivation des collaborateurs.⁵² Concrètement, les questions posées peuvent être classées dans quatre groupes : culture du changement, culture de l'innovation, culture basée sur la confiance, rôle des supérieurs.

La culture du changement décrit dans quelle mesure les unités de l'administration réussissent à créer une compréhension commune pour les changements nécessaires, et dans quelle mesure les résistances au changement doivent être prises au sérieux. La moyenne de 3.7 au niveau de l'administration fédérale (*tableau 17*) dénote l'absence de culture du changement perçue par les collaborateurs. Le DFE affiche un résultat de 3.9 alors que le DFJP atteint une valeur moyenne de 3.37.

Apprendre et s'améliorer à partir des échecs, promouvoir l'innovation, responsabilité individuelle et autonomie sont des composantes de la culture de l'innovation. La moyenne de 3.88 au niveau de l'administration montre que cet élément est tout juste considéré comme satisfaisant par les collaborateurs. Le DFE atteint un résultat relativement satisfaisant (moyenne de 4.08) alors que le DFJP connaît à nouveau le résultat le plus faible.

Une communication basée sur la culture a été appréciée de manière satisfaisante au niveau de l'administration contrairement aux deux autres dimensions. Alors que le DFE se distingue à nouveau par un bon résultat (moyenne de 4.38) les appréciations concernant le DFF, le DFI et le DFJP sont juste satisfaisantes. Même si ces résultats ne sont pas problématiques, ils dénotent un manque de sensibilité quant à ces questions.

⁵² Cette relation a été vérifiée statistiquement avec les données issues de l'enquête auprès du personnel de la Confédération.

Classement des offices par rapport au domaine développement professionnel et motivation

Tableau 18

	Développement	Motivation	Moyenne
Top 12			
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (DFE)	4.79	4.82	4.81
Wettbewerbskommission WEKO (DFE)	4.53	4.77	4.65
Bundesamt für Strassen ASTRA (DETEC) ⁺	4.72	4.49	4.61
Bundesamt für Sport BASPO (DDPS) ⁺	4.45	4.54	4.49
Eidg. Finanzkontrolle EFK (DFF)	4.43	4.45	4.44
Generalsekretariat GS-DFE (DFE)	4.47	4.40	4.44
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau EBG (DFI)	4.09	4.72	4.41
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT (DFE)	4.53	4.26	4.39
Eidg. Alkoholverwaltung EAV (DFF)	4.55	4.19	4.37
Bundesamt für Veterinärwesen BVET (DFE)	4.33	4.31	4.32
Vollzugsstelle für Zivildienst ZIVI (DFE) ⁺	4.41	4.22	4.32
Generalsekretariat GS-DFI (DFI)	4.31	4.30	4.31
Bottom 12			
Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz (DFI) ⁺	3.97	3.70	3.83
ISCeco = DFE IT (DFE) ⁺	4.14	3.51	3.83
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (DFI)	3.99	3.61	3.80
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL (DETEC) ⁺	4.03	3.56	3.79
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF (DFI)	3.75	3.80	3.77
Bundesamt für Polizei fedpol (DFJP)	3.94	3.56	3.75
Bundesamt für Statistik BFS (DFI)	4.00	3.48	3.74
Vertretungen - PA II Asien, Ozeanien (DFAE)	3.60	3.81	3.70
Eidg. Steuerverwaltung ESTV (DFF)	3.83	3.46	3.64
Schweiz. Bundesarchiv BAR (DFI)	3.73	3.36	3.54
Bundesamt für Migration BFM (DFJP)	3.74	3.35	3.54
Generalsekretariat GS-DFAE (inkl. Sekretariat der Departementschefin) (DFAE)	3.61	3.42	3.51

Légende Erläuterungen: Anzahl Ämter = 69, $N_{\text{Amt, min}} = 12$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); ⁺ = FLAG-Verwaltungseinheit.

Source : Ritz und Waldner 2008

La moyenne des deux indices ne permet pas de différencier fortement les résultats des offices. Alors que les offices les mieux classés affichent de très bons résultats dans les deux dimensions (développement professionnel et motivation), les offices les moins bien classés affichent des mauvais résultats dans les deux dimensions également.

6.4.3 Appréciation du pilotage

Le développement professionnel et le perfectionnement est un thème important car il est aussi perçu de l'extérieur comme l'une des forces d'attractivité de la Confédération sur le marché du travail.

Il n'est pas exagéré de prétendre que malgré son importance stratégique (attractivité, évolution du personnel) et financière, le domaine de la formation ne fait pas l'objet d'un pilotage étroit de la part de la Confédération. Les départements disposent d'environ 80% du budget de la formation, mais il n'existe aucun contrôle au niveau de la Confédération en la matière. Le pilotage effectué relève avant tout des chefs directs. Les responsables du personnel des différentes unités d'organisation disposent ensuite d'une vue plus ou moins complète de ce qui se fait dans leur unité. Dans quelques unités, un suivi est effectué directement après la formation et quelques mois après, de manière à déterminer l'utilité et la qualité de la formation entreprise.

Au niveau de la Confédération et malgré les différences manifestes entre départements et unités, il n'existe aucun contrôle, ni mesure d'ajustement. Les données statistiques sont très faibles. En fait, on ne peut par exemple pas déterminer si ce sont les personnes qui en ont besoin qui se forment réellement.

Le concept développé par le DFF en matière de développement du personnel (OFPER 2003) détermine grossièrement les responsabilités des collaborateurs, des responsables hiérarchiques et des spécialistes du personnel en matière de développement professionnel mais il ne prévoit aucun instrument de pilotage. On peut dès lors évoquer le manque de quelques règles basiques communes en la matière car les différences sont souvent évoquées par les participants et occasionnent des incompréhensions et mécontentements en la matière. Relevons encore que les données statistiques sont très peu fournies et ne permettent pas de faire de plus amples constatations. Il n'existe pas d'analyses quantitatives ou qualitatives des formations entreprises et des effets que ces formations ont sur l'individu (nouvelles compétences) ou sur l'unité d'organisation (adéquation par rapport aux besoins).

Au niveau de l'organisation de la formation, le Conseil fédéral a décidé en novembre 2006 que l'OFPER s'occuperait uniquement de la formation des cadres du plus haut niveau, des spécialistes du personnel ainsi que des apprentis. Le reste de la formation serait de la compétence des départements. Le 5 décembre 2008, le Conseil fédéral communique l'inverse, c'est-à-dire qu'une nouvelle réorganisation de la formation et du perfectionnement aura lieu à partir de janvier 2010. Ainsi en l'espace de deux ans, le centre de formation de l'OFPER a été complètement détruit et sera entièrement reconstruit. Entre-temps, un centre de formation interdépartemental a été développé et l'OFPER a continué à offrir des cours pour le compte de quelques autres départements.

Ce processus témoigne du manque de pilotage en la matière. En effet, d'après les informations obtenues dans le cadre des entretiens, il était possible de recréer un centre de formation de la Confédération déjà en 2008. Mais le Conseil fédéral n'a pas voulu se prononcer sur la création d'un tel centre pour des questions financières minimales touchant les départements.

La décision de décentraliser la formation en 2006 ne reposait pas non plus sur une analyse en la matière et sur une quelconque logique.

Plus récemment encore, en date du 27 mars 2009, le Conseil fédéral communique sa décision d'externaliser la formation linguistique. A l'avenir ces cours ne seront plus assurés par l'administration elle-même mais par un ou plusieurs prestataires externes. Etant donné la valeur ajoutée imperceptible quant au fait que la Confédération assure elle-même ce type de formation, cette décision apparaît justifiée. Par contre, il n'a pas pu être vérifié si cette décision faisait partie d'une réflexion d'ensemble au niveau de la formation vu la date de la décision.

6.4.4 Synthèse

Les dépenses en matière de formation et de perfectionnement laissent apparaître de grandes différences entre départements. Les dépenses par équivalents plein-temps varient en effet de 400 francs à plus de 1000 francs.

Les collaborateurs apprécient leurs possibilités de développement professionnel comme étant positives. Ils reçoivent notamment le soutien de leurs supérieurs et ont accès aux mesures de formation ou de perfectionnement adaptées. Des différences entre départements existent notamment dans la mise en œuvre des mesures de développement individuelles convenues. Il convient de préciser que la mise en œuvre de ces mesures de développement individuelles est l'aspect le plus mal évalué dans le cadre de la formation et du perfectionnement.

En comparaison, les possibilités de développement professionnel dans le cadre des changements opérant dans l'administration sont perçues de manière négative. Cela peut notamment s'expliquer par les changements en cours dans l'administration à l'époque de l'enquête auprès du personnel mais aussi par une certaine déception quant aux manques de possibilités de développement au regard des précédentes expériences de changements.

La perception des changements et l'innovation ont été relativement négativement évaluées par les collaborateurs alors qu'une culture de la communication basée sur la confiance ainsi que la capacité de motivation des supérieurs ont été appréciées positivement. Ainsi, de manière générale, les résultats sont à considérer comme étant suffisants à bons.

Le DETEC et le DFE se caractérisent par les résultats les meilleures alors que le DFJP affiche les moins bons résultats.

L'atteinte de l'objectif relatif au développement professionnel peut être jugée comme étant positive à l'échelle de l'Administration fédérale, alors que celle de l'objectif liée à la motivation (motivation au travers de la culture de conduite et de l'organisation) comme moyenne.

Malgré son importance stratégique (attractivité, évolution du personnel) et financière, le domaine de la formation n'a pas fait l'objet d'un pilotage étroit de la part du Conseil fédéral et du DFF. Au niveau de la Confédération et malgré les différences manifestes entre départements et unités, il n'existe aucun contrôle ni mesure d'ajustement. Les données statistiques sont très peu fournies et ne permettent pas de faire de plus amples constatations. Il n'existe pas d'analyses quantitatives ou qualitatives des formations entreprises et des compétences acquises ou développées.

La faiblesse du pilotage s'illustre également par la décision de décentraliser la formation dans les départements sans analyse préalable pour, finalement, la recentraliser deux ans plus tard.

Développement professionnel

Tableau 19

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Satisfaisante à bonne
	Différences entre départements	Importantes
	Départements se distinguant par une bonne appréciation	DETEC, DFE
	Département se distinguant par une mauvaise appréciation	DFJP
	Différences entre offices	Fortes
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Absence de possibilité de carrières de « spécialistes » et de management de la formation à la Confédération
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Faibles
	Reporting	Faible
	Ajustement	Faible
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Mauvais

Source : CPA 2009

6.5 Relève des cadres et développement des capacités de gestion

6.5.1 Description

Selon l'art. 4, al. 2, let. c LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion. Selon l'art. 5 O-Opers l'employeur pourvoit à la formation et à la relève des cadres et au développement des capacités de gestion. Les départements prennent des mesures ciblées afin d'améliorer la gestion à tous les niveaux d'organisation, d'exploiter au maximum le potentiel qu'offre le personnel en place, de favoriser la mobilité interne, de préserver les chances des employés sur le marché de l'emploi, d'assurer la compétitivité de l'administration fédérale sur le marché de l'emploi, et d'améliorer la représentation des femmes dans les postes de cadre. Le DFF met au point la stratégie de formation et de relève des cadres et de développement des capacités de gestion; il appuie les départements dans la mise en œuvre de cette stratégie et coordonne, par l'intermédiaire de la Conférence des ressources humaines, les mesures prises par les départements.

L'OFPER organise la formation pour les cadres du plus haut niveau et pour les cadres supérieurs.

Cet aspect est lié à celui du développement personnel et professionnel des employés (*chapitre 6.4*) mais il se concentre ici sur les cadres. Dans l'administration fédérale, les employés sont considérés comme cadres à partir de la classe de salaire 24⁵³.

Deux aspects sont considérés pour l'appréciation de cet objectif : il s'agit d'analyser d'une part comment les cadres apprécient le développement personnel et professionnel (y compris la formation continue) et d'autre part, s'il existe des différences dans l'appréciation de cette dimension entre cadres et non-cadres, ainsi qu'entre départements et entre offices.

6.5.2 Appréciation du but

6.5.2.1 Perception du développement professionnel y compris la formation continue par les cadres

Dans le *tableau 20*, les moyennes pour les cadres sont données ainsi que les différences avec les appréciations des non-cadres (entre parenthèses).

Développement professionnel des cadres

Tableau 20

	Soutien du développement professionnel par le supérieur	Mise en œuvre des mesures de développement	Formation et perfectionnement adéquats	Perception du changement comme chance de développement professionnel
Administration fédérale	4.41 (0.11**)	4.21 (0.09**)	4.45 (0.14**)	3.47 (-0.06*)
ChF	4.42 (0.22)	4.41 (0.29)	4.56 (0.03)	3.02 (-0.69*)
DFAE	4.26 (-0.16*)	4.06 (-0.07)	4.32 (0.09)	3.02 (-0.35**)
DFI	4.24 (-0.02)	4.06 (-0.09)	4.35 (0.01)	3.08 (-0.22*)
DFE	4.38 (0.10)	4.26 (0.12)	4.46 (0.17*)	3.75 (0.07)
DFJP	4.37 (0.13)	4.16 (0.15)	4.16 (0.03)	3.35 (0.03)
DFE	4.52 (0.02)	4.37 (0.10)	4.68 (0.12*)	3.62 (0.00)
DETEC	4.53 (-0.09)	4.40 (-0.05)	4.51 (-0.06*)	3.47 (-0.18)
DDPS	4.43 (0.19**)	4.14 (0.07)	4.46 (0.22**)	3.64 (0.09*)

Légende Erläuterungen: $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 4'001$, $N_{\text{Département, min}} = 51$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\underline{x.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); in Klammern jeweils die Differenz zur Bewertung durch Nicht-Kaderpersonen. ** = signifikant auf dem .01-Niveau, * = signifikant auf dem 0.05-Niveau.

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau (nur Kader-Personen): Unterstützung in beruflicher Entwicklung durch Vorgesetzten: -. Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen: DFAE-DETEC, DFI-DETEC, DETEC-DDPS. Erhalten benötigter Aus- und Weiterbildung: DFAE-DFE, DFI-DFE, DFJP-DFE, DFJP-DETEC, DFJP-DDPS. Veränderungen als Chance, zur beruflichen Weiterentwicklung: DFAE-DFE, DFAE-DFE, DFAE-DETEC, DFAE-DDPS, DFI-DFE, DFI-DFE, DFI-DETEC, DFI-DDPS, DFF-DFJP.

Source : Ritz und Waldner 2008

⁵³ En fait, la notion de cadre ne devrait pas être liée à celle de classes de salaires. En outre, à la Confédération, de nombreuses fonctions de la classe de salaires 24 n'ont aucune tâche de gestion de personnel.

De manière générale, les différences d'appréciations entre cadres et non-cadres sont limitées. Dans ce sens, les constatations sur les mesures de développement émises dans le chapitre 6.4 sont aussi valables ainsi. Le soutien des supérieurs (moyenne 4.41) ainsi que l'accès à la formation continue (4.45) sont évaluées de manière très satisfaisante par les cadres.

Cependant, les réponses des cadres du DFI et du DFAE s'avèrent être à chaque fois en fin de classement des départements. Il est à relever que ceci n'était pas le cas lorsque les cadres et non-cadres étaient analysés ensemble (chapitre 6.4). Ces deux départements se caractérisent essentiellement par la mauvaise appréciation des changements actuels dans l'administration comme chance pour un développement professionnel.

L'analyse des réponses entre cadres et non-cadres laisse apparaître une appréciation légèrement plus positive des cadres que des non-cadres par rapport aux quatre dimensions étudiées.

Au niveau des départements, les différences entre cadres et non-cadres sont parfois plus grandes qu'au niveau de l'Administration dans son ensemble. Les différences quant à la perception des changements dans l'administration sont particulièrement frappantes entre cadres et non-cadres à la Chancellerie fédérale (-0.69) et au DFAE (-0.35). Les cadres de ces deux organisations jugent particulièrement plus négativement que les non-cadres de profiter des changements pour évoluer professionnellement.

Au contraire de l'ensemble de l'Administration fédérale, au sein de laquelle les cadres ont en moyenne une meilleure appréciation des possibilités de développement professionnel, trois départements (DFAE, DFI, DETEC) montrent une image inverse (et dans le cas du DETEC, les quatre dimensions analysées sont jugées plus négativement par les cadres que les non-cadres). Il se pose dès lors la question de l'existence d'un problème latent ou manifeste au niveau de la promotion des cadres dans ces départements au vu des moyennes basses des réponses des cadres du DFAE, du DFI et du DETEC, et le fait que ces valeurs basses sont corrélées avec une fluctuation élevée.⁵⁴

Il convient de mentionner les mesures mises en œuvre par certains départements. Le DFAE et le DDPS ont des stratégies et des instruments en matière de relève du fait respectivement des carrières militaires et diplomatiques. En outre, le DFE offre différentes prestations en matière de développement personnel et professionnel ainsi qu'en matière de développement des cadres, il a notamment développé un programme de mentorat (une personne expérimentée encourage une personne qui l'est moins), un système de coaching individuel ou en équipe (soutien professionnel pour gagner en autonomie), des conseils personnels pour les questions liées au perfectionnement. En outre le DFE dispose d'un programme de Management Development qui vise à la détection et au perfectionnement des cadres.

Le DFI a aussi développé un programme de mentoring, de coaching, et de formation. Ainsi pour 2008, le DFI offrait 20 séminaires différents. Depuis 2006, le DFAE offre également un programme de mentoring bien utilisé par le personnel (60 paires se sont créées).

⁵⁴ Cette relation est validée statistiquement par les données de l'enquête auprès du personnel.

6.5.2.2

Relève des cadres au niveau des offices

De manière à pouvoir rendre compte de l'atteinte de l'objectif relatif à la promotion des cadres, les moyennes des quatre dimensions ont été considérées dans un indice synthétique.

Les résultats moyens plutôt satisfaisants au niveau de l'Administration fédérale et des départements sont à relativiser au niveau des offices fédéraux, surtout dans différentes unités du DFAE pour lesquelles les appréciations pour les cadres sont particulièrement mauvaises (*tableau 20*).

Le *tableau 21* montre que dans les offices les mieux classés par rapport aux appréciations moyennes des cadres, ces appréciations sont en général meilleures que celles des non-cadres. Cela montre que dans ces offices, les cadres sont davantage promus que les non-cadres (moyenne élevée) et que simultanément, ceci est aussi perçu par les cadres (différence positive avec les non-cadres). La tendance inverse est à voir pour les offices les plus faibles (à l'exception de l'ODM) : des appréciations moyennes basses ainsi qu'une perception moins bonne des possibilités de développement par les cadres.

La DDC a créé un système de développement et de relève dans lequel la rotation interne et externe est fortement encouragée. L'Office fédéral de la culture vise à détecter les « young talents ». Ce programme concerne une dizaine de personnes dans l'office chaque année.

Relevons que dans le benchmarking effectué, le canton de Zurich a mis en place un programme de développement des cadres visant à disposer de plusieurs possibilités de remplacement interne lors du départ de cadres. Les CFF ont aussi institué un système de plan de succession. Les éventuels successeurs de cadres sont identifiés, évalués et suivis. L'entrée dans ce programme ne garantit toutefois pas l'accession au poste.

Classement des offices par rapport au domaine relève des cadres et développement des capacités de gestion

Tableau 21

	Moyen- ne	Différen- ces
Top 12		
Bundesamt für Strassen ASTRA (DETEC) ⁺	4.81	0.24
Eidg. Personalamt EPA (DFF)	4.66	0.62
Vollzugsstelle für Zivildienst ZIVI (DFE) ⁺	4.69	0.28
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (DFE)	4.62	0.47
Generalsekretariat GS-DFE (DFE)	4.60	0.34
Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT (DFE)	4.57	0.23
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (DFE)	4.55	-0.19
Eidg. Finanzkontrolle EFK (DFF)	4.52	0.30
Wettbewerbskommission WEKO (DFE)	4.50	-0.10
Direktion für Ressourcen & Aussennetz DRA (DFAE)	4.49	0.25
Bundesamt für Sport BASPO (DDPS) ⁺	4.48	0.07
ISCeco = DFE IT (DFE) ⁺	4.47	0.39
Bottom 12		
Bundesamt für Justiz BJ (DFJP)	3.89	-0.17
Eidg. Zollverwaltung EZV (DFF)	3.89	-0.12
Bundesamt für Migration BFM (DFJP)	3.85	0.27
Vertretungen – PA III UNO und andere internationale Organisationen (DFAE)	3.84	0.07
Bundesamt für Gesundheit BAG (DFI)	3.83	-0.15
Vertretungen – PA I Europa, Europarat, OSZE (DFAE)	3.83	-0.23
Politische Direktion PD (DFAE)	3.78	-0.26
Staatssekretariat STS (DFAE)	3.63	-0.52
Vertretungen – PA II Asien, Ozeanien (DFAE)	3.58	0.03
Staatssekretariat für Bildung und Forschung (DFI)	3.55	-0.30
Vertretungen – PA II Afrika, Naher Osten (DFAE)	3.48	-0.38
Generalsekretariat GS-DFAE (DFAE)	3.27	-0.64

Légende Erläuterungen: Anzahl Ämter = 69, $N_{\text{Amt, min}} = 8$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); ⁺ = FLAG-Verwaltungseinheit.

Source : Ritz und Waldner 2008

6.5.3 Appréciation du pilotage

Alors que le sujet de la conduite est souvent cité comme problématique, il n'est pas compréhensible qu'il ne soit pas traité de manière plus complète et qu'il n'existe pas de véritable stratégie visant à développer les capacités de conduite et la relève des cadres. Par exemple, la formation n'encourage pas la relève du fait de son cloisonnement : la formation des cadres n'est ouverte qu'aux cadres déjà en fonction. Il manque une vision d'ensemble en matière de relève des cadres, comme pour la formation d'ailleurs. Le concept de développement du personnel dans l'administration fédérale est trop général pour être utile.

6.5.4 Synthèse

Au niveau général de l'administration fédérale, les différences d'appréciation des mesures de développement entre cadres et non-cadres sont faibles. Pour les cadres, le soutien des supérieurs (moyenne de 4.41) ainsi que l'appréciation de la formation continue reçue (moyenne de 4.45) sont à évaluer de manière positive. Ces résultats sont légèrement supérieurs à ceux obtenus par l'administration fédérale dans son ensemble.

Relève des cadres et développement des capacités de gestion : résultats synthétiques

Tableau 22

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Satisfaisante
	Différences entre départements	Importantes
	Département se distinguant par une bonne appréciation	-
	Départements se distinguant par une mauvaise appréciation	DFI, DFAE, DETEC
	Différences entre offices	Très importantes
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Réflexion sur les plans de carrières peu élaborée à la Confédération par rapport aux autres organisations publiques et privées
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Aucun
	Reporting	Aucun
	Ajustement	Aucun
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Mauvais

Source : CPA 2009

Les appréciations plus mauvaises des cadres par rapport aux non-cadres quant aux possibilités de développement professionnel ainsi que les appréciations relativement basses des cadres du DFI et du DFAE posent la question de la promotion des cadres dans ces départements.

Les cadres de la Chancellerie fédérale, du DFAE et du DFI dans une moindre mesure se singularisent par une mauvaise perception des changements comme opportunité de développement professionnel et surtout par une appréciation beaucoup plus négative que les non-cadres de cette dimension.

A un niveau agrégé, l'atteinte de l'objectif relatif à la promotion des cadres et au développement des capacités de gestion peut être jugée comme bonne. Pourtant, dans trois départements (DFAE, DFI et DETEC) les cadres jugent leurs possibilités de développement professionnel de manière nettement plus basses que les non-cadres.

Enfin, l'enjeu de la relève des cadres apparaît comme étant faiblement piloté. Certains départements y portent une attention plus particulière ; toutefois, au niveau de la Confédération, les enjeux liés à la relève des cadres et à leur formation ne font pas l'objet d'une réflexion et de mesures adéquates.

6.6 Égalité des chances et égalité de traitement entre femmes et hommes

6.6.1 Description

Selon l'art. 4, al. 2, let. D LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes.

Ainsi, l'employeur veille à ce que les employés ne soient pas désavantagés du fait de leur sexe ou de leur mode de vie. Dans le cadre défini par les directives du Conseil fédéral, les départements prennent des mesures ciblées afin de réaliser dans les faits l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Ils protègent la dignité de la femme et de l'homme sur le lieu de travail et prennent des mesures adéquates pour faire respecter l'interdiction de la discrimination, notamment pour prévenir toute forme de harcèlement sexuel (art. 6 OPers).

Selon les instructions du Conseil fédéral pour la réalisation de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale du 22 janvier 2003, il est établi que, jusqu'à ce que la parité soit atteinte dans tous les domaines d'activité et à chaque échelon, les départements créent les conditions nécessaires permettant d'augmenter le pourcentage du sexe sous-représenté. A cet effet, ils fixent périodiquement des objectifs. Ceci est particulièrement valable pour la proportion des femmes occupant des postes de cadres. Les départements dirigent la mise en œuvre des instructions et veillent à obtenir une gestion du personnel adaptée aux besoins des deux sexes. Les unités administratives qui leur sont subordonnées sont responsables de la mise en œuvre non discriminatoire de ce mode de gestion.

Des données issues des chiffres clés en matière de gestion du personnel 2008 ainsi que de l'enquête auprès du personnel (perception d'une évaluation juste, de l'équité salariale et des mesures de développement) sont utilisées dans la suite de ce chapitre.

6.6.2 Appréciation du but

6.6.2.1 Répartition des genres selon les classes salariales

Une première approche de l'analyse de l'égalité entre hommes et femmes est la répartition des genres selon les classes salariales. Ce n'est pas la proportion relative des femmes dans l'emploi total qui joue un rôle central du point de vue du traitement équitable, mais le fait que femmes et hommes soient représentés de manière équitable à leur proportion dans les différentes classes de salaires.

Part des femmes selon les classes salariales

Tableau 23

	Janvier 2001	Janvier 2008
Administration	27.5 %	29.9 %
Classes de salaires 1–11	40.7 %	39.9 %
Classes de salaires 12–17	26.7 %	30.9 %
Classes de salaires 18–23	20.4 %	27.5 %
Classes de salaires 24–29	13.3 %	21.9 %
Classes de salaires 30–38	6.8 %	11.4 %

Source : EPA, Personalpolitische Führungskennzahlen 2008, Bern 2008

La part des femmes dans l'emploi total de la Confédération se montait à 29.9% en 2008 (*tableau 23*). Cette proportion a augmenté de manière continue durant les dernières années. La part des femmes dans les différentes classes salariales montre toutefois une sur-représentation dans les classes salariales les plus basses et une sous-représentation dans les classes salariales supérieures. On doit toutefois relever que la part des femmes a fortement augmenté dans les classes salariales supérieures entre 2001 et 2008.

6.6.2.2 Perception de l'évaluation des prestations, de la rémunération et du développement

Le salaire et les possibilités de développement constituaient par le passé deux domaines dans lesquelles les femmes étaient discriminées. Les mesures prises dans le cadre de la promotion de l'égalité des chances et du traitement équitable visent depuis des années à éliminer ces différences.

Les données de l'enquête auprès du personnel relatives à la perception de l'équité des salaires, des évaluations individuelles justes et compréhensibles, et des possibilités de développement professionnel ont pu être comparées selon les genres.

L'interprétation des résultats ci-après s'est basée sur l'idée que les différences dans les résultats ne devaient pas, du point de vue du traitement équitable, conduire à une perception systématiquement plus mauvaise chez les femmes. Par ailleurs, des appréciations des femmes meilleures que celles des hommes ne doivent pas constituer un objectif en soi.

Le *tableau 24* montre les résultats pour l'administration et les départements. Les différences négatives sont interprétées de la manière suivante : les femmes ont répondu de manière plus négatives que les hommes à la question y relative.

Au niveau de l'administration fédérale, les femmes ont généralement jugé de manière plus positive les différentes dimensions. Dans le domaine de l'équité salariale notamment, l'appréciation des femmes est bien meilleure. Ce résultat est interprété par le fait que les femmes sont surreprésentées dans les classes salariales inférieures, classes dans lesquelles la rémunération au niveau de la confédération est égale voire meilleure comparativement au secteur privé. Au niveau des départements, ces différences de perception sont intéressantes car à l'exception de la Chancellerie fédérale elles sont toutes significatives.

Différence entre femmes et hommes

Tableau 24

	Equité du salaire	Evaluation	Développement	Moyenne
Administration fédérale	0.24**	0.14**	0.14**	0.17**
ChF	-0.26	-0.34	-0.17	-0.25
DFAE	0.50**	0.25**	0.13*	0.29**
DFI	0.28**	0.13	0.20**	0.20*
DFE	0.25**	-0.02	0.07	0.10**
DFJP	0.32**	0.07	0.12	0.17*
DFE	0.16*	0.09	0.15**	0.14
DETEC	0.29**	0.08	0.07	0.15**
DDPS	0.36**	0.20**	0.23**	0.26**

Légende Erläuterungen: $N_{\text{weiblich, min}} = 47$, $N_{\text{männlich, min}} = 59$. ** = signifikant auf dem .01-Niveau, * = signifikant auf dem 0.05-Niveau.

Source : Ritz und Waldner 2008

Au niveau des départements, la Chancellerie fédérale se singularise tout particulièrement même si les résultats ne sont pas statistiquement significatifs : les femmes ont jugé les trois dimensions de manière plus négative que les hommes.

Etant donné certaines très grandes différences dans les appréciations, pour lesquelles les hommes ont porté un jugement nettement plus mauvais que les femmes, il conviendrait de déterminer s'il s'agit d'un niveau d'exigence différent ou si une réelle discrimination envers les hommes existe. Il s'agit notamment de la perception de l'équité salariale au DFAE, au DDPS et au DFJP ainsi que la perception de l'évaluation individuelle au DFAE et au DDPS.

6.6.2.3 Equité entre femmes et hommes au niveau des offices

De manière à pouvoir comparer les résultats entre offices, les différences entre femmes et hommes par rapport aux différentes dimensions étudiées ont été calculées. Une différence positive indique une valeur plus élevée pour les femmes, une valeur plus basse pour les hommes.

Au niveau des offices, il doit être constaté que les femmes ont jugé, à de très rares exceptions près, de manière plus positive que les hommes toutes les dimensions étudiées (tableau 25). Mais, les grandes différences liées à une appréciation plus positive des femmes que des hommes (notamment au Nationalgestüt, Staatssekretariat STS, ODM) ne doivent pas être jugées de manière positive en soi.

Classement des offices par rapport au domaine égalité des chances et égalité de traitement entre femmes et hommes

Tableau 25

	Equité du salaire	Evaluation	Développement	Moyenne
Top 12				
Nationalgestüt Avenches HNS (DFE) ⁺	0.97	1.23	0.94	1.05
Staatssekretariat STS (DFAE)	0.92	0.90	0.39	0.73
Bundesamt für Migration BFM (DFJP)	0.89	0.60	0.44	0.64
Bundesanwaltschaft BA (DFJP)	1.11	0.33	0.26	0.57
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (DFE)	0.71	0.32	0.61	0.55
Generalsekretariat GS-DFF (DFF)	0.72	0.37	0.52	0.54
Vertretungen – PA II Asien, Ozeanien (DFAE)	0.69	0.65	0.12	0.48
Bundesamt für Verkehr BAV (DETEC)	0.59	0.50	0.35	0.48
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (DFE)	0.38	0.55	0.42	0.45
Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil ACW (DFE) ⁺	0.52	0.57	0.24	0.44
Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz (DFI) ⁺	0.75	.017	0.30	0.41
Vollzugsstelle für Zivildienst ZIVI (DFE) ⁺	0.80	0.05	0.36	0.40
Bottom 12				
Bundesamt für Landwirtschaft BLW (DFE)	-0.28	0.04	0.01	-0.08
Institut für Viruskrankheiten IVI (DFE) ⁺	-0.21	-.12	0.06	-0.09
Wettbewerbskommission WEKO (DFE)	0.25	-0.28	-0.24	-0.09
Generalsekretariat GS-DETEC (DETEC)	-0.03	-0.18	-0.08	-0.10
Bundesamt für Energie BFE (DETEC)	0.10	-0.32	0.13	-0.03
Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT (DFE)	-0.01	-0.04	-0.37	-0.14
Bundesamt für Raumentwicklung ARE (DETEC)	-0.38	0.33	-0.39	-0.15
Generalsekretariat GS-DFI (DFI)	-0.14	-0.54	0.12	-0.19
Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux ALP (DFE) ⁺	-0.08	-0.20	-0.41	-0.23
Vertretungen PA III UNO und andere internationale Organisationen (DFAE)	-0.42	-0.42	-0.03	-0.29
Eidg. Steuerverwaltung ESTV (DFF)	-0.28	-0.47	-0.24	-0.33
Bundesamt für Metrologie METAS (DFJP) ⁺	-0.48	-0.32	-0.77	-0.52

Légende Erläuterungen: Anzahl Ämter = 69; $N_{\text{weiblich, min}} = 7$, $N_{\text{männlich, min}} = 15$ (vgl. für $N_{\text{weiblich/männlich}}$ je Einheit auch Anhang 1); ⁺ = FLAG-Verwaltungseinheit; in der Rangliste der Top 10 müsste auch das Eidg. Büro für Gleichstellung von Mann und Frau EGB (DFI) fungieren (Wert: 0.54). Auf seine Aufnahme in die Rangliste wurde jedoch aufgrund $N_{\text{männlich}} = 1$ verzichtet.

Source : Ritz und Waldner 2008

6.6.3 Appréciation du pilotage

Le domaine de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre femmes et hommes constitue l'un des buts les mieux suivis. En effet il figure parmi les quelques buts de l'art. 4 LPers pour lesquels le Conseil fédéral a défini des indicateurs et opère un reporting spécifique. Le Conseil fédéral a exigé un rapport tous les 4 ans de la part des départements sur la question⁵⁵.

Au travers du Rapport sur la gestion du personnel⁵⁶ du personnel le Parlement et les commissions de surveillance sont notamment informés de l'évolution de ces indicateurs.

Certains départements ont complété ces objectifs. Le DFE a par exemple développé des objectifs stratégiques : jusqu'à 2011, les femmes doivent être représentées dans toutes les directions, à moyen terme, il convient d'atteindre une proportion de femmes d'au moins 25% au niveau de la direction des unités. Pour ce faire, le DFE a développé des instruments spécifiques, basés notamment sur la responsabilité individuelle et le programme « Potenzial – PotentiELLE⁵⁷ ». Le DFE a ensuite réalisé un bilan intermédiaire du programme PotentiELLE, visant à assurer la présence de femmes dans toutes les directions du département, de mieux utiliser leur potentiel et ainsi que le développement personnel basé sur la propre initiative.

Tous les départements ont également rédigé un rapport sur les mesures et les résultats dans le domaine de l'égalité des chances pour la période 2004-2007. Les mesures 2008-2011 sont basées là-dessus.

Toutes les entités analysées dans le cadre du benchmarking indiquent promouvoir la part des femmes dans leur personnel. Les CFF et Ernst & Young ont mis en place des programmes d'encouragement des femmes à occuper des postes de cadres sous forme de mentoring. Il n'y a toutefois pas d'objectifs concrets et mesurés liés à la Diversity, même pour la proportion femmes/hommes. La Confédération apparaît comme avancée dans ce domaine.

6.6.4 Synthèse

La proportion des femmes dans l'administration fédérale a légèrement augmenté au cours des dernières années. De fortes augmentations sont à relever dans les classes 18 à 29, classes dans lesquelles les femmes restent cependant sous-représentées.

Les femmes jugent, en moyenne, de manière plus positive que les hommes l'équité salariale, les mesures de développement ainsi que l'évaluation individuelle. Ce résultat est à considérer de manière positive du point de vue du traitement équitable entre femmes et hommes. Toutefois, ce résultat est peut-être aussi dû à des attentes différentes quant à ces thèmes de la part des femmes ainsi qu'à la prise en considération du fait que, dans le secteur privé, les différences sont plus marquées entre hommes et femmes. Au regard de ces éléments et des appréciations positives

⁵⁵ Le dernier rapport date de 2004 : L'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale, 11 novembre 2004, OFPER, Berne.

⁵⁶ Rapport sur la gestion du personnel. Exercice 2008, OFPER 2009.

⁵⁷ Ce programme vise à permettre aux femmes d'évaluer leur potentiel et à les encourager davantage à postuler. Selon l'évaluation effectuée par le DFE, ce programme a rencontré un grand succès, plus de 150 femmes s'y sont intéressées sur les 300 ciblées.

des femmes, il doit être conclu qu'il n'existe pas de discrimination substantielle, entre femmes et hommes.

Par conséquent, l'objectif portant sur l'égalité des chances et le traitement équitable entre femmes et hommes, est atteint de manière largement bonne (au regard des trois dimensions étudiées). Les mesures prises par la Confédération ont permis d'augmenter la proportion des femmes dans les classes supérieures. A moyen terme, ceci devrait aussi conduire à une augmentation sensible dans les classes les plus hautes.

Au niveau des départements, seule la Chancellerie fédérale se singularise par le fait que les hommes apprécient de manière nettement plus positive que les femmes les dimensions étudiées. Les raisons de cet état de fait ne sont pas connues et devraient être approfondies pour déterminer si une réelle discrimination existe.

Les offices fédéraux se différencient fortement quant aux résultats obtenus. Mais, très peu d'offices présentent des appréciations réellement mauvaises.

En matière de pilotage, la Confédération dispose d'indicateurs et d'instruments de suivi. Les départements ont mis en œuvre des mesures et apparaissent plutôt en avance dans ce domaine par rapport aux benchmarks privés.

Egalité des chances, traitement équitable entre femmes et hommes : résultats synthétiques

Tableau 26

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Bonne à très bonne
	Différences entre départements	Limitées
	Départements se distinguant par une bonne appréciation	ChF, DFE
	Départements se distinguant par une mauvaise appréciation	DFAE, DDPS
	Différences entre offices	Limitées
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Situation de la Confédération plutôt avancée
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Bons
	Reporting	Bon
	Ajustement	Bon
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Bon

Source : CPA 2009

6.7 Equilibre vie professionnelle et vie privée

6.7.1 Description

Selon l'art. 4, al. 2, let. I LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer des conditions de travail qui permettent au personnel d'exercer ses responsabilités familiales et d'assumer ses engagements sociaux. C'est ainsi que le concept du Work-Life-Balance est abordé. Pour le Conseil fédéral les mesures permettant de soutenir le personnel de l'administration dans ses efforts pour concilier travail et famille visent à optimiser la compétitivité du personnel fédéral sur le marché du travail et à accroître l'attrait de la Confédération en tant qu'employeur⁵⁸. Deux mesures ressortent essentiellement : les horaires à la carte et l'accueil extra-familial pour enfants.

Horaires à la carte

L'administration fédérale propose à ses employés différents modèles d'horaires de travail. Ce choix comprend notamment le système des menus, l'horaire à l'année, l'horaire par groupe et le congé sabbatique. La bonne marche du service, ainsi que son budget, peuvent toutefois limiter ces choix.

Les employés travaillant à plein temps peuvent fixer leur horaire de travail hebdomadaire dans une fourchette de plus ou moins deux heures et leur salaire dans une fourchette de plus ou moins 4%, à condition toutefois que le budget et la bonne marche du service le permettent. Les variantes qui allient une durée de travail hebdomadaire plus longue et un salaire plus élevé ne peuvent être proposées que lorsque le budget le permet. Les employés rangés dans la 32^e classe, et au-delà, ne sont pas autorisés à opter pour ces menus.

La détermination de l'horaire à l'année se fonde sur le nombre d'heures de travail dues dans l'année. Dans ce modèle, tant les employés travaillant à plein temps que ceux travaillant à temps partiel peuvent fournir le nombre d'heures de travail dues dans l'année dans le cadre de différentes «tranches mensuelles» et, le cas échéant, en moins de douze mois. L'horaire à l'année permet de faire concorder au mieux durée de travail, charge de travail et besoins personnels, notamment dans le cas de projets spécifiques. La souplesse supplémentaire qu'il offre peut par exemple contribuer à faire face à des pointes saisonnières de la charge de travail. L'horaire à l'année peut toutefois aussi servir les intérêts de certains collaborateurs en leur assurant de plus longues périodes de temps libre.

Le 1^{er} janvier 2009, les modèles d'horaires de travail pour le personnel de la Confédération ont été modifiés. Le principal changement tient à l'horaire fondé sur la confiance. Celui-ci est désormais obligatoire pour les employés dont la classe de salaire est égale ou supérieure à la 30^e classe. Les employés dont la classe de salaire est comprise entre la 24^e et la 29^e (inclusive) peuvent convenir d'un horaire de travail fondé sur la confiance avec leur supérieur hiérarchique. Pour compenser les heures supplémentaires, les heures d'appoint ou un solde positif de l'horaire mobile, ces collaborateurs reçoivent une indemnité représentant 5 % du salaire annuel. Pour remplacer l'indemnité en espèces, les employés peuvent, en accord avec leur supérieur hiérarchique et à titre exceptionnel, bénéficier de dix jours de

⁵⁸ OFPER, 2003, Pour une meilleure conciliation de la vie professionnelle et privée au sein de l'administration fédérale.

compensation ou demander qu'une bonification de 100 heures de travail leur soit versée sur un compte pour congé sabbatique.

Accueil extra-familial pour enfants

Les conditions de travail offertes par la Confédération comportent notamment un soutien financier au titre de l'accueil extra-familial pour enfants. Les conditions cadres s'appliquent uniformément à toute l'administration fédérale (au sens de la LPers, art. 2, al. 1, let. a), indépendamment des solutions retenues par chaque unité administrative (département/office).

Les départements sont libres de réserver ou d'acheter dans des structures existantes des places d'accueil, d'ouvrir leurs propres crèches au profit du personnel ou d'accorder aux parents une aide financière destinée à ces structures ou à d'autres solutions d'accueil extra-familial pour enfants.

Du 1^{er} février 1998 au 31 décembre 2004, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a géré un crédit central destiné à l'accueil extrafamilial. Le 1er janvier 2005, le crédit central et les compétences en matière d'accueil extrafamilial ont été entièrement transférés de l'OFPER aux départements et à la Chancellerie fédérale. Dès lors, ces derniers pouvaient choisir les mesures qui se prêtaient le mieux à la mise en œuvre de leurs objectifs de politique du personnel (achat de places d'accueil dans des structures existantes, ouvertures de crèches au profit du personnel, octroi d'aides financières aux parents pour la garde de leurs enfants, etc.). Pour assurer une application uniforme des conditions d'accès aux prestations financières, des conditions cadre régissant le soutien financier en matière d'accueil extrafamilial sont entrées en vigueur au mois de novembre 2004.

6.7.2 Appréciation du but

Ainsi, l'atteinte de cet objectif est évaluée notamment sur la base d'une question posée dans l'enquête 2007 auprès du personnel.

Perception de la possibilité de concilier la vie professionnelle et privée

Tableau 27

Possibilité de concilier le travail avec la vie privée

Administration fédérale	4.44
Chancellerie fédérale ChF	<u>4.85</u>
DFAE	<u>4.16</u>
DFI	4.68
DFF	4.69
DFJP	4.61
DFE	4.76
DETEC	4.69
DDPS	4.22
Cash 2006	4.77

Légende Erläuterungen: $N_{\text{Administration fédérale, min}} = 13'486$, $N_{\text{Departement, min}} = 109$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\underline{x.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Möglichkeit, Arbeit und Privatleben in Einklang zu bringen: ChF-DFAE, DFAE-DFI, DFAE-DFF, DFAE-DFJP, DFAE-DFE, DFAE-DETEC, DFI-DDPS, DFF-DDPS, DFJP-DDPS, DFE-DDPS, DETEC-DDPS.

Source : Ritz und Waldner 2008

La relative bonne moyenne (4.44, *tableau 27*) obtenue montre que les conditions de travail dans l'administration permettent de bien concilier le travail et la vie privée selon les personnes interrogées. Toutefois, il est à noter que cette moyenne est clairement en-dessous du benchmark du Cash Arbeitgeber Awards.

Cinq départements ainsi que la Chancellerie fédérale sont relativement homogènes quant à l'atteinte du résultat. En comparaison à ce groupe, les appréciations au DFAE (moyenne de 4.16) et au DDPS (moyenne de 4.22) apparaissent comme relativement basses mais pas problématiques et relativement cohérentes quant aux domaines concernés (voyages, flexibilité exigée).

Le classement des offices quant à l'objectif „Work-Life-Balance“ a été effectué sur la base de la moyenne obtenue à la question.

Classement des offices par rapport au domaine Work-Life Balance

Tableau 28

	Möglichkeit, Arbeit und Privatleben in Einklang zu bringen
Top 12	
Wettbewerbskommission WEKO (DFE)	5.57
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (DFE)	5.25
Eidg. Finanzkontrolle EFK (DFF)	5.21
Eidg. Alkoholverwaltung EAV (DFF)	5.11
Bundesamt für Kommunikation BAKOM (DETEC) ⁺	4.96
Bundesamt für Sport BASPO (DDPS) ⁺	4.94
Bundesamt für Strassen ASTRA (DETEC) ⁺	4.94
Eidg. Spielbankenkommission ESChF (DFJP)	4.92
Generalsekretariat GS-DFE (DFE)	4.92
Eidg. Personalamt EPA (DFF)	4.90
Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux ALP (DFE) ⁺	4.90
Generalsekretariat GS-DETEC (DETEC)	4.90
Bottom 12	
Schweiz. Bundesarchiv BAR	4.34
Informatik Service Center ISC-DFJP (DFJP) ⁺	4.34
Politische Direktion PD (DFAE)	4.21
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL (DETEC) ⁺	4.20
Verteidigung (DDPS)	4.12
Eidg. Zollverwaltung EZV (DFF)	4.04
Vertretungen - PA I Europa, Europarat, OSZE (DFAE)	3.99
Vertretungen - PA II Amerika (DFAE)	3.95
Vertretungen - PA III UNO und andere internationale Organisationen (DFAE)	3.87
Vertretungen - PA II Afrika, Naher Osten	3.83
Generalsekretariat GS-DFAE (inkl. Sekretariat der Departementschefin) (DFAE)	3.73
Vertretungen - PA II Asien, Ozeanien (DFAE)	3.66

Légende Erläuterungen: Anzahl Ämter = 69; $N_{\text{Amt, min}} = 11$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); ⁺ = FLAG-Verwaltungseinheit.

Source : Ritz und Waldner 2008

Les résultats présentés dans le *tableau 28* montrent notamment les valeurs particulièrement élevées (supérieures à 5) obtenues par quelques offices. A l'autre extrémité du classement se trouvent des organisations, qui en raison de leur activité présentent de nombreux obstacles à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée (emplois dans le domaine de la Défense, garde-frontières à l'AFD). En outre, le classement se termine par les divisions politiques et le secrétariat général du DFAE. Ce sont les seules unités à disposer d'une moyenne en-dessous de 4. Selon le DFAE, les représentations à l'étranger sont par exemple fortement limitées dans leur marge de manœuvre, comparativement aux unités de l'administration se situant en Suisse. La surcharge de travail, les tâches à accomplir en dehors des horaires

traditionnels, ainsi que les conditions de vie plus difficiles agissent de manière négative sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Il convient de constater qu'une très grande partie des offices fédéraux obtient de bonnes valeurs en matière de Work-Life-Balance.

Les enquêtes externes effectuées en termes d'attractivité de la Confédération auprès des étudiants (chapitre 6.1) ainsi que les entretiens effectués confirment le bon niveau de possibilités offertes aux collaborateurs pour concilier leur vie professionnelle et privée. Comme dans d'autres domaines, les départements et/ou les offices ont pris des mesures particulières et ont limités ou non le choix des menus. Ces différences au niveau de la mise en œuvre ne relèvent pas de besoins spécifiques (à l'exception du DFAE) mais davantage d'une volonté ou non de communiquer ou de développer ce thème.

Le DFE déclare sur la plateforme InfoPers accorder une importance particulière à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle comme élément de marketing du personnel. La possibilité d'occuper tous les postes à temps partiel, la formule de télétravail ou de partage de poste sont des mesures destinées à permettre à l'employé d'accomplir ses tâches de manière flexible.

Le DFE a lancé en 2007 un programme nommé «conciliation de la vie professionnelle et familiale» et évalué son succès auprès des collaborateurs et des employeurs. Suite à cela, il a développé de nouvelles mesures de manière à améliorer le premier paquet de mesures.

Dans l'ensemble des organisations, étudiées dans le cadre du benchmarking, existent des modèles de temps de travail à temps partiel ainsi que d'accueil extra-familial des enfants. La Confédération n'est de loin pas en retard dans ce domaine par rapport aux entités étudiées. Par contre, l'absence de stratégie en matière de promotion de la santé au sein de la Confédération révèle le traitement indépendant de chacun des thèmes. Ainsi, les aspects de burnout, d'absences ne sont pas traités et analysés par rapport au thème de l'équilibre entre travail et vie privée.

6.7.3 Appréciation du pilotage

Le but visant la conciliation la vie professionnelle et privée n'a pas été concrétisé par des objectifs et des indicateurs. Toutefois, des mesures ont été prises et le résultat est plutôt bon. Le pilotage apparaît toutefois comme réactif au vu des exemples ci-dessous.

Suite à la décentralisation des compétences en matière d'accueil extrafamilial de l'OFPER aux départements, l'interpellation Teuscher 06.3487 du 4 octobre 2006 demandait une comparaison des dépenses totales de la Confédération avant et après la décentralisation et une éventuelle recentralisation des compétences à l'OFPER. Dans sa réponse du 8 décembre 2006, le Conseil fédéral a chargé l'OFPER de réaliser une analyse approfondie pour tirer un bilan intermédiaire après deux années de décentralisation (*tableau 28*). Puis, en décembre 2007, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur l'accueil extrafamilial pour les enfants du personnel

fédéral⁵⁹. Il y constate que les prestations relatives à la prise en charge des enfants du personnel de l'administration fédérale se sont améliorées ces deux dernières années mais que les conditions cadre régissant le soutien financier en la matière ne sont pas appliquées de la même manière par les départements. Cela concerne notamment la pratique de tarifs de remboursement différents. On constate de très forts écarts, la moyenne par bénéficiaire étant par exemple de 6'300 au DFF et de 9'400 au DFI. Dès lors, le Conseil fédéral estime que les conditions cadre doivent être revues et modifiées afin de garantir qu'il n'y aura pas de rapports de concurrence inopportuns entre les employés des différents départements. Le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral du personnel (OFPER) de les adapter jusqu'au mois de juin 2008.

Cet exemple illustre le manque de bases de décision quant à la décentralisation des compétences en la matière. Dans ce cadre, il convient aussi de mentionner les remous suite à la volonté de la Cheffe du DFE d'accorder un congé paternité. Cela a conduit à redéfinir une pratique à l'échelle de la Confédération. On assiste ainsi à de nombreuses décisions et contre-décisions, décentralisations, recentralisations (formation, crèche, congé parental)

Il est également intéressant d'analyser le pilotage du Conseil fédéral par rapport à la question des heures supplémentaires. La documentation complémentaire concernant le personnel du Compte d'Etat 2007 fait état d'une augmentation dans l'administration fédérale de 173'000 heures de travail supplémentaires. La contre-valeur de ces soldes cumulés s'élevait à quelques 292 millions de francs, ce qui correspond à une moyenne de 3,5 semaines par collaborateur. Au regard de ces chiffres, le Conseil fédéral a pris un certain nombre de mesures qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (versement d'une indemnité en espèces plutôt qu'une compensation en heures, modification de la réglementation concernant l'horaire de travail fondé sur la confiance).

En termes de pilotage, il convient de s'interroger sur ces décisions. En effet, si l'on comprend les raisons de ces décisions (résorber le problème des soldes d'heures supplémentaires et de vacances), elles apparaissent comme ayant été prises de manière totalement isolées, c'est-à-dire sans analyser leur cohérence avec la politique du personnel et le positionnement de la Confédération. La réforme de l'administration, les réductions d'effectifs ont conduit à une relative surcharge de travail, à la base de ces heures supplémentaires.

Ainsi, en réglant le problème des heures supplémentaires on affaiblit l'attraction et la compétitivité de la Confédération sur le marché du travail, en tout cas en communiquant que le contrat basé sur la confiance est mis en place pour régler le problème des heures supplémentaires et non comme mesure pour récompenser les cadres ou pour s'adapter à leurs activités.

⁵⁹ Rapport du Conseil fédéral sur l'accueil extrafamilial pour les enfants du personnel de l'administration fédérale. Complément à l'interpellation Teuscher 06.3487 du 4 octobre 2006.

6.7.4 Synthèse

L'objectif visant à concilier vie professionnelle et privée peut être apprécié comme étant atteint de manière bonne à très bonne.

L'appréciation portée par le personnel de la Confédération montre que les conditions de travail dans l'administration permettent de bien concilier le travail et la vie privée (moyenne de 4.44). Certains offices obtiennent de très hautes valeurs alors que certaines unités (essentiellement du DFAE) ont des résultats insatisfaisants mais explicables par leurs spécificités.

Le pilotage en la matière n'apparaît pas en adéquation avec l'importance stratégique que ce domaine constitue, notamment en termes d'attractivité de la Confédération. On constate un manque de bases de décision, et de réflexion d'ensemble ainsi que le caractère réactif du Conseil fédéral par rapport à ces problématiques.

Conciliation vie professionnelle et privée : résultats synthétiques

Tableau 29

	Rubrique	Résultats
Enquête auprès du personnel	Atteinte de l'objectif selon enquête	Bonne à très bonne
	Différences entre départements	Importantes
	Départements se distinguant par une bonne appréciation	ChF, DFE
	Départements se distinguant par une mauvaise appréciation	DFAE, DDPS
	Différences entre offices	Importantes
Benchmark	Comparaison par rapport aux benchmarks	Systemes relativement comparables. Manque la gestion des absences et le lien avec la promotion de la santé au travail au niveau de la Confédération
Pilotage (appréciation synthétique)	Indicateurs	Aucun
	Reporting	Faible
	Ajustement	Manque de cohérence
	Pilotage par le Conseil fédéral et le DFF	Mauvais, manque liaison avec les autres objectifs et autres instruments

Source : CPA 2009

6.8 Satisfaction, motivation et résignation

Les différentes dimensions analysées précédemment (chapitres 6.1 à 6.7) influencent les indicateurs finaux de ce présent chapitre, à savoir la satisfaction, la motivation et la résignation. Ces trois variables sont celles qui sont classiquement considérées comme indicateurs d'effets au niveau des ressources humaines.

6.8.1 Description

Un haut niveau de satisfaction et de motivation ainsi qu'un bas niveau de résignation constituent des signes de succès de la mise œuvre de la politique du personnel pour l'employeur car ils influencent de manière positive l'engagement du personnel, sa fluctuation et son absentéisme.

Ces trois dimensions ont été analysées dans le cadre de l'enquête du personnel de la Confédération.

6.8.2 Appréciation des effets

Les résultats au niveau de la satisfaction au travail dans l'administration fédérale sont tout juste suffisants. La moyenne de 4.14 est certes positive (*tableau 30*), mais par rapport aux valeurs obtenues lors des enquêtes 2004 et 2005, elle a diminué. En outre, la satisfaction à la Confédération est nettement en-dessous des valeurs du Benchmark Cash.

Satisfaction, motivation et résignation

Tableau 30

	Zufriedenheit	Motivation ⁶⁰	Resignation ⁶¹
Administration fédérale	4.14	4.79	4.46
ChF	4.19	4.73	4.43
DFAE	<u>3.96</u>	4.82	4.45
DFI	4.04	4.71	4.51
DFE	4.09	4.71	<u>4.38</u>
DFJP	3.97	<u>4.70</u>	4.45
DFE	<u>4.37</u>	4.78	4.60
DETEC	4.25	4.75	<u>4.62</u>
DDPS	4.14	<u>4.86</u>	4.42
Administration fédérale 2005	4.24		4.33
Administration fédérale 2004	4.29		4.61
Cash 2006	4.70	5.12	
Vergleichsunternehmen 1	4.41		
Vergleichsunternehmen 2	3.98		... ⁶²

Légende $N_{\text{Bundesverwaltung, min}} = 13'294$, $N_{\text{Département, min}} = 105$ (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\underline{x.xx}$ = höchster Wert, $\overline{x.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung).

Signifikante Unterschiede zwischen Departementen auf dem .05-Niveau: Zufriedenheit: EDA-EVD, EDA-UVEK, EDA-VBS, EDI-EVD, EDI-UVEK, EFD-EVD, EJPD-EVD, EVD-VBS. Motivation: EDI-VBS, EFD-VBS. Resignation: EFD-EVD, EFD-UVEK, EVD-VBS, UVEK-VBS.

Source : Ritz und Waldner 2008

Entre départements, les différences sont modérées. Alors que le DFE se situe clairement en tête, les valeurs du DFE et du DFJP sont en-dessous de 4.

La motivation décrit l'engagement et l'identification avec l'organisation. La motivation est plutôt haute à la Confédération (moyenne de 4.79). Cette moyenne est expliquée par le haut sentiment d'appartenance des collaborateurs à leur unité d'organisation

Une haute valeur de l'indicateur relatif à la résignation doit être analysée comme étant positif, soit une faible résignation de la part du personnel. Au niveau de la Confédération, la résignation peut être considérée comme basse (moyenne de 4.46). Depuis 2005, le niveau de résignation s'est développé positivement, mais est

⁶⁰ Als Motivation wird an dieser Stelle das affektive Commitment verwendet. Im Unterschied zur Zusammensetzung des affektiven Commitments, wie es im Evaluationsbericht zur Personalbefragung 2007 definiert wurde, verwendet dieser Bericht ein inhaltlich vom affektiven Commitment abweichendes Item weniger, weshalb die Werte nicht direkt vergleichbar sind.

⁶¹ Hohe Werte bedeuten eine tiefe Resignation. Hohe Werte sind daher aus Organisationssicht wünschenswert.

⁶² Ein Vergleichswert auf Basis von nur zwei Items des insgesamt aus vier Fragen bestehenden Resignationswertes der Bundesverwaltung ist möglich. In diesen zwei Dimensionen liegt der Mittelwert der Resignation des Bundes bei 4.25, beim Vergleichsunternehmen 2 jedoch bei 4.05. Die Resignation ist mit a.W. im Vergleichsunternehmen höher.

toutefois plus élevé qu'en 2004. Le DFE et le DETEC se caractérisent par des résultats très positifs.

Les résultats peuvent de manière générale être considérés comme satisfaisants. Les valeurs indiquent une satisfaction suffisante, de hauts niveaux d'engagement et d'identification ainsi qu'une résignation relativement basse. Par contre, les niveaux atteints par les benchmarks montrent que la Confédération dispose de potentiels d'améliorations.

Les unités d'organisation ont été classées selon la moyenne des différents résultats aux trois dimensions étudiées. Le *tableau 31*, montre des différences manifestes dans le résultat global obtenu. Alors que la grande partie des unités d'organisation se situe aux alentours d'une moyenne de 4.3 à 4.5, quelques offices se distinguent par des moyennes plus fortement positives alors qu'un très petit nombre d'unités se situent en-dessous de 4.2 et indiquent des problèmes potentiels au niveau de l'engagement au travail en tous cas pour les plus mauvaises.

Classement des offices selon la satisfaction, la motivation et la résignation

Tableau 31

	Zufriedenheit	Motivation	Resignation	Durchschnitt
Top 12				
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (EVD)	4.93	5.25	4.83	5.00
Wettbewerbskommission WEKO (EVD)	5.05	4.89	4.81	4.91
Bundesamt für Sport BASPO (VBS) +	4.79	5.15	4.76	4.90
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau EBG (EDI)	4.38	5.35	4.93	4.89
Bundesamt für Strassen ASTRA (DETEC) +	4.77	4.85	4.85	4.82
Bundesamt für Metrologie METAS (EJPD) +	4.47	5.22	4.77	4.82
Nationalgestüt Avenches HNS (EVD) +	4.65	5.20	4.36	4.74
Eidg. Alkoholverwaltung EAV (EFD)	4.43	5.12	4.62	4.72
Direktion für Völkerrecht DV (EDA)	4.22	5.12	4.82	4.72
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT (EVD)	4.54	4.82	4.80	4.72
Generalsekretariat GS-EVD (EVD)	4.56	4.91	4.67	4.71
Eidg. Finanzkontrolle EFK (EFD)	4.56	4.93	4.63	4.71
Bottom 12				
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL (UVEK) +	3.79	4.54	4.55	4.29
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF (EDI)	3.84	4.55	4.44	4.28
Eidg. Zollverwaltung EZV (EFD)	3.96	4.78	4.08	4.27
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (EDI)	3.86	4.49	4.48	4.27
Schweiz. Bundesarchiv BAR (EDI)	3.43	4.84	4.50	4.26
Generalsekretariat GS-EDA (inkl. Sekretariat der Departementschefin) (EDA)	3.54	4.49	4.54	4.19
Staatssekretariat STS (EDA)	3.76	4.65	4.16	4.19
Eidg. Steuerverwaltung ESTV	3.80	4.50	4.24	4.18
Eidg. Spielbankenkommission ESBK	3.94	4.29	4.29	4.17
Bundesamt für Statistik BFS	3.74	4.53	4.24	4.17
Bundesamt für Migration BFM	3.66	4.44	4.14	4.08
ISCeco = EVD IT ⁺	3.64	4.11	4.14	3.96

Légende Anzahl Ämter = 69, N/Amt, min = 12 (vgl. für N je Einheit auch Anhang 1); $\underline{x.xx}$ = höchster Wert, $\underline{x.xx}$ = tiefster Wert; alle Antworten auf einer Skala von 1 (tiefste Bewertung) bis 6 (höchste Bewertung); + = FLAG-Verwaltungseinheit.

Source : Ritz und Waldner 2008

6.8.3 Appréciation du pilotage

La satisfaction, la motivation et la désignation ne font pas l'objet d'un pilotage spécifique au niveau de la Confédération. L'évolution de ces dimensions sont connues par les enquêtes menées auprès du personnel de la Confédération mais ne font pas l'objet d'une réflexion ou de mesures à l'échelle du Conseil fédéral.

Par contre, les départements et les offices fédéraux sont beaucoup plus sensibles à ces valeurs ainsi qu'à leur évolution. Les causes sont souvent identifiées dans d'autres champs de la politique du personnel.

7 Conclusion

L'introduction en 2002 de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) a conféré une grande marge de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines et davantage de flexibilité aux employeurs. Le projet de révision actuel de la LPers n'apparaît pas comme prioritaire bien qu'il s'attaque à la résolution de problèmes reconnus au niveau de certains processus bien précis (processus de licenciement notamment). Sa mise à l'ordre du jour et son retrait actuel témoignent du déficit de pilotage de la part du DFF ainsi que du Conseil fédéral.

Fixés dans la loi, les buts de la politique du personnel sont clairs et modernes. Par contre, la stratégie visant à les atteindre n'est pas transparente. Le DFF a probablement voulu concrétiser la stratégie, mais celle-ci se retrouve dispersée dans de nombreux documents dont l'importance, l'articulation et la validité ne sont pas claires. En outre, dans l'ensemble de ces documents, on constate une absence d'ancrage stratégique de la stratégie des ressources humaines.

Les manques d'engagement et de concrétisation quant au développement d'une véritable stratégie et politique du personnel pour l'ensemble de l'administration sont manifestes. Ils expliquent en partie le développement de stratégies individuelles de la part des départements et des offices fédéraux. Ces stratégies sont aussi parfois le fruit d'une vision et d'un véritable engagement de la part des départements et des offices. Les offices sont du reste les unités d'organisations à l'échelle desquelles la plus grande cohérence existe. C'est d'ailleurs à ce niveau que se concrétisent les véritables enjeux de la gestion des ressources humaines : engager les bonnes personnes, développer leurs compétences en adéquation avec les besoins de l'office, les motiver, fournir les prestations de manière efficiente, etc.

L'organisation et la répartition des compétences entre le Conseil fédéral, le DFF, les départements et unités d'organisation, en matière de ressources humaines posent deux problèmes majeurs. Premièrement, il est difficile de pouvoir concilier « marge de manœuvre », « équité » pour le personnel et « efficacité » de l'organisation. Tant les règles devant être respectées par tous, que la marge de manœuvre confiée ne sont pas suffisamment claires. Deuxièmement, la répartition des compétences est actuellement dépendante des départements qui délèguent ou non ces compétences aux offices fédéraux. La répartition des compétences devrait plutôt reposer sur des critères objectifs, c'est-à-dire des motifs d'efficacité, d'adéquation, de bonnes pratiques (de gestion) et ne pas dépendre de l'unique volonté du chef du département. Ces problèmes d'organisation et de répartition des compétences sont une autre illustration du manque d'engagement du Conseil fédéral.

Au vu de ces problèmes, le pilotage du Conseil fédéral et celui du DFF sont insuffisants. Ils font l'objet de critiques à toutes les étapes du cycle de pilotage : seul un certain nombre des buts sont concrétisés et font l'objet d'indicateurs ; seule une partie des objectifs sont suivis, font l'objet de reporting et de mesures d'ajustements. Certes des mesures sont prises (salaires des cadres), des évaluations sont effectuées (enquête auprès du personnel), mais la cohérence, la continuité, le calendrier ainsi que la communication des décisions sont mauvais. Il doit être par conséquent opéré un jugement insatisfaisant du pilotage de la politique du personnel de la part du Conseil fédéral et du DFF. Il est à relever qu'avant la mise en œuvre de la réforme de l'administration fédérale, l'OFPER jouait un rôle plus important en matière de pilotage. Depuis son affaiblissement, ce rôle n'a pas été repris, ni par le DFF, ni par le Conseil fédéral.

L'analyse des résultats quant à l'atteinte des buts visés par la politique du personnel de la Confédération montre que ces buts sont généralement atteints de manière suffisante à bonne mais que le pilotage de ces buts n'est pas satisfaisant voire inexistant (*tableau 32*).

Atteinte et pilotage des buts de la LPers

Tableau 32

Buts selon LPers	Atteinte du but*	Pilotage**
Recrutement et fidélisation du personnel	Juste suffisant	Faible
Système salarial	Bon	Mauvais
Système d'évaluation des prestations	Bon	Moyen
Développement professionnel	Satisfaisant à bon	Mauvais
Relève des cadres et développement des capacités de gestion	Satisfaisant	Mauvais
Egalité des chances, traitement équitable entre femmes et hommes	Bon à très bon	Bon
Conciliation vie professionnelle et privée	Bon à très bon	Mauvais

Légendes * L'appréciation de l'atteinte des buts est essentiellement basée sur les résultats de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération

** L'appréciation du pilotage des buts est basée sur les entretiens et l'analyse documentaire

Source : CPA 2009

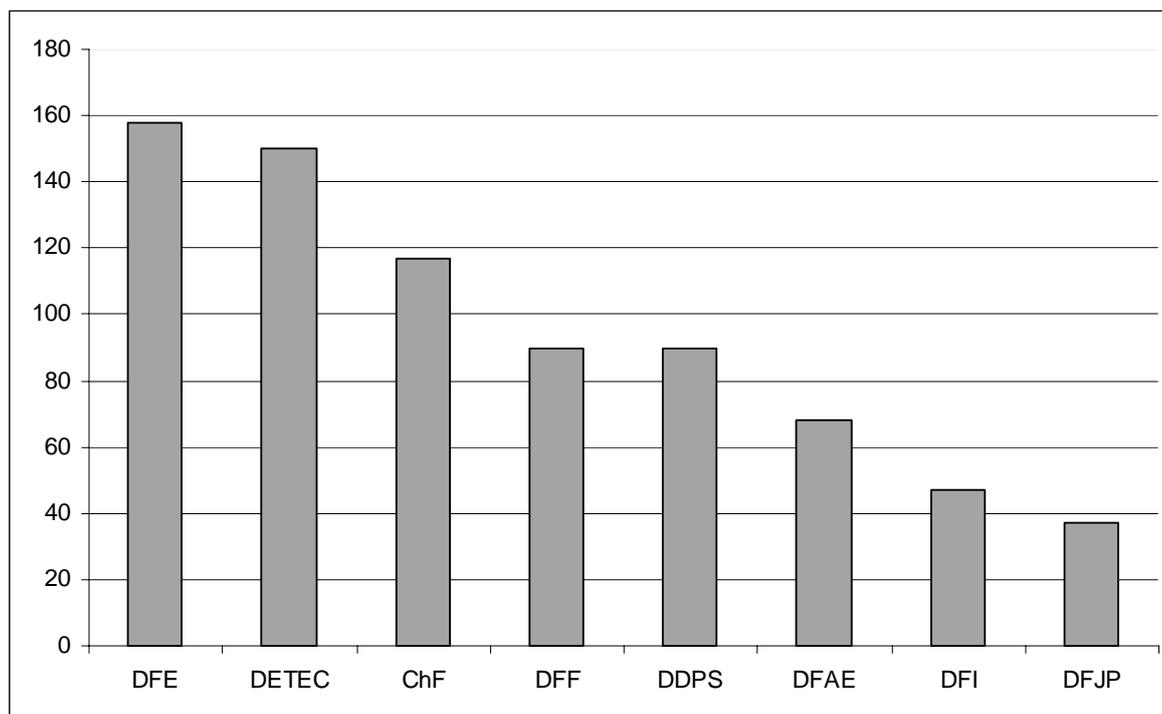
De plus, lors qu'un but ou un instrument fait l'objet d'une intervention de la part du Conseil fédéral, ses décisions souffrent d'un manque de stratégie d'ensemble. La résolution d'un problème n'est pas toujours cohérente avec les autres objectifs ou avec les enjeux actuels de la politique du personnel.

Les différences entre départements sont importantes et ne doivent pas être dissimulées par l'appréciation plutôt positive au niveau global de l'atteinte des résultats. En effet, les conclusions générales et les réflexions basées uniquement sur des moyennes au niveau de la Confédération ne font pas sens dès lors que l'on a décentralisé une grande partie de la mise en œuvre. A partir du moment où les compétences ont été transmises aux départements et aux offices fédéraux le cas échéant, c'est à ces niveaux-là qu'il peut exister une cohérence entre les mesures mises en œuvre et les résultats obtenus (*illustration 14*). L'illustration ci-dessous repose sur des chiffres de 2007. Actuellement, l'image est vraisemblablement très différente mais la présente évaluation ne visait pas à rendre compte de la situation

précise de chaque département ou de leur classement. Ainsi, malgré des résultats et un classement probablement modifiés, les considérations émises ci-dessus restent identiques (absence de pilotage, grandes différences dans la mise en œuvre). Les grandes différences entre départements et entre offices sans mesures de corrections soulèvent une nouvelle fois l'absence de pilotage du Conseil fédéral sur ces questions.

Atteinte différenciée des buts par les départements (classement selon enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération)

Illustration 14



Remarque Les départements ont été classés d'après le classement obtenu quant à l'atteinte des différents objectifs. Un département classé premier reçoit 8 points, inversement, un département classé 8^{ème} reçoit 1 point. 27 variables de l'enquête auprès du personnel liées aux buts étudiés ont été prises en compte. Le maximum de points potentiels est donc 216 (27x8), le minimum étant 27.

Source : CPA 2009

Ainsi, il apparaît que les conditions de travail (salaires, équilibre vie professionnelle et privée, formation) sont relativement bonnes à la Confédération en tout cas pour les collaborateurs ni cadres, ni spécialistes. Le problème principal de la politique du personnel de la Confédération ne réside dès lors pas dans ces conditions mais essentiellement dans le manque de pilotage, d'une définition d'une stratégie RH assortie d'objectifs, d'une répartition claire des compétences, de communication et de reconnaissance de la part des plus hautes instances de la Confédération.

Ceci est d'autant plus surprenant que le Conseil fédéral lui-même estimait dans son message relatif à la loi sur le personnel de la Confédération que la grande marge de manœuvre des employeurs exigerait désormais un renforcement du Conseil fédéral en tant qu'organe de pilotage de la politique du personnel. Au regard de cette évaluation, ceci n'est de loin pas le cas.

Abréviations

ACC	Association des cadres de la Confédération
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
APC	Association du personnel de la Confédération
BAS	Comité de suivi des partenaires sociaux
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Chf	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CRH	Conférence des ressources humaines
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
GMEB	Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire
GRH	Gestion des ressources humaines
LPers	Loi fédérale sur le personnel
Metas	Office fédéral de métrologie
ODM	Office fédéral des migrations
ODT	Office du développement territorial
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFL	Office fédéral du logement
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
O-Opers	Ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
RH	Ressources humaines

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SSP	Syndicat des services publics
USS	Union syndicale suisse

Bibliographie

DDPS (Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports), 2007, Stratégies du personnel DDPS 2008-2011. Berne.

Emery, Yves / Giaque, David, 2005, Paradoxes de la gestion publique Paris : L'Harmattan.

Emery, Yves / Giaque, David, 2007, Dilemmes de la GRH publique. Le Mont : LEP Editions.

Emery, Yves / Gonin, François, 2006, Dynamiser la gestion des ressources humaines. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Emery, Yves / Lambelet Rossi, Laurence, 2000 : Les politiques du personnel : conception, analyse et recommandations. Cahier de l'IDHEAP 192/2000. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.

Emery, Yves, 2003 : Renouveler la gestion des ressources humaines. Une approche axée sur la valeur ajoutée pour les organismes publics et les entreprises privées. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Ernst & Young SA, 2009, Benchmark de la politique du personnel (rapport de travail à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration, non publié)

Giaque David, 2003, La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle. Paris : L'Harmattan.

Le Délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, 2007, Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007. Berne.

OFPER / PricewaterhouseCoopers, 2005, Etude comparative des salaires, réalisée à partir de fonctions sélectionnées de l'administration fédérale et de fonctions équivalentes de l'économie privée. Berne.

OFPER, 2003, Développement du personnel dans l'administration fédérale. Concept approuvé par le DFF le 30 octobre 2003. Prise de connaissance du Conseil fédéral le 19 novembre 2003. Berne.

OFPER, 2003, Pour une meilleure conciliation de la vie professionnelle et privée au sein de l'administration fédérale. Berne.

OFPER, 2004, Conditions cadres régissant le soutien financier en matière d'accueil extra-familial pour enfants apport aux employés de l'administration fédérale, novembre 2004. Berne.

OFPER, 2004, Développement des cadres dans l'administration fédérale. Rapport d'évaluation. Berne.

OFPER, 2004, L'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale. Rapport d'évaluation. Berne.

OFPER, 2004, Politique du personnel de l'administration fédérale. Rapport d'évaluation concernant l'enquête 2004 auprès du personnel et l'assurance qualité NSS. Berne.

OFPER, 2005, Politique du personnel de l'administration fédérale. Rapport d'évaluation de l'enquête 2005 portant principalement sur l'entretien avec le/la collaborateur/trice et l'évaluation personnelle. Berne.

OFPER, 2005, Politique du personnel. Reporting 2004 selon l'art. 5 LPers. Rapport à l'attention du Parlement. Berne.

OFPER, 2005, Rapport d'évaluation de l'enquête 2005 portant principalement sur l'entretien avec le/la collaborateur/trice et l'évaluation personnelle. Résumé et perspectives concernant la politique du personnel. Berne.

OFPER, 2005, Synthèse des études comparatives effectuées sur commande de l'administration en 2005. Etude comparative des salaires portant sur des fonctions sélectionnées de l'administration fédérale et des fonctions équivalentes dans l'économie privée et les cantons. Etude comparative du marché concernant PUBLICA : comparaison des plans de prévoyance existants ou prévus avec ceux d'autres institutions de prévoyance. Berne.

OFPER, 2005, Synthèse des études comparatives effectuées sur commande de l'administration en 2005. Berne.

OFPER, 2006, Analyse des causes et des mesures concernant l'enquête 2005 auprès du personnel de l'administration fédérale. Berne.

OFPER, 2006, HRM-Cockpit, Tableau de bord GRH 2006, Human Resources Management, Gestion des ressources humaines. Berne.

OFPER, 2006, Rapport sur les salaires des cadres. Rapport à l'intention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances des chambres fédérales (DeFin). Berne.

OFPER, 2006, Staatsrechnung 2005. Zusatzdokumentation zum Personal. Berne.

OFPER, 2007, Chiffres clés en matière de gestion du personnel 2007. Berne.

OFPER, 2007, Compte d'Etat 2006. Documentation complémentaire concernant le personnel. Berne.

OFPER, 2008, Rapport sur les mesures d'optimisation faisant suite à l'enquête 2007 auprès du personnel de l'administration fédérale, juin 2008. Berne.

OFPER, 2008, The Universum Graduate Survey - Zusammenfassung Ergebnisse 2008. Berne.

OFPER, 2009, Rapport sur la gestion du personnel, Exercice 2008. Berne.

PricewaterhouseCoopers, 2005, Etude comparative des salaires, réalisée à partir de fonctions sélectionnées de l'administration fédérale et de fonctions équivalentes de l'économie privée. Berne.

Rapport du Conseil fédéral sur l'accueil extrafamilial pour les enfants du personnel de l'administration fédérale. Complément à l'interpellation Teuscher 06.3487 du 4 octobre 2006. Conseil fédéral, décembre 2008.

Ritz, Adrian / Waldner, Christian, 2008, Analyse der Daten der Bundespersonalbefragung 2007. Endversion vom 14. November 2008 zu Händen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern (non publié).

TrustMark CFI, 2006, Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung. Im Auftrag des EPA. Report für Parlamentsdienste PD. Berne.

Ulrich, Dave, (1997, Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Annexe 1 : Liste des interlocuteurs

Baud-Pedrolini Ghita	Cheffe du Service du personnel, Services du Parlement, Berne
Bietenhard Sonja	Secrétaire générale, Département fédéral de justice et police, Berne
Bock Christian	Directeur, METAS, Wabern
Brändle Sissy	Cheffe du personnel, Secrétariat général, Département fédéral de l'intérieur, Berne
Büttiker Peter	Président central, Association des cadres de la Confédération
Chassot François	Chef suppléant Affaires juridiques, Défense, Berne
Chavaz Jacques	Chef des ressources humaines, Secrétariat général, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Berne
Combernous Pierre	Directeur suppléant, Office fédéral de l'agriculture, Berne
Dumermuth Martin	Chef de la Division politique II Asie/Océanie, Direction Politique, Berne
Eicher André	Directeur, Office fédéral de la communication, Bienne
Emery Yves	Secrétaire Central, Garanto, Berne
Feller Martin	Professeur, Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens
Fuchs Christine	Chef Ressources humaines, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, Berne
Furgler Dominik	Cheffe Finances et ressources humaines, Office fédéral de la communication, Bienne
Gafner Daniel	Directeur suppléant, Direction des ressources et du réseau extérieur, Berne
Gerber Hugo,	Chef du personnel, Défense, Berne
Glauser Hanspeter	Président, Transfair, Berne
Gross Meier Nicole	Chef de la division du personnel, Administration fédérale des douanes, Berne
Gugger Bruckdorfer Eveline	Cheffe du Développement du personnel, Direction des ressources et du réseau extérieur, Berne
Gurtner Peter	Vice-directrice, Office fédéral des migrations, Berne
Gut Juan Felix	Directeur, Office fédéral du logement, Granges
Hämmerli Roland	Directeur a.i., Office fédéral du personnel, Berne
Hauser-Schönbächler Gerhard	Chef du personnel, secrétariat général, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Berne
	Président, SSP région Berne

Herren Walter	Chef du personnel, secrétariat général, Département fédéral des finances, Berne
Herzog Patrizia	Cheffe du personnel, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne
Hostettler Andreas	Chef du personnel, Administration fédérale des finances, Berne
Hubacher Ulrich	Secrétaire général suppléant, Secrétariat général, Département fédéral de l'économie, Berne
Jakob Christof	Secrétaire, SSP région Berne
Jauslin Jean-Frédéric	Directeur, Office fédéral de la culture, Berne
Lauener Marc	Chef de section, Ressources humaines et logistique, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, Berne
Lombardi Roberto	Vice-directeur, Office fédéral du personnel, Berne
Maeder Charly	Ancien Chef du personnel et actuel consultant, Administration fédérale des contributions, Berne
Maurer Marcus	Chef du personnel, armasuisse, Berne
Merz Turkmani Gabrielle	Responsable Développement du personnel, Office fédéral du personnel, Berne
Meyer Markus	Président central, Swisspersona, Bösinggen
Müller Hans	Secrétaire général, Association du personnel de la Confédération, Ostermundigen
Raschlé Corinne	Responsable de secteur, droit du personnel, Office fédéral du personnel, Berne
Richard Philippe	Vice-directeur, METAS, Wabern
Ritz Adrian	Professeur, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Berne
Rumley Pierre-Alain	Directeur, Office fédéral du développement territorial, Ittigen
Schaerer Barbara	Directrice, Office fédéral du personnel, Berne
Schmutz Thomas	Vice-directeur, Office fédéral du personnel, Berne
Sprecher Andreas	Chef de la division ressources et logistique, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Stäuble Katrin	Responsable, Consultation sociale, Office fédéral du personnel, Berne
Streit Barbara	Responsable du personnel, Office fédéral des routes, Ittigen
Suter Tejada Sybille	Cheffe du personnel, Direction du développement et de la coopération, Berne
Thurnherr Walter	Secrétaire général, Département fédéral de l'économie, Berne
Uster Rolf	Président central, Garanto, MuttENZ
VeZ Jean-Luc	Directeur, Office fédéral de la police, Berne
Voumard Pierre-Albert	Chef de division, MedicalService, Berne

Wehrle Daniel	Chef de la section Personnel et organisation, Office fédéral de la santé publique, Berne
Wenger Hans-Rudolf	Chef des services internes, Chancellerie fédérale, Berne
Wolffers Felix	Chef de division, Ressources, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, Berne
Wullschleger Schneider Andrea	Controlling du personnel, Office fédéral du personnel, Berne
Wüthrich Brigitte	Cheffe des ressources humaines, Secrétariat général, Département fédéral de justice et police, Berne
Wüthrich Daniel	Chef des ressources humaines, Secrétariat général, Département fédéral de l'économie, Berne
Zimmermann Rolf	Premier secrétaire, Union syndicale suisse, Berne

Annexe 2 : Benchmarking

Entités choisies pour le benchmark Sous-titre de l'annexe

Canton de Zurich (critère : un grand canton) :

Le canton de Zurich, de par la taille importante de son administration et la palette de services proposés, représente une collectivité publique significative à intégrer au comparatif. L'administration du canton de Zurich emploie environ 31'000 collaborateurs dans 80 unités administratives.

CFF (critère : une grande entreprise mixte) :

Ancienne régie fédérale, les CFF se sont transformés le 1er janvier 1999 en une société anonyme détenue à 100% par la Confédération. Obéissant à une réglementation fédérale spéciale, les CFF revêtent le statut d'une société anonyme de droit public. Tous les quatre ans, la Confédération fixe les objectifs des CFF. Sur la base de ces décisions, le Conseil d'administration de la SA CFF définit la stratégie de l'entreprise. C'est à la Direction de l'entreprise qu'incombe la mise en œuvre de cette stratégie. Forte de 27'000 collaborateurs, la grande majorité de son personnel est soumise à la loi fédérale sur le personnel ainsi qu'à la convention collective de son secteur.

Ernst & Young SA (critère : une grande entreprise multiservices) :

Ernst & Young est l'une des grandes entreprises de son domaine d'activité. Elle propose des services variés comme le conseil juridique ou fiscal ainsi que des prestations d'audits et de révision. Elle possède également des structures internes qui s'occupent par exemple de l'informatique, de la formation du personnel, de la publicité et marketing, etc. Active dans toute la Suisse et également à l'étranger, elle couvre un territoire multiculturel et plurilingue. Elle compte près de 2'000 collaborateurs en Suisse et 130'000 dans le monde. Comme toute entreprise tertiaire, le personnel est la ressource principale de l'entreprise.

Canton de Zoug :

Le canton de Zoug a été intégré au comparatif en raison de la réforme de sa politique du personnel qu'il a récemment entamé. En outre sa dimension réduite (environ 2'000 collaborateurs), laisse supposer une plus grande flexibilité et de rapidité de mise en œuvre de réformes.

Annexe 3 : Principes directeurs généraux

(Approuvés par le Conseil fédéral le 19 novembre 2003. Entrés en vigueur le 1er janvier 2004)

1. Nous sommes un employeur attrayant sur le marché du travail et veillons à proposer un cadre de travail stimulant, des tâches motivantes et des possibilités de développement.
2. Nous pensons et agissons en fonction des prestations à fournir et jouissons d'une bonne renommée en ce qui concerne la qualité de nos services.
3. Dans le domaine de la politique du personnel également, nous utilisons les deniers publics de manière économe, ciblée et efficace.
4. Nous considérons que l'administration fédérale est une organisation en apprentissage permanent. Notre savoir et nos expériences servent au développement de l'institution et des individus qui la constituent. Nous considérons les erreurs comme des occasions d'apprendre et de s'améliorer.
5. Nous encourageons la polyvalence et la mobilité professionnelle de nos collaboratrices et de nos collaborateurs, dont nous cherchons à développer la compétitivité sur le marché du travail.
6. Nous respectons la personnalité de nos collaboratrices et de nos collaborateurs et en tenons compte dans le travail au quotidien ainsi que dans les rapports hiérarchiques.
7. Nous veillons à ce que toute personne ait les mêmes chances au niveau professionnel, indépendamment de son sexe, de sa langue maternelle, de son âge et ou de son style de vie et nous nous efforçons de permettre à celles et à ceux qui ont une capacité de travail réduite de s'insérer dans le monde professionnel.
8. Nous ne tolérons ni le harcèlement sexuel, ni le mobbing, ni le racisme. Notre comportement n'offre aucune place à l'arbitraire ou à la corruption.
9. Dans nos rapports avec nos collaboratrices et nos collaborateurs, nous encourageons la créativité ainsi que l'esprit d'initiative et d'innovation et veillons à instaurer un climat de confiance mutuelle.
10. Nous considérons que la pratique du feed-back est l'expression d'une estime réciproque et qu'elle est nécessaire à une collaboration constructive.
11. Nous visons à des relations de travail à long terme avec nos collaboratrices et nos collaborateurs et assumons envers eux notre responsabilité sur le plan social.
12. Nous accordons une grande importance au partenariat social et impliquons à temps les associations du personnel de la Confédération dans la prise de décisions importantes.

Annexe 4 : Structure organisationnelle de l'OFPER

La structure organisationnelle de l'Office fédéral du personnel OFPER comprend quatre domaines d'activité. Le service de communication et d'information du personnel et la consultation sociale pour le personnel fédéral (CS) sont quant à eux directement subordonnés à la directrice. Enfin, le service de médiation pour le personnel de la Confédération est rattaché administrativement à l'OFPER. La direction est responsable de la politique du personnel de la Confédération et de sa mise en œuvre cohérente; elle assume la responsabilité générale des activités de l'office.

Le domaine d'activité « bases et produits » est responsable du noyau dur de la politique du personnel, soit les processus "Recrutement du personnel" (recherche, sélection, engagement, mise au courant, etc.), "Conduite du personnel" (conventions d'objectifs, évaluations, gestion de la diversité, affectation et fidélisation du personnel, sécurité et santé au travail, etc.), "Rémunération et prévoyance du personnel" (évaluation des fonctions, définition des salaires et évolution salariale, autres mesures salariales, prévoyance professionnelle, etc.), "Départs du personnel" (résiliation des rapports de service, mise à l'invalidité, décès, etc.), "Droit du personnel" (élaboration et interprétation du droit, conseils juridiques, procédure et voies de recours, etc.) et "Marketing du personnel" (acquisitions sur les marchés de l'emploi interne et externe, etc.). A cet effet il conçoit et gère les produits, les bases juridiques, les instruments et les systèmes nécessaires.

Le domaine d'activité « gestion et controlling du personnel » veille à ce que la Confédération dispose des ressources en personnel nécessaires à l'exécution des tâches qui lui incombent, que la diligence de rigueur soit observée et qu'il soit rendu compte de façon transparente de l'utilisation de ces ressources.

Le domaine d'activité « développement du personnel » est le centre de compétences pour la formation des cadres au plus haut niveau, des cadres et des spécialistes du personnel. Il soutient l'orientation stratégique de l'administration fédérale au moyen des prestations de formation ciblées sur des stratégies et des thèmes propres à la Confédération, et encourage la mise en réseau et le transfert des connaissances. Ses priorités thématiques sont la conduite et la gestion du personnel. Ce domaine d'activité est en outre chargé de mettre en œuvre la politique de formation professionnelle de l'administration fédérale et de coordonner les mesures correspondantes.

Le domaine d'activité « support » se charge de toutes les prestations de soutien qui permettent à la direction de l'OFPER et aux divers domaines d'activité d'accomplir les tâches essentielles définies dans les processus de RH. Il est également responsable de l'exploitation des applications de BV PLUS, le système informatisé de gestion des ressources en personnel de l'administration fédérale.

Annexe 5 : Description des données de l'enquête 2007 auprès du personnel

(Ritz et Waldner 2008)

	Questionnaires remplis	Genre		Cadres	
		F	H	Non	Oui
ChF	109	47	59	51	54
DFAE	973	428	527	557	401
DFI	1238	598	614	813	376
DFF	1646	518	1090	1134	466
DFJP	810	279	505	369	411
DFE	1253	510	725	682	521
DETEC	1172	341	816	492	653
DDPS	6036	712	5236	4566	1271

	Nombre de questionnaires remplis	Genre		Cadres	
		F	H	Non	Oui
armasuisse ar (inkl. swisstopo) (VBS)	587	101	474	368	205
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (EFD)	151	25	124	125	25
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT (EVD)	112	65	47	54	58
Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS (VBS) ⁺	189	38	147	108	69
Bundesamt für Energie BFE (UVEK)	82	30	52	33	46
Bundesamt für Gesundheit BAG (EDI)	305	149	149	145	150
Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT (EVD)	172	26	145	139	32
Bundesamt für Justiz BJ (EJPD)	112	57	51	36	72
Bundesamt für Kommunikation BAKOM (UVEK)	172	57	112	85	80
Bundesamt für Kultur BAK (EDI)	218	129	84	181	22
Bundesamt für Landwirtschaft BLW (EVD)	174	69	103	93	78
Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz (EDI) ⁺	181	41	137	141	31
Bundesamt für Metrologie METAS (EJPD) ⁺	99	9	88	59	35
Bundesamt für Migration BFM (EJPD)	119	58	57	72	43
Bundesamt für Polizei fedpol (EJPD)	211	53	153	69	139
Bundesamt für Privatversicherungen BPV (BPV)	51	16	32	11	37
Bundesamt für Raumentwicklung ARE (UVEK)	41	17	24	11	28
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (EDI)	153	79	72	69	81
Bundesamt für Sport BASPO (VBS) ⁺	247	119	126	176	48
Bundesamt für Statistik BFS (EDI)	205	98	103	169	30
Bundesamt für Strassen ASTRA (UVEK) ⁺	145	37	106	67	74
Bundesamt für Umwelt BAFU (UVEK)	291	101	188	121	169
Bundesamt für Verkehr BAV (UVEK)	163	30	130	60	99

Bundesamt für Veterinärwesen BVET (EVD)	91	50	41	37	48
Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL (EVD)	21	9	11	8	11
Bundesamt für Wohnungswesen BWO (EVD)	42	12	40	31	11
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL (UVEK) ⁺	155	29	124	75	79
Bundesanwaltschaft BA (EJPD)	89	45	40	33	49
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (EDA)	179	98	77	97	77
Direktion für Ressourcen & Aussennetz DRA (EDA)	149	60	85	115	33
Direktion für Völkerrecht DV (EDA)	24	12	11	10	12
Eidg. Alkoholverwaltung EAV (EFD)	115	41	71	94	18
Eidg. Bankenkommission EBK (EFD)	87	29	51	18	62
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau EBG (EDI)	12	11	1	4	7
Eidg. Finanzkontrolle EFK (EFD)	58	10	45	12	41
Eidg. Finanzverwaltung EFV (EFD)	98	38	57	36	59
Eidg. Personalamt EPA (EFD)	72	29	40	38	26
Eidg. Spielbankenkommission ESBK (EJPD)	27	13	12	9	16
Eidg. Steuerverwaltung ESTV (EFD)	191	52	139	97	94
Eidg. Zollverwaltung EZV (EFD)	259	39	219	242	16
Forschungsanstalt Agroscope Changins-Wädenswil ACW (EVD) ⁺	104	32	71	68	27
Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux ALP (EVD) ⁺	104	42	59	65	32
Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART (EVD) ⁺	107	30	76	55	41
Generalsekretariat GS-EDA (inkl. Sekretariat der Departementschefin)	33	16	15	15	16
Generalsekretariat GS-EDI	46	26	18	24	19
Generalsekretariat GS-EFD	82	33	41	38	36
Generalsekretariat GS-EJPD	83	38	40	41	37
Generalsekretariat GS-EVD	60	33	26	30	28
Generalsekretariat GS-UVEK	68	27	38	29	35
Generalsekretariat GS-VBS	203	71	129	89	108
HSK Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (UVEK) ⁺	55	13	42	11	43
Informatik Service Center ISC-EJPD (EJPD) ⁺	69	6	63	50	19
Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe IVI (EVD) ⁺	29	13	16	21	6
ISCeco = EVD IT (EVD) ⁺	40	4	34	30	9
Nationalgestüt Avenches HNS (EVD) ⁺	35	16	19	31	3
Politische Direktion PD (EDA)	132	66	64	73	59
Schweiz. Bundesarchiv BAR (EDI)	45	23	21	41	4
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF	73	42	29	39	32

(EDI)					
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (EVD)	246	99	143	115	128
Staatssekretariat STS (EDA)	31	13	18	14	17
			436		
Verteidigung (VBS)	4810	383	0	382	841
Vertretungen - PA I Europa, Europarat, OSZE (EDA) ⁶³	141	56	83	71	69
Vertretungen - PA II Afrika, Naher Osten (EDA) ⁶¹	97	38	59	57	40
Vertretungen - PA II Amerika (EDA) ⁶¹	82	38	42	45	34
Vertretungen - PA II Asien, Ozeanien (EDA) ⁶¹	83	24	58	48	35
Vertretungen - PA III UNO und andere internationale Organisationen (EDA) ⁶¹	22	7	15	12	9
Vollzugsstelle für Zivildienst ZIVI (EVD) ⁺	44	16	27	30	12
Wettbewerbskommission WEKO (EVD)	43	19	24	14	28
Zentrale Ausgleichsstelle ZAS (EFD) ⁺	310	180	126	284	20

⁶³ Les cinq unités d'organisation du DFAE nommées « Vertretung » ne constituent pas des offices fédéraux comme la plupart des autres unités d'organisation présentées dans le tableau ci-dessus. Ces unités du DFAE sont composées d'une multitude de représentations (ambassades, consulats) de taille variée, localisées dans différents pays.

Annexe 6 : Dépenses de formation

(Par équivalent plein-temps et en francs)

(Ritz et Waldner 2008)

	2004	2005	2006	2007	Moyenne
Chf	493.0	577.6	693.8	1097.1	715.4
DFAE (sans la DDC)	557.9	465.0	472.5	414.0	477.4
DFI	722.9	621.2	664.3	557.5	641.5
DFJP	1088.1	1121.4	1086.6	1025.1	1080.3
DDPS	1501.2	1500.9	1579.3	1652.9	1558.6
DFF	566.5	568.5	541.4	299.0	493.8
DFE	1927.9	1032.3	933.1	881.2	1193.6
DETEC	598.7	849.4	876.9	888.0	803.2

Quelle: Daten zur Verfügung gestellt vom EPA. Zur Berechnung berücksichtigte Verwaltungseinheiten EDA (ohne DEZA, 2 Einheiten): Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Informatik-Dienstleistungszentrum EDA; EDI (9): Generalsekretariat EDI, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Schweizerisches Bundesarchiv, Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen, Staatssekretariat für Bildung und Forschung, Informatik-Dienstleistungszentrum EDI; EJPD (8): Generalsekretariat EJPD, Bundesamt für Justiz, Bundesamt für Polizei, Bundesanwaltschaft, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Schweizerische Asylrekurskommission, Bundesamt für Migration, Informatik Service Center EJPD; VBS (4): Generalsekretariat VBS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Direktion für Sicherheitspolitik, LE Informatik Telekommunikation VBS/FUB; EFD (7): Generalsekretariat EFD, Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössische Steuerverwaltung, Eidgenössische Zollverwaltung, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, Eidgenössisches Personalamt, Bundesamt für Privatversicherungen, EVD (10): Generalsekretariat EVD, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Veterinärwesen, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, Bundesamt für Wohnungswesen, Wettbewerbskommission, Rekurskommission EVD, Information Service Center EVD; UVEK (9): Generalsekretariat UVEK, Bundesamt für Verkehr, Bundesamt für Zivilluftfahrt, Bundesamt für Wasser und Geologie, Bundesamt für Energie, Bundesamt für Strassen, Bundesamt für Umwelt, Bundesamt für Raumentwicklung, Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Nicolas Grosjean, Contrôle parlementaire de l'administration (direction du projet)

Experts externes

Prof. Dr. Yves Emery, Professeur, IDHEAP (accompagnement du projet)

Prof. Dr. Adrian Ritz, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern (analyse complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération)

Ernst & Young SA (comparaison menée avec quatre organisations publiques et privées)

Remerciements

Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens. Le CPA tient à remercier en particulier la direction et les collaborateurs de l'OFPER ainsi que les secrétariats généraux des départements pour leur aide et la mise à disposition de toutes les informations souhaitées.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

e-mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlement.ch > Commissions > Commissions de contrôle

Langue originale du rapport : français