



Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

22.xxx

Rapport du 23 mai 2022 de la Commission de gestion du Conseil des États « Transformation de l'AFD en OFDF : aspects légaux et opportunité »

Avis du Conseil fédéral

du ...

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 23 mai 2022 de la Commission de gestion du Conseil des États « Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité ».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

Contexte

L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), nommée Administration fédérale des douanes (AFD) jusqu'au 1^{er} janvier 2022, se trouve actuellement dans un processus de transformation complète, qui a pour but d'améliorer l'efficacité des tâches accomplies dans le cadre de son mandat. La révision totale du droit douanier permettra de réaliser, sur des bases légales adaptées, la simplification et la numérisation de tous ses processus à travers le programme DaziT et la transformation organisationnelle, qui permettra une nouvelle agilité dans le déploiement des collaborateurs sur le terrain pour exécuter leurs tâches de contrôle.

Les commissions de gestion (CdG) ont chargé la sous-commission DFF/DEFR de la CdG du Conseil des États (CdG-E) de procéder à des clarifications concernant les aspects légaux et l'opportunité de la réorganisation de l'AFD, notamment en raison d'informations portées à leur connaissance par des partenaires sociaux de l'AFD et de différentes critiques formulées dans une série d'articles publiée par un média suisse.

La sous-commission DFF/DEFR s'est donc penchée sur la légalité et l'opportunité de trois mesures spécifiques particulièrement importantes de la transformation de l'AFD en OFDF : nouveau profil professionnel, nouvelle structure régionale et fusion de la douane et du Corps des gardes-frontière et changement de nom de l'unité administrative. Elle a néanmoins jugé qu'elle ne disposait pas du recul nécessaire pour analyser ces mesures sous l'angle de l'efficacité. Elle s'est également penchée sur les mesures d'accompagnement du personnel dans le cadre de la transformation culturelle liée à la transformation organisationnelle. Pour la rédaction de son rapport, la sous-commission s'est appuyée sur des auditions réalisées avec le chef du Département fédéral des finances (DFF), le Directeur et la Directrice suppléante de l'AFD mais également avec les partenaires sociaux et d'anciens collaborateurs de l'AFD. Elle a également demandé à l'AFD de rédiger un rapport sur ces questions. La sous-commission a remis son rapport à la CdG du Conseil des États (CdG-E), qui l'a adopté le 23 mai 2022 et a invité le Conseil fédéral de prendre position d'ici au 23 septembre 2022 sur ses recommandations.

Avis du Conseil fédéral

Généralités

Le Conseil fédéral a pris acte du rapport de la CdG-E. Il a également pris acte du fait que la sous-commission chargée de l'examen et de la rédaction du rapport a estimé qu'elle n'avait pas le recul nécessaire pour examiner, parallèlement à la légalité et à l'opportunité des mesures étudiées, l'efficacité de ces mesures. En effet, si le Conseil fédéral admet que la plupart des mesures examinées n'ont été mises en œuvre, en tout ou partie, que depuis relativement peu de temps, la CdG-E reconnaît qu'elles se fondent toutes sur des stratégies détaillées et datant de plusieurs années, parfois même

commandées à des acteurs externes à la Confédération. Pour cette raison, le Conseil fédéral regrette que l'efficacité, anticipée ou prévue et sous réserve d'une vérification ou d'un examen subséquent, n'ait pas été abordée dans le rapport, alors même qu'elle a fait partie intégrante des discussions et se trouve au cœur des réflexions et documents remis par l'OFDF pour la rédaction du rapport. Ceci est d'ailleurs reflété par la première phrase du rapport, qui souligne que le but de la transformation actuelle de l'OFDF est d'améliorer l'efficacité dans l'exécution de son mandat. Une analyse de l'efficacité aurait selon le Conseil fédéral permis une meilleure compréhension de l'opportunité de certaines mesures, bien que l'efficacité ne saurait primer la légalité des mesures.

Eléments spécifiques de la réorganisation

La CdG-E s'est concentrée au ch. 3 de son rapport sur trois mesures spécifiques de la réorganisation, qu'elle estime comme particulièrement importantes, et a émis différents constats et appréciations, sur lesquels le Conseil fédéral souhaite également prendre position brièvement, avant de prononcer en détail sur les recommandations que la CdG-E lui a directement adressées.

Les événements récents (pandémie de COVID-19, guerre en Ukraine, mouvements migratoires) ont montré que l'OFDF a besoin d'une forme d'organisation agile et de collaborateurs pouvant être mobilisés de manière flexible. L'OFDF doit être en mesure de fixer des priorités dans ses trois principaux domaines de contrôle (à savoir les personnes, les marchandises et les moyens de transport) en fonction de la situation.

Nouveau profil professionnel

S'agissant du nouveau profil professionnel, le rapport de la CdG-E se concentre sur la nouvelle formation et la mention encore explicitement prévue du Corps des gardes-frontière (Cgfr) dans le droit douanier actuel.

Le Conseil fédéral tient à souligner que du point de vue de la légalité, la CdG-E a estimé que l'OFDF a effectivement la compétence de définir le contenu de la formation et du profil professionnel de ses collaborateurs, en vertu de l'art. 235 de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD)¹. La formation des aspirants selon ce nouveau profil a débuté août 2021 et la formation continue des collaborateurs existants en janvier 2022 : elles doivent être en accord avec les tâches des entités composant l'OFDF conformément aux bases légales en vigueur. C'est le cas, puisqu'il a été précisé que les aspirants formés selon le nouveau profil sont considérés comme des gardes-frontière jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit douanier. Leur avenir professionnel et la continuité de leur engagement au service de l'OFDF est donc assuré indépendamment des résultats du débat parlementaire.

La CdG-E considère par ailleurs que des décisions fondamentales concernant la formation du personnel ont été prises, alors même que le Parlement doit encore se pro-

¹ RS 631.01

noncer sur l'abrogation des dispositions correspondantes du droit actuel, qui mentionne explicitement le Cgfr aux art. 91, 106, 110^e et 112 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)², ce qui pourrait s'avérer problématique pour l'OFDF en cas de modification du projet par le Parlement. Or, le Conseil fédéral ne partage pas entièrement cette analyse. La décision de conduire conjointement la douane et le Cgfr dans le Domaine de Direction Opérations et d'uniformiser les structures régionales de conduite visait à abattre les silos organisationnels et demeure, jusqu'au vote de la loi, une proposition de l'OFDF et du Conseil fédéral au Parlement permettant de profiter de la flexibilité offerte par la nouvelle agilité organisationnelle. Si le Parlement devait décider de mentionner explicitement le Cgfr dans le nouveau droit douanier, les gardes-frontière auraient un nouveau profil professionnel aux compétences conformes avec la décision des Chambres fédérales. Le fait de parler à l'avenir des « collaborateurs de l'OFDF » plutôt que de collaborateurs de la douane ou du Cgfr représente donc une proposition de mise en œuvre de l'agilité acquise, grâce au nouveau profil de spécialiste en douane et sécurité des frontières.

Nouvelle structure régionale et conduite conjointe de la douane et du Corps des gardes-frontière

Concernant la modification de la structure régionale et la conduite conjointe de la douane et du Cgfr dans un domaine de direction (« fusion » dans le rapport de la CdG-E), le Conseil fédéral souligne que le rapport ne soulève pas de problème d'un point de vue de la légalité mais seulement de l'opportunité politique d'un changement si radical dans l'organisation de l'OFDF avant même le début des discussions parlementaires sur la révision de la LD. D'une part, le Conseil fédéral tient à rappeler que la transformation de l'OFDF vise un gain en efficacité dans la mise en œuvre du mandat de l'office. Ainsi, cette décision de conduire les deux unités conjointement et de mettre en œuvre graduellement un organigramme conforme à la nouvelle structure organisationnelle, notamment avec le Domaine de Direction Opérations, avait pour but de d'habituer progressivement les collaborateurs à travailler de manière plus proche et de créer un sentiment d'appartenance et une culture commune. Il ne s'agit en aucun cas d'une mainmise politique sur une décision future du Parlement. D'autre part, le Conseil fédéral souligne que la modification de la structure régionale s'inscrit dans une logique de l'élimination des structures superposées et non identiques, afin de créer un découpage régional uniforme pour le Cgfr et la douane. Il estime, comme le relève le rapport, qu'en considération de la cascade de de compétences définie dans la législation actuelle, on aurait pu prendre en compte l'ordonnance du Conseil fédéral avant celle du DFF, l'OFDF n'a pas opéré un changement radical de l'organisation avec sa nouvelle structure régionale, contrairement à ce que suggère la CdG-E. Par ailleurs, comme mentionné précédemment, le Conseil fédéral souligne que quoi que le Parlement décide quant à l'art. 91 LD dans le droit douanier révisé, la nouvelle organisation de l'OFDF ne sera pas problématique, puisque le Cgfr demeure actuellement une entité distincte de la douane, bien qu'au sein d'un même domaine de direction. Le Conseil

² RS 631.0

fédéral s'est d'ailleurs déjà exprimé sur la question dans sa réponse à l'interpellation 21.3421 Rytz « L'AFD agit-elle actuellement de manière illégale? »³.

Enfin, le Conseil fédéral tient à rappeler que les chefs de département définissent les grandes lignes de l'organisation des offices rattachés à leur département et que les directeurs d'office définissent l'organisation détaillée de leurs offices (art. 43, al. 4 et 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴. L'art. 27 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵ prévoit par ailleurs que les unités administratives examinent périodiquement et systématiquement leur organisation en appliquant le critère de la nécessité et les principes fixés aux art. 11 (principes régissant l'activité administrative) et 12 (principes régissant la direction de l'administration) et qu'elles pourvoient le cas échéant aux adaptations et aux suppressions qui s'imposent. Ainsi, la réorganisation interne de l'organigramme d'un office, à l'exception de la mention explicite du Cgfr dans le droit douanier pour l'OFDF, est une adaptation relevant de la compétence du chef du DFF ou de la Direction de l'OFDF, et non du Parlement. Il va sans dire que ces compétences organisationnelles ne s'appliquent pas aux éléments qui seront soumis au Parlement dans le cadre de la révision du droit douanier mais dans le cas d'espèce à la décision de conduire de manière conjointe la Douane et le Cgfr et d'harmoniser la structure régionale de l'OFDF.

Changement de nom

Concernant le changement de nom de l'AFD en OFDF, le Conseil fédéral souligne que le rapport de la CdG-E considère que la légalité de la mesure est incontestée. C'est l'opportunité d'avoir soumis le changement de nom au Conseil fédéral deux ans avant qu'il ait effet, et son entrée en vigueur avant la transmission du projet de révision totale de la LD au Parlement, que la CdG-E estime incompréhensible.

Le Conseil fédéral tient tout d'abord à préciser que le changement de nom de l'office n'est pas directement lié à la révision totale de la LD, ou conditionné par elle, mais s'inscrit plutôt dans le processus de transformation globale. La réflexion derrière ce changement était de mieux refléter le mandat de l'AFD dans son nom, puisque ce mandat énonce lui-même que l'actuel OFDF a une palette de tâches si large qu'elle dépasse le domaine de la douane (cf. art. 14 de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances⁶. La mention explicite de la « sécurité des frontières » parallèlement à administration des douanes reflète donc mieux cette réalité et aurait donc pu, hypothétiquement, être présentée et décidée par le Conseil fédéral bien avant le début de la transformation de l'office. D'autre part, ce changement a également été opéré selon la logique d'abattement des silos organisationnels et de création d'une nouvelle culture de travail commune entre les collaborateurs de la douane et les collaborateurs du Cgfr, qui demeurera une réalité indépendamment des délibérations concernant la révision totale de la LD.

³ www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia vista > 21.3421

⁴ RS 172.010

⁵ RS 172.010.1

⁶ RS 172.215.1

Enfin, concernant le délai de deux ans entre la proposition au Conseil fédéral et l'entrée en vigueur des bases légales autorisant le nouveau nom, le Conseil fédéral souligne qu'il était nécessaire pour planifier et organiser toutes les procédures et occurrences du nom dans le paysage informatique de l'AFD, mais également sur les uniformes et le matériel utilisé par l'office et ses quelques 4700 collaborateurs.

Concernant les recommandations de la CdG-E, le Conseil fédéral prend position comme suit:

Recommandation 1: Respect de la marge de manœuvre du législateur

Le Conseil fédéral devra s'assurer que des collaborateurs de la douane civile ne portent pas l'arme et l'uniforme avant même l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

Le Conseil fédéral devra s'assurer que le nombre de personnes chargées de tâches de sécurité, avec arme et uniforme, et habilitées à consulter des données sensibles ne soit pas accru nettement avant même l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

Le Conseil fédéral accepte la deuxième partie de cette recommandation et considère qu'elle ne nécessite pas de mesure particulière pour assurer sa mise en œuvre. Il est évident pour le Conseil fédéral que le l'OFDF travaille selon les bases légales en vigueur.

Actuellement, tous les collaborateurs de l'OFDF travaillant dans le Domaine de Direction Opérations portent un uniforme ou des vêtements de service. Les douaniers portent déjà depuis des années des vêtements de service ou des uniformes dans le cadre de leur activité de contrôle. La base légale correspondante se trouve aux art. 18 et 21 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁷, 70 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)⁸ et 12 de la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte⁹.

Par ailleurs, le personnel de l'OFDF autre que celui du Cgfr peut être armé conformément à l'art. 228 OD:

- le personnel de la division principale Antifraude douanière (let. a);
- le personnel engagé dans le trafic touristique (let. b);
- le personnel des équipes mobiles affecté aux contrôles sur le territoire douanier ou à domicile (let. c).

Les collaborateurs de l'Antifraude douanière ont été armés sur la base de cette disposition. Un armement allant au-delà de ce qui est prévu à l'art. 228 OD est exclu jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit douanier.

L'accès aux données sensibles continue de se faire conformément aux bases légales existantes et est généralement réservé aux membres du Cgfr; le fait d'être en uniforme ou armé n'y change rien. Ce point montre par ailleurs les limites du droit actuel. Les

⁷ RS 172.220.1

⁸ RS 172.220.111.3

⁹ RS 364

accès sont liés à l'appartenance à la douane ou au Cgfr et ne tiennent pas compte de la nécessité effective de l'accès en raison du travail effectué.

Compte tenu du titre de la recommandation, le Conseil fédéral souligne que ces éléments demeureront garantis selon la volonté exprimée par le législateur dans le cadre des délibérations sur le projet de révision totale de la LD.

Recommandation 2 : Mise en place à temps des bases légales nécessaires

Le Conseil fédéral devra s'assurer, en cas de réorganisation de grande envergure, que les bases légales nécessaires seront arrêtées à temps et que la liberté du législateur ne sera pas entravée par les mesures de réorganisation déjà prises.

Recommandation 3 : Information sur les mesures organisationnelles faisant suite à des projets informatiques d'importance

La CdG-E invite le Conseil fédéral à informer l'Assemblée fédérale de manière transparente et plus détaillée, dans le cadre de ses messages, sur les mesures organisationnelles qui résultent de projets informatiques d'importance.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il est nécessaire de tenir compte à temps du cadre légal et des procédures nécessaires pour son adaptation et accepte par conséquent ces deux recommandations. Il tient cependant à souligner les éléments suivants: toute réorganisation ou projet informatique de grande envergure, particulièrement les transformations numériques, nécessitent un degré d'agilité élevée afin de s'adapter aux besoins du projet lui-même et aux nouvelles possibilités développées au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme. Sans cette agilité et la possibilité de faire évoluer un projet d'une telle importance en cours d'implémentation, de telles transformations ne seraient pas compatibles avec une gestion de projet moderne. Dans le cas d'espèce, la CdG-E reproche au Conseil fédéral de n'avoir pas été suffisamment précis dans le message relatif au programme DaziT10, concernant les conséquences organisationnelles de la transformation de l'AFD. Pourtant, comme le relève le rapport de la CdG-E, ledit message faisait état d'une transformation profonde, y compris des profils professionnels. Dès lors, le Conseil fédéral estime, qu'au moment de la transmission du message au Parlement, compte tenu des informations disponibles et des stratégies déjà développées par l'AFD en 2017-2018, le texte était transparent et mentionnait les conséquences prévues¹¹. Néanmoins, le projet de transformation a ensuite évolué de manière au fur et à mesure des réflexions menées, des notes de discussions soumises à l'administration en consultation des offices et au Conseil fédéral mais aussi et surtout des expériences faites sur le terrain et des discussions menées dans le cadre de nombreux groupes de travail avec des collaborateurs. Ce sont tous ces éléments qui ont dessiné le projet de transformation globale et l'ont adapté de manière agile et évolutive. Le Conseil fédéral tient donc à souligner qu'il n'a jamais caché des informations ni ne les a pas détaillées davantage à dessein, mais qu'il a toujours informé ouvertement le Parlement du projet. Le Conseil fédéral est conscient qu'au cours d'une telle évolution le cadre légal doit faire l'objet d'une évaluation en continu.

¹⁰ Message du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT), FF 2017 1567

¹¹ FF 2017 1567, 1570 s., 1576, 1589 s., 1593 s., 1596 s., 1627, 1631 s., 1639

Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime qu'aucune mesure précise de mise en œuvre n'est nécessaire. Il renvoie toutefois à son rapport du 3 décembre 2021 « Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux préliminaires » en exécution du postulat 19.4093 Vitali du 23 septembre 2019¹², dans lequel il indique comment il entretient et entend entretenir le dialogue avec le Parlement. Il est et demeurera attentif aux éléments évoqués dans ces recommandations lors de projets futurs, tout en leur garantissant l'agilité nécessaire à leur mise en œuvre évolutive et adaptée aux besoins des projets concernés. Sur recommandation du Contrôle fédéral des finances¹³, il examine déjà comment renforcer le suivi législatif de tels projets à un stade plus précoce.

Conséquences de la réorganisation pour le personnel

En ce qui concerne les conclusions de la CdG-E sur les conséquences de la réorganisation pour le personnel de l'OFDF, le Conseil fédéral salue le fait que la CdG-E a choisi de ne pas trancher entre les avis divergents des partenaires sociaux et de la Direction de l'OFDF sur les mesures de communication et d'accompagnement du personnel. Au ch. 4 de son rapport, la CdG-E fait état de beaucoup d'éléments en faveur de l'OFDF, notamment en ce qui concerne la communication, interne et avec le chef du DFF et le Conseil fédéral, les enquêtes de l'Office fédéral du personnel, les chiffres relatifs à la fluctuation du personnel, l'absence de problématiques concrètes signalées à la Direction, et le fait que les conséquences pour le personnel ont été identifiées dans les travaux de préparation relatifs à la transformation culturelle. À l'opposé, selon le rapport, des audits d'anciens collaborateurs et des partenaires sociaux font état de nombreux d'incertitudes pour le personnel voire d'une situation qui a été et demeurerait encore problématique au sein de l'OFDF.

A la lumière de ces éléments, le Conseil fédéral tient à rappeler que tout processus de transformation d'une telle ampleur comporte inévitablement des incertitudes et de nombreuses interrogations. De même, on comprend aisément que face à de tels changements, des craintes puissent naître au sein du personnel. Néanmoins, il tient également, comme au chapitre précédent, à rappeler qu'une transformation numérique, comme celle de l'OFDF, est un processus agile et évolutif, qui comporte un certain nombre de décisions et d'adaptations, qui ne peuvent se faire qu'en cascade en raison de leur interdépendance. Même si le besoin d'une information rapide et transparente est compréhensible et que le Conseil fédéral le comprend, on ne peut ignorer que la communication de faits qui ne sont pas encore définitivement connus ou qui ne sont pas encore clairs peut conduire à une incertitude encore plus grande. Le Conseil fédéral ne souhaite pas non plus trancher sur une telle question dans le cas d'espèce, car il estime que ce n'est pas l'objet du présent avis. Cependant, si de nombreux détails n'étaient pas connus du personnel de l'AFD au début de la transformation, le Conseil

¹² www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

¹³ Projet informatique clé DaziT - Administration fédérale des douanes- Rapport du 8 septembre 2021- Recommandation 1: www.efk.admin.ch > Publications > Economie- administration > Projets informatiques clés > Archives > Projet informatique clé DaziT

fédéral considère que les éléments principaux, à savoir que le profil professionnel serait modifié et que la future organisation serait plus agile pour gagner en efficacité, grâce aux nombreuses ressources libérées par le programme DaziT pour les contrôles ou en partie réduites, ont été communiqués en toute transparence. De même, il était clair pour le Conseil fédéral que le port de l'arme ne serait obligatoire pour aucun collaborateur et que des solutions individuelles seraient trouvées pour les personnes qui ne souhaitaient pas être armées. Néanmoins, la planification d'entretiens individuels a effectivement entraîné une période de carence qui a pu être préoccupante pour les collaborateurs jusqu'à ce qu'ils aient connaissance des détails et des conséquences de leur choix.

Concernant la recommandation 4, le Conseil fédéral prend position comme suit:

Recommandation 4 : Élargir le champ d'application du plan social de la Confédération ou élaborer un processus analogue pour les réorganisations d'importance

La CdG-E invite le Conseil fédéral à étudier l'opportunité d'élargir le champ d'application du plan social de la Confédération ou d'élaborer un processus analogue s'appliquant aux réorganisations impliquant des conséquences importantes pour le personnel.

Les réorganisations et les restructurations sont indispensables pour que l'administration puisse remplir les attentes élevées du monde politique, de la société et des milieux économiques. La Confédération s'attache à appliquer des mesures de réorganisation et de restructuration socialement supportables et économiquement rationnelles. Elle met en œuvre tous les moyens nécessaires pour que les collaborateurs concernés continuent de travailler au sein de l'administration fédérale. Ces derniers sont cependant tenus de contribuer activement aux mesures qui sont prises afin de leur permettre d'y rester.

En plus du plan social qui s'applique aux employés bénéficiant d'un contrat de travail de durée indéterminée au sens de l'art. 1 OPers, en cas de restructuration ou de réorganisation entraînant la résiliation des rapports de travail d'au moins cinq employés ou la suppression d'au moins cinq postes, la Confédération dispose d'instruments susceptibles d'être mis en œuvre lors de restructurations ou de réorganisations ne donnant pas lieu à des licenciements collectifs.

Ces prestations de l'employeur pour assurer la protection sociale du personnel en cas de restructuration, de réorganisation ou de résiliation d'un commun accord des rapports de travail étaient autrefois qualifiées de réorganisations offrant des perspectives au personnel. Aujourd'hui, les art. 104 à 106a OPers constituent le cadre de l'ensemble des prestations applicables par l'employeur lors de restructurations ou de réorganisations dans l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral estime que les instruments susmentionnés garantissent que les différents processus de changement, réorganisations et restructurations pourront être mis en œuvre de manière cohérente et selon les mêmes critères au sein de l'administration fédérale. Ces instruments fournissent en outre une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir à des situations ou à des aspects spécifiques et élaborer des solutions adéquates.

Sur mandat du Conseil fédéral, le DFF a en outre élaboré en 2021 un plan global de réorganisation qui vise à accompagner l'évolution du monde du travail. Ce plan décrit, à la manière d'un guide pratique, les conditions de réalisation, le déroulement, les responsabilités des parties prenantes, la participation aux travaux et les incitations à la mise en œuvre d'un projet de réforme tel que celui qui vise à introduire des formes de travail flexibles dans l'administration fédérale. Un réseau interne à l'administration fédérale fait en outre office de point de contact afin de mettre à la disposition des parties intéressées une expertise en matière de gestion du changement.

Comme le souligne le rapport de la CdG-E, il est essentiel que le dialogue avec le personnel et ses organisations ait lieu suffisamment tôt et de manière systématique et que les éventuelles mesures d'accompagnement soient définies au début de la réorganisation. Le Conseil fédéral est d'avis que les exigences de la recommandation 4 sont remplies et qu'il n'est donc pas nécessaire d'agir.