

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la politique du personnel concernant les militaires de carrière

Groupement Défense

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19454.525.00374
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	7
Key facts.....	8
1 Mission et déroulement	10
1.1 Contexte	10
1.2 Objectif et questions d'audit	10
1.3 Etendue de l'audit et principe	10
1.4 Documentation et entretiens	11
1.5 Discussion finale	12
2 Développement de l'armée en cours de mise en œuvre	13
2.1 Objectifs à atteindre d'ici à fin 2022.....	13
2.2 Une armée en sous-effectif	13
2.3 Impact de l'augmentation de l'âge de la retraite.....	14
3 Le principe de rotation est globalement appliqué.....	16
3.1 Les conditions cadres sont réunies.....	16
3.2 Motivation et moteur de promotion de carrière	17
3.3 Prévalence de la planification sur la mise au concours.....	17
3.4 Principe et durée respectés dans l'ensemble.....	18
4 Des nominations pas toujours très transparentes.....	20
4.1 Les spécialistes GEC proposent, la ligne décide	20
4.2 Traçabilité des décisions pas garantie	20
4.3 Des exceptions aux règles en vigueur.....	21
4.4 Différences de traitement salarial	22
4.5 Les attachés de défense, un cas particulier.....	23
5 Aspects formels	25
5.1 Inexactitudes dans les données SAP sur le personnel.....	25
5.2 Dossiers personnels incomplets et erronés.....	25
Annexe 1 : Bases légales et autres documents	26

Annexe 2 : Abréviations	27
Annexe 3 : Structure organisationnelle selon DEVA	28
Annexe 4 : Projet « Profils professionnels des mil carr 2020+ »	29
Annexe 5 : Evolution de la pyramide des âges des militaires de carrière	30

Audit de la politique du personnel concernant les militaires de carrière

Groupement Défense

L'essentiel en bref

Quelque 2900 militaires professionnels encadrent les miliciens de l'armée suisse. Deux tiers sont amenés à changer régulièrement de fonction. La législation prévoit qu'en principe les officiers et les sous-officiers de carrière ainsi que les officiers généraux occupent un poste pour une durée de quatre à six ans. Ces transferts visent un double objectif : renouveler la motivation et permettre une progression dans la carrière.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité la mise en œuvre de ce principe de rotation et les processus de nomination. Il a analysé un échantillon de quatorze militaires de carrière sélectionnés selon différents critères de risque. Cet échantillon n'est donc pas représentatif. En revanche, il révèle certains potentiels d'amélioration dans la traçabilité des décisions de nominations et dans la gestion des exceptions dans le domaine salarial.

Un principe de rotation d'ordinaire appliqué, mais une traçabilité des exceptions à améliorer

Grâce à son analyse de données, le CDF estime que le principe de rotation est généralement appliqué. L'armée dispose de spécialistes en « Gestion de l'engagement et de la carrière » dont le rôle est de planifier les transferts. Pour la moitié de l'échantillon, la nomination a cependant été faite directement par les supérieurs, sans respecter le processus. Le Groupement Défense doit s'assurer du respect du processus et, le cas échéant, documenter les exceptions et leurs raisons.

La moitié des militaires de l'échantillon touchent un salaire supérieur à celui prévu dans la description du poste correspondant. Au total, les régimes spéciaux accordés à l'ensemble des militaires de carrière s'élèvent à environ 1,8 million sur un budget personnel d'environ 250 millions, soit environ 0,7 %. L'analyse des dossiers personnels de l'échantillon a montré que leur justification n'était pas toujours documentée.

Difficultés importantes dans le recrutement

D'un point de vue stratégique, la mise en œuvre de la politique du personnel ne permet actuellement pas de couvrir les besoins définis dans le cadre de la réforme « Développement de l'armée » : on dénombre actuellement quelque 9 % de postes vacants chez les officiers de carrière et près de 7 % chez les sous-officiers de carrière. Au total, il manque environ 140 militaires de carrière en 2019. Ce problème pourrait s'aggraver avec le récent relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans pour les militaires de carrière, ce qui est susceptible de rendre la profession moins attractive. L'armée a d'ores et déjà lancé un projet pour réduire les places vacantes et améliorer l'efficacité du recrutement.

Prüfung der Personalpolitik beim Berufsmilitär

Gruppe Verteidigung

Das Wesentliche in Kürze

Die Milizsoldaten der Schweizer Armee sind rund 2900 Angehörigen des Berufsmilitärs unterstellt. Von Letzteren müssen zwei Drittel regelmässig eine neue Funktion übernehmen. Das Gesetz sieht vor, dass die Berufsoffiziere und die Berufsunteroffiziere sowie die höheren Staboffiziere eine Funktion grundsätzlich vier bis sechs Jahre ausüben. Die Funktionswechsel verfolgen zwei Ziele: Sie frischen die Motivation auf und ermöglichen eine Karriereentwicklung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung dieses Rotationsprinzips sowie die Ernennungsverfahren geprüft. Sie hat eine Stichprobe von vierzehn nach unterschiedlichen Risikokriterien ausgewählten Angehörigen des Berufsmilitärs untersucht. Diese Stichprobe ist nicht repräsentativ, verdeutlicht aber, dass hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Ernennungsentscheide und des Umgangs mit Ausnahmen im Lohnbereich Verbesserungspotenzial besteht.

Das Rotationsprinzip wird in der Regel angewandt, die Nachvollziehbarkeit der Ausnahmen gilt es jedoch zu verbessern

Die EFK ist aufgrund ihrer Datenanalyse zur Auffassung gelangt, dass das Rotationsprinzip allgemein angewandt wird. Die Armee verfügt über Fachleute für «Einsatz- und Laufbahnsteuerung», die mit der Planung der Funktionswechsel beauftragt sind. Allerdings wurde die Hälfte der Ernennungen in der Stichprobe direkt von den Vorgesetzten vorgenommen, ohne die Verfahren einzuhalten. Die Gruppe Verteidigung muss die Einhaltung der Prozesse sicherstellen und gegebenenfalls die Ausnahmen und ihre Begründung dokumentieren.

Die Hälfte der Angehörigen des Berufsmilitärs aus der Stichprobe bezieht ein höheres Gehalt als in der Stellenbeschreibung vorgesehen ist. Das Personalbudget des Berufsmilitärs beträgt rund 250 Millionen, davon entfallen ca. 1,8 Millionen, das sind etwa 0,7 Prozent, auf Sonderregelungen. Die Analyse der Personaldossiers der Stichprobe hat gezeigt, dass deren Begründungen nicht immer dokumentiert sind.

Ernsthafte Schwierigkeiten bei der Rekrutierung

Aus strategischer Sicht ist die aktuelle Personalpolitik nicht in der Lage, den in der Reform «Weiterentwicklung der Armee» definierten Bedarf zu decken: Bei den Berufsoffizieren sind rund 9 Prozent der Stellen vakant und bei den Berufsunteroffizieren sind es knapp 7 Prozent. Insgesamt fehlten ungefähr 140 Berufsmilitärs im Jahr 2019. Dieses Problem dürfte sich mit der kürzlich erfolgten Erhöhung des AHV-Alters für das Berufsmilitär von 60 auf 65 Jahre verschärfen, welche den Beruf weniger attraktiv erscheinen lassen könnte. Die Armee hat bereits ein Projekt lanciert, um die Anzahl an offenen Stellen zu senken und die Effizienz der Rekrutierung zu verbessern.

Originaltext auf Französisch

Verifica della politica del personale concernente i militari di professione

Aggruppamento Difesa

L'essenziale in breve

L'esercito svizzero impiega circa 2900 militari di professione. Di questi, due terzi sono chiamati a cambiare regolarmente la loro funzione. In linea di massima, la legislazione prevede che gli ufficiali e i sottufficiali di professione nonché gli alti ufficiali superiori esercitino la funzione loro assegnata per un periodo compreso tra quattro e sei anni. I trasferimenti perseguono un duplice obiettivo: dare un impulso alla motivazione e consentire un avanzamento di carriera.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'attuazione del principio di rotazione e le procedure di nomina. Ha analizzato inoltre un campione di 14 militari di professione sulla base di diversi criteri di rischio. Questo campione non è dunque rappresentativo. Per contro, esso evidenzia un margine di miglioramento nella tracciabilità delle decisioni relative alle nomine e nella gestione delle deroghe in ambito retributivo.

Principio di rotazione generalmente applicato, ma tracciabilità delle deroghe da migliorare

Basandosi sull'analisi dei dati condotta, il CDF ritiene che il principio di rotazione sia generalmente applicato. L'esercito dispone di specialisti nella «Gestione degli impieghi e delle carriere» (GIC), preposti a pianificare i trasferimenti. Tuttavia, la metà dei militari di professione facenti parte del campione è stata nominata direttamente dai superiori, senza rispettare la procedura. L'Aggruppamento Difesa deve garantire il rispetto della procedura e, all'occorrenza, documentare le deroghe e le relative motivazioni.

La metà dei militari facenti parte del campione percepisce uno stipendio superiore rispetto a quello previsto dalla corrispondente descrizione del posto. In totale, le spese per il personale preventivate ammontano a circa 250 milioni, di cui circa 1,8 milioni, ovvero lo 0,7 per cento, sono da ricondurre a questo regime speciale. L'analisi dei dossier personali relativi al campione ha indicato che le motivazioni del regime speciale non erano sempre documentate.

Notevoli difficoltà nel reclutamento

Dal punto di vista strategico, l'attuazione della politica del personale non permette al momento di coprire il fabbisogno definito nel quadro della riforma «Ulteriore sviluppo dell'esercito». Attualmente la percentuale di posti vacanti per gli ufficiali di professione è di circa il 9 per cento e di circa il 7 per cento per i sottufficiali di professione. Nel 2019 mancavano complessivamente circa 140 militari di professione. La situazione potrebbe peggiorare con il recente innalzamento dell'età di pensionamento da 60 a 65 anni per i militari di professione, perché ciò diminuisce l'attrattiva della professione. L'esercito ha già avviato un progetto per ridurre i posti vacanti e mettere a punto un reclutamento più efficace.

Testo originale in francese

Audit of the personnel policy for career military officers

Defence group

Key facts

Some 2,900 professional soldiers supervise the conscript soldiers of the Swiss Armed Forces. Two thirds of them are regularly required to change functions. The law stipulates that in principle career officers and non-commissioned officers as well as general officers hold a post for a period of four to six years. The aim of these transfers is twofold: to renew motivation and to allow career progression.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the implementation of this rotation principle and the appointment processes. It analysed a sample of fourteen career soldiers selected according to various risk criteria. This sample is therefore not representative. However, it does reveal some potential for improvement in the traceability of appointment decisions and in the management of exceptions in salary matters.

Principle of rotation usually applied but traceability of exceptions needs improvement

Based on its data analysis, the SFAO believes that the rotation principle is generally applied. The Armed Forces have specialists in "Deployment and career management" whose role it is to plan transfers. However, for half of the sample, appointments were made directly by superiors without following the process. The Defence Group must ensure that the process is followed and, if necessary, document any exceptions and the reasons for them.

Half of the soldiers in the sample received a salary higher than that set out in the relevant job description. In total, the special schemes granted to all career soldiers amount to about CHF 1.8 million out of a personnel budget of about CHF 250 million, i.e. around 0.7%. The analysis of the personnel files of those sampled showed that the justifications were not always documented.

Significant recruitment difficulties

From a strategic point of view, the implementation of the personnel policy does not currently cover the needs defined in the "Development of the Armed Forces" reform: currently around 9% of career officer posts are vacant, as are almost 7% of career non-commissioned officer posts. In total, there was a shortfall of approximately 140 career soldiers in 2019. This problem could be exacerbated by the recent increase in the retirement age from 60 to 65 for career soldiers, which is likely to make the profession less attractive. The Armed Forces have already launched a project to reduce vacancies and improve recruitment efficiency.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Le Groupement de la Défense remercie le CDF pour le rapport sur l'audit relatif à la politique du personnel concernant les militaires de carrière et l'occasion qui lui a été donnée de prendre position et de le commenter. Le Groupement de la Défense est d'avis que tout audit permet grâce à l'observation effectuée par un acteur externe d'en apprendre plus sur sa propre organisation et ainsi de progresser ou tout au moins d'obtenir des éléments supplémentaires en vue de procéder à certains ajustements dans le cadre du processus d'amélioration continue.

Dans l'ensemble le contenu du rapport d'audit correspond bien à l'image que le Groupement de la Défense se fait de la gestion de l'engagement et de la carrière du personnel militaire professionnel qui tient compte autant que faire se peut à la fois des besoins de l'employeur, des aptitudes personnelles des militaires de carrières, de leurs prestations ainsi que de leurs penchants.

Comme le relève le CDF, l'un des défis principaux auquel est actuellement confronté le Groupement de la Défense est constitué par les sous-effectifs des militaires de carrière. On compte aujourd'hui quelque 9 % de postes vacants chez les officiers de carrière et près de 7 % chez les sous-officiers de carrière : en 2019 il manquait environ 140 militaires professionnels. Après plusieurs années de recrutement en dessous des chiffres nécessaires à assurer une relève suffisante, l'objectif a pu être atteint et même légèrement dépassé en 2019. Par ailleurs, afin de répondre aux besoins du domaine de l'instruction, le Chef de l'armée (CdA) a temporairement autorisé l'engagement de militaires contractuels avec des contrats à durée déterminée. Si elle devait perdurer, cette situation irait à l'encontre des objectifs visés avec le « Développement de l'armée » (DEVA).

L'audit du CDF a coïncidé avec des changements marquants au sein de l'armée : mise en œuvre de la réforme DEVA, réévaluation des fonctions et, plus récemment, le relèvement de 60 à 65 ans de l'âge de la retraite des militaires de carrière qui est actuellement en phase d'implémentation.

Bien que dans certains cas le CDF n'ait pas émis de recommandations et se soit limité à des appréciations, le Groupement de la Défense compte les examiner toutes en détail et n'exclut pas d'en tirer des mesures afin d'améliorer encore l'engagement des militaires professionnels planifié par les spécialistes de la gestion de l'engagement et de la carrière (GEC). A titre d'exemple, la subordination hiérarchique des spécialistes GEC pourrait être réexaminée afin d'assurer la meilleure indépendance possible dans l'établissement de la planification des carrières.

En ce qui concerne le cas particulier des attachés de défense et de leur durée de formation, le Groupement de la Défense relève qu'avant d'être envoyé à l'étranger, les futurs attachés de défense suivent une instruction spécifique dont la durée dépend notamment de leur expérience à l'international et en particulier de leurs connaissances préalables du pays dans lequel ils seront déployés. La période de formation peut ainsi varier fortement d'un cas à l'autre.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Si l'armée suisse repose en grande partie sur un système de milice, sa colonne vertébrale est constituée de militaires de carrière. Ces derniers assurent l'encadrement de l'instruction des miliciens ou occupent des fonctions clés dans l'opérationnel et dans les états-majors. L'immense majorité fera l'entier de sa carrière au sein de l'armée. Par vocation, mais aussi parce que les connaissances acquises durant la formation et au cours de la carrière ne sont pas toujours aisément transposables dans le domaine civil.

L'armée emploie actuellement quelque 2900 militaires professionnels. Cela représente environ un tiers de l'effectif du Groupement Défense, la principale unité du DDPS. Les charges en matière de personnel pour ces professionnels de l'armée (y compris les militaires de carrière spécialistes et les militaires contractuels) se montaient à environ 350 millions de francs en 2018.

Pour renouveler leur motivation, acquérir de l'expérience supplémentaire et permettre ainsi l'avancement de leur carrière, les militaires de carrière devraient changer de fonction tous les quatre à six ans. Ce principe de rotation est fixé dans l'Ordonnance sur le personnel militaire. Il s'applique aux officiers et sous-officiers de carrière ainsi qu'aux officiers généraux, soit environ 1800 personnes. Les pilotes militaires de carrière ainsi que d'autres spécialistes ne sont pas concernés dans la même mesure.

Cet audit coïncide avec des changements significatifs dans l'armée : mise en œuvre de la réforme « Développement de l'armée » (DEVA), réévaluation des fonctions et, plus récemment, le relèvement de 60 à 65 ans de l'âge de la retraite des militaires de carrière qui est en phase d'implémentation.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit se concentre sur les militaires soumis au principe de rotation, c'est-à-dire les officiers et sous-officiers de carrière ainsi que les officiers généraux. Il doit répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure la définition et la mise en œuvre de la stratégie en matière de personnel sont-elles en adéquation avec les besoins de DEVA ?
- Comment le principe de rotation est-il appliqué et la traçabilité de l'information garantie ?
- Les décisions portant sur la création d'un poste et la nomination des militaires de carrière sont-elles transparentes et justifiées ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 27 août au 30 septembre 2019 par Alexandre Haederli (responsable de révision) et Alexandre Bläuer. Il a été conduit sous la responsabilité de Jean-Marc Stucki.

L'audit est basé d'une part sur une série d'entretiens avec des personnes (civiles ou militaires) impliquées dans la gestion de carrière des militaires professionnels et, d'autre part,

sur une étude approfondie du parcours de quatorze employés du Groupement Défense. Cet échantillon est issu d'une analyse de données de l'ensemble des employés. Il se base sur des critères de risque définis par le CDF. Parmi ces derniers : une classe de salaire élevée, des changements de postes rapides ou au contraire l'occupation d'une fonction pendant une longue période, l'âge ainsi que l'occupation d'une fonction nouvellement créée ou dont l'intitulé peut être sujet à interprétation (par exemple : chef de projet).

Le choix s'est porté sur trois officiers généraux, neuf officiers et un sous-officier de carrière ainsi qu'un ancien militaire occupant actuellement une fonction civile. Sans être représentatif, cet échantillon couvre les quatre unités qui emploient le plus de militaires de carrière.

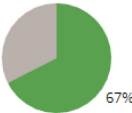
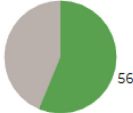


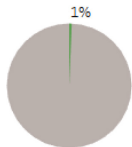
	Commandement de l'Instruction	Commandement des Opérations	Etat-major de l'armée	Base d'aide au commandement	Base logistique de l'armée
Equivalents plein-temps (y compris les postes civils)	2189	2309	616	870	2810
Proportion de personnel militaire					
Dossiers sélectionnés dans l'échantillon	5	4	4	1	0

Tableau 1 : part de militaires de carrière par unité au 30 septembre 2018 (source : Groupement Défense, calculs : CDF).

Toutes les personnes de l'échantillon ont explicitement accepté que le CDF consulte leur dossier personnel. L'analyse de ces documents a été complétée par un entretien individuel.

La discussion des résultats a eu lieu le 17 octobre 2019 en présence du chef du Personnel de la Défense et d'un chef de projet dans les ressources humaines. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à cet entretien.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'unité Personnel de la Défense. Les documents requis, ainsi que l'infrastructure, ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 18 novembre 2019. Les participants étaient le chef de l'Etat-major de l'armée, le chef du Personnel de la Défense et, pour le CDF, le directeur, le responsable du centre de compétence ainsi que le responsable d'audit.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FEDERAL DES FINANCES

2 Développement de l'armée en cours de mise en œuvre

2.1 Objectifs à atteindre d'ici à fin 2022

La mise en œuvre du projet DEVA a débuté le 1^{er} janvier 2018 et durera cinq ans. Une nouvelle structure organisationnelle a été mise en place (voir annexe 3). Les tâches, les compétences et les responsabilités des différentes unités ont ainsi été redéfinies et les fonctions soit réévaluées, créées ou supprimées.

L'amélioration de la formation des cadres, le renforcement de l'ancrage régional, l'accroissement de la disponibilité des formations et l'équipement complet des unités forment les objectifs principaux. DEVA doit permettre à l'armée d'être à nouveau en mesure de mettre sur pied, d'équiper et d'engager rapidement de grandes unités en cas d'événements soudains (p. ex. catastrophe naturelle, menace terroriste).

Avec DEVA, l'armée de milice dispose en 2019 d'un effectif réel d'un peu plus de 140 000 militaires incorporés dans les formations de l'armée et les états-majors. Ce contingent est le minimum nécessaire pour atteindre l'effectif réglementaire de 100 000 militaires, puisque l'expérience montre que les militaires incorporés n'entrent pas tous en service pour les engagements et l'instruction.

2.2 Une armée en sous-effectif

Le manque d'effectif de l'armée est une préoccupation majeure, non seulement dans l'armée de milice, mais aussi chez les militaires professionnels. Au 1^{er} janvier 2019, la proportion de postes vacants s'élevait à quelque 9 % chez les officiers de carrière et à près de 7 % chez les sous-officiers¹. Les fonctions qui ne sont actuellement pas occupées sont destinées presque exclusivement à des militaires en début de carrière.

Le recrutement de la relève en personnel militaire est un facteur clé pour le succès de DEVA. L'objectif annuel fixé afin de pouvoir « alimenter le système » correspond actuellement à 33 officiers de carrière formés à l'Académie militaire à l'EPF de Zurich (ACAMIL) et 38 sous-officiers de carrière ayant suivi l'École des sous-officiers de carrière de l'armée (ESCA). Après plusieurs années en dessous de ces chiffres, l'objectif a pu être atteint, et même légèrement dépassé, en 2019. Ce contingent est calculé sur la base d'une planification pluriannuelle effectuée par l'unité Personnel Défense et validée par la Commissions des carrières Défense. La mise en œuvre incombe au Commandement de l'instruction. Pour faire face aux difficultés liées au recrutement dans les années à venir, l'armée a récemment lancé un projet baptisé « Profils professionnels des militaires de carrière 2020+ » (voir annexe 4 pour davantage de détails sur ce projet).

En 2018, l'armée disposait de 47 officiers généraux à plein temps (brigadier, divisionnaire et commandant de corps). Leur nombre a diminué lors des différentes réorganisations de l'armée, mais pas de manière proportionnelle aux effectifs de milice de l'armée. Il y a trente ans, on comptait un officier général pour 10 400 miliciens. Aujourd'hui, il y en a environ 3,5 pour le même nombre.

¹ Source : Mise en œuvre du développement de l'armée, Rapport du Conseil fédéral de juin 2019.

	Armée 61 (1988)	Armée 95 (1998)	Armée XXI (2008)	2014	2015	2016	2017	DEVA (2018)	Evolution 1988– 2018
Milice	817 800	456 520	206 534	176 755	170 369	166 519	158 435	140 304	- 83 %
Off. généraux	78	71	54	50	51	49	45	47	- 40 %
Miliciens par off. généraux	10 485	6430	3825	3535	3341	3398	3521	2985	

Tableau 2 : Effectifs de l'armée de milice et des officiers généraux (source : Groupement Défense).

Les observateurs interrogés sont unanimes : le nombre d'officiers généraux ne doit pas être directement mis en corrélation avec l'effectif de milice, car les fonctions opérationnelles ou stratégiques pour conduire une armée restent identiques. Ils relèvent également que l'organisation de l'armée a été remaniée et globalement réduite, mais pas simplifiée pour autant.

2.3 Impact de l'augmentation de l'âge de la retraite

Le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans – décidée par le Conseil fédéral le 30 novembre 2018 – aura pour effet d'accentuer la hausse de l'âge médian d'une population de militaires de carrière déjà vieillissante (voir annexe 5). Ce qui signifie qu'il faut davantage de postes qui puissent être occupés par des militaires plus âgés. Notamment compte tenu des exigences physiques de certaines fonctions, les spécialistes en gestion de l'engagement et de la carrière (GEC) seront confrontés à un accroissement des difficultés de planification.

Autre conséquence : la création d'un goulet d'étranglement à la progression de la carrière par manque de postes dans les fonctions supérieures. Au sommet de la hiérarchie, les officiers généraux resteront plus longtemps en activité, bloquant ainsi des militaires sélectionnés dans le « pool de talent » et destinés à devenir un jour officiers généraux. Ceux-ci à leur tour empêcheront la progression des militaires de l'échelon inférieur.

La majorité des entretiens réalisés confirme que l'augmentation de l'âge de la retraite présente un risque non négligeable quant à la perte d'attractivité de la profession.

Au total, 652 militaires peuvent choisir entre l'ancien et le nouveau régime des retraites. Le chef du personnel de la Défense ne connaîtra le nombre exact de militaires désirant prolonger leur carrière qu'à fin novembre 2019. Afin de pouvoir planifier l'année 2020, les spécialistes GEC ont déjà anticipé les décisions en effectuant notamment des interviews avec les personnes concernées proches de la retraite.

Appréciation

La mise en œuvre de la stratégie en matière de personnel ne permet pas de couvrir les besoins de DEVA en militaires professionnels. En 2019, il manque environ 140 militaires de carrière pour occuper les postes prévus dans la nouvelle organisation. Étant donné qu'il n'existe pas de marché pour recruter des militaires professionnels et que l'armée doit les former elle-même, une adaptation de la stratégie de recrutement ne produit ses effets qu'après plusieurs années. Cette vacance de postes aurait dû être mieux anticipée.

La sous-dotation en personnel, qui touche avant tout les postes de début de carrière, constitue un risque majeur également identifié par la Défense. En septembre 2019, afin de répondre aux besoins du domaine de l'instruction, le Chef de l'armée a autorisé temporairement l'engagement de militaires contractuels avec des contrats à durée déterminée, c'est-à-dire d'officiers ou de sous-officiers formés au sein de la milice mais qui n'ont

pas suivi de cursus à l'ACAMIL ou à l'ESCA (voir annexe 4). Cette mesure, si elle est maintenue à long terme, va à l'encontre des objectifs de DEVA.

L'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans présente des risques de non adéquation entre les exigences du poste et son occupation, de perte d'efficacité, de démotivation, de perte d'attractivité de la profession, mais aussi de démission de personnes à haut potentiel. Cette évolution va nécessiter le développement de systèmes de carrière alternatifs, comme par exemple les modèles de temps de travail proposés par l'administration fédérale.

La profession doit retrouver son attractivité, être en phase avec la société, répondre aux besoins individuels et proposer des alternatives permettant de mieux concilier vie privée et vie professionnelle. La diminution de la productivité qui pourrait en résulter devra être analysée dans le cadre des descriptions de fonctions. Le projet « Profils professionnels des mil carr 2020+ » devrait proposer des mesures pour réduire le nombre de postes vacants et améliorer l'efficacité du recrutement. Le CDF renonce ainsi à émettre une recommandation.

3 Le principe de rotation est globalement appliqué

3.1 Les conditions cadres sont réunies

Au terme de leur formation, les militaires se voient attribuer une fonction et un lieu de travail selon les besoins de l'armée. Les officiers et sous-officiers de carrière devraient occuper leur poste entre quatre et six ans, avant d'être mutés à une autre fonction. Ce principe de rotation, qui s'applique tout au long de la carrière, est fixé dans l'Ordonnance sur le personnel militaire.

Les conditions-cadres (organisation, processus, directives) nécessaires à la mise en œuvre du principe de rotation sont garanties. Les rôles et responsabilités sont définis dans les directives GEC et dans celles concernant le développement des cadres dans le Groupement Défense.

Les spécialistes GEC constituent un élément central dans la planification des carrières. Le Commandement de l'Instruction et celui des Opérations disposent d'un tel spécialiste à plein temps. Un troisième spécialiste GEC se concentre sur les trois autres unités (Etat-major de l'armée, Base d'aide au commandement et Base logistique de l'armée). Tous trois sont subordonnés au Chef GEC Armée, lui-même rattaché au Commandement de l'Instruction. Comme le montre l'illustration ci-dessous, chaque sous-unité dispose aussi d'un spécialiste GEC. En tant que militaires de carrière, les spécialistes GEC sont eux-mêmes soumis au principe de rotation.

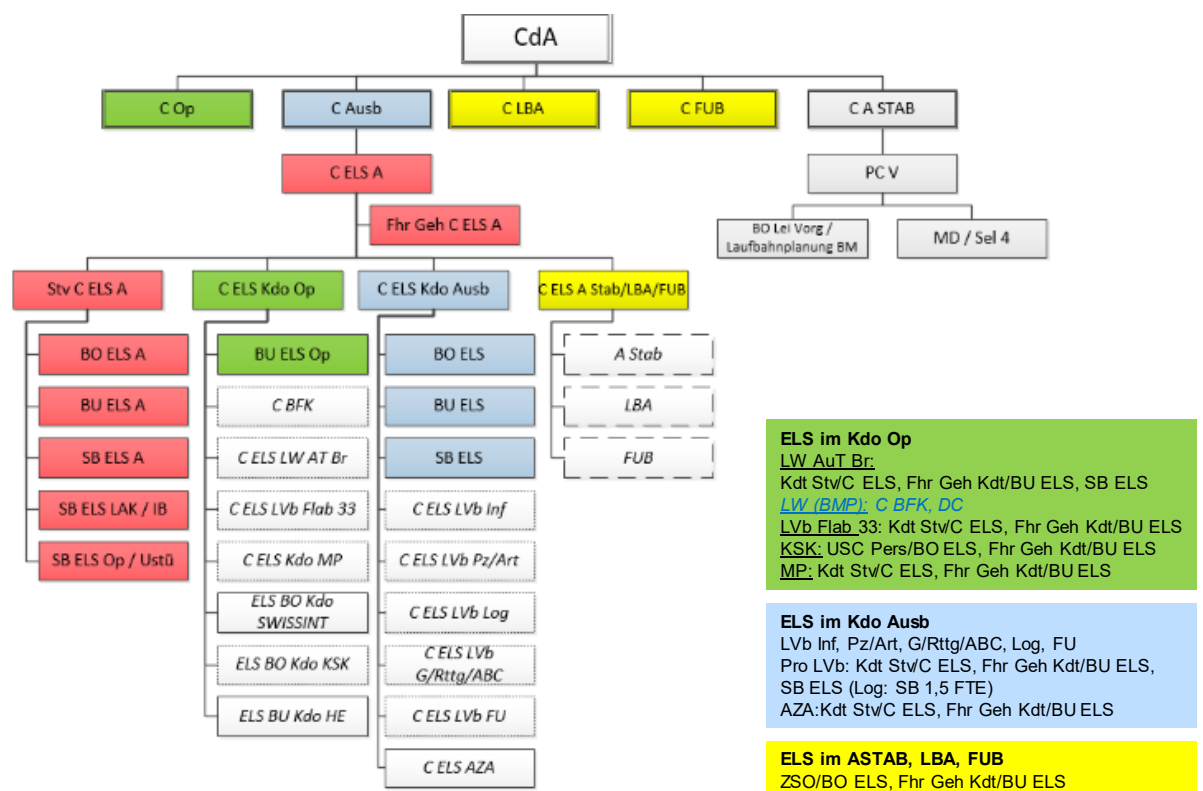


Illustration 1 : position des spécialistes GEC, appelés ELS en allemand, dans l'organigramme (source : Groupement Défense).

Appréciation

La subordination des spécialistes GEC au chef du Commandement de l'Instruction présente un risque d'influence de ce dernier sur l'ensemble de la planification, au détriment des autres unités. D'autant que le Commandement de l'Instruction est celui qui emploie le plus de militaires de carrière.

La mise en œuvre de la recommandation 2 (voir chapitre 4.3) permet en partie de limiter ce risque. Toutefois, le rattachement hiérarchique des spécialistes GEC à l'Etat-major de l'armée, plutôt qu'au Commandement de l'Instruction, devrait être examiné pour permettre d'assurer une plus grande indépendance dans l'établissement de la planification des carrières.

3.2 Motivation et moteur de promotion de carrière

Le principe de rotation poursuit un double objectif. D'une part, il doit contribuer à renouveler la motivation des collaborateurs militaires en les mettant face à de nouveaux défis et environnements. D'autre part, ces transferts permettent de progresser dans la carrière en accédant au groupe d'engagement supérieur. Il existe cinq groupes d'engagements (E1 à E5) qui correspondent aux différents grades (de major à colonel) et à des classes de salaire différentes. Une poignée d'officiers appartenant au groupe E5 sont sélectionnés dans le « pool de talents » pour devenir officiers généraux.

L'accès à chacun des groupes d'engagement est conditionné par plusieurs critères définis dans la directive GEC : formation militaire, âge minimum, expérience (par exemple le commandement d'une école de recrue ou un service commandé de longue durée à l'étranger). Ces conditions et les exigences sont définies afin que la carrière soit possible pour tous et que la progression soit « quasi automatique ». Les interviews ont aussi montré que, pour les officiers, une carrière était considérée comme réussie dès le moment où le militaire avait au moins atteint le grade de colonel. Le système n'est ainsi guère adapté à une carrière « horizontale », où un militaire pourrait faire carrière dans un domaine particulier en restant à grade déterminé.

Appréciation

Le système de progression de la carrière n'est plus adapté. Des modèles alternatifs et diversifiés devraient être proposés, en fonction des besoins en spécialistes, du know-how, des aptitudes, des qualités requises et des facteurs exogènes, comme la « work-life balance ». Le CDF renonce à émettre une recommandation, cette thématique étant traitée dans le cadre du projet « Profils professionnels des mil carr 2020+ ».

3.3 Prévalence de la planification sur la mise au concours

Jusqu'en 2018, les postes disponibles étaient en principe mis au concours. Un procédé parfois artificiel, la hiérarchie ayant souvent une personne précise en tête pour un poste donné. Il existait d'ailleurs parallèlement une planification des postes. Le système a changé avec DEVA. Désormais les changements de postes sont prioritairement dictés par la planification effectuée par les spécialistes GEC.

La décision finale revient aux commissions des carrières, présentes aux différents échelons de l'organisation, et où siègent les responsables des unités organisationnelles, les subordonnés du chef de l'armée (CdA) ou le CdA en personne.

Pour un militaire, il n'existe pas d'outil permettant d'identifier les fonctions libres et donc aucune visibilité sur les options pour sa carrière. Ces informations sont concentrées auprès des spécialistes GEC. Ces derniers sont tenus d'organiser un entretien avec chaque militaire tous les deux à quatre ans. Lors de cette discussion, le spécialiste GEC informe le collaborateur sur la planification prévue et ce dernier a la possibilité d'émettre des souhaits.

3.4 Principe et durée respectés dans l'ensemble

Le Groupement Défense est dans l'impossibilité de fournir des chiffres quant à l'application du principe de rotation. L'analyse de données effectuée par le CDF montre que le principe de rotation est généralement respecté, mais qu'il existe de nombreuses exceptions.

Sur 1347 militaires de carrière présents sur l'ensemble de la période 2009–2018, 131 (9,7 %) n'ont occupé qu'une seule fonction et n'ont donc pas respecté la durée maximale d'occupation de six ans. Par ailleurs, 275 autres (20,4 %) ont occupé plus de quatre fonctions. Ils n'ont ainsi, à une reprise au moins, pas respecté la durée minimale de quatre ans.

Ces constats, basés sur des données fournies par l'unité Personnel de la Défense, doivent toutefois être interprétés avec précaution, pour deux raisons.

Premièrement, le CDF a privilégié une approche conservatrice dans la mesure où elle ne comptabilise de loin pas tous les écarts à la règle. Exemple : une personne ayant occupé trois fonctions pour des durées respectives de quatre ans, quatre ans, et deux ans entre 2009 et 2018 ne sera pas comptabilisée comme une exception au principe de rotation puisqu'il est possible qu'elle continue d'occuper son dernier poste durant plusieurs années.

La deuxième raison est liée à l'implémentation de DEVA : début 2018, beaucoup de fonctions ont changé de dénomination. Ces cas apparaissent comme un changement de poste dans les données fournies par l'unité Personnel de la Défense. On peut partir du principe que le nombre de situations où une fonction a été occupée moins de quatre ans est ainsi gonflé, alors que celui des fonctions occupées plus de six ans est sous-évalué.

Si la prévalence des exceptions, dans un sens comme dans l'autre, est difficile à chiffrer avec précisions, les entretiens ont confirmé que certains officiers de carrière ont changé de fonction après une ou deux années seulement. Ou au contraire qu'un sous-officier travaille depuis plus de neuf ans dans la même caserne. Les motivations sous-jacentes à ces entorses au principe de rotation ne sont pas systématiquement identifiées et analysées.

Appréciation

Il manque une vue d'ensemble sur la durée d'engagement des militaires de carrière ainsi qu'un système permettant de contrôler l'application du principe de rotation. Les exceptions, c'est-à-dire un transfert avant quatre ans d'occupation du poste ou le maintien au-delà de six ans, devraient être systématiquement motivées, documentées et faire partie intégrante des dossiers personnels. Le CDF identifie un potentiel d'amélioration dans le contrôle de l'application du principe de rotation.

Les interviews montrent que tous les postes ne nécessitent pas le même temps d'adaptation, notamment lorsqu'il s'agit d'acquérir des connaissances spécifiques étendues. Pour les valoriser et ainsi apporter la meilleure plus-value, les durées de rotation devraient être

différenciées et mentionnées dans les cahiers des charges. Sous l'angle du retour sur investissement (lié à une formation), il pourrait être avantageux de privilégier une durée d'occupation plus longue pour certaines fonctions.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande au Groupement Défense d'identifier les fonctions pour lesquelles une durée de rotation plus longue amènerait une plus-value.

Prise de position du Groupement Défense

Le Groupement de la Défense est d'accord avec la recommandation du CDF et compte examiner ce point dans le cadre du projet « Profil professionnel des militaires de carrière 2020+ ». En effet, il semble que sous l'angle du retour sur investissement (lié à une instruction particulière elle-même liée à une fonction spécifique) des durées de rotation prolongées pour certains postes pourraient être indiquées et mentionnées dans les cahiers des charges. Le Groupement de la Défense entend examiner quelles sont les fonctions pour lesquelles une durée de rotation plus longue pourrait être envisagée. En fonction des résultats, le Groupement de la Défense adaptera le cas échéant la durée de rotation pour certains postes. Les éventuels ajustements seront mis en œuvre dans le cadre du projet susmentionné au plus tôt à partir de 2022.

4 Des nominations pas toujours très transparentes

4.1 Les spécialistes GEC proposent, la ligne décide

Le spécialiste GEC est en charge de la planification des carrières. Il est chargé, pour chaque poste qui se libère, de proposer deux voire trois successeurs possibles, après s'être assuré que ces personnes correspondent aux critères objectifs d'éligibilité de la fonction. Il tient compte du besoin de l'armée, du développement de la carrière du militaire et de ses attentes personnelles.

La décision finale est prise par la ligne, généralement les commandants des unités organisationnelles. La ligne décide aussi de la création de nouveaux postes, qui doit cependant être validée par le secrétariat général du DDPS.

Les interviews ont fait ressortir que ce processus était appliqué pour les fonctions allant jusqu'au groupe d'engagement E4. Pour les postes situés plus haut dans la hiérarchie, les facteurs subjectifs et situationnels jouent un rôle prépondérant. Il ressort aussi qu'une bonne réputation, un réseau important et une attitude proactive augmentent nettement les chances pour un militaire de voir son plan de carrière se dérouler comme il le souhaite.

Lorsqu'un poste est à repourvoir, en particulier lors d'imprévus (démission, décès), la nomination provoque souvent un effet domino dans les échelons inférieurs. La viabilité du système de rotation et de nomination n'est garantie que si les postes sont pleinement repourvus et que des alternatives existent. Comme évoqué au chapitre 2.2, cette condition n'est souvent pas remplie. Les interviews confirment qu'au moment où un poste est soudainement laissé vacant, cet effet domino peut amener la ligne et les spécialistes GEC à trouver des solutions ad hoc.

4.2 Traçabilité des décisions pas garantie

L'analyse des nominations de dix officiers et sous-officiers de carrière a montré que dans la moitié des cas, le processus n'avait pas été respecté. Ces personnes, plutôt que d'être issues de la planification des spécialistes GEC, ont été commandées directement par la ligne. Ces nominations ont été validées et figurent dans les procès-verbaux des commissions de carrière, mais les critères et les analyses qui ont menés à la décision ne sont pas documentés. Une personne externe au processus ne peut ainsi retracer l'entier du processus décisionnel.

Les spécialistes GEC sont présents lors des séances de commissions et pourraient en théorie s'opposer à une nomination qui ne correspondrait pas à leur planification. Dans la pratique, le rapport hiérarchique, et en particulier la subordination des spécialistes GEC au commandement de l'Instruction (voir chapitre 3.1), rend la chose difficile.

Les nominations des officiers généraux quant à elles se fondent sur une directive² émise par le DDPS, elle-même issue de la directive du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs³. Le CDF relève que la directive du DDPS est moins contraignante : les postes à repourvoir ne doivent pas être mis au concours, il n'est pas nécessaire de proposer trois

² Weisung für die Vorbereitung von Ernennungen der Höheren Stabsoffiziere zuhanden des Bundesrates vom 31. August 2015

³ Directive du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (Éléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination) du 28 novembre 2014.

candidats pour la procédure d'évaluation et le candidat ne doit pas fournir de lettre de recommandation. Pour les trois officiers généraux de notre échantillon, les critères décisionnels ne sont pas documentés.

Pour les nominations des cadres supérieurs du plus haut niveau, dont font partie les officiers généraux, « l'absence d'informations spécifiques concernant le choix du candidat » avait déjà été relevée en 2018 par le Contrôle parlementaire de l'administration⁴ s'agissant des dossiers transmis au Conseil fédéral pour approbation.

4.3 Des exceptions aux règles en vigueur

Le contrôle par sondage, en l'absence d'exhaustivité des documents figurant dans les dossiers personnels (voir chapitre 5.2), n'a pas permis de vérifier si toutes les exigences fixées par le poste avaient été formellement respectées. Les interviews n'ont toutefois pas mis en évidence « d'erreur de casting » manifeste, c'est-à-dire une inadéquation entre les aptitudes personnelles et les exigences d'un poste.

Malgré une récente réévaluation des postes nécessitant les compétences d'un militaire professionnel, deux personnes de l'échantillon ont indiqué que leur fonction pourrait être occupée par un civil ayant acquis les connaissances militaires requises en tant que milicien.

Par ailleurs, certaines règles internes n'ont pas toujours été respectées. Le CDF a constaté qu'un poste avait été créé sur mesure pour un militaire en fin de carrière, sans qu'une description n'ait été établie. Le financement se fait sur le budget d'une fonction inoccupée dans une autre unité. Selon le Personnel défense, il s'agit d'un cas particulier visant à trouver une solution pour un militaire en fin de carrière atteint dans sa santé. Dans un autre cas, un colonel en fin de carrière a été nommé à un poste réservé en principe, selon une règle interne, à des militaires au début de leur carrière.

L'occupation de certains postes est tributaire des exigences et des effets du fédéralisme. La langue maternelle et l'origine cantonale du militaire qui occupera la future fonction sont parfois des critères déterminants, pour lesquels les cantons, en tant que partenaires influents, attachent une importance particulière. Les spécialistes GEC tiennent compte de ce facteur clé au moment d'établir la planification des carrières. Les options sont en revanche plus limitées que pour d'autres postes et l'effet domino peut provoquer des situations compliquées.

Appréciation

Pour le CDF, l'absence de mise au concours et le fait que certains postes soient attribués directement par la ligne, sans tenir compte des propositions des spécialistes GEC, ainsi que l'existence d'exceptions aux règles en vigueur nécessitent de documenter la motivation des décisions de nominations.

Concernant le poste créé sur mesure, le CDF comprend les motivations qui ont mené à cette situation. Il ne peut cependant pas cautionner la solution retenue, car elle ne suit pas les règles en vigueur. Lorsqu'une fonction ne figure pas dans le plan des effectifs, ce dernier devrait être corrigé.

⁴ FF 2019 3880 : Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Contrôle de Suivi. Evaluation succincte du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 1^{er} novembre 2018.

Pour la nomination des officiers généraux, la directive du DDPS n'est pas assez contraignante. Le processus de sélection devrait s'effectuer systématiquement sur la base de plusieurs candidats. Selon le Groupement Défense, une révision de la directive du DDPS, actuellement en cours, devrait aller dans ce sens.

Les postes pour lesquels le fédéralisme joue un rôle majeur sont connus. Afin de disposer de variantes lors des nominations planifiées ou non, la planification et l'évolution de carrière devraient être anticipées afin de tenir compte des exigences « extra-militaires ».

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au Groupement Défense de justifier et de documenter les exceptions au processus GEC.

Prise de position du Groupement Défense

Le Groupement de la Défense est d'accord avec la recommandation du CDF et compte en conséquence la mettre en œuvre en actualisant les directives et règles internes de la gestion de l'engagement et de la carrière (GEC) du personnel militaire professionnel.

4.4 Différences de traitement salarial

Sur les quatorze militaires de notre échantillon, la moitié bénéficient de conditions salariales spéciales et touchent ainsi un salaire supérieur à celui indiqué dans la description de poste. Trois cas de figure existent : une garantie de salaire temporaire⁵ (liées à une occupation d'un poste classifié en-dessous de la classe de traitement du poste précédemment occupé), une prime de fonction⁶ ou une classe de salaire additionnelle accordée « ad personam »⁷.

Si la garantie de salaire est octroyée de manière automatique, les deux autres cas de figures appellent à une justification. Une classe de salaire additionnelle doit par exemple être « fondée sur un élargissement de la fonction lié aux qualités particulières de la personne engagée ». L'analyse des dossiers personnels a montré que les justifications de ces régimes spéciaux n'étaient pas toujours documentées.

En terme d'impact financier, selon les chiffres fournis par le Personnel de la Défense en septembre 2019, les classes de salaires « ad personam » octroyées à des militaires coûtent près de 140 000 francs annuellement, les primes de fonction environ 492 000 francs et les garanties de salaires près de 1,2 million (dont 264 000 pour les officiers généraux). Au total, les régimes spéciaux pour l'ensemble des militaires de carrière s'élèvent à environ 1,8 million sur un budget personnel de près de 250 millions, soit environ 0,7 %.

L'évaluation des fonctions est supervisée par le secrétariat général du DDPS. Les unités sont ensuite responsables d'appliquer ces évaluations. Par ailleurs, le secrétariat général définit certaines fonctions qui ne peuvent pas servir à la promotion. Le but de cette mesure est d'éviter que des personnes, ne répondant pas aux exigences de postes, soient nommées. Le contrôle par échantillon a montré qu'un poste avait été évalué de manière différente s'il était occupé par un civil (classe de salaire 28) ou par un militaire (29), sans mentionner de justification. Dans un autre cas, une prime de fonction a été attribuée en contradiction avec l'évaluation faite par le secrétariat général.

⁵ Art. 12 al. 2 Opers Mil (trois ans), Art. 52a al. 1 Opers (deux ans), Art. 26 al. 5 OPers (HSO, max. quatre ans).

⁶ Art. 46 Opers.

⁷ Art. 52 al. 6 Opers.

Concernant les classes additionnelles, le secrétariat général effectue des contrôles par échantillon et vérifie qu'au niveau de la Défense, le plafond des 2 % fixé dans l'Ordonnance sur le personnel est respecté. Il ne vérifie toutefois pas leur légitimité.

Actuellement, avec 1,3 % des postes dans le Groupement Défense bénéficiant d'une classe additionnelle, le seuil légal n'a pas été dépassé. Toutefois, si l'on prend les unités séparément, l'Etat-major de l'armée le dépasse très largement. En ne prenant en compte que les militaires, cette proportion fait un bond pour dépasser 9 %.

Unités	Militaires (en %)	Civils (en %)	Sur l'ensemble (en %)
Défense	0,4	1,8	1,3
Etat-major de l'armée	9,3	3,9	3,8
Commandement des Opérations	0,4	2,5	1,2
Commandement de l'Instruction	0,3	1,4	0,7
Base d'aide au commandement	0	1,7	1,6
Base logistique de l'armée	0	1,2	1,2

Tableau 3 : Pourcentage de classes additionnelles en fonction des catégories de personnel. Les personnes en congé pré-traitées (quatre militaires au 24.09.2019) sont exclus de cette statistique en raison de leur statut particulier (source : Personnel Défense).

Appréciation

Le contrôle par sondage a permis d'identifier un risque d'inégalité de traitement et de contournement des processus et règles en vigueur. Des mesures devraient être définies afin de garantir un contrôle plus strict lié au respect des évaluations de salaires. La justification de régimes spéciaux devrait être systématiquement documentée.

4.5 Les attachés de défense, un cas particulier

Le processus lié à la sélection et à la nomination des attachés de défense a été défini depuis plusieurs années par l'unité Relations internationales Défense. Pour l'heure cependant, il ne s'appuie sur aucune base légale ou réglementaire. Un projet de directives est actuellement en cours d'élaboration.

Les candidats – civils ou militaires – à un poste d'attachés de défense doivent présenter un dossier, passer une série de tests de langues et de connaissances, réaliser un « assessment », puis se présenter devant une commission où siègent des représentants de diverses unités du DDPS (Défense, Secrétariat général, Service de renseignement) ainsi que deux représentants du Département fédéral des affaires étrangères. Une fois nommés, le déploiement des futurs attachés de défense est planifié. Avant d'être envoyé à l'étranger, ils suivent une formation spécifique de six mois.

Les officiers généraux font toutefois figure d'exception et ne passent pas systématiquement par l'entier de ce processus. Des facteurs d'ordre politique entrent également en ligne de compte dans les nominations. Dans l'échantillon analysé, bien que le respect des exigences en matière de maîtrise des langues soit un critère déterminant, il n'a pas toujours pu être vérifié, faute de documentation. La période de formation pour les officiers généraux peut varier de quelques jours à six mois. Il n'y a ainsi pas d'unité de doctrine en la matière.

Les officiers généraux ont en revanche tous passé un « assessment » lors de leur nomination par le Conseil fédéral.

Les postes d'attachés de défense à Paris et à Washington sont « réservés » aux officiers généraux, bien que l'évaluation de la fonction (classe de salaire 28) soit identique aux autres attachés de défense.

Appréciation

Afin d'assurer un traitement égalitaire lié à l'occupation des postes d'attaché de défense, avant de nommer un officier général à une telle fonction, un processus ad hoc devrait être défini pour répondre aux critères de sélection, mais aussi pour définir les besoins et le programme de formation. Le CDF appuie le projet d'établir une telle directive et renonce ainsi à émettre une recommandation.

5 Aspects formels

5.1 Inexactitudes dans les données SAP sur le personnel

Lors de la préparation d'audit, l'analyse de données issues du système SAP du Groupement Défense a permis d'identifier des erreurs sur les statuts (civil ou militaire) de onze personnes. En outre, quatre personnes ayant quitté le Groupement Défense apparaissent toujours dans la liste des employés, sans qu'elles ne touchent de salaire (inactif). Ces erreurs ont été communiquées et corrigées durant l'audit.

5.2 Dossiers personnels incomplets et erronés

Sur les quatorze dossiers personnels consultés par le CDF, un seul contenait l'ensemble des documents attendus, selon le processus. Les autres étaient incomplets : il manquait par exemple la description du poste actuel, la dernière évaluation annuelle du collaborateur, la justification d'une modification du salaire (prime de fonction ou classe de salaire « ad personam ») ou l'attestation du contrôle de sécurité relatif aux personnes. Dans un cas, un dossier contenait un certificat de travail n'appartenant pas au collaborateur en question.

Les dossiers personnels des officiers généraux sont conservés uniquement sur papier. Ainsi lorsqu'un militaire est promu à ce rang, son dossier électronique est imprimé puis effacé du système.

Appréciation

Le CDF salue le fait que des mesures nécessaires aient été prises rapidement durant l'audit pour corriger les erreurs dans SAP. Il ne peut toutefois exclure l'existence d'autres erreurs.

Le manque d'unité de doctrine dans les dossiers personnels est problématique car la traçabilité de l'information n'est pas assurée. Il existe un risque de non-respect de la loi sur la protection des données personnelles. Pour le CDF, l'application de l'unité de doctrine devrait être assurée.

Le CDF estime que les dossiers papiers des officiers généraux devraient aussi être gérés de manière électronique.

Annexe 1 : Bases légales et autres documents

Textes législatifs

Loi sur le personnel de la Confédération (LPers), RS 172.220.1

Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers), RS 172.220.111.3

Ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers), RS 172.220.111.31

Ordonnance du DDPS sur le personnel militaire (O pers mil), RS 172.220.111.310.2

Ordonnance concernant les véhicules automobiles de la Confédération et leurs conducteurs (OVCC), RS 514.31

Ordonnance sur la retraite des membres des catégories particulières de personnel (ORCPP), RS 172.220.111.35

Directives de l'armée concernant l'ordonnance du DDPS sur le personnel militaire (directives O pers mil), LMS 90.105

Directives sur la gestion de l'engagement et de la carrière des officiers et sous-officiers de carrière (Directives GEC), LMS 90.079

Directives concernant les véhicules de service personnels du personnel militaire au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, LMS 90.065

Directives sur l'évolution du salaire et des primes de prestations dans le Groupement Défense, LMS 90.073

Directives concernant l'appréciation du personnel dans le domaine départemental de la Défense, LMS 90.072

Directive du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (Eléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination) du 28 novembre 2014

Rapports et statistiques

Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfung der Prozesse des versetzbaren Personals im EDA (PA 16410), 07.03.2017

Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Contrôle de Suivi. Evaluation succincte du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 1^{er} novembre 2018 (FF 2019 3880)

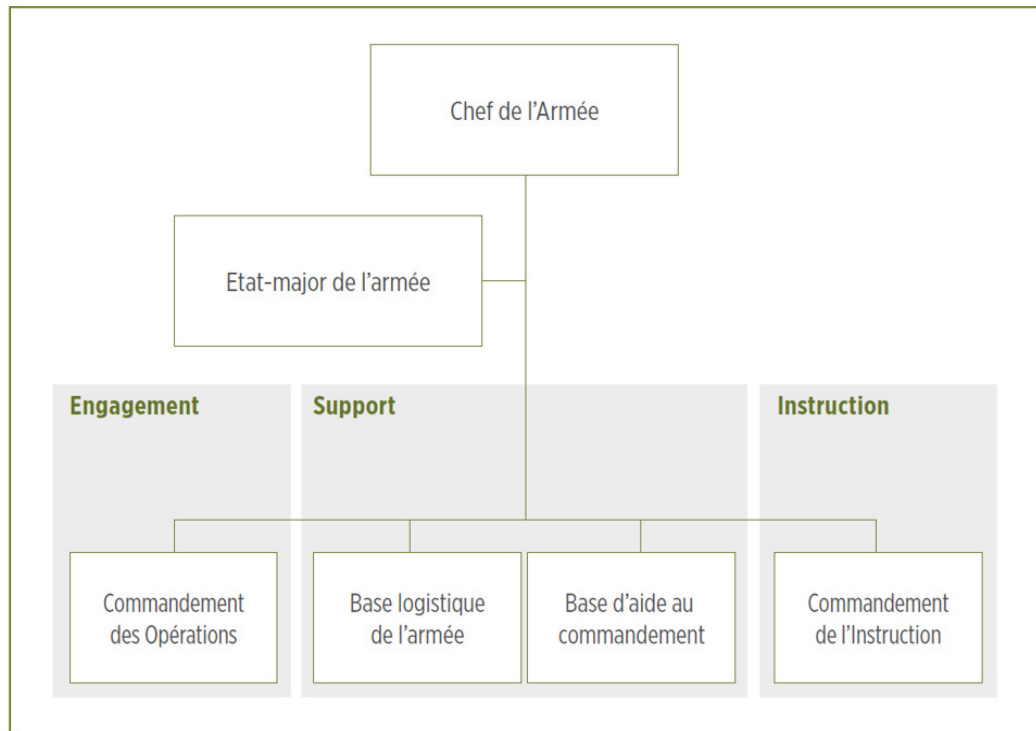
Annexe 2 : Abréviations

ACAMIL	Académie militaire à l'EPF de Zurich
CdA	Chef de l'armée
CDF	Contrôle fédéral des finances
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEVA	Développement de l'armée
ESCA	École des sous-officiers de carrière de l'armée
GEC	Gestion de l'engagement et de la carrière

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3 : Structure organisationnelle selon DEVA



Source : Groupement Défense.

Annexe 4 : Projet « Profils professionnels des mil carr 2020+ »

Un vaste projet pour rendre la carrière de militaire attractive

Fin 2018, peu après la décision du Conseil fédéral de relever l'âge de la retraite des militaires de carrière à 65 ans, le Personnel Défense a initié un projet baptisé « Profils professionnels des mil carr 2020+ » afin de repenser et adapter cette profession à ce changement législatif et plus largement à l'évolution de la société.

Objectif : maintenir l'attrait du métier et assurer l'alimentation future en personnel professionnel. L'équipe de projet est à ce stade constituée de deux officiers et un sous-officier de carrière.

Dans un premier temps, un sondage a été réalisé auprès de l'ensemble des militaires de carrière. Avec 1595 retours validés, le taux de réponses est de 61 %. Parmi les principaux enseignements :

- Les militaires de carrière s'identifient fortement à l'organisation, sont très largement satisfaits et motivés dans leur travail.
- Toutefois, l'évolution des conditions cadres, en particulier l'augmentation de l'âge de la retraite, est perçue négativement. A tel point que près de la moitié des répondants ne recommanderait pas la carrière de militaire à de jeunes cadres de la milice.
- Un répondant sur deux n'est pas satisfait de sa « work-life balance ». Une large majorité souhaiterait avoir la possibilité de travailler à temps partiel, pouvoir faire du « home office » ou se voir proposer des modèles de travail flexible.
- La durée d'occupation des fonctions satisfait deux tiers des officiers de carrière. Mais ils souhaiteraient un éventuel passage facilité dans le civil.

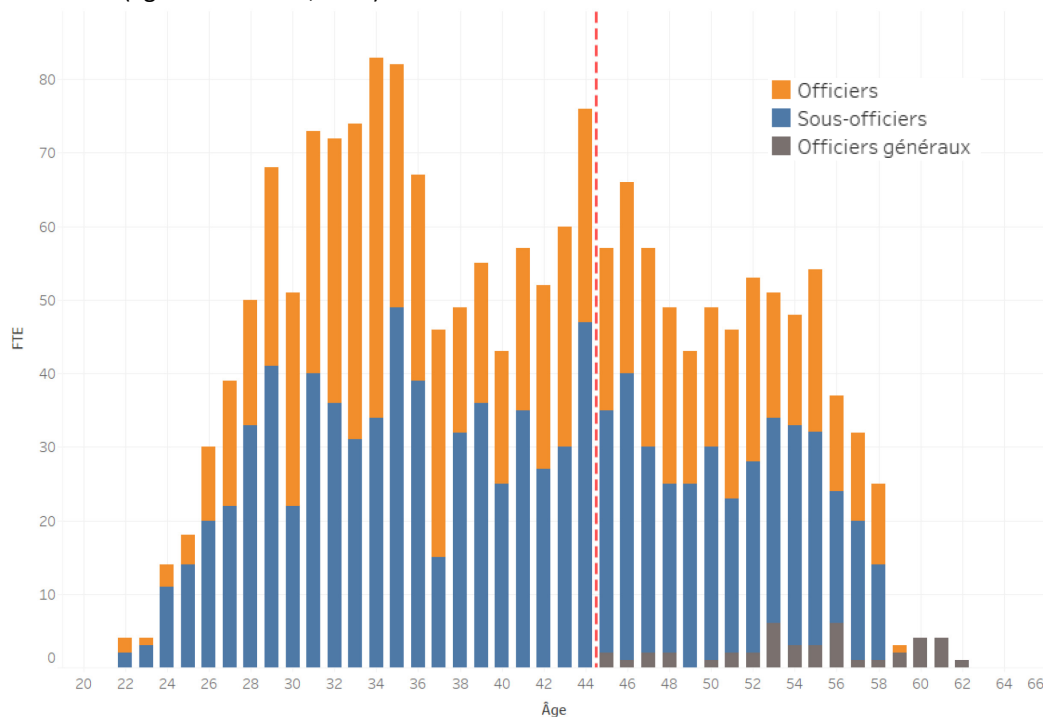
Ces premiers résultats ont été présentés aux hauts cadres de l'armée le 4 septembre 2019 qui ont décidé des mesures suivantes :

- Le contingent de militaires contractuels pourra être augmenté en cas de besoin avéré dans le domaine de l'instruction.
- Le projet « Profils professionnels des mil carr 2020+ » devra esquisser des mesures à long terme d'ici à décembre 2020. La mise en œuvre est prévue dès le 1^{er} janvier 2022, mais la fin du projet n'est pas encore déterminée.
- Un nouveau sondage, par exemple auprès des candidats à des fonctions de cadres dans la milice, devra permettre de prendre en compte la perspective de la potentielle future génération de militaires de carrière.
- La possibilité d'étendre les groupes de travail devra être étudiée.

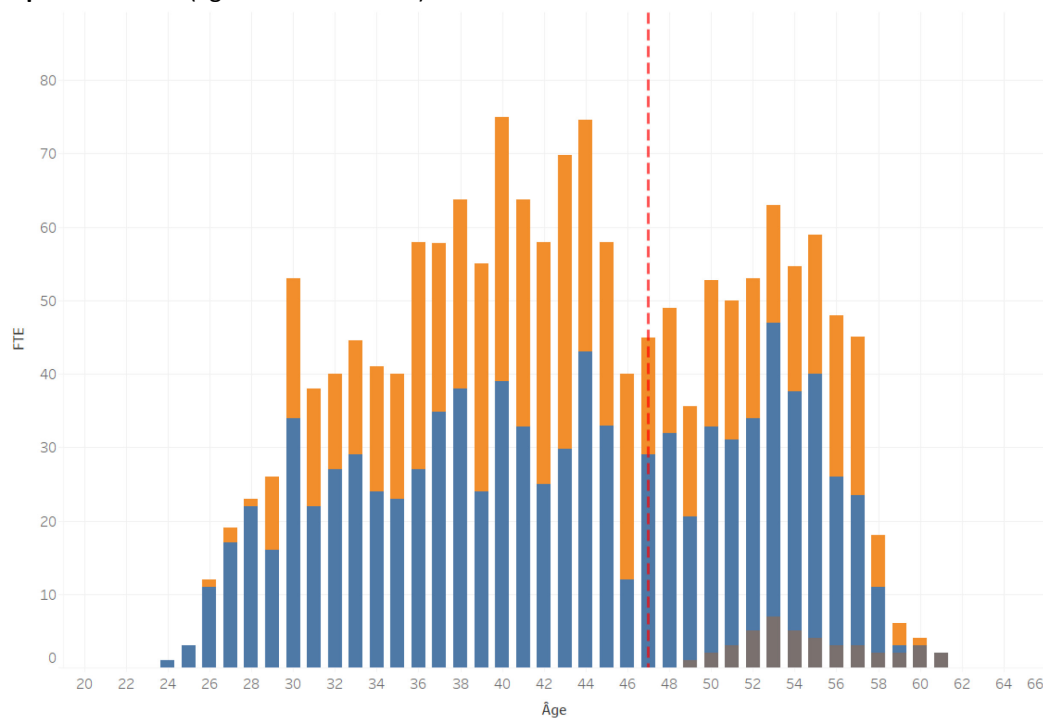
Source : Groupement Défense (mandat du projet et site intranet).

Annexe 5 : Evolution de la pyramide des âges des militaires de carrière

Mars 2009 (âge médian = 44,5 ans)



Septembre 2018 (âge médian = 47 ans)



Source: Groupement Défense / Analyse et visualisation: CDF.