Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 62 (1970)

Heft: 10

Artikel: Politique du personnel et traitement des affaires du personnel dans l'administration fédérale

Autor: Lobsiger, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385599

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Politique du personnel et traitement des affaires du personnel dans l'administration fédérale

Par *Ernst Lobsiger*, directeur de l'Office fédéral du personnel

I. Politique du personnel

Qu'est-ce que la politique du personnel? Définir l'expression, c'est faire mention des buts visés et des moyens qui sont et qui doivent être mis en œuvre pour atteindre ces buts.

Ce qu'il importe de discerner tout d'abord clairement, c'est l'objet de cette politique. Je pense que la politique du personnel doit, d'une manière très générale, s'occuper de tout ce qui concerne le personnel, la sélection et l'instruction professionnelle, l'utilisation optimum des capacités de travail, les relations humaines, les rapports de service, les traitements et les salaires. Parler de la politique du personnel de l'Etat, c'est donc pratiquement traiter de tous les sujets qui intéressent l'activité des fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat, depuis le recrutement jusqu'à la retraite, y compris de ce que l'Etat fait pour la formation et le perfectionnement professionnels de ses agents, de la manière dont il choisit les cadres, de celle dont il règle les questions d'assistance et s'occupe de la situation du personnel âgé.

Comme on le voit, la matière est vaste et seuls quelques points essentiels retiendront notre attention.

La notion de «politique du personnel» peut être entendue de deux manières selon qu'on l'envisage du point de vue de l'Etat ou de celui des associations de personnel. Etat et associations se préoccupent tous deux des mêmes affaires, mais la perspective est différente. C'est aux services de l'Etat qu'il incombe de faire la synthèse, tâche qui doit être dominée dans tous les cas par le souci de l'intérêt général.

L'intérêt général doit être la principale préoccupation avant tout lorsqu'il s'agit de questions essentielles telles que:

- à qui confier les places (sélection, composition du corps des fonctionnaires),
- quelle doit être la position d'un fonctionnaire dans un régime démocratique; quelle est sa situation par rapport à la communauté,
- comment déterminer la rétribution (politique des traitements),
- quel doit être l'effectif du personnel de l'administration (rationalisation).

1. Facteurs à considérer pour l'attribution des places et la composition du corps des fonctionnaires

La question de savoir où recruter les fonctionnaires a revêtu, à toutes les époques, une importance particulière. Aujourd'hui, la réponse est chez nous une évidence: on admet que les places d'Etat doivent être attribuées selon des *critères démocratiques*. Mais encore?

Dans l'antiquité, le pouvoir fut exercé au seul profit du souverain, de ses courtisans et partisans. La première, la République romaine tenta avec succès d'abolir ce système. Les cités grecques enregistrèrent aussi certains résultats. La dictature instaurée après la chute de la Rome républicaine devait fatalement revenir aux anciennes méthodes. César le tout premier se vit contraint de favoriser ses chefs militaires et ses soldats, au détriment de ses autres sujets.

Au Moyen Age, la féodalité se maintient le plus souvent au pouvoir en favorisant une certaine catégorie sociale. Le roi s'appuye sur la noblesse, la noblesse s'appuye sur le roi et les privilèges de classe sont ainsi sauvegardés. Lorsqu'elle abolit les prérogatives des nobles, la monarchie absolue leur cherche des successeurs exclusivement parmi ses fidèles et dans l'armée; sujets par nature, les nouveaux fonctionnaires sont évidemment contraints à l'obéissance.

En monarque éclairé, Frédéric-Guillaume Ier, organisateur de l'Etat prussien, cherche à réserver à l'élément bourgeois une place d'honneur dans l'administration. Consciemment, Frédéric le Grand redistribue cependant les places de fonctionnaires à la noblesse, redonnant ainsi un caractère féodal au secteur civil de l'administration. Au siècle passé, l'Allemagne militariste fait entrer dans l'administration un grand nombre d'officiers et de sous-officiers de réserve préparés dans l'armée à une soumission aveugle, ce qui aura des répercussions jusque dans un passé récent. Pour le NSDAP, en effet, ce n'est plus qu'un jeu de mettre la main sur l'administration et de l'asservir aux besoins du parti. Quant aux temps actuels, ils montrent de façon pressante de quelle manière l'appareil de l'Etat se trouve utilisé, dans les pays situés au-delà du rideau de fer, pour conserver à une minorité sa place prépondérante.

Quelle leçon tirer, pour ce qui nous concerne, de ce bref rappel historique?

Le corps des fonctionnaires doit être issu du peuple et servir le peuple. Il ne doit pas être à la dévotion exclusive d'un parti, d'une religion ou d'une race non plus l'instrument d'une classe dominante exploitant une population exclue du pouvoir ou n'y prenant qu'une faible part. Le peuple et l'administration ne peuvent être étrangers l'un à l'autre et l'harmonie ne peut résulter que d'un choix impartial du personnel.

Fort heureusement, la Suisse ne connaît à ce sujet aucun problème grave. Chez nous en effet, la loi de la majorité est maîtresse: 51 pour cent de la population imposent leur volonté aux 49 autres pour cent; mais bien plus souvent, ce sont 90 ou 99 pour cent des citoyens qui font des 10 ou 1 autres pour-cent une catégorie de dirigés ou de soumis. L'issue d'un scrutin réellement démocratique est naturellement toujours la défaite d'une minorité et la victoire d'une majorité et de ce fait bien sûr, la puissance est érigée en droit. Toutefois, des principes constitutionnels garantissent au moins les droits de la personne et les libertés et protègent le citoyen contre la puissance de l'Etat. Les droits de l'individu sont-ils menacés, le rôle de l'administration est alors d'user de son influence pour rétablir la situation.

Des problèmes particuliers se posent en Suisse du fait qu'y coexistent plusieurs langues et plusieurs religions et que chaque région a son caractère propre. Un des problèmes primordiaux est celui de la *représentation linguistique* dans l'administration, problème périodiquement évoqué, notamment lorsque des places de fonctionnaires dirigeants sont mises au concours. Il va de soi que toutes les langues officielles doivent être représentées équitablement dans l'administration. Il faut donc qu'un nombre de places approprié leur soit dévolu, non seulement dans toutes les branches de l'administration, mais aussi à tous les échelons de la hiérarchie. Le Conseil fédéral a donné à ce sujet des instructions claires, les 25 septembre 1950 et 23 novembre 1965: si possible chaque langue doit avoir dans l'administration une place proportionnelle à celle qu'elle occupe dans la population. En ce qui concerne l'attribution des fonctions dirigeantes, les instructions précisent:

«Lorsque l'élément romand ou italien est représenté d'une manière *nettement insuffisante* dans les emplois supérieurs d'une division, il est recommandé, pour les nominations à des fonctions supérieures, de donner la préférence, à conditions égales, à des Suisses romands ou italiens.»

Pour les administrations, il s'agit donc de donner assez tôt à de jeunes agents, issus des minorités linguistiques, la formation qui leur permettra d'occuper les postes dirigeants. Il faut bien avouer qu'en ce domaine, l'effort nécessaire n'est pas toujours fait ou alors, les candidats qualifiés manquent. Avec la meilleure volonté du monde, il n'est donc souvent pas possible d'atteindre à une représentation linguistique offrant des proportions idéales. Assez souvent, on entend dire qu'il est difficile d'intéresser des candidats de langue française ou italienne à des places mises au concours par l'administration. Le nombre des candidats en puissance étant restreint, il n'y a cependant rien là d'extraordinaire. Il serait de toute manière souhaitable que l'on s'efforçât d'éveiller plus d'intérêt chez les candi-

dats de langue française ou italienne, avant tout en leur offrant les mêmes chances qu'à ceux de langue allemande. Dans un certain nombre d'administrations, la marche du service en serait quelque peu alourdie. Mais à l'échelon des départements et du Conseil fédéral, on admet généralement l'emploi de l'allemand et du français pour la correspondance interne.

Ainsi qu'en témoigne l'expérience, les *partis politiques* et les *diverses confessions* veillent également à ce qu'une part équitable des places d'Etat soit attribuée à leurs membres, notamment lorsque l'activité économique fléchit et que la sécurité que procurent les emplois publics devient plus attrayante. Quelle attitude faut-il adopter à l'endroit de telles revendications? La meilleure solution est sans doute un choix impartial, sans considération d'appartenance politique ou confessionnelle. L'aptitude du candidat à satisfaire aux exigences de la fonction doit primer sur toute autre considération. Si le choix porte toujours sur le meilleur des candidats possibles, la représentation finira bien, selon la loi des grands nombres, par être équitable, à la condition toutefois – condition fort importante – que tous les milieux intéressés sachent susciter dans leurs rangs le même intérêt pour le service public.

2. Situation personnelle du fonctionnaire dans l'Etat

a) La liberté d'opinion

Pour qu'un fonctionnaire puisse rendre de bons services, notamment dans les fonctions supérieures, il est nécessaire de lui garantir le libre développement de ses facultés spirituelles. Le fonctionnaire doit se sentir, vis-à-vis de son supérieur, habilité à exprimer librement son avis lorsqu'il s'agit d'élaborer une conception.

Le Conseil fédéral a fixé les limites de la liberté d'opinion du fonctionnaire dans le cas du directeur Mutzner. Ces limites se situent là où la critique publique de conceptions relatives à telle ou telle affaire officielle n'est plus conciliable avec le devoir de fidélité du fonctionnaire. On attend notamment du fonctionnaire qu'il exprime son opinion devant ses supérieurs compétents avant d'en appeler à l'opinion publique. Même si la décision prise va à l'encontre de cet avis, le fonctionnaire n'a pas le droit d'utiliser les connaissances qu'il n'a acquises que grâce à sa situation officielle pour combattre publiquement les vues du service dont il relève. Une telle attitude serait en effet incompatible avec son devoir de fidélité.

A l'inverse, la franchise du fonctionnaire face à ses supérieurs, sa fidélité à ses conceptions, son «courage de ses opinions» ne doivent pas lui porter préjudice. On attend d'ailleurs des hauts fonctionnaires qu'ils sachent défendre leurs conceptions. Ils peuvent le faire sans risque excessif, car même s'ils viennent à perdre leur place, ce

qui peut à la rigueur se produire ici ou là par suite de changements d'orientation dans des services importants, la caisse d'assurance les prend en charge s'il n'y a pas eu faute de leur part. Il faut voir là un aspect très positif de cette sécurité si souvent critiquée dont jouit le fonctionnaire: aucun fonctionnaire fédéral ne tomba jamais dans l'indigence du fait de sa fidélité à ses opinions! On peut sans doute regretter que l'on ne rencontre pas toujours chez tous les fonctionnaires chargés de traiter les affaires délicates la fermeté d'opinion indispensable. Tout se passe alors comme s'il suffisait au fonctionnaire que ses intérêts soient menacés ou qu'il craigne de ne pas obtenir un avancement pour lui enlever le «courage de ses opinions». Voilà qui ne contribue certes pas à rehausser son prestige. Ce qu'il faut au fonctionnaire, c'est une dose d'impartialité et d'objectivité suffisante pour éviter une telle erreur.

b) Les droits politiques

En tant que fraction du peuple, l'administration doit rester soudée au peuple. Il est donc également nécessaire de tracer clairement les limites de l'activité politique des fonctionnaires. Dans l'Etat, les fonctionnaires occupent en quelque sorte les positions-clés. Mais il ne faut pas qu'ils s'arrogent les pouvoirs de l'Etat en usant de cette situation. En séparant les pouvoirs, la constitution fédérale a donné la garantie nécessaire à ce sujet. L'article 77 prévoit en effet que les fonctionnaires ne peuvent être simultanément membres du Conseil national. A mon sens, ce principe gagne en importance au fur et à mesure que la bureaucratie et l'administration se développent, dans l'état-providence moderne.

En outre, l'article 22 de la loi sur le statut des fonctionnaires instaure le devoir de fidélité. Il fixe certaines limites indispensables à la liberté d'action politique des fonctionnaires. Ces limites, le Conseil fédéral les a précisées lors de l'action entreprise en 1950 contre les communistes dans l'administration fédérale. Pour sa part, l'article 23 de la loi sur le statut interdit au fonctionnaire de se mettre en grève. Les avis peuvent diverger quant à cette interdiction et notamment quant à son efficacité. Il n'en demeure pas moins que si le fonctionnaire passe outre, il se met en état d'opposition et trahit la confiance mise en lui, confiance qui a présidé à l'attribution du poste, il abuse d'une situation-clé pour obtenir un avantage économique ou politique. Par conséquent, si l'Etat ne veut pas causer sa propre perte, il doit refuser le droit de grève à ses agents.

Certains pays restreignent bien davantage les possibilités d'action politique des fonctionnaires, dans ce même but de ne pas accorder une place prépondérante à l'administration dans les affaires de l'Etat. C'est ainsi qu'en Angleterre, seuls les fonctionnaires chargés de tâches purement exécutives – comme les employés des postes par

exemple – peuvent exercer une activité politique. Les fonctionnaires de la haute administration n'ont pas ce droit. Aux Etats-Unis, la question est réglée de manière analogue. Le Hatch Act interdit aux fonctionnaires de l'administration d'Etat de faire partie d'organisations politiques ou de collaborer à des campagnes politiques: «No officer or employee in the executive branch of the Federal Government, or any agency or department thereof, shall take any active part in political management or in political campaigns».

3. Politique des traitements; directives générales et pratiques

a) Principes

La politique suivie en matière de rétribution doit être révélatrice du lien étroit qui unit le peuple et l'administration. Mais les fonctionnaires ne doivent pas abuser de la situation-clé qu'ils occupent pour présenter des revendications de salaire exagérées.

Une telle attitude conduirait en effet inévitablement à un divorce entre eux et le reste de la population.

Dès lors, il est naturel qu'une politique démocratique des traitements tende à éviter de trop grands écarts entre la rétribution du personnel de l'Etat et celle des salariés de l'économie privée. Le Conseil fédéral s'inspire de cette règle chaque fois qu'il s'agit de présenter des propositions relatives à la rémunération au parlement.

Jusqu'à maintenant cependant, celui-ci n'a encore jamais reconnu «expressis verbis» le principe de l'égalité des traitements entre le personnel de l'Etat et celui des branches représentatives de l'économie privée, sans quoi, il tenterait de l'appliquer par des méthodes plus efficaces. Je songe par exemple à des comparaisons statistiques des traitements qui devraient renseigner sur les montants absolus des salaires versés à des personnes exerçant des activités semblables.

D'autres pays ont adopté, de manière expresse ou tacite, le principe de l'égalité de la rémunération dans l'administration et dans l'économie privée. Une commission du gouvernement anglais – Royal Commission on the Civil Service – a étudié, de 1953 à 1955, la situation générale de l'administration britannique et voué une grande part de son attention aux questions de rétribution du personnel. Elle a recommandé au gouvernement d'adopter, comme principe essentiel en cette matière, «the fair comparison», soit une comparaison honnête avec les traitements versés dans l'économie privée. D'une part, les intérêts du citoyen dont les contributions font vivre l'administration doivent être pris en considération et, d'autre part, l'administration est ainsi à l'abri des pressions politiques. Par cette seconde considération, la commission entend qu'en cas de changement de gouvernement, l'intérêt du parti au pouvoir à revendiquer les places de l'administration est nul si l'égalité de la rétribution est effective.

Comme principe secondaire, la commission mentionne les «internal relativities». Il s'agit ici des droits équitables au salaire, mesurés selon les prestations fournies. Un tel principe peut être adopté sans autre, car il répond à nos propres besoins. Mais il doit évidemment être appliqué de manière uniforme dans toute l'administration. Lorsque la qualité des prestations est déterminée, il reste à coordonner horizontalement et verticalement les salaires versés aux divers échelons. Il est vrai qu'il s'agit là d'un système idéal, difficilement réalisable. Pourtant, on ne peut guère imaginer une autre méthode si l'on veut appliquer correctement le principe du salaire mesuré selon la prestation.

Sauvegarder, sur le plan interne, un rapport équitable entre les prestations fournies et leur rémunération est donc une exigence primordiale. A la Confédération, cette exigence apparaît dans le fait qu'une réglementation unique régit les traitements dans toutes les administrations et dans les entreprises. A conditions égales, les fonctionnaires de toutes les administrations et entreprises de la Confédération ont droit à une rémunération équivalente (art. 38 de la loi sur le statut). Cette règle est appliquée avant tout grâce à la classification des fonctions, le plus important des actes d'exécution de la loi sur le statut.

b) Pratique en matière de gain réel et de compensation du renchérissement

Le législateur fixe les gains en établissant une échelle des traitements. Il accorde en outre des allocations de renchérissement destinées à rendre leur valeur aux traitements lorsque ceux-ci se sont dépréciés sous l'influence de l'inflation. Le traitement de base ne peut être déterminé que par une loi soumise à un référendum. Pour les allocations de renchérissement en revanche, l'Assemblée fédérale décide à titre définitif en se fondant sur une autorisation que la loi lui accorde jusqu'à fin 1972. Par arrêté simple, l'Assemblée a toutefois délégué sa compétence au Conseil fédéral, avec des directives empruntées au message de celui-ci. La compensation du renchérissement n'est en somme que le moyen utilisé par le législateur pour adapter régulièrement les traitements des fonctionnaires à ceux des salariés de l'économie privée, indépendamment de modifications du gain réel et de la classification des fonctions. Nous pouvons être satisfaits des mesures prises dans ces trois domaines au cours des vingt dernières années. On a fait énormément en faveur du personnel, mais cela se justifie pleinement. Une statistique officielle permettant de comparer le niveau absolu des salaires dans l'administration fédérale et dans l'économie privée n'existe que dans un domaine partiel. Les salaires des ouvriers des chemins de fer fédéraux et du département militaire sont comparés annuellement avec

les résultats de la statistique établie par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. En moyenne, la rémunération du personnel fédéral équivaut certainement aux traitements et salaires privés; il semble même qu'elle soit supérieure. Depuis 1949, elle a suivi le mouvement général de hausse. Le rapport entre les traitements fédéraux et les salaires versés dans l'industrie peut être considéré comme sain. Cela n'exclut pas un certain déséquilibre dans la rétribution des fonctionnaires appartenant à certaines professions où la relève est insuffisante, ainsi que dans celles de fonctions, notamment de fonctions dirigeantes, exigeant un personnel qualifié. Dans ces cas, la capacité de concurrence de l'administration sur le marché du travail est toujours réduite, les traitements qu'elle peut offrir étant inférieurs à ceux de l'économie privée. On a fait remarquer qu'en comparaison des réglementations existant dans le secteur privé, les systèmes de rémunération utilisés par l'Etat étaient plutôt favorables pour le personnel peu qualifié et défavorables pour le personnel qualifié. Cet état de choses est lié aux institutions et il serait donc difficile de le changer.

c) Classification des fonctions et promotions

Le classement des fontions également a été marqué, ces vingt dernières années, par des évolutions importantes. L'initié est tenté de dire que la classification des fonctions est en quelque sorte une troisième voie – outre les augmentations du salaire réel et les allocations de renchérissement – utilisée par la Confédération pour sa politique du personnel. L'avant-dernière révision de la classification des fonctions améliora le classement de plus de 40 000 postes. Les dépenses supplémentaires s'élevèrent à 25 millions de francs par an. Lors de la révision de 1963, plus de 54 000 postes ont été reclassés et les frais supplémentaires atteignirent plus de 80 millions de francs. Et pourtant, la classification des fonctions vise d'autres buts que des augmentations ou des réductions générales des traitements.

Lors de la dernière guerre, des modifications ont été apportées à la classification des fonctions, pour tenir compte de la pratique instaurée en matière de classement et de promotion des personnes exerçant une activité administrative dans les services de la Confédération. A cette époque, les exigences requises pour être rangé dans certaines classes de traitement ont été grandement assouplies, sans doute en raison du nombre d'emplois offerts par les services de l'économie de guerre. Parvenu dans les classes supérieures, ce personnel est aujourd'hui notablement mieux traité qu'il ne l'eût été avant la guerre. Ce n'est donc pas une erreur de considérer cet assouplissement des exigences comme la cause essentielle de la revision décidée en 1954. La rétribution des activités manuelles et autres activités analogues s'est ainsi trouvée décalée par rapport aux

professions administratives. Par la suite, ce sont les professions artisanales et techniques qui, du fait de l'évolution économique, ont pris de l'importance. La seconde revision globale de la classification, intervenue en 1963, a rétabli l'équilibre. En même temps que les professions techniques, les fonctions impliquant une formation universitaire durent être reclassées pour maintenir un juste rapport entre les unes et les autres. Par la classification des fonctions, toutes les professions que l'on rencontre dans l'administration sont échelonnées en partie selon une appréciation objective des exigences, en partie aussi – qu'on le veuille ou non – selon la tradition. Une fois consacrée par un long usage, la hiérarchie des traitements ne doit pas être altérée sans motifs impérieux, sans quoi les catégories de personnel qui ne bénéficient pas de l'amélioration ont l'impression – justifiée ou non – d'avoir été oubliées ou désavantagées.

Au moyen des prescriptions réglant les exigences requises pour les nominations et les promotions, nous essayons de garantir la stabilité du classement des fonctions. Ces prescriptions doivent assurer l'application uniforme de la classification des fonctions dans l'ensemble de l'administration, c'est-à-dire empêcher les déséquilibres qui résulteraient d'une pratique inégale en matière de nominations et de promotions. Les instructions données à ce sujet pour l'administration centrale datent de 1956. Elles ont été revisées et précisées en 1964.

Mais les prescriptions ne peuvent à elles seules assurer la stabilité recherchée. Dans l'administration centrale la diversité des conditions est telle que ces dispositions doivent être très souples et laisser une grande place à l'appréciation. L'estimation des postes est un art et implique une grande expérience. Nous tâchons d'assurer une pratique constante grâce à l'activité que la commission d'experts chargée d'estimer les exigences attachées aux fonctions d'une part, et grâce au travail du service de classification de l'office du personnel, d'autre part. Certains résultats ont déjà été obtenus. La plupart des autorités investies du pouvoir de nommer font preuve de la compréhension souhaitable.

Le classement du personnel de bureau – professions administratives – présente des difficultés particulières. Le nombre d'échelons prévu pour ces professions est considérable (12 au moins pour le personnel masculin, sans compter le personnel sans formation professionnelle mais justifiant d'une expérience appropriée). Nous envisageons de surmonter ces difficultés en établissant, pour les différentes estimations, une définition précise des attributions réservées à certaines fonctions-types. Il s'agit d'activités caractéristiques qui se présentent en grand nombre, ou même groupées, et qui conviennent particulièrement bien comme exemple de classification. On pourra se référer utilement à ces activités lors de l'estimation des fonctions. Aux Etats-Unis, une division de classification de la «Civil Service Commission» s'occupe en permanence de l'élaboration de

telles classifications standards. Il n'est cependant pas certain que cette méthode garantisse un succès durable, car le poids des avis de l'office du personnel, comparé aux appuis dont bénéficient les revendications présentées par les administrations, ne saurait être surestimé.

L'article 38 de la loi sur le statut dispose que, à exigences égales, les fonctions doivent être rangées dans les mêmes classes de traitement dans toutes les administrations et entreprises de transport et de communications de la Confédération. Au cours des délibérations au sujet de cette loi adoptée en 1927, une lutte s'engagea au sein des conseils législatifs sur la question de savoir si elle devait s'appliquer également aux chemins de fer fédéraux. On opta finalement pour l'assujettissement. Cette décision fut et reste d'une grande portée. Actuellement encore, un droit uniforme règle en effet les rapports de service et la rémunération de 120 000 fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération. Il incombe au département des finances et des douanes de veiller, par des mesures de coordination appropriées, à l'application uniforme des dispositions concernant les traitements. C'est pourquoi l'accord de ce département est exigé pour toutes les prescriptions relatives aux nominations et aux promotions édictées en application de la classification des fonctions. Les règlements des fonctionnaires subordonnent également à son approbation les prescriptions concernant les indemnités accessoires (indemnités pour heures supplémentaires, déplacements temporaires, service de nuit, etc.). Dans un complexe administratif aussi vaste et ramifié, une réglementation uniforme des traitements a quelque chose d'inquiétant et de mécanique. Autrefois, les administrations traitaient les affaires de leur personnel de leur propre autorité, par conséquent beaucoup plus librement. Une telle autonomie impliquant des normes de rétribution variant d'une administration à l'autre n'est plus concevable aujourd'hui. L'administration a pris des dimensions telles qu'elle ne peut plus se permettre semblables libertés. Du reste, les fonctionnaires veillent, par leurs organisations qui interviennent s'il le faut à échelon le plus élevé, à maintenir l'égalité de traitement. Il n'y a d'ailleurs pas de raison pour que la Confédération s'écarte de ce principe.

4. Formation professionnelle et emploi rationnel des personnes occupées dans l'administration

Les fonctionnaires de l'administration générale de la Confédération acquièrent leur formation professionnelle avant leur entrée au service de l'Etat. Ce n'est pas le cas du personnel de l'entreprise des PTT, de l'administration des douanes et des chemins de fer fédéraux, lequel exerce une activité professionnelle qui ne peut être apprise dans l'économie privée. De tout temps, ces administra-

tions et entreprises ont donc formé elles-mêmes leur personnel et les cadres aux tâches spécifiques qui leur incombent. Elles ont développé des méthodes d'enseignement professionnel qui ont fait leurs preuves, qu'elles perfectionnent constamment et qu'elles adaptent aux exigences du temps.

L'administration fédérale proprement dite n'accomplit pas un travail répondant à des normes uniformes. Ses tâches sont réparties, selon la matière, entre des centaines de divisions et subdivisions dont aucune n'a la même occupation que l'autre. La répartition du travail conduit à une spécialisation extrême. Par tradition, les connaissances spéciales sont acquises par une longue expérience, en grande partie grâce à un effort autodidacte du fonctionnaire. Mais cette solution répond de moins en moins aux nécessités, bien que nos écoles professionnelles soient d'un niveau élevé. Les administrations sont donc amenées à s'occuper elles-mêmes et toujours davantage de la formation et du perfectionnement professionnels de leurs agents et même à jouer dans ce domaine un rôle dominant. Au reste, depuis longtemps déjà, les administrations sont contraintes de former le personnel qui ne peut plus être recruté sur le marché du travail, par exemple les dessinateurs et spécialistes de tous grades pour les services mécanographiques. Même lorsque la formation de base existe, l'administration ne peut d'ailleurs plus renoncer à parfaire mieux que jusqu'ici les aptitudes et connaissances de ses collaborateurs, cadres compris. Le Conseil fédéral a fait un premier pas en adoptant, le 13 décembre 1965, un arrêté concernant l'instruction professionnelle. Les efforts qui seront fournis sur le plan de la formation professionnelle peuvent seuls assurer une utilisation optimum des capacités de travail dans une administration moderne.

Dans l'immédiat après-guerre, le conseiller fédéral Nobs lança la maxime selon laquelle un fonctionnaire ne devrait pas être utilisé de plus que nécessaire. La règle n'était pas évidente: il n'est qu'à songer à la vigueur avec laquelle des mesures de protection furent à l'époque réclamées en faveur du personnel touché par les mesures de démobilisation de l'économie de guerre. Elle conserve pourtant sa pleine signification en période de haute conjoncture dont le corollaire est une raréfaction du personnel. L'intérêt public exige que chaque tâche confiée à l'administration soit exécutée avec un minimum de frais. C'est dire que l'organisation rationnelle du travail doit être une préoccupation permanente pour les dirigeants du personnel. C'est dire aussi que, toute considération sociale mise à part, un fonctionnaire ne peut pas être maintenu à un poste où il n'est pas occupé.

A ce propos, il conviendrait d'évoquer encore la durée du travail. Ici aussi, le principe est applicable selon lequel la réglementation ne devrait être pour le personnel de l'Etat, ni moins ni plus favorable que pour celui du secteur privé, lorsque les activités sont compara-

bles. Cette règle est parfaitement équitable, aussi longtemps du moins que les conditions de rétribution des fonctionnaires concordent avec celles qui sont en vigueur dans l'économie privée.

II. Organes responsables: conduite de la politique du personnel

La répartition des compétences dans les affaires du personnel n'est pas simple. D'un côté, les services exercent pratiquement tous les pouvoirs, de l'autre, l'égalité de traitement doit être préservée. L'autonomie étendue dont jouissaient autrefois certains services marque encore la réglementation des compétences. Cette autonomie n'a été qu'un peu réduite par l'adoption de la loi sur le statut des fonctionnaires.

1. Assemblée fédérale et Conseil fédéral

Selon la constitution, les conseils législatifs exercent la haute surveillance sur l'administration. Ils usent régulièrement de ce droit lors de l'approbation du budget et de l'acceptation du rapport de gestion. Le Conseil fédéral et les conseils législatifs fixent en outre les lignes générales de la politique du personnel et des traitements en adoptant les lois et ordonnances nécessaires. L'exécution des dispositions ainsi arrêtées doit cependant être confiée en majeure partie aux services subordonnés au Conseil fédéral. Ce dernier est l'autorité de recours suprême pour les affaires de personnel non susceptibles d'évaluation pécuniaire.

2. Autorité investie du pouvoir de nommer et services compétents

Il est clair qu'une part très importante des responsabilités en matière de politique du personnel est liée à l'exercice du pouvoir de nommer. C'est en particulier le cas en ce qui concerne le recrutement et l'avancement. La loi sur le statut a, en ce domaine, maintenu la décentralisation des compétences, de manière à décharger les autorités supérieures d'affaires purement administratives. Dans le message rédigé en 1924 à l'appui du projet de loi, on indique que la délégation des compétences sera parfaitement réalisable dès que seront réunies les garanties nécessaires au traitement de ces affaires selon des points de vue et des principes uniformes. Les compétences en matière disciplinaire sont également déléguées. Cette organisation confère aux supérieurs d'une organisation «de ligne» une influence décisive dans les affaires de personnel et dans la conduite du personnel. Elle est favorable à une direction ferme. Le fractionnement de l'administration en d'innombrables cellules plus ou moins indépendantes les unes des autres et menant une politique

autonome dans les affaires de personnel lui est en revanche défavorable. Sur le plan pratique en effet, un service qui nomme lui-même ses fonctionnaires et leur accorde les promotions les occupera en règle générale jusqu'à l'âge de la retraite. Le chef de division qui désire choisir lui-même ses collaborateurs devra sans doute ensuite les garder. C'est la raison pour laquelle les possibilités de transfert sont des plus restreintes dans l'administration. L'office du personnel se heurte à cet inconvénient lorsqu'il cherche, le cas échéant, à organiser des transferts de fonctionnaires pour lesquels un changement de milieu serait souhaitable. Celui qui entre jeune au service d'une division de l'administration fédérale ne se rend en général pas compte combien étroitement il lui sera lié pour toute la vie et combien difficile serait son passage dans une autre division.

De meilleures possibilités de libre passage serviraient souvent non seulement les intérêts du fonctionnaire mais également ceux de l'administration. Parfois ce sont des fonctionnaires capables qui doivent attendre trop longtemps avant d'être promus, les possibilités d'avancement étant rares; d'autres fois au contraire, pour différents motifs, des possibilités assez larges s'offrent à des fonctionnaires moins capables.

On peut se demander si notre système de répartition des compétences ne demeure pas imprégné d'un esprit patriarcal pour lequel le fonctionnaire était redevable à son supérieur de sa situation et de son revenu. De fait, la dépendance matérielle du subordonné est plutôt exagérément prononcée, au détriment de l'organisation suffisamment souple de l'administration.

3. Organes de coordination

Pour l'ensemble de l'administration et au niveau le plus élevé, le *Conseil fédéral* veille à l'application uniforme de la législation sur les rapports de service du personnel en vertu de ses attributions et comme autorité de recours. Le *département des finances et des douanes* fonctionne comme département compétent; il dispose de *l'office du personnel* comme organe spécialisé.

Pour le reste, les *services de personnel* des départements et divisions coordonnent les affaires pour les cas individuels qui les concernent. Leur premier souci doit être de traiter le personnel selon des critères constants et appropriés.

Comme l'office du même nom, les services de personnel exercent une fonction consultative. Ils ne prennent eux-mêmes pas de décision et ne peuvent donc en général compter que sur la solidité de leurs arguments pour exercer une influence. Aussi faut-il mentionner dans tous les cas, parmi les qualités requises d'un chef du personnel – que ce soit au niveau d'un service ou d'une division ou à l'échelon le plus élevé le sens de l'équité et la fidélité à ses concep-

tions. Le chef du personnel qui parvient à faire traiter les affaires de son ressort selon des directives honnêtes et constantes est donc celui qui a le plus de chances de succès. Il doit être en mesure de convaincre l'autorité qui prend la décision que s'éloigner de ces directives conduirait à l'échec.

La tâche du chef du personnel est quelquefois ingrate, spécialement lorsque, pour des raisons quelconques, la direction du service ne peut pas suivre les conseils avisés qu'il donne. Elle peut le devenir sérieusement lorsque la collaboration avec cette direction est mauvaise. Le chef du personnel n'exerce une activité fructueuse que dans la mesure où il jouit de la confiance des autorités supérieures.

Si l'on s'interroge sur le partage de la responsabilité entre le chef du personnel et la direction du service, on a souvent l'impression que les mesures favorables au fonctionnaire sont le fait de l'autorité investie du pouvoir de nommer et de la direction du service, tandis que celles qui lui sont défavorables – promotions refusées par exemple – sont dues au chef du personnel. Qu'en est-il en réalité?

Dans les questions de rétribution, la direction du service et l'autorité investie du pouvoir de nommer créent les conditions essentielles que suppose une mesure telle, par exemple, qu'un avancement. Elles apprécient les capacités et les prestations du fonctionnaire et lui confient des tâches répondant à son aptitude. Le chef du personnel et l'office du personnel ne doivent apprécier que les conséquences résultant de ces faits. Ce partage de la responsabilité ressort clairement du chiffre 12 des instructions relatives aux nominations et promotions dans l'administration centrale, du 7 septembre 1964: «Les exigences attachées à une fonction sont appréciées d'après le cahier des charges du titulaire. Chaque agent a droit à son cahier de charges. Le service dont relève l'agent répond de l'exactitude des indications figurant dans ce document.» Voir aussi le chiffre 20 de ces prescriptions.

Cette organisation des affaires de personnel est typiquement suisse. Les services intéressés doivent pouvoir discuter ensemble. Dans d'autres pays, des administrations bien plus vastes que la nôtre connaissent le principe de l'égalité de traitement. Mais elles tentent de l'appliquer par une centralisation poussée des compétences en matière de personnel.

En France, la «Direction de la fonction publique» a non seulement la faculté de donner son avis, mais elle est aussi investie d'un pouvoir de décision étendu. Le recrutement, la formation professionnelle et l'avancement sont réglés de manière uniforme. Aux Etats-Unis et au Canada, il existe une «Civil Service Commission», compétente pour toutes les affaires concernant l'engagement, la discipline et l'avancement. Cette commission a pouvoir de décision et elle règle également l'attribution du personnel aux divers services.

4. *Droit de discussion du personnel*

On ne trouve dans la loi sur le statut des fonctionnaires que des rudiments de la réglementation du droit de discussion. La loi institue les organes officiels suivants:

a) La commission paritaire chargée des questions de personnel.

b) Les commissions du personnel.

La classification des fonctions, de 1954, a instauré en outre:

c) Les commissions d'experts chargées d'estimer les exigences attachées aux fonctions.

A la demande du département des finances et des douanes, la *commission paritaire* donne son avis sur:

- les projets des ordonnances que le Conseil fédéral doit adopter pour l'exécution de la loi sur le statut des fonctionnaires,
- les propositions tendant à modifier ou à compléter la loi sur le statut des fonctionnaires et ses règlements d'exécution et
- des questions de principe concernant le personnel et sa rétribution.

La commission paritaire accomplit une tâche particulièrement appréciée, avant tout comme organe de coordination. Sa composition tient compte des diverses branches de l'administration. Au sein de ce groupe, les représentants de toutes les grandes administrations ont la possibilité de discuter d'importants projets de lois, d'arrêtés et d'ordonnances intéressant le personnel, avec les représentants de ce personnel.

Je ne puis dire ici que peu de choses au sujet des *commissions de personnel.* Ces commissions sont plus proches des administrations que de l'office du personnel. Leur institution récente ne permet pas de porter un jugement définitif quant à leur efficacité. Leurs possibilités d'action diffèrent selon l'importance des circonscriptions électorales et la nature de la tâche confiée à l'administration. En revanche, les *commissions d'experts chargées d'estimer les exigences attachées aux fonctions* ont fait leurs preuves. La nécessité d'examiner à fond des questions et des cas de classement de fonctions et de maintenir en ce domaine délicat, une unité de doctrine en font, à n'en pas douter, des organes précieux.

Dans la pratique, le droit de discussion dépasse les limites fixées dans la loi sur le statut des fonctionnaires. Il est en effet d'usage de donner aux *organisations du personnel* l'occasion de s'exprimer verbalement ou par écrit sur toutes les mesures importantes.

Le personnel fédéral ne peut donc se plaindre de manquer de possibilités d'influencer son employeur. Au contraire, c'est plutôt l'ad-

ministration qui pourrait se demander si l'état actuel des choses est pleinement satisfaisant pour elle. Que je m'explique à ce sujet en prenant comme exemple la procédure suivie lors de modifications des dispositions relatives aux traitements dans la loi sur le statut. Ordinairement, ce sont les associations de personnel qui prennent l'initiative de demander une revision de la loi. Le département des finances et des douanes arrête ensuite sa conception à l'égard des requêtes présentées. Dans une première étape, il discute les requêtes avec les associations de personnel. Dans une seconde étape, il doit s'il y a lieu, défendre une nouvelle fois ses propositions devant la commission paritaire, en présence des représentants du personnel. Ceux-ci sont naturellement enclins à reprendre toutes les revendications repoussées au stade précédent. Des concessions nouvelles viennent généralement s'ajouter à celles qui ont déjà été faites. Lorsque, par cette voie, les représentants du personnel n'ont pas obtenu entière satisfaction, ils peuvent encore s'adresser au Parlement, et l'on sait la bienveillance qu'ils y rencontrent généralement.

Malgré cela, je suis d'avis que le droit de discussion du personnel est indispensable si l'on veut éviter des erreurs et mener une politique du personnel tenant compte de l'évolution des conditions sociales et économiques générales. Le droit de discussion, voire de codécision ne doit cependant pas engendrer une dilution des responsabilités qui conduirait la politique du personnel à la dérive. En créant des commissions ouvrières, la Suisse a posé bien avant d'autres Etats, l'amorce du droit de discussion. Ce droit s'est depuis lors largement développé. Gardons-nous des extrêmes et tenons-nous en, dans ce domaine aussi, aux solutions «bien suisses» dans leur modération, afin de préserver notre politique du personnel d'influences qui nuiraient aux intérêts généraux des travailleurs et des employeurs. Le personnel est devenu puissant grâce aux syndicats. Il me semble aujourd'hui nécessaire de renforcer l'administration, non pas tant en augmentant ses pouvoirs qu'en utilisant au mieux les talents qui lui sont confiés.