

Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral

Annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 20 juin 2013

Condensé

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral.

Comme les procédures de nomination font régulièrement l'objet de critiques de la part des parlementaires et des médias, le mandat confié au CPA vise à répondre aux deux questions principales suivantes :

- La procédure de nomination des cadres supérieurs de l'administration est-elle appropriée ?*
- Les bases normatives en la matière sont-elles adaptées et suffisantes pour assurer une mise en œuvre adéquate ?*

*Cette **annexe** expose les fondements de l'évaluation. Il présente le modèle utilisé pour l'analyse, la procédure adoptée, et surtout les résultats obtenus, de manière plus détaillée que le rapport qui, lui, est principalement consacré à l'appréciation du thème traité. Cette annexe permet de mieux appréhender les tenants et aboutissants de l'évaluation conduite par le CPA et fournit au lecteur intéressé de plus amples informations sur le sujet.*

Par contre, cette annexe ne comporte aucune donnée précise concernant les motifs ayant amené à procéder à l'évaluation; elle ne présente pas non plus de conclusions, ces informations se trouvant uniquement dans le rapport.

*Le **chapitre 1** présente la stratégie d'enquête. Après avoir précisé les questions d'évaluation et le modèle d'analyse, la procédure adoptée dans le cadre de l'évaluation est détaillée.*

*Les **chapitres 2 à 9** exposent les résultats des différentes procédures de collecte de données et de l'analyse des cas.*

- Le **chapitre 2** porte sur l'analyse du besoin.*
- Le **chapitre 3** se concentre sur la stratégie de recherche de candidatures.*
- Le **chapitre 4** aborde les processus de sélection.*
- Le **chapitre 5** détaille les bases d'information du Conseil fédéral.*
- Le **chapitre 6** traite de la marge de manœuvre du Conseil fédéral.*
- Le **chapitre 7** analyse l'adéquation des bases légales.*
- Les **chapitres 8 et 9** exposent les résultats des analyses de cas relevant des processus de carrière. Le **chapitre 8** se consacre dès lors au processus de carrière militaire et le **chapitre 9** au processus de carrière diplomatique.*

*Le **chapitre 10** présente l'analyse des 37 cas étudiés en 2012*

Table des matières

1 Stratégie d'enquête	5
1.1 Questions d'évaluation	5
1.2 Modèle d'analyse	5
1.3 Critères d'appréciation et mise en perspective	8
1.4 Critères de sélection pour les analyses de cas	12
1.5 Collecte d'informations	13
1.5.1 Informations relatives aux 37 nominations de 2012	14
1.5.2 Informations relatives aux 44 nominations datant de 2009 à 2011	14
1.5.3 Informations relative à la comparaison des pratiques de la Confédération avec celles d'autres organisations	15
2 Analyse du besoin	16
2.1 Résultats	16
2.2 Mise en perspective	17
2.2.1 La disposition au changement	17
2.2.2 Description de fonction	18
2.2.3 Profil recherché	18
3 Stratégie de recherche	19
3.1 Résultats	19
3.1.1 Mise au concours et motifs en cas d'absence	20
3.1.2 Approche directe	21
3.1.3 Comparaison avec les années précédentes	23
3.2 Mise en perspective	24
3.2.1 Recherche indépendante et ouverte	24
3.2.2 Gestion de la relève	24
3.2.3 Mise au concours	24
3.2.4 Annonce	25
3.2.5 Approche directe	26
4 Processus de sélection	27
4.1 Résultats	27
4.1.1 Palette d'instruments	27
4.1.1.1 Passage d'une « long list » à une « short list »	29
4.1.1.2 Conduite d'entretiens	30
4.1.1.3 Assessment et références	32
4.1.2 Objectivité du processus	32
4.1.3 Cohérence du processus	33
4.1.4 Implication dans le processus	34
4.2 Mise en perspective	35
4.2.1 Principe du contrôle multiple	36
4.2.2 Assessment	36
4.2.3 Contrôles de sécurité	36
4.2.4 Recours à des experts externes	37
5 Bases d'information du Conseil fédéral	37
5.1 Modèles de proposition et rôle de la Chancellerie fédérale et de l'OFPER	37

5.2 Résultats sur la base des propositions de 2012	39
5.3 Résultats sur la base des données quantitatives portant sur la période 2009-2012	41
5.3.1 Transmission des propositions	41
5.3.2 Longueur des propositions	42
5.3.3 Informations sur le profil	45
5.3.4 Informations sur la procédure de mise au concours	46
5.3.5 Informations sur les instruments	47
5.3.6 Informations sur les critères de sélection déterminants	47
5.4 Résultats du contrôle de sécurité des personnes	48
5.4.1 Moment de l'exécution du contrôle de sécurité des personnes	48
5.4.2 Données 2012	49
5.4.3 Cas antérieurs (2009-2011)	51
5.5 Résultats concernant la classification de fonction	52
5.5.1 Arrangement 2009	52
5.5.2 Changement de pratiques quant au calendrier des décisions	53
5.5.3 Cas soumis à la Délégation des finances en 2012	54
5.6 Information d'autres chefs de département avant ou en parallèle à la procédure de co-rapport	55
5.7 Maintien de la confidentialité	56
5.8 Mise en perspective	56
5.8.1 Documentation nécessaire	56
5.8.2 Critères de qualité minimum	57
6 Utilisation de sa marge de manœuvre par le Conseil fédéral	57
6.1 Résultats	57
6.2 Mise en perspective	58
7 Appréciation des bases normatives	59
7.1 Fonctions soumises à la décision du Conseil fédéral	59
7.2 Renoncement à la mise au concours et information du DFF	59
8 Processus de carrière militaire	60
8.1 Introduction	60
8.1.1 Eléments d'organisation du Groupement Défense	60
8.1.2 Processus de relève des cadres supérieurs (Nachwuchskräfte Topkader, NWK TK)	61
8.2 Planification de la relève des cadres supérieurs	62
8.2.1 Phénomène de cascades	63
8.2.2 Suivi de la planification	63
8.3 Mise au concours	64
8.4 Processus de sélection	66
8.4.1 Cas sans mise au concours	66
8.4.2 Cas avec mise au concours	67
8.4.3 Autres considérations quant au processus de sélection	68
8.5 Proposition au chef du département	69
8.6 Proposition au Conseil fédéral	70

9 Processus de carrière diplomatique	70
9.1 Suivi du personnel dans les services de carrière	70
9.2 Mise au concours	72
9.3 Organes de recommandation des affectations	74
9.4 Procédure de décision sur les affectations	75
9.5 Proposition au Conseil fédéral	77
10 Analyses de cas	79
Abréviations	81
Liste des interlocuteurs	82
Annexe 1 : Formulaire d'analyse des propositions soumises au Conseil fédéral	84
Impressum	90

1 Stratégie d'enquête

1.1 Questions d'évaluation

La présente évaluation vise à répondre aux questions suivantes :

- La procédure de nomination des cadres supérieurs de l'administration est-elle appropriée ?
 - L'analyse du besoin est-elle adéquate ?
 - La stratégie de recherche est-elle adaptée ?
 - Le processus de sélection est-il complet, objectif et cohérent ?
 - Le Conseil fédéral se base-t-il sur des informations complètes et de qualité ?
 - Le Conseil fédéral se donne-t-il les moyens de remplir sa compétence de nomination ?
- Les bases normatives sont-elles adéquates ?

1.2 Modèle d'analyse

Conformément au mandat donné par la CdG-N, la présente évaluation se concentre sur la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral ainsi que sur la pertinence des bases légales. Elle ne porte donc *aucun jugement sur la qualité des personnes* nommées à la fin du processus.

Le modèle d'analyse de la procédure de nomination des cadres supérieurs s'articule en quatre phases distinctes communément acceptées dans la pratique et dans la littérature¹ :

1. *L'analyse du besoin* : lorsqu'une vacance se profile, le chef du département peut examiner l'opportunité du maintien de la fonction, de son contenu et de son affectation à une classe salariale, en particulier lorsqu'une réorganisation ou une fusion se dessine ou en cas de changement du contexte politique.

Cette analyse aboutit à l'adaptation si nécessaire de la *description de fonction* et du *profil d'exigences*.

2. *La recherche de candidatures* : une fois l'analyse du besoin conduite et le cas échéant le profil précisé, le département décide de la stratégie de recherche de candidatures. Différents instruments non exclusifs sont possibles, tels que la mise au concours, ou l'approche directe de candidats (internes et externes) par l'intermédiaire ou non d'un expert du domaine.

Cette phase permet de disposer de *candidatures*.

3. *Le processus de sélection* : un processus de sélection itératif permet de réduire le nombre de candidats retenus pour la sélection finale. Ce processus peut comporter un tri des dossiers de candidature, des entretiens, des tests en

¹ Voir par exemple Emery, Yves et Gonin, François (2006) : Dynamiser la gestion des ressources humaines, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

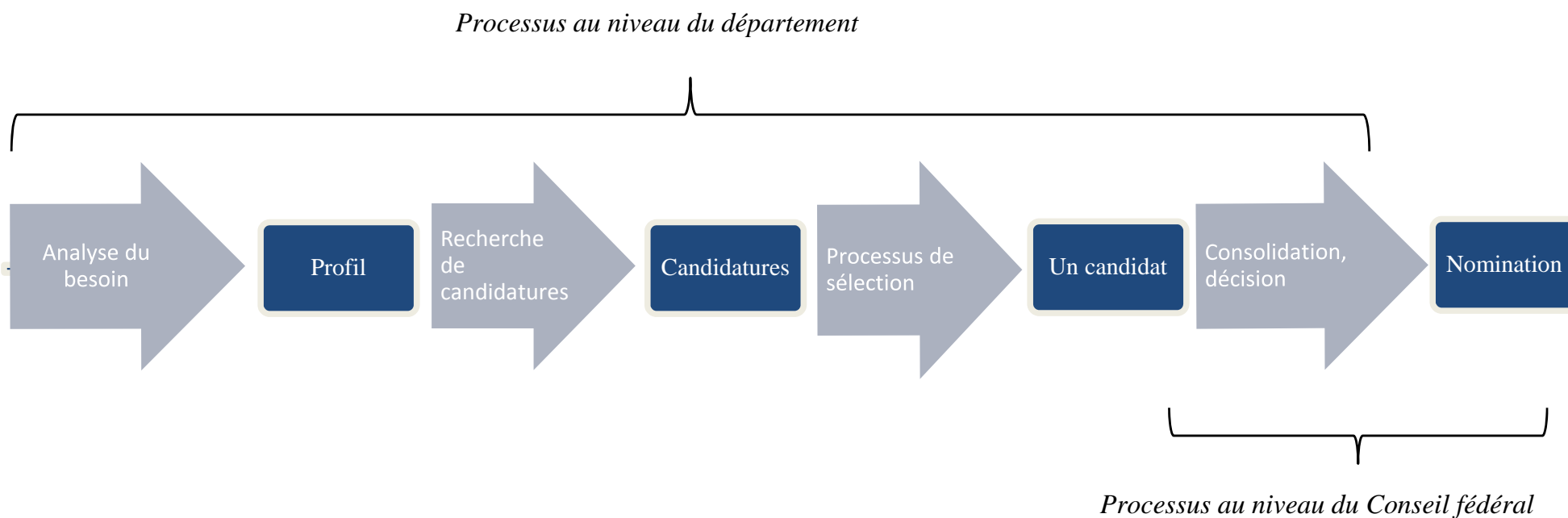
situation, des tests de personnalité, des expertises graphologiques, des examens effectués par un centre d'évaluation ou des demandes de références. Le candidat doit également être soumis à un contrôle de sécurité.

Ce processus aboutit au choix d'*un candidat* par le département.

4. *La consolidation (décision)* : le chef de département transmet sa proposition à tous les autres chefs de département avant la séance du Conseil fédéral. Ces derniers en prennent connaissance et ont la possibilité de rédiger un co-rapport, le cas échéant.

Le Conseil fédéral procède à la *nomination* du cadre supérieur lors de sa séance.

Modèle d'analyse : la procédure de nomination



1.3 Critères d'appréciation et mise en perspective

Pour chaque question ci-dessus, les critères d'appréciation et la manière de les qualifier sont précisés (tableau 1). Afin de faciliter la lecture du rapport, les qualificatifs d'appréciations ont été unifiés (bonne, moyenne, faible).

Au niveau du département :

- L'adéquation de l'analyse du besoin est appréciée en fonction de la pertinence et de l'actualité de l'analyse, ainsi que de la description de la fonction et du profil d'exigences. Il s'agit notamment d'examiner si et comment la fonction a été modifiée dans le cadre de changements intervenus dans l'unité de l'administration concernée ou dans son environnement.
- La stratégie de recherche est appréciée du point de vue de la cohérence des instruments utilisés (mise au concours, approche directe) par rapport à l'analyse du besoin et au profil du poste. Il s'agit notamment de déterminer si les instruments choisis sont en mesure d'atteindre les candidats potentiels. En outre, lorsque le poste n'a pas été mis au concours, il y a lieu d'analyser les motifs de ce choix.
- Le processus de sélection comprend différents instruments et étapes qui permettent de passer d'un ensemble de candidatures au choix d'un candidat. Ce processus est apprécié au travers de la palette d'instruments utilisés, de l'objectivité de la démarche (instruments appliqués de manière similaire aux divers candidats, principe du contrôle multiple, regard extérieur), de la cohérence de la procédure (au niveau temporel et des instruments déployés), et enfin de l'implication du chef de département dans la procédure.

Au niveau du Conseil fédéral :

- La qualité des informations sur lesquelles se fonde le Conseil fédéral est appréciée en fonction de leur exhaustivité et de leur clarté. Ces informations sont définies dans les bases légales et découlent des mesures annoncées par le Conseil fédéral dans ses réponses aux recommandations formulées par la CdG-N dans le cadre de l'inspection relative à l'affaire Nef.
- La question de savoir si le Conseil fédéral se donne les moyens de remplir sa compétence de nomination revient à demander si et dans quelle mesure il utilise sa marge de manœuvre. Pour y répondre, il faut d'abord déterminer quelles ont été les éventuelles réactions des autres chefs de département et du collègue et, le cas échéant, les mesures proactives du chef de département concerné. Il s'agit ensuite d'en apprécier la fréquence et l'objet.

La mise en perspective consiste à apporter un éclairage extérieur sur les pratiques de la Confédération, de la part d'experts en recrutement de cadres supérieurs. Il s'agit ici d'identifier les similitudes et/ou les différences entre les pratiques de la Confédération et celles d'autres organisations. Les entretiens menés dans ce cadre ont également permis de préciser et de valider les critères d'appréciation des différentes phases de la procédure de nomination (tableau 1).

Questions et bases d'évaluation

Questions	Critères	Echelles
<i>La procédure de nomination est-elle appropriée ?</i>		
<i>Adéquation de l'analyse du besoin</i> Chapitres 3, 4 et 5	Pertinence de la description de fonction et du profil d'exigences	Bonne : une réflexion pertinente a été menée au sujet de l'adaptation des tâches, de la refonte du poste ou de la réorganisation de l'unité, en prenant en considération les enseignements du passé et le contexte futur. Moyenne : une réflexion a été menée, mais sa qualité ou son actualité n'est pas entièrement pertinente. Faible : aucune réflexion n'a été menée en la matière.
<i>Adéquation de la stratégie de recherche</i> Chapitres 3, 4 et 6	Cohérence des instruments de recherche avec l'analyse du besoin	Bonne : les instruments de recherche permettent de couvrir le marché du travail ciblé par l'analyse du besoin. Les motifs concernant, le cas échéant, l'absence de mise au concours sont pertinents. Pour les directeurs suppléants, lorsque la suppléance est complémentaire à une autre fonction (et n'est donc pas un poste à part entière), la limitation de la recherche aux sous-directeurs est également considérée comme bonne. Moyenne : la stratégie de recherche ne couvre que partiellement le marché du travail ciblé. Elle n'est pas en adéquation avec l'analyse du besoin. Des candidats sont recherchés sans mise au concours, mais les motifs du renoncement à cette procédure ne sont pas fournis. Faible : il n'y a pas de recherche de candidatures. La stratégie de recherche fait défaut ou ne correspond pas à l'analyse du besoin. Les motifs concernant l'absence de mise au concours ne sont pas fournis.

Questions	Critères	Echelles
<i>Adéquation du processus de sélection</i> Chapitres 3, 4 et 7	Palette d'instruments mobilisés	<p>Bonne : la palette d'instruments est complète, compte tenu de la spécificité du cas. Les instruments utilisés sont complémentaires (entretiens, avis externe).</p> <p>Moyenne : la palette d'instruments est limitée (seuls des entretiens systématiques avec le département ont eu lieu, sans avis externe par exemple).</p> <p>Faible : aucun instrument n'a été utilisé.</p>
	Objectivité de la procédure	<p>Bonne : les instruments de sélection sont appliqués de manière similaire à tous les candidats, plusieurs personnes rencontrent les candidats (principe du contrôle multiple) et un avis externe est demandé (expert, assessment, prise de références).</p> <p>Moyenne : les instruments de sélection ne sont pas appliqués de manière similaire à tous les candidats, ou le principe du contrôle multiple n'est pas respecté.</p> <p>Faible : les instruments de sélection ne sont pas appliqués de manière systématique à tous les candidats (par exemple, seule une partie des candidats font un assessment ou les candidats sont auditionnés par des personnes différentes) et aucun avis externe n'est demandé.</p>
	Cohérence de la procédure au niveau temporel et des instruments déployés	<p>Bonne : le processus de sélection est cohérent du point de vue du temporel et des instruments déployés, les décisions sont prises selon des étapes claires.</p> <p>Moyenne : le processus de sélection est marqué par une incohérence à l'une de ses étapes (apparition de nouveaux candidats en fin de processus par exemple).</p> <p>Faible : plusieurs étapes du processus sont marquées par des incohérences (par exemple, le processus paraît fermé dès le départ, car la décision est prise avant d'avoir auditionné tous les candidats).</p>

Questions	Critères	Echelles
	Implication du département dans la procédure	<p>Bonne : le chef de département est impliqué dans le processus, il participe aux étapes importantes (validation de l'analyse du besoin, de la stratégie de recherche, participation aux entretiens).</p> <p>Moyenne : le chef de département est impliqué dans quelques phases de la procédure seulement, il ne rencontre que le candidat proposé au Conseil fédéral.</p> <p>Faible : le chef de département n'a pas eu de contact avec le candidat proposé au Conseil fédéral dans le cadre du processus de sélection.</p>
<p><i>Qualité des bases d'information du Conseil fédéral</i></p> <p>Chapitre 8</p>	Proposition au Conseil fédéral	<p>Bonne : la proposition soumise au Conseil fédéral fait état de la procédure de sélection de manière complète. Les motifs (critères décisifs) du choix du candidat proposé au Conseil fédéral sont clairement exposés ou il existe une entité responsable du contrôle de ces critères et donc de la garantie de la qualité du processus. Soit le contrôle de sécurité des personnes a été effectué, soit la proposition contient une réserve en la matière.</p> <p>Moyenne : la procédure de sélection n'est pas retranscrite de manière complète et fidèle ou, soit les motifs du choix du candidat proposé au Conseil fédéral ne sont pas clairement exposés, soit il n'y a pas d'entité responsable du contrôle de ces critères et de la garantie de la qualité du processus. Le contrôle de sécurité des personnes a été effectué ou la proposition contient une réserve en la matière.</p> <p>Faible : ni la procédure de sélection ni les motifs du choix du candidat ne sont exposés. La proposition ne contient pas de réserve quant au contrôle de sécurité des personnes alors que celui-ci n'a pas été conduit.</p>
<p><i>Utilisation de la marge de manœuvre par le Conseil fédéral</i></p> <p>Chapitre 9</p>	Actions du Conseil fédéral	<p>Appréciation partielle compte tenu des informations disponibles. En effet, les débats du Conseil fédéral étant confidentiels, ils ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation et partant, il n'est pas possible de fournir une appréciation complète et synthétique de la situation.</p> <p>Présence d'indices relatifs à une action du Conseil fédéral : co-rapport, décision, audition de candidats.</p>
<p><i>Les bases légales sont-elles adéquates ?</i></p> <p>Chapitre 10</p>	Adéquation des bases légales	Les différentes bases légales sont appréciées quant à leur adéquation.

1.4 Critères de sélection pour les analyses de cas

Les critères de sélection des cas à prendre en considération dans l'évaluation se basent sur les motifs de résiliation du contrat de travail selon l'art. 26 OPers. En effet, ces motifs permettent de distinguer les postes de cadres supérieurs directement liés au chef de département en fonction, des autres types de cadres. Or, si un chef de département dispose selon l'ordonnance d'une marge de manœuvre accrue pour résilier le contrat de travail, il apparaît logique que tel soit également le cas lors du recrutement.

L'art. 26 OPers précise les conditions d'engagement fixées dans le contrat de travail :

- Le contrat de travail conclu avec les secrétaires d'Etat, les directeurs d'office et les vice-chanceliers de la Confédération prévoit que la cessation de toute collaboration fructueuse avec respectivement le chef de département et le chancelier de la Confédération constitue un motif de résiliation ordinaire du contrat par l'employeur en vertu de l'art. 12, al. 6, let. f, LPers.
- Si une résiliation du contrat relevant de l'art. 26, al. 1, OPers est proposée au Conseil fédéral, les facteurs paraissant exclure toute collaboration fructueuse doivent être exposés dans la proposition. L'intéressé doit avoir la possibilité de présenter sa prise de position par écrit au Conseil fédéral.
- Le contrat de travail conclu avec les secrétaires généraux et avec les chefs des services d'information des départements prévoit qu'il y a motif de résiliation ordinaire du contrat de travail par l'employeur en vertu de l'art. 12, al. 6, let. f, LPers lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre sa collaboration avec lesdites personnes.
- Le contrat de travail conclu avec les collaborateurs personnels des chefs de département prévoit qu'il y a motif de résiliation ordinaire en vertu de l'art. 12, al. 6, let. f, LPers lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre sa collaboration avec lesdites personnes ou quitte ses fonctions.

La présente évaluation prend en considération les nominations suivantes :

- secrétaires d'Etat;
- directeurs d'office, de leurs suppléants et des personnes exerçant des responsabilités comparables au sein des départements;
- officiers généraux ;
- secrétaires généraux suppléants des départements ;
- vice-chanceliers de la Confédération ;
- chefs de mission (seulement les nouvelles nominations mais pas lors d'un changement d'affectation).

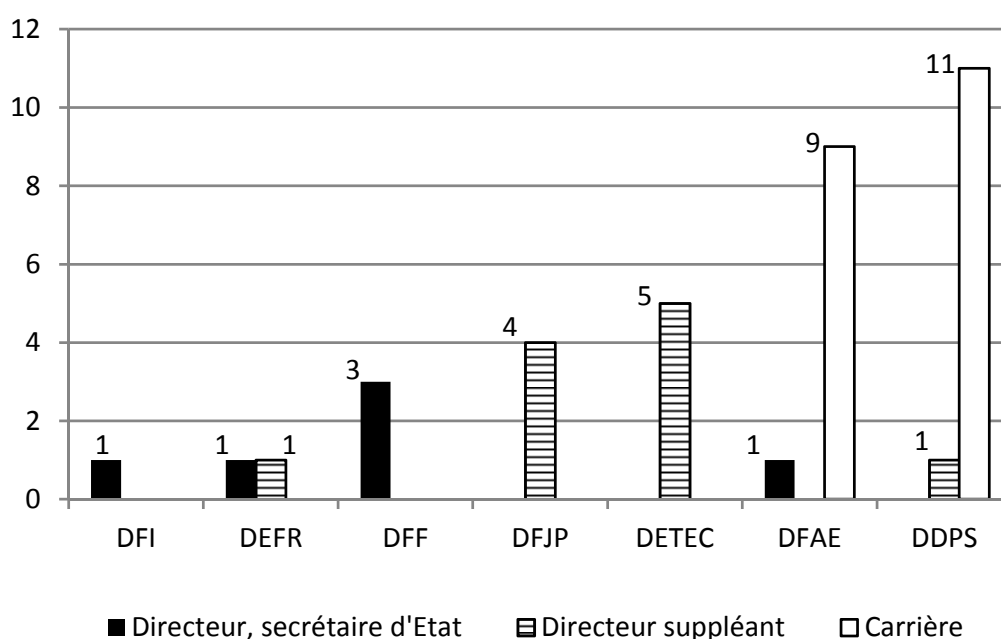
L'évaluation ne prend pas en considération la nomination des secrétaires généraux au vu de l'art. 26, al. 5 OPers, selon lequel le contrat de travail conclu avec les secrétaires généraux prévoit qu'il y a motif de résiliation ordinaire du contrat de travail par l'employeur lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre sa collaboration avec lesdites personnes.

Parmi les nominations répertoriées en 2012, 37 répondaient aux critères de sélection. L'illustration 2 illustre la répartition de ces nominations par département et par fonction :

- quatre directeurs dont trois au DFF et un au DFI ;
- deux secrétaires d'Etat, l'un au DEFR et l'autre au DFAE ;
- onze directeurs suppléants dont un au DEFR, un au DDPS, quatre au DFJP et cinq au DETEC ;
- les processus de carrière du DDPS et du DFAE regroupent un nombre important de nominations avec respectivement onze et neuf cas.

Illustration 2

Analyses de cas par département et par fonction (2012)



1.5 Collecte d'informations

L'évaluation a été effectuée sur la base d'une analyse des 37 nominations effectuées en 2012 par le Conseil fédéral, d'une comparaison avec des nominations antérieures ainsi que d'une mise en perspective au moyen d'entretiens avec des experts du recrutement et de la sélection de cadres supérieurs.

31 entretiens ont été conduits avec 28 personnes différentes. Souvent, plusieurs représentants du département étaient présents (jusqu'à quatre). Des interlocuteurs ont été vus à plusieurs reprises (jusqu'à quatre fois).

Sept entretiens ont été conduits avec huit experts externes en 2012.

1.5.1 Informations relatives aux 37 nominations de 2012

La collecte des informations relatives aux 37 nominations effectuées par le Conseil fédéral en 2012 et répondant aux critères de sélection s'est déroulée de la manière suivante.

Au niveau des départements

Toute la documentation disponible au sujet de la procédure de nomination concernant le poste a été demandée et analysée. Il s'agissait notamment d'identifier et d'apprécier les activités préliminaires (profil du poste, cahier des charges, ...), la procédure suivie, le nombre de candidats auditionnés, les instruments de sélection appliqués ainsi que la qualité de la synthèse fournie pour l'information et la décision du Conseil fédéral.

Cette analyse s'est déroulée au moyen d'études de documents d'une part et d'entretiens semi-directifs d'autre part.

Les documents ont été étudiés dans les locaux des départements pour les documents confidentiels, tels que dossiers de candidatures, rapports et correspondance des experts externes (assessments, approches directes), documents internes relatifs au processus de sélection (évaluations internes, critères, analyses, rapports d'entretien, ...).

L'analyse des documents plus généraux (cahier des charges, description du poste, mise au concours) ou non spécifiques au cas (tels que dispositions normatives spécifiques au département) s'est déroulée au CPA.

Les entretiens ont été menés auprès des Secrétariats généraux des départements, notamment avec les personnes responsables du processus et les personnes ayant été impliquées dans l'une de ses phases. En général, les entretiens ont eu lieu avec le secrétaire général et le chef des ressources humaines du département.

Au niveau du Conseil fédéral

Dans un premier temps, toute la documentation qui relève de la nomination d'un cadre à l'échelon du Conseil fédéral a été analysée. Il s'agissait notamment de la *proposition* soumise au Conseil fédéral ainsi que de ses annexes, le cas échéant.

Cette analyse a été menée par le CPA dans les locaux de la Chancellerie fédérale, auprès du vice-chancelier, au fur et à mesure de l'évolution des nominations.

1.5.2 Informations relatives aux 44 nominations datant de 2009 à 2011

En parallèle, la Chancellerie fédérale a réalisé une analyse de tous les cas couvrant la période du 1^{er} avril 2009 au 31 décembre 2011 sur la base d'un formulaire (voir

annexe 1) développé par le CPA². Sur la base de ces données, des comparaisons ont été effectuées pour déterminer s'il existait une évolution des pratiques ou si des pratiques différenciées selon les départements étaient à relever. Ces données permettent de donner une image réelle de la pratique de la Confédération en matière de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Elles se limitent au type d'informations à disposition du Conseil fédéral lors de la nomination, comme le nombre de candidatures, les instruments de sélection ou les critères de décision.

Le CPA a rencontré à plusieurs reprises le vice-chancelier ainsi que le collaborateur personnel de la Chancellerie fédérale afin de mettre en place la collecte des informations par la Chancellerie fédérale, avant leur mise à disposition du CPA.

1.5.3 Informations relative à la comparaison des pratiques de la Confédération avec celles d'autres organisations

Afin de disposer d'une base de comparaison pour les pratiques de la Confédération, des entretiens ont été menés avec des experts du recrutement et de la sélection de cadres supérieurs en Suisse. Cette solution a été préférée à une comparaison directe des pratiques de la Confédération avec celles d'autres organisations publiques ou privées.

Le but de ces entretiens était d'identifier les pratiques similaires et/ou différentes entre la Confédération et d'autres organisations et de disposer d'un avis extérieur sur les pratiques de la Confédération.

Ces experts ont été interrogés sur la base d'un guide comprenant des questions descriptives et évaluatives.

- Les questions descriptives visaient à établir une base de comparaison entre les pratiques de la Confédération et celles d'autres organisations.
- Les questions évaluatives visaient à obtenir une appréciation des pratiques de la Confédération au vu des pratiques observées ailleurs et dans des contextes différents.

Il convient de souligner que les entretiens n'ont pas porté sur des nominations spécifiques.

La sélection des experts a été menée sur la base des critères suivants :

- *compétences reconnues* de l'expert en matière de sélection de cadres supérieurs ;
 - références données dans le cadre d'entretiens menés au cours de la présente évaluation ;

² En 2009, la Chancellerie fédérale avait également conduit une analyse de ce type pour le compte du CPA (28 cas entre 2005 et mars 2009), ce qui explique la date du 1^{er} avril 2009 pour le début de la seconde analyse. Toutefois les données antérieures au 1^{er} avril 2009 n'ont pas été utilisées dans le cadre de l'évaluation pour deux raisons : d'une part, elles portaient sur une sélection de cas basée sur des critères différents et d'autre part, ces données étaient beaucoup plus limitées et n'offraient pas de comparaisons pertinentes.

- références données par des prises de contact auprès de responsables des ressources humaines des départements ou d’offices fédéraux ;
- références données par d’autres experts du domaine des ressources humaines (professeurs, consultants) ;
- *expérience* de recrutement à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public ;
- *spécialisations différenciées* des experts (aide à la sélection sur la base d’une mise au concours, recherche ciblée de candidats).

Sept entretiens³ ont été menés avec huit experts répondant aux critères ci-dessus⁴.

2 Analyse du besoin

2.1 Résultats

Compte tenu des cas étudiés, l’analyse du besoin s’avère systématique et menée sérieusement (illustration 3). Dans deux cas, l’information relative à cette analyse manque, mais cela ne signifie pas qu’elle n’a pas été menée. L’importance de cette étape est donc reconnue⁵.

Les fonctions de directeur ne font généralement pas l’objet de changements importants. Les postes de suppléant sont davantage sujets à modifications, en raison du cumul fréquent des fonctions de suppléant et de chef de division. Ainsi, lors d’un départ ou d’une vacance, l’analyse du besoin porte sur les changements en cours ou à venir dans l’unité concernée, ainsi que sur les possibilités de réorganisation, voire d’économies potentielles. Dans plusieurs cas, ces analyses ont débouché sur des modifications concrètes.

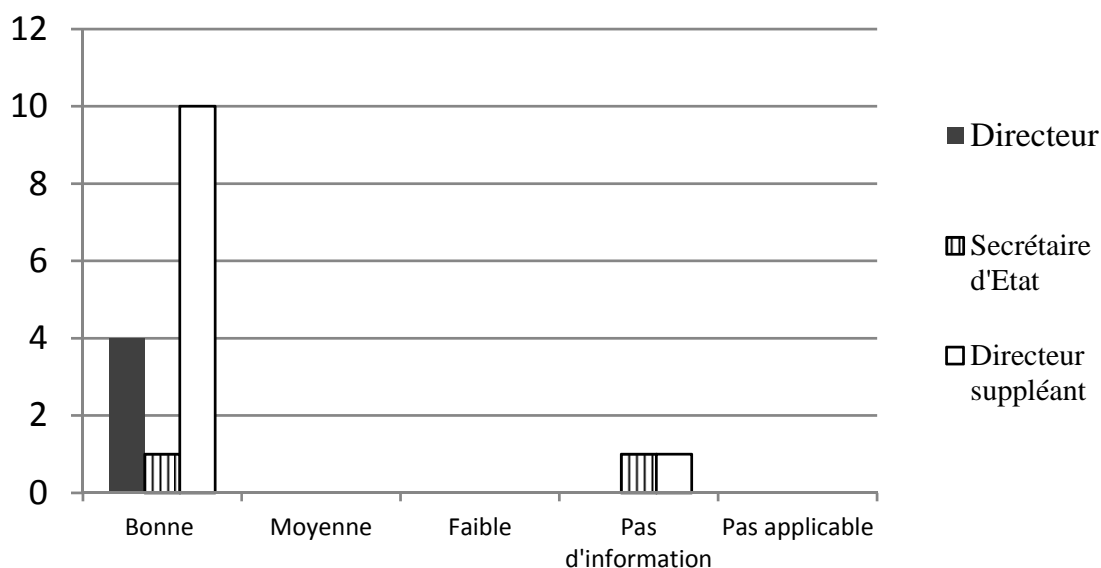
Les propositions soumises au Conseil fédéral font généralement part de l’analyse du besoin, mais dans certains cas, la vacance est la seule justification.

³ Il s’agit de : Jörg Lienert (Jörg Lienert), Guido Schilling (Guido Schilling AG), Benno Gartenmann (BGMP), Markus Brunner (Network selection), Jean-Yves Mercier (ProMan Consulting), Oliver Baer et Peter Caccivio (Xeloba), Rolf Küpfer (Mercuri Urval).

⁴ Les experts qui avaient déjà été entendus dans le cadre d’entretiens exploratoires menés en 2009 par le CPA, avant que l’évaluation ne soit suspendue, n’ont pas été sollicités à nouveau. Les informations récoltées ont été prises en compte pour autant qu’elles soient utilisables et comparables. Il s’agit de : Doris Aebi (aebi + kuehni), Daniel Fahrni, (CEDAC), Yves-André Jeandupeux (chef du personnel, La Poste Suisse), Bjorn Johansson, Mark Hoenig et Philippe Hertig (Egon Zehnder).

⁵ Il convient de relever une pratique qui ne s’est pas produite en 2012, mais qui a pu être observée avant et après 2012 : la création de postes suite à la volonté de réorientation de la carrière d’un cadre supérieur ou lorsque le chef de département souhaite se séparer d’un directeur d’office. Ces créations de fonction sans analyse du besoin suscitent des questions qui n’ont pas été traitées dans le cadre de cette évaluation.

Appréciation de l'analyse du besoin (17 cas, 2012)



L'analyse du besoin est toujours menée à l'échelle du département. Le Conseil fédéral n'est pas impliqué et ne s'implique pas dans cette étape. La départementalisation extrême à ce niveau fondamental du processus ne permet pas au Conseil fédéral de mener une réflexion de fond sur l'organisation de l'administration, sur la recherche de synergies potentielles ou encore sur la (re-)définition des tâches transversales au sein de l'administration, alors que les relations entre offices sont nombreuses et ne s'arrêtent pas aux frontières départementales.

2.2 Mise en perspective

2.2.1 La disposition au changement

Pour tous les experts interrogés, l'analyse du besoin constitue une étape fondamentale du processus de recrutement. En effet, dès qu'un poste se libère, la question se pose de savoir si des enjeux particuliers se présentent pour cet office ou pour ce poste et si des changements doivent être entrepris dans l'organisation de l'office et la définition du poste. Ces analyses ont par conséquent un impact sur la description de fonction et le profil d'exigences.

Cette question se pose aussi bien dans le privé que dans le public. Toutefois, le fait que tout changement dans un descriptif de poste doit être soumis à la Délégation des finances pourrait conduire à une pratique plus conservatrice de l'administration fédérale que d'autres organisations. En effet les descriptifs de fonction datent souvent de plusieurs années (six à sept ans voire même dix ans), alors que la règle est de vérifier leur adéquation au moins tous les sept ans.

2.2.2 Description de fonction

Pour les experts externes, l'administration fédérale dispose en règle générale de descriptions de fonction (cahier des charges) adéquates. Les tâches sont mêmes plus détaillées que dans le domaine privé, étant donné qu'elles sont définies par les bases légales. Mais, pour cette même raison, les descriptions de fonction de l'administration fédérale souffrent parfois de leur exhaustivité. Un manque de priorités entre les tâches est relevé par de nombreux experts. Cela n'est toutefois pas problématique pour la plupart d'entre eux, car les priorités doivent être fixées par le pouvoir politique, soit par l'entité responsable du recrutement, au moment de préciser le profil recherché.

2.2.3 Profil recherché

La phase de définition du profil⁶ paraît capitale autant dans le public que dans le privé. Cette phase doit préciser et clarifier le profil de la personne recherchée. Si le profil d'exigences est trop flou ou trop ouvert, il ne permettra pas d'opérer une distinction entre les candidats. Au contraire, s'il contient trop de critères formels, il s'avérera difficile voire impossible de trouver le candidat remplissant l'ensemble des exigences. Pour les experts, cette étape de réflexion sur le profil ne précise généralement pas suffisamment la personnalité, le caractère recherché.

En effet, on exige des cadres supérieurs de grandes responsabilités, des compétences pointues et une forte capacité intellectuelle. Mais pour de nombreux experts, à ce stade du processus on ne se pose pas suffisamment la question – pourtant essentielle – de savoir si l'on souhaite un profil de compétences plutôt « stratégique », « gestionnaire » ou « innovant ». Parfois, il faut une personne dynamique, communicative ou innovatrice, alors qu'à d'autres moments, c'est une personne plus posée ou autoritaire qui conviendra. Les compétences « hors métier » sont donc déterminantes à ce niveau de responsabilités. Ces réflexions concernant le profil sont davantage menées dans le privé que dans le secteur public, en général.

De nombreux experts estiment que les attentes en termes de personnalité et de caractère ne sont pas suffisamment précisées dans les profils. Selon eux, la réflexion doit aller bien au-delà des compétences permettant de remplir le cahier des charges ; ce sont l'environnement du poste, la culture du département, l'histoire du poste qui, à ce stade, définissent le profil recherché. Les erreurs de casting au niveau des cadres supérieurs ne seraient donc pas liées aux compétences de métier mais essentiellement au fait que les personnes choisies n'étaient pas compatibles avec l'environnement (contexte, culture).

Selon les experts, le profil se différencie du domaine privé à deux égards.

- La dimension politique : une compréhension voire un partage de l'agenda politique est nécessaire entre chef de département et le cadre supérieur. Cet élément explique la plus forte fluctuation dans le domaine public qu'auparavant. Le caractère de « haut fonctionnaire » (même si le statut de

⁶ La description de fonction contient en règle générale un chapitre relatif au profil de compétences. Dans cette section, il n'est pas fait allusion à ce profil de compétences mais au profil de candidat recherché à un moment précis.

fonctionnaire n'existe plus) d'un directeur au sein de l'administration perd de son importance au profit de celui de « collaborateur » du chef de département.

- Certains critères tels que l'origine, le genre, les langues, la formation sont quelquefois discriminants au début du processus. Cela restreint parfois trop fortement le pool de candidats potentiels.

Par rapport au secteur privé, l'administration fédérale donne trop de poids aux critères formels tels qu'expériences, compétences, formation, langues⁷. Ceci a une influence directe sur la stratégie de recherche ainsi que sur le nombre et l'éventail des candidatures. Plus le profil (et l'annonce, le cas échéant) est fermé et précis, plus le potentiel de candidatures sur le marché se réduit. Pour les experts, cet aspect est problématique vu que, comme cela a été évoqué précédemment, les autres éléments du profil sont davantage déterminants pour ce type de poste.

3 Stratégie de recherche

3.1 Résultats

La recherche de candidatures pour les postes de cadres supérieurs est menée de manière différenciée au sein de la Confédération. C'est avant tout la fonction puis la politique du département en la matière qui définissent la stratégie de recherche menée.

Selon les personnes interrogées, la mise au concours est une bonne pratique non seulement pour disposer de candidatures externes auxquelles le département n'aurait pas pensé, mais aussi par le fait qu'elle implique généralement par la suite un processus de sélection soigné et transparent. Il apparaît aussi important, pour de nombreux secrétaires généraux, de pouvoir apporter un choix au chef de département. Parfois, la stratégie consiste à disposer d'une vision du marché au moyen de canaux complémentaires tels que la mise au concours par le biais d'annonce, la mise au concours interne, les approches directes.

Mais, quelques défauts sont à relever dans la stratégie de recherche relative aux autres fonctions.

Sur 2012, on constate notamment que :

- dans un cas, pour une position de secrétaire d'Etat, la stratégie de recherche apparaît faible étant donné qu'elle a été menée de manière très limitée et pas transparente, sans information ni rencontre systématique avec les personnes évoquées ;
- dans le cas d'un directeur suppléant, les informations à disposition ne permettent pas de juger si une analyse du besoin et une stratégie de recherche adaptée ont été menées.

⁷ Ces éléments sont généralement contenus dans le profil d'exigences de la description de fonction.

Pour les directeurs suppléants, et bien que la stratégie de recherche paraisse cohérente avec l'analyse du besoin dans la plupart des cas, la question se pose de la pertinence du point de vue de la gestion de la relève. Comme la procédure de sélection est généralement déléguée à la direction de l'office, il n'existe aucune réflexion en matière de relève, ni au niveau du département ni à celui du Conseil fédéral. Selon plusieurs experts interrogés, on attend qu'un poste se libère pour chercher un successeur, mais rien n'est entrepris au préalable, notamment dans une optique de promotion et de développement des cadres internes. Seuls le DDPS et le DFAE (pour le processus de carrière diplomatique) disposent d'instruments de réflexion et de mesures systématiques en matière de gestion de la relève des cadres supérieurs.

3.1.1 Mise au concours et motifs en cas d'absence

Selon l'art. 7 LPers, les postes vacants doivent faire l'objet d'une mise au concours publique ; les dispositions d'exécution règlent les exceptions (art. 22 OPers).

Sur les 17 cas étudiés (en dehors des 20 relevant de la carrière militaire ou diplomatique), sept cas ont été mis au concours (tableau 2). Trois des quatre postes de directeur ont été mis au concours, l'un des deux postes de secrétaire d'Etat, et enfin trois des onze postes de directeurs suppléants (ou de secrétaire général suppléant).

Pour les postes de directeur, la plupart des personnes interrogées estiment que la mise au concours doit être la règle, conformément à la LPers et à l'OPers. Toutefois, il est largement admis qu'une mise au concours alibi n'est pas appréciable non plus. Une marge de manœuvre doit dès lors subsister lorsque le chef de département dispose d'ores et déjà d'un candidat. Pour la CPA, la question qui se pose à ce niveau est celle de l'ampleur de l'ouverture envisagée par le chef de département.

Tableau 2

Type de mise au concours

Fonction	Mise au concours externe	Mise au concours interne	Absence de mis au concours
Secrétaire d'Etat	1		1
Directeur	3		1
Directeur suppléant	3		8
Processus de carrière militaire	2	3	6
Processus de carrière diplomatique		8	1

Les motifs pour lesquels une mise au concours n'est pas menée ne sont pas tous transparents. Dans le cas du poste d'un secrétaire d'Etat, aucune explication n'est donnée dans la proposition communiquée au Conseil fédéral et les arguments présentés au CPA lors des entretiens pour justifier l'absence d'une telle procédure ne sont pas cohérents.

Dans le cas du poste de directeur qui n'a pas été mis au concours, les motifs sont clairs et cohérents avec l'analyse du besoin effectuée. Une autre solution n'apparaît objectivement pas envisageable.

Le renoncement à la mise au concours est cohérent dans le cas des huit directeurs suppléants, étant donné que la fonction de suppléance est complémentaire à une autre fonction.

Dans aucun de ces cas le DFF n'a été informé explicitement, alors que cette information est prévue par l'art. 22, al. 3, OPers. Selon certaines personnes interrogées, cette information se fait auprès de l'OFPER dans le cadre du contrôle effectué par ce dernier quant au respect des conditions juridiques contenues dans la proposition et la décision subséquente du Conseil fédéral. Pour d'autres, cela se fait dans le cadre de la procédure de co-rapport initiée par la transmission de la proposition au Conseil fédéral.

Mais très souvent, les motifs ne sont pas expliqués.

Pour l'OFPER, la situation n'est pas claire. En effet, rien n'est fait de cette information, et rien ne se passe si elle fait défaut.

Cette disposition légale qui vise à renforcer le caractère impératif de la mise au concours n'est donc pas mise en œuvre concrètement.

3.1.2 Approche directe

Dans le cadre de la recherche de candidatures pour deux des postes de directeur, la mise au concours s'est accompagnée d'approches directes de candidats par un expert externe (executive search, tableau 3). Cette politique relève d'une volonté du département concerné (DFF) d'analyser l'ensemble du marché du travail de manière systématique et indépendante.

Dans les quatre autres cas relatifs à des directeurs ou à des secrétaires d'Etat, des approches directes ont été conduites par le chef de département ou ses plus proches collaborateurs (secrétaire général, collaborateur personnel). Il convient de noter que les approches directes menées directement par le chef de département (dans le cas des deux secrétaires d'Etat) suscitent des questions quant à l'impact de la démarche. En effet, si la démarche est entreprise au niveau le plus haut, elle provoque un engagement d'une part et une attente de l'autre qui sont relativement forts et qui ont un effet marqué sur le résultat du processus.

Approche directe de candidats

Id	Fonction	Mise au concours	Executive search	Approche directe	Type d'approche directe	Appréciation
1	Directeur	Oui		Oui	Approche interne et externe par le département	Bonne
2	Directeur	Oui	Oui	Oui		Bonne
3	Directeur			Oui	1 candidat par le département	Bonne (cohérente avec analyse du besoin)
4	Directeur	Oui	Oui	Oui	Spécialiste du marché	Bonne
5	Secrétaire d'Etat			Oui	Consultation de documents	Faible (pas ouverte)
6	Secrétaire d'Etat	Oui		Oui	Approche interne et externe directe par le département	Bonne
7	Suppléant			Oui	1 candidat par le département	Moyenne (manque d'ouverture)
8	Suppléant	Oui				Bonne
9	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Bonne, car cohérente avec analyse du besoin
10	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Bonne, car cohérente avec analyse du besoin
11	Suppléant	Oui				Bonne
12	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Pas d'information
13	Suppléant	Oui				Bonne
14	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Bonne, car cohérente avec analyse du besoin
15	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Bonne, car cohérente avec analyse du besoin
16	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Bonne, car cohérente avec analyse du besoin
17	Suppléant				Limitée aux sous-directeurs	Bonne, car cohérente avec analyse du besoin

3.1.3 Comparaison avec les années précédentes

Les pratiques relevées en 2012 ne sont pas différentes de celles observées durant la période 2009–2011, concernant 44 cas hors processus de carrières militaire ou diplomatique (tableau 4). Durant cette période, on relève que trois quarts des postes de directeurs ont fait l'objet d'une mise au concours (13 sur 17) et qu'aucun des postes de directeurs suppléant ne l'a été (17).

Tableau 4

Pratique de la mise au concours entre 2009 et 2011

2009-2011	Mise au concours externe	Mise au concours interne	Pas de mise au concours
Secrétaire d'Etat	2		1
Directeur	13		3
Directeur suppléant		1	17
Carrière militaire		1	
Autres			6

La nomination des secrétaires d'Etat au sein du DFAE n'apparaît pas cohérente. En effet, durant la période 2009-2011 ce poste n'a pas fait l'objet d'une mise au concours mais d'une proposition soumise au Conseil fédéral réunissant différentes candidatures relevant du processus de carrière. En 2012, le poste sort du processus de carrière mais n'est pas mis au concours pour autant.

Les trois postes de directeur qui n'ont pas été mis au concours concernent la nomination d'un directeur ad intérim qui avait été nommé à ce poste auparavant sans mise au concours. Les deux autres cas relèvent de fonctions de direction au sein du DFAE.

Au vu de ces éléments, il s'avère que le processus de carrière diplomatique peut servir à justifier l'absence de mise au concours dans des cas parfois discutables, tels que des directeurs dont la fonction n'exige pas a priori une carrière diplomatique préalable. En effet, les instruments de sélection mobilisés dans le processus de carrière le sont dans la perspective de devenir chef de mission et non directeur de division. De plus, les profils sont différents. Le DDPS, quant à lui, distingue clairement les postes relevant de la carrière militaire des autres postes, dans les propositions qu'il adresse au Conseil fédéral.

Il n'a pas été possible d'établir si l'absence de mise au concours pour les 17 postes de directeur suppléant était justifiée par la fonction de suppléance exercée. Si cette fonction correspond à un poste à part entière, la mise au concours devrait aussi avoir lieu.

Les six cas « autres » n'ayant pas fait l'objet de mise au concours concernent deux nominations ad intérim, deux nominations relatives à des changements formels mais sans réel changement de fonction (modification du nom de l'organisation), un poste de conseiller spécial auprès du chef d'un département et la création d'une nouvelle fonction due à la volonté de réorientation d'un directeur d'office. Dans ce dernier cas, l'absence de mise au concours s'explique par le fait qu'il s'agissait davantage de créer une fonction pour placer un directeur plutôt que de chercher un candidat pour un poste.

3.2 Mise en perspective

3.2.1 Recherche indépendante et ouverte

Pour certains experts, la recherche de candidats n'est pas suffisamment professionnelle dans le cas du recrutement des cadres supérieurs.

Aux yeux de bon nombre d'experts, il est très important que cette recherche soit réalisée de manière indépendante et ouverte, car cela élargit suffisamment le champ d'investigation dès le départ. Lorsqu'un chef de département a dès le début un favori, une procédure adéquate est rarement menée. L'investigation n'a pas vraiment lieu.

Pour les experts, la capacité à s'ouvrir suffisamment lors du déclenchement d'un tel processus est en fait une compétence essentielle d'un bon manager ou d'un bon chef de département.

La nomination d'un « proche » collaborateur peut être justifiée si cette évolution professionnelle est le résultat d'un développement personnel (gestion de la relève) : la personne est préparée, formée à ce rôle. Beaucoup d'entreprises recourent à cette pratique sans pour autant exclure toute candidature alternative.

3.2.2 Gestion de la relève

Dans les entreprises privées et semi publiques, le recrutement interne est une question très importante qui n'est pas liée à un poste en particulier, mais qui est fonction des compétences et du profil. Il est souvent précisé que les candidatures internes doivent correspondre qualitativement à celles du marché du travail.

Les avantages et inconvénient du recrutement interne et externe sont inversement les mêmes :

- Réplication d'une culture et d'une organisation / Capacité d'innovation, ouverture à de nouveaux horizons
- Stabilité / Instabilité
- Compétences et personnalité connues / Risque

Il n'y a pas ou très peu de réflexion en termes de gestion et de développement de la relève à l'échelle de l'administration fédérale. Selon plusieurs experts interrogés, on attend qu'un poste se libère pour chercher un successeur, mais rien n'est entrepris au préalable, notamment dans une optique de promotion ou de développement des cadres internes.

3.2.3 Mise au concours

Plusieurs experts relèvent le nombre élevé de postes de cadre supérieur de l'administration fédérale qui font l'objet d'annonces dans les journaux. D'une manière générale, le nombre d'annonces a fortement diminué, mais celles de la Confédération sont toujours aussi nombreuses. Certaines entreprises, comme les grandes banques, recourent aussi à cette forme de publication, mais dans un but de

communication essentiellement, car dans les faits le recrutement passe rarement par cette voie. Suivant les fonctions recherchées (directeur des finances, directeur informatique) il y a des domaines qui se prêtent mieux que d'autres aux annonces, dans le privé aussi, mais ce n'est généralement par le plus haut niveau des cadres.

Les experts comprennent la pratique de publication de la Confédération, pour des questions de transparence et de communication. Si la mise au concours est généralement jugée positive, elle n'est pas suffisante. Pour les experts, à cette étape du processus il convient de se demander si la publication d'une annonce est le canal le plus approprié pour atteindre les candidats visés. Parfois, le public cible est si étroit (quelques personnes) qu'il est illusoire de vouloir l'atteindre par ce biais, ou cela relèverait de l'exercice alibi. La recherche de candidats doit donc s'accompagner de recherches complémentaires plus ciblées (approche directe).

Une mise au concours permet aussi de disposer de candidats qui ne sont pas encore connus, mais qui disposent d'une personnalité intéressante, d'un fort potentiel, et cela n'exclut pas d'inviter des candidats à postuler, pour autant que le processus soit identique pour tous. La mise au concours permet aussi de se faire une idée de la « réaction » du marché du travail sur le poste en question et de faire des comparaisons entre les candidatures.

Le problème principal de la mise au concours est la lenteur relative avec laquelle la Confédération travaille. De bons candidats sont perdus au fil de la procédure, qui durerait deux fois plus que dans le privé.

Par conséquent, la transparence que confère la mise au concours est un point positif de l'administration fédérale par rapport au privé même si, pour les experts, elle devrait souvent s'accompagner d'autres moyens de recherche.

3.2.4 Annonce

Les experts jugent la qualité des annonces pour les postes de cadres de la Confédération de manière différenciée.

Pour bon nombre d'entre eux, les annonces sont bonnes. Elles servent essentiellement de moyen de communication et les postes sont connus ou facilement identifiables. Elles ne sont pas des plus « marketing », mais cela convient pour ce type de postes, car l'on sait en général de quoi il s'agit.

Pour d'autres experts, les annonces ne sont pas suffisamment axées sur les éléments du profil que l'on souhaite mettre en évidence. En outre, les annonces relatives aux postes de cadre supérieur ressemblent aux annonces de tout autre collaborateur spécialisé de l'administration. Hormis leur caractère peu attractif, ces annonces ne sont pas positionnées correctement et le public cible n'est pas atteint.

Pour d'autres encore, le but d'une annonce est d'obtenir le maximum de candidatures et il ne faut donc pas y détailler les tâches spécifiques. Une annonce est un outil marketing qui doit générer des candidatures et non pas les restreindre. La question est donc moins la forme ou la technicité de l'annonce et davantage de savoir si les personnes ciblées seront atteintes par ce biais.

Lorsqu'une entreprise privée recourt à une annonce, celle-ci est généralement plus ouverte, avec un nombre limité de critères formels.

L'administration fédérale se distingue des entreprises privées et semi-publiques par la quantité de postes mis au concours par voie d'annonce. Dans le privé, la discrétion est beaucoup plus grande au début du processus. Il arrive même que le candidat ne connaisse que tardivement l'identité de l'entreprise qui recrute.

3.2.5 Approche directe

Pour une très grande majorité d'experts, le public cible étant toujours plus restreint à mesure que l'on monte dans la hiérarchie, les personnes disposant du profil adéquat sont peu nombreuses et généralement connues. Les candidats potentiels ne font que très rarement acte de candidature suite à une annonce (notamment du fait qu'ils sont actifs au sein d'entreprises concurrentes ou dans la même administration).

Les approches directes sont l'unique moyen d'atteindre ce public cible. Les candidats potentiels ont ici l'occasion de se présenter et de se renseigner lors d'un entretien informel, sans que cette première étape ne les engage à quoi que ce soit. Ce premier entretien est mené par le consultant.

Les experts jugent positivement le recours à l'approche directe, pour autant que celle-ci soit réalisée de manière indépendante. Une approche directe peut être confiée à des externes. Cela permet d'assurer une plus grande marge de manœuvre (au département), mais surtout le professionnalisme (compétences, réseaux, vue d'ensemble sur le marché du travail, résultats) et la neutralité de cette démarche. Les approches menées directement par les chefs de département ou leurs proches collaborateurs sont vues de manière critique, car l'engagement vis-à-vis de la personne est trop fort. Il ne s'agit plus de recherche, mais souvent d'ores et déjà de sélection. Toutefois, une approche directe menée par un chef de département pourrait s'avérer adéquate si celle-ci faisait partie d'une démarche de gestion de la relève.

Dans le domaine privé, les experts interrogés estiment qu'il s'agit d'un processus standard que de recourir à un expert externe pour ce niveau de fonction. Même en présence d'un très bon candidat interne, la volonté de pouvoir comparer les candidats internes et externes subsiste.

4 Processus de sélection

4.1 Résultats

En 2009, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il prendrait des dispositions de manière à assurer en tout temps la possibilité de reconstituer la sélection quant à son déroulement, à la procédure et à la décision⁸. Pourtant, comme le montrent les données ci-après, un grand nombre de nominations n'ont pu être appréciées faute d'informations et de possibilité de reconstitution du processus.

Dans le même avis, le Conseil fédéral avait annoncé que pour chaque décision concernant le personnel qui doit être prise par le Conseil fédéral, des données de base seraient mises à disposition du chef de département compétent, notamment en ce qui concerne les aptitudes professionnelles, directionnelles, personnelles et le caractère des candidats. Pour déterminer la capacité de direction ainsi que les aptitudes personnelles et le caractère des candidats retenus, des procédures appropriées sont appliquées (par ex. assessment). Les résultats de cet examen sont évalués par la personne responsable de l'ensemble du processus et ils sont consignés par écrit.

Si ces informations sont à disposition du chef de département dans certains cas, elles ne le sont pas systématiquement. En outre, elles sont rarement écrites, à l'exception des assessments, lorsque ces derniers ont été réalisés (rapport de l'expert).

4.1.1 Palette d'instruments

La première étape d'un processus de sélection consiste à décider, à partir d'une liste de l'ensemble des candidatures, quels candidats poursuivront le processus, sur la base de critères définis. Puis une ou plusieurs phases d'entretiens sont conduites avec les candidats par un expert externe, le secrétaire général ou le chef de département. Des assessments et des références peuvent compléter le dispositif.

La palette est appréciée selon les instruments utilisés et leur complémentarité.

Elle est jugée bonne pour tous les postes de directeur et pour un poste de secrétaire d'Etat. Elle est qualifiée de faible pour un poste de secrétaire d'Etat, vu l'inexistence d'instruments à ce stade (tableau 5, et illustration 4).

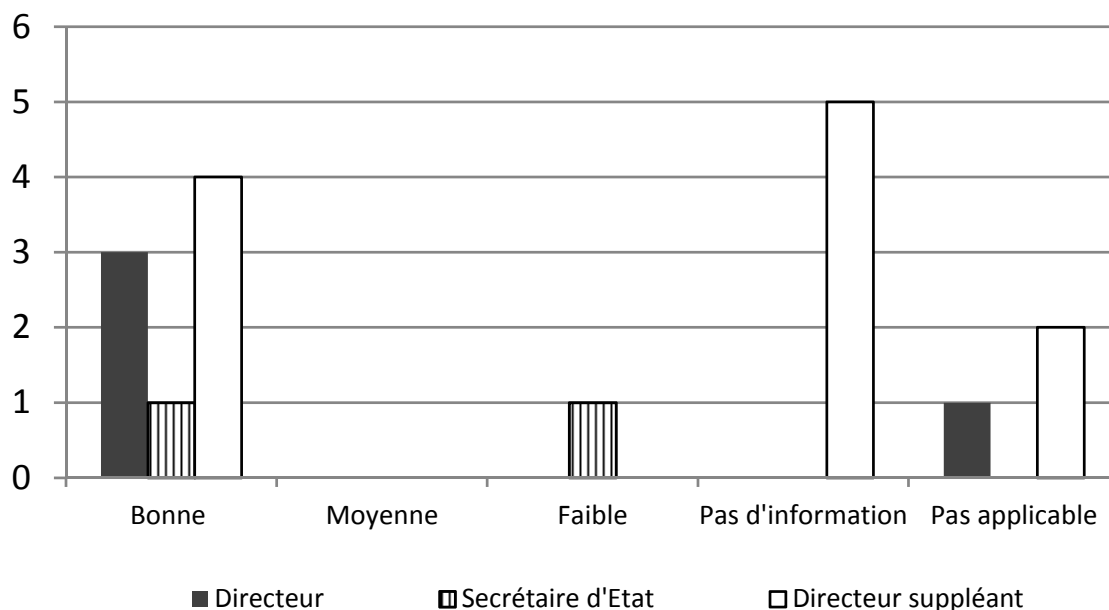
Il n'existe aucune information concernant les éventuels instruments utilisés pour plus de la moitié des postes de directeur suppléant. La manière dont le directeur de l'office a choisi son suppléant parmi ses sous-directeurs n'est alors pas explicite et n'est pas connue du département.

⁸ Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF 2009 3045).

Appréciation de la palette d'instruments

Id	Long-list à short list	1 ^{re} phase	2 ^e phase	3 ^e phase	Entretien avec chef de département	Assessment	Références	Appréciation de la palette d'instruments
< Chapitre 4.1.1.1 >		Chapitre 4.1.1.2			> < chapitre 4.1.1.3 >			
1	Comité de sélection interne	5	1		Oui	1	1	Bonne
2	Expert externe, chef de département, secrétaire général	5	5	2	Oui	2	1	Bonne
3							1	Pas applicable
4	Expert externe, chef de département, secrétaire général	10	5	1	Oui		1	Bonne
5								Faible
6	Comité de sélection interne	9	2	1	Oui	5		Bonne
7	Comité de sélection interne							Pas applicable
8	Office / département	6	3	3	Oui	3		Bonne
9					Oui			Bonne
10								Pas d'information
11	Office	9	1	3	Oui	4	1	Bonne
12								Pas d'information
13	Secrétaire général	5	1		Oui		1	Bonne
14								Pas applicable
15								Pas d'information
16								Pas d'information
17								Pas d'information

Appréciation de la palette d'instruments de sélection (17 cas, 2012)



4.1.1.1 Passage d'une « long list » à une « short list »

Que ce soit par l'intermédiaire d'une mise au concours ou par des approches directes via des cabinets privés, la première étape consiste à sélectionner à partir d'une liste rassemblant toutes les candidatures (long list) les candidats allant poursuivre le processus (short list). Le tableau 6 présente les détails de cette étape.

Lorsqu'un expert externe est mandaté pour accompagner le processus, cette première étape est réalisée avec lui ou peut lui être confiée puis validée (cas 2, 4 et 11).

Dans les autres cas, c'est le comité de sélection interne qui procède à cette opération, avec généralement une implication du chef de département plus limitée que dans la suite du processus.

Pour les directeurs suppléants, lorsqu'il y a mise au concours, cette première étape de la sélection est généralement assumée par la direction de l'unité.

Passage de la « long list » à la « short list »

Id	Fonction	Entité chargée de faire la sélection	Sélection
1	Directeur	Comité de sélection interne Secrétaire général, chef des ressources humaines, collaborateur personnel du chef de département	De 45 à 5 candidats
2	Directeur	Expert externe, chef de département, secrétaire général	De 23 à 10 candidats
3	Directeur	Chef de département, secrétaire général, directeur sortant	Un seul candidat
4	Directeur	Expert externe, chef de département, secrétaire général	De 28 à 10 candidats
5	Secrétaire d'Etat	Chef de département, secrétaire d'Etat	Pas de candidature Discussion d'une liste de de cas possibles (12 à 4)
6	Secrétaire d'Etat	Comité de sélection interne Chef de département, secrétaire générale, chef de projet	De 51 à 6 candidats
8	Directeur suppléant	Direction de l'office	De 37 à 6 candidats
11	Directeur suppléant	Direction de l'office et expert externe	De 71 à 9 candidats
13	Secrétaire général suppléant	Secrétaire général	De 119 à 5 candidats

4.1.1.2 Conduite d'entretiens

Le tableau 7 présente les différentes phases d'entretiens identifiées dans le cadre des procédures de sélection.

Pour les procédures qui font l'objet d'une mise au concours, deux à trois phases d'entretiens ont lieu. Au fil des phases, les intervenants peuvent varier.

Dans les cas où un expert est chargé d'accompagner ce processus, celui-ci conduit la première phase d'entretien seul (deux cas) ou accompagne la direction de l'office (un cas).

Pour six postes de directeur suppléant, ni le chef de département ni aucun de ses collaborateurs directs n'a conduit d'entretien avec le candidat sélectionné. Pour un poste de suppléant, des entretiens ont eu lieu mais ils ne relèvent pas du processus de sélection à proprement parler car il s'agissait plutôt de motiver le candidat, selon les personnes interrogées. Dans le cas d'un autre suppléant, la cheffe de département a conduit un entretien.

Phases d'entretiens : nombre de candidats et participation du département

Id	1 ^{re} phase d'entretiens	2 ^e phase d'entretiens	3 ^e phase d'entretiens
1	5, par le département	1, par le chef de département	
2	5, par l'expert	5, par la cheffe de département et le secrétaire général	2, par la cheffe de département, le secrétaire général et l'expert externe
3	-	-	-
4	10, par l'expert	5, par la cheffe de département et le secrétaire général	1, par la cheffe de département et l'expert externe
5	-	-	-
6	9, par le département	2, par les trois membres du comité de sélection	1, par deux membres du comité de sélection
7	-	-	-
8	6, par la direction de l'unité	3, par la direction de l'office	3, par le chef de département
9	-	-	-
10	-	-	-
11	9, par l'expert et la direction de l'office	1, par l'expert et la direction de l'office	3, par le chef de département et la secrétaire générale
12	-	-	-
13	5, par la direction de l'unité	1, par la cheffe de département	
14	-	-	-
15	-	-	-
16	-	-	-
17	-	-	-

4.1.1.3 Assessment et références

Sur les 17 cas étudiés, des assessments ont été conduits dans cinq cas. Ces assessments ont concerné respectivement 1, 2, 3, 4 et 5 candidats (tableau 8).

Des assessments ont été conduits pour la moitié des six postes de directeur d'office ou de secrétaire d'Etat.

La conduite d'un assessment ou non s'explique essentiellement par la connaissance préalable du candidat ou la perception du département sur les apports de cet instrument.

Généralement une (quelques fois plusieurs) référence est prise sur le dernier candidat en lice. Dans la plupart des cas où aucune référence n'a été contactée, la personne était issue de l'administration ou connue du chef de département, voire du directeur d'office pour les suppléants.

Tableau 8

Nombre de candidats soumis aux assessments et prise de références

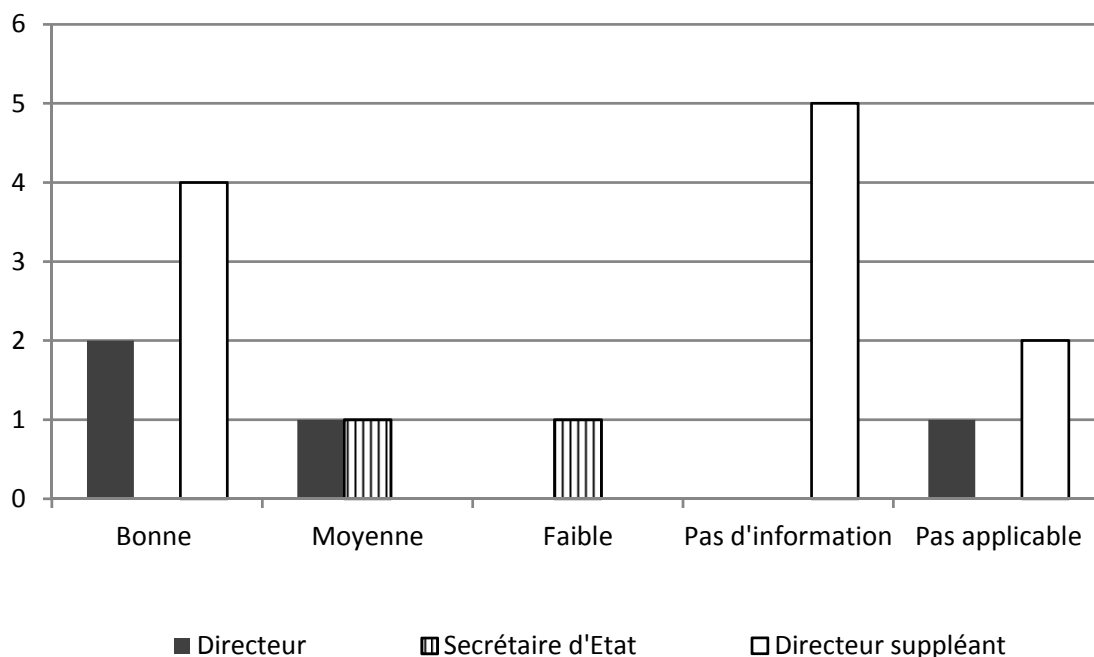
Id.	Nombre de candidats soumis à un assessment	Prise de références
6	5	Oui
11	4	Oui
8	3	
2	2	Oui
1	1	Oui
3		Oui
4		Oui
13		Oui

4.1.2 Objectivité du processus

L'objectivité de la procédure est appréciée selon la manière dont les instruments sont déployés au cours de la sélection : application systématique des instruments aux candidats, présence d'avis externes, prise en compte de candidatures alternatives. Il apparaît que le processus de sélection est généralement objectif pour les directeurs nommés en 2012, moyen pour l'un des secrétaires d'Etat et faible pour l'autre (illustration 5).

Pour les directeurs suppléants, lorsqu'il est possible d'apprécier ce critère (c'est-à-dire dans 4 cas sur 11), les processus sont objectifs. Dans les autres cas, le département ne détient pas d'information à ce sujet ou ce critère n'est pas applicable.

Appréciation de l'objectivité du processus de sélection selon la fonction (17 cas, 2012)

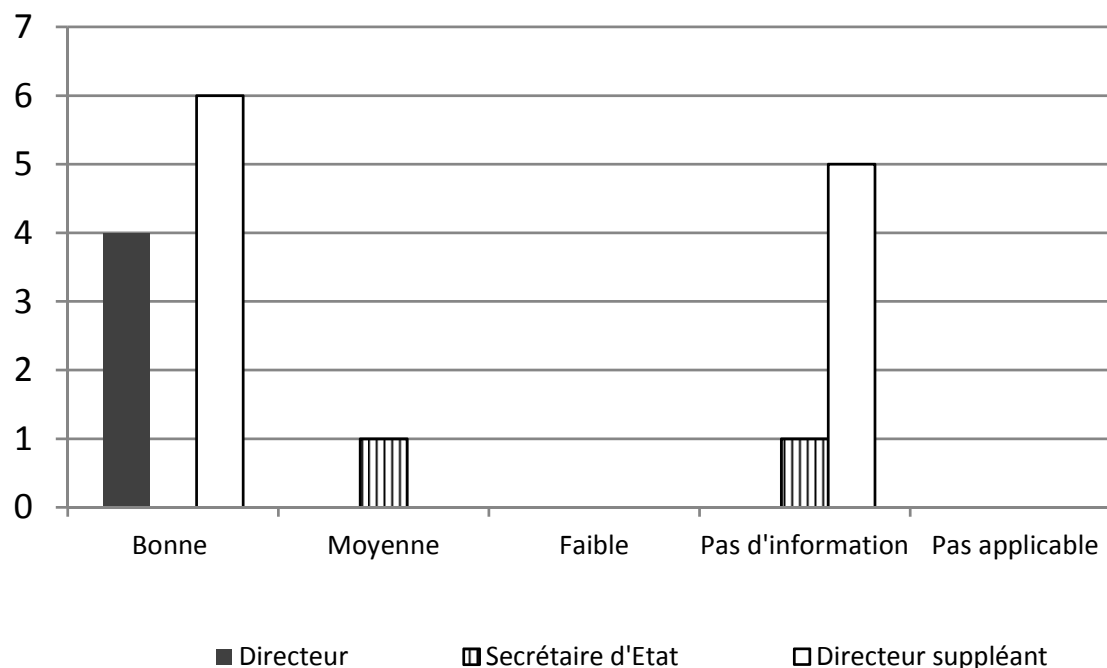


4.1.3 Cohérence du processus

La cohérence du processus est appréciée par rapport au calendrier des différents événements (candidatures, entretiens, assessments), ainsi que par la nature des instruments appliqués, au regard de leur pertinence avec l'analyse du besoin et la stratégie de recherche.

Il apparaît que pour tous les postes de directeur, le processus de sélection mis en œuvre est cohérent (illustration 6). Ce processus n'a pas pu être jugé pour un poste de secrétaire d'Etat, à défaut d'informations sur l'analyse du besoin effectuée. Dans le second cas, la cohérence est qualifiée de moyenne en raison de l'apparition d'un nouveau candidat en fin de processus. Pour les directeurs suppléants, la cohérence du processus est bonne dans six cas et ne peut être appréciée faute d'informations dans cinq autres cas.

Appréciation de la cohérence du processus de sélection selon la fonction (17 cas, 2012)



4.1.4 Implication dans le processus

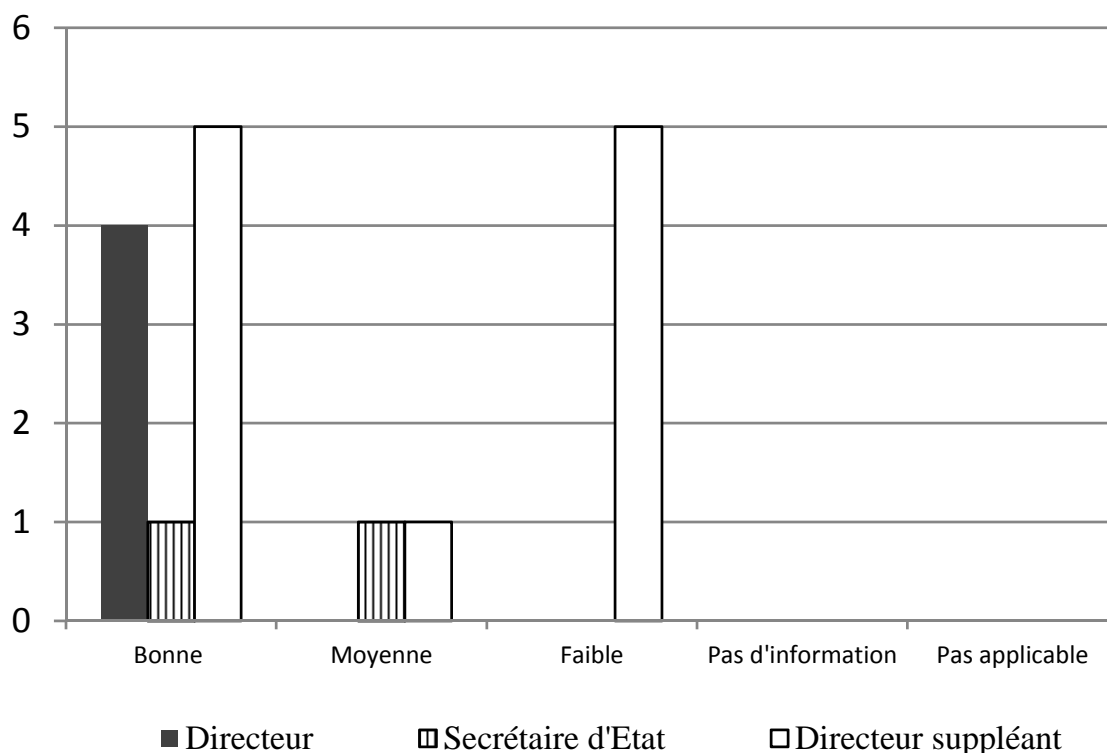
Vu les responsabilités des cadres supérieurs et étant donné que leur recrutement est une décision des plus stratégiques incombant à un chef de département, et que de plus seul ce dernier participe aux séances du Conseil fédéral, il paraît évident que le chef de département doit être impliqué dans le processus. Ce critère donne dès lors une appréciation sur l'implication du chef de département.

Il s'avère que pour les postes de directeur, l'implication du chef de département est systématique (illustration 7).

Pour les secrétaires d'Etat, la procédure est jugée bonne dans un cas et moyenne dans l'autre. L'appréciation moyenne s'explique par le fait que le chef de département était très impliqué dans le processus, mais qu'il n'a pas rencontré d'autres candidats que celui qu'il proposait.

Pour les directeurs suppléants, l'implication du chef de département est qualifiée de faible dans six cas sur onze, en raison de l'absence d'entretien avec le candidat proposé au Conseil fédéral ainsi que du manque d'information sur le processus de sélection mené à l'échelle de la direction de l'office.

Appréciation de l'implication dans le processus de sélection selon la fonction (17 cas, 2012)



4.2 Mise en perspective

Pour les experts interrogés, il convient d'utiliser différents instruments complémentaires, qui peuvent varier selon les besoins. Toutefois, certains instruments leur paraissent incontournables : 1) l'analyse de la concordance entre le profil du candidat et le profil d'exigences, 2) les entretiens menés par le chef de département, 3) la prise de références et 4) le contrôle de sécurité.

Le processus de sélection doit être identique pour tous les candidats. C'est une condition indispensable.

Les experts relèvent qu'au sein de la Confédération, il n'est pas rare que de nouveaux critères ou facteurs apparaissent en cours de processus et jouent un rôle important voire déterminant. Il existe donc toujours une incertitude quant à l'apparition soudaine d'un événement qui viendra changer le cours du processus, autrement dit quant à la naissance d'un processus parallèle.

C'est d'autant plus gênant lorsque les nouveaux facteurs ou événements en question ne correspondent pas à l'analyse du besoin effectuée, au profil d'exigences déterminé au départ ou au processus établi. Lorsque les critères de sélection changent, une nouvelle procédure devrait commencer à zéro et non pas s'appliquer à un seul candidat.

Le secteur public serait, de l'avis des experts, beaucoup plus influencé par ces processus parallèles.

4.2.1 Principe du contrôle multiple

Dans un processus de sélection, la présence d'avis émanant de différentes personnes apparaît comme une condition sine qua non.

Si la conduite des entretiens par plusieurs personnes, au sein du département, permet déjà de disposer de différents avis, l'implication de tiers sans liens avec la hiérarchie apporte un regard extérieur et renforce l'objectivité de la démarche.

Certains experts ont souligné la problématique des candidats choisis directement par un chef de département, sans autre processus ni consultation. L'implication d'un ou plusieurs autres chefs de département (dans le cadre d'une pratique définie) en amont de la décision du Conseil fédéral permettrait d'y remédier.

4.2.2 Assessment

Le résultat d'un assessment n'est pas *la* décision, mais un élément à prendre en compte dans la décision. Cette pratique confère de la légitimité ou, dans tous les cas, ne fragilise pas le candidat qui n'y aurait pas été soumis. Les experts sont très critiques quant au fait que les assessments puissent, dans le cadre d'un même processus de sélection, ne pas être effectués à la même période, par le même assesseur et pour l'ensemble des candidats.

Le fait de conduire des assessments pour une partie des candidats seulement et de manière non systématique peut aussi donner des signaux difficilement compréhensibles à l'intérieur du département.

Pour les experts, les apports des assessments ne sont pas toujours appréciés à leur juste valeur par les départements. D'autant qu'il existe différentes pratiques d'assessment, conduites dans des buts différents. En outre, le fait de connaître un candidat ne justifie pas le renoncement à un assessment, qui apporte dans tous les cas un éclairage complémentaire.

En outre, la capacité à relever les défis d'un nouveau poste n'est pas directement dépendante des succès passés, mais davantage de la personnalité, de la motivation et de caractéristiques à apprécier dans une perspective future.

Pour certains experts, une pratique d'assessment systématique n'est pas nécessaire. En effet, certains types d'entretiens menés (ou d'outils utilisés dans le cadre de ces entretiens) par les experts externes (analyse de potentiel par exemple) peuvent se rapprocher d'assessment.

4.2.3 Contrôles de sécurité

Des contrôles sont aussi menés dans le privé, notamment pour le casier judiciaire.

Il est aussi d'usage, dans certaines entreprises, que le candidat sélectionné remplisse et signe un document comportant des questions complémentaires et dans lequel il s'engage à avoir communiqué toute information qui pourrait avoir une importance dans le cadre de la future fonction exercée.

Pour les experts, il est inconcevable qu'un contrôle de sécurité puisse se faire après la nomination.

4.2.4 Recours à des experts externes

Le recours à des experts permet de mobiliser certaines compétences qu'il n'est tout simplement pas possible de maîtriser en interne, notamment en matière de conduite d'entretiens spécialisés ou d'assessment. En outre, cela apporte un regard extérieur et renforce l'objectivité.

Cette pratique est quasiment systématique dans le domaine privé pour des postes de ce niveau.

5 Bases d'information du Conseil fédéral

5.1 Modèles de proposition et rôle de la Chancellerie fédérale et de l'OFPER

Les affaires qui requièrent une décision matérielle du Conseil fédéral lui sont normalement soumises sous la forme d'une proposition de la part d'un chef de département.

Lorsque le département remet une proposition à la Chancellerie fédérale⁹, celle-ci ouvre la procédure de co-rapport qui permet aux autres départements de prendre connaissance des objets et de réagir, le cas échéant. Dès lors, le département responsable du dossier doit remettre la proposition suffisamment tôt avant la séance du Conseil fédéral pour que tous les départements puissent se préparer. Le Conseil fédéral statue lors de sa séance hebdomadaire sur les propositions qui lui ont été soumises.

Les directives sur les affaires du Conseil fédéral, aussi connues sous le nom de « Classeur rouge », régissent la préparation et le déroulement des affaires du Conseil fédéral. Elles fixent les procédures à suivre et contiennent des modèles pour l'élaboration des propositions adressées au Conseil fédéral.

Modèles de proposition et de dispositif de décision en matière de nomination des cadres supérieurs

Le modèle relatif aux propositions qui doivent être soumises au Conseil fédéral concernant les cadres supérieurs a fait l'objet de plusieurs modifications au cours de ces dernières années. Dans le cadre de la présente évaluation, les périodes d'analyse de cas (2012) et de comparaison des données (2009-2011) font l'objet de trois versions différentes de ces modèles.

Ces modèles ont été adaptés suite aux recommandations formulées par la CdG-N dans le cadre de son inspection relative à l'affaire Nef¹⁰. Les changements correspondent aux mesures annoncées par le Conseil fédéral dans son avis du

⁹ Aux termes de l'art. 15, al. 2, LOGA, la ChF règle la procédure de co-rapport.

¹⁰ Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée (FF 2009 2989).

22 avril 2009¹¹ et dans son compte-rendu de la mise en œuvre des recommandations du 21 avril 2010¹².

Contenu

Tous ces modèles mentionnent une *Brève description du parcours professionnel*.

Mais ils se différencient sur la présentation et le choix du candidat ainsi que sur les informations en matière de contrôle de sécurité.

Jusqu'en mars 2010, le modèle de proposition fait état d'un *Point de situation et bref exposé des motifs de la nomination*. Rien n'est mentionné sur le contrôle de sécurité des personnes.

Depuis mars 2010, le modèle a été précisé. Le premier point contient la précision suivante :

Point de la situation, description des tâches et du profil du poste, bref exposé des motifs de l'engagement, de la nomination ou du transfert, brève présentation de la procédure de sélection et de ses résultats (rendus anonymes).

Indiquer si possible :

- *le nom de la personne ou de la commission responsable de la procédure de sélection,*
- *le nombre de candidats et leur répartition par sexe et la langue maternelle,*
- *des informations sur le déroulement de la procédure et sur les instruments utilisés,*
- *les critères de sélection déterminants.*

Entre mars 2010 et mars 2012, il est également fait mention d'*informations relatives au contrôle de sécurité des personnes*.

Depuis avril 2012, la proposition prévoit trois points supplémentaires :

- Le premier relatif au contrôle de sécurité précise que soit une déclaration de sécurité au sens de l'art. 22, al. 1, let. a, OCSP a été rendue (à savoir que la personne est jugée comme ne présentant pas de risques), soit la personne est nommée sous réserve de l'obtention d'une telle déclaration.
- Le deuxième ajout précise qu'il faut indiquer si l'approbation de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) est nécessaire et, dans l'affirmative, pour quelle clauses de la nomination, conformément au ch. 2 de l'arrangement conclu en 2009 entre la DélFin et le Conseil fédéral.
- Le troisième point mentionne que le DFF (OFPER) a approuvé la teneur du contrat de travail.

Dès lors que la compétence relève du Conseil fédéral, il n'est pas compréhensible que le modèle de proposition indique, jusqu'en mars 2012, que le co-rapport est de la responsabilité du DFF lorsqu'il s'agit de propositions émanant d'autres

¹¹ Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF **2009** 3045).

¹² Courrier du Conseil fédéral à l'attention de la CdG-N du 21.4.2010 : Rapport de la CdG-N du 20.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Compte-rendu de la mise en œuvre des recommandations 1 à 6.

départements et de la Chancellerie fédérale, et qu'il doit provenir du DFI lorsqu'il s'agit de propositions du DFF.

Contrôle de la teneur du contrat de travail par l'OFPER

Il convient de relever, que l'Office fédéral du personnel (OFPER) contrôle l'exactitude formelle des conditions d'engagement contenues dans les propositions de nomination aux postes de cadre supérieurs. Pour ce faire, les services du personnel des départements transmettent à l'OFPER une ébauche de la proposition. Cette procédure fonctionne généralement bien et très rapidement, d'après les départements.

5.2 Résultats sur la base des propositions de 2012

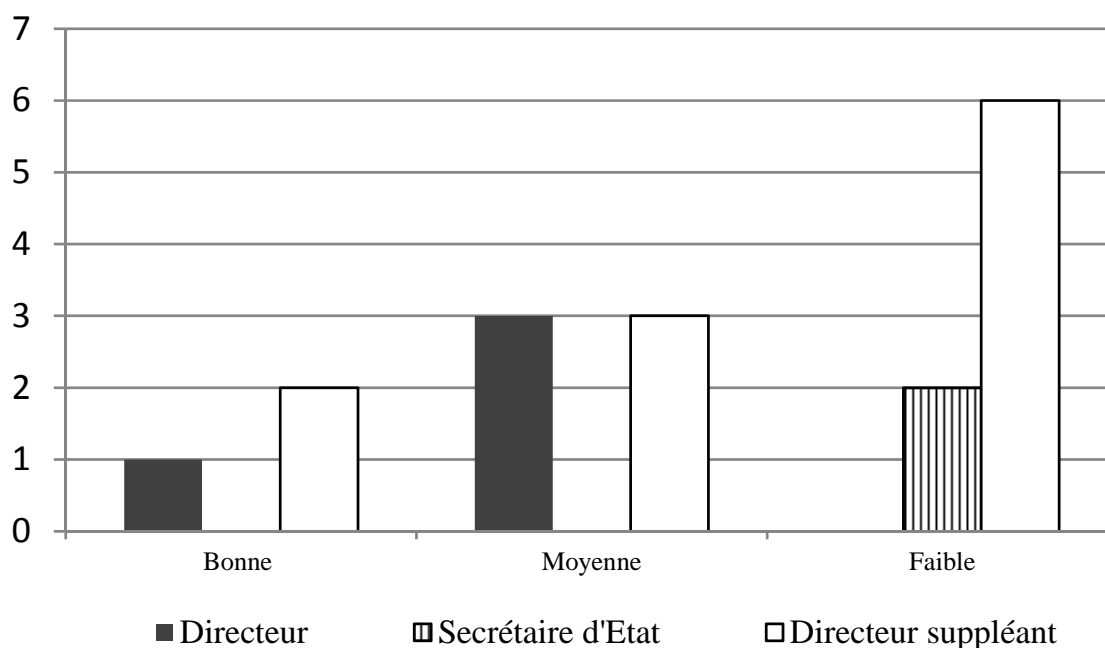
Sur la forme, les propositions de nomination adressées au Conseil fédéral ne sont pas toutes identiques. Les différences ne sont pas explicables par l'introduction des différents modèles de proposition.

Sur le fond, les propositions que les départements transmettent au Conseil fédéral sont appréciées de manière critique. En effet, parmi les cas de 2012 qui ont été analysés, la proposition est jugée adéquate pour un directeur et deux directeurs suppléants (illustration 8).

Dans six cas (trois directeurs et trois directeurs suppléants), elle est jugée moyenne car elle ne fait pas mention des critères de sélection déterminants ou de motifs justifiant l'absence de mise au concours. Cela signifie que sur la base de la proposition, il n'est pas possible de savoir pourquoi tel candidat a été choisi plutôt qu'un autre.

Dans huit cas (deux secrétaires d'Etat et six directeurs suppléants), la proposition est jugée faible. Au manque de transparence quant aux critères et à la procédure de sélection vient s'ajouter une information lacunaire quant aux contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

Appréciation des propositions des départements selon la fonction (17 cas, 2012)



Dans son appréciation des propositions, le CPA est parti du principe que le Conseil fédéral doit disposer au préalable des informations les plus pertinentes concernant une proposition de nomination étant donné l'importance de ces nominations. Il s'agit d'une part d'informations complètes sur le processus de sélection et sur les instruments utilisés et d'autre part d'informations sur les critères décisifs de sélection, conformément aux déclarations du Conseil fédéral¹³. Si ces informations décisives ne peuvent pas, pour des raisons de confidentialité, être transmises au Conseil fédéral, celui-ci aurait dû, selon les experts interrogés et le CPA, nommer une entité responsable du contrôle de ces critères et donc de la garantie de la qualité du processus. D'autres organisations, confrontées tout autant (voire davantage si l'on pense aux sociétés cotées en bourse) à des exigences de confidentialité, ont recours à différentes méthodes pour garantir la qualité du processus (contrôle par un pair, comité de nomination, structure neutre).

Un critère décisif de sélection ne peut généralement s'apprécier que par comparaison à d'autres candidatures et c'est à ce titre que certaines propositions sont lacunaires : ni les profils des candidatures alternatives, ni leurs éventuels avantages ou inconvénients, ni les éléments particulièrement décisifs ne sont précisés, même sous forme anonyme.

Le Conseil fédéral avait déjà répondu à la CdG qu'en règle générale pour des questions de confidentialité, les documents ne comportent aucune information sur les candidats qui n'ont pas été retenus. La plupart des personnes interrogées dans les départements reconnaissent aussi que, par peur d'indiscrétion, les propositions transmises au Conseil fédéral ne contiennent aucun élément sensible. Ces

¹³ Courrier du Conseil fédéral à l'attention de la CdG-N du 21.4.2010 : Rapport de la CdG-N du 20.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Compte-rendu de la mise en œuvre des recommandations 1 à 6.

informations sont éventuellement données par oral lors de la séance du Conseil fédéral.

Quelques personnes interrogées dans les départements admettent qu'il est ainsi difficile, pour l'autorité de nomination et plus précisément pour les chefs de département de pouvoir apprécier les propositions des autres départements. Il n'est souvent pas possible de savoir, sur la base des propositions, en quoi la personne proposée se différencie précisément des autres candidats et si elle dispose du profil de compétences requis. La compétence de nomination du Conseil fédéral est donc davantage formelle.

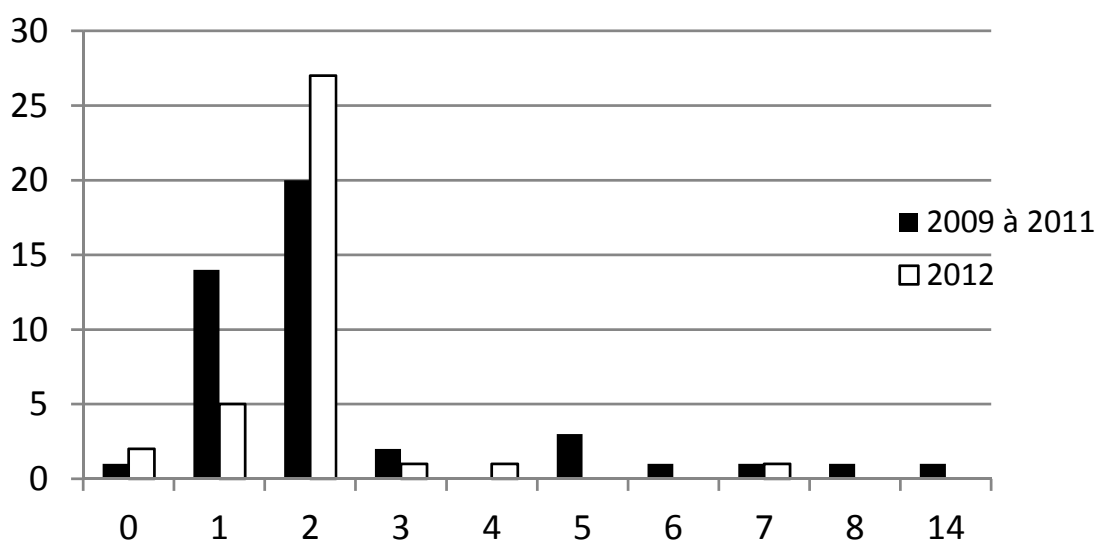
5.3 Résultats sur la base des données quantitatives portant sur la période 2009-2012

5.3.1 Transmission des propositions

L'étude des 81 nominations portant sur la période 2009-2012 révèle que les propositions du Conseil fédéral sont remises généralement un à deux jours avant la séance du Conseil fédéral (illustration 9). Ces données se basent sur la date de la proposition et sur celle de la décision (jour de la séance du Conseil fédéral). Par conséquent, le tableau ci-dessous est à lire avec prudence ; en effet, la date de la proposition n'est pas nécessairement celle de la transmission, celle-ci intervenant souvent le lendemain.

Illustration 9

Ecart en jours entre la date de la proposition et celle de la décision du Conseil fédéral (81 cas, 2009-2012)



La transmission des propositions peu avant la séance du Conseil fédéral est justifiée par le souci de confidentialité et le risque d'indiscrétions.

5.3.2 Longueur des propositions

La longueur des propositions n'est pas un gage de qualité de l'information. Si l'on écarte les formulations standards, certaines d'entre-elles ne font état d'aucune précision.

La longueur des propositions relatives aux 81 cas portant sur la période 2009-2012 a été mesurée. La longueur du « contexte » indique le nombre de lignes consacrées à l'explication de la nomination, du processus, des instruments, du profil, des critères de sélection. La longueur du « CV » représente le nombre de lignes consacrées à la présentation du candidat et de son parcours professionnel.

La longueur des propositions varie très fortement

Pour une fonction de directeur, la longueur de la proposition communiquée au Conseil fédéral varie entre 13 et 85 lignes, ce qui illustre la problématique de l'exhaustivité de l'information qui est délivrée au Conseil fédéral.

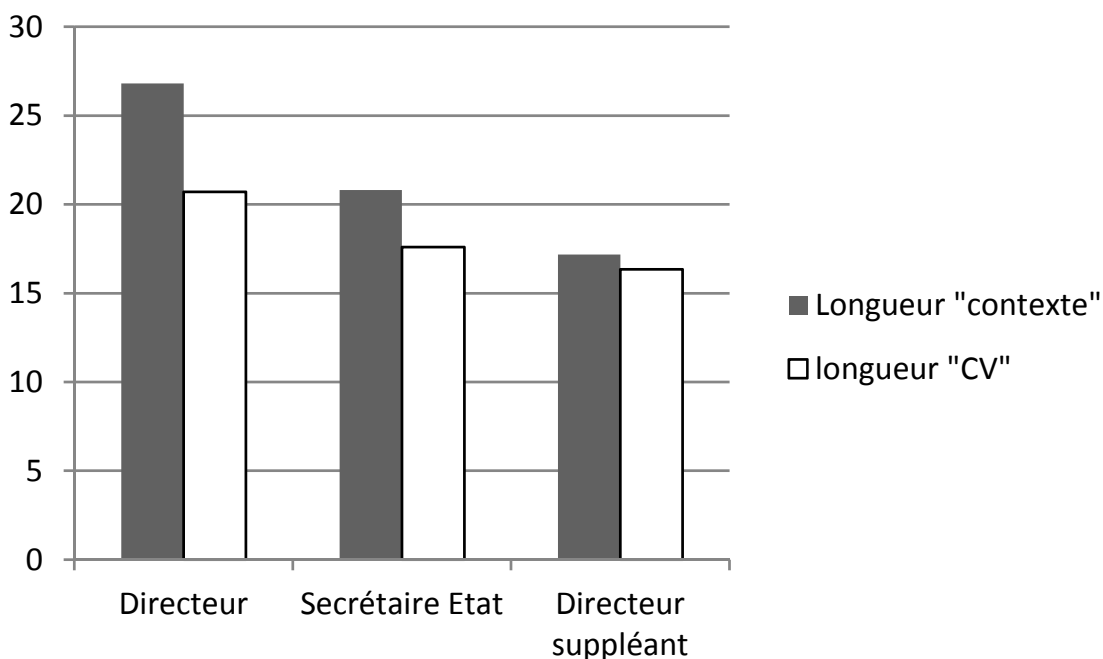
Pour une fonction de secrétaire d'Etat, la longueur de la proposition varie de 16 à 60 lignes. Les secrétaires d'Etat du DFF et du DEFR ont fait l'objet des plus longues propositions (60 et 58) alors que les deux secrétaires d'Etat du DFAE (16 et 29 lignes) et l'un du DEFR (29) ont fait l'objet des propositions les plus courtes.

Pour une fonction de directeur suppléant, la longueur de la proposition varie de 16 à 57 lignes.

En moyenne, ce sont les propositions relatives aux directeurs (base : 20 cas) qui sont les plus étoffées, puis celles des secrétaires d'Etat (base : 5 cas) et celles des directeurs suppléants qui le sont le moins (base : 29 cas) (illustration 10).

Illustration 10

Longueur moyenne des propositions transmise au Conseil fédéral selon le type de fonction (64 cas, 2009 à 2012)



La longueur des propositions varie selon les départements (illustration 11)

Les propositions du DFI et du DFF sont les plus longues et celles du DEFR et du DFAE les plus courtes.

Il convient d'apporter une précision importante au sujet des propositions émanant du DFAE.

Le DFAE ainsi que le DDPS disposent d'un gentleman agreement relatif aux contenus et à la forme des propositions qui doivent être soumises au Conseil fédéral. Les propositions regroupent généralement diverses nominations. Selon l'OFPER, cette différence dans les exigences s'explique par le fait que les personnes proposées travaillent d'ores et déjà au sein de ces départements et qu'elles évoluent dans leur carrière. Ce gentleman agreement ne devrait s'appliquer qu'aux postes et aux candidats relevant des processus de carrière diplomatique ou militaire. La nomination d'un directeur ou d'un secrétaire d'Etat ne devrait donc pas tomber sous le coup de cet accord.

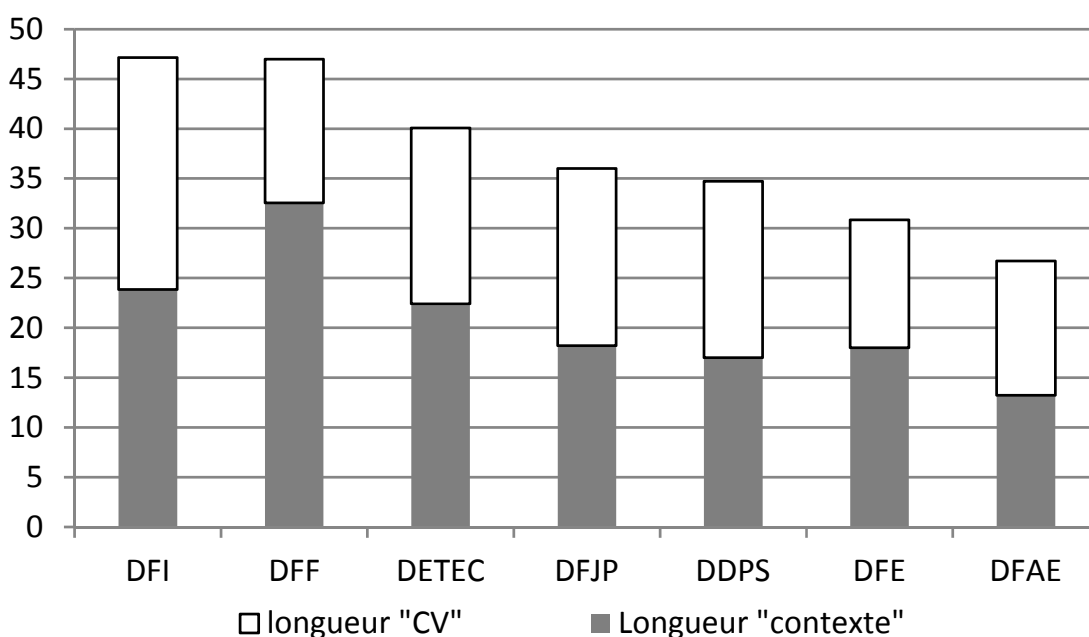
Dans la pratique, on constate pourtant que les propositions soumises au Conseil fédéral concernant des postes qui ne relèvent pas a priori du processus de carrière sont également communiquées avec ces informations minimales.

Ainsi, au sein du DFAE, les propositions sont parmi les moins détaillées. Elles varient entre 16 et 35 lignes. Les propositions relatives à la nomination de nouveaux chefs de mission sont standard et comptent environ 30 à 35 lignes, réparties à parts égales entre le contexte et le lieu de la nomination d'une part, et le parcours professionnel d'autre part. Ce sont cependant des postes hors carrière diplomatique qui présentent le moins de détails (secrétaire d'Etat, directeur, directeur suppléant).

Au sein du DDPS, les propositions communiquées au Conseil fédéral varient entre 17 et 57 lignes. Si les éléments relatifs au parcours professionnel sont comparables, les éléments plus généraux varient fortement (de 5 à 34 lignes) selon les cas.

Illustration 11

Longueur moyenne des propositions selon les départements (81 cas, 2009-2012)

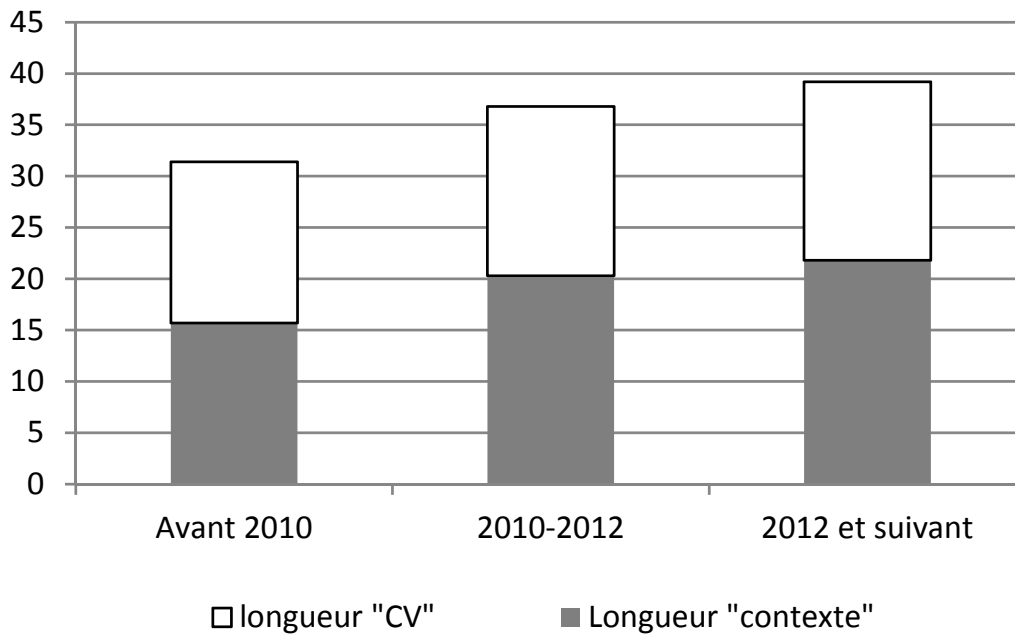


La longueur des propositions a évolué de concert avec les exigences grandissantes quant à leur contenu (illustration 12)

Les informations relatives au point de la situation (incluant la procédure, les instruments et les critères) se sont développées au fur et à mesure des changements de modèles, alors que les informations relatives au parcours professionnel sont restées relativement stables, les exigences en la matière n'ayant pas évolué.

Illustration 12

Longueur moyenne des propositions selon le modèle en vigueur (2009-2012)



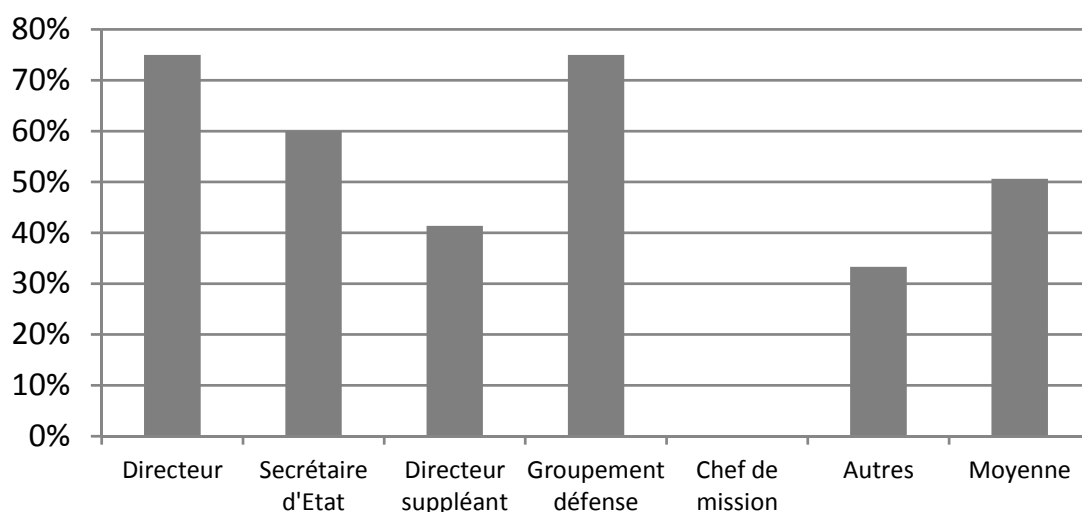
5.3.3 Informations sur le profil

Des informations concernant le profil sont précisées dans la moitié des 81 cas portant sur la période 2009-2012 (illustration 13).

Le fait que les profils ne soient pas développés pour les chefs de mission est cohérent avec la discipline des transferts.

Illustration 13

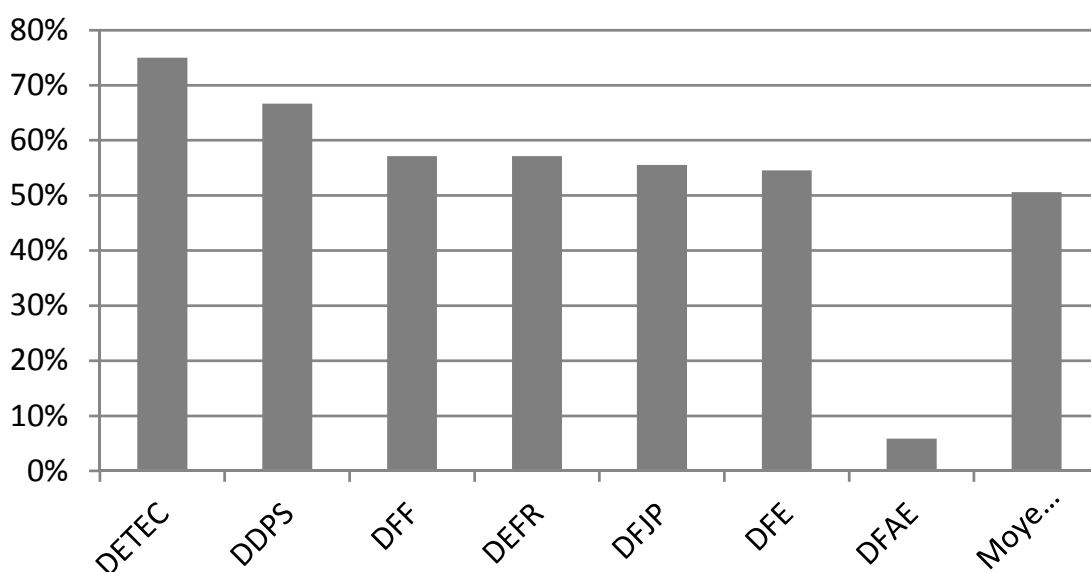
Indication du profil selon les fonctions (81 cas, 2009-2012)



Par département, le DETEC et le DDPS se caractérisent par une mention des profils plus systématique que dans les autres départements (illustration 14). Les profils des chefs de mission ne sont jamais décrits étant donné que les différents postes ne font pas l'objet de profils d'exigences distincts.

Illustration 14

Indication du profil selon les départements (81 cas, 2009-2012)



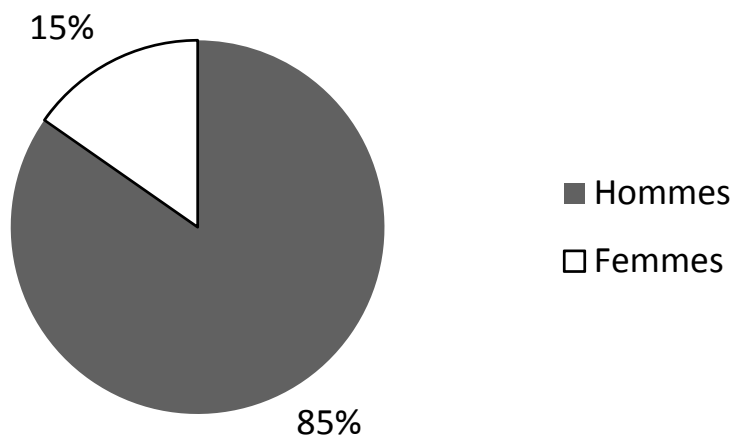
5.3.4 Informations sur la procédure de mise au concours

Sur les 81 cas analysés (période 2009-2012), 24 postes ont été mis au concours. La quasi-totalité (soit 23 propositions) contient le nombre de postulants et totalise 1006 candidats. Selon les postes, le nombre de candidatures varie de 9 à 119. Les postes pour lesquels il y a le moins de candidatures sont des postes s'adressant à des marchés du travail très spécialisés.

Sur les 24 mises au concours, 22 propositions contiennent les informations relatives au genre. Ainsi 15% émanent de candidates et 85% de candidats (illustration 15).

Illustration 15

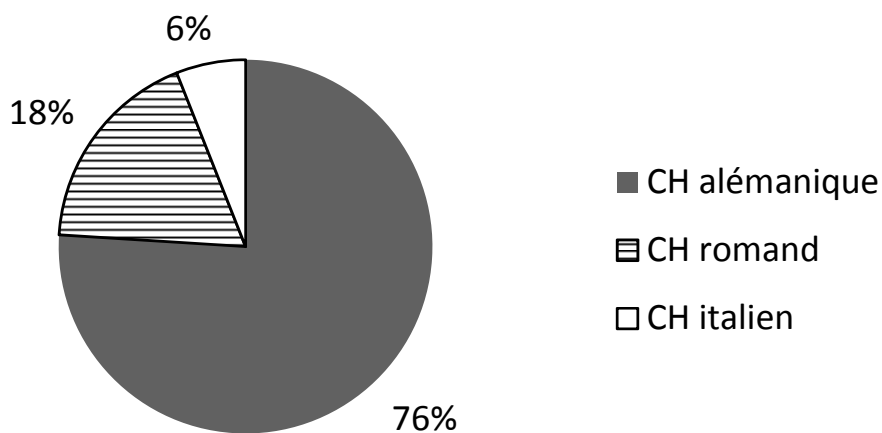
Répartition des candidatures selon le genre (22 cas, 2009-2012)



Sur la base des 1006 candidatures, trois quarts proviennent de candidats de langue maternelle allemande, 18% de langue française et 6% de langue italienne (illustration 16). Selon les informations à disposition, seul un étranger aurait postulé.

Illustration 16

Répartition des candidatures selon la langue maternelle (22 cas 2009-2012)



5.3.5 Informations sur les instruments

Absence d'informations sur le processus de sélection dans trois quarts des cas

Dans trois quarts des cas (60 sur 81) la proposition soumise au Conseil fédéral ne fait aucune mention du processus de sélection.

Sur les 44 postes pour lesquels il n'y a pas eu de mise au concours, les instruments de sélection éventuellement mobilisés ne sont jamais précisés.

Informations lors de mise au concours préalable

Pour les 24 postes mis au concours à l'extérieur :

- dans deux cas (DFE avant 2012) il n'y a pas d'information sur la procédure et les instruments utilisés, mais il est mentionné que ce point sera développé oralement lors de la séance du Conseil fédéral ;
- dans deux cas relevant du domaine du Groupement Défense, il n'est pas fait mention de la procédure (2012) ;
- dans les 20 autres cas mis au concours entre 2009 et 2012, des indications sur la procédure existent. Parfois l'information est très complète, avec des détails sur le rôle de l'expert externe, les différentes phases d'entretiens ainsi que la présence d'assessment. Dans quelques cas, l'information est plus rudimentaire, se limitant à la mention d'entretiens.

Absence d'informations lors de mise au concours interne préalable

Sur les treize postes mis au concours en interne, la procédure en question n'est évoquée que dans un cas, qui porte sur la période 2009-2011 au DFAE (mention du processus de sélection interne). Dans tous les autres cas du DFAE et du DDPS, il n'est jamais fait mention de la procédure.

5.3.6 Informations sur les critères de sélection déterminants

Lorsque les critères de sélection sont évoqués, ils ne sont dans la plupart des cas pas discriminants. Ces critères font généralement référence aux qualités du candidat, mais ils ne permettent pas de comprendre pourquoi celui-ci en particulier a été sélectionné par rapport aux autres.

Si la mention des autres candidatures est délicate et celle de leurs points faibles encore davantage, il est moins compréhensible que le critère principal de sélection soit rarement identifiable.

Dans 17 cas, aucun critère de sélection n'est donné.

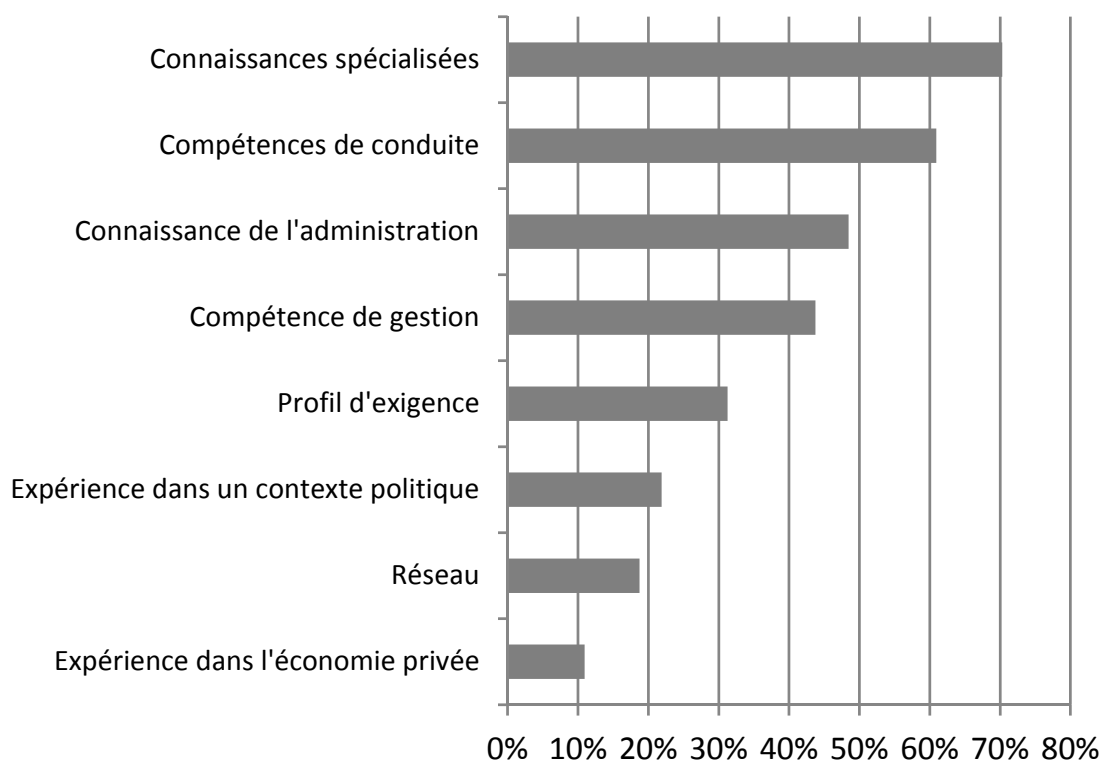
Dans 64 cas sur 81, des critères sont évoqués :

- dans six cas, le critère consiste uniquement à indiquer qu'il s'agit d'une promotion (de 2^e suppléant à 1^{er} suppléant, de sous-directeur à directeur suppléant) ;
- dans les 11 cas du Groupement Défense des critères sont évoqués. Ils sont généralement limités à une phrase type : « compte tenu de sa formation, de ses performances et prestations ainsi que de son expérience... ».

Pour les 47 cas dont les critères sont précisés, ce sont les connaissances spécialisées qui sont le plus fréquemment citées. Dans cinq cas, une expérience dans l'économie privée est citée comme critère de sélection.

Illustration 17

Critères de sélection (47 cas, 2009-2012)



5.4 Résultats du contrôle de sécurité des personnes

5.4.1 Moment de l'exécution du contrôle de sécurité des personnes

Dans le cadre de son inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, la CdG-N avait transmis diverses recommandations au Conseil fédéral. Elle avait notamment demandé au Conseil fédéral dans sa recommandation 5¹⁴, « d'examiner l'opportunité d'effectuer un contrôle de sécurité relatif aux personnes avant la nomination pour certaines hautes fonctions à très haute responsabilité. En outre, la commission [avait demandé] au Conseil fédéral de veiller à ce que, dans le cadre de la révision en cours de la LMSI, les mesures nécessaires soient prises afin que la teneur de l'article 19 alinéa 3 LMSI soit identique dans les trois langues officielles ».

Dans le cas de Roland Nef, le contrôle de sécurité n'avait été effectué qu'après la nomination de ce dernier par le Conseil fédéral, ce qui avait mis le service spécialisé

¹⁴ Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Rapport de la CdG-N du 12.4.2013.

du DDPS (CSP DDPS) dans une situation très difficile. Les représentants de ce service avaient à l'époque expliqué à la CdG-N qu'il était jusqu'alors courant, dans le cadre de la nomination des cadres supérieurs, que les départements ne procèdent à ces contrôles qu'après la nomination. Lors de l'examen des bases légales réglant cette question, la CdG-N avait en outre constaté que la teneur de l'art. 19, al. 3, LMSI était différente selon la langue officielle utilisée : ainsi, tandis que le texte allemand prévoyait que le contrôle soit effectué « avant que le poste ou la fonction ne soit attribuée », ce qui était souvent interprété comme voulant signifier « avant l'entrée en fonction » ou « avant la prise de fonction », la formulation française prévoyait elle que le contrôle soit effectué « avant la nomination à la fonction »¹⁵.

Il convient de relever que la recommandation 5 a été *mise en œuvre* au travers de la révision de l'art. 19, al. 3, LMSI, entrée en vigueur le 16 juillet 2012. Dans sa nouvelle teneur, cet article prévoit désormais que le contrôle de sécurité est effectué « dans le cas des nominations par le Conseil fédéral, avant la proposition de nomination ou d'attribution de la fonction ».

La CdG-N¹⁶ considère la question du *moment* de l'exécution des contrôles de sécurité, en particulier lorsque ces contrôles concernent les plus hauts cadres de l'administration, comme centrale. Elle attend du Conseil fédéral qu'il veille attentivement à ce que les changements législatifs opérés soient mis en œuvre de manière conséquente, ce qui présuppose notamment que les départements entreprennent les démarches nécessaires suffisamment tôt pour que les contrôles de sécurité des personnes puissent effectivement avoir lieu *avant* la proposition de nomination.

5.4.2 Données 2012

Seule la moitié des nominations effectuées par le Conseil fédéral se base une proposition faisant état du résultat du contrôle de sécurité des personnes (18 cas sur 37, tableau 9). Il convient de relever que le DDPS se distingue par une pratique systématique en la matière et compte pour onze cas. Le DFI également, mais un seul cas est concerné. Le DETEC se distingue aussi par le fait que toutes les demandes ont été effectuées avant que la proposition n'ait été adressée au Conseil fédéral.

Dans les autres cas, le contrôle de sécurité a été annoncé avant, mais le résultat n'était pas encore connu au moment de la décision (trois cas), ou a été effectué après la nomination par le Conseil fédéral (douze cas). Trois décisions ne mentionnent toutefois aucune réserve à ce sujet. La proposition communiquée au Conseil fédéral et surtout la décision qui en découle sont dès lors incomplètes.

Dans les deux « autres » cas du DFAE, il s'agit de nominations datées de novembre 2012, avec une réserve. La demande n'avait pas encore été effectuée au 18 janvier 2013.

¹⁵ Cf. rapport de la CdG-N du 28.11.2008, ch. 3.2 et ch. 4.2.2.4 (FF 2009 2989).

¹⁶ Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Rapport de la CdG-N du 12.4.2013.

Dans trois cas, les informations en matière de contrôle de sécurité contenues dans les propositions soumises au Conseil fédéral sont incomplètes ou inexactes selon le CPA.

Dans un cas, la proposition transmise au Conseil fédéral mentionne que la demande de conduite d'un tel contrôle a été déposée auprès de l'organe compétent. En réalité, la demande a été faite dix mois après la décision du Conseil fédéral.

Dans deux cas (tableau 9, DFJP, « Autres »), les propositions du département mentionnent des contrôles de sécurité réalisés, sans en préciser le niveau. En fait, il s'agit de contrôles de sécurité étendus (art. 11 OCSP). Pour le CPA, ces candidats à des postes de directeur suppléant auraient dû faire l'objet d'un contrôle de sécurité étendu avec audition selon l'art. 12 OCSP.

Dans sa prise de position de mai 2013,¹⁷ le DFJP estime quant à lui que l'on ne peut pas conclure au fait que le niveau de contrôle est inadéquat étant donné que l'OCSP ne précise pas le degré de contrôle pour chaque fonction. Pourtant, l'art 12. OCSP est clair et stipule que le centre spécialisé de la Chancellerie fédérale effectue les contrôles de sécurité étendus avec audition pour les cadres nommés par le Conseil fédéral.

L'interprétation du DFJP est donc sujette à caution. Les échanges à ce sujet entre le Conseil fédéral et les CdG ainsi que la pratique de tous les autres départements ne laissent planer aucune doute.

- Dans son compte-rendu du 21 avril 2010¹⁸, le Conseil fédéral constatait que seul un contrôle de sécurité effectué aux termes de l'art. 12 permet de clarifier de manière approfondie et d'apprécier les antécédents et l'entourage de la personne contrôlée. Des contrôles de sécurité selon les art. 10 ou 11 (sans audition) ne sont pas appropriés pour clarifier de manière suffisante les risques des plus hauts fonctionnaires du pays selon le Conseil fédéral. C'est dans ce contexte que l'OCSP a du reste été développée.
- Dans sa prise de position du 29 mai 2013,¹⁹ le Conseil fédéral indique que les contrôles de sécurité élargis avec audition (art.12 OCSP) relatifs aux deux nominations du DFJP évoquées ci-dessus ont été demandés. Cela rend peu compréhensible la prise de position du DFJP datant également de mai 2013 relative au projet de ce présent rapport.

¹⁷ Prise de position du DFJP de mai 2013 relative au projet de rapport du CPA.

¹⁸ Courrier du Conseil fédéral à l'attention de la CdG-N du 21.4.2010 : Rapport de la CdG-N du 20.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Compte-rendu de la mise en œuvre des recommandations 1 à 6.

¹⁹ Contrôle de l'inspection faite par la CdG-N à propos des circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'Armée. Rapport de la CdG-N du 12 avril 2013; Prise de position du Conseil fédéral du 29 mai 2013.

Contrôles de sécurité (37 cas, 2012)

	Contrôle de sécurité effectué avant la proposition	Demande déposée avant la proposition Avec réserve	Demande déposée après la proposition Avec réserve	Demande déposée après la proposition Pas de réserve	Autres
DDPS	12				
DFI	1				
DETEC	3	2			
DFP	2		1		
DFAE			5	3	2
DEFR		1	1		
DFJP			2		2
Totaux	18	3	9	3	4

Plusieurs interlocuteurs au sein de l'administration fédérale posent la question de la nécessité des contrôles de sécurité pour toutes les nominations opérées par le Conseil fédéral. Tous ne sont pas convaincus de leur valeur ajoutée.

D'autres sont plus critiques quant à la retenue de certains départements concernant les contrôles de sécurité des personnes. Même si l'art. 19, al. 3, LMSI, qui clarifie que le contrôle de sécurité doit être effectué avant la nomination, n'est entré en vigueur qu'en juillet 2012, il était certain que telle était déjà la pratique à adopter avant. Les discussions menées au Conseil fédéral à la suite de l'affaire Nef ne laissent pas de doutes à ce sujet.

Certains ont évoqué le fait que des départements non seulement ne procèdent pas au contrôle de sécurité avant la décision du Conseil fédéral pour les nouvelles nominations, mais qu'ils n'ont pas effectués ces contrôles pour les personnes d'ores et déjà en fonction, alors qu'elles y sont également soumises. Il est dès lors possible que plusieurs cadres supérieurs en exercice ne disposent pas d'une déclaration de sécurité.

5.4.3 Cas antérieurs (2009-2011)

Durant la période 2009-2011, seul un quart des 44 cas étudiés ont fait l'objet d'un contrôle de sécurité avant la décision du Conseil fédéral. Pour un deuxième quart, les propositions comportent une réserve (tableau 10). Dans 20 cas, aucune information n'est fournie à ce sujet. Bien que ces cas se soient déroulés après l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, les bases normatives n'avaient pas encore été rectifiées et un certain flou régnait quant au moment où ces contrôles devaient être effectués.

Il convient aussi d'évoquer les propositions relatives à deux nominations intervenues durant cette période et qui se distinguent par des informations surprenantes quant au contrôle de sécurité :

- dans un cas (fin 2010), il est indiqué que le contrôle de sécurité n'est pas nécessaire alors qu'il s'agit de la nomination d'un directeur d'office ;
- dans un autre cas (2009), la proposition mentionne que ce contrôle n'est pas requis mais que, malgré cela, le candidat a été questionné par le département en matière de risques et qu'il a répondu de manière claire et convaincante. Sachant qu'il s'agit du directeur d'un office fédéral de grande taille et ayant accès à des données qui doivent être qualifiées de sensibles, ce deuxième cas est peut-être révélateur de la faible importance accordée à ces contrôles.

Tableau 10

Contrôle de sécurité (44 cas, 2009-2011)

	Contrôle de sécurité effectué	Contrôle de sécurité non effectué	Pas d'indication relative au contrôle de sécurité	Cas spécial
		Avec réserve		
DDPS	5	1		
DFI	3		2	1
DFE	1	4	3	
DETEC	1	2	4	
DEFR		2	2	1
DFAE	1		6	
DFJP		2	3	
Totaux	11	11	20	2

5.5 Résultats concernant la classification de fonction

5.5.1 Arrangement 2009

L'Arrangement 2009 conclu entre la DélFin et le Conseil fédéral sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel précise notamment ce que recouvre la surveillance financière concomitante sur les mesures applicables au personnel qui n'entrent en vigueur qu'avec l'assentiment de la DélFin.

Ainsi, selon le ch. 2 de l'Arrangement, les départements soumettent à la DélFin pour approbation les mesures individuelles suivantes, avant qu'elles n'entrent en vigueur :

- classement de postes dans les classes de salaires 32 et supérieures ou passage de postes existantes dans les classes de salaires 32 ou supérieures (art. 36 OPers) ;
- changement de la dénomination de certaines fonctions en « directeur adjoint » ou « secrétaire général adjoint ».

En d'autres termes, lorsqu'il y a de nouveaux postes, un changement de cahier des charges ou un changement de dénomination de fonction, les départements doivent demander l'approbation de la DélFin.

Cet arrangement tient compte à la fois des exigences en matière de surveillance de la part de la DélFin et des besoins des départements quant à l'approbation de la classification par la DélFin avant la mise au concours d'un poste.

5.5.2 Changement de pratiques quant au calendrier des décisions

Depuis le début de l'année 2012, les départements se sont inquiétés de la nouvelle pratique de la Chancellerie fédérale. Cette dernière demandait aux départements que la demande d'approbation de la classification de fonction auprès de la DélFin intervienne après la décision du Conseil fédéral. Cela signifie qu'une réserve systématique quant à la classification de fonction devait être mentionnée dans la décision du Conseil fédéral.

Durant la période d'évaluation, c'est-à-dire l'année 2012, plusieurs départements ont ainsi évoqué le problème que constituait le mélange de deux procédures, à savoir la procédure de nomination relevant du Conseil fédéral et la procédure de classification de fonction relevant du DFF et de la DélFin.

Ce problème n'est pas anodin pour deux raisons principales :

- Les départements menaient leur procédure de mise au concours et de sélection des candidats sans savoir si la classification de fonction serait approuvée. Un candidat pouvait donc être sélectionné sans avoir confirmation de la classe salariale à laquelle il appartiendrait. Pour plusieurs départements, cette situation n'était tout simplement pas logique et mettait le département et les candidats dans une situation très inconfortable et peu transparente.
- La DélFin ne se prononce en aucun cas sur la décision du Conseil fédéral, c'est-à-dire sur le choix de la personne. Par conséquent, le fait qu'elle prenne une décision après le Conseil fédéral laissait planer un doute sur la prise en compte de l'aspect « personne » dans sa décision.

Plusieurs personnes interrogées ont ainsi émis leur incompréhension face à ce changement de pratique.

L'arrangement est clair : il stipule que la procédure concerne la classification de fonction (et non la nomination), d'une part, et qu'elle doit être menée avant l'entrée en vigueur, d'autre part. Cela n'implique en aucun cas que la demande doit être réalisée après la décision du Conseil fédéral. En outre, l'arrangement précise aussi que les départements sont compétents pour demander l'approbation de la DélFin.

Au cours de l'année 2012 et au vu des nombreuses questions qui ont été posées dans le cadre de l'évaluation, des discussions ont été menées au sein de la Conférence des ressources humaines. L'OFPER a ensuite thématiqué la question avec la DélFin et

la Chancellerie fédérale, et le problème a été résolu. Les processus de nomination et de classification seront distincts, définis par écrit et publiés dans le Classeur rouge²⁰. C'est donc l'ancienne pratique qui devrait être suivie.

5.5.3 Cas soumis à la Délégation des finances en 2012

Ce sont les postes de directeur suppléant qui doivent le plus souvent être soumis à l'approbation de la DélFin (10 des 13 cas soumis en 2012, tableau 11). Cela s'explique par le fait que la suppléance s'ajoute dans la plupart des cas à une autre fonction.

Sur les onze nominations du Groupement Défense une seule comporte une réserve concernant une modification de la classification de fonction (vers le bas) dans la décision du Conseil fédéral, car la DélFin ne s'était pas encore prononcée ; une autre a fait l'objet d'une modification approuvée par la DélFin avant la décision du Conseil fédéral et neuf n'ont pas fait l'objet de modifications.

Les postes de chef de mission ne subissent que rarement des changements de la classification de fonction. En 2012, une décision comporte une réserve pour l'adaptation d'une fonction suite à la transformation d'un bureau de coopération en mission diplomatique.

Les deux postes du DEFR concernant le nouveau Secrétariat d'Etat (SEFRI) devaient passer par l'approbation de la DélFin vu qu'il s'agit de nouvelles fonctions dont la classe salariale est égale ou supérieure à 32. Pour le cas du directeur suppléant, le DEFR a procédé de manière prudente : le Conseil fédéral a pris une décision sous réserve de l'approbation de la DélFin, mais la classification était de deux classes en dessous de celle approuvée par le DFF et la DélFin. Le poste de secrétaire d'Etat a quant à lui fait l'objet d'une demande à la DélFin dont la réponse est parvenue après la décision du Conseil fédéral mais ne suscitait pas de doute. La proposition ne mentionne pas de réserve à ce sujet.

Un cas a suscité de grandes discussions entre le département concerné et le DFF, qui contestait l'ajout d'une classe supplémentaire à une fonction. Selon le département concerné, cette augmentation était justifiée car le poste avait été grandement transformé. Pour résoudre cette situation, il a fallu mobiliser les deux cheffes de département, les deux secrétaires généraux, ainsi que la directrice de l'OFPER.

²⁰ Procès-verbal de la Conférence des ressources humaines du 19.9.2012.

Modifications de la classification de fonction

	Pas de modification	Modification acceptée avant la nomination par le Conseil fédéral	Réserve concernant la classification de fonction	Pas de réserve bien que nécessaire
Directeur	4			
Secrétaire d'Etat	1			1
Directeur suppléant	1	3	7	
Carrière diplomatique	8		1	
Carrière militaire	9	1	1	
Totaux	23	4	9	1

5.6 Information d'autres chefs de département avant ou en parallèle à la procédure de co-rapport

Information dans le cadre de la procédure de co-rapport

La transmission de la proposition de nomination du département au Conseil fédéral ouvre la procédure de co-rapport. Si cette procédure n'a jamais abouti à des co-rapports de la part des autres chefs de département, cela ne signifie pas pour autant que cela ne déclenche aucune réaction.

Selon les secrétaires généraux interrogés :

- ces réactions sont cependant peu nombreuses ; il peut arriver que certains chefs de départements prennent contact pour s'informer, mais ce n'est pas la règle ;
- inversement, le chef de département qui fait une proposition prend parfois contact de manière proactive avec d'autres chefs de département, notamment lorsqu'il s'agit de candidats peu connus ;
- les postes de directeur suppléant, de chef de mission et d'officier général n'entraînent généralement aucune discussion.

Dans les cas analysés, deux propositions de directeurs ainsi qu'une proposition de secrétaire d'Etat ont fait l'objet de contacts avant la séance du Conseil fédéral.

Même si les signaux sont parfois négatifs ou peu clairs, la proposition de nomination est portée jusqu'à la séance du Conseil fédéral et le cas échéant, retirée à ce moment-là. Il apparaît en effet légitime de pouvoir discuter d'une proposition soumise au Conseil fédéral, dès lors qu'elle est censée rester confidentielle.

Pré-consultation

Des secrétaires généraux ont évoqué une période durant laquelle le chef de département consultait généralement ses collègues avec plusieurs propositions, avant la procédure de co-rapport. La pré-consultation informelle se faisait notamment pour des secrétaires d'Etat et des directeurs de grandes unités de l'administration.

Cette pré-consultation ne visait pas à disposer d'une majorité sur une proposition ou sur une autre, mais davantage à s'assurer que la proposition qui serait faite était la meilleure.

D'autres secrétaires généraux jugent cette pratique peu adaptée car elle donne l'impression d'arrangements entre certains chefs de département. Ils estiment problématique que seule une partie des chefs de département mène des discussions avant la séance du collège.

5.7 Maintien de la confidentialité

Le maintien de la confidentialité est, selon la plupart des personnes interrogées, un problème récurrent dans les processus impliquant le Conseil fédéral. Cette problématique ne concerne pas que les affaires du personnel, mais l'ensemble des affaires soumises au Conseil fédéral.

Certains départements déclarent souffrir de ces indiscretions et les jugent inacceptables, notamment du fait que des personnes sont citées dans les journaux alors que la procédure de nomination n'est pas terminée. Cela peut avoir des conséquences sur le résultat du processus, mais aussi sur la personne et sa carrière. Cela ternit aussi l'image de l'employeur fédéral.

Ces indiscretions sont souvent évoquées afin d'expliquer pourquoi les propositions soumises au Conseil fédéral sont assez sommaires et ne présentent pas les aspects importants du processus. Vu ce risque, les départements estiment qu'il est nécessaire d'être restrictifs dans ce qui est consigné par écrit. Conséquemment, les motifs qui ont porté à choisir ou à écarter un candidat ne peuvent généralement pas être mentionnés dans la proposition transmise au Conseil fédéral. Ces informations centrales sont éventuellement communiquées par oral par le chef de département, lors de la séance du Conseil fédéral.

Chaque département limite au maximum le nombre de personnes informées du processus et des candidats sélectionnés. Dans un département par exemple, les propositions des autres départements ne sont connues que du chef de département, de son secrétaire général et du secrétaire général adjoint. L'équipe restreinte chargée de préparer les affaires du Conseil fédéral n'en est pas informée.

5.8 Mise en perspective

5.8.1 Documentation nécessaire

Pour les experts interrogés, toute autorité de nomination doit être documentée de manière adéquate afin d'être une mesure d'effectuer un choix.

Cette documentation devrait au moins contenir : curriculum vitae, références, certificats, description du processus et des éléments étudiés, rapports d'entretien, rapports d'assessment le cas échéant. Une autorité ne peut se déterminer qu'après analyse de cette documentation et la conduite d'entretiens. Comme il s'agit des plus hauts cadres de l'administration, cette documentation apparaît logique. Pour les experts, il n'est pas envisageable que cette documentation puisse être différente pour les nominations effectuées par le Conseil fédéral.

Dans le privé, les conseils d'administration, responsables de la nomination aux postes de la direction générale, confient généralement le processus à un comité de nomination (nomination committee). Ce comité étudie l'ensemble de la documentation, rencontre les candidats et propose un ou plusieurs candidats au Conseil d'administration.

Cette manière de faire, aussi caractéristique de certaines collectivités publiques, permet d'éviter les conflits d'intérêts, au niveau politique notamment. Pour les experts, cela constitue aussi une bonne solution pour préserver la confidentialité et la protection des données concernant les candidats.

5.8.2 Critères de qualité minimum

Les experts sont unanimes quant au fait que les procédures de nomination des cadres supérieurs doivent simultanément offrir une certaine flexibilité et observer un certain nombre d'étapes obligatoires.

Vu la diversité des besoins et des situations, il ne convient pas d'uniformiser les processus (mise au concours publique, assessment) mais de poser quelques jalons. Des exigences minimales doivent être remplies et contrôlées par un tiers. L'autorité de nomination doit non seulement être convaincue de la procédure mais doit aussi disposer d'une assurance en la matière.

Le contrôle vise donc à vérifier si les exigences minimales sont remplies mais aussi à s'assurer que la procédure fasse sens. Il ne porte pas sur le résultat du processus (personne) mais sur la procédure.

Dans certaines organisations, ce contrôle est effectué par une personne chargée des affaires du personnel au niveau du groupe ou rapportant directement au Conseil d'administration. Ce contrôle peut aussi être assumé par un pair ou par le comité de nomination.

6 Utilisation de sa marge de manœuvre par le Conseil fédéral

6.1 Résultats

Dans le cadre des 81 nominations portant sur la période 2009-2012 :

- les propositions n'ont jamais fait l'objet de co-rapports de la part des autres départements ;
- il n'y a jamais eu d'audition d'un candidat par le Conseil fédéral ;
- le Conseil fédéral n'a jamais refusé de proposition lui ayant été soumise ;
- dans un cas dont la presse s'est fait l'écho (secrétaire d'Etat SEFRI), le chef de département a retiré sa proposition initiale suite à la séance du Conseil fédéral. Toutefois, le Conseil fédéral n'avait pris aucune décision à ce sujet.

Ce dernier élément représente la seule action « recensée » de la part du Conseil fédéral, dans les cas sous revue. En outre, cette action se limite, selon les informations communiquées au CPA, à un accueil « partagé » de la proposition

initiale. Il n'y a pas eu de décision du Conseil fédéral. Ce cas est souvent cité en exemple du bon fonctionnement du système et de la prise au sérieux, par le Conseil fédéral, de sa compétence de nomination. Toutefois ce cas dénote aussi une incapacité à traiter les objets avec la confidentialité attendue.

Selon les personnes interrogées, les propositions sont généralement accueillies de manière positive par les autres chefs de département. La retenue et la volonté de non-ingérence dans les nominations des autres départements sont plutôt la règle.

Les propositions relatives aux directeurs suppléants, aux chefs de mission et aux officiers généraux entraînent encore moins de discussions au sein du collège. La nomination par le Conseil fédéral s'avère donc n'être qu'une étape formelle dans la plupart des cas.

Au vu de ce qui précède, c'est donc avant tout le passage devant le Conseil fédéral qui joue un rôle préventif et opère un éventuel effet, plutôt que l'action directe du Conseil fédéral. Comme en témoignent les nombreux avis recueillis, le fait que l'objet soit traité par le Conseil fédéral exerce une pression en termes de qualité sur les propositions de nomination et protège de l'arbitraire. Cela conduirait les départements à être davantage critiques et prudents dans leurs propositions et à mener des processus transparents.

6.2 Mise en perspective

Trop forte départementalisation

La nomination d'un cadre supérieur est l'une des tâches les plus importantes du Conseil fédéral car elle influence directement l'orientation et la durabilité de l'organisation. C'est pour cette raison que, selon plusieurs experts, elle devrait être moins « départementalisée » et qu'il devrait exister un réel contrepoids à la dynamique des départements.

Le Conseil fédéral pourrait exercer son rôle de manière plus active. Sa passivité est compréhensible du fait qu'en cas de désaccord, les relations peuvent devenir difficiles au sein du collège.

La compétence de nomination implique la responsabilité

L'autorité de nomination porte la responsabilité de son choix. Cette responsabilité couvre deux aspects essentiels pour les experts : la conduite du processus et la prise en compte des intérêts de l'administration.

Il est bien entendu logique et légitime que la proposition de nomination émane du chef de département concerné, car celui-ci doit piloter son département et la désignation d'un chef d'office est un acte important de ce pilotage.

Pour quelques experts, le chef de département a aussi la légitimité de faire appel à une personne sans conduire un processus de sélection dans les règles de l'art, qui serait dans ce cas de figure « alibi ». L'argument avancé est qu'il en porte la responsabilité. Il convient toutefois de rappeler qu'il n'en assume plus la responsabilité dès lors que la compétence de nomination relève du Conseil fédéral.

Les experts estiment aussi qu'il s'agit souvent d'une décision qui a des conséquences sur l'ensemble de l'administration ou pour le moins sur une grande partie, en raison de l'interaction des offices fédéraux et des départements. Cet aspect

est d'autant plus pertinent pour les nominations relatives à des offices ayant des tâches transversales. Il convient donc que le Conseil fédéral ne se contente pas d'approuver les propositions des départements, mais se demande si le choix est bon pour l'administration.

Plusieurs propositions à l'autorité de nomination

Dans les entreprises, il arrive souvent que deux ou trois candidats soient présentés au Conseil d'administrations.

Sur la période examinée, cela n'a jamais été le cas au niveau du Conseil fédéral. Les experts estiment que la proposition de plusieurs candidats est une bonne pratique et qu'elle permet aussi de valoriser le candidat favori du département.

Au sein de l'administration, cette possibilité n'apparaît pas envisageable pour des questions de confidentialité et de départementalisation. Les personnes interrogées ne conçoivent pas la possibilité de proposer plusieurs candidats au Conseil fédéral. En outre, dans la situation actuelle, le Conseil fédéral a la possibilité de refuser une proposition ce qui implique que le chef de département doit lui en soumettre une nouvelle.

7 Appréciation des bases normatives

7.1 Fonctions soumises à la décision du Conseil fédéral

La pertinence de l'art. 2, al. 1, OPers, qui précise les fonctions soumises à la compétence de nomination du Conseil fédéral, peut se poser vu que les propositions concernant la plus grande partie d'entre elles (directeurs suppléants, chefs de mission, officiers généraux) ne suscitent aucun débat, voire aucun intérêt de la part des autres départements. L'apport symbolique d'une nomination par le Conseil fédéral paraît peu convaincant pour justifier cette procédure.

En outre, comme l'indiquent les changements au sein des directions (au niveau des offices fédéraux et des secrétariats d'Etat), qui sont de plus en plus souvent liés aux changements à la tête des départements, l'éventuelle stabilité conférée par une nomination à l'échelon du Conseil fédéral ne se vérifie pas.

7.2 Renoncement à la mise au concours et information du DFF

L'art. 22 OPers, qui règle les exceptions au principe selon lequel les postes de l'administration doivent être soumis au concours (art. 7 LPers) est incomplet ou insuffisamment clair au regard de la pratique. Cet article visant à renforcer le caractère impératif de la mise au concours n'est pas mis en œuvre concrètement.

Deux problèmes majeurs se posent.

Le premier est le manque de précision quant aux justes motifs du renoncement à la mise au concours.

Le deuxième réside dans l'information du DFF. Pour autant qu'ils en informent le DFF, les départements peuvent, pour de justes motifs, renoncer au cas par cas à la mise au concours publique (art. 22, al. 3, let a, OPers).

La formulation « pour autant » indique une condition obligatoire. Cependant, au regard de la pratique, cet article est insuffisamment précis car il ne répond pas aux questions suivantes :

- À quel moment le DFF doit-il être informé ?

Les départements estiment que le DFF est informé de la teneur de la nomination (fonction, pourcentage, réserve éventuelle, entrée en fonction) lors de la procédure de co-rapport voire lors du contrôle de l'OFPER. L'article n'est pas suffisamment clair, car la question se pose de savoir à quel moment il serait utile de connaître cette information. L'article n'envisageait-il pas une information préalable à la proposition ?

- Par quel canal le DFF doit-il être informé ?

Dans la pratique actuelle, cette information ne se fait le cas échéant que par la transmission de la proposition. Toutefois, les propositions n'indiquent que très rarement les motifs du renoncement à la mise au concours.

- Que doit faire le DFF de cette information ?

Actuellement rien n'est fait, que cette information existe ou qu'elle n'existe pas. Cela signifie que si un poste n'est pas mis au concours et que de surcroît aucun motif n'est donné, il ne se passe rien.

- De quelles compétences dispose le DFF pour agir ?

Le DFF dispose de la même compétence que les autres départements dans le cadre de la procédure de co-rapport. Cependant, il paraît peu probable qu'il agisse à ce moment-là pour bloquer une nomination faute de mise au concours. En outre, l'article indique que le DFF doit « seulement » être informé. Il ne doit pas être consulté ou exprimer un avis.

Dans sa forme actuelle cet article n'a aucune utilité.

8 Processus de carrière militaire

8.1 Introduction

8.1.1 Eléments d'organisation du Groupement Défense

Le Chef de l'armée (CdA) dirige le Groupement Défense. Les sept unités suivantes sont subordonnées au Groupement Défense : l'Etat-major de l'armée, l'Etat-major de conduite de l'armée, l'Instruction supérieure des cadres de l'armée, les Forces terrestres, les Forces aériennes, la Base logistique de l'armée et la Base d'aide au commandement (art. 11 Org-DDPS).

Le commandement de l'armée est la réunion du CdA avec ses subordonnés directs, c'est-à-dire, les chefs des sept unités citées ci-dessus.

Le Groupement Défense dispose d'un système dit de carrière. Dans ce cadre, la préparation et la sélection des successeurs aux différents postes sont spécifiques à ce Groupement. Selon l'art. 2 de l'ordonnance du DDPS sur le personnel militaire

(O pers mil) les officiers généraux à titre principal ou à titre accessoire dont la compétence de nomination relève du Conseil fédéral (art. 2, al. 1, OPers) sont des officiers de carrière.

Chaque fonction d'officier général dispose d'un descriptif ainsi que d'un profil d'exigences. En outre, l'O pers mil fixe des exigences liées à la fonction d'officier de carrière, notamment en terme de formation, de maîtrise des langues et de qualification (art. 5 et 11 O pers mil).

8.1.2 Processus de relève des cadres supérieurs (Nachwuchskräfte Topkader, NWK TK)

Dans le cadre de la gestion du développement des cadres du Groupement Défense, un processus relatif à la sélection de la relève des cadres supérieurs a été développé²¹.

Ce processus a pour objectif de sélectionner et de développer (formation adaptée à la carrière) la relève au niveau des cadres supérieurs.

Il débute par l'identification des collaborateurs qui disposent a priori d'un haut potentiel et qui se distinguent par de très bonnes appréciations annuelles. L'analyse du potentiel permet d'opérer un premier tri des personnes qui participeront à la suite du processus de sélection de la relève des cadres supérieurs. Si l'analyse de potentiel est positive, un assessment externe et un test de langue (anglais) sont menés. Sur la base des rapports d'assessment et des tests linguistiques, la commission des carrières²² fait, à l'attention du CdA, une proposition relative aux cadres devant figurer sur la liste de la relève des cadres supérieurs (NWK TK).

Le CdA mène ensuite un entretien avec le candidat. Des mesures de formation sont organisées (management development). Ces mesures sont aussi définies en fonction des besoins identifiés dans le cadre de la planification de la relève (cf. chapitre 8.2). Au terme de la formation, si celle-ci est réussie, la personne entre dans le pool de la relève. Si la formation n'est pas accomplie avec succès, le CdA décide si la personne entre ou non dans le pool de la relève.

Les personnes qui figurent dans la liste²³ de la relève des cadres supérieurs sont informées qu'elles y figurent.

²¹ Selektion Nachwuchskräfte Topkader (NWK TK), MD V, 8.12.2011.

²² La commission des carrières du Groupement Défense (Laufbahnkommission Verteidigung) est composée de chef du personnel du Groupement Défense, des sept subordonnés directs du CdA, du chef de la Gestion de l'engagement et de la carrière du Groupement Défense, du chef de la Gestion de l'engagement et de la carrière des subordonnés directs du CdA ainsi que du chef du Management Development du Groupement Défense.

²³ Liste NWK/TK Pool-Angehörige.

8.2

Planification de la relève des cadres supérieurs

Le processus de planification de la relève des cadres supérieurs²⁴ vise à disposer d'une planification pour l'ensemble des postes d'officiers généraux. Il s'agit donc d'une planification par fonction, pour chacune desquelles des candidats sont prévus.

Ainsi, l'analyse du besoin, la recherche et la sélection de candidats se font dans le cadre de cette planification de la relève. Cette planification se matérialise sous la forme d'un document nommé « Nachfolgeplanung Topkader » (NFP TK), qui couvre l'ensemble des postes d'officiers généraux. Ce document, organisé sous la forme d'un tableau, contient les principales informations suivantes :

- toutes les fonctions incluses dans cette planification, regroupées selon les sept domaines du Groupement Défense ; cela concerne 55 officiers généraux (y compris les sept subordonnés directs du CdA) ainsi que 5 cadres supérieurs civils ;
- pour chaque fonction, qui occupe le poste, depuis quand et jusqu'à quand le titulaire actuel est censé rester (âge, année de la retraite) ;
- la personne prévue pour reprendre chacune des fonctions énumérées ; une personne figurant en « vert » est informée qu'elle est pressentie pour reprendre le poste. Si aucun nom ne figure à cette place, cela signifie que tout est encore ouvert.
- une dernière colonne contient des remarques, notamment toutes les personnes figurant dans la liste de la relève des cadres supérieurs qui peuvent être prévues pour cette fonction. Ces personnes ne sont pas informées de la ou des fonctions pour lesquelles elles sont prévues, mais elles savent qu'elles font partie du pool de la relève des cadres supérieurs (Nachwuchskräfte Topkader).

Cette planification existe depuis 1995. Depuis 2009, le CdA a impliqué ses subordonnés directs dans la discussion et la mise à jour de cette planification.

Chaque membre du commandement de l'armée dispose d'une copie de ce document.

Suite à courrier du chef du DDPS à l'attention du CdA du 30 septembre 2010, la planification est transmise annuellement au chef DDPS.

Dans le cadre de cette planification, le commandement de l'armée s'interroge sur les motifs qui parlent en faveur ou en défaveur des candidats et décide quelles sont les personnes les plus aptes à remplir les différentes fonctions. Pour une fonction, il n'y a qu'une personne indiquée « en vert », mais généralement plusieurs personnes issues de la liste de la relève sont mentionnées comme candidats possibles. Une personne peut figurer dans les candidats possibles pour différentes fonctions.

La planification est discutée et actualisée au moins deux fois par année, voire plus si besoin. Cette planification n'est donc pas réalisée au moment de la vacance, mais dans une optique à moyen et long terme de l'occupation des postes d'officiers généraux. Comme cela a été évoqué dans le chapitre précédent, les mesures de formation peuvent aussi être discutées dans le cadre du traitement de cette planification, selon les besoins identifiés.

²⁴ Nachfolgeplanung Topkader (NFP TK). MD V, 8.12.11.

Dans le cadre de cette réflexion, le CdA s'entretient également avec le chef du DDPS et son conseiller militaire, ainsi qu'avec le subordonné direct compétent, avec qui le thème du personnel est aussi abordé lors de l'entretien mensuel bilatéral²⁵.

8.2.1 Phénomène de cascades

La principale difficulté est la gestion du phénomène de cascades, à savoir le fait qu'un départ (ou un changement) peut entraîner directement plusieurs autres nominations. Bien que la planification prévoie une partie de ces changements, tout ne peut être planifié.

Ce phénomène de cascade peut être illustré avec les onze cas étudiés en 2012.

- Le décès du chef de la Base d'aide au commandement (BAC) a conduit à la nomination d'un chef ad intérim de la BAC, puis à la nomination du chef du Personnel de l'armée à cette fonction, ce qui a conduit à la nomination d'un nouveau chef du Personnel de l'armée
- Le départ à la retraite du commandant des Forces aérienne, a conduit à la nomination du chef de l'Etat-major de l'armée à ce poste, puis à la nomination du chef de la planification et suppléant du chef de l'Etat-major de l'armée au poste de chef de l'Etat-major de l'armée, puis à la nomination d'un nouveau chef de la planification et suppléant du chef de l'Etat-major de l'armée.
- Le départ à la retraite du commandant de la région territoriale 4 a conduit à la nomination du commandant de la brigade blindée 11 à cette fonction, puis à la nomination d'un nouveau commandant de la brigade blindée 11.

Trois nominations n'ont pas entraîné de cascades parmi les officiers généraux (commandant de la Sécurité militaire, chef de l'Etat-major des Forces terrestre, suppléant du chef de la Base d'aide au commandement).

8.2.2 Suivi de la planification

Les constatations suivantes peuvent être émises suite à l'analyse des onze cas de 2012 (tableau 12) :

- dans quatre cas, les personnes nommées étaient prévues dans la planification de la relève pour la reprise du poste ;
- dans trois cas, les personnes nommées figuraient dans le pool de la relève pour ce poste ;
- dans deux cas, les personnes nommées étaient déjà officiers généraux, mais n'étaient pas prévues dans la planification pour reprendre ce poste. Dans l'un des cas, une autre personne était prévue pour ce poste et dans l'autre, personne n'était prévu dans la planification (la vacance s'est produite suite à un décès) ;

²⁵ Le CdA conduit un entretien mensuel bilatéral avec chacun de ses sept subordonnés directs.

- la planification ne prévoyait personne dans deux cas, c'est pourquoi une mise au concours externe a été organisée.

Tableau 12

Suivi de la planification

Grade avant nomination	Grade après nomination	Mise au concours / motif d'absence de mise au concours	En vert dans la planification de la relève pour ce poste	Dans la relève des cadres pour ce poste
Brigadier	Divisionnaire	Officier général	Oui	
Brigadier	Divisionnaire	Déjà officier général	Oui	
Colonel	Brigadier	Mise au concours interne	Oui	Oui
Colonel	Brigadier	Mise au concours interne	Oui	Oui
Colonel	Brigadier	Dérogation demandée	Non	Oui
Colonel	Brigadier	Mise au concours interne	Non	Oui
Brigadier	Brigadier	Ad intérim	Non	Oui
Divisionnaire	Commandant de corps	Officier général	Non	
Brigadier	Divisionnaire	Officier général	Non	
Colonel (civil)	Brigadier	Mise au concours externe		
Externe		Mise au concours externe		

8.3 Mise au concours

La pratique de la mise au concours au sein du Groupement Défense est particulière. Cela s'explique par le processus de carrière qui conduit à ce que la quasi-totalité des candidats à des postes de cadres supérieurs sont déjà présents au sein de l'armée et sont donc connus et suivis.

Le nombre de postes pour lesquels une mise au concours est menée est relativement bas (trois à quatre mises au concours par année). Cela s'explique en partie par une décision du chef de département, selon laquelle les places ne doivent plus toutes être mises au concours systématiquement. Ce changement s'explique par la prise en considération du fait que toutes les personnes occupant déjà une fonction d'officier général sont connues de manière approfondie. Dans le courrier faisant part de cette décision²⁶, le chef du DDPS laisse au CdA la compétence de décider si une mise au

²⁶ Courrier du chef du DDPS à l'attention du CdA du 26.11.2010 concernant la procédure de sélection des officiers généraux.

concours doit être organisée ou non lorsqu'un officier général est déjà prévu pour le poste. Pour la nomination de candidats qui ne sont pas encore officiers généraux, la mise au concours doit être menée sans exception.

La mise en œuvre de cette décision est illustrée par la pratique observée en 2012 :

- tous les postes pour lesquels un officier général était prévu dans la planification n'ont pas été mis au concours, conformément à la marge de manœuvre confiée au CdA par le chef de département ;
- tous les postes pour lesquels un colonel (n'ayant pas le statut d'officier général) était prévu dans la planification ont été mis au concours, à une exception près ;
- l'exception en question a fait l'objet d'une demande de dérogation au chef de département.

Tableau 13

Résultats des mises au concours

Grade avant nomination	Grade après nomination	Mise au concours / motif d'absence de mise au concours	Résultat de la mise au concours
Brigadier	Divisionnaire	Officier général	
Divisionnaire	Commandant de corps	Officier général	
Brigadier	Divisionnaire	Officier général	
Brigadier	Divisionnaire	Officier général	
Brigadier	Brigadier	Officier général	
Colonel	Brigadier	Dérogation demandée	
		Mise au concours externe	38 candidatures
Colonel (civil)	Brigadier	Mise au concours externe	9 candidatures
Colonel	Brigadier	Mise au concours interne	4 candidatures
Colonel	Brigadier	Mise au concours interne	1 candidature
Colonel	Brigadier	Mise au concours interne	1 candidature

Dans trois cas sur cinq, la mise au concours est interne car elle s'adresse à des officiers de carrières (cas 5, 8 et 11). Ces mises au concours n'ont apporté aucune candidature complémentaire à celle de la personne prévue pour le poste dans deux cas (5 et 11) et dans un cas (8) quatre candidats ont postulé. Il convient de préciser que dans ce dernier cas, une personne était prévue dans la planification mais n'était plus intéressée par le poste, ce qui a déclenché la mise au concours.

Les mises au concours externes sont menées pour les fonctions spéciales n'exigeant pas d'être officier de carrière ou faisant appel à des compétences particulières. Deux postes ont été mis au concours à l'extérieur (cas 2 et 3). Ce sont les mises au concours qui ont débouché sur le plus grand nombre de candidatures (respectivement 9 et 38).

La pratique de la mise au concours suscite des interrogations car elle ne dépend pas du poste mais du candidat « prévu ». Il est dès lors peu surprenant que les mises au concours internes n'apportent pas ou peu de candidatures, vu leur caractère procédural (davantage pour répondre aux prescriptions du chef de département) plutôt qu'utilitaire.

8.4 Processus de sélection

8.4.1 Cas sans mise au concours

Lorsqu'il n'y a pas de mise au concours, la planification de la relève fait office de procédure de décision/sélection. Bien entendu, ce processus a commencé bien avant, dans le cadre du processus de relève au cours duquel un assessment et un entretien avec le CdA ont lieu. Ces appréciations peuvent s'être déroulées avant la proposition de nomination d'un cadre de la relève à une fonction d'officier général.

Souvent, le CdA ne procède pas à un nouvel entretien spécifique à la nomination en question.

Dans deux cas, les bases de décision ne sont pas connues et les processus de sélection ne sont pas clairs ; il n'y pas eu de mise au concours, les candidats n'étaient pas directement prévus pour ces postes (donc pas « en vert ») dans la planification de la relève et ils ne se distinguaient pas des autres candidats dans cette planification.

Dans le premier cas (10), le CdA a conduit un seul entretien spécifique à la nomination avec la personne nommée. Comme personne ne figurait dans la planification de la relève pour ce poste, la question se pose de savoir sur quelle base et selon quel processus cette décision a été prise, compte tenu que le responsable ad intérim en fonction n'a pas été auditionné et n'a pas été retenu. Le chef ad intérim remplissait pourtant les exigences au moment de cette nomination.

Dans le deuxième cas (6), le fait que le CdA n'a pas mené d'entretien spécifique à la nomination suscite quelques interrogations, car le candidat sélectionné n'était pas dans la planification pour le poste en question, alors qu'une autre personne y figurait (en vert). Les bases de décisions et le processus de sélection ne sont pas clairs.

Processus de sélection pour les cas sans mise au concours

Motif d'absence de mise au concours	« En vert » dans la planification de la relève	Dans le pool de la relève	Entretien avec le CdA
Déjà officier général	non		oui
Déjà officier général	non		non
Déjà officier général	oui		non
Déjà officier général	oui		non
Dérogation demandée	non	oui	non
Déjà officier général a.i.	non	oui	non

Le fait que parmi les six cas sans mise au concours, seuls deux figuraient dans la planification de la relève, pose la question de la validité de ladite planification ainsi que de la pratique de la mise au concours. En effet, dans plusieurs cas les bases de décision ne sont pas connues et le seul fait que le candidat soit déjà officier général n'apparaît pas suffisant pour exclure toute mise en concurrence.

8.4.2 Cas avec mise au concours

Dans le cas où il y a une mise au concours, les candidatures sont rassemblées dans une « long list » qui précise pour chaque candidat :

- les décisions à prendre (entretien à fixer, contrôle de sécurité ou assessment à réaliser) ;
- les informations relatives au grade, à la formation, aux expériences à l'étranger, au master réalisé dans le cadre de la relève des cadres supérieurs, à l'assessment ;
- les appréciations de la part du chef du personnel Groupement Défense.

Cette liste est discutée entre le CdA et le chef du personnel du Groupement Défense et aboutit à la désignation des candidats qui seront invités à des entretiens (short list) et de ceux qui ne sont pas retenus pour la suite du processus.

Le CdA conduit ensuite des entretiens avec les personnes retenues. Sur la base de son appréciation, une proposition est ensuite faite au chef du département.

Pour les cas avec mise au concours, deux observations peuvent être faites (tableau 15) :

- une long list a été établie dans les trois cas (2, 3 et 8) pour lesquels plusieurs candidatures ont été reçues, dont les deux mises au concours externes. Dans un de ces trois cas, le CdA n'a pas mené d'entretien, le processus ayant été délégué à son subordonné direct (3). Dans les deux autres cas, le CdA a eu un entretien avec quatre candidats (2) et un candidat (8) ;
- dans les deux cas (5 et 11) où le candidat proposé figurait dans la planification de la relève pour le poste en question, la mise au concours n'a pas apporté de candidatures complémentaires. La procédure de sélection se

limite par conséquent à un entretien avec le CdA dans l'un des cas et dans l'autre, la procédure ne fait état d'aucun instrument complémentaire : la planification de la relève fait office de sélection.

Tableau 15

Processus de sélection pour les cas avec mise au concours

Nombre de candidatures	Long list / short list	« En vert » dans la planification de la relève	Dans le pool de la relève	Entretien avec le CdA
9 externes	Long list et short list		Externe	Oui, avec 4 candidats
38 externes	Long list et short list		Externe	Non
4	Long list	Non, le candidat en vert ne s'est pas porté candidat	Oui	Oui
1		Oui, pour cette fonction	Oui	Oui
1		Oui, pour cette fonction	Oui	Non

8.4.3 Autres considérations quant au processus de sélection

Il convient encore de mentionner deux éléments importants du processus décisionnel, qui permettent de disposer d'autres avis sur la sélection et de renforcer l'objectivité de la procédure.

Au sein du Groupement Défense, le CdA implique systématiquement le subordonné direct dans la décision. En outre, le commandement de l'armée est aussi informé de ces décisions, s'il n'est pas consulté.

Des avis externes sont également sollicités par le CdA pour les postes ayant une forte relation avec les cantons, comme les fonctions de commandant d'une région territoriale ou de commandant de la Sécurité militaire. Ces contacts visent à prendre en considération l'avis de ces partenaires externes dans le cadre du processus de sélection. Par exemple, le CdA prend contact avec les gouvernements cantonaux concernés par la région territoriale en question. Dans le cadre de la nomination du chef de la Sécurité militaire, des contacts ont été pris avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ainsi qu'avec la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS).

8.5 Proposition au chef du département

Dans un courrier²⁷ à l'attention du CdA de décembre 2010, le chef du DDPS communique sa volonté de conduire des entretiens avec tous les candidats de la short list et de prévoir du temps à cette fin dans la procédure de nomination. Il exprime également le souhait de disposer de plusieurs candidats dans la proposition qui lui est transmise par le CdA.

A cette fin, le CdA soumet la short list au chef de département qui décide des personnes avec lesquelles il souhaite conduire un entretien.

L'analyse des cas de 2012 indique que le chef de département a réalisé des entretiens dans neuf cas sur onze (tableau 16). Les deux cas dans lesquels le chef de département n'a pas mené d'entretien sont particuliers : pour l'un il s'agit d'une nomination ad intérim et pour l'autre de la nomination d'un suppléant dont le processus de sélection a été essentiellement mené au niveau du subordonné direct du CdA.

La conduite des entretiens avec les candidats de la short list n'est pas systématique. Ainsi, pour les deux short list communiquée au chef du DDPS, un entretien a été mené dans un cas (liste de quatre noms) et aucun dans l'autre (liste de trois noms).

Le chef du DDPS réalise par contre trois entretiens dans un cas, alors que la short list ne comporte qu'un seul nom.

Tous les entretiens menés par le chef de département ont eu lieu avant la transmission de la proposition au Conseil fédéral.

²⁷ Courrier du chef du DDPS à l'attention du CdA du 27.9.2010 concernant la planification et la nomination des officiers généraux et cadres supérieurs.

Proposition au chef de département et entretiens

Mise au concours / motif d'absence mise au concours	Nombre de candidatures	Nombre de candidats nommés dans la proposition présentée au chef du département	Entretien avec le chef du département
Mise au concours externe	38	3	Non
a.i.	a.i.	1	Non
Dérogation demandée			Oui
Mise au concours externe	9	4	Oui, avec le candidat proposé
Déjà officier général		1	Oui
Mise au concours interne	1	1	Oui
Déjà officier général		1	Oui
Déjà officier général		1	Oui
Mise au concours interne	4	1	Oui avec 3 candidats
Déjà officier général		1	Oui
Mise au concours interne	1	1	Oui

8.6 Proposition au Conseil fédéral

Il convient de souligner que pour l'ensemble des nominations du Groupement Défense, tous les contrôles de sécurité des personnes ont été effectués avant que la proposition ne soit communiquée au Conseil fédéral.

Ces propositions font état du profil recherché et des motifs, le cas échéant, de l'absence de mise au concours.

Les informations relatives à la planification de la relève n'y sont pas mentionnées. Parfois, elles apporteraient un complément positif à la proposition lorsque le candidat figure dans la planification. Dans les autres cas, la proposition n'explique pas les raisons qui ont conduit à dévier de la planification.

9 Processus de carrière diplomatique**9.1 Suivi du personnel dans les services de carrière**

La procédure de nomination constitue selon le DFAE l'un de ses processus clés. En effet, dans les services de carrière²⁸ des procédures de sélection, de suivi de l'évolution et d'évaluation du personnel se déroulent dès le recrutement initial du collaborateur.

²⁸ Selon l'art 2 O-OPers - DFAE, les employés du DFAE appartiennent soit aux services généraux, soit aux services de carrière. Les employés des services de carrière sont notamment soumis à la discipline des transferts.

Après leur admission au service diplomatique sur la base d'un concours²⁹, les collaborateurs du service diplomatique suivent un processus de carrière qui fait l'objet d'un suivi et d'appréciations à différents moments. L'évaluation du personnel dans les services de carrière comprend notamment l'évaluation des prestations dans le cadre du cycle annuel de conduite, ainsi que l'évaluation périodique du potentiel (art. 10 à 12, O-OPers - DFAE).

- L'évaluation des prestations et la convention d'objectifs (art. 11 O-OPers - DFAE) sont réalisées dans le même esprit que celles opérées dans l'ensemble de l'administration (Art. 15 OPers).
- L'évaluation du potentiel est quant à elle spécifique au DFAE. Les employés des classes de salaires 1 à 30 sont évalués périodiquement par leur supérieur hiérarchique en vue de la détermination de leur potentiel pour assumer des tâches futures (art. 12 O-OPers - DFAE). L'évaluation du potentiel³⁰ repose sur deux appréciations différentes :
 - une appréciation des compétences, qui est effectuée avant un changement de classe de salaire ou de bande de fonction, lors d'un changement de rapports hiérarchiques, mais au moins tous les 3 ans ;
 - une appréciation du potentiel, qui vient s'ajouter à l'appréciation des compétences avant un changement de bande de fonction (c'est-à-dire pour les collaborateurs dans les classes salariales 24 ou 30 dans le service diplomatique) ou à la demande du Personnel DFAE.

Selon le département, ces analyses de potentiel varient en termes de qualité, étant donné qu'elles sont menées parfois de manière peu critique et souvent très différenciée de la part des chefs de mission. Comme la collaboration n'est souvent que de courte durée (quelques années), la volonté de ne pas nuire à la carrière d'un collaborateur l'emporte sur une analyse plus objective.

Parallèlement aux processus d'évaluation des prestations et d'évaluation du potentiel, le personnel passe deux assessments. Ces derniers ne sont pas liés aux postes mais aux promotions et ils sont opérés dans une logique de carrière.

- Le premier assessment, nommé ACD 1, est mené auprès de 16 à 20 personnes par année. Il s'agit d'un assessment de groupe. Il permet de passer de la classe salariale 24 à 26 (ce qui correspond au passage de la bande de fonction 1 à la bande de fonction 2). Il faut environ six années d'expérience au sein du DFAE avant de participer à cet assessment.
- le second assessment (ACD 2³¹) est mené auprès d'une quinzaine de personnes par année. Il s'agit d'un assessment individuel. Il permet de passer de la classe salariale 30 à 32 (passage de la bande de fonction 2 à la bande de

²⁹ Après avoir subi avec succès le concours d'admission au service diplomatique, le collaborateur débute en classe salariale 20.

³⁰ Evaluation du potentiel, Marche à suivre, DFAE, Direction des ressources, 10/2010. Le formulaire *Évaluation du potentiel, DFAE, Direction des ressources, 10/2010* comprend une partie relative à l'appréciation des compétences et l'une relative à l'appréciation du potentiel.

³¹ Le document *Assessment au DFAE, liste des compétences ACD 2, DFAE, Direction des ressources, 01/2012* définit les différentes compétences et les critères d'appréciation.

fonction 3). Il faut une quinzaine d'années d'expérience au sein du DFAE avant de participer à cet assessment.

Ces assessments visent notamment à apprécier les capacités de conduite des candidats et confirmer/infirmier leur profil de chef de mission. Une partie des candidats ne sont pas recommandés suite à ces évaluations. Une pré-sélection s'opère dès lors relativement tôt dans le processus.

Suite à l'assessment a lieu un entretien de situation basé sur les évaluations de potentiel ainsi que sur les résultats de l'assessment. Il réunit le candidat, le domaine des ressources humaines concerné (variable s'il s'agit de l'ACD 1 ou de l'ACD 2) ainsi qu'un expert externe. Cet entretien, qui fait l'objet d'un procès-verbal³², est structuré de la manière suivante : discussions des résultats de l'assessment et prise de position du collaborateur, analyse des perspectives de carrière du point de vue de la hiérarchie et du Personnel DFAE, définition de mesures de développement (orientées sur les points faibles).

Cet entretien et le procès-verbal servent à procurer au collaborateur une appréciation sur la manière dont il est perçu dans le développement de sa carrière et sur ses possibilités, le cas échéant. Une fois nommé chef de mission, il n'est plus possible de mener ce type d'entretien.

Sur les neuf cas étudiés en 2012, seuls cinq disposaient de la recommandation issue de l'assessment lors de la décision de sélection par le département. et dans un sixième cas, cette décision a été prise sous réserve de la conduite de l'assessment, dont le résultat fut connu avant la proposition de nomination au Conseil fédéral. Dans un autre cas, il a été décidé de ne pas conduire d'assessment vu la prise de fonction de courte durée³³. Les deux derniers cas sont plus critiques, car dans l'un d'eux, le candidat n'avait pas été recommandé à l'issue de l'assessment, et dans l'autre, le résultat (positif) de l'assessment a été connu après la nomination par le Conseil fédéral.

Bien qu'une marge de manœuvre doive exister, la question de la valeur de ces assessments et de l'application systématique ou non de ce critère se pose tout de même. En outre, selon les entretiens, ces assessments sont conduits justement dans l'optique de la carrière et se focalise sur cet aspect. Passer outre ce critère lorsqu'il s'agit de nommer une personne à un poste spécifique (en raison de la connaissance du pays, de compétences linguistiques particulières), alors que cette affectation est temporaire et que cette personne ne pourrait pas convenir ailleurs, suscite des interrogations.

9.2 Mise au concours

Une mise au concours annuelle regroupe l'ensemble des postes du personnel transférable et de rotation devant être pourvus l'année suivante. Elle est généralement diffusée au début du mois de juin de chaque année et le personnel peut

³² Assessment im EDA, Protokollblatt zum Standortgespräch.

³³ Ceci paraît cohérent bien que les informations transmises initialement au CPA faisaient état de la conduite d'un tel assessment de manière à respecter formellement le processus.

postuler jusqu'à début juillet. Dans la mise au concours 2013³⁴ datant du 5 juin 2012, il y a 22 postes de chef de mission à renouveler. Environ un tiers des postes de chef de mission à renouveler est la conséquence de départs (à la retraite ou du DFAE) ce qui implique qu'un tiers des nouveaux chefs de mission est à nommer.

Cette mise au concours est interne, étant donné qu'il s'agit d'un processus de carrière. En cas de changements ou de départs imprévus, une mise au concours intermédiaire est réalisée.

Les candidats postulent par le biais d'un système interne (nommé Tamgram). Dans le cadre de la mise au concours annuelle, les candidats peuvent postuler à plusieurs postes et définir des priorités. La définition de priorités n'est pas obligatoire et un candidat peut accorder la même priorité à plusieurs postes. Il est attendu des candidats à une promotion au rang de chef de mission de la flexibilité ainsi que des candidatures à plusieurs postes. La majeure partie de ces candidats postule à six postes maximum.

Des neuf cas analysés en 2012, il ressort que (tableau 17) :

- six cas sont issus de la mise au concours annuelle ;
- deux cas font l'objet d'une mise au concours intermédiaire ;
- un cas n'a pas été mis au concours, mais les raisons sont claires. En effet, la transformation d'un bureau de coopération en ambassade et la nomination du chef du bureau en chef de mission pour une durée d'une année apparaît adéquate, dès lors qu'après une année le chef part en retraite et que son poste a d'ores et déjà été mis au concours pour sa succession.

Il convient de préciser que les deux postes concernant des bureaux de coopération, transformé en ambassade pour l'un et fusionné avec une ambassade pour l'autre, se distinguent par l'absence de mise au concours dans un cas et par la mention qu'un candidat est déjà prévu dans l'autre.

Même s'il peut paraître trivial de le souligner, le nombre de candidatures variable dénote l'attractivité différenciée des différentes missions.

³⁴ Courrier de la Direction des ressources, Personnel DFAE, aux collaborateurs du DFAE du 5.6.2012.
Mise au concours pour l'année 2013, Direction des ressources, Personnel DFAE, 5.6.2013.

Résultats de la mise au concours

Mise au concours	Nombre de candidatures
Concours annuel	21 dont le candidat sélectionné (8 priorités 1)
Concours annuel	3 dont le candidat sélectionné
Concours annuel	3 dont le candidat sélectionné
Concours annuel	3 mais pas le candidat sélectionné
Concours annuel	3 mais pas le candidat sélectionné
Concours annuel	2 mais pas le candidat sélectionné
Intermédiaire suite à un départ non programmé	5 dont le candidat sélectionné (candidature 6 jours avant la proposition au Conseil fédéral)
Intermédiaire avec mention du successeur prévu	1 (le candidat prévu et sélectionné)
Non	

9.3 Organes de recommandation des affectations

Durant la période d'évaluation et d'analyse des cas (2012), les propositions d'affectation des chefs de mission ont émané, au sein du DFAE, de deux organes différents.

Jusqu'en mai 2012, les propositions d'affectation étaient issues de la Commission pour la planification des affectations des chefs de mission, des consuls généraux et des chefs de bureau de coopération. Cette commission se réunissait au besoin ou était consultée par écrit. Elle était composée de 12 membres comprenant le ou la cheffe du département, les directeurs ainsi que des représentants du personnel. La dernière réunion de cette commission date de fin 2011.

Suite à la conférence des directeurs du 16 mai 2012, le secrétaire d'Etat a communiqué³⁵ aux collaborateurs du DFAE un changement de procédure en matière d'affectation des collaborateurs transférables. Depuis lors, les recommandations d'affectation des chefs de mission sont discutées une fois par mois (au besoin) au sein de la conférence des directeurs, avant d'être proposée par le chef du DFAE et avalisée par le Conseil fédéral.

La conférence des directeurs est une réunion hebdomadaire qui vise à gérer les affaires du département. Elle réunit le secrétaire d'Etat, le secrétaire général et tous les directeurs de la Direction politique, de la Direction consulaire, de la Direction du droit international public, de la Direction des ressources ainsi que de la Direction du développement et de la coopération.³⁶

³⁵ Courrier du secrétaire d'Etat aux collaborateurs du DFAE du 16.5.2012.

³⁶ Depuis le 1.1.2013, le directeur de la Direction des affaires européennes fait également partie de la conférence des directeurs.

A la différence de la commission, le chef du département ainsi que les représentants du personnel n'en font pas partie. Selon les personnes interrogées au sein du département, la structure actuelle permettrait une sélection plus objective, sur la base de critères professionnels et moins politiques.

La séance de la conférence des directeurs du 15 août 2012 (qui a duré 2h30) a traité des affectations suite à la mise au concours annuelle de juin 2012. Le procès-verbal de cette conférence fait état de 24 pré-décisions concernant des chefs de mission ou des postes de cadre nécessitant l'aval du Conseil fédéral et de 13 décisions relatives à des chefs de poste ou des cadres relevant de la compétence décisionnelle du DFAE.

Le secrétaire d'Etat assure la coordination avec le chef de département avant et après la conférence des directeurs, notamment dans le cadre de l'établissement de la proposition qui sera communiquée au Conseil fédéral et de la préparation à la séance y relative.

Selon le DFAE, les outils de suivi et d'évaluation permettent de disposer d'une procédure transparente et objective, assurant l'équité.

9.4 Procédure de décision sur les affectations

L'unité Personnel DFAE collecte les candidatures en vue de la séance de direction et établit un document (sous la forme d'un tableau) qui, pour chaque poste, précise le chef de mission actuel, les candidats issus de la mise au concours, la priorité accordée par les candidats le cas échéant, la proposition du Personnel DFAE et une short list indiquant les candidats à prendre en considération si le choix initial ne convient pas (il arrive que cette short list ne corresponde pas aux personnes qui se sont portées candidates), et elle comporte aussi des remarques incluant notamment des réserves éventuelles sur la proposition.

Pour établir ces propositions, le Personnel DFAE mène des discussions avec le secrétaire d'Etat, la Direction des ressources et les candidats³⁷.

Ces propositions initiales servent de base de discussion. Ce travail préparatoire est nécessaire pour pouvoir gérer les effets de cascade, qui rendent le processus très complexe lorsqu'une vingtaine de postes sont à repourvoir (en moyenne annuelle).

Lors de la conférence des directeurs³⁸ (ou précédemment dans le cadre de la commission d'affectation), la directrice des ressources et les représentants des ressources humaines se munissent des dossiers personnels et des assessment, afin de pouvoir répondre aux différentes questions des directeurs.

La direction dispose :

- du libellé de la mise au concours (descriptifs de postes) et des données de bases sur les candidats (carrière, lettre de motivation, feuille d'information personnelle) ;

³⁷ En 2012, ces entretiens ont eu lieu après le délai de postulation, entre fin juillet et mi-août).

³⁸ Suite à la mise au concours pour les postes à repourvoir en 2013, la conférence des directeurs du 15 août 2012 a décidé d'une très grande partie des affectations.

- des listes de candidats pour chaque poste ;
- des propositions pour chaque poste.

La discussion se base notamment sur :

- le résultat des ACD 2 (surtout lorsque cela concerne des nouveaux chefs de mission ;
- les recommandations des supérieurs hiérarchiques, qui peuvent notamment se fonder sur les analyses de potentiel ou les appréciations annuelles ;
- des renseignements du secrétaire d'Etat et des différents directeurs.

Il n'y a pas d'entretiens avec les candidats dans le cadre de la conférence des directeurs³⁹.

Au vu des dossiers étudiés par le CPA ainsi que des avis émis par les personnes interrogées, il s'avère que les bases documentaires sont très différentes selon les candidats. L'auto-évaluation est par exemple remplie de manière extrêmement précise par certains candidats alors qu'une autre partie ne se soumet pas à cet exercice. Les éléments les plus importants de la discussion d'affectation sont toutefois, selon les personnes interrogées, la liste des positions occupées par les candidats ainsi que la connaissance personnelle des candidats par les membres de la conférence des directeurs (ou du moins par certains d'entre eux).

Il n'y a pas de présentation systématique des candidats. Des informations sont données sur les cas qui suscitent des interrogations. Il y a en moyenne annuelle de 15 à 22 postes à renouveler et les chefs de mission en rotation ne font généralement pas l'objet de discussion. Davantage de discussions sont menées au sujet des candidats qui nommés en tant que chef de mission pour la première fois.

En 2012, selon le département, deux cas sont basés sur un processus de consultation écrite auprès des membres de la Commission pour la planification des affectations (tableau 18) :

- dans un cas, une mise au concours intermédiaire a été effectuée du fait du départ non programmé du chef de mission. Un candidat a été sélectionné parmi les cinq postulants. Toutefois cette sélection ne fait pas l'objet d'un procès-verbal relatant le résultat de la consultation écrite, c'est-à-dire du vote des différents membres ;
- dans l'autre cas, la procédure de consultation écrite fait l'objet d'un procès-verbal qui présente le résultat du vote des différents membres. Toutefois, le candidat sélectionné n'a pas été recommandé suite à l'assessment (ACD 2). Un document mentionne le fait que le poste qu'il occupe actuellement va être supprimé suite aux réorganisations entreprises par le chef de département. Par conséquent, le besoin de trouver un poste à ce candidat apparaît comme un critère important dans le cadre de cette sélection ;
- dans les sept autres cas, les décisions ont été prises dans le cadre de la conférence des directeurs et, à une exception, elles sont mentionnées au procès-verbal.

³⁹ Une réflexion est menée actuellement sur la possibilité d'inviter les candidats potentiels à venir se présenter dans le cadre d'une conférence des directeurs, mais avant la mise au concours.

Il convient de souligner que, dans le cadre de la conférence des directeurs, deux cas ont fait l'objet de réserves relatives, pour le premier, à une mise au concours intermédiaire à réaliser et, pour le second, à la candidature en cours auprès d'une organisation internationale de la part du candidat prévu. Deux mois plus tard, la conférence des directeurs a traité à nouveau de ces deux cas et confirmé la première intention dans le premier cas, suite à la mise au concours, mais changé de candidat dans le deuxième cas, étant donné que le candidat prévu a été nommé dans l'organisation internationale évoquée.

Tableau 18

Type de procédure de décision

Type de procédure	Traçabilité de la décision
Consultation par voie écrite	Pas de procès-verbal
Consultation par voie écrite	Procès-verbal du 28.3.2012 (8 pour, 1 abstention)
Conférence des directeurs 16.5.2012	Pas de trace au procès-verbal
Conférence des directeurs 15.8.2012	Procès-verbal
Conférence des directeurs 15 8 2012	Procès-verbal
Conférences des directeurs 15.8.2012 avec réserve (place doit encore être mise au concours) et du 24.10.2012	Procès-verbaux
Conférence des directeurs 15.8.2012	Procès-verbal
Conférence des directeurs 15.8.2012	Procès-verbal
Conférences des directeurs 15.08.2012 (avec réserve concernant candidature en cours pour une autre position) et du 24.10.2012	Procès-verbaux

9.5 Proposition au Conseil fédéral

Les propositions soumises Conseil fédéral sont généralement groupées et, mis à part le poste occupé, ne précisent que les aspects relatifs au parcours professionnel.

Les propositions sont claires et systématiques. Toutefois les décisions du Conseil fédéral sont généralement grevées de deux réserves : la première relative au résultat du contrôle de sécurité des personnes et la deuxième relative à l'agrément des autorités étrangères.

Contrôle de sécurité des personnes

Pour aucun des cas proposés par le DFAE (les neuf chefs de mission et le secrétaire d'Etat), il n'a été conduit un contrôle de sécurité des personnes conformément à l'art. 12 OCSP avant la décision du Conseil fédéral. En outre, les contrôles de sécurité ont tous été annoncés à la Chancellerie fédérale entre deux et six semaines après la décision du Conseil fédéral.

Il convient toutefois de préciser que la plupart des chefs de mission avaient déjà passé un contrôle de sécurité, mais pas du niveau exigé lors d'une nomination par le Conseil fédéral. Le contrôle de sécurité selon l'art. 11 OCSP est mené dans le cadre de leur parcours, généralement lorsqu'ils atteignent la classe de salaire 30. Ce contrôle est valable 5 ans. Les personnes interrogées déplorent le fait qu'en l'espace de quelques mois, les contrôles de sécurité selon l'art. 11, puis selon l'art. 12 OCSP doivent être effectués. Le contrôle selon l'art. 12 OCSP comprend un entretien, ce qui est d'autant plus difficile à mettre en œuvre pour les personnes en activité à l'étranger.

Les propositions soumises au Conseil fédéral ainsi que les décisions de ce dernier, respectivement des 10 et 11 janvier, des 23 et 25 avril et des 28 et 29 août 2012 ne font pas état d'informations sur le contrôle de sécurité des personnes. La proposition et la décision du Conseil fédéral, respectivement des 19 et 21 septembre et des 12 et 14 novembre, sont conformes en la matière car elles font état d'une réserve.

L'art. 13 OCSP prévoit une exception qui permet au DFAE, en cas d'urgence, d'édicter des dispositions dérogatoires quant au degré de contrôle pour le personnel transférable affecté à l'étranger et devant subir un contrôle de sécurité élargi avec audition. La procédure suspendue du contrôle de sécurité élargi avec audition doit cependant être relancée le plus rapidement possible.

Il apparaît dès lors que l'exception prévue à l'art. 13 OCSP est devenue la règle.

Agrément

Il est logique que l'agrément des autorités étrangères (il s'agit de l'autorisation de l'Etat tiers concernant le chef de mission) intervienne après la décision du Conseil fédéral. Mais, le fait que le Conseil fédéral prenne une décision sous réserve du contrôle de sécurité des personnes implique qu'un Etat tiers pourrait émettre son agrément avant, théoriquement en tout cas, qu'un éventuel résultat négatif en matière de contrôle de sécurité ne soit connu.

Ce chapitre présente le résultat synthétique de l'analyse des 37 nominations retenues. L'analyse est conduite en suivant les étapes de la procédure de nomination (chapitre 1.3, illustration 1) et pour chaque cas, chaque étape est brièvement décrite puis appréciée.

Pour des questions de confidentialité, ces analyses ne sont pas publiées.

(ordre alphabétique par fonction)

- Secrétaire d'Etat, Secrétariat d'Etat (DFAE)
- Secrétaire d'Etat, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (DEFR)
- Directeur, Administration fédérale des contributions (DFF)
- Directeur, Administration fédérale des finances (DFF)
- Directeur, Office fédéral des assurances sociales (DFI)
- Directeur, Régie fédérale des alcools (DFF)
- Secrétaire générale suppléante (DETEC)
- Directeur suppléant, Office fédéral de l'aviation civile (DETEC)
- Directeur suppléant, Office fédéral de la communication (DETEC)
- Directeur suppléant, Office fédéral de la justice (DFJP)
- Directeur suppléant, Office fédéral de la police (DFJP)
- Directeur suppléant, Office fédéral de la protection de la population (DDPS)
- Directeur suppléant, Office fédéral de métrologie (DFJP)
- Directeur suppléant, Office fédéral des migrations (DFJP)
- Directeur suppléant, Office fédéral des routes (DETEC)
- Directeur suppléant, Office fédéral du développement territorial (DETEC)
- Directeur suppléant, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (DEFR)

Nominations issues du processus de carrière militaire (ordre alphabétique)

- Chef ad intérim de la Base d'aide au commandement
- Chef de l'Etat-major
- Chef de l'Etat-major des Forces terrestres
- Chef de la Base d'aide au commandement
- Chef de la planification et suppléant du chef de l'Etat-major de l'armée
- Chef Personnel de l'Armée
- Chef suppléant de la Base d'aide au commandement
- Commandant Brigade blindée 11
- Commandant de la Sécurité militaire
- Commandant des Forces aériennes
- Commandant Région territoriale 4

Nominations issues du processus de carrière diplomatique (ordre alphabétique)

- Chef de mission, Astana
- Chef de mission, Amman
- Chef de mission, Belgrade
- Chef de mission, Bichkek
- Chef de mission, Bolivie
- Chef de mission, Irlande
- Chef de mission, Ramallah
- Chef de mission, République arabe d'Egypte
- Chef de mission, République d'Arménie

Abréviations

CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (depuis le 1.1.2013)
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 (jusqu'au 31.12.2012)
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
ill.	Illustration
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ; <i>RS 120</i>
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; <i>RS 171.10</i>)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération ; <i>RS 172.220.1</i>
METAS	Office fédéral de métrologie
O pers mil	Ordonnance du DDPS du 9 décembre 2003 sur le personnel militaire ; <i>RS 172.220.111.310.2</i>
OCSP	Ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ; <i>RS 120.4</i>
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFPER	Office fédéral du personnel
O-OPers - DFAE	Ordonnance du DFAE du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération ; <i>RS 172.220.111.343.3</i>
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération ; <i>RS 172.220.111.3</i>
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SER	Secrétariat d'Etat à la recherche

Liste des interlocuteurs

Administration fédérale

Bättig, Benno	Secrétaire général, DFAE
Blattmann, André	Chef de l'armée, DDPS
Brändle, Sissy Elisabeth	Cheffe du personnel, DFI
Bruhin, Lukas	Secrétaire général, DFI
Budliger, Artieda Helene	Directrice, Direction des ressources, DFAE
Chassot, François	Chef des ressources humaines, DETEC
Gafner, Daniel	Chef du personnel, Groupement Défense
Gasser, Jörg	Secrétaire général, DFF
Hämmerli, Roland	Chef du personnel, DDPS
Helbling, Thomas	Vice-chancelier
Herren, Walter	Chef des ressources humaines, DFF
Hirsbrunner, Verena	Suppléante Gestion des rémunérations, OFPER
Hürlimann Herbert	Collaborateur personnel de la Chancellerie fédérale
Maurer, Peter	Secrétaire d'Etat, DFAE (jusqu' au 31.12.2011)
Reubi, Markus	Chef suppléant du personnel DFAE
Rindlisbacher, Brigitte	Secrétaire générale, DDPS
Rohrbasser, Benoît	Chef du personnel DFAE
Rühl Monika	Secrétaire générale, DEFR
Schaerer, Barbara	Directrice, OFPER
Schipperijn Mark	Secrétaire de la Délégation des finances des Chambres fédérales (jusqu'à mi 2012)
Stalder, Gabriela	Spécialiste Ressources humaines, DFAE
Stalder, Manfred	Chef Management Development, Groupement Défense, DDPS
Terribilini, Marco	Chef Gestion des rémunérations, OFPER
Thomet, Bernhard	Chef de l'Etat-major du personnel DFAE
Thurnherr, Walter	Secrétaire général, DETEC
Vapenik, Hana	Cheffe suppléante des ressources humaines, DFF
Werder, Hans	Chef de projet FORTE, DEFR
Wüthrich, Brigitte	Cheffe des ressources, DFJP
Wüthrich, Daniel	Chef des ressources humaines, DEFR

Experts du domaine du recrutement et de la sélection de cadres supérieurs

Baer, Oliver	Propriétaire, Xeloba, Berne
Brunner, Markus	Directeur, Network selection, Zürich
Caccivio, Peter	Partenaire, Xeloba, Berne
Gartenmann, Benno	Directeur, BGMP, Genève

Küpfer, Rolf	Directeur, Mercuri Urval, Berne
Lienert, Jörg	Directeur général, Jörg Lienert, Lucerne
Mercier, Jean-Yves Lucien	Partenaire, ProMan Consulting, Genève, Zürich
Schilling, Guido	Managing Partner, guido schilling ag, Zürich

Annexe 1 : Formulaire d'analyse des propositions soumises au Conseil fédéral

Auswertung der Bundesratsgeschäfte: Fragebogen

A effectuer par la Chancellerie fédérale pour la période du 2 avril 2009 au 31 décembre 2011

Toutes les nominations du Conseil fédéral sont à prendre en compte à l'exception :

- des secrétaires généraux (par contre, les secrétaires généraux suppléants sont à considérer)
 - des changements d'affectation des chefs de mission au DFAE (par contre la première nomination en tant que chef de mission est retenue)
-

1. Fragen zur Entscheidungsgrundlage (Bundesratsantrag mit Beilagen, in der Folge "Dossier" genannt)

1.1 Bundesratsantrag vom: _____ (Datum)

1.2 Bundesratsbeschluss vom: _____ (Datum)

1.3 Aus welchem Bereich kommt der Antrag?

- Diplomatische Laufbahn (EDA)
- Militärische Laufbahn (VBS, Verteidigung)
- BK, EDA (ausser diplomatische Laufbahn), EDI, EFD, EJPD, EVD, UVEK, VBS (ausser militärische Laufbahn)

1.4 Enthält das Dossier Informationen zur Aufgabe der neu zu wählenden Person?

- Ja
- Nein (→ falls nein, weiter zu Frage 1.5)

Falls "Ja": um welche Informationen handelt es sich?

- Neue Aufgaben des zukünftigen Stelleninhabers / der zukünftigen Stelleninhaberin
- Andere Informationen, nämlich:

[Text]

1.5 Enthält das Dossier Informationen zum Anforderungsprofil der neu zu wählenden Person?

- Ja, Bundesratsantrag enthält _____ (Anzahl) Zeilen zum Anforderungsprofil
 Nein

1.6 Enthält das Dossier Informationen zum Auswahlverfahren?

- Ja
 Nein (→ falls nein, weiter zu Frage 1.7)

Falls "Ja": Welche Informationen enthält das Dossier zum Auswahlverfahren?

- Keine Ausschreibung. Gründe:

[Text]

- Interne Ausschreibung
 Externe Ausschreibung
 Andere : _____

- Anzahl eingereicherter Bewerbungen: _____

davon Männer: _____ / Frauen: _____

davon De: _____ / Fr: _____ / It: _____

- Dauer des Auswahlverfahrens (in Wochen): _____

- Gewählte Auswahlinstrumente (z.B. Assessments, Interviews, Referenzen):

Auswahlinstrumente:

[Text]

- Weitere Angaben zum Auswahlverfahren (bitte stichwortartig notieren):

[Text]

1.7. Enthalt das Dossier Informationen, weshalb gerade dieser Kandidat / diese Kandidatin vorgeschlagen wird?

- Ja
- Nein (→ falls nein, weiter zu Frage 1.8)

Falls "Ja": Was für Informationen sind das?

- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat dem Anforderungsprofil am besten entsprochen.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat besondere Fähigkeiten im Bereich Fachwissen.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat besondere Fähigkeiten und/oder Qualifikationen im Bereich Führungskompetenzen.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat besondere Fähigkeiten und/oder Qualifikationen im Bereich Management / Leadership.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat Verwaltungserfahrung.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat einschlägige Erfahrungen in der Privatwirtschaft.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat politische Erfahrung.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin verfügt über besonders gute Netzwerke.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin hat im Auswahlverfahren besser abgeschnitten als die anderen Kandidaten in der engsten Wahl.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin kommt aus einer bestimmten Sprachregion.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin gehört einer bestimmten politischen Partei an.
- Der vorgeschlagene Kandidat / die vorgeschlagene Kandidatin ist männlich / weiblich (Geschlecht).

- Weitere Informationen (bitte stichwortartig notieren):

1.8. Welche Aussagen enthält das Dossier zum beruflichen Werdegang des vorgeschlagenen Kandidaten / der Kandidatin?

- Name / Vorname des Kandidaten / der Kandidatin
- Heimatort des Kandidaten / der Kandidatin
- bisherige Funktion des Kandidaten / der Kandidatin
- bisherige Lohnklasse des Kandidaten / der Kandidatin (bei Internen)
- bisheriger Lohn des Kandidaten / der Kandidatin
- bisherige Aufgaben
- bisheriger Leistungsausweis: Verweis auf erfolgreich gemeisterte Aufgaben und/oder Projekte
- Nennung der letzten beiden Anstellungen mit Verweis auf wichtige Aufgaben
- Lückenlose Nennung aller Anstellungen
- Nennung des höchsten schulischen oder universitären Abschlusses
- Verweis auf Zusatzausbildungen

1.9. Welche Aussagen enthält das Dossier zu Reputationsrisiken der zu wählenden Person?

- Ergebnisse der Personensicherheitsprüfung
- Personensicherheitsprüfung noch nicht durchgeführt/abgeschlossen
- andere

1.10. Welche Bemerkungen enthält das Dossier zum Entscheid der FinDel?

- Notwendig und vorliegend
- Notwendig, nicht vorliegend
- andere

1.11. Enthält der Antrag Vorbehalte?

Wenn ja

- bezüglich der Funktion: Entscheid der FinDel noch nicht vorliegend
- bezüglich der Personensicherheitsprüfung: Ergebnis noch nicht vorliegend

1.12. Wie umfangreich ist der Bundesratsantrag?

Punkt 1 (Ausgangslage) Bundesratsantrag enthält Zeilen (bitte Anzahl Zeilen notieren, inklusive Anforderungsprofil, Frage 1.5)

Punkt 2.1 (Curriculum vitae) Bundesratsantrag enthält Zeilen (bitte Anzahl Zeilen notieren)

1.13. Welche Beilagen enthält der Bundesratsantrag?

- Medienmitteilung
- Stellenbeschreibung
- Lebenslauf
- Arbeitszeugnisse
- Referenzen
- Motivationsschreiben
- Assessment-Bericht
- Synoptischer Vergleich der besten Kandidaten / der besten Kandidatinnen
- Ergebnisse Personensicherheitsüberprüfung
- Andere Beilagen, nämlich (bitte stichwortartig notieren):

[Text]

1.14. Wie viele Kandidaten werden dem Bundesrat zur Wahl präsentiert?

- Es handelt sich um einen Einervorschlag.
- Es handelt sich um einen Zweiervorschlag.
- Es handelt sich um einen Dreiervorschlag.
- Andere, nämlich: _____

1.15. Wurde der Kandidat / die Kandidatin vor der Wahl durch den Gesamtbundesrat angehört?

- Ja, es wurden mehrere Kandidaten angehört
- Ja, ein Kandidat / eine Kandidatin wurde angehört
- Nein

2. Fragen zur Entscheidungsfindung

Sie sind gebeten, die Fälle entsprechend dem untenstehenden Raster auszuwerten. Vielen Dank!

Geschäft	Behandlung im BR	Hinweise zum Zeitrahmen	Inputs	Gefäss	Entscheid (Beschlussprotokoll)
<i>Entsprechend Code, z.B. Geschäft Nr. 1</i>	1. Behandlung	Anzahl Stunden vor der BR-Sitzung, zu der das Geschäft eingereicht wurde	<ul style="list-style-type: none"> Bericht und Antrag: Departement, Titel in anonymisierter Form Mitberichte: Anzahl Mitberichte, davon Anzahl Mitberichte aus dem EFD Andere, nämlich: Bezeichnung (Art des Inputs, z.B. Informationsnotiz) 	<ul style="list-style-type: none"> ord. Sitzung Bundesrat Klausur Bundesrat andere, nämlich: 	<ul style="list-style-type: none"> gemäss Antrag gemäss Mitberichtsverfahren gemäss Mitberichtsverfahren und Beratung erste Diskussion verschoben
	2. Behandlung	Anzahl Tage zwischen der ersten und zweiten Behandlung			
	3. Behandlung	Anzahl Tage zwischen der zweiten und dritten Behandlung			

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Grosjean Nicolas, CPA (direction et réalisation du projet)

Bättig Christoph, CPA (accompagnement du projet)

Travaux préliminaires réalisés en 2009

Dannecker Katja, CPA (cheffe de projet)

Dr. König Cornelius, expert externe (Université de Zurich, Institut für Arbeits- und Organisationspsychologie)

Remerciements

Le CPA remercie l'ensemble des interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens. Il tient à remercier tout particulièrement la Chancellerie fédérale pour le travail de collecte des données qu'elle a mené. Le CPA adresse sa reconnaissance aux secrétariats généraux des départements et à leurs collaborateurs pour la bonne collaboration et la mise à disposition des informations.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport : français