



Progression des effectifs et rémunérations

Audit transversal effectué auprès d'unités de l'administration fédérale décentralisée

L'essentiel en bref

Ces dernières années, de nombreuses tâches de la Confédération ont été transférées de l'administration centrale aux unités dites décentralisées. En 2009, le rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise a défini pour la première fois des principes directeurs relatifs à la gestion du personnel des unités décentralisées. Le rapport sur le salaire des cadres et le rapport sur la gestion du personnel fournissent des informations sur l'évolution de certaines unités décentralisées de la Confédération dans le domaine du personnel.

Pour obtenir un aperçu de l'évolution des effectifs, des charges de personnel et des rémunérations, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué en 2011 un audit transversal auprès de neuf unités administratives de l'administration fédérale décentralisée et d'une organisation privée chargée de tâches fédérales. Les unités choisies se différencient par la taille, la forme juridique, les tâches et l'organisation, ce qui permet de tenir compte de la diversité des tâches externalisées.

Parmi les unités sélectionnées, à savoir l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), Pro Helvetia (PH), l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), l'OSEC, Suisse Tourisme (ST), le Conseil des EPF, l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), PUBLICA et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), deux sont devenues autonomes pendant la période sous revue allant de 2006 à 2010. Deux autres organisations ont subi durant cette période une modification notable de leurs bases juridiques ou de leur mandat et, par conséquent, de leurs tâches.

Les activités d'audit du CDF se sont concentrées sur les points suivants:

- un examen de l'évolution des effectifs et des charges de personnel entre 2006 et 2010;
- une comparaison des rémunérations de certaines fonctions entre les unités décentralisées soumises à l'audit et avec des valeurs de référence enregistrées dans l'administration centrale de la Confédération en 2010;
- une évaluation des rapports sur la gestion du personnel.

En ce qui concerne l'évolution des effectifs entre 2006 et 2010, une plus forte croissance a été enregistrée dans les unités de l'administration fédérale décentralisée soumises à l'audit que dans l'administration centrale de la Confédération. De plus, les organisations ayant subi une modification de leurs bases juridiques ou de leur mandat ont affiché une progression plus marquée que les autres organisations. L'augmentation des charges de personnel, définies dans le cadre de l'audit comme la somme des rétributions du personnel et des cotisations de l'employeur, a généralement été supérieure à celle des effectifs, ce qui a entraîné une hausse des charges moyennes de personnel. La même évolution a été constatée dans l'administration centrale de la Confédération.

Dans les unités décentralisées, la création de postes ainsi que la fixation des plages salariales et du montant des ressources nécessaires au versement des salaires au mérite relèvent de la com-

pétence du conseil de surveillance ou du conseil d'administration. L'adaptation des systèmes salariaux nécessite également, dans la plupart des cas, l'approbation du Conseil fédéral. Le CDF estime que cette réglementation des compétences est adéquate.

Sur les dix organisations auditées, neuf disposent d'un système salarial défini. Les systèmes salariaux varient beaucoup d'une organisation à l'autre. En règle générale, c'est l'évaluation de la fonction qui détermine le salaire de base. Là où les systèmes salariaux sont moins formalisés, le salaire de base dépend davantage de la structure interne des salaires. Dans quatre organisations sur dix, la composante variable du salaire représente un faible montant; il faut cependant préciser que trois organisations ont choisi de ne pas épuiser la marge de manœuvre qui leur est offerte. Quatre organisations donnent la priorité à un système salarial récompensant les prestations individuelles. Toutes les organisations soumises à l'audit prévoient chaque année une définition des objectifs et une évaluation des prestations, qui constituent la base du calcul de la composante liée à la prestation.

Les systèmes salariaux existants sont dans l'ensemble adéquats. Les responsables sont conscients des éventuelles lacunes, et des possibilités d'amélioration ont été discutées avec les organisations. De manière générale, le CDF constate que la tenue à jour des systèmes salariaux et des systèmes d'évaluation est d'autant plus importante que les composantes variables du salaire en fonction des prestations fournies sont élevées.

A partir de huit fonctions de référence définies pour l'audit, une comparaison salariale a été effectuée pour 2010 entre les unités décentralisées, et également avec l'administration fédérale centrale. En règle générale, la valeur médiane des rémunérations dans les unités décentralisées se situe dans la fourchette prévue pour l'administration fédérale centrale. Il peut cependant y avoir d'importants écarts entre les valeurs minimales et les valeurs maximales. La valeur médiane des rémunérations versées aux chefs de division et, dans une moindre mesure, aux assistants est plus élevée dans les unités décentralisées que dans l'administration fédérale. En ce qui concerne les responsables des finances, les rémunérations sont parfois supérieures à la fourchette définie pour ces fonctions dans l'administration fédérale. En outre, la fourchette de rémunération de ces trois fonctions dans les unités décentralisées soumises à l'audit est très large. Les écarts sont dus au fait que le classement des fonctions dans les systèmes salariaux prédéfinis relève de la responsabilité des unités auditées. Le CDF déplore de tels écarts car ils entraînent des disparités dans les structures des salaires des unités administratives décentralisées. Il juge important que, dans le cadre du reporting des unités décentralisées de la Confédération, l'Office fédéral du personnel (OFPER) recueille également des informations sur l'évolution de la structure des salaires. En tant que propriétaire, la Confédération peut, si elle l'estime nécessaire, soit mener une action correctrice dans le cadre des normes en matière de politique du personnel, soit accepter cette situation.

Du fait de leurs statuts juridiques différents, les unités décentralisées ne sont pas toutes également concernées par l'obligation de reporting à l'égard du Conseil fédéral et du Parlement. Sur les unités auditées, deux (OSEC, PH) ne sont pas soumises à l'ordonnance sur les salaires des cadres et ne sont donc pas comprises dans le rapport sur le salaire des cadres. La convention conclue entre le Conseil fédéral et les commissions de gestion et des finances concernant le rapport des unités autonomes sur la gestion du personnel comprend six des organisations soumises à l'audit.

L'ASRE, l'OSEC, ST et PH ne présentent pas de tels rapports.

Les rapports ne sont pas établis sur la base d'un système informatisé de gestion du personnel uniforme tel que BV PLUS. C'est pourquoi il est très important de définir précisément les données qui doivent être traitées et fournies. Avec l'enquête menée pour établir le rapport 2010, l'OFPER a créé une bonne base qu'il s'agira d'examiner et éventuellement de développer lors de l'élaboration des prochains rapports.

En ce qui concerne les rapports internes en matière de ressources humaines, il n'existe de prescriptions générales ni dans les organisations auditées ni dans l'administration centrale de la Confédération. Dans ce domaine, les organisations ont développé des rapports et des moyens de communication adéquats en vue d'assurer leur pilotage. Des possibilités d'amélioration ont été discutées avec le CDF dans le cadre de l'audit.

En décembre 2011, un entretien final a eu lieu avec toutes les unités soumises à l'audit ainsi que l'OFPER. Les recommandations du CDF étaient adressées uniquement à l'OFPER. Dans sa prise de position, l'OFPER a assuré que les deux recommandations en matière de reporting seraient mises en œuvre. Par contre, l'office a jugé irréalisable la proposition du CDF concernant la représentation de l'évolution du salaire de différentes fonctions de référence en raison de la diversité des profils de fonctions. Le CDF a reçu les prises de position de deux organisations auditées qui signalent également le manque de comparabilité de certaines fonctions de référence sélectionnées et comportant des tâches de conduite.

La délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) a pris connaissance du rapport en février 2012.

Texte original en allemand