



Berne, le 29 novembre 2023

Abus comportementaux dans les entités sous contrôle de la Confédération. Mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante.

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat 20.4342, CSEC-N, du 19 novembre 2020

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Situation initiale	3
2.1	Mandat	3
2.2	Portée du rapport	3
2.2.1	Abus comportementaux	3
2.2.2	Bases légales	4
2.2.3	Etablissements liés à la Confédération.....	4
2.2.4	Entités mandatées par la Confédération	5
2.3	Structure du rapport	5
3	Processus de signalement existants	6
3.1	Différents types de services	6
3.2	Tâches et prestations des services	7
3.3	Communication	7
4	Evaluation	8
4.1	Evaluation des processus existants.....	8
4.2	Evaluation de la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante.....	8
5	Conclusion	9

1 Résumé

Selon l'enquête mandatée par l'Office fédéral du personnel (OFPER) et réalisée auprès des responsables des ressources humaines (RH) des établissements liés à la Confédération, il ressort que ces établissements assument leurs responsabilités en matière de protection de l'intégrité personnelle des membres de leur personnel et ont mis en place des processus compatibles avec leurs besoins. En raison de la diversité des structures des établissements liés à la Confédération, une cellule d'aide nationale indépendante pour le signalement de tout type d'abus (violence physique, psychique ou sexuelle, de mobbing ou d'abus de pouvoir) sur le lieu de travail ne pourrait pas offrir une gamme variée de solutions adaptées telles que celles déjà offertes par ces établissements. De surcroît, des chevauchements avec les solutions internes existantes pourraient avoir lieu et engendreraient des problèmes de manque de clarté au niveau de l'offre globale, en raison de la multiplication des offres. Finalement, une cellule d'aide nationale indépendante risquerait d'affaiblir le principe de la responsabilité de l'employeur. Par conséquent, le Conseil fédéral estime que la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante pour signaler tout type d'abus sur le lieu de travail n'est pas un moyen pertinent pour lutter contre les comportements contraires au respect des droits à la protection de la personnalité au sein des établissements liés à la Confédération. Toutefois, diverses mesures peuvent être prises pour renforcer et optimiser les processus déjà en place.

2 Situation initiale

2.1 Mandat

Le 19 novembre 2020, le [postulat 20.4342 CSEC-N](#) «Abus comportementaux dans les entités sous contrôle de la Confédération. Mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante» a été déposé.

Le postulat charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport afin d'examiner l'opportunité de mettre en place une cellule d'aide nationale indépendante pour le signalement de tout type d'abus (violence physique, psychique ou sexuelle, de mobbing ou d'abus de pouvoir) sur le lieu de travail auprès de laquelle pourraient être signalés tous les abus survenus dans les établissements liés à la Confédération ou mandatés par elle. Dans ce rapport, il s'agit d'examiner la pertinence de la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante pour le signalement de tout type d'abus pour les établissements liés à la Confédération ou mandatés par elle et de proposer des recommandations. Le postulat a été adopté par le Conseil national le 1^{er} mars 2021.

2.2 Portée du rapport

Ce rapport évalue la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante où les personnes employées par les établissements liés à la Confédération pourraient signaler tout type d'abus comportemental sur le lieu de travail.

2.2.1 Abus comportementaux

Les abus comportementaux pris en compte dans ce rapport sont toutes les violences physiques, psychiques ou sexuelles, le mobbing et les abus de pouvoir sur le lieu de travail à l'encontre de toute autre personne. La brochure *Mobbing et autres formes de harcèlement*, publiée par le SECO, précise le point suivant: «il s'agit de comportements qui transgressent

les limites et s'en prennent à l'autre pour l'atteindre dans son estime de soi»¹. Ces comportements portent atteinte à l'intégrité personnelle.

2.2.2 Bases légales

L'obligation légale de l'employeur de protéger la santé des travailleurs est stipulée à l'art. 6, al. 1 de la loi sur le travail (LTr; RS 822.11). L'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs. Des structures de travail doivent être mises en place pour que toute personne employée se sente respectée et valorisée. L'interdiction de toute discrimination énoncée à l'art. 4 de la loi sur l'égalité (Leg; RS 151.1) et l'art. 328 du code des obligations (RS 220) imposent aux employeurs de prêter assistance aux victimes de harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Ceux-ci doivent ainsi prendre des mesures pour prévenir le harcèlement sexuel et agir lorsqu'un cas se présente. Ces obligations d'assistance s'appliquent également aux établissements de droit public et à ceux proches de la Confédération.

La loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) ne s'applique en principe pas au personnel des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration fédérale et auxquelles sont confiées des tâches administratives (art. 2, al. 2, let. d, LPers). Elle s'applique toutefois au personnel des Chemins de fer fédéraux (art. 2, al. 1, let. d, LPers, art. 15, al. 1, de la loi sur les Chemins de fer fédéraux [LCFF; RS 742.31] et art. 2, al. 2, let. d, LPers). En effet, les Chemins de fer fédéraux en tant qu'employeur au sens de la LPers (art. 3, al. 1, let. d, LPers) doivent, conformément à l'art. 4, al. 2, let. g, LPers, employer leur personnel de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social et mettre en œuvre les mesures propres à assurer la protection de la personnalité et de la santé ainsi que la sécurité au travail de leur personnel.

2.2.3 Etablissements liés à la Confédération

Dans le cadre de ce rapport, l'objectif principal est d'examiner la situation au sein des établissements liés à la Confédération. Sur le site Internet de l'Administration fédérale des finances (AFF) se trouve une vue d'ensemble de ces entreprises et établissements ainsi que la définition suivante: «La définition légale des entreprises et établissements de la Confédération pilotés par le Conseil fédéral selon les principes du rapport sur le gouvernement d'entreprise (37 principes directeurs) figure à l'art. 8, al. 5, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Sont visées selon cet article toutes les entités (1) qui ont une personnalité juridique, (2) qui n'appartiennent pas à l'administration fédérale centrale, (3) dont le capital et les voix sont détenus à titre majoritaire par la Confédération ou qui ont été créées par la législation fédérale, et (4) qui sont chargées de tâches administratives; s'y ajoute le domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF), qui n'a pas de personnalité juridique propre.»²

Les 22 établissements liés à la Confédération et sur lesquels ce rapport se concentre sont les suivants:

- La Poste Suisse
- Swisscom
- Chemins de fer fédéraux
- Skyguide
- RUAG MRO Holding SA

¹ Source : SECO Direction du travail - Conditions de travail (2014). [Mobbing et autres formes de harcèlement - Protection de l'intégrité personnelle au travail](#) [Brochure].

² Source : [Entreprises et établissements \(admin.ch\)](#) (consulté le 02.09.2022)

- RUAG International Holding SA
- Domaine des EPF
- Assurance suisse contre les risques à l'exportation
- Musée national suisse
- Institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic
- Pro Helvetia
- Institut fédéral de la propriété intellectuelle
- Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
- Institut fédéral de métrologie
- Institut suisse de droit comparé
- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
- Swiss Investment Fund for Emerging Markets
- Haute école fédérale en formation professionnelle
- Identitas
- Innosuisse
- Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
- Service suisse d'attribution des sillons

2.2.4 Entités mandatées par la Confédération

La notion d'entités mandatées par la Confédération peut revêtir de nombreuses formes. Le mandat d'exécution de tâches administratives peut être confié à différentes entités (par exemple: des établissements et des fondations de droit public, des sociétés anonymes de droit spécial, des coopératives de droit public, des concessionnaires de monopole, des particuliers chargés de tâches administratives, des fondations de droit privé) et peut prendre différentes formes (par exemple: délégation de tâches par la loi, concession, mandats de prestations, accréditation et certification).

L'annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1) indique une partie des entités qui accomplissent des tâches administratives pour la Confédération. L'AFF ne dispose pas d'une vue d'ensemble de toutes les entités mandatées par la Confédération. Il est toutefois possible de trouver dans la banque de données des subventions fédérales³ d'autres indications au sujet de ces entités. Les indemnités sont, par exemple, des prestations reçues par des bénéficiaires extérieurs à l'administration fédérale pour l'exécution de tâches prescrites par la Confédération ou déléguées par celle-ci. Cette banque de données contient des indications détaillées sur environ 494 subventions qui sont allouées par la Confédération⁴.

En raison des faits détaillés ci-dessus, les entités mandatées par la Confédération ne seront pas prises en compte dans ce rapport.

2.3 Structure du rapport

L'OFPER a mandaté le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale, BASS SA, pour mener une enquête auprès des 22 établissements liés à la Confédération. Les responsables des RH de ces établissements ont été priés de fournir des informations sur la situation actuelle au sein de leur établissement et sur l'évaluation des processus de signalement existants ainsi que leur appréciation sur la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante. C'est sur la base des réponses reçues que ce rapport a été rédigé. Le chapitre 3 présente les processus de signalement existants et le chapitre 4 indique

³ Lien : https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html

⁴ Date d'actualisation le 09.05.2023

l'évaluation des processus existants ainsi que l'appréciation de la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante.

3 Processus de signalement existants

Les résultats de l'étude, réalisée par BASS SA sur mandat de l'OFPER, indiquent que les 20 établissements liés à la Confédération ayant répondu au questionnaire disposent d'un service d'aide pour leur personnel.⁵

3.1 Différents types de services

Il existe différents types de services au sein des établissements liés à la Confédération. Certains d'entre eux ont mis en place des services pour leur personnel au niveau national, d'autres au niveau des unités (par exemple: régionales ou locales) et d'autres encore ont adopté d'autres formes. La grande majorité des établissements liés à la Confédération disposent d'au moins un service d'aide au niveau national. Parmi ces établissements, certains proposent une combinaison de services d'aide internes et externes. Une minorité des établissements interrogés ont soit des services d'aide internes soit des services d'aide externes.

Différents types de services internes au niveau national sont accessibles à l'ensemble du personnel des établissements liés à la Confédération dont quelques exemples sont indiqués ci-dessous:

- service des RH et/ou contact direct avec les responsables hiérarchiques et la direction
- service de conseil social
- service ou personnes de médiation internes
- service de *whistleblowing*, service de «*Care Management*»
- commission du personnel, commission de conciliation
- domaines du droit et/ou de la compliance
- *Critical Incident Stress Management*

Dans le cadre de l'enquête menée, les établissements liés à la Confédération ont indiqué des exemples de services externes au niveau national auxquels l'ensemble de leur personnel peut s'adresser. Ce sont, par exemple:

- les partenaires sociaux
- les services de *whistleblowing*
- les bureaux spécialisés
- les services de conseil en cas de mobbing ou d'aide aux victimes
- la Consultation sociale du personnel de l'administration fédérale (CSPers)

Il est à préciser que la CSPers offre un service gratuit aux employées et employés de l'administration fédérale. Elle propose ses services, contre facturation, également aux petites unités administratives décentralisées. Les conseillères et conseillers de la CSPers sont des spécialistes qualifiés qui travaillent de manière neutre et sont soumis au secret de fonction. La CSPers assure la réception, le triage et la transmission des signalements. En plus de conseiller et d'informer les personnes concernées, elle peut, si cela est souhaité, les accompagner tout au long du processus mis en place. Il existe diverses possibilités de contacter la CSPers, que ce soit de manière anonyme ou non.

⁵ Les établissements liés à la Confédération n'ayant pas répondu sont Innosuisse ainsi que le Swiss Investment Fund for Emerging Markets.

3.2 Tâches et prestations des services

En raison des différentes solutions et combinaisons de types de services proposés au sein des établissements liés à la Confédération, les responsabilités et les tâches relatives aux abus comportementaux sur le lieu de travail varient d'une organisation à l'autre. Les différentes tâches et prestations menées dans ce domaine consistent à :

- recevoir, traiter et trier les signalements;
- conseiller et informer sur les droits et obligations;
- accompagner les personnes concernées;
- mener des enquêtes et imposer des mesures disciplinaires;
- effectuer la prévention, la sensibilisation et la formation.

Les établissements liés à la Confédération mentionnent différentes manières de protéger les personnes concernées. Certains établissements ont, par exemple, mis en place des plateformes de signalement anonymes. La garantie de la confidentialité ou l'obligation de garder le secret pour les personnes responsables ou impliquées dans les processus est souvent mentionnée comme mesure de protection en cas de signalement.

Dans la plupart des cas, les premières personnes de contact pour recueillir les signalements sont les responsables hiérarchiques ou les responsables des RH. Certains établissements ont mis en place des services de conseil social internes ou ont créé des plateformes numériques de signalement anonymes pour collecter les informations et les transmettre aux services spécialisés compétents. De plus, nombreux établissements disposent d'un service d'aide pour le *whistleblowing*.

Pour faire suite aux entretiens de conseil, d'information ou de médiation, une enquête peut s'avérer nécessaire. Elle est généralement menée à l'interne par le personnel de domaines spécialisés (par exemple de la compliance, du droit ou des RH). Certains établissements font appel à des services de médiation ou d'enquête externes. Finalement, il ressort que dans des établissements interrogés, la direction, les responsables hiérarchiques, les RH ou de la compliance peuvent imposer des mesures disciplinaires, si une mauvaise conduite a été constatée.

L'enquête menée auprès des établissements liés à la Confédération révèle que les rôles des différents services d'aide sont clairement définis et que les prestations remplissent leurs objectifs.

Par contre, l'enquête menée n'a pas permis d'évaluer le professionnalisme des services d'aide existants ni de savoir dans quelle mesure les processus internes fonctionnent réellement.

3.3 Communication

Cette thématique est souvent abordée dans le cadre de sondages auprès du personnel. En effet, plusieurs établissements liés à la Confédération interrogent leur personnel sur leurs expériences liées aux abus comportementaux sur le lieu de travail dans le cadre des sondages du personnel. Dans certains établissements, les services ou unités identifiés comme critiques bénéficient ensuite d'une formation spécifique. L'analyse régulière du processus de gestion des conflits, qui permet de définir des mesures de prévention, est également une mesure mentionnée.

La communication de cette thématique au sein des établissements liés à la Confédération se fait notamment via l'Internet, l'Intranet, par le biais des informations données aux nouveaux membres du personnel, par des brochures, etc. Des formations et des ateliers pour les

responsables hiérarchiques et les cadres, des événements d'information générale et/ou spécifiques ainsi que des informations transmises par le biais des supérieurs hiérarchiques ou de parraineurs sont également des mesures de communication qui sont parfois mises en place.

4 Evaluation

Lors de l'étude réalisée par le bureau BASS SA, les responsables des RH des établissements liés à la Confédération ont été priés de fournir leur évaluation sur les processus existants au sein de leur établissement ainsi qu'une appréciation de la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante.

4.1 Evaluation des processus existants

Selon certains répondantes et répondants des établissements liés à la Confédération, les atouts des processus mis en place actuellement sont la diversité de l'offre interne et externe, notamment les services adaptés aux diverses exigences et structures des différents établissements, les processus avec une réglementation claire et qui fonctionnent de manière fiable, un accès facilité, la garantie de l'anonymat et de l'indépendance, l'engagement de la direction ainsi que la bonne culture d'entreprise et de gestion.

Les faiblesses des processus indiquées par certains établissements sont que les services d'aide ne sont pas toujours connus ainsi que l'accès et l'utilisation de l'offre existante ne sont pas forcément identiques ou adaptés pour tous.

Étant donné que les établissements liés à la Confédération ont des structures différentes et donc une gamme variée de solutions proposées, certains éléments des processus de signalement qui sont identifiés comme des atouts par certains établissements, sont perçus comme des faiblesses par d'autres.

Finalement, ce qui pourrait certainement être amélioré est une plus grande sensibilisation. Cela pourrait être réalisé grâce à davantage de formations et une visibilité accrue de la thématique et des services de soutien à disposition.

4.2 Evaluation de la mise en place d'une cellule d'aide nationale indépendante

Les établissements liés à la Confédération définissent les responsabilités et les tâches liées à la prévention et au traitement des abus comportementaux sur le lieu de travail de manière différenciée en fonction des solutions proposées et des combinaisons de services existantes. Le recueil et le triage des signalements ainsi que les prestations de conseil, d'accompagnement et d'enquête sont adaptés aux besoins et aux structures des établissements liés à la Confédération. Ils estiment également que les forces de leurs processus déjà en place sont la diversité de leur offre et le fait que les processus sont fiables et réglementés de manière claire. Une cellule d'aide nationale indépendante ne pourrait pas compléter adéquatement l'offre différenciée des services mis en place et n'apporterait donc pas de plus-value aux services déjà existants dans ces établissements.

En créant une cellule d'aide nationale indépendante, la difficulté d'appliquer le principe de la responsabilité de l'employeur risque d'augmenter. Il se pourrait que les employeurs confient la responsabilité de la protection de l'intégrité personnelle des personnes employées à cette

cellule. Ceci pourrait inciter certains établissements à ne pas offrir de processus adaptés à leur contexte et entraîner ainsi une diminution de la perception de leurs responsabilités au niveau légal et éthique.

La principale préoccupation mentionnée par les établissements liés à la Confédération concerne la distance entre les établissements et la cellule d'aide nationale indépendante. Dans le cas d'une trop grande distance, un tel service ne serait pas en mesure de comprendre la situation spécifique de chaque établissement et cela limiterait la capacité des établissements à prendre des décisions sur la mise en œuvre des mesures nécessaires et à en assurer le contrôle. De plus, il serait probable qu'en raison de cette distance, il s'écoule trop de temps avant que les employées et employés ne sollicitent la cellule d'aide nationale indépendante.

Dans l'ensemble, il est estimé qu'il existe déjà de bons services et qu'une cellule d'aide nationale indépendante entraînerait des chevauchements avec les services existants, ce qui pourraient rendre l'offre globale peu claire pour les personnes concernées.

De plus, dans le rapport *Sélection de résultats issus de l'enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents 2019*⁶ basé sur l'enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents (ESENER) 2019, un accroissement du nombre d'entreprises qui prennent des mesures adaptées à leur contexte afin d'éviter les facteurs de risques psychosociaux au travail a pu être observé en Suisse.

5 Conclusion

Il est important que les établissements liés à la Confédération soient conscients de leur responsabilité concernant leur devoir d'assistance envers leur personnel et que leurs processus et mesures pour le signalement de tout type d'abus sur le lieu de travail soient fiables et réglementés.

Les établissements liés à la Confédération appliquent le principe de la responsabilité de l'employeur et offrent une diversité de moyens de signalement de tout type d'abus sur le lieu de travail adaptés à leurs structures et besoins. Des processus sont mis en place et des réglementations existent.

Une cellule d'aide nationale indépendante ne pourrait pas offrir une variété de solutions adaptées aux besoins de tous les établissements liés à la Confédération. La création d'une telle cellule entraînerait une multiplication des services provoquant des chevauchements avec les solutions déjà existantes. Il en résulterait des problèmes de clarté pour les personnes concernées. La distance entre les établissements et la cellule d'aide nationale indépendante pourrait avoir comme conséquence qu'il s'écoule trop de temps avant que le personnel n'y fasse appel. De plus en créant une cellule d'aide nationale indépendante, il pourrait s'ensuivre que les employeurs confient la responsabilité de la protection de l'intégrité personnelle de leur personnel à cette cellule, ce qui pourrait inciter les établissements liés à la Confédération à ne pas ou plus proposer de processus adaptés à leur contexte.

Le Conseil fédéral est donc de l'avis que la création d'une cellule d'aide nationale indépendante ne contribuerait pas à résoudre d'éventuels problèmes ni à combler d'éventuelles lacunes dans la gestion des cas d'abus comportementaux sur le lieu de travail au sein des établissements liés à la Confédération

⁶ R. Krieger, M. Arial, [Sélection de résultats issus de l'enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents 2019 \(admin.ch\)](#), rapport publié par le SECO, Direction du travail - Conditions de travail (2021). [Rapport]

Par contre sur la base des résultats de l'enquête menée, le Conseil fédéral appelle les établissements liés à la Confédération à renforcer et à optimiser les processus en place en prenant des mesures concrètes, telles que mener des enquêtes régulières auprès du personnel qui permettent, par exemple, d'identifier les points critiques dans les processus en place, établir des mesures de communication ciblées et régulières au sujet de leurs services d'aide, sensibiliser leur personnel ainsi que créer des programmes de formation pour les responsables hiérarchiques. Le personnel serait ainsi mieux informé sur les comportements acceptables et inacceptables sur le lieu de travail. Toutes ces mesures doivent permettre d'évaluer et d'adapter si besoin les processus ainsi que de garantir un haut niveau de professionnalisme dans le traitement des abus comportementaux sur le lieu de travail.