

**Suivi de l'inspection
«Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de
la politique du personnel et atteinte des objectifs» –
Rapport de la CdG-N du 25 novembre 2011**

Avis du Conseil fédéral

du 22 février 2012

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Vous trouverez ci-joint, conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement (LParl), notre avis sur le rapport du 25 novembre 2011 de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) concernant l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 février 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

Le 25 janvier 2008, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de procéder à une inspection de la politique du personnel de la Confédération. Il s'agissait d'examiner en profondeur la mise en œuvre de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), six ans après son entrée en vigueur. La CdG-N a prié par la suite le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une évaluation scientifique du pilotage de la politique du personnel de la Confédération. L'enquête a été menée de mars 2008 à juin 2009 et a abouti à un rapport daté du 17 juin 2009. Sur la base du rapport final du CPA, la CdG-N a adopté, le 23 octobre 2009, son propre rapport comportant six recommandations. Le Conseil fédéral s'est exprimé au sujet de ces recommandations et du rapport de la CdG-N dans son avis du 21 avril 2010 ainsi que dans son rapport du 26 janvier 2011.

Etant donné l'importance de la politique du personnel de la Confédération et des objectifs définis dans le rapport de la CdG, qui devaient être atteints en 2010, la CdG-N a décidé d'effectuer un suivi du dossier déjà au début de l'année 2011. Elle a rassemblé les conclusions de son suivi dans un rapport et formulé sept nouvelles recommandations. Dans sa lettre du 25 novembre 2011, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de donner son avis sur ce dernier rapport jusqu'au 7 mars 2012.

2 Avis du Conseil fédéral

Evolution générale de la politique du personnel dans l'administration fédérale

Le Conseil fédéral note avec satisfaction que la CdG-N considère l'adoption de sa stratégie 2011–2015 relative au personnel de la Confédération, du programme de mise en œuvre de cette stratégie ainsi que des valeurs de référence et des indicateurs applicables à la gestion du personnel comme une étape importante sur la voie d'une gestion centralisée de la politique du personnel. La commission reconnaît également que l'Office fédéral du personnel (OFPER) et les services du personnel des différents départements et de la Chancellerie fédérale ont fourni un travail considérable.

La CdG-N juge de manière moins positive la poursuite de la concrétisation et de la mise en œuvre de la stratégie en matière de personnel. Le Conseil fédéral estime que les nombreuses mesures qu'il a prises depuis fin 2009, qui visent à mettre en place une gestion centralisée du personnel, ont eu des effets positifs sur l'évolution de la gestion des ressources humaines au sein de la Confédération. Cette gestion a pris une place beaucoup plus importante depuis la définition et l'application au quotidien de la stratégie du gouvernement. Preuve en est que le Conseil fédéral a inscrit sa stratégie dans sa planification de la législature 2011–2015, en en faisant ainsi un de ses objectifs les plus importants de la législature en cours. Il démontre ainsi qu'il prend très au sérieux la mise en œuvre de sa stratégie en matière de personnel et a bien l'intention de l'appliquer conformément au programme établi.

Evaluation de la mise en œuvre des recommandations du 23 octobre 2009

Recommandation 1: La CdG-N invite le Conseil fédéral à définir une stratégie d'ensemble pour la mise en œuvre de la loi sur le personnel de la Confédération. Cette stratégie doit notamment fixer des valeurs cibles et des indicateurs de nature quantitative et/ou qualitative pour chacun des objectifs prévus à l'art. 4 LPers.

La CdG-N considère que la stratégie en matière de personnel ainsi que les valeurs cibles et les indicateurs sont de bons instruments; en revanche, elle est critique quant au programme de mise en œuvre, déplorant le fait que ses éléments soient formulés de manière trop générale et que le mandat concernant un concept à ce sujet n'aurait pas été assez concrétisé. La commission y voit même un signe indiquant que les départements et l'OFPER ne seraient pas parvenus à s'entendre sur des mesures concrètes de mise en œuvre. Le Conseil fédéral s'inscrit en faux contre les conclusions de la commission et affirme qu'elles ne reflètent pas la réalité. Les éléments du programme de mise en œuvre ont été discutés de manière approfondie et à plusieurs reprises avec les responsables RH des départements dans le cadre de la Conférence des ressources humaines et une conception commune a pu être développée. Le but de cette démarche était de faire reposer la stratégie en matière de personnel sur un large soutien, de la gérer de manière centralisée et de faire participer toutes les personnes concernées. Vu la complexité des différents projets et leur interdépendance, il n'était pas possible à ce stade – ni d'ailleurs prévu – de détailler toutes les mesures de mise en œuvre. La suite de la procédure se déroule en collaboration avec tous les départements et la Chancellerie fédérale. Des groupes de travail sont déjà à pied d'œuvre. L'OFPER, les départements et la Chancellerie fédérale se fondent sur le programme de mise en œuvre pour la suite de leurs travaux.

Le Conseil fédéral tient à souligner qu'un certain nombre de mesures figurant dans le programme de mise en œuvre ont déjà été réalisées. Ainsi, il a déterminé, l'année passée déjà, des valeurs cibles ainsi que des indicateurs et a approuvé le projet de révision de la loi du 24 mars 2000 (LPers) sur le personnel de la Confédération. En outre, un système de cyber-recrutement (E-Recruiting) ainsi qu'un Portail emploi Confédération ont été mis en place. De plus, le changement de bases techniques dans le domaine de la prévoyance professionnelle est achevé et le système global de gestion, qui permet la planification et la surveillance des coûts de personnel, a pu être mis en service. Bien d'autres projets – y compris des projets d'envergure – tels que la définition des exigences élémentaires applicables aux cadres de l'administration fédérale ou la révision des modèles de compétence ou l'élaboration de modèles de carrière sont en cours, conformément au programme de mise en œuvre.

Recommandation 2: La CdG-N invite le Conseil fédéral à inscrire la stratégie relative à la politique du personnel de la Confédération dans la stratégie générale d'accomplissement des tâches du Conseil fédéral.

En complément aux constatations de la CdG-N, ajoutons que le Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), en cours d'élaboration, représente un atout supplémentaire puisqu'il permet d'améliorer la coordination entre les ressources, les tâches et les prestations.

Recommandation 5: La CdG-N invite le Conseil fédéral à intégrer une analyse de l'efficacité des processus et des prestations à l'élaboration de sa stratégie de mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération, afin d'organiser les processus relevant de la politique du personnel au niveau hiérarchique qui convient. Les responsabilités doivent ensuite être définies par le Conseil fédéral sur la base de cette analyse. Dans ce contexte, il convient en particulier de renforcer le rôle et la position de l'OFPER en vue d'une politique du personnel pilotée de manière centrale. L'OFPER doit être doté des compétences nécessaires, notamment pour prendre contact directement avec les offices en cas de besoin, et des ressources correspondantes, afin de garantir l'uniformité de la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral.

Répartition des tâches à l'intérieur des départements: Les départements présentent des disparités considérables quant à leur taille et à leur structure. Leurs tâches et leurs responsabilités en matière de ressources humaines sont donc réglées différemment et à différents échelons. Il s'agit en l'occurrence de trouver dans chaque cas la solution la plus adéquate et il n'est pas possible de régler les choses une fois pour toutes et d'une manière uniformisée. Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures dans ce contexte.

Renforcement de l'OFPER dans l'optique d'une centralisation de la politique du personnel: Conscient qu'une politique cohérente en matière de personnel passe par un organe central doté d'importantes compétences, le Conseil fédéral a informé la Délégation des finances des Chambres fédérales le 10 juin 2011 de son intention de réexaminer, lors de la prochaine révision de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), les dispositions relatives aux compétences en matière de personnel, en particulier celles du Département fédéral des finances (DFF) et de l'OFPER (art. 18 et 19 OPers). En outre, lors de la révision de l'OPers, il s'agira également de se pencher sur la position et les tâches de la Conférence des ressources humaines (art. 20 OPers).

Horaire de travail fondé sur la confiance

L'horaire de travail fondé sur la confiance (HTC) est un instrument qui a fait ses preuves dans le cadre de la politique du personnel. Il a engendré une évolution culturelle au sein de l'administration fédérale. Il a de plus permis de réduire les importants avoirs de vacances et d'heures supplémentaires de nombreux collaborateurs. L'HTC doit être évalué de manière positive non seulement pour la Confédération en tant qu'employeur, mais aussi pour les collaborateurs qui ont recours à ce modèle. Ceux-ci profitent en effet de la liberté qui leur est accordée dans la gestion de leur temps de travail. Outre le fait qu'ils ne timbrent plus, ces collaborateurs ont la possibilité de mieux concilier leur vie professionnelle avec leur vie familiale et leurs loisirs. On peut donc affirmer que, d'une manière générale, l'HTC est un succès. Le Conseil fédéral est toutefois disposé à remédier aux éventuelles lacunes du modèle.

En évaluant la mise en œuvre des recommandations suivantes, il convient de tenir compte du fait que la loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr; RS 822.11) ne s'applique en principe pas à l'administration fédérale (cf. art. 2, al. 1, LTr). L'art. 8, al. 1, de l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 relative à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.11) prévoit cependant une exception car il décrète que les dispositions de la LTr concernant la durée maximale du travail s'appliquent à l'administration fédérale. Le champ d'application de ces dispositions se limite toutefois aux articles qui font explicitement référence à la durée maximale du travail. D'autres dispositions de la LTr, par exemple celles qui concernent la durée du travail en général, ne s'appliquent pas au personnel de la Confédération. Cependant, le Conseil fédéral est disposé à prendre en considération, dans la mesure du possible, les principes de la LTr sur la durée du travail.

Recommandation 1: Réaménagement de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour en faire un instrument moderne de la politique du personnel

Eu égard à ses constatations et aux conclusions de l'expert auquel elle a commandé un avis de droit, la CdG-N invite le Conseil fédéral à réaménager le concept du modèle de travail fondé sur la confiance et à l'intégrer dans sa stratégie sur la politique du personnel de la Confédération. Dans la mesure du nécessaire, le concept et sa mise en œuvre doivent être harmonisés à l'échelon de l'administration fédérale (par exemple dans le domaine de la compensation de prestations supplémentaires de l'employé). De même, elle appelle le Conseil fédéral à examiner la possibilité de rattacher l'horaire de travail fondé sur la confiance à la fonction plutôt qu'à la classe de salaire.

Le Conseil fédéral est disposé à prendre des mesures pour faire unifier les règles de l'HTC pour les collaborateurs de la Confédération qui travaillent selon ce modèle d'horaire. Il chargera l'OFPER d'élaborer des recommandations générales et de les mettre en discussion au sein de la Conférence des ressources humaines.

Il rejette en revanche la possibilité de lier l'application de l'HTC à la fonction et non à la classe de salaire. Les différences au sein des offices et dans la description des postes dans l'administration fédérale sont telles qu'il n'est pas possible d'affecter schématiquement l'HTC à des fonctions. Seul le critère de la classe de salaire représente une solution viable.

Recommandation 2: Assise de la gestion des ressources de la Confédération

La CdG-N invite le Conseil fédéral à lui présenter comment, à défaut de données relatives au travail accompli, il peut gérer les ressources de manière adéquate lorsque la situation d'un domaine administratif change au point de faire augmenter notablement la charge de travail.

Il faut préciser d'emblée que le Conseil fédéral n'a pas du tout l'intention de renoncer au paramètre de la durée du travail. Sur l'ensemble de l'administration fédérale, moins de 10 % des collaborateurs sont soumis à l'HTC. De plus, le temps de travail accompli peut être considéré, en tout cas pour certains d'entre eux (cadres supérieurs), comme au moins égal à la durée réglementaire.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs que le temps de travail accompli ne se prête que partiellement à l'évaluation de la charge assumée dans les divers domaines de l'administration. La saisie de l'affectation des temps de travail, déjà appliquée dans certaines unités administratives, est mieux à même de remplir cette tâche. Ces deux instruments présentent le même inconvénient, à savoir qu'ils sont centrés sur la ressource, négligeant l'aspect de la production dans l'évaluation des charges. En conséquence, seule une vue d'ensemble englobant d'autres paramètres tels que les structures organisationnelles, l'évolution des tâches, les crédits, etc. peut donner des indications fiables sur la gestion des ressources.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures dans ce contexte.

Recommandation 3: Information approfondie des employés sur les dispositions régissant l'horaire de travail

La CdG-N invite le Conseil fédéral à informer les employés de la Confédération de manière complète sur les horaires de travail (durée maximale du temps de travail, pauses, etc.).

Le Conseil fédéral se déclare prêt à appliquer cette recommandation. Il chargera l'OFPER d'attirer l'attention de tous les employés de la Confédération sur les modèles de travail existants et sur l'utilisation de ces derniers.

Recommandation 4: Adaptation des délais de prescription au droit privé / renforcement des responsabilités des supérieurs au sujet de la compensation de prestations supplémentaires des collaborateurs

La CdG-N invite le Conseil fédéral à aligner les délais de prescription sur les dispositions du CO et à prendre simultanément des mesures pour que les supérieurs assument leurs responsabilités de conduite, afin que les employés concernés puissent compenser leurs prestations supplémentaires.

En ce qui concerne la prescription des jours de vacances, la réglementation applicable au personnel de la Confédération prévoit les mêmes délais que le CO (5 ans). Le délai de péremption plus court ne s'applique qu'aux jours de compensation. Les employés appliquant l'HTC peuvent, à titre exceptionnel, choisir de remplacer l'indemnité en espèces versée afin de compenser les heures d'appoint, les heures supplémentaires et le solde positif et représentant 5 % du salaire annuel par 10 jours de compensation (cf. art. 64a, al. 5, OPers). Les jours de compensation présentent donc les caractéristiques du travail supplémentaire fourni sous la forme d'heures

d'appoint, d'heures supplémentaires ou d'un solde positif. Il est dans l'intérêt de l'employeur mais aussi des employés d'utiliser rapidement ces avoirs, ce afin d'éviter une accumulation de soldes horaires positifs dont les collaborateurs ne seraient plus en mesure de profiter lorsqu'ils résilient leurs rapports de travail.

En contrepartie, les collaborateurs bénéficient de temps libres suffisants et réguliers afin de se reposer et de satisfaire leurs besoins personnels. Considérant que cette réglementation est judicieuse et répond à l'intérêt de toutes les parties, le Conseil fédéral n'a pas l'intention de modifier les délais de péremption. Les collaborateurs et leurs supérieurs assument la responsabilité d'utiliser les jours de compensation dans le respect des délais. En cas d'événements extraordinaires tels qu'une maladie, un accident ou une maternité, ce délai est prolongé d'une année (cf. art. 64a, al. 6, OPers).

Recommandation 5: Elaboration d'une stratégie de contrôle du respect des dispositions régissant la durée du travail

La CdG-N invite le Conseil fédéral à élaborer une stratégie de contrôle du respect des dispositions régissant la durée du travail dans le domaine de l'horaire de travail fondé sur la confiance qui ne supprime pas les avantages de ce modèle. Il convient de confier à l'OFPER une fonction de contrôle correspondant à ses attributions en matière de gestion centrale du personnel.

Le Conseil fédéral considère que le contrôle du respect des dispositions régissant la durée du travail dans le cadre de l'HTC est suffisamment assuré par la responsabilité personnelle des collaborateurs et la responsabilité gestionnelle de leurs supérieurs. La marge de manœuvre réservée aux employés dans l'application de l'HTC laisse la possibilité de travailler beaucoup certains jours et moins d'autres jours, ce qui permet de respecter les 45 heures de la durée maximale de la semaine de travail en moyenne annuelle. Un contrôle plus sévère impliquerait d'importants frais administratifs, réduisant à néant l'un des grands avantages de l'HTC. Le Conseil fédéral est convaincu que l'information du personnel mentionnée plus haut aura les effets escomptés en sensibilisant les collaborateurs aux avantages et aux contraintes du modèle.

Dans cette perspective, le Conseil fédéral estime qu'un contrôle exercé par l'OFPER n'est pas indiqué. Cette surveillance serait d'une part difficile à mettre en place et d'autre part très coûteuse.

Recommandation 6: Garantie du financement de l'horaire de travail fondé sur la confiance

La CdG-N invite le Conseil fédéral à assurer le financement de l'horaire de travail fondé sur la confiance à moyen et long termes également.

L'introduction de l'HTC pour les cadres des classes de salaire 24 à 38 ainsi que le versement d'une compensation annuelle sous la forme d'une indemnité en espèces représentant 5 % du salaire a conduit à une augmentation de 20 millions de francs du

crédit affecté aux salaires. Selon le DFF, ces deux mesures ont également eu pour effet d'accroître le volume de travail de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral estime que les coûts supplémentaires occasionnés (35 millions de francs au total) constituent un gain d'efficacité évalué à 10 millions de francs et ont permis la suppression d'heures supplémentaires et de jours de vacances représentant 6 millions de francs. L'estimation initiale des coûts était basée sur un nombre de collaborateurs d'un peu plus de 3000 qui auraient appliqué l'HTC. Ce nombre n'a pas été atteint puisqu'à la fin de 2011, quelque 2300 employés étaient soumis à ce modèle de travail. Le financement de l'HTC est assuré et il n'y a pas lieu de prendre de mesures supplémentaires.

Recommandation 7: Contrats de travail des employés soumis à l'horaire de travail fondé sur la confiance

La CdG-N invite le Conseil fédéral à soumettre à un expert la question de l'adaptation des contrats de travail des employés soumis (obligatoirement ou facultativement) à l'horaire de travail fondé sur la confiance.

Les contrats de travail du personnel de l'administration fédérale ne peuvent être modifiés qu'avec l'accord des deux parties. Si la personne concernée n'est pas d'accord avec la modification, l'employeur doit résilier son contrat et lui soumettre un contrat modifié. L'art. 12, al. 6 et 7, de la LPers mentionne de manière exhaustive les cas dans lesquels le contrat de travail peut être résilié. L'intégration de l'HTC dans le contrat de travail n'en fait pas partie. L'accord du collaborateur concerné est donc indispensable. Ainsi, les employés rangés dans les classes de salaire 30 à 38 pourraient refuser d'appliquer l'HTC, alors que l'art. 64a LPers prévoit au contraire qu'ils ont l'obligation de s'y soumettre.

Une intégration systématique de l'HTC dans les contrats de travail représenterait un gros investissement et les deux parties y perdraient en flexibilité. Toute nouvelle modification de l'horaire de travail appliqué exigerait l'accord des deux parties. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que l'adaptation des contrats de travail demandée par la CdG-N n'est pas réalisable. Le taux d'occupation figurant dans le contrat, associé à l'information des collaborateurs mentionnée plus haut, est suffisant d'un point de vue juridique pour garantir le respect des droits des employés en relation avec l'HTC.