



Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Contrôle de suivi

Evaluation succincte du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 1^{er} novembre 2018

L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral et les départements ont procédé à de réels changements de pratique pour ce qui concerne les procédures de nomination des cadres supérieurs suite aux recommandations de la Commission de gestion du Conseil national. La conduite systématique des contrôles de sécurité relatifs aux personnes avant la décision de nomination et la constitution d'une commission de sélection constituent deux exemples majeurs. Certaines faiblesses ont toutefois encore été constatées, notamment dans la qualité de l'information communiquée au Conseil fédéral avant sa décision.

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a adressé au Conseil fédéral, le 15 novembre 2013, son rapport d'inspection concernant la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, contenant six recommandations. Celles-ci portaient notamment sur l'établissement d'un processus transparent précisant des éléments clés à respecter par l'ensemble des départements. Suite à différents échanges avec le Conseil fédéral, la CdG-N a décidé de clore son inspection et informé le Conseil fédéral qu'elle procéderait à un contrôle de suivi quelques années plus tard, en intégrant notamment un mandat confié au CPA pour une évaluation succincte.

Lors de sa séance du 9 novembre 2016, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N a décidé de lancer le contrôle de suivi. Sur la base d'une esquisse de projet présentée par le CPA, la sous-commission lui a confié le mandat d'analyser le respect des bases légales dans l'exécution des contrôles de sécurité relatifs aux personnes ainsi que le respect des directives relatives à la procédure en amont de la proposition au Conseil fédéral et au contenu des propositions de nominations soumises à la décision du Conseil fédéral.

Afin de remplir son mandat, le CPA a étudié les propositions de nominations et les contrôles de sécurité de toutes les nominations du Conseil fédéral de 2015 à 2017. En outre, le CPA a étudié dans le détail quatre procédures conduites par les départements avant la présentation de leur proposition au Conseil fédéral, ainsi que le contenu des propositions. Ces quatre nominations ont eu lieu en 2017 et 2018.

Au terme de son mandat, le CPA arrive à la conclusion que les recommandations de la CdG-N ont été pour certaines très bien suivies par les départements dans le cadre des processus débouchant sur des propositions de nominations. Les procédures présentent toutefois encore des faiblesses.

Les résultats principaux sont les suivants:

- Les procédures menées par les départements en amont de la proposition au Conseil fédéral sont en règle générale en adéquation avec les directives fixées par le Conseil fédéral. Les départements ont mis en place des commissions de sélection appropriées y compris dans les processus de carrière militaire et diplomatique; les postes sont mis au concours et des avis externes sont recherchés. Dans l'un des quatre cas étudiés en détail, ce processus*

n'est pas appliqué, mais la proposition au Conseil fédéral est transparente quant à l'absence d'une procédure usuelle et aux raisons qui l'ont motivée.

- Les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ont été systématiquement opérés, et cela selon les dispositions légales en la matière.*
- Le contenu des propositions au Conseil fédéral est de qualité variable. Certaines informations sont mentionnées systématiquement et sont de bonne qualité alors que d'autres éléments ne sont pas ou que très peu abordés. L'absence d'information spécifique concernant les raisons du choix du candidat proposé et l'absence de comparaison de ce dernier avec les autres candidats sont clairement des manquements aux recommandations de la CdG-N. Conformément aux directives du Conseil fédéral, ces informations anonymisées ne doivent pas permettre d'identifier les autres candidats non retenus. C'est pourquoi les raisons pour lesquelles les départements ne les communiquent pas au Conseil fédéral sont incompréhensibles. En outre, les directives du Conseil fédéral et le canevas de proposition établi par la Chancellerie fédérale manquent de précision et aboutissent à la réception d'informations pas toujours comparables.*
- Le contenu des propositions relatives à des nominations relevant des processus de carrière diplomatique ou de carrière militaire est en règle générale concis et standardisé. Des informations concernant le contexte, le profil et le parcours du candidat sont spécifiées dans les propositions émanant du DDPS et des informations concernant le contexte et le parcours du candidat sont fournies dans les propositions du DFAE. Dans ces deux cas, les propositions débutent généralement par une brève introduction standard au sujet du processus de carrière, pouvant laisser conclure que les procédures sont plus ouvertes en termes de candidatures qu'elles ne le sont véritablement.*
- Enfin, le CPA doit constater que les informations qui lui ont été transmises ont parfois souffert d'un manque de précision ou se sont même révélées erronées. En effet, l'étude de la documentation a fait apparaître des informations non concordantes par rapport à celles qui avaient été communiquées par les départements lors des entretiens conduits par le CPA. En outre, le CPA a découvert que le Conseil fédéral avait transmis des informations erronées à la CdG-N concernant l'édition des lignes directrices du DFAE.*

Table des matières

L'essentiel en bref	3858
1 Introduction	3861
1.1 Contexte et objet de l'évaluation succincte	3861
1.2 Démarche	3864
1.3 Structure du rapport	3866
2 Directives du DDPS et lignes directrices du DFAE	3866
2.1 Changements dans le processus de carrière DDPS	3866
2.2 Changements dans le processus de carrière DFAE	3867
3 Appréciation des procédures suivies par les départements	3869
3.1 Conditions et mise au concours	3869
3.2 Commission de sélection	3871
3.3 Instruments pour l'évaluation des candidatures	3871
3.4 Entretien avec le chef de département	3872
4 Contrôles de sécurité relatifs aux personnes	3872
5 Contenu des propositions au Conseil fédéral	3873
5.1 Résumé de la procédure	3874
5.2 Profil des candidatures reçues	3874
5.3 Profil des candidatures retenues	3876
5.4 Profil des nominations	3876
5.5 Comparaison avec les autres candidats	3877
5.6 Instruments	3877
5.7 Curriculum vitae et liens d'intérêts	3878
5.8 Motivation du choix	3878
6 Conclusion	3878
6.1 Procédures en grande partie adéquates	3879
6.2 Contrôles de sécurité opérés systématiquement	3879
6.3 Différence de qualité dans le contenu des propositions adressées au Conseil fédéral	3879
6.4 Qualité parfois insatisfaisante de l'information communiquée au CPA	3880
Abréviations	3881
Liste des personnes interrogées	3881
Impressum	3882

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et objet de l'évaluation succincte

Les nominations de cadres supérieurs de la Confédération font régulièrement l'objet de controverses. Au début de 2008, la résiliation d'un commun accord du contrat de travail de Roland Nef au poste de chef de l'armée huit mois après son entrée en fonction avait déclenché une inspection de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Les mesures¹ prises par le Conseil fédéral suite au rapport d'inspection de la CdG-N n'ayant pas complètement convaincu la commission, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont alors chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le 23 janvier 2009, de procéder à une évaluation des modalités de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Celle-ci avait toutefois dû être interrompue, car les droits à l'information des CdG étaient contestés par le Conseil fédéral, ce qui empêchait un accès aux données nécessaires à l'évaluation. Entre-temps, les droits à l'information ont été précisés et sont en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2011².

La procédure de nomination suscitant toujours les mêmes interrogations, la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé, lors de sa séance du 30 juin 2011, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de préparer une nouvelle proposition d'évaluation en prévision de l'entrée en vigueur des nouveaux droits à l'information. Cette décision a été validée par les CdG dans le cadre de l'élaboration de leur programme annuel, le 27 janvier 2012.

Terminée en 2013, l'évaluation³ conduite par le CPA avait montré que la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral se caractérisait par le rôle prépondérant des départements et que, dans cette situation, la qualité des procédures menées à l'échelle des départements était donc capitale. Cependant, le CPA avait notamment relevé les faiblesses suivantes:

- Les candidats proposés à la nomination étaient issus de processus variables dans leur qualité, leurs composantes et leur transparence.
- Les processus de carrière militaire et de carrière diplomatique se caractérisaient par des instruments de suivi, d'appréciation et de planification adéquats, mais ces instruments n'étaient pas utilisés systématiquement. Il existait par conséquent un problème de transparence, dès lors que l'on s'attend à ce que ces processus de carrière soient mis en œuvre dans tous les cas.

¹ 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).

² Art. 153 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS **171.10**).

³ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013 (FF **2014** 2709).

- Les propositions soumises au Conseil fédéral omettaient les critères de sélection les plus pointus. Ces critères, les candidatures alternatives et le fondement réel de la sélection étaient au mieux communiqués par oral lors de la séance du Conseil fédéral, par peur d’indiscrétions.
- Malgré les discussions que le Conseil fédéral avait eues à la suite de l’affaire Nef, les nominations étaient décidées en partie sans avoir soumis la personne à un contrôle de sécurité ou sans en avoir attendu les résultats.
- Les processus n’étaient pas tous transparents ni reconstituables bien que le Conseil fédéral ait annoncé, dans son avis relatif à l’inspection de la CdG-N sur l’affaire Nef, qu’il prendrait les dispositions nécessaires afin d’assurer en tout temps la possibilité de reconstituer le processus de sélection quant à son déroulement, à la procédure et à la décision.
- Enfin, en ce qui concerne les bases normatives, le CPA pointait du doigt la pertinence d’accorder au Conseil fédéral la compétence de nomination pour un certain nombre de fonctions, étant donné que la plupart des nominations ne suscitaient aucun débat, voire aucun intérêt de la part des autres départements.

Sur la base de l’évaluation du CPA, la CdG-N a élaboré son rapport d’inspection⁴ contenant six recommandations, qu’elle a adressé au Conseil fédéral le 15 novembre 2013. Ces recommandations visaient à ce que:

1. Le Conseil fédéral établisse une procédure de nomination commune par le biais d’une liste d’éléments clés valable pour tous les départements. La CdG-N prévoyait que cette procédure puisse être adaptée afin de prendre en considération les besoins spécifiques du DFAE et du DDPS.
2. Les contrôles de sécurité relatifs aux personnes soient systématiquement opérés, et ceci avant la nomination par le Conseil fédéral.
3. La recherche de candidats soit complète et transparente. Dans ce cadre, une éventuelle renonciation à la mise au concours doit être clairement justifiée dans la proposition de nomination.
4. Le processus de sélection des candidats se base sur une procédure établie à l’avance, qui comporte notamment l’avis d’une tierce personne, l’implication du chef de département, ainsi que le résultat de l’*assessment*.
5. Le Conseil fédéral dispose de suffisamment de temps avant une nomination, afin de prendre connaissance de toutes les informations importantes au sujet des candidats proposés par les départements, des critères qui ont été appliqués, ainsi que des avantages et inconvénients des candidatures qui ont été écartées.
6. Le Conseil fédéral examine la possibilité de limiter le nombre de fonctions⁵ pour lesquelles il a la compétence de nomination.

⁴ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF **2014** 2697).

⁵ Art. 2, al. 1, ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS **172.220.111.3**).

Pour mettre en partie en œuvre ces recommandations, le Conseil fédéral a élaboré des directives sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral⁶. Ces directives sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et reprennent les cinq premières recommandations de la CdG-N. Ces directives définissent des éléments clés pour la mise au concours publique, la présélection des candidatures (par la commission de sélection), la procédure d'évaluation sur la base d'instruments appropriés, la procédure de sélection et décision et enfin pour le contenu de la proposition au Conseil fédéral. La sixième recommandation a été mise en œuvre par une restriction de la compétence de nomination du Conseil fédéral dans l'OPers⁷.

Suite à divers échanges⁸ avec le Conseil fédéral et constatant un avancement dans la mise en œuvre des recommandations, la CdG-N a informé le Conseil fédéral en juin 2015 de sa décision de clore son inspection. Elle lui a en outre indiqué qu'elle effectuerait, deux ans plus tard, un contrôle de suivi qui comprendrait un mandat confié au CPA pour une évaluation succincte.

Dans ce contexte et se fondant sur une esquisse de projet préparée par le CPA, la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-N a lancé le contrôle de suivi et a décidé le 9 novembre 2016 du mandat à confier au CPA⁹. L'évaluation succincte a pour but d'analyser l'évolution des pratiques du Conseil fédéral et des départements dans les procédures de nomination de cadres supérieurs. Il s'agit de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre. Cette évaluation succincte se concentre sur les trois questions suivantes:

- Les procédures en amont de la proposition au Conseil fédéral sont-elles conformes aux directives¹⁰ en la matière?
- Les contrôles de sécurité sont-ils effectués conformément aux bases légales et aux directives¹¹?
- Les propositions de nominations adressées au Conseil fédéral respectent-elles les directives¹² concernant leur contenu?

⁶ Directives du Conseil fédéral du 28.11.2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (FF **2014** 9511).

⁷ Art. 2, al. 1 OPers.

⁸ Le rapport annuel 2015 des CdG et de la DélCdG relatif à cet objet résume de manière plus détaillée le suivi donné à cette inspection et les échanges avec le Conseil fédéral (FF **2016** 6021).

⁹ Le 11.11.2016, la CdG-N a informé le Conseil fédéral du lancement du contrôle de suivi relatif à cette inspection et du mandat confié au CPA.

¹⁰ Chiffres 2, 3, 4, 5 et 6 des directives du Conseil fédéral (FF **2014** 9512).

¹¹ Chiffres 6.6 et 7.2 des directives du Conseil fédéral (FF **2014** 9513).

¹² Chiffre 7 des directives du Conseil fédéral (FF **2014** 9513).

1.2 Démarche

Afin d'exécuter le mandat donné par la commission (cf. ch. 1.1), le CPA a analysé:

- les procédures aboutissant à des propositions de nominations de cadres supérieurs conduites à partir du 1^{er} janvier 2017¹³, y compris celles issues des processus de carrière du DFAE et du DDPS;
- les pratiques en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes concernant les nominations ayant eu lieu durant la période 2015 à 2017;
- le contenu des propositions de nominations faites au Conseil fédéral et lui servant de base de décision, entre 2015 et 2017.

En ce qui concerne le premier point, le nombre de nominations et leur type n'étant pas connu à l'avance, les minimaux suivants ont été fixés: au moins quatre nominations de secrétaires d'Etat ou de directeurs et directrices d'office doivent être analysées ainsi que des nominations du DFAE et du DDPS dans le cadre de leur processus de carrière.

Compte tenu de ces critères, le CPA a dû attendre le premier semestre 2018 pour atteindre le chiffre de quatre nominations hors processus de carrière.

Le CPA a mené quinze entretiens avec neuf interlocuteurs différents. Il a procédé à l'analyse de toutes les propositions de nominations au Conseil fédéral entre 2015 et 2017 et à l'analyse en détail des processus et de la documentation relative à quatre procédures. Enfin, les données relatives aux contrôles de sécurité entre 2015 et 2017 concernant 163 propositions de nominations au Conseil fédéral ont été analysées.

Cette évaluation succincte touche les départements de différentes manières (tableau 1). En effet, au total, ce sont 71 cas, dont deux secrétaires généraux, qui proviennent du DFAE, 43 du DDPS, dont trois cadres hors processus de carrière militaire, un de la Chancellerie fédérale (ChF), deux du DEFR, deux du DETEC, un du DFJP et trois du DFF. Durant la période sous examen, il n'y a pas eu au DFI de nominations répondant aux critères.

¹³ Une partie importante des informations (dossiers de candidature, documents de synthèse internes, rapport d'*assessment*, ...) relatives au processus de sélection n'est pas conservée une fois la nomination effectuée. Il est donc impossible d'accéder à ces informations, à moins que le Conseil fédéral, ou les départements, en soit préalablement informé. Par conséquent, seuls les dossiers complets relatifs aux procédures de nomination ayant lieu à partir du 1^{er} janvier 2017 peuvent être pris en considération, conformément à la lettre de la CdG-N à l'attention du Conseil fédéral.

Tableau 1

Nombre de cas analysés

Département	Nombre de cas pour l'analyse de détail des procédures en amont de la proposition au Conseil fédéral et pour l'analyse du contenu des propositions	Nombre de cas pour l'analyse de détail des procédures en amont de la proposition au Conseil fédéral et pour l'analyse du contenu des propositions	Nombre de cas pour l'analyse du contenu des propositions au Conseil fédéral	Nombre de cas pour l'analyse du contenu des propositions au Conseil fédéral	Totaux
	Carrière	Directeurs, secrétaires d'Etats	Carrière	Directeurs, secrétaires d'Etat	
	2017/18	2017/18	2015/16	2015/16	
ChF	–	–	–	1	1
DDPS	24	2	16	1	43
DEFER	–	1	–	1	2
DETEC	–	–	–	2	2
DFAE	10	1	59	1	71
DFJP	–	–	–	1	1
DFF	–	–	–	3	3
DFI	–	–	–	–	–
Totaux	34	4	75	10	123

Les zones en grisé illustrent les quatorze nominations de cadres supérieurs (directeurs, directrices et secrétaires d'Etat) en dehors des processus de carrière.

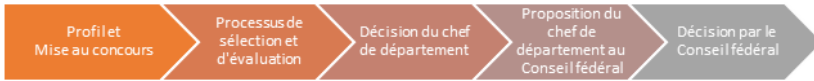
Dans la suite de ce rapport, il sera souvent fait référence d'une part aux processus de carrière, et d'autre part aux dix procédures relatives à des cadres supérieurs (hors processus de carrière), ainsi qu'aux quatre procédures analysées en détail. En effet, ces quatorze procédures relèvent directement des directives du Conseil fédéral alors que dans les processus de carrière, des directives spécifiques au DDPS, de même qu'au DFAE, s'appliquent.

Le processus qui aboutit à la nomination d'un cadre supérieur peut être résumé de la manière suivante (illustration 1). La première phase consiste à conduire une analyse du besoin et à définir le profil du poste. La mise au concours est fondée sur le profil défini. Cette phase est généralement dirigée par le secrétaire général et/ou la commission de sélection avec information au chef du département. Au cours de la deuxième phase, la commission de sélection analyse les postulats reçues, établit des listes de candidats et, après information au chef de département, invite des candidates et candidats à des entretiens. La commission de sélection peut aussi organiser des *assessments* ou prendre des références. Dans la troisième phase, le chef de département reçoit un ou plusieurs candidats proposés par la commission de sélection pour un entretien. Suite à cela, le chef de département décide de la candidate ou du candidat qu'il souhaite proposer au Conseil fédéral. Le Secrétariat général établit en principe la proposition et la transmet afin que le Conseil fédéral puisse en déci-

der. La décision du Conseil fédéral représente la cinquième et dernière étape du processus et aboutit à la nomination de la personne.

Illustration 1

Principales étapes du processus conduisant à une nomination par le Conseil fédéral



1.3 Structure du rapport

Au chiffre suivant (ch. 2), les changements opérés par le DDPS et le DFAE dans le cadre de leur processus de carrière sont traités. Le chiffre 3 présente les résultats en ce qui concerne l'adéquation des procédures conduites par les départements aboutissant à une proposition de nomination (étapes 1 à 3 du schéma ci-dessus, ci-après procédure en amont de la proposition au Conseil fédéral). Le chiffre 4 se focalise sur la question du respect des directives en matière des contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Le chiffre 5 répond à la question au sujet du respect des directives en matière de contenu des propositions de nominations adressées au Conseil fédéral (étape 4 du schéma ci-dessus). Les conclusions sont exposées au chiffre 6.

2 Directives du DDPS et lignes directrices du DFAE

Le Conseil fédéral a chargé le DFAE et le DDPS de définir leurs propres directives pour répondre à leurs besoins particuliers¹⁴. Ce chapitre traite tout d'abord des changements opérés dans le processus de carrière du DDPS, puis de ceux opérés dans le processus de carrière du DFAE.

2.1 Changements dans le processus de carrière DDPS

Suite aux modifications apportées par le Conseil fédéral aux directives sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, le DDPS a établi en 2015 de nouvelles directives¹⁵ concernant la nomination des officiers généraux par le Conseil fédéral (ci-après directives du DDPS).

Le principal changement dans la procédure est le nouveau rôle de la commission de sélection. Conformément au chiffre 2 des directives du DDPS, la commission de sélection intègre à la fois le Secrétariat général du département et la Défense: cheffe ou chef de l'armée, secrétaire générale ou secrétaire général, cheffe ou chef du per-

¹⁴ Lettre du Conseil fédéral du 11.1.2017 adressée à la CdG-N.

¹⁵ Weisungen des VBS für die Vorbereitung von Ernennungen der Höheren Stabsoffiziere (HSO) zuhanden des Bundesrates vom 31. August 2015 (*disponible uniquement en allemand*).

sonnel du DDPS et cheffe ou chef du personnel Défense. Le rôle de la commission de sélection tout au long du processus de carrière est aussi décrit en détail. Selon les personnes interrogées, ces changements étaient déjà intervenus avant l'arrivée du nouveau chef du DDPS en 2016.

Depuis les changements opérés au Secrétariat général du département en 2016, les discussions au sein de la commission de sélection seraient plus équilibrées. Auparavant, la décision n'incombait quasiment qu'au seul chef de l'armée. Le fait que les propositions de nominations soient discutées et décidées à plus large échelle est apprécié tant du côté du Secrétariat général du département que du côté de la Défense. La commission de sélection attacherait également une attention plus prononcée aux liens d'intérêts des candidats et candidates.

Lors de la préparation de nominations, le chef de l'armée fait des propositions à la commission de sélection sur la base de la planification de la relève (document prévoyant les options possibles à court et à moyen terme concernant l'occupation des postes d'officiers généraux). La commission discute de ces propositions et décide de la ou des candidatures qui seront proposées au chef ou à la cheffe de département. Pour ce faire, la commission de sélection se réunit trois à quatre fois par année. Une fois la planification discutée et validée, le chef de l'armée présente la décision de la commission de sélection au chef du DDPS lors d'une réunion à laquelle participe également le chef du personnel du DDPS. Le chef du DDPS reçoit le candidat pour un entretien, en présence du chef du personnel DDPS. Puis, la proposition est transmise au Conseil fédéral.

Dans le processus de carrière du DDPS, passer par plusieurs étapes est nécessaire avant qu'une personne soit prise en considération pour une proposition de nomination au Conseil fédéral, c'est-à-dire avant qu'elle figure dans la planification de la relève. La procédure pour y entrer dure généralement de deux à quatre ans. Le département a exposé au CPA en détail ces étapes et les changements qui y ont été apportés. Toutefois, l'analyse de cas menée ensuite par le CPA a révélé qu'en réalité les personnes proposées n'avaient pas suivi ce processus dans tous ses détails; en effet celui-ci ne s'applique pas rétroactivement, et on considère que les personnes déjà présentes dans la planification de la relève et celles qui sont déjà officiers de carrière n'ont pas à suivre ce processus. Ainsi, la plupart des personnes proposées actuellement ont suivi un processus de carrière différent de celui qui est suivi maintenant: *assessments* différents, pas de tests linguistiques et absence de formation à l'académie militaire.

2.2 Changements dans le processus de carrière DFAE

Selon la Direction des ressources du DFAE, face aux critiques formulées par la CdG-N suite à l'évaluation du CPA et à celles exprimées au Parlement, le chef de département de l'époque avait décidé qu'il conviendrait de suivre des procédures solides, qui respectent les principes d'équité et de transparence. Les procédures qui avaient été menées auparavant étaient beaucoup plus confinées, selon les personnes interrogées: c'était le secrétaire d'Etat qui faisait une proposition de nomination au chef de département, avec l'appui de la Direction des ressources.

La Direction des ressources a dès lors appliqué les directives du Conseil fédéral et a notamment créé une commission de sélection. Ce processus n'a été appliqué qu'à partir de la nomination de la nouvelle secrétaire d'Etat en 2016. Cette dernière a ensuite communiqué à la Direction des ressources que, désormais, il conviendrait de suivre systématiquement une procédure identique à celle dont elle avait été l'objet pour les procédures visant à la nomination de cadres supérieurs.

Dans ce contexte, les lignes directrices du DFAE en la matière ont été élaborées et édictées le 15 mars 2017¹⁶. Alors que les directives du DDPS datent d'août 2015, soit de six mois après celles du Conseil fédéral, les directives du DFAE ont été édictées plus de deux ans après.

Au contraire, le CPA a mis le doigt sur un réel problème d'information communiqué à la CdG-N, qui est décrit ci-dessous. Dans sa lettre du 11 janvier 2017 adressée à la CdG-N¹⁷, le Conseil fédéral l'informe que, pour «répondre aux besoins particuliers du DFAE et du DDPS concernant la nomination des cadres supérieurs, le Conseil fédéral a chargé ces deux départements le 28 novembre 2014 de définir les éléments clés propres à la préparation des procédures de nomination des chefs de mission et des officiers généraux. Le 31 août 2015, le DDPS a ainsi édicté les directives à l'intention du Conseil fédéral pour la préparation des nominations des officiers généraux. Le 15 mars 2016, le DFAE a quant à lui édicté celles qui s'appliquent aux chefs de mission.»

Il se révèle que cette information est erronée: les lignes directrices du DFAE ont été édictées deux mois après la lettre du Conseil fédéral et non une année auparavant. D'après les personnes interrogées, ces lignes directrices ont été élaborées suite à la nomination de la nouvelle secrétaire d'Etat en septembre 2016¹⁸, car il s'agissait de l'une de ses décisions, soit dans tous les cas après mars 2016. En outre, les personnes interrogées ont confirmé le déroulement des faits et communiqué qu'il n'y avait pas de directives auparavant. Il convient aussi de relever une coïncidence très surprenante: les directives datent donc du 15 mars 2017 (et non du 15 mars 2016), soit deux mois après la lettre du Conseil fédéral, alors que celui-ci indiquait à la CdG-N que des directives datant du même jour, du même mois, mais d'une année avant avaient déjà été édictées.

Concernant leur contenu, les lignes directrices du DFAE sont conformes aux directives du Conseil fédéral. Elles prennent en considération les spécificités du DFAE dans la procédure de nomination relative aux chefs de mission; il s'agit par exemple d'une mise au concours interne dans le cadre du processus de carrière, alors que cette procédure est en principe externe dans les directives du Conseil fédéral. Ces lignes directrices font aussi état de points importants à respecter identiques aux directives, tels que, par exemple, le contrôle de sécurité relatif aux personnes, la

¹⁶ Ce document a pour seul titre: «Se fondant sur l'art. 1.4 des directives du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, le DFAE édicte les présentes lignes directrices concernant la préparation des nominations de chefs et cheffes de missions, 15.3.2017».

¹⁷ Lettre du Conseil fédéral au président de la CdG-N du 11.1.2017, «Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral; annonce d'un contrôle de suivi».

¹⁸ Cette date a été précisée par le DFAE lors de la consultation de ce rapport par le CPA (lettre du 17.10.2018 de la Direction des Ressources à l'attention du CPA).

mise en place d'une commission de sélection ou le respect de la plus stricte confidentialité.

Compte tenu du nombre très élevé de nominations de cadres supérieurs issus du processus de carrière, la commission de sélection varie sa composition selon le niveau stratégique du poste pour procéder aux entretiens. Ainsi, conformément au chiffre 4.3 des lignes directrices du DFAE, les comités sont composés respectivement du secrétaire d'Etat ou de son suppléant, du directeur de la Direction des ressources ou du chef du Personnel DFAE, du chef de la division géographique compétente de la Direction politique, d'un membre de la direction de la DDC en cas de poste à pourvoir dans une représentation intégrée et de représentants d'autres divisions politiques ou directions compétentes ou d'offices d'autres départements, selon le poste à pourvoir.

Le chef de département ne conduit en principe pas d'entretien, mais il est informé à plusieurs stades de la procédure. Le chef de département, le secrétaire d'Etat et le directeur des ressources établissent les priorités en termes d'importance stratégique des postes et de profils requis. Le chef de département se concentre donc sur les postes les plus importants pour la politique étrangère. Suite aux entretiens menés par la commission de sélection, celle-ci établit de concert avec les directions une proposition contenant un ou deux noms par poste pour le chef de département. Celui-ci statue ensuite sur la proposition définitive à transmettre au Conseil fédéral.

3 Appréciation des procédures suivies par les départements

Dans ce chapitre sont analysées les procédures suivies par les départements en amont de la proposition au Conseil fédéral. On y traite successivement des questions de la mise au concours, de la commission de sélection, des instruments utilisés pour l'évaluation des candidats et de l'entretien avec le chef de département.

3.1 Conditions et mise au concours

La CdG-N avait, dans le cadre de sa troisième recommandation¹⁹, invité le Conseil fédéral à s'assurer que la recherche de candidats soit complète et transparente. Une éventuelle renonciation à la mise au concours publique devait être clairement indiquée et justifiée dans le dossier adressé au Conseil fédéral. Les directives du Conseil fédéral²⁰ sont claires en la matière et précisent que le poste à pourvoir doit faire l'objet d'une mise au concours publique.

¹⁹ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF 2014 2697).

²⁰ Chiffre 3 des directives du Conseil fédéral.

Les conditions à la mise au concours²¹, à savoir la définition d'un descriptif de poste actualisé, d'un profil d'exigences et de critères d'évaluations et de pondération, ont été en grande partie respectées dans trois des quatre cas analysés en détail²². Dans le quatrième cas, les critères d'évaluation n'étaient pas spécifiés étant donné qu'il n'y a pas eu de mise au concours.

Dans les quatre cas, aucune information n'est communiquée quant à la pondération des critères. Le CPA pose la question de savoir s'il est pertinent que les directives du Conseil fédéral exigent des pondérations. Des critères principaux ou obligatoires accompagnés de critères secondaires permettraient d'atteindre plus facilement le but souhaité.

La mise au concours a été réalisée dans trois des quatre cas analysés dans le détail, ainsi que dans tous les cas (dix sur dix) hors processus de carrière DFAE et DDPS s'étant déroulés en 2015/16 (tableau 1). L'absence de mise au concours et de suivi d'une procédure usuelle dans l'un des cas est justifiée par le DFAE par des raisons liées à l'urgence de la situation et au profil du candidat particulièrement expérimenté. Le département précise aussi que la personne proposée disposait de toutes les qualités requises, se fondant sur des informations acquises lors d'une procédure de nomination ayant eu lieu un an et demi auparavant. On mentionnera ici que les informations transmises par le département au CPA n'ont pas toutes été transparentes. En effet, certaines informations n'ont pas pu être confirmées par d'autres collaborateurs du département. En outre, c'est la procédure relative à un autre poste comparable, un an et demi auparavant, qui a été décrite au CPA pour justifier l'absence de procédure.

Dans deux des dix autres procédures, le département a fait appel à un chasseur de têtes pour la recherche de candidatures en plus de la mise au concours.

Au DFAE, la mise au concours a lieu de manière groupée, annuelle, mais il arrive que des mises au concours spécifiques soient organisées lors de départs non prévisibles. Dans les procédures de nomination de six nouveaux chefs de mission ayant eu lieu dans le cadre de la rotation annuelle 2017, les exigences en termes de descriptif de poste, de lettre de postulation, de données de type curriculum vitae, ont été remplies et accompagnées d'un *assessment* et d'un entretien avec la commission de sélection. Au DDPS, le processus de carrière ne fait pas appel à des mises au concours, sauf exception en ce qui concerne la nomination d'officiers de milice à des fonctions d'officiers généraux depuis 2017.

Selon les directives du Conseil fédéral²³, la décision d'évaluation du poste par le chef du DFF et l'approbation de la Délégation des finances (DéFin) doivent avoir été rendues au moment de la mise au concours.

La décision d'évaluation du poste (classe salariale) a été rendue par le DFF, le plus souvent par l'intermédiaire de l'Office fédéral du personnel (OFPER), sans exception sur tous les postes concernés par les propositions faites au Conseil fédéral (y

²¹ Chiffre 3.3 des directives du Conseil fédéral.

²² Ce sujet ne peut être traité que pour ces quatre cas pour lesquels le CPA a étudié, en plus de la proposition au Conseil fédéral, les différents documents reçus ou élaborés au cours de la procédure.

²³ Chiffre 3.3.4 des directives du Conseil fédéral.

compris les processus de carrière DFAE et DPPS). La DélFin a approuvé, quant à elle, toutes les évaluations de postes pour lesquels elle est compétente²⁴.

3.2 Commission de sélection

Selon les directives du Conseil fédéral²⁵, les départements ou la Chancellerie fédérale créent à l'interne une commission de sélection d'au moins deux membres. La commission doit compter parmi elle le secrétaire général.

Une commission de sélection a été créée dans treize des quatorze cas qui ne concernent pas les processus de carrière DFAE et DDPS.

Parmi les quatre procédures analysées en détail, l'une d'elle est particulière et n'a pas fait appel à une commission de sélection. Dans les trois autres cas, les membres de la commission de sélection sont déterminés et le rôle de celle-ci est décrit en détail. Dans ces trois cas, on relève que les départements ont mis sur pied des commissions intégrant des personnes externes à l'administration pour bénéficier de l'avis de parties prenantes ou de personnes indépendantes. Dans ces trois cas, le recours à une commission s'est révélé capital.

Dans le cadre des processus de carrière du DFAE et DDPS, les informations relatives à la commission de sélection ne sont en principe pas évoquées dans les propositions, sauf s'il s'agit par exemple de la nomination du chef de l'armée ou d'une direction particulière au sein du DFAE.

3.3 Instruments pour l'évaluation des candidatures

Selon les directives du Conseil fédéral²⁶, la commission de sélection procède à une présélection des candidats sur la base de l'étude des dossiers de postulation. Puis, elle invite certains candidats à un entretien. La commission de sélection devrait aussi contrôler à l'aide d'instruments appropriés les connaissances spécialisées, les aptitudes de direction, les compétences linguistiques et personnelles, ainsi que les traits de caractère du candidat²⁷.

Dans les treize cas analysés où une commission a été mise sur pied, les commissions ont procédé à l'audition d'un à dix candidats selon les procédures prescrites. Parfois, elles ont également effectué deux séries d'entretiens.

Des *assessments*²⁸ ont été réalisés dans neuf procédures sur quatorze.

²⁴ La DélFin est compétente pour les postes situés en dessus de la classe de salaire 31 non comprise. En dessous, le département est responsable. La DélFin ne s'est donc pas prononcée sur les postes relatifs à 32 nominations, car elles concernaient des postes en dessous de la classe 32. Il s'est souvent agi de cas concernant les processus de carrière.

²⁵ Chiffres 2.2, 4, 5 et 6 des directives du Conseil fédéral.

²⁶ Chiffres 4 et 5 des directives du Conseil fédéral.

²⁷ Chiffre 5.4 des directives du Conseil fédéral.

²⁸ Un *assessment* est une évaluation des compétences d'une personne. Il est mené en principe par un spécialiste externe à l'entité que la personne rejoindra.

Les cinq cas pour lesquels des *assessments* n'ont pas été effectués se sont produits au DDPS à deux reprises, au DFAE, au DEFR et au DFF. Dans le cas du DEFR, des références ont été prises. Dans trois de ces cas, respectivement du DDPS, du DFF et du DFAE, ce sont des candidats internes qui ont été choisis.

- Dans la procédure du DFF évoquée ci-dessus, basée sur une mise au concours publique, on constate qu'aucune perspective externe n'a été mobilisée au cours du processus: aucun membre externe ne figure dans la commission composée uniquement du chef de département et de l'un de ses collaborateurs, aucun *assessment* n'a été effectué et il n'y a pas eu de prise de références.
- Dans le cadre d'une procédure du DDPS, aucun *assessment* n'a eu lieu. Aux yeux du CPA, les raisons fournies par le département pour expliquer l'absence d'*assessment* sont peu convaincantes au regard des bénéfices d'un tel exercice pour une fonction sensible politiquement. Selon le département, un *assessment* était inutile dès lors que la personne était très bien connue du département d'une part, et qu'il n'existait aucune fonction comparable dans le privé d'autre part. Cependant, un *assessment* porte en général sur la personnalité, sur des traits de caractère et sur l'analyse de réactions à des mises en situation. Pour le CPA, la tenue d'un *assessment* aurait pu, le cas échéant, renforcer la proposition de nomination, qui a fait l'objet d'un corapport. Il convient de relativiser cette critique, car la commission de sélection était composée de différentes personnalités, dont plusieurs externes au département. Quelqu'un d'externe a donc pu donner son point de vue au cours du processus.

3.4 Entretien avec le chef de département

Les entretiens avec le chef de département ou le chancelier fédéral ont lieu en principe dans chaque cas²⁹. Ils ne sont mentionnés toutefois que dans douze des quatorze propositions au Conseil fédéral. Le chef de département ou le chancelier ont conduit des entretiens avec un à six candidats selon les procédures.

4 Contrôles de sécurité relatifs aux personnes

Dans son rapport d'évaluation publié en 2013, le CPA était arrivé à la conclusion que les pratiques en matière de contrôle de sécurité relatif aux personnes manquaient de systématique. En effet, la moitié des décisions du Conseil fédéral étaient prises sans connaissance du résultat du contrôle de sécurité d'une part, et ces contrôles étaient très souvent effectués après la nomination du Conseil fédéral d'autre part.

²⁹ Chiffre 6.3 des directives du Conseil fédéral.

Dans son rapport³⁰, la CdG-N avait transmis au Conseil fédéral une recommandation au sujet de cette problématique l'invitant à opérer systématiquement un contrôle de sécurité étendu avec audition avant la nomination. Suite à la prise de position du Conseil fédéral³¹ sur cette recommandation, la CdG-N a considéré que, contrairement à ce qu'affirmait le Conseil fédéral, la recommandation n'était pas mise en œuvre. En effet, la commission souhaitait que le résultat du contrôle de sécurité soit communiqué au Conseil fédéral avant la nomination et que cela s'applique aussi aux cadres concernés du DFAE³².

Les données relatives à 162 nominations de cadres supérieurs faites par le Conseil fédéral pour la période 2015 à 2018 ont été analysées du point de vue du contrôle de sécurité. Parmi ces nominations, 39 étaient en relation avec des postes qui n'exigeaient pas de contrôle de sécurité et/ou qui relevaient de procédures menées en dehors de l'administration fédérale (conseil de fondation par exemple).

Les contrôles de sécurité élargis avec audition concernant les 123 nominations (cf. tableau 1) par le Conseil fédéral durant cette période ont tous été effectués et les résultats de ces contrôles étaient tous connus avec la décision du Conseil fédéral. Pour le CPA, le Conseil fédéral a donc parfaitement suivi la recommandation de la CdG-N relative à l'application des contrôles de sécurité.

On mentionnera que, selon l'art. 12 de l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes³³, les contrôles de sécurité élargis avec audition sont menés par le Service spécialisé Contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) DDPS pour de nombreuses fonctions. Le Service spécialisé CSP ChF mène quant à lui ces contrôles essentiellement³⁴ pour les personnes nommées par le Conseil fédéral, à quelques exceptions près (vice-chancelier par exemple). Dans plusieurs cas relevant des processus de carrière du DDPS ou du DFAE, des contrôles de sécurité élargis avec audition sont déjà effectués au cours de la carrière par le Service spécialisé CSP DDPS. Lorsque des cadres supérieurs avaient déjà fait l'objet d'un tel contrôle valable, ces derniers n'ont pas été effectués une nouvelle fois par le Service spécialisé CSP ChF dans le cadre de la procédure spécifique de nomination par le Conseil fédéral. Cette pratique apparaît comme sensée et efficiente au CPA.

5 Contenu des propositions au Conseil fédéral

Les directives du Conseil fédéral³⁵ prescrivent que la proposition au Conseil fédéral doit mentionner au moins certains éléments concernant la procédure d'évaluation; ces éléments sont repris l'un après l'autre dans les chapitres ci-dessous.

³⁰ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF 2014 2697).

³¹ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, avis du Conseil fédéral du 19.2.2014 sur le rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF 2014 2751).

³² Lettre de la CdG-N du 5.9.2014 à l'attention du Conseil fédéral.

³³ Ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4).

³⁴ Le Service spécialisé CSP ChF procède aussi aux contrôles de sécurité des personnes appartenant au Service spécialisé CSP DDPS par exemple.

³⁵ Chiffre 7 des directives du Conseil fédéral.

5.1 Résumé de la procédure

Selon les directives du Conseil fédéral³⁶, la proposition au Conseil fédéral doit contenir un résumé sous forme anonymisée de l'ensemble de la procédure de sélection.

La mention du contexte de la nomination et un résumé plus ou moins détaillé de la procédure de sélection sont mentionnés dans tous les cas (dix sur dix) hors processus de carrière ainsi que dans les quatre cas analysés en détail. Les informations concernant la mise au concours ou les raisons qui expliquent pourquoi il y a été renoncé figurent de manière adéquate dans toutes ces propositions et sont transparentes.

Dans les propositions liées au processus de carrière du DFAE, une information spécifique apparaît dans 12 cas sur 71. Au DDPS, une mention spécifique est précisée dans 20 des 40 propositions de nominations liées au processus de carrière du DDPS.

Cette exigence des directives du Conseil fédéral est donc systématiquement mise en œuvre et la qualité des informations est bonne.

Il convient toutefois de s'interroger sur l'utilité de certaines informations standardisées dans les propositions concernant les processus de carrière. Au DDPS, les informations standardisées concernant le processus pourraient laisser conclure qu'il existe plusieurs candidats proposés par fonction et qu'il y a plusieurs entretiens avec ces candidats. Ce n'est généralement pas le cas. Seul un ou une candidate par fonction est proposé à la commission de sélection par le chef de l'armée. De plus, les informations standardisées concernant les critères de choix sont presque systématiquement les mêmes: «Aufgrund der Aus- und Weiterbildung des Kandidaten, seines Leistungsausweises und seiner breiten Erfahrung beantragen wir Ihnen gestützt auf das Bundespersonalgesetz (BPG) und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen folgende Ernennung als [...]»³⁷.

5.2 Profil des candidatures reçues

Selon les directives du Conseil fédéral³⁸, le profil des candidatures reçues suite à la mise au concours doit être détaillé dans les propositions au Conseil fédéral, en distinguant les postulations internes des postulations externes et en classant la totalité d'entre elles selon le sexe et la langue du candidat.

Ces informations sont presque systématiquement apportées. Cependant, elles ne sont pas toutes comparables en raison de l'interprétation différente de la notion de candidatures internes ou externes et parfois de l'absence de l'une des informations.

³⁶ Chiffre 7.3.1 des directives du Conseil fédéral.

³⁷ Cette phrase peut être traduite de la manière suivante: «Compte tenu de la formation et du perfectionnement accomplis par le candidat, des prestations qu'il a fournies et de sa solide expérience, nous vous proposons, en nous fondant sur la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) et ses dispositions d'exécution, la nomination suivante en qualité de [...]»

³⁸ Chiffre 7.3.2 des directives du Conseil fédéral.

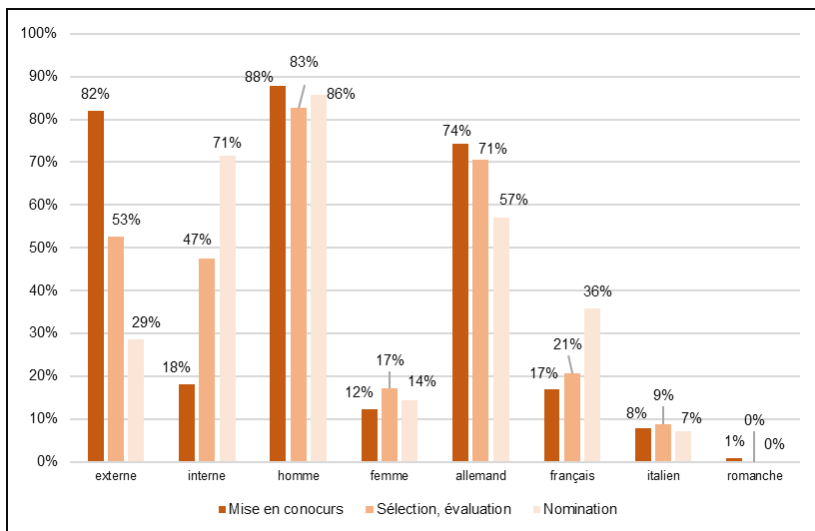
En effet, les données relatives aux nominations faisant suite aux treize mises au concours présentent plusieurs défauts. Premièrement, la précision entre candidatures masculines et féminines n'est pas indiquée dans un cas (relevant du DFF). Deuxièmement, dans une nomination du DEFR, la distinction entre interne et externe n'est pas opérée. Troisièmement, il est impossible de savoir quelle interprétation les départements ont fait des directives en ce qui concerne les candidatures «internes» et «externes». En effet, la notion d'interne s'applique aux candidatures provenant tantôt de l'administration fédérale, tantôt du même département ou encore de l'unité administrative. Ce manque de précision des directives empêche de pouvoir apprécier cette situation. Relevons que dans un cas du DFAE et deux du DDPS, les départements ont précisé la notion de candidature interne, en indiquant s'il s'agissait de candidatures provenant du département et de l'administration fédérale respectivement.

Sur la base des treize mises au concours (dix en 2015/16 et trois sur les quatre cas analysés en détail en 2017/18), 547 candidatures ont été déposées. Elles se répartissent de la manière suivante (cf. illustration 2, première colonne de chaque critère):

- 82 % externes et 18 % internes;
- 88 % provenaient d'hommes et 12 % de femmes;
- 74 % de langue allemande, 17 % de langue française, 8 % de langue italienne et moins de 1 % de langue romanche.

Illustration 2

Evolution du profil des candidats au cours du processus



Légende: N = 547 pour «Mise au concours» (mais pas pour toutes les données)
 N = 87 pour «Sélection, évaluation» (mais pas pour toutes les données)
 N = 14 pour «Nomination»

5.3 Profil des candidatures retenues

Selon les directives du Conseil fédéral³⁹, le profil des candidatures retenues pour la procédure d'évaluation doit être décrit en détail dans les propositions au Conseil fédéral, en distinguant les postulations internes des postulations externes et en classant la totalité d'entre elles selon le sexe et la langue du candidat.

L'appréciation de la mise en œuvre de cette exigence est difficile, car la notion de «candidatures retenues pour effectuer la procédure d'évaluation» n'est pas claire, en tout cas pas pour ce qui concerne les départements. Cela provient, en partie du moins selon le CPA, des directives mêmes qui distinguent de manière peu précise une section sur la procédure de sélection et une autre sur la procédure d'évaluation. Le canevas de la proposition au Conseil fédéral établi par la ChF n'est pas non plus précis sur ce point.

Les départements ont ainsi fourni des informations très différentes quant à ces aspects dans les treize propositions au Conseil fédéral analysées ayant fait l'objet d'une mise au concours.

- Dans quatre propositions de nominations (deux du DFF, une du DDPS et une du DFJP), aucune information n'est apportée à ce sujet.
- Dans le cas d'une proposition de nomination du DFF, ce sont les informations relatives à la *longlist* qui sont mentionnées, c'est-à-dire au premier tri effectué sur la base de l'analyse des postulations reçues.
- Pour les huit propositions de nominations restantes, peu représentatives compte tenu des limites évoquées ci-dessus, les résultats en pour-cent diffèrent de ceux relatifs aux postulations (ch. 5.2) en ce qui concerne la proportion de candidatures internes plus marquée (passant de 18 % à 47 %) et la présence de davantage de candidatures de langue française (de 17 % à 21 %) et de langue italienne (de 8 % à 9 %) et moins de candidatures de langue allemande (de 74 % à 71 %). La proportion de femmes augmente passant de 12 % à 17 %. Sous réserve de ces données peu représentatives, cela pourrait indiquer une volonté d'inviter proportionnellement un peu plus de personnes de langues française et italienne, ainsi que de femmes dans la procédure d'évaluation par rapport aux postulations reçues.

5.4 Profil des nominations

A titre d'information, il convient de mentionner que si l'on considère les quatorze nominations étudiées en détail:

- des hommes ont été nommés dans douze cas (86 %) et des femmes dans deux cas (14 %);

³⁹ Chiffre 7.3.3 des directives du Conseil fédéral.

- des personnes de langue allemande ont été nommées dans huit cas (57 %), des personnes de langue française dans cinq cas (36 %) et une personne de langue italienne dans un cas (7 %);
- des candidats internes ont été nommés dans dix cas sur 14 (71 %).

5.5 Comparaison avec les autres candidats

Les directives du Conseil fédéral⁴⁰ exigent un résumé sous forme anonymisée, regroupant tous les candidats retenus pour la procédure d'évaluation, pour autant qu'il ne permette pas de les identifier.

Cette exigence n'est clairement pas mise en œuvre. Sur les quatorze propositions de nominations de cadres supérieurs ayant suivi une mise au concours, une seule précise des éléments de comparaison avec les autres candidats. Il s'agit d'une proposition émanant du DFF où les raisons de ne pas retenir les autres candidats (sans les nommer) sont clairement exposées. Ce cas est donc exceptionnel.

Si l'absence d'une mention explicite des autres candidats dans la proposition au Conseil fédéral est tout à fait justifiée, il est par contre incompréhensible pour le CPA que les points clés qui différencient les candidats ne soient pas évoqués. Aucune évolution des pratiques ne peut être observée sur ce sujet depuis l'évaluation du CPA et les recommandations de la CdG-N de 2013.

5.6 Instruments

Selon les directives du Conseil fédéral⁴¹, des informations sur les instruments utilisés pour l'évaluation et les résultats en découlant doivent être précisées dans la proposition au Conseil fédéral.

Des instruments sont mentionnés dans toutes les propositions⁴². Les propositions au Conseil fédéral contiennent notamment les informations adéquates relatives à la constitution d'une commission de sélection et à son rôle, à la conduite d'entretiens, d'*assessments*, ou à la prise de références. Dans le cadre des processus de carrière du DFAE et DDPS, les informations relatives à la commission de sélection ne sont en principe pas évoquées dans les propositions. Toutefois, une proposition relative à la nomination de plusieurs officiers de milice fait état d'une mise au concours, de la réalisation d'*assessments* et de la tenue d'entretiens avec le chef de l'armée. Une proposition concernant la nomination d'un secrétaire d'Etat au DFAE a également fait l'objet de renseignements détaillés.

Les informations sur les instruments sont donc adéquates.

⁴⁰ Chiffre 7.3.4 des directives du Conseil fédéral.

⁴¹ Chiffre 7.3.5 des directives du Conseil fédéral.

⁴² Cf. chiffre 3 du présent rapport pour le détail des instruments utilisés.

5.7 Curriculum vitae et liens d'intérêts

Selon les directives du Conseil fédéral⁴³, la proposition au Conseil fédéral doit contenir un résumé du curriculum vitae mentionnant les éventuels liens d'intérêts de la candidate ou du candidat proposé.

Les informations relatives au curriculum vitae sont précisées dans toutes les propositions, sans exception, alors que les informations relatives aux liens d'intérêts sont manquantes ou peu précises dans la moitié des propositions.

En effet, les informations relatives aux éventuels liens d'intérêts sont apportées dans seulement cinq des quatorze propositions, issues de la ChF, du DDPS, du DFF et du DEFR (à deux reprises). Dans ces cinq cas, il est explicitement mentionné le fait qu'il n'y a pas de liens d'intérêts ou que des liens existent, mais que ceux-ci ne présentent pas de risque de conflits d'intérêts.

Dans cinq cas, aucune information spécifique n'est donnée, mais cette information peut paraître superflue dès lors que la personne proposée provient du département (DDPS, DETEC, DFAE à deux reprises, DFF).

Dans quatre cas, l'information est manquante ou insuffisante:

- dans deux cas (DFJP et DDPS), aucune information n'est donnée;
- dans deux cas (DETEC et DFF), le parcours professionnel laisse apparaître un lien d'intérêts qui n'est pas abordé plus avant dans la proposition au Conseil fédéral.

5.8 Motivation du choix

Selon les directives du Conseil fédéral⁴⁴, la proposition au Conseil fédéral doit contenir une motivation expliquant pourquoi la candidate ou le candidat proposé est le meilleur choix pour le poste à pourvoir.

Les informations relatives à ce point, tout comme la comparaison avec les autres candidats (cf. ch. 5.5), sont très peu spécifiques voire manquantes. Si une indication est donnée, elle tient en deux ou trois lignes et n'apporte pas d'information pointue. Il est souvent simplement mentionné que c'est le meilleur candidat ou qu'il cadre parfaitement avec le profil souhaité. Aucune évolution des pratiques ne peut être observée sur ce sujet depuis l'évaluation du CPA et les recommandations de la CdG-N de 2013.

6 Conclusion

Dans l'ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que les recommandations de la CdG-N ont été en grande partie suivies par les départements dans le cadre des processus conduisant à des propositions de nominations.

⁴³ Chiffre 7.3.6 des directives du Conseil fédéral.

⁴⁴ Chiffre 7.3.7 des directives du Conseil fédéral.

Il convient notamment de relever que les problèmes importants constatés lors de précédents travaux au niveau de la conduite des contrôles de sécurité relatifs aux personnes ont complètement disparu.

Les faiblesses constatées concernent essentiellement l'absence récurrente de certaines informations dans les propositions de nominations.

6.1 Procédures en grande partie adéquates

Les procédures menées par les départements sont en règle générale en adéquation avec les directives fixées par le Conseil fédéral.

Les instruments utilisés sont les analyses des candidatures et les entretiens menés par les commissions de sélection, la conduite d'*assessments*, la prise de références et l'entretien avec le chef ou la cheffe de département. Ces instruments sont en grande partie mobilisés dans onze des treize procédures de nomination des cadres supérieurs. Cependant, dans un cas (DFAE), aucun instrument n'a été utilisé; la proposition au Conseil fédéral est toutefois transparente quant à l'absence d'une procédure usuelle et aux raisons qui l'ont motivée.

Des *assessments* sont menés dans deux tiers des cas de nominations ne concernant pas les processus de carrière. Dans quelques cas, l'absence d'*assessment* est compensée par l'apport d'un regard externe dans la commission de sélection, dans d'autre cas, aucun regard externe n'intervient au cours du processus.

6.2 Contrôles de sécurité opérés systématiquement

On relève encore que les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ont été, sans exception, systématiquement effectués selon les dispositions légales en la matière. Cela constitue un changement de pratique considérable par rapport aux constats précédents du CPA et de la CdG-N.

6.3 Différence de qualité dans le contenu des propositions adressées au Conseil fédéral

La qualité des informations contenues dans les propositions adressées au Conseil fédéral est différente suivant les cas.

En effet, conformément aux directives du Conseil fédéral, le résumé de la procédure ainsi que la mention des instruments mobilisés figurent systématiquement dans les propositions de nominations et la qualité des informations est bonne. Le profil des candidatures reçues est aussi presque systématiquement mentionné.

Toutefois, les directives du Conseil fédéral et le canevas de proposition établi par la ChF souffrent d'un manque de précision qui conduit à une qualité insuffisante de certaines données. L'appréciation des informations concernant le profil des candida-

tures retenues est quant à elle difficile à faire, car la notion de «candidatures retenues pour la procédure d'évaluation» n'est pas claire pour les départements.

La qualité des informations concernant les liens d'intérêts est en outre très diverse selon les propositions. Parfois, certains liens sont mentionnés, mais aucune appréciation n'est effectuée sur le risque que ce lien pourrait représenter. Dans d'autres cas, rien n'est mentionné.

Certains points des directives ne sont clairement pas appliqués. L'absence d'information spécifique concernant les raisons du choix du candidat proposé et l'absence de comparaison de ce dernier avec les autres candidatures sont clairement des manques par rapport aux recommandations de la CdG-N. Conformément aux directives du Conseil fédéral, ces informations anonymisées ne doivent pas permettre d'identifier les autres candidats non retenus. C'est pourquoi les raisons pour lesquelles les départements ne les communiquent pas au Conseil fédéral ne sont pas compréhensibles pour le CPA.

Les propositions relatives à des nominations relevant des processus de carrière diplomatique ou militaire sont en règle générale concises et standardisées. Des informations concernant le contexte, le profil et le parcours du candidat sont fournies dans les propositions de nomination émanant du DDPS. Toutefois, ces propositions débutent généralement par une brève introduction standard au sujet du processus de carrière, pouvant laisser conclure que les procédures sont plus ouvertes qu'elles ne le sont véritablement. En cela, il n'y a guère d'évolution par rapport aux observations critiques émises dans les précédents travaux du CPA et de la CdG-N. Au DFAE, seules des informations concernant le contexte et le parcours du candidat sont apportées dans les propositions présentées au Conseil fédéral.

6.4 Qualité parfois insatisfaisante de l'information communiquée au CPA

Alors que les directives du DDPS datent d'août 2015, soit six mois après celles du Conseil fédéral, les lignes directrices du DFAE ont été édictées plus de deux ans plus tard. Le CPA a découvert que des informations erronées à ce sujet avaient été communiquées à la CdG-N par le Conseil fédéral.

Par ailleurs, les explications données au CPA sur le processus de carrière du DDPS et sur une nomination du DFAE ont été peu précises. Dans les deux cas, l'étude de la documentation a apporté des informations différentes de celles communiquées à l'occasion des entretiens.

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
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéFin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFP	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Liste des personnes interrogées

Bitzi, Hermann	Chef de la gestion du développement, Développement du personnel et de l'organisation, Défense, DDPS
De Bernardi, Jörg	Vice-chancelier de la Confédération
Gafner, Daniel	Chef du Personnel Défense, DDPS
Jaggy, Bernard	Vice-directeur, Direction des ressources, chef du personnel, DFAE
Pitteloud, Jacques	Directeur, Direction des ressources, DFAE
Siegenthaler, Marc	Secrétaire général suppléant, chef des Ressources, DDPS
Stauffer, Jürg	Chef du Personnel DDPS
Thurnherr, Walter	Chancelier de la Confédération
Wüthrich, Daniel	Chef, Ressources humaines, Secrétariat général, DEFR

Impressum

Réalisation de l'évaluation

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

Remerciements

Le CPA remercie la Chancellerie fédérale, le DEFR, le DDPS et le DFAE pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications fournis. Ses remerciements vont également à toutes les personnes qui ont participé aux entretiens.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration
Services du Parlement
CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Langue originale du rapport: français