

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Commissions de gestion
CH-3003 Berne

Au Conseil fédéral
Palais fédéral
3003 Berne

Le 9 juillet 1998

Institution de personne(s) de confiance pour le personnel de la Confédération

Monsieur le Président de la Confédération,
Madame la Conseillère fédérale,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Les Commissions de gestion se sont penchées avec attention sur la question de l'engagement de personnes de confiance indépendantes pour les agents de l'administration générale de la Confédération.

Présidée par Monsieur le Conseiller aux Etats Peter-Josef Schallberger, la section «Direction» de la Commission de gestion du Conseil des Etats a pris langue avec deux services de médiation existants au sein de l'administration générale de la Confédération [Consultation sociale pour le personnel fédéral et Service de consultation pour le personnel du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)]; elle s'est également entretenue avec le médiateur du canton de Zurich ainsi qu'avec celui du personnel des CFF sur les expériences faites dans ce domaine.

La section «Direction» a fait part de ses observations aux Commissions de gestion des Chambres fédérales qui vous transmettent le présent rapport ainsi que les recommandations y relatives:

1. Importance et rôle exercé par une personne de confiance indépendante

Pour diverses raisons, les Commissions de gestion souhaitent que les agents de la Confédération puissent s'adresser à une ou plusieurs personnes d'un abord facile, indépendantes, et extérieures à l'administration fédérale.

Pour des raisons factuelles et normatives, les personnes soumises à un rapport particulier avec l'Etat sont souvent confrontées à une protection juridique insuffisante. Les voies



juridiques et hiérarchiques présentent des lacunes. Etant donné que l'aspect humain doit être privilégié dans les rapports de travail, il convient de faire en sorte que l'aide aux personnes en quête de conseils puisse être prodiguée indépendamment des procédures et structures existantes.

Un interlocuteur indépendant est avant tout nécessaire dans les cas où il existe des problèmes relationnels entre chefs et subordonnés, dans les services qui ne disposent pas de personnes de toute confiance ou encore dans les cas où personne ne se sent responsable de rien. Tous ces cas se rencontrent malheureusement.

Par ailleurs, il y a lieu de ne pas négliger le fait que la pression sur les agents de l'administration fédérale dans le cadre du travail s'est accentuée au cours de ces dernières années. Des effectifs réduits, l'augmentation du nombre des tâches, un travail plus complexe, des projets de réorganisation et de redimensionnement toujours plus nombreux de même que la crise économique actuelle ne constituent que quelques-uns des éléments susceptibles d'affecter le climat de travail. Le nombre de cas de cadres débordés et d'insuffisances manifestes dans la conduite du personnel – notamment dans le domaine de la communication - donne à réfléchir. Par ailleurs, dans une institution comptant plus de 46 000 collaborateurs, les conflits deviennent inévitables et la capacité de juger objectivement de la situation ne va pas sans poser des difficultés dans le cadre du travail. La création d'une instance neutre, à laquelle les intéressés pourraient s'adresser en toute confiance et sans crainte d'être exposés à d'éventuels préjudices, s'impose particulièrement.

Un service de médiation de ce type serait à même de réduire une certaine pression dans l'administration et de créer ou de rétablir les conditions-cadres nécessaires à un travail productif, l'existence d'un poste de médiateur pouvant être également considérée comme un auxiliaire à la conduite du personnel. Il convient ainsi de tenir compte de l'effet préventif d'un tel service.

Par ailleurs, les activités d'un organe de médiation peuvent également s'avérer d'utilité pour la gestion, les informations en provenance de l'administration permettant d'attirer l'attention sur des problèmes structurels et de contribuer à la détection précoce ainsi qu'à l'élimination de dysfonctionnements au sein de l'administration fédérale.

La question de la création d'un poste de médiateur à l'intention du personnel administratif est actuellement à l'étude dans le canton de Zurich. En effet, la Commission d'enquête parlementaire chargée d'étudier l'affaire Huber a demandé la création d'un poste de médiateur à l'intention du personnel de l'administration cantonale. Le canton de Zurich dispose certes déjà d'une telle instance à l'heure actuelle. Cet office ne traite pas uniquement les requêtes déposées par des citoyens; le médiateur, M. Kägi, offre également ses services aux agents de l'administration cantonale zurichoise. C'est ainsi qu'en 1996, 19% des requêtes émanaient d'agents de l'administration cantonale. M. Kägi juge ce pourcentage élevé. La tendance est d'ailleurs à la hausse.



2. Organes de médiation déjà existants au sein de l'administration générale de la Confédération

L'administration générale de la Confédération compte déjà le "**Service de consultation pour le personnel du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)**".

Tous les ans, quelque 60 collaborateurs du DDPS s'adressent à M. Marcel Bourgeois lorsqu'ils se sentent dépassés par des problèmes se posant dans le cadre de leur activité professionnelle (mobbing, plan social, promotions, etc.). Dans ce contexte, ils ont la possibilité de faire état d'éventuels dysfonctionnements au sein de l'administration, en dehors de la sphère d'influence de leur supérieur hiérarchique et en toute confidentialité. Les services du personnel et les supérieurs hiérarchiques prennent eux aussi de plus en plus souvent contact avec le Service de consultation pour le personnel du DDPS. M. Bourgeois est directement subordonné au chef de département et n'a de comptes à rendre qu'à lui. L'indépendance du Service de consultation pour le personnel du DDPS est encore renforcée par le fait que le bureau du titulaire se trouve à son domicile privé, donc à l'extérieur des locaux de l'administration fédérale. Le taux d'occupation du titulaire correspond environ à celui d'un poste de 10 pour cent. Bien que ce service existe déjà depuis 1971, le DDPS n'a pas encore proposé de l'institutionnaliser, ne voulant notamment pas préjuger la mise en place d'un médiateur par la Confédération dont il continue d'être question.

De l'avis des Commissions de gestion, il est temps que les autres départements s'inspirent du bilan positif du Service de consultation pour le personnel du DDPS. Cet organe a par ailleurs déjà été contraint de refuser ses services à des collaborateurs d'autres départements pour des raisons de compétence. Les Commissions de gestion jugent problématique l'existence d'une inégalité de traitement entre les agents du DDPS et ceux d'autres départements et de la Chancellerie fédérale.

Outre ce poste de médiateur, un service spécialisé dans la consultation sociale existe au sein de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). **La Consultation sociale pour le personnel fédéral** est dirigée par Mme Buol-Daum. Cet organe est compétent pour l'ensemble de l'administration générale de la Confédération (sans les CFF et La Poste). Les collaborateurs de la Consultation sociale pour le personnel fédéral sont tous des travailleurs sociaux au bénéfice d'une formation spécialisée (diplôme d'une école supérieure de travail social); certains d'entre eux ont même suivi une formation complémentaire. Leurs services sont sollicités par les agents qui ont des problèmes dans le cadre de leur activité professionnelle (harcèlement sexuel, mobbing, etc.), de leur milieu familial, pour des questions juridiques, liées aux assurances ou encore en cas de difficultés financières.



Les Commissions de gestion ont constaté que les collaborateurs de la Consultation sociale pour le personnel fédéral remplissent leurs tâches avec un engagement personnel indéniable mais les conditions dans lesquelles ils travaillent sont inadaptées en raison de l'absence d'un mandat du Conseil fédéral. A cela s'ajoute que l'existence de ce service est trop peu connue au sein de l'administration fédérale. En effet, un tel organe ne peut remplir ses tâches de manière optimale qu'à condition de bénéficier d'un degré de notoriété suffisant. C'est pourquoi il conviendrait d'entreprendre des activités de relations publiques en ce sens. Les Commissions de gestion se sont demandé par ailleurs si le rattachement de la Consultation sociale à la CFA était judicieux. Enfin, selon la nature du mandat donné par le Conseil fédéral, il conviendrait de reconsidérer la composition de cet organe en y intégrant des spécialistes d'autres disciplines.

D'après les renseignements donnés par Monsieur Bourgeois et Madame Buol, les deux organes précités ne connaissent pas de conflits de compétence, leurs activités étant même complémentaires. Selon le problème concerné, il leur arrive même collaborer étroitement.

3. Exemple d'organes de médiation extérieurs à l'administration générale de la Confédération

Depuis septembre 1997, M. Erich Geitlinger exerce une activité de médiateur au sein de l'entreprise des CFF. Une décision sera prise prochainement en ce qui concerne l'introduction définitive d'un poste de médiateur. Outre les affaires concernant directement le personnel, le médiateur des CFF traite également les informations fournies par les collaborateurs sur des processus peu rationnels au sein des CFF. Dans son rapport intermédiaire du 9 janvier 1998, M. Geitlinger a confirmé la nécessité d'une fonction de médiateur dans un cadre à définir. Dans ce contexte, il convient encore de mentionner que les CFF disposent eux aussi de services de consultations sociales, organes auxquels le médiateur des CFF ne saurait se substituer.

La compagnie Swissair, qui a déjà désigné successivement quatre médiateurs, peut également faire état d'expériences positives en la matière. D'après les renseignements communiqués aux Commissions de gestion, de plus en plus de grandes entreprises privées envisagent de désigner un médiateur.

4. Conditions à remplir par un organe de médiation au sein de l'administration fédérale

Les expériences positives réalisées avec les services cités plus haut confortent les Commissions de gestion dans leur conviction que le personnel de la Confédération devrait lui aussi avoir accès à des organes de confiance indépendants. En l'occurrence, la question se pose de savoir comment il conviendrait d'aménager de tels organes et de



déterminer les conditions nécessaires à l'exercice de leurs activités. En particulier, il y a lieu de tenir compte des points suivants:

- La confidentialité et la protection des informateurs doivent être garanties.
- Un tel organe est en grande partie tributaire de la personnalité du titulaire du poste, qui doit être extérieur à l'administration. Les cas doivent être traités par une personne aussi neutre que possible, d'une grande maturité d'esprit, expérimentée, notamment sur le plan professionnel, jouissant aussi bien de la confiance des collaborateurs que des supérieurs hiérarchiques. Par ailleurs, il importe que cette personne, à qui on devrait pouvoir s'adresser facilement, soit connue de l'ensemble des personnes concernées. Enfin, elle doit savoir se faire respecter. Les médiateurs des CFF et du DDPS insistent sur le fait que le médiateur doit être au fait de la mentalité des collaborateurs et du fonctionnement du service concerné. En d'autres termes, il doit être familiarisé avec les mécanismes et les problèmes spécifiques des différents secteurs de l'administration, En l'occurrence, la question se pose de savoir s'il y a lieu de créer un organe de médiation par département ou s'il serait éventuellement possible de trouver une personne en mesure d'acquérir des connaissances suffisantes sur tous les services de l'administration générale de la Confédération. Quoiqu'il en soit, le médiateur devra bien connaître les rouages de l'administration. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner la possibilité que les agents de la Confédération puissent s'adresser à une personne de leur sexe.
- Le médiateur doit tout d'abord posséder une autorité naturelle. Il importe également que les responsables appuient, si nécessaire, ses investigations et ses conclusions. Ainsi, au DDPS, le titulaire du service de médiation peut compter sur le soutien du chef du département, auquel il est directement subordonné. Toutefois, au cas où une telle formule serait adoptée, il conviendrait de veiller à ce que le médiateur puisse effectuer des investigations exhaustives sans intervention du supérieur hiérarchique concerné.
- Compte tenu de la fréquence très variable avec laquelle les personnes ont recours à un tel service, **l'impact d'un organe de médiation sur le plan financier devrait rester faible.** Selon le volume de travail et l'organisation du service (centralisé ou décentralisé), cette fonction pourrait être assumée dans le cadre d'un poste à plein temps ou à temps partiel. Il importe toutefois que le médiateur soit en mesure d'interrompre ses autres tâches éventuelles lorsqu'un cas se présente. On doit par ailleurs toujours pouvoir s'adresser à lui facilement.
- Le médiateur doit intervenir là où les rapports de confiance entre les agents de la Confédération sont affectés. La création d'un organe de médiation à l'intention du personnel fédéral ne saurait remplacer les structures existantes dans le domaine du personnel. Cet organe oeuvre en collaboration avec d'autres instances (service de consultation sociale, services du personnel, comités du personnel). En l'occurrence, il n'est pas question de priver les supérieurs hiérarchiques de leurs responsabilités dans le domaine de la conduite du personnel. Toutes les personnes concernées doivent avoir la possibilité d'être entendues en cas de différends. L'organe de médiation à l'intention



du personnel fédéral aide à rétablir des processus de communication perturbés; en cela, il contribue au renforcement de la gestion à tous les niveaux.

5. Le rôle de médiateur des Commissions de gestion

Dans le cadre de la haute surveillance, les Commissions de gestion évaluent un grand nombre d'informations émanant de l'administration fédérale. Dans la pratique, les Commissions de gestion ont traité jusqu'à présent les requêtes déposées par les agents de la Confédération, avec les réserves suivantes:

- En règle générale, les commissions n'entrent pas en matière sur les requêtes au sujet de questions de promotions et de nominations.
- Elles n'entrent en matière sur les autres types de requêtes que lorsque l'agent en question a déjà tenté de remédier à la carence ou au dysfonctionnement incriminés par la voie hiérarchique.

En 1978 déjà, des discussions ont été menées entre les Commissions de gestion et le Conseil fédéral quant à la question de savoir dans quelle mesure les possibilités offertes par la voie hiérarchique devaient être épuisées avant le traitement éventuel de requêtes par les Commissions de gestion. A cette occasion, le Conseil fédéral a fait valoir la primauté de sa propre surveillance sur la haute surveillance exercée par le Parlement. Les Commissions de gestion, pour leur part, se sont prévaluées de leur droit d'éclaircir les différents cas qui leur étaient soumis en menant leurs propres investigations. La pratique en la matière s'est développée de telle sorte qu'en règle générale les Commissions de gestion ont donné l'occasion au Conseil fédéral d'exercer sa surveillance.

Au cours de ces dernières années, les Commissions de gestion ont assumé de plus en plus souvent une fonction de médiateur. En l'occurrence, elles ont constaté une grande insécurité dans l'attitude des agents de la Confédération concernés, ces derniers craignant d'encourir certains préjudices à la suite d'une éventuelle dénonciation aux Commissions de gestion. Il va de soi que les Commissions de gestion sont liées par le secret de fonction et qu'elle traitent les informations qui leur sont communiquées de manière absolument confidentielle. Ces informations ne sont divulguées qu'avec l'accord de la personne concernée.

Les Commissions de gestion ne remettent pas en cause la pratique actuelle en matière d'examen des requêtes émanant d'agents de l'administration fédérale. Elle se réservent cependant le droit d'assumer de manière plus active leur rôle de médiateur à l'intention des agents de l'administration fédérale. En effet, les indications provenant de l'administration constituent une source d'information précieuse pour l'identification précoce de dysfonctionnements éventuels dans la gestion de l'administration fédérale.



6. Recommandations des Commissions de gestion

Au vu de ces considérations, les Commissions de gestion recommandent au Conseil fédéral

1. de créer un ou plusieurs services de médiation à l'intention des agents de l'administration générale de la Confédération. A cet effet, le Conseil fédéral tient compte des conditions mentionnées au point 4 du présent rapport et examine par quels moyens lesdites conditions peuvent être mises en œuvre de manière optimale (création d'un organe central de médiation ou de plusieurs services de médiation, par exemple par département).
2. de donner un mandat officiel à la Consultation sociale, de l'engager à conduire une action appropriée en matière de relations publiques, et finalement, d'étudier son rattachement sur le plan administratif. Il faudra également, selon le mandat donné, se soucier de la composition professionnelle de la Consultation sociale.

Les Commissions de gestion prient le Conseil fédéral de prendre position sur les recommandations ci-dessus d'ici à la fin 1998.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de notre haute considération.

Commission de gestion du Conseil national

Le président:

Alexander Tschäppät, Conseiller national

Commission de gestion du Conseil des Etats

Le président:

Peter Bieri, Conseiller aux Etats