



4 novembre 2013

Pilotage de la politique du personnel. Répartition des tâches en matière de personnel au sein de la Confédération et des départements

Rapport établi en réponse au postulat 12.3644 déposé le 9 juin 2012 par la Commission de gestion du Conseil national

1 Contexte

Le 18 septembre 2012, le Conseil national a accepté le postulat 12.3644 de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Ce postulat trouve son origine dans la recommandation n°5 du rapport de la CdG-N du 23 Octobre 2009 sur le pilotage de la politique du personnel et l'atteinte des objectifs (FF 2010 2615), qui prévoyait que le Conseil fédéral procède à une analyse de l'efficacité des processus et des prestations dans le domaine du personnel, afin d'attribuer, au niveau hiérarchique qui convient, ces processus et les compétences en la matière.¹

Par son postulat du 19 juin 2012, la CdG-N a réagi à l'avis rendu par le Conseil fédéral sur le suivi de l'inspection (FF 2012 3895), constatant en conclusion que sa recommandation n'avait, dans une large mesure, pas été mise en œuvre par le Conseil fédéral et que celui-ci n'avait pas examiné la répartition des compétences entre les différents échelons hiérarchiques des départements.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a rejeté le postulat, considérant que des critères particuliers tels que les dimensions, l'organisation ou la structure des départements peuvent conduire à une répartition différente des tâches entre échelons hiérarchiques. Dans la session d'automne, le Conseil national, le 18 septembre 2012, en a conclu autrement et a accepté le postulat.

2 Base et démarche

Le postulat charge le Conseil fédéral de procéder à une analyse de l'efficacité des processus et des prestations afin de constater

- si les processus et les compétences au sein des départements sont attribués au niveau hiérarchique qui convient et
- s'il existe un potentiel d'optimisation des processus RH au sein des départements.

Cette analyse repose sur le document *Personalmanagement AKV* (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung)¹ du 24 juillet 2007, élaboré dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale (REF) 05/07. S'y ajoutent notamment les documents établis sur cette base par les différents départements, la stratégie de l'administration fédérale en matière de personnel 2011-2015 ainsi que les stratégies développées par chacun des départements dans ce domaine.

Par souci d'impartialité et afin de permettre des comparaisons avec le secteur privé, le DFF a chargé la société de conseil PricewaterhouseCoopers SA (PwC) de procéder à une analyse de la situation et, sur cette base, de formuler des recommandations.

Les contenus des chapitres 3 (analyse de la situation) et 4 (recommandations) du présent rapport s'appuient sur le rapport de PwC. Les recommandations ont été complétées par l'analyse et l'appréciation du DFF (OFPER).

3 Analyse de la situation

3.1 Introduction

Il a été renoncé, pour des raisons de coûts, à une analyse des processus et des prestations de tous les départements. Quatre départements (DFAE, DFI, DFJP et DDPS) ont été sélectionnés pour l'analyse, le choix se portant sur des départements très différents les uns des autres par souci de représentativité des résultats.

L'analyse de la situation est scindée en deux parties. La première partie porte sur l'organisation des domaines RH des départements et des unités administratives. C'est là un élément essentiel à prendre en considération dans une analyse des processus et des prestations. La seconde partie est consacrée à l'analyse des processus et des prestations proprement dite.

¹ Ce document n'existe qu'en allemand.

L'analyse a porté sur les documents disponibles, les interviews menées avec les responsables RH ainsi que les enseignements et expériences tirés d'analyses du marché et de projets comparables.

L'analyse de la situation se concentre, comme cela a été relevé plus haut, sur les départements et les unités administratives. Les tâches stratégiques mentionnées dans le cadre de la présente étude se réfèrent donc à des tâches supérieures de niveau départemental, qu'il faut se garder de confondre avec les tâches stratégiques concernant l'ensemble de l'administration fédérale, qui, conformément à l'art. 18, al. 3 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3), échoient à l'Office fédéral du personnel (OFPER).

3.2 Organisation des domaines du personnel des départements

Les responsables RH interrogés ont confirmé avoir aligné leur modèle d'affaires et leur organisation sur les besoins et les particularités de leur département. Parmi les facteurs d'influence figurent entre autres la taille, la forme d'organisation, la conduite et la structure de direction ainsi que la stratégie et la mission des départements et des unités administratives.

L'analyse révèle que les départements se distinguent parfois nettement les uns des autres sur ces points, ce qui explique les différences entre organisations RH. Un autre facteur réside dans la conduite du département et de l'office. Par le passé, les grandes réformes menées dans le domaine des RH ont tenu souvent à la conception que la direction du département avait de la mission des RH, mais aussi aux efforts déployés par les unités administratives pour obtenir davantage d'autodétermination et d'autonomie.

En dépit des influences évoquées plus haut, les organisations RH sélectionnées ne présentent pas de différences fondamentales. Il existe partout un domaine RH central, responsable des tâches stratégiques, ainsi que des unités HR décentralisées qui, au sein des unités administratives et des domaines, assurent un suivi sur place. A l'exception de celles du DFAE, ces unités ne sont pas subordonnées directement au responsable départemental des RH mais rendent compte de leurs activités à leurs supérieurs hiérarchiques et «en pointillés», au domaine RH central de leur département. Dans certains groupes ou unités administratives de taille importante, il existe en outre des centres de services regroupant les tâches administratives ainsi que des centres de compétence qui assument des fonctions particulières.

Cette répartition des fonctions RH en tâches stratégiques et opérationnelles, en unités centrales et décentralisées ainsi qu'en centres de conseil, de services et de compétences RH est aujourd'hui largement répandue, y compris dans la plupart des entreprises et autres organisations du secteur privé. Dans la pratique, il n'y a pas de solution toute faite mais il faut trouver la variante répondant le mieux aux besoins de l'organisation et au modèle d'activité, sachant que la priorité est de soutenir la stratégie globale, d'accroître la qualité des prestations et de gagner en efficience et en efficacité.

En résumé, il faut retenir de l'étude de PwC que

- chaque département a mis en œuvre à son échelon une organisation RH calquée pour l'essentiel sur les pratiques courantes du marché tout en répondant à ses besoins particuliers;
- la compétence relève, en matière de tâches stratégiques, du département, en matière de tâches opérationnelles, des unités administratives, et en matière de tâches administratives, des CSP² (ou de l'unité administrative en l'absence de CSP). Cela est correct sur le principe;

² CSP: *Centre de services partagés*. Dans ce rapport, ce terme fait également référence à ceux de centre de prestations, centre spécialisé RH ou centre RH.

- les différences se limitent pour l'essentiel à des questions d'accents, concernant par exemple l'attribution de tâches stratégiques au département ou de tâches opérationnelles à l'unité administrative ou au CSP.

3.3 Analyse de l'efficacité des processus et des prestations

A l'échelon de la Confédération il existe un modèle de processus standardisé recensant tous les processus principaux, processus partiels et sous-processus dans le domaine des ressources humaines. Le document *Personalmanagement AKV* définit sur cette base pour chaque processus partiel les services qui sont impliqués dans le processus (hiérarchie / RH) et l'échelon hiérarchique (Confédération / département, unité administrative / CSP/ CSP RH) auquel est dévolu telle ou telle tâche.

Il résulte de ce document que les départements assument la responsabilité de mettre en œuvre dans leurs subdivisions les mesures qui ont été définies et, le cas échéant, de les adapter à leurs besoins dans le respect des conditions-cadres.

L'analyse des processus a confirmé que l'attribution des responsabilités en fonction du niveau hiérarchique ainsi que les interfaces des processus mentionnés dans le document *Personalmanagement AKV* s'appliquent à quasiment toutes les subdivisions. On retiendra également que la stratégie de l'administration fédérale concernant le personnel impose aux différents départements un cadre bien défini quant à la gestion du personnel (thèmes, contenu, prestations) et que les départements s'y conforment. L'analyse détaillée de la collaboration entre département et unité administrative ainsi qu'entre unité administrative et CSP atteste ici aussi une large identité de vues quant à la répartition hiérarchique de la responsabilité des processus.

Le département assume la responsabilité stratégique de presque tous les processus examinés, tandis que les unités administratives mettent en œuvre les bases élaborées et font office d'interlocuteur de la hiérarchie. S'il existe des centres de services, ceux-ci assurent le volet administratif et opérationnel des processus de base.

Seule une observation approfondie montre que les différences se situent surtout au niveau des interfaces, de l'attribution des tâches administratives, de l'action des centres de services ainsi que de l'exécution de certaines parties de processus.

Le DFAE, par exemple, applique en matière de processus une norme unique à l'échelle du département. Autrement dit, la division RH tout entière fonctionne selon des processus identiques, assurant ainsi un déroulement homogène et une qualité constante de ses activités. Le DFI, par contre, accorde à ses unités administratives, de par son modèle d'activité décentralisé, une autonomie beaucoup plus large qui leur permet de définir et d'aménager le déroulement de leurs processus en fonction de leurs besoins propres. Toutefois, une telle solution est moins propre à imposer une norme homogène et une assurance-qualité à l'ensemble du département.

Quant au recours à des centres de services, on observe là encore des différences. Les départements dotés de CSP bien développés centralisent nettement plus de tâches administratives que les départements organisés de façon décentralisée. Parfois même, le CSP fait office de «hotline». Il est le premier interlocuteur des collaborateurs en quête de renseignements spécifiques et remplace donc l'assistance sur place.

Les divergences ainsi relevées sont, entre autres, la conséquence logique des différences d'organisation et des modèles d'activité RH axés sur ces organisations. Leur caractère plus ou moins marqué influe en effet directement sur l'attribution et l'exécution des processus. Une uniformisation accrue de l'allocation des tâches conduirait à réviser et, le cas échéant, à adapter les modèles d'activité RH. Ces derniers étant à leur tour axés sur les besoins particuliers des départements, il faudrait les réorienter en concordance avec la direction de chaque département.

3.4 Conclusions

On retiendra que la société PwC délivre un satisfecit à l'administration fédérale. Elle constate en particulier que les mesures issues de la REF 05/07 sont suivies d'effet et que les processus définis sont appliqués. PwC a pu également se convaincre de l'existence de bases importantes (modèle de processus, stratégie en matière de personnel, répartition des compétences et des tâches) et du fait que ces bases sont bien documentées. Elles conditionnent l'organisation des processus et des compétences au niveau hiérarchique qui convient.

A cet égard, le document *Personalmanagement AKV* constitue la pièce maîtresse de la délimitation des tâches et des compétences. Son impact reste cantonné à un niveau supérieur, conférant ainsi aux départements une liberté d'action assez large. Depuis l'élaboration de ce document, en 2007, certaines conditions-cadres ont changé et les départements se sont développés. Aussi conviendrait-il de réviser le document *Personalmanagement AKV* et de l'adapter aux nouvelles circonstances.

La répartition des tâches entre les départements et les unités administratives révèle que ces dernières se concentrent sur leur domaine d'activité. Certains départements ont résolu la question en centralisant leur organisation RH (ou du moins une partie de celle-ci), tandis que d'autres se bornent à fixer des conditions-cadres. Ces différences sont visibles, entre autres, dans le recours aux centres de services. C'est ainsi que, çà et là, des efforts sont déployés pour concentrer les tâches administratives, sans toutefois que ne se dégagent une démarche coordonnée ni une approche commune. Or, selon des études menées sur le marché, les CSP ne peuvent être exploités de façon efficiente qu'à partir d'un certain nombre de collaborateurs (de 8000 à 10 000).

En résumant les résultats de l'analyse quant aux questions posées en introduction, voici ce qu'on peut en dire:

Les processus et les compétences sont-ils organisés au niveau hiérarchique qui convient?

- Au vu des conditions-cadres actuelles et des structures d'organisation en place, les compétences sont, sur le principe, organisées au niveau hiérarchique qui convient, en ce sens que les tâches stratégiques se situent pour la plupart aux niveaux de la Confédération et des départements, tandis que les tâches opérationnelles sont concentrées dans les offices.
- Il existe, suivant les départements, différents accents dans le domaine de l'attribution des compétences et des processus. Sauf à modifier de fond en comble les conditions-cadres et les structures d'organisation, aucune mesure d'harmonisation supplémentaire ne peut plus être menée à bien. Cela revient à dire qu'une uniformisation à l'échelle de l'administration fédérale tout entière de la répartition des tâches en fonction du niveau hiérarchique est irréaliste dans les circonstances actuelles.
- Sachant que la compétence de définir les structures d'organisation appartient au Conseil fédéral, il faudrait d'abord créer à ce niveau les conditions institutionnelles permettant, selon PwC, de discuter raisonnablement d'une uniformisation plus poussée de la répartition hiérarchique des tâches.

Existe-t-il un potentiel d'optimisation des processus RH des départements?

- Les départements et les unités administratives s'emploient à optimiser leurs processus en permanence et à les adapter aux circonstances.
- A supposer que l'organisation des départements soit grosso modo maintenue en l'état, PwC entrevoit éventuellement un potentiel d'optimisation au niveau des processus de controlling du personnel, d'information du personnel et, en partie, de l'administration du personnel et de la gestion des données le concernant.

4 Recommandations

Voici les recommandations concernant les sujets identifiés lors de l'analyse des processus et des prestations.

4.1 Mise à jour du document *Personalmanagement AKV*

Le document *Personalmanagement AKV* n'ayant pas été mis à jour depuis environ six ans, PwC recommande de l'actualiser. De l'avis du DFF (OFPER), il s'agit surtout, en l'occurrence, de le compléter.

4.2 Etude d'une collaboration renforcée avec les CSP

L'analyse a montré que des centres de services ou des CSP ont été mis en place dans certaines subdivisions, soit au niveau du département (DFAE, DFJP), soit à l'échelon de l'unité administrative (dans les offices du DFI et les unités d'organisation du DDPS). Sous réserve qu'ils soient utilisés de manière conséquente, ces centres de services offrent un grand potentiel à la fois d'efficacité et de garantie d'une qualité de prestation homogène. D'où l'approche que voici, qu'il vaudrait la peine d'étudier:

- Est-il possible que des subdivisions dépourvues de CSP (authentiques) se fournissent en prestations dans leur propre département ou dans un autre? Le volume de ces prestations serait fixé en commun et défini dans un accord de niveau de service (*Service Level Agreement*, SLA). Sur le plan organisationnel, le CSP pourrait être rattaché tout aussi bien au département qu'à l'unité administrative.

Il convient toutefois de noter que les départements et les unités administratives ont d'ores et déjà approfondi ces questions suite à la réorganisation de la gestion du personnel dans le cadre de la REF 05/07.

4.3 Examen et optimisation des processus

Dans le contexte de la refonte du document *Personalmanagement AKV*, il apparaît judicieux de se pencher sérieusement sur certains processus et de s'interroger sur la répartition hiérarchique des tâches. C'est ainsi que les processus de controlling du personnel et d'information du personnel sont implantés à différents niveaux et que des travaux analogues sont exécutés aux niveaux en question. Il existe éventuellement ici un potentiel d'optimisation inexploité du fait de l'absence de concentration de certaines tâches. Le projet interdépartemental consacré au paysage RH de la Confédération qui vient d'être lancé a permis d'engager la réorganisation du processus de controlling du personnel.

Le potentiel d'optimisation des processus d'administration du personnel et de gestion des données du personnel découle directement de l'approche esquissée au chiffre 4.2 à propos des CSP.

4.4 Collaboration

Il importe non seulement de mettre en œuvre les recommandations proposées, mais encore de renforcer la voie de la collaboration empruntée depuis quelques années par les différents niveaux de RH et d'accorder aux intérêts de la Confédération ou des départements la même attention qu'à ceux des unités administratives. Le DFF juge possible d'y parvenir en poursuivant la collaboration sous sa forme actuelle. Il ne prévoit donc aucune mesure supplémentaire à cet égard.

5 Mise en œuvre

La mise en œuvre des recommandations se fera par étapes, en collaboration avec la Conférence des ressources humaines de la Confédération. Elle ne nécessite pas de ressources financières ou de personnel supplémentaires. Si les mandats d'étude visés aux chiffres 4.2 et 4.3 débouchaient sur des projets concrets, cela se traduirait par un surcroît de charges qui n'est cependant pas encore chiffrable en l'état actuel des choses. Les Commissions de gestion seront tenues informées de la mise en œuvre des recommandations dans le cadre du rapport annuel sur la gestion du personnel que le Conseil fédéral adresse aux Commission de gestion et des finances des Chambre fédérales.