



12.3645

**Postulat de la Commission de gestion du CN
Pilotage de la politique du personnel (2).
Examen d'une application du modèle de
l'horaire de travail fondé sur la confiance
basée sur la fonction**

Rapport

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Définition de l'horaire de travail fondé sur la confiance (HTC).....	3
3	Evolution dans l'administration fédérale.....	3
4	Données statistiques.....	4
5	Définitions possibles du champ d'application.....	4
5.1	Définition basée sur la fonction	5
5.2	Définition basée sur la hiérarchie	5
5.3	Définition basée sur l'appartenance à la direction	6
6	Digression	6
7	Conclusion	6

1 Introduction

Le 23 octobre 2009, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a terminé son inspection intitulée «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs». Au vu des travaux entrepris et de l'évolution apparue dans le domaine de la politique du personnel de la Confédération, elle a décidé d'effectuer en 2011 un suivi de son inspection, en se concentrant sur le modèle d'horaire de travail fondé sur la confiance de la Confédération.

Après son rapport du 25 novembre 2011 au Conseil fédéral et l'avis de celui-ci du 22 février 2012, la CdG-N a chargé le Conseil fédéral, dans un postulat du 19 juin 2012¹, de lui présenter un rapport dans lequel il examinerait la possibilité que le modèle de l'horaire de travail fondé sur la confiance soit basé sur la fonction plutôt que sur la classe salariale.

Le Conseil fédéral a jugé qu'un tel changement de système n'était pas indiqué et proposé, par décision du 22 août 2012, de rejeter le postulat.

Le Conseil national a rejeté cette proposition et transmis le postulat.

2 Définition de l'horaire de travail fondé sur la confiance (HTC)

Il n'existe pas de définition en droit du travail de l'horaire de travail fondé sur la confiance.

Cette notion décrit une forme d'assouplissement, où l'employeur renonce à imposer des heures de travail régulières et à enregistrer la durée du travail effectué. Les collaborateurs sont seuls responsables de décider, sur la base des objectifs fixés, quand et combien de temps ils travaillent par jour.

3 Evolution dans l'administration fédérale

Jusqu'à la fin de 2008, les directives de l'Office fédéral du personnel (OFPER) du 16 décembre 2003 réglementaient l'horaire de travail fondé sur la confiance. Conçu pour les fonctions de cadres, il n'était guère répandu. Il n'était pas non plus particulièrement attrayant par rapport aux autres modèles d'horaire de travail, offrant pour toute compensation cinq jours de congé supplémentaires.

Le Conseil fédéral a introduit au 1^{er} janvier 2009 un modèle adapté d'HTC dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)². Depuis lors, les collaborateurs reçoivent en compensation des heures d'appoint, des heures supplémentaires ou du solde positif de l'horaire mobile, une majoration représentant 5 % du salaire annuel. En accord avec le supérieur hiérarchique, l'indemnité peut consister, à titre exceptionnel, en dix jours de compensation ou en une bonification de 100 heures sur un compte pour congé sabbatique.

Ce modèle d'horaire de travail est obligatoire pour les cadres supérieurs à partir de la classe de salaire 30³, et facultatif pour les cadres intermédiaires rangés dans les classes 24 à 29⁴. L'accord exigé des supérieurs hiérarchiques garantit que dans cette dernière catégorie, l'HTC soit compatible tant avec les besoins du service qu'avec la personnalité du

¹ Postulat 12.3645 / Pilotage de la politique du personnel (2). Examen d'une application du modèle de l'horaire de travail fondé sur la confiance basée sur la fonction.

² RS 172.220.111.3, art. 64a OPers.

³ Cadres dirigeants, techniques ou chefs de projet, salaire visé de 198 866 francs (état: 2013).

⁴ Cadres dirigeants, techniques ou chefs de projet, salaire visé: entre 145 932 et 185 338 francs (état: 2013).

collaborateur.

Cette subdivision repose sur la structure des plans d'assurance dans la prévoyance professionnelle et a fait ses preuves jusqu'ici dans la pratique.

4 Données statistiques

Les valeurs moyennes indiquées ci-après se fondent sur une enquête de juin 2013.

Nombre de collaborateurs avec ou sans HTC:

Collaborateurs	avec HTC ⁵	sans HTC
nombre moyen	2624	31 458

Nombre de collaborateurs avec HTC obligatoire (classes de salaire 30 à 38):

Collab.	ChF	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DEFR	DETEC	total
nombre	8	298	66	54	105	95	73	70	769

Nombre de collaborateurs avec HTC facultatif (classes de salaire 24 à 29):

Collab.	ChF	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DEFR	DETEC	total
nombre	33	484	193	99	686	206	114	40	1855

Dans l'administration fédérale, quelque 7,7 % des collaborateurs travaillent sous le régime de l'HTC. Cela représente 100 % des catégories de cadres supérieurs et du plus haut niveau, où ce modèle est obligatoire, et 21 % des cadres intermédiaires, pour qui l'HTC est facultatif. Le second chiffre montre que l'HTC est employé de façon ciblée et réfléchie. Ce résultat devrait légèrement varier dès 2014, où l'administration fédérale ne proposera en principe plus que l'horaire à l'année et l'HTC.

Pour des raisons d'exploitation uniquement, les départements pourront encore proposer l'horaire mobile lié au système de menus. On devrait trouver de tels menus surtout dans les exploitations du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS), ainsi qu'à l'Administration fédérale des douanes (AFD), faisant partie du Département fédéral des finances (DFF).

5 Définitions possibles du champ d'application

Le champ d'application de l'HTC peut être défini à l'aide de différents critères. Le modèle que la CdG-N souhaite faire examiner fait partie des modèles qui ont déjà été analysés par l'administration fédérale.

⁵ Collaborateurs faisant partie des classes de salaire 24 à 38.

5.1 Définition basée sur la fonction

La CdG-N demande dans son postulat d'examiner un modèle d'HTC basé sur la fonction plutôt que sur la classe salariale. Ce modèle figurait déjà au cœur des discussions dans l'administration fédérale, mais a été rejeté pour les raisons suivantes.

Avant le passage, intervenu au 1^{er} janvier 2002, du statut des fonctionnaires à la loi sur le personnel de la Confédération, l'ordonnance concernant la classification des fonctions réglementait le nom des fonctions, avec la fourchette de classification applicable. Par conséquent, les profils de fonction au sein des divers départements pouvaient être précisément situés et leur importance concrète estimée à partir de leur dénomination.

Depuis l'abrogation de cette ordonnance, les unités administratives jouissent d'une grande liberté pour désigner leurs fonctions. Les seules pour lesquelles certaines conditions doivent être réunies sont: directeur, directeur suppléant et sous-directeur. Ainsi, le titre de directeur ne peut être donné qu'aux directeurs d'office – il en va de même pour le titre de directeur suppléant. Quant au titre de sous-directeur, il est conféré par les départements et non par les unités administratives.

Par contre, la position hiérarchique et l'importance concrète ne jouent aucun rôle dans la désignation des autres profils de postes. Il s'ensuit que des fonctions au contenu identique et au statut hiérarchique similaire portent des noms différents, ou que des fonctions ayant le même nom correspondent à des profils de compétence et de responsabilité tout à fait différents. Le cas échéant, d'importantes différences de classification peuvent apparaître. L'absence de lien entre la valeur intrinsèque d'une fonction et son nom est frappante pour des appellations courantes. Ainsi, la fonction de chef de division sera rangée dans la classe de salaire 32 ou bien en dessous, selon le profil de poste. Il en va de même, plus bas dans la hiérarchie, pour un chef de section ou un spécialiste.

Faute de toute corrélation entre le nom d'une fonction, d'une part, et le profil du poste ou sa position dans la hiérarchie, d'autre part, l'approche définissant le champ d'application sur la base de la fonction assumée n'est pas adaptée à l'HTC.

5.2 Définition basée sur la hiérarchie

Le champ d'application de l'HTC défini sur la base de la hiérarchie permet une délimitation plus précise que le modèle décrit ci-dessus où il est défini sur la base de la fonction. A titre d'exemple, toutes les fonctions jusqu'au troisième échelon hiérarchique pourraient être associées à l'HTC.

Bien qu'elle semble intéressante au premier coup d'œil, cette variante présente de sérieux inconvénients. Par exemple, elle élargirait considérablement le cercle des postes auxquels s'appliquerait l'HTC. La fonction d'assistant d'un cadre de très haut niveau en ferait partie, mais pas des fonctions spécialisées ou de conduite exigeantes, pour lesquelles de vastes compétences peuvent s'avérer nécessaires. Concrètement l'assistante du directeur d'un grand office, située au deuxième échelon hiérarchique, aurait la possibilité de travailler avec l'HTC, mais pas des responsables de domaine figurant au quatrième échelon hiérarchique et qui s'occupent de questions scientifiques délicates. Cette situation aberrante pénaliserait les grandes unités administratives, dont la gestion nécessite des structures organisationnelles pyramidales, comportant de nombreux échelons.

Une variante remplaçant l'échelon hiérarchique par l'échelon de conduite permettrait certes d'exclure de l'HTC les fonctions d'assistance, mais sans résoudre pour autant le problème des fonctions de spécialistes exigeant un bon niveau de qualification. Le cas échéant, leurs titulaires n'auraient pas accès à l'HTC, même lorsque leurs fonctions sont plus exigeantes et ont davantage d'impact que d'autres classées au troisième échelon de conduite.

5.3 Définition basée sur l'appartenance à la direction

Le modèle du champ d'application défini par l'appartenance à la direction est apparenté à la variante définie par la hiérarchie, à ceci près que son champ d'application est plus limité.

Les principaux problèmes liés à cette approche tiennent à l'absence de définition claire du concept de direction, ainsi qu'au faible nombre de personnes prises en compte. A supposer que les quelque 80 offices aient une direction formée de cinq membres chacun, seuls 400 collaborateurs auraient droit à l'HTC.

En outre, la composition des organes dirigeants des unités administratives répond à des critères très différents, allant de cercles restreints où chaque membre a des compétences de codécision étendues, jusqu'aux directions élargies formées de responsables de domaine, privés de toute compétence de codécision et assumant un rôle essentiellement consultatif.

Les différences susmentionnées, relevant de la pratique de classification des offices, se retrouvent au niveau des directions. Les compétences et responsabilités de leurs membres respectifs sont bien trop hétérogènes pour que l'appartenance à de tels organes convienne pour définir le champ d'application de l'HTC.

6 Digression

Le SECO a élaboré en 2012 un projet de révision de l'art. 73a de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail, prévoyant que les travailleurs disposant d'une grande marge de manœuvre dans la définition du contenu de leur travail et dans son organisation ainsi que d'un pouvoir de négociation vis-à-vis de leur employeur aient la possibilité de renoncer à enregistrer les horaires et la durée de leur travail.

Mais comme la définition d'un champ d'application basé sur ces critères s'avérait malaisée, le SECO a choisi, par analogie à la solution de l'administration fédérale, de prendre le montant du salaire comme critère de délimitation.

L'audition menée auprès des principaux acteurs de l'économie et des syndicats a toutefois révélé de profonds désaccords. Aussi le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a-t-il renoncé à soumettre le projet au Conseil fédéral.

La solution prenant comme critère de délimitation une limite de salaire ne sera sans doute pas abandonnée mais complétée par d'autres critères, à l'instar de l'autonomie dans l'organisation de l'emploi du temps ou le choix du genre d'activité exercée. On ne saurait toutefois comparer le champ d'application de la loi sur le travail avec l'administration fédérale, qui a ses propres spécificités.

7 Conclusion

Une définition du champ d'application de l'HTC basée sur l'intitulé de la fonction assumée ne convient pas pour l'administration fédérale, faute de lien entre le titre et le contenu des diverses fonctions, d'une part, et le statut dans la hiérarchie, d'autre part.

Quant aux variantes définissant le champ d'application par la hiérarchie ou par l'appartenance à la direction, elles aussi présentent de réels inconvénients.

Pour cette raison, l'administration fédérale a choisi le champ d'application basé sur les classes de salaire. Suivant ce modèle, le montant du salaire visé détermine l'appartenance ou non au cercle des ayants droit à l'HTC.

Cette délimitation permet de cerner un groupe de profils de fonction caractérisés par une

grande marge de manœuvre pour définir le contenu du travail et son mode d'organisation, ainsi que par des compétences décisionnelles étendues.

Ce n'est que dans ce modèle que les profils de fonction constituent un groupe relativement homogène de postes de cadres dirigeants, de cadres techniques ou de chefs de projet comparables au niveau des exigences. En outre, un tel modèle garantit une mise en œuvre claire et donc équitable dans toute l'administration fédérale.