

## **Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération**

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

du 17 juin 2009

---

---

## Résumé

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

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

Ce rapport de synthèse présente les principales conclusions de l'étude. Pour une vue globale de tous les résultats de l'analyse, sur lesquels les conclusions reposent, il est recommandé de se reporter au rapport détaillé.

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

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

## **Table des matières**

<b>Résumé</b>	<b>2630</b>
<b>Abréviations</b>	<b>2632</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>2634</b>
<b>2 Concept de l'étude et méthodologie</b>	<b>2635</b>
2.1 Objet de l'évaluation	2635
2.2 Etapes de travail et méthode	2637
2.3 Limites de la méthode	2639
<b>3 Bases normatives</b>	<b>2640</b>
<b>4 Stratégie et pilotage</b>	<b>2642</b>
<b>5 Organisation</b>	<b>2647</b>
<b>6 Buts de la politique du personnel: degré d'atteinte, mise en œuvre et pilotage</b>	<b>2652</b>
6.1 Recrutement et fidélisation du personnel	2652
6.2 Système salarial	2654
6.3 Système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur	2655
6.4 Développement professionnel et motivation	2656
6.5 Relève des cadres et développement des capacités de gestion	2657
6.6 Egalité des chances et égalité de traitement entre femmes et hommes	2659
6.7 Equilibre entre vie professionnelle et vie privée	2660
<b>7 Conclusion</b>	<b>2661</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>2665</b>
<b>Liste des interlocuteurs</b>	<b>2667</b>
<b>Impressum</b>	<b>2670</b>

## Abréviations

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

OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
RH	Ressources humaines
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SSP	Syndicat des services publics
USS	Union syndicale suisse

# Rapport de synthèse

Ce rapport de synthèse présente les conclusions de l'étude du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Pour une vue globale de tous les résultats de l'analyse, sur lesquels les conclusions reposent, il est recommandé de se reporter au rapport détaillé.

## 1 Introduction

Dans le message<sup>1</sup> relatif à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>2</sup>, le Conseil fédéral estimait que, pour continuer à se positionner comme un employeur attrayant, compétitif et social, la Confédération avait besoin d'une gestion du personnel moderne et dynamique qui devait viser à soutenir les processus de changement dans l'administration et les entreprises fédérales, faciliter l'application de méthodes économiques de travail et encourager une culture favorable à l'apprentissage.

Quelques années après l'entrée en vigueur de la LPers (2002), il convient de s'interroger sur le degré d'atteinte des principaux buts de la loi. C'est pourquoi, le 31 mars 2008, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA d'effectuer une évaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération. Différentes observations critiques relatives aux champs suivants sont à la base de la décision de la CdG-N de confier une évaluation sur ce thème: une conduite du personnel pas optimale, une mise en œuvre différenciée selon les départements et les offices, un degré de satisfaction relativement bas, un degré de résignation relativement haut et un manque de reconnaissance, une position critique de l'administration sur le marché du travail.

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

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

<sup>1</sup> Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération, FF 1999 1421.

<sup>2</sup> RS 172.220.1

Il convient de préciser qu'une révision partielle de la LPers est actuellement en cours<sup>3</sup>. Le projet correspondant a été envoyé en consultation en septembre 2008. Les principales modifications prévues n'entrent pas en conflit avec l'évaluation de la politique du personnel, dont elles ne constituent qu'une petite partie. L'état actuel de la révision est incertain. En effet, le délai de consultation courrait jusqu'à fin janvier 2009. A cette période, l'Association du personnel de la Confédération (APC) a été informée que le Conseil fédéral renonçait pour le moment à la poursuite des travaux de révision<sup>4</sup>, mais il n'existe pas à l'heure actuelle d'information plus précise en la matière.

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

## **2 Concept de l'étude et méthodologie**

### **2.1 Objet de l'évaluation**

Conformément au mandat de la CdG-N, ce travail porte sur l'analyse de la conception normative de la politique du personnel, sur les activités de conduite et de mise en œuvre (analyse et évaluation du pilotage, de l'organisation et des buts de la politique du personnel) ainsi que sur les effets (impacts auprès du personnel de la Confédération).

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

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

Les buts de la politique du personnel définis à l'art. 4 LPers, peuvent être répartis (*illustration 1*) en buts relevant du rôle d'employeur de la Confédération au sens étroit, c'est-à-dire dans une optique de gestion d'entreprise, et de buts plus larges relevant davantage de sa responsabilité sociale. Comme le montre *l'illustration 1*, *la CdG-N a décidé que la présente évaluation devait se concentrer sur les buts liés au*

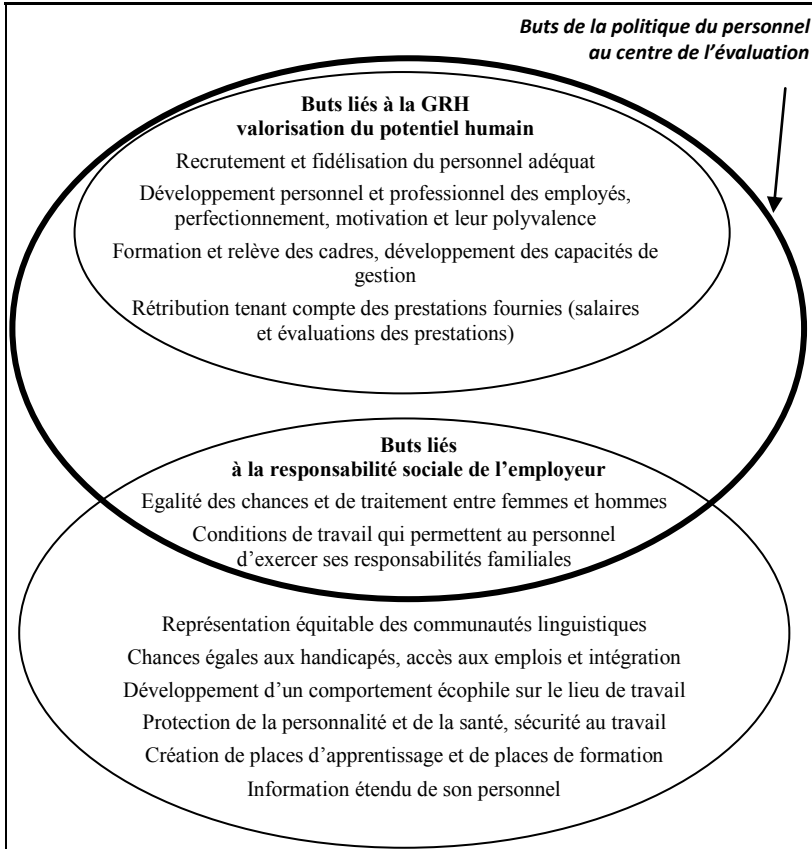
<sup>3</sup> Ceci faisait l'objet d'un projet transversal dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007. Le projet PT RH2 visait à la simplification et à la diminution de la densité normative dans le domaine du personnel. Voir notamment: Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007, Le délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, Berne, 2007.

<sup>4</sup> Ouverture de la consultation concernant la révision de la loi sur le personnel de la Confédération, Communiqué de presse du DFF, 19 septembre 2008. L'APC votre journal, page 7, 12 mars 2009.

rôle d'employeur au sens étroit du terme. Les aspects tels que l'égalité des chances entre femmes et hommes ainsi que les conditions de travail permettant d'exercer ses responsabilités familiales seront pris en considération en tant que de déterminants de l'attractivité et de la compétitivité de l'administration sur le marché de l'emploi.

*Illustration 1*

## **Buts de la politique du personnel**



Source: CPA 2008



Il convient encore de mentionner que les réformes opérées dans le cadre de la prévoyance professionnelle<sup>5</sup> et de la Caisse fédérale de pensions PUBLICA sont considérées comme faisant partie du contexte de la présente évaluation, et non comme objet d'évaluation.

## 2.2 Etapes de travail et méthode

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

- Consolidation des questions-clés et d'un concept d'évaluation<sup>6</sup> sur la base d'entretiens exploratoires menés avec 9 experts issus de l'administration, des syndicats et universités (*annexe*).
- Conduite de 42 entretiens sur la base d'un guide avec 48 personnes directeurs et responsables des ressources humaines (RH) d'offices fédéraux, secrétaires généraux et responsables des ressources humaines de départements, représentants de syndicats, responsables de l'Office fédéral du personnel (OFPER; voir *annexe et tableau 1*).
- Analyse de l'étude complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération confiée au Professeur Adrian Ritz et à Christian Waldner (Kompetenzzentrum für Public Management, Université de Berne).<sup>7</sup>
- Analyse du benchmarking confiée à l'entreprise Ernst & Young SA.<sup>8</sup>
- Autres analyses documentaires: documents et données internes à l'OFPER ou à d'autres offices fédéraux, documents officiels, ouvrages spécialisés (voir bibliographie).

Une sélection des documents analysés est présentée dans la bibliographie.

Les appréciations de l'ensemble de ce rapport reposent sur les données empiriques obtenues lors des entretiens et l'analyse de différentes sources documentaires (*illustration 2*). Il doit être relevé que le chap. 6 contient une grande partie de l'analyse complémentaire menée par Ritz et Waldner de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération. En outre, quelques comparaisons sont effectuées grâce au benchmarking. Les critères d'appréciation sont tirés des bases légales et d'ouvrages spécialisés<sup>9</sup>. Comme toute évaluation, la présente étude reflète en partie le point de vue des auteurs. Lorsque les appréciations sont celles d'autres acteurs que le CPA (OFPER, syndicat, directeur d'office ...), cela est précisé dans le texte.

<sup>5</sup> Les nouvelles bases légales en la matière sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008: Loi fédérale du 20 décembre 2006 régissant la Caisse fédérale de pensions (LPUBLICA), RS 172.222.1, Ordonnance du 2 mai 2007 sur l'organe paritaire de la caisse de prévoyance de la Confédération, RS 172.220.141.

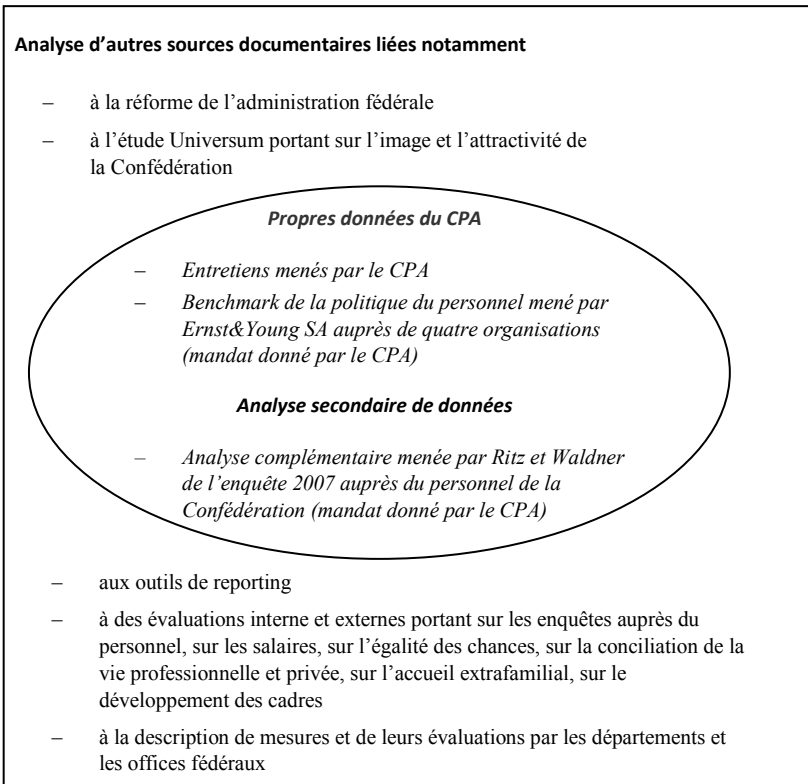
<sup>6</sup> Le concept d'évaluation décrit la méthode, les questions, les hypothèses et les critères d'appréciation (document interne du CPA).

<sup>7</sup> Teil-Evaluation Bundespersonalgesetz. Analyse der Daten der Bundespersonalbefragung. Endversion vom 14. November 2008 zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Adrian Ritz, und Christian Waldner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 2008.

<sup>8</sup> Benchmark de la politique du personnel, Rapport final du 4 mars 2009, Ernst & Young SA.

<sup>9</sup> Ils ont été développés dans le cadre du concept d'évaluation (document interne du CPA).

## Sources de l'évaluation du CPA



Source: CPA 2009

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

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

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

Tableau 1

### Répartition du nombre de personnes interrogées selon leurs fonctions

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

Source: CPA 2009

### 2.3 Limites de la méthode

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

- L'enquête 2009 auprès du personnel de la Confédération, qui devrait être remise au Conseil fédéral début juin 2009, n'a pas été prise en compte dans la présente évaluation car les résultats n'étaient pas disponibles lors de la rédaction de ce rapport. Il est certain que l'enquête 2009 présentera une image différente de celle de 2007 pour la Confédération, les départements et les offices fédéraux. Cela concerne le chap. 6 de ce rapport. Toutefois, il est essentiel de rappeler que la présente évaluation ne vise pas à rendre compte

de la situation précise pour chaque département.<sup>10</sup> Elle vise à déterminer s'il existe des différences entre départements, si ces différences ont fait l'objet d'une réflexion ou de mesures de la part du Conseil fédéral, en d'autres termes si chaque but est véritablement piloté par le Conseil fédéral et les départements (voir les questions auxquelles cette évaluation propose de répondre au chapitre 1). Les évolutions individuelles des départements entre les enquêtes auprès du personnel 2007 et 2009 ne sont donc pas problématiques pour les conclusions de cette évaluation portées à un niveau plus général.

- Les exemples de bonnes ou de mauvaises pratiques mises en œuvre par les départements donnés tout au long de ce rapport ne se veulent pas exhaustifs, mais illustratifs. La mention d'une pratique d'un département ne signifie pas que les autres départements n'aient rien entrepris.
- Les entretiens n'ont pas pu être menés à tous les échelons (cadres moyens, collaborateurs). Vu les questions de recherche, il a été décidé de mener les entretiens avec les personnes responsables du pilotage et de la mise en œuvre de la politique du personnel.
- Dans la suite de ce travail, les différences d'appréciations selon les groupes d'acteurs seront précisées le cas échéant. Il convient de mentionner que les syndicats se sont essentiellement prononcés sur les questions relatives aux bases légales ainsi qu'aux différences entre unités d'organisation.
- En outre, les différences de perceptions entre responsables des ressources humaines et secrétaires généraux ou directeurs d'offices sont relativement faibles. Elles tiennent davantage à la culture du département qu'à leur fonction. Ainsi, il s'agit généralement d'appréciations synthétiques émises par le CPA.

### 3 Bases normatives

Les dispositions réglant la gestion et la politique du personnel de la Confédération relèvent de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>11</sup>, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. La LPers est une loi-cadre fixant des principes. Elle contient pour l'essentiel des dispositions minimales et de protection (salaire minimum ou droit aux vacances) et est complétée par diverses dispositions d'application. Celles-ci relèvent principalement de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>12</sup>, de l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de

<sup>10</sup> En effet, certains départements présentent des caractéristiques spécifiques qui participent à l'explication des résultats obtenus lors de l'enquête auprès du personnel de la Confédération. Par exemple, pour les professions dites de monopole, le recrutement répond à des enjeux particuliers, que ce soit pour le Corps des garde-frontières au DFF, le personnel militaire au DDPS ou pour les services consulaires et diplomatiques au DFAE. En matière de formation continue et de changements professionnels, les possibilités du personnel du DFAE travaillant à l'étranger et celles du personnel travaillant en Suisse ne peuvent pas être comparées, étant donné la distance entre le lieu de travail et la Suisse. En outre, le DFAE se caractérise aussi par la définition de différentes catégories de personnel: le personnel transférable, les employés locaux, ainsi que le personnel de la centrale comparable aux autres départements.

<sup>11</sup> RS 172.220.1

<sup>12</sup> RS 172.220.111.3

la Confédération<sup>13</sup> et du code des obligations<sup>14</sup> lorsqu'un objet n'est pas réglé par les autres bases mentionnées ci-dessus.

### *Buts*

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

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

### *Marge de manœuvre*

Selon les personnes interrogées, la LPers a permis de simplifier grandement la gestion des ressources humaines et laisse une marge de manœuvre appréciable aux départements et aux offices le cas échéant, comparativement à l'ancienne loi qui était très détaillée et dont les dispositions d'exécution réglaient les moindres détails.<sup>15</sup> En effet, la LPers cite les buts de la politique du ais, pour ce qui est de la mise en œuvre, donc du choix des instruments appropriés, elle laisse une très grande liberté aux employeurs responsables au niveau opérationnel. Ainsi, la LPers contient beaucoup de «Kann-Bestimmungen», c'est-à-dire de clauses offrant la possibilité de faire mais ne le rendant pas obligatoire.

### *Révision en cours*

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

<sup>13</sup> RS 172.220.111.31

<sup>14</sup> RS 220

<sup>15</sup> Pour exprimer l'abondance normative prévalant avant l'introduction de la LPPers, les responsables du personnel font souvent référence aux «drei schwarze Ordner» à savoir les trois classeurs noirs, dans lesquels toutes les procédures étaient détaillées.

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

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

#### **4 Stratégie et pilotage**

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

**Documents relatifs à la stratégie fédérale en matière de ressources humaines**

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

Source: CPA 2009

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

*Etape 1: stratégie*

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

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

- La «Vision RH 2015» n'a pas été adoptée par le Conseil fédéral alors qu'on dit que c'est sa vision.
- Sur le site de l'OFPER, figurent toujours les «Objectifs RH pour la législature 2004 à 2007». <sup>16</sup> Pourtant, il n'est pas précisé si ces objectifs sont encore valables. Il n'existe plus d'objectifs RH globaux pour l'administration fédérale depuis 2007.

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

- On constate une absence d'ancrage stratégique de la stratégie des ressources humaines. En effet, la vision, les missions et autres orientations stratégiques spécifiques aux ressources humaines ne sont pas suffisamment reliées aux objectifs finaux de l'organisation tels que l'efficacité des processus ou la

<sup>16</sup> Contrôle des sites internet et intranet en date du 16 juin 2009.

qualité des prestations<sup>17</sup>. Ces éléments apparaissent comme étant en vase clos, c'est-à-dire ne répondant qu'à des enjeux relevant des RH et non pas aux enjeux réels de l'administration. Par conséquent, il existe un décalage entre les buts de la Confédération en tant qu'employeur «modèle» et les problématiques des offices fédéraux (employeurs réels). Ainsi, on ne va pas engager quelqu'un pour améliorer la statistique en matière de représentativité des langues ou d'équité hommes-femmes, la première considération se situe au niveau des compétences, de l'adéquation au poste et des besoins de l'office.

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

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

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

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

#### *Etape 2: concrétisation des objectifs*

- Les objectifs de la Vision RH 2015 ainsi que ceux liés à la compétitivité, à l'attractivité, à l'efficience des prestations (quantité, qualité) de l'administration ne sont pas concrétisés alors qu'ils devraient être les principaux éléments relevant d'une approche stratégique de gestion des ressources humaines. Ils ne font l'objet d'aucun indicateur ou délai.

<sup>17</sup> Dans la littérature spécialisée, on parle de gestion des ressources humaines stratégique lorsque la gestion des ressources humaines est ancrée dans la stratégie de l'organisation, dans les performances globales. Voir notamment Ulrich 1997.



- Les objectifs sont clairement formulés, mais uniquement pour une partie des buts de la politique du personnel<sup>18</sup>. Les objectifs quant à la conduite, à la relève des cadres, à la formation ne sont pas concrétisés.
- Les buts, pour lesquels des indicateurs ont été retenus, sont essentiellement politiques (répartitions hommes-femmes, linguistiques).
- Des indicateurs qualitatifs et différenciés avaient été également proposés au Conseil fédéral (en 2005) de manière à apprécier plus finement les résultats. Mais cette approche n'a pas été retenue. Une analyse plus fine, et plus qualitative des indicateurs fait actuellement défaut.
- Il n'existe à l'heure actuelle aucune donnée de pilotage en matière d'absence et de santé au travail alors que les coûts engendrés sont vraisemblablement très importants.
- L'objectif lié à l'optimisation du système salarial a été suspendu. Toutefois, de nouvelles mesures ont été soudainement prises fin 2008 pour une entrée en vigueur début 2009.

### *Etape 3: suivi et reporting*

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

### *Etape 4: ajustement*

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

<sup>18</sup> En effet, seules quatre indicateurs ont été attribués alors qu'une dizaine avait été proposée par l'OFPER au Conseil fédéral en 2005. Les critères de choix ne sont pas clairs. Les raisons pour lesquelles certains objectifs se sont vus assigner ou non des indicateurs ne sont pas données.

- Les rapports existants (évoqués ci-dessus) sont transmis au Conseil fédéral qui en prend connaissance. Très peu de retour est constaté de la part des personnes interrogées. Le Conseil fédéral traite cela comme de l'information dont il ne tire aucune mesure. Les chefs de départements quant à eux accordent une priorité différente à ces questions et développent le cas échéant un pilotage actif. Par exemple, l'objectif relatif à la proportion des femmes dans les postes de cadres sera difficilement atteint. Pour autant, le Conseil fédéral n'agit pas. Mais, au niveau des départements et des offices, certains ont développé des mesures quant à cette problématique.
- Un manque de cohérence dans le pilotage est aussi constaté: chaque objectif est traité de manière autonome. Ainsi, des mesures d'ajustements sont prises sans analyse apparente des répercussions sur l'ensemble de la politique du personnel et peuvent nuire à cette dernière.
- Au niveau des départements et des offices fédéraux, il n'est pas ressenti de pilotage du niveau supérieur. Le seul élément cité est le suivi annuel opéré par les Commissions de gestion sur la base notamment du «Rapport sur la gestion du personnel», anciennement nommés «Chiffres-clés en matière de personnel». Les questions de plurilinguisme, d'égalité des chances, de formation y sont notamment traitées mais on n'y retrouve pas les objectifs clés de la politique du personnel.

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

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

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

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

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

Dans son message<sup>19</sup> relatif à la LPers, le Conseil fédéral déclarait: *«La grande marge de manœuvre des employeurs, les vastes possibilités de déléguer les compétences de réglementer et la faculté de différencier les réglementations selon l'employeur ou selon la catégorie de personnel (art. 33, al. 4, LPers) exigent un renforcement du Conseil fédéral en tant qu'organe de pilotage de la politique du personnel. Le pilotage consiste à s'assurer avant tout que la politique du personnel respecte les objectifs définis à l'art. 4 LPers. L'art. 5, al. 2, LPers charge donc le Conseil fédéral de veiller à ce qu'un controlling approprié soit mis en place»*. Au vu des appréciations de ce chapitre, il doit être conclu que le Conseil fédéral n'a pas assumé son rôle en la matière.

## 5 Organisation

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

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

Par rapport aux benchmarks étudiés, la Confédération se rapproche des cantons analysés de par la centralisation, au sein d'un service, des tâches de supervision stratégique, de suivi légal et de comptabilité des salaires et simultanément une décentralisation de l'organisation opérationnelle, soit au niveau des départements, soit au niveau des offices. Il doit être relevé que les entreprises des secteurs mixte et

<sup>19</sup> Message concernant la loi sur le personnel de la Confédération, FF 1999 1421.

privé se caractérisent par une centralisation de leurs structures tant dans le domaine de la stratégie que dans l'opérationnel. La centralisation a pour ces entreprises les avantages suivants: a) la stratégie RH est déterminée conjointement par la direction RH des départements et permet de prendre en compte de manière coordonnée la stratégie globale de l'entreprise, b) la centralisation de la responsabilité des tâches opérationnelles permet une application uniforme des réglementations et instruments dans toute l'entreprise, c) des gains et des synergies sont observés. Par contre, la centralisation rend plus difficile la mise en œuvre de solutions adaptées aux activités et à leur environnement ainsi qu'aux volontés du management des départements et des différentes entités.

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

Cette évaluation a notamment constaté un manque de précision des compétences aux différents niveaux et un manque de cohérence dans la mise en œuvre. Ce constat n'est pas nouveau mais n'est pas traité, comme en témoignent les travaux relatifs à la réforme de l'administration fédérale. Selon le rapport final du délégué à la réforme de l'administration fédérale,<sup>20</sup> le DFF prévoyait de présenter au Conseil fédéral, au premier trimestre 2008, les nouveaux processus RH ainsi que les nouvelles tâches, compétences et responsabilités dans le domaine de la gestion du personnel. A l'heure actuelle, ces éléments n'ont toujours pas été présentés au Conseil fédéral. Les processus et la répartition des compétences aux différents niveaux ont été développés selon l'OFPER au sein de la CRH notamment, mais ne sont pas mis en œuvre car le DFF n'a pas encore présenté ces éléments au Conseil fédéral. C'est l'une des raisons pour lesquelles cohabitent actuellement différentes philosophies en matière d'organisation et de politique du personnel.

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

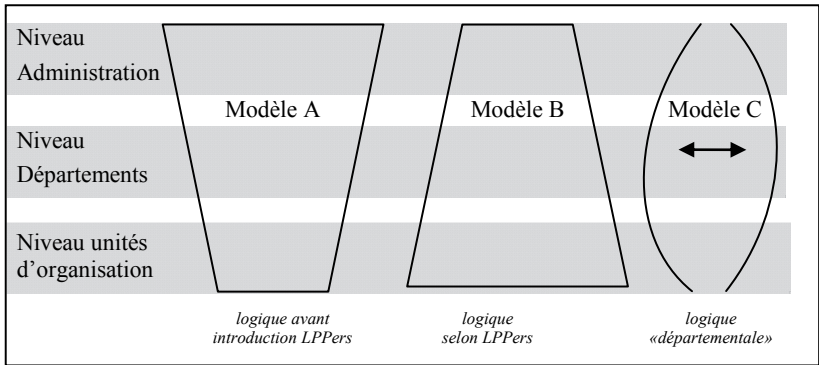
L'*illustration 3* ci-dessous montre notamment qu'avant l'entrée en vigueur de la LPers la politique du personnel était organisée de manière beaucoup plus centralisée (modèle A). La forme dans l'*illustration 3* montre cet état, les compétences et les mesures étaient réglées à un niveau général. La marge de manœuvre des départements et des offices était limitée. La LPers a confié davantage de marge de manœuvre aux départements et aux offices fédéraux (modèle B). L'avantage du premier modèle (centralisation) est l'équité. Tout le monde est traité de la même manière dans l'administration, mais son principal défaut est son manque de flexibilité. Il n'est pas possible de s'adapter aux besoins spécifiques des unités d'organisation.

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

Ces avantages et inconvénients sont inverses pour le modèle de décentralisation des compétences.

*Illustration 3*

### Logiques de centralisation, de décentralisation, départementale



Source: CPA 2009

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

Selon de nombreuses personnes interrogées, les départements ont tendance à concevoir l'unité, la cohérence au niveau de leur département plutôt qu'au niveau de la Confédération. Mais, pour les offices fédéraux, c'est à leur niveau qu'existe une unité car ils représentent les véritables centres de prestations, unités d'affaires. A l'exception du DFAE et du DDPS<sup>21</sup>, la cohérence et la plus grande proximité entre les différentes unités d'un même département ne sont pas évidentes.






Le problème principal actuel réside dans le fait que tout ce qui a été simplifié, allégé (en termes de réglementation, directives) au niveau de la Confédération, a tendance à être compensé par un développement de directives au niveau des Départements. Le *tableau 3* montre pour chaque département, les effectifs des services du personnel ainsi que la perception de la logique retenue. Celle-ci n'est pas le seul reflet des effectifs, mais de la mise en place au sein du département d'instructions complémentaires et d'un pilotage centralisé.

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

<sup>21</sup> Malgré cela, selon le DDPS, 95 % des tâches de gestion des ressources humaines sont déléguées aux services du personnel des unités d'organisation ainsi qu'à la ligne.

Tableau 3

## Logiques de centralisation, de décentralisation, départementale

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

## Légende:

\* Équivalents plein-temps en 2008.

\*\* Le centre de services relève uniquement du domaine de la défense. Il ne compte donc pas dans la part des ressources centralisées.

\*\*\* La forme particulière pour le DDPS illustre le fait que le service RH du département est important (11.4 équivalents plein-temps) mais ne constitue qu'une part relativement faible dans le total du département.

\*\*\*\* Seule la DDC dispose encore d'un service du personnel.

Source: CPA 2009

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

### *Conseil fédéral*

- Les bases communes (valables pour toute l’administration) et «obligatoires» ne sont pas suffisamment claires et explicites.
- Au niveau de l’organisation des ressources humaines, les compétences ne sont pas clarifiées à tous les niveaux. Le Conseil fédéral ne s’est pas exprimé à ce sujet.

### *DFP/OFPER*

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

### *Départements*

- Le rôle des départements en matière de ressources humaines est apprécié de manière différenciée. Du côté des secrétariats généraux, on considère normal et justifié que le chef du département puisse donner une direction en matière de politique du personnel. Du côté des offices fédéraux, on juge généralement ce niveau comme inutile, les compétences devant être réparties entre le Conseil fédéral pour les règles de bases et les offices fédéraux pour la marge de manœuvre.
- Le niveau de délégation des compétences du département aux offices résulte tantôt d’une stratégie réfléchie, tantôt d’un (dés-)intérêt pour la question au niveau du département, tantôt d’une volonté de concentrer le pouvoir décisionnel.
- Les différences entre deux offices du même département sont souvent aussi grandes qu’entre deux offices de deux départements différents, ce qui ne justifie pas une propre logique (mis à par pour le DFAE et DDPS).

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

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

## *Offices fédéraux*

- Au vu de ce qui précède, les offices fédéraux disposent de plus ou moins de marge de manœuvre suivant le département dont ils font partie. Pour les directeurs d'offices fédéraux, il est certain qu'une marge de manœuvre beaucoup plus grande en matière de salaire et de budget serait appréciable. Les Offices GMEB apprécient notamment la marge de manœuvre en matière de personnel que leur offre la gestion de leur budget.
- On constate de grandes différences au niveau des offices (égalité des chances, équilibre vie professionnelle et vie privée, crèche et soutien aux parents).
- Les chefs d'offices sont chargés de la mise en œuvre de la mission de leur unité et sont en premier lieu intéressés à avoir du personnel motivé, compétent. Ils constituent les employeurs immédiats et sont confrontés aux problèmes de recrutement, de fidélisation et de développement. C'est en ce sens qu'ils conçoivent le maximum de compétences possibles à leur échelle.
- Les unités d'organisation sont très peu impliquées dans les processus de modifications légales ou très tard le cas échéant.

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

Ce chapitre s'attache à évaluer chaque *but de la politique du personnel* retenu dans le cadre de cette évaluation. Dans le rapport détaillé du CPA, chaque but est apprécié selon la même systématique: suite à la description du but visé, l'atteinte du but est évaluée grâce à l'analyse complémentaire de l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération, à la comparaison avec d'autres organisations publiques ou privées (benchmark), à des données statistiques et aux documents issus de l'administration ainsi qu'aux entretiens effectués. Puis, les questions de pilotage sont abordées avant de procéder à une synthèse. Dans ce présent rapport de synthèse, les commentaires se basent essentiellement sur la synthèse des résultats ainsi que sur les questions de pilotage, résumés sous la forme d'un tableau.

### **6.1 Recrutement et fidélisation du personnel**

#### *Introduction*

Selon l'art. 4, al. 2, let. a LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer le recrutement et la fidélisation du personnel adéquat. L'évaluation de la capacité de recrutement s'est effectuée par l'analyse de l'attractivité de la Confédération en tant qu'employeur, de la perception par les collaborateurs de la capacité de la Confédération à recruter et à fidéliser ainsi que des perceptions des collaborateurs sur leurs possibilités de développement.

#### *Evaluation de l'atteinte du but*

En matière d'attractivité, les forces de la Confédération résident avant tout dans le contenu des tâches et leur diversité ainsi que dans la possibilité de concilier vie professionnelle et vie privée. Le manque de reconnaissance de la part du Conseil



fédéral et du Parlement et le niveau des salaires pour les cadres et les spécialistes constituent les deux principales faiblesses évoquées.

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

Les résultats ayant trait à la fidélisation du personnel au travers de son développement et de l'équité salariale peuvent être considérés comme satisfaisants à bons.

### *Evaluation en matière de pilotage*

En matière de pilotage du recrutement et de la fidélisation, les objectifs et indicateurs ne sont pas suffisants. En effet, le développement démographique, l'image de la Confédération et surtout l'adéquation des personnes recrutées par rapport aux besoins des employeurs et des prestations à offrir constituent les véritables défis du recrutement. Dans ce contexte des objectifs plus précis (suivant les besoins des employeurs) et des données plus complètes font défauts.

La stratégie poursuivie par la Confédération repose sur le «personal marketing». Mais celui-ci concentre essentiellement ses efforts sur les personnes entrant sur le marché du travail. Une stratégie de communication, de promotion et de relève en matière de personnel fait cruellement défaut au niveau de la Confédération dans son ensemble.

Il convient aussi de relever le rôle joué par le Parlement dans la mise à disposition des ressources financières. Ces dernières ne sont pas forcément liées aux besoins réels quant à l'accomplissement des différentes tâches de la Confédération. Depuis quelques années, les unités de l'administration cherchent à remplacer le personnel qui part et à trouver des moyens d'économiser les ressources, plutôt qu'à effectuer une véritable planification en fonction des besoins. Cette problématique de «détachement» du recrutement d'avec les besoins réels n'est pas propre à la Confédération. Le benchmarking a montré que dans les cantons étudiés le recrutement était davantage influencé par la limitation du nombre de postes alloués aux offices ou par le budget que par une allocation des ressources dépendante des activités. Par contre, dans les entreprises mixte et privées étudiées, les stratégies d'entreprise, les plans d'affaires (business plans) et les budgets y relatifs permettent de définir les besoins en personnel. La logique est donc inverse.

**Tableau de synthèse: recrutement et fidélisation du personnel**

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

Source: CPA 2009

## 6.2 Système salarial

### Introduction

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

### Evaluation de l'atteinte du but

L'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération montre que la rémunération est jugée de manière légèrement positive par rapport aux prestations fournies. En comparaison avec le marché, les collaborateurs jugent leurs salaires comme étant juste adéquats.

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

- les années d'expérience comptent de manière disproportionnée dans le calcul du salaire et par rapport au profil du poste exigé;
- le choix entre la flexibilité (marge de manœuvre accordée aux unités) et l'équité (traitement similaire selon les unités) en matière d'évaluation de fonctions;

- la marge de manœuvre insuffisante pour récompenser les prestations fournies;
- les automatismes et les critères subjectifs dans les évaluations de personnel;
- l’absence de possibilité de carrière en tant que spécialistes et son impact sur les compétences de conduite (pour évoluer salarialement, un spécialiste se doit de prendre des fonctions de cadre alors qu’il n’en a ni forcément l’envie, ni les compétences).

### *Evaluation en matière de pilotage*

En termes de pilotage, des mesures d’optimisation du système salarial ont été prises notamment au niveau des salaires des cadres. Le Conseil fédéral a mené les enquêtes nécessaires et pris un certain nombre de mesures. Toutefois, le pilotage est insuffisant car les projets et problèmes en suspens, les bases de décisions et le suivi des mesures mises en œuvre souffrent d’un manque de transparence et de cohérence (système d’évaluation des prestations, travaux concernant le nouveau système salarial, esprit des réformes et pratiques des départements).

*Tableau 5*

**Tableau de synthèse: système salarial**

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

*Source:* CPA 2009

## **6.3 Système d’évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur**

### *Introduction*

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

### *Evaluation de l'atteinte du but*

Selon l'enquête auprès du personnel de la Confédération, la définition des objectifs individuels est bien ancrée dans l'administration fédérale. Ces objectifs individuels sont dans la plupart des cas liés aux objectifs de l'organisation. Les résultats quant à un système d'évaluation juste et compréhensible sont similaires. En effet, les résultats au niveau de l'administration et des départements sont en général positifs.

Malgré ces bons résultats, il se pose la question de savoir pourquoi il existe des différences relativement importantes entre les bons départements et les mauvais.

### *Evaluation en matière de pilotage*

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

Tableau 6

### **Tableau de synthèse: système d'évaluation des prestations**

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

Source: CPA 2009

## **6.4 Développement professionnel et motivation**

### *Introduction*

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

### *Evaluation de l'atteinte du but*

Selon l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération, les collaborateurs apprécient leurs possibilités de développement professionnel comme étant positives. Alors que l'objectif liée à la motivation (motivation au travers de la culture de conduite et de l'organisation) n'est atteint que partiellement.

### *Evaluation en matière de pilotage*

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

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

*Tableau 7*

### **Tableau de synthèse: développement professionnel**

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

*Source:* CPA 2009

## **6.5 Relève des cadres et développement des capacités de gestion**

### *Introduction*

Selon l'art. 4, al. 2, let. C LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion.

### *Evaluation de l'atteinte du but*

Au niveau général de l'administration fédérale, les différences d'appréciation des mesures de développement entre cadres et non-cadres sont faibles selon l'enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération.

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

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

### *Evaluation en matière de pilotage*

Alors que le sujet de la conduite est souvent cité comme problématique, il n'est pas compréhensible qu'il ne soit pas traité de manière plus complète et qu'il n'existe pas de véritable stratégie et de mesures visant à développer les capacités de conduite et la relève des cadres. L'enjeu de la relève des cadres apparaît comme étant faiblement piloté. Certains départements y portent une attention plus particulière.

Tableau 8

### **Tableau de synthèse: relève des cadres et développement des capacités de gestion**

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

Source: CPA 2009

## 6.6

### **Egalité des chances et égalité de traitement entre femmes et hommes**

#### *Introduction*

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

#### *Evaluation de l'atteinte du but*

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

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

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

#### *Evaluation en matière de pilotage*

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

Le domaine de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre femmes et hommes constitue l'un des buts les mieux suivis. En effet il figure parmi les quelques buts de l'art. 4 LPers pour lesquels le Conseil fédéral a défini des indicateurs et opère un reporting spécifique. Le Conseil fédéral a exigé un rapport tous les 4 ans de la part des départements sur la question<sup>22</sup>.

Au travers du controlling<sup>23</sup> du personnel le Parlement et les commissions de surveillance sont notamment informés de l'évolution de ces indicateurs.

<sup>22</sup> Le dernier rapport date de 2004: L'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale, 11 novembre 2004, OFPER, Berne.

<sup>23</sup> Rapport sur la gestion du personnel. Exercice 2008, OFPER 2009.

**Tableau de synthèse: égalité des chances, traitement équitable entre femmes et hommes**

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

Source: CPA 2009

## 6.7 Équilibre entre vie professionnelle et vie privée

### Introduction

Selon l'art. 4, al. 2, let. I LPers, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer des conditions de travail qui permettent au personnel d'exercer ses responsabilités familiales et d'assumer ses engagements sociaux.

### Evaluation de l'atteinte du but

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

L'appréciation portée par le personnel de la Confédération montre que les conditions de travail dans l'administration permettent de bien concilier le travail et la vie privée.

### Evaluation en matière de pilotage

Le pilotage en la matière n'apparaît pas en adéquation avec l'importance stratégique que ce domaine constitue, notamment en termes d'attractivité de la Confédération. On constate un manque de bases de décision, et de réflexion d'ensemble ainsi que le caractère réactif du Conseil fédéral par rapport à ces problématiques. En effet, le but visant la conciliation la vie professionnelle et privée n'a pas été concrétisé par des objectifs et des indicateurs. Le pilotage apparaît comme très réactif au vu notamment de la problématique de l'accueil extrafamilial (grandes différences entre départements), de l'introduction du congé paternité, de l'introduction du contrat de travail basé sur la confiance comme moyen de résoudre la problématique des heures supplémentaires. En termes de pilotage, il convient de s'interroger sur ces décisions. En effet, si l'on comprend les raisons de ces décisions, elles apparaissent comme ayant été prises de manière isolées, c'est-à-dire sans analyser leur cohérence avec la politique du personnel et le positionnement de la Confédération. Ainsi, par exemple, en



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

Tableau 10

**Tableau de synthèse: conciliation vie professionnelle et privée**

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

Source: CPA 2009

## 7 Conclusion

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

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

Les manques d'engagement et de concrétisation quant au développement d'une véritable stratégie et politique du personnel pour l'ensemble de l'administration, sont manifestes. Ils expliquent en partie le développement de stratégies individuelles de la part des départements et des offices fédéraux. Ces stratégies sont aussi parfois le fruit d'une vision et d'un véritable engagement de la part des départements et des offices. Les offices sont du reste les unités d'organisations à l'échelle desquelles la plus grande cohérence existe. C'est d'ailleurs à ce niveau que se concrétisent les

véritables enjeux de la gestion des ressources humaines: engager les bonnes personnes, développer leurs compétences en adéquation avec les besoins de l'office, les motiver, fournir les prestations de manière efficiente.

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

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

*Tableau 11*

**Atteinte et pilotage des buts de la LPers**

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

*Légendes*

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

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

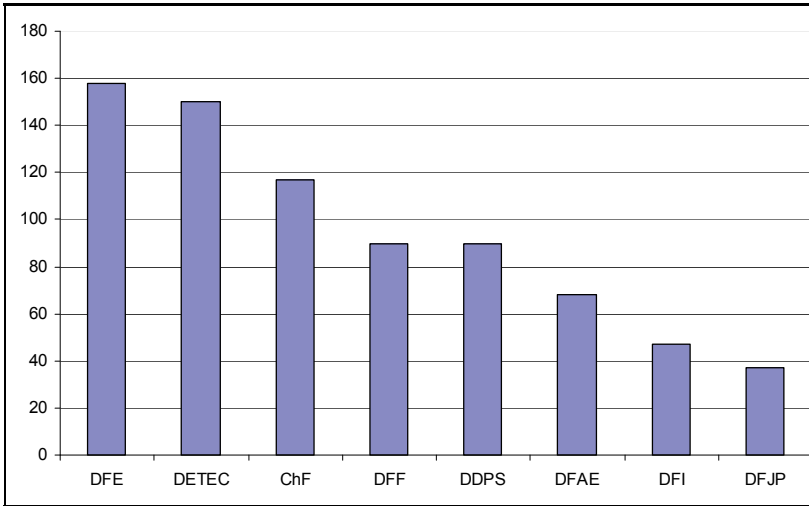
Source: CPA 2009

L'analyse des résultats quant à l'atteinte des buts visés par la politique du personnel de la Confédération montre que ces buts sont généralement atteints de manière suffisante à bonne mais que le pilotage de ces buts n'est pas satisfaisant voire inexistant (*tableau 11*).

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

Les différences entre départements sont importantes et ne doivent pas être dissimulées par l'appréciation plutôt positive au niveau global de l'atteinte des résultats. En effet, les conclusions générales et les réflexions basées uniquement sur des moyennes au niveau de la Confédération ne font pas sens dès lors que l'on a décentralisé une grande partie de la mise en œuvre. A partir du moment où les compétences ont été transmises aux départements et aux offices fédéraux le cas échéant, c'est à ces niveaux-là qu'il peut exister une cohérence entre les mesures mises en œuvre et les résultats obtenus (*illustration 4*). L'illustration ci-dessous repose sur des chiffres de 2007. Actuellement, l'image est vraisemblablement très différente mais la présente évaluation ne visait pas à rendre compte de la situation précise de chaque département ou de leur classement. Ainsi, malgré des résultats et un classement probablement modifiés, les considérations émises ci-dessus restent identiques (absence de pilotage, grandes différences dans la mise en œuvre). Les grandes différences entre départements et entre offices sans mesures de corrections soulèvent une nouvelle fois l'absence de pilotage du Conseil fédéral sur ces questions.

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



*Remarque*

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

Source: CPA 2009

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

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

## Bibliographie

- DDPS (Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports), 2007, Stratégies du personnel DDPS 2008 à 2011. Berne.
- Emery, Yves/Giauque, David, 2005, Paradoxes de la gestion publique Paris: L'Harmattan.
- Emery, Yves/Giauque, David, 2007, Dilemmes de la GRH publique. Le Mont: LEP Editions.
- Emery, Yves/Gonin, François, 2006, Dynamiser la gestion des ressources humaines. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery, Yves/Lambelet Rossi, Laurence, 2000: Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations. Cahier de l'IDHEAP 192/2000. Chavannes-près-Rens: IDHEAP.
- Emery, Yves, 2003: Renouveler la gestion des ressources humaines. Une approche axée sur la valeur ajoutée pour les organismes publics et les entreprises privées. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Ernst & Young SA, 2009, Benchmark de la politique du personnel (rapport de travail à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration, non publié).
- Giauque David, 2003, La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle. Paris: L'Harmattan.
- Le Délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale, 2007, Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007. Berne.
- OFPER/PricewaterhouseCoopers, 2005, Etude comparative des salaires, réalisée à partir de fonctions sélectionnées de l'administration fédérale et de fonctions équivalentes de l'économie privée. Berne.
- OFPER, 2003, Développement du personnel dans l'administration fédérale. Concept approuvé par le DFF le 30 octobre 2003. Prise de connaissance du Conseil fédéral le 19 novembre 2003. Berne.
- OFPER, 2003, Pour une meilleure conciliation de la vie professionnelle et privée au sein de l'administration fédérale. Berne.
- OFPER, 2004, Conditions cadres régissant le soutien financier en matière d'accueil extra-familial pour enfants apport aux employés de l'administration fédérale, novembre 2004. Berne.
- OFPER, 2004, Développement des cadres dans l'administration fédérale. Rapport d'évaluation. Berne.
- OFPER, 2004, L'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale. Rapport d'évaluation. Berne.
- OFPER, 2004, Politique du personnel de l'administration fédérale. Rapport d'évaluation concernant l'enquête 2004 auprès du personnel et l'assurance qualité NSS. Berne.
- OFPER, 2005, Politique du personnel de l'administration fédérale. Rapport d'évaluation de l'enquête 2005 portant principalement sur l'entretien avec le/la collaborateur/trice et l'évaluation personnelle. Berne.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Liste des interlocuteurs

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

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



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

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

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

### **Experts externes**

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

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

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

### **Remerciements**

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

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

e-mail [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: *français*