



Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 23 mai 2022

L'essentiel en bref

Afin d'améliorer l'efficacité des tâches accomplies dans le cadre de son mandat, qui consiste à assurer la sécurité globale aux frontières au profit de la population, de l'économie et de l'État, l'Administration fédérale des douanes (AFD) renommée récemment Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) se trouve actuellement dans un processus de transformation profond.

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a examiné différents aspects de la réorganisation: le nouveau profil professionnel des collaborateurs de l'OFDF, la structure régionale et la fusion de la douane et du Corps des gardes-frontière (Cgfr). Sur ce dernier point, la CdG-E arrive à la conclusion que l'OFDF et le DFF, en anticipant la révision prévue de la loi sur les douanes, ont pris des décisions dont l'opportunité est douteuse sur le plan politique. La nouvelle organisation de l'OFDF met le Parlement devant le fait accompli, principalement concernant la fusion de la Douane et du Cgfr et serait problématique si le Parlement s'écarte du projet du Conseil fédéral. Pour ces raisons, la CdG-E attend du Conseil fédéral que de tels cas ne se reproduisent plus et qu'il respecte les conditions suivantes jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi qui fournira une base légale conséquente:

- les collaborateurs de la douane civile ne portent pas l'arme et l'uniforme avant même l'entrée en vigueur de la révision de la loi.*
- le nombre de personnes chargées de tâches de sécurité, avec arme et uniforme, et habilitées à consulter des données sensibles ne doit pas être nettement accru avant même l'entrée en vigueur de la révision de la loi.*

La CdG-E estime aussi que l'ampleur de la réorganisation prévue ne se laisse pas déduire du message relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT) transmis au Parlement en 2017. Afin que le Parlement puisse décider en toute connaissance de cause, elle invite le Conseil fédéral à informer l'Assemblée fédérale de manière transparente et plus détaillée, dans le cadre de ses messages, sur les mesures organisationnelles qui résultent de projets informatiques d'importance.

La CdG-E s'est informée sur les conséquences de la réorganisation pour le personnel et a auditionné notamment les syndicats, l'OFDF ainsi que le chef du DFF à plusieurs reprises. La CdG-E constate que les considérations des syndicats et de l'OFDF divergent grandement et que des faits tangibles manquent parfois pour établir la situation avec précision. Dans ce contexte, il n'est pas du rôle de la haute surveillance de trancher entre ces différents points de vue.

En revanche, la CdG-E tire un certain nombre de conclusions à la lumière des informations qu'elle a reçues:

Elle constate que les risques liés aux conséquences de la réorganisation sur le personnel ont été clairement identifiés par l'OFDF dans les travaux de préparation de la réorganisation. D'après le chef du DFF également, une transformation de cette ampleur ne se fait jamais sans bruits de fond; il estime néanmoins qu'une nette majorité soutient le processus de transformation initié. La CdG-E constate également que

les enquêtes sur le personnel et l'absence de hausse particulière du nombre de départs n'indiquent pas un mécontentement généralisé.

D'autre part, les auditions menées par la CdG-E avec les syndicats et d'anciens collaborateurs montrent néanmoins que la situation au sein de l'AFD a été tendue et l'est probablement encore au moins en partie. La CdG-E a constaté que plusieurs mesures de réorganisation se sont succédé et que leurs objectifs et les contours de certains points particulièrement sensibles pour le personnel (par exemple la question de la transition entre les postes civils actuels et le futur profil professionnel, les incertitudes liées à l'intégration organisationnelle du Cgfr et la question de l'armement notamment) n'ont été définis que tard dans le processus alors que les mesures de réorganisation avaient déjà été annoncées de longue date.

La CdG-E estime ainsi que plus d'attention encore aurait dû être prêté à l'accompagnement du personnel, concernant notamment son implication et la communication à son égard. Dans ce cadre, elle invite le Conseil fédéral à étudier l'opportunité d'élargir le champ d'application du plan social de la Confédération aux réorganisations impliquant des conséquences importantes pour le personnel ou d'élaborer un processus ad hoc analogue.

Table des matières

L'essentiel en bref	2
1 Introduction	6
1.1 Contexte	6
1.2 Objet de l'enquête	7
2 Décisions et mesures relatives à la réorganisation	8
2.1 Objectifs du programme DaziT	8
2.2 Travaux antérieurs au message DaziT et mesures organisationnelles 2016–2018	9
2.3 Note d'information du DFF du 1 ^{er} novembre 2018	10
2.4 Note de discussion du DFF du 2 avril 2019	11
2.5 Décision du Conseil fédéral du 10 avril 2019	11
3 Éléments spécifiques de la réorganisation	12
3.1 Nouveau profil professionnel	12
3.1.1 Bases légales	13
3.1.2 Appréciation de la légalité et de l'opportunité	14
3.2 Structure régionale et fusion de la Douane et du Corps des gardes-frontière	15
3.2.1 Structure régionale	15
3.2.2 Bases légales relatives à la structure régionale	16
3.2.3 Direction du nouveau domaine de direction «Opérations»	17
3.2.4 Appréciation de la légalité et de l'opportunité	17
3.3 Changement de nom	19
3.3.1 Bases légales	19
3.3.2 Appréciation de la légalité et de l'opportunité	20
3.4 Conclusion intermédiaire	20
4 Conséquences de la réorganisation pour le personnel	21
4.1 Travaux de préparation de l'AFD relatifs à la transformation culturelle et à l'accompagnement du personnel	22
4.2 Critiques concernant l'accompagnement du personnel et mesures concrètes	23
4.2.1 Collaboration avec les partenaires sociaux	24
4.2.2 Communication interne	25
4.2.3 Traitement des problèmes signalés	26
4.2.4 Enquêtes auprès du personnel	27
4.3 Suivi de la réorganisation par le DFF	27
4.4 Conclusion intermédiaire	28
5 Suite des travaux	30
Abréviations	31

Annexes

1	Enquêtes sur le personnel 2017 et 2020 pour l'AFD	33
2	AFD/OFDF: Effectif et nombre de départs par année, 2016–2020	34

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Afin d'améliorer l'efficacité des tâches accomplies dans le cadre de son mandat, qui consiste à assurer la sécurité globale aux frontières au profit de la population, de l'économie et de l'État, l'Administration fédérale des douanes (AFD) renommée récemment Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)¹ se trouve actuellement dans un processus de transformation profond. Cette transformation repose sur deux piliers: la simplification et la numérisation des processus grâce au programme DaziT, initié le 1^{er} janvier 2018 et mis en œuvre jusqu'à la fin 2026, et le développement organisationnel concernant notamment l'organisation de l'unité administrative et le personnel, esquissé dans le message DaziT de 2017 et concrétisé en avril 2019 par les décisions de principe du Conseil fédéral. Le projet informatique a fait l'objet d'un message du Conseil fédéral² et les crédits d'engagement correspondants ont été adoptés par le Parlement le 15 février 2017 (FF 2017 6085). S'agissant du développement organisationnel, les éléments qui nécessitent des adaptations dans les bases légales pertinentes seront intégrés à la révision totale de la loi sur les douanes (LD; RS 631.0) et à la nouvelle loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF. Les deux projets de loi ont été mis en consultation en 2020³.

En novembre 2020, dans le cadre du traitement du rapport du Conseil fédéral sur la gestion du personnel, les sous-commissions DFF/DEFR des Commissions de gestion (CdG) ont été informées par les syndicats Garanto et Transfair que des incertitudes importantes relatives au développement de l'AFD et des futures conditions de travail étaient perceptibles au sein du personnel. Différents articles de presse parus surtout au cours de l'année 2021 ont également alerté la commission sur la situation au sein de l'unité administrative.

Les CdG ont donné mandat à la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) de procéder à des clarifications concernant les aspects légaux et l'opportunité de la réorganisation de l'AFD.

- 1 L'Administration fédérale des douanes (AFD) est devenue le 1^{er} janvier 2022 l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Afin de simplifier la lecture, l'ancienne dénomination de l'unité administrative est utilisée dans les chapitres concernant le contexte et les décisions antérieures à 2022 et la nouvelle dénomination dans les chapitres concernant le présent et les appréciations.
- 2 Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT) (FF 2017 1567).
- 3 Procédure de consultation. DFF. Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD) (FF 2020 7196); Voir aussi www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Terminées > 2020 (consulté le 20 janvier 2022).

1.2 **Objet de l'enquête**

Conformément à leur mandat légal, les CdG exercent leur haute surveillance au regard des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité.

Le présent rapport se concentre sur le développement organisationnel de l'AFD et ses impacts. La CdG-E se focalise dans son rapport sur certains éléments spécifiques de la réorganisation qu'elle estime particulièrement importants ou qui ont été critiqués, et sur lesquels elle porte une appréciation. Concernant les mesures de réorganisation, elle a abordé le nouveau profil professionnel (ch. 3.1), la nouvelle structure régionale de l'AFD et la fusion de la Douane et du Corps des gardes-frontière (ch. 3.2) ainsi que le changement de nom de l'unité administrative (ch. 3.3). Elle a évalué ces points sous l'angle de la légalité et de l'opportunité. Elle a également évalué, sous l'angle de l'opportunité, dans quelle mesure les mesures d'accompagnement du personnel prises par l'AFD et le Département fédéral des finances (DFF) étaient adéquates (ch. 4).

Dans ce cadre, la CdG-E a étudié les décisions de mise en œuvre et les mesures de réorganisation principalement entre la décision de l'Assemblée fédérale sur le projet DaziT en 2017 et fin 2021. Elle a aussi abordé les mesures d'accompagnement de ces changements. Pour cela, la CdG-E a auditionné à plusieurs reprises le chef du DFF, des représentantes et représentants de l'AFD, des représentantes et représentants des syndicats (Garanto, Transfair) ainsi que d'autres sources. Elle a étudié différents documents de l'administration et prié l'AFD de lui fournir des rapports.

L'objectif de la CdG-E n'est pas d'apporter une appréciation intégrale sur le programme DaziT et la réorganisation de l'AFD. La présente enquête n'aborde par exemple pas la mise en œuvre du projet informatique DaziT en tant que tel, qui est accompagné de près par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin). Elle n'aborde pas non plus les mesures de réorganisation sous l'angle de l'efficacité, car il n'y a pas encore le recul nécessaire pour cela⁴. Selon la pratique des CdG, ces aspects ne les empêchent pas de porter une appréciation comme dans le cas présent. La CdG-E examinera le cas échéant l'efficacité des mesures dans le cadre de ses travaux ordinaires de haute surveillance. Les révisions de loi prévues ne font pas non plus l'objet du rapport, il sera dans la compétence des commissions législatives compétente de procéder à l'examen préalable de cette loi lorsque le message du Conseil fédéral sera transmis au Parlement.

En premier lieu, le présent rapport présente le contexte du programme de transformation DaziT ainsi que les décisions relatives à la réorganisation de l'AFD (ch. 2). Dans un second temps, la CdG-E aborde les éléments spécifiques choisis de la réorganisation et porte une appréciation sur chacun d'eux du point de vue de la légalité et de l'opportunité (ch. 3). La CdG-E aborde ensuite les conséquences de la réorganisation sur le personnel de l'AFD et sa satisfaction (ch. 4).

⁴ Dans le cadre de la consultation, le DFF a déclaré qu'il saluerait la réalisation d'un contrôle de l'efficacité, cette profonde transformation visant une augmentation notable de l'efficience.

2 Décisions et mesures relatives à la réorganisation

Afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles les mesures de réorganisation ont été prises et le contexte de ces prises de décision, les prochains chapitres présentent l'historique des mesures en commençant par le message du Conseil fédéral relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes. Les chapitres suivants détaillent les projets du DFF et les décisions prises jusqu'aux décisions de principe du Conseil fédéral du 10 avril 2019 sur la réorganisation. Cela permettra également de mettre en perspectives les mesures spécifiques étudiées au chapitre 3.

2.1 Objectifs du programme DaziT

Le 15 février 2017, l'Assemblée fédérale a adopté les crédits d'engagement⁵ concernant le projet informatique DaziT ayant pour objectif de «moderniser et de numériser l'ensemble de l'organisation de l'AFD, en particulier de simplifier notablement les formalités à la frontière, et de réaliser d'importants gains d'efficience à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration»⁶. Dans le cadre de son message, le Conseil fédéral a présenté les contours du projet informatique et expliqué que «ce programme transformera aussi l'AFD en profondeur d'un point de vue organisationnel. La numérisation systématique des processus opérationnels permettra de recentrer sur l'essentiel l'engagement des ressources et donc l'organisation de l'AFD. À l'avenir, des ressources actuellement accaparées par les travaux administratifs ou les contrôles formels pourront de nouveau être directement allouées au mandat légal de l'AFD. Cette dernière se concentrera ainsi sur le maintien de la sécurité aux frontières, dans le contexte de la circulation des personnes et des marchandises. Autrement dit, DaziT constitue un projet de transformation de grande envergure.»⁷ Le Conseil fédéral explique également être convaincu «qu'une modernisation organisationnelle doit impérativement être associée à DaziT pour que les gains de productivité attendus de ce programme [...] soient entièrement réalisés. En touchant à la fois la technologie et l'organisation, DaziT suit une approche globale pour la modernisation de l'AFD.»⁸

Les attentes du Conseil fédéral présentées sont la «mise à profit systématique des nouvelles possibilités technologiques pour réaliser des gains d'efficience» ainsi que «l'affectation des ressources libérées par les gains d'efficience à des optimisations ciblées de l'exécution (par ex. hausse du taux de contrôles), ou alors réduction des ressources»⁹. D'un point de vue opérationnel, la stratégie de l'AFD¹⁰ prévoyait une

⁵ Arrêté fédéral relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (Programme DaziT) (FF 2017 6085).

⁶ Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT). (FF 2017 1567 1569).

⁷ Message DaziT (FF 2017 1567 1588).

⁸ Message DaziT (FF 2017 1567 1593).

⁹ Message DaziT (FF 2017 1567 1593).

¹⁰ Message DaziT (FF 2017 1567 1594).

«priorité [...] donnée aux tâches de sécurité et à la répression des abus dans la circulation des personnes, des marchandises et des services», une «perception des recettes [...] automatisée autant que possible», que «tous les clients de la douane [puissent] s'acquitter de leurs obligations sous forme numérique, en tout temps et de partout» et que «les données à disposition soutiennent autant que possible l'AFD dans l'accomplissement de ses tâches».

2.2 Travaux antérieurs au message DaziT et mesures organisationnelles 2016–2018

L'AFD a informé la CdG-E¹¹ sur les différentes mesures qu'elle et le DFF avaient prévues avant 2017 et parallèlement à l'adoption du programme DaziT par le Parlement.

Entre 2010 et 2015, l'AFD a commandé plusieurs études sur le paysage des technologies de l'information et de la communication (TIC). En 2015, une étude a montré que «l'AFD disposait d'un environnement informatique complexe avec des applications partiellement redondantes, que les processus opérationnels n'étaient pas soutenus de manière optimale par ce paysage TIC et que l'intégration insuffisante de cet environnement informatique rendait difficile la réutilisation des données et la mise en œuvre des attentes politiques et économiques»¹². Ces travaux ont mis en évidence la nécessité d'une refonte de l'organisation informatique et des processus au sein de l'AFD. Toutefois, ces études se sont limitées à l'analyse des TIC.

Au cours du deuxième semestre 2016, le Comité de Direction a élaboré une stratégie d'entreprise pour l'AFD¹³, discutée avec le chef du DFF. Différentes mesures organisationnelles ont été prises¹⁴. Sur la base de la stratégie d'entreprise, des stratégies détaillées¹⁵ ont été élaborées dans différents domaines – dont notamment la gestion du changement – avec un horizon d'objectifs à court et moyen terme (jusqu'en 2019). La définition des mesures stratégiques s'est faite dans chaque domaine sur la base d'une analyse de la situation et d'une vision d'ensemble des objectifs et des mesures qui en découlent. Les stratégies détaillées et leur mise en œuvre ont été régulièrement discutées au sein du Comité de Direction. Les stratégies détaillées ont été communiquées aux collaborateurs à la mi-janvier 2018¹⁶.

¹¹ Dossier synthétique de l'AFD du 1^{er} décembre 2021 de tous les travaux préparatoires essentiels et des bases de décision de l'AFD et du DFF qui ont été effectués avant la note de discussion au Conseil fédéral du 2 avril 2019 (ci-après «Rapport de l'AFD du 1^{er} décembre 2021»).

¹² Rapport de l'AFD du 1^{er} décembre 2021, p. 1.

¹³ Principes stratégiques de l'AFD de janvier 2018 «Sécurité globale pour la population, l'économie et l'État».

¹⁴ Parmi ces mesures, les suivantes sont à relever: création d'une nouvelle unité Douane au 1^{er} janvier 2018; Regroupement au 1^{er} janvier 2019 les tâches des enquêtes douanières en une seule unité; Décision de revoir le nombre et la structure géographique des arrondissements douaniers; préparatifs en vue de l'uniformisation des processus de personnel et de formation au sein de l'AFD; Réorganisation de la division principale des ressources.

¹⁵ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD du 18 décembre 2017.

¹⁶ Rapport de l'AFD du 1^{er} décembre 2021, p. 3.

En 2018, une stratégie «Engagement et contrôle»¹⁷ abordant toutes les activités de l'AFD de manière globale a été élaborée et discutée au sein du Comité de Direction. La communication a eu lieu directement après, en août 2018, par le biais d'un bulletin d'information. Le Comité de Direction a décidé de développer un «phare»¹⁸ avec un horizon jusqu'en 2026 – et parfois jusqu'à 20 ans après – concernant 11 niveaux¹⁹. Le phare a été discuté par un groupe de travail «bottom-up» individuellement avec tous les membres du Comité de direction, puis formellement adopté et communiqué aux collaborateurs par le biais d'un bulletin d'information interne le 1^{er} mai 2019. D'après l'AFD, les stratégies détaillées et le phare ont toujours fait l'objet de discussion lors des dialogues de direction stratégique avec le chef de département²⁰.

2.3 Note d'information du DFF du 1^{er} novembre 2018

Le 1^{er} novembre 2018, le DFF a informé le Conseil fédéral des défis actuels relatifs à l'organisation de l'AFD. Le DFF identifie dans sa note d'information²¹ notamment les problèmes suivants:

- Les changements découlant de la numérisation des processus auront un impact sur les tâches effectuées par l'AFD à la frontière. À titre d'exemple, les camions ne devront plus forcément s'arrêter à la frontière et une mobilité plus importante du personnel de l'AFD sera nécessaire pour les contrôles.
- Un transfert de personnel entre les unités opérationnelles Douane et Corps des gardes-frontière (Cgfr) n'est pas possible, ce qui limite la flexibilité dont l'unité administrative aurait besoin pour remplir ses tâches. La formation d'un garde-frontière durant au minimum 18 mois (puis deux ans sur le terrain avant la fin complète de la formation), l'AFD doit recourir à l'armée ou la police en cas de besoin²².
- Les cas de collaborateurs ne pouvant plus faire face à la charge de travail élevée liée au contexte se multiplient et les possibilités de transfert au sein de l'AFD sont très limitées.
- Le Parlement et les cantons attendent de l'AFD que sa présence dans les régions soit assurée, mais la présence simultanée de douaniers et de gardes-frontière à de petits points de passage de frontière n'est pas possible, d'autant plus que certaines formes d'engagement nécessitent la présence de forces armées.
- La séparation entre contrôle de personnes et des marchandises ne permet pas une mise en réseau cohérente des contrôles.

¹⁷ Stratégie Engagement et contrôle de l'AFD de janvier 2019.

¹⁸ Phare 2026 OFDF 4.0 du 29 avril 2019.

¹⁹ Ces niveaux sont les interlocuteurs, les prestations, les canaux par lesquels les prestations sont offertes, les processus, la culture, l'organisation et la gouvernance, le personnel, l'écosystème et les partenaires de l'AFD, les données, les systèmes et l'infrastructure. Rapport de l'AFD du 1^{er} décembre 2021, p. 4.

²¹ Note d'information du DFF du 1^{er} novembre 2018 à l'attention du Conseil fédéral.

²² Voir l'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière (OSPF; RS 513.72).

Le DFF présente alors au Conseil fédéral ses réflexions pour le développement organisationnel de l'AFD et son projet de créer une nouvelle unité opérationnelle rassemblant la Douane et le Cgfr. Une formation de base du personnel au contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport ainsi qu'une spécialisation supplémentaire dans l'un de ces trois domaines était prévue, de même que le fait d'armer le personnel dont les tâches le nécessitent.

2.4 Note de discussion du DFF du 2 avril 2019

Le DFF a transmis une note de discussion²³ au Conseil fédéral le 2 avril 2019 faisant suite à la note d'information du 1^{er} novembre 2018. Le DFF précise encore les défis pour l'AFD:

- Dans le cadre du budget 2019, le Parlement a décidé d'augmenter l'effectif du Cgfr de 44 postes, tout en chargeant le Conseil fédéral de compenser cette augmentation au sein de l'administration fédérale. Ce dernier a décidé que la compensation aurait lieu au sein de l'AFD, dans le cadre des restructurations en lien avec le programme DaziT.
- Le Conseil fédéral est également informé que la structure régionale de l'AFD (quatre arrondissements de douane et sept régions gardes-frontière) mène à des doubles emplois concernant l'organisation et les infrastructures et que les potentiels de synergies ne sont pas utilisés.
- Des changements dans le travail de l'AFD sont en cours et il est nécessaire, en raison du fait que certaines tâches et fonctions sont amenées à disparaître, que l'AFD adapte suffisamment tôt son organisation et les profils professionnels correspondants. Le DFF relève que mener une réorganisation en parallèle de l'accomplissement des tâches quotidiennes sera un défi.
- Depuis l'augmentation de l'âge de la retraite pour les collaborateurs du Cgfr, l'AFD manque de flexibilité pour l'engagement de ces collaborateurs plus âgés.

Le DFF identifie également les risques liés à ce projet dans sa note. Il estime que s'agissant des tâches concrètes sur le terrain, les changements seront perçus différemment par le personnel de la Douane, qui seront soumis à des changements plus importants, et par le Cgfr, dont les tâches changeront moins. La résistance au changement, de même qu'une communication transparente et régulière sont décrites par le DFF comme des défis dans le cadre de la réorganisation.

2.5 Décision du Conseil fédéral du 10 avril 2019

Le DFF présente, dans la note de discussion susmentionnée, le projet de réorganisation de l'AFD. Celui-ci comprend un nouveau profil professionnel unique qui engendrera la dissolution des professions de garde-frontière et de spécialiste de douane. Il

²³ Note de discussion du DFF du 2 avril 2019 à l'attention du Conseil fédéral.

est prévu de créer une nouvelle unité «Opérations» rassemblant la Douane et Cgfr. Le DFF a présenté au Conseil fédéral quatre autres variantes d'organisation non retenues.

Le 10 avril 2019, le Conseil fédéral a décidé de donner mandat au DFF d'intégrer différents éléments dans le projet soumis à la consultation, et notamment d'y décrire la nouvelle structure organisationnelle et de renoncer à la mention spécifique du Cgfr en tant qu'unité organisationnelle.

Le changement de nom de l'unité administrative en Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) est également proposé et adopté par le Conseil fédéral qui charge le DFF de lui présenter un projet de modification d'ordonnance.

La question de l'armement du personnel est également évoquée. Il n'est pas prévu d'armer l'ensemble du personnel de l'AFD, mais l'objectif de flexibilité de l'unité administrative consiste néanmoins à disposer en tout temps du plus grand nombre de personnes mobilisables remplissant les critères de port d'arme. Le DFF est chargé de présenter un projet d'ordonnance visant à concrétiser l'art 106, al. 2, LD relatif au port et usage de l'arme.

Les principales décisions prises par le Conseil fédéral ont fait l'objet d'un communiqué de presse²⁴.

3 Éléments spécifiques de la réorganisation

Lors de son enquête, la CdG-E a abordé différents aspects de la réorganisation. Comme présenté plus haut dans le chapitre 1.2, elle se focalise dans son rapport sur certains éléments spécifiques de la réorganisation qu'elle estime particulièrement importants et sur lesquels elle porte une appréciation. Il s'agit du nouveau profil professionnel (ch. 3.1), de la structure régionale de l'AFD et de la fusion de la Douane et du Corps des gardes-frontière (ch. 3.2) ainsi que du changement de nom (ch. 3.3).

3.1 Nouveau profil professionnel

Dans les documents transmis à la CdG-E, l'AFD évoque l'idée de «contrôles de base à 360 degrés»²⁵ (personnes, marchandises, moyens de transport) pour la première fois dans sa stratégie «Engagement et contrôle»²⁶ de janvier 2019. Cette nouvelle manière

²⁴ Le Conseil fédéral pose les jalons du développement de l'administration des douanes, communiqué de presse du Conseil fédéral du 10 avril 2019.

²⁵ Jusqu'en 2021, il existait deux formations professionnelles au sein de l'AFD: d'une part, les douaniers étaient formés pour le dédouanement et la circulation des marchandises et qui sont des fonctionnaires spécialisés, comparables aux fonctionnaires des impôts en termes de contenu professionnel et d'autre part, les gardes-frontière, qui étaient formés à remplir des procédures liées à la sécurité (notamment le contrôle des personnes, la protection des frontières) et dont le travail est similaire à celui d'un policier. Les «contrôles de base à 360 degrés» visent à ce que l'ensemble des contrôles (personnes, marchandises, moyens de transport) puissent être réalisés par une personne, qui peut faire ensuite appel à des collaborateurs plus spécialisés en cas de besoin.

²⁶ Stratégie Engagement et contrôle de l'AFD de janvier 2019, p. 9 et 17–18.

d'appréhender les contrôles a conduit à une modification des tâches des filières garde-frontière et spécialiste de douane existant jusqu'à présent et à la création d'un nouveau profil professionnel unique de «spécialiste en douane et sécurité des frontières»²⁷.

L'AFD a d'ores et déjà débuté la formation d'aspirants dès août 2021. La formation²⁸ de deux ans se compose désormais d'une formation de base suivie d'une spécialisation dans l'un des trois domaines spécifiques, à savoir marchandises, personnes ou moyens de transport. D'après l'AFD, avoir débuté avec la formation selon le nouveau profil professionnel «permet de préparer l'avenir et de ne pas devoir attendre deux ans de formation supplémentaire afin d'atteindre l'agilité organisationnelle désirée, lors de l'entrée en vigueur de cette révision»²⁹. Dès 2022, une formation continue des collaborateurs existants est également dispensée afin de satisfaire aux exigences du nouveau profil professionnel.

La nouvelle profession de spécialiste en douane et sécurité des frontières a également été approuvée par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

Les décisions quant au nouveau profil professionnel ont été soumises au chef du DFF. Le chef du DFF a déclaré à la CdG-E que l'évolution des tâches à la frontière nécessite un changement dans les deux professions actuelles, ce qui a motivé le changement de profil professionnel³⁰. D'après lui, l'évolution du métier est nécessaire et le personnel sera formé en conséquence pour les nouvelles tâches qu'il aura à accomplir. Cela permettra également plus de flexibilité pour l'engagement du personnel sur le terrain.

3.1.1 Bases légales

L'AFD a informé la CdG-E³¹ que les décisions relatives au nouveau profil professionnel «demeure[nt] sous réserve de la révision totale de la loi sur les douanes». Étant compétente pour la formation professionnelle de ses collaborateurs et les dispositions relatives, selon l'art. 235, al. 2 OD, elle estime pouvoir «former les nouveaux spécialistes en douane et en sécurité des frontières selon le nouveau profil professionnel avant l'entrée en vigueur de la LD révisée, tant que les aspirants sont ensuite intégrés aux unités encore distinctes de la Douane et du Cgfr selon la spécialisation qu'ils choisissent en plus de leur formation de base.»³²

²⁷ Spécialiste en douane et sécurité des frontières, www.ofdf.admin.ch > L'OFDF > Professions et formation (consulté le 11 janvier 2022).

²⁸ Formation, www.ofdf.admin.ch > L'OFDF > Professions et formation > Spécialiste en douane et sécurité des frontières (consulté le 11 janvier 2022).

²⁹ Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 6.

³⁰ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 21 juin 2021 (audition du chef du DFF et de la direction de l'AFD).

³¹ Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 6.

³² Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 6.

L'AFD a informé la CdG-E³³ que d'un point de vue technique, les personnes formées selon le nouveau profil professionnel seront des gardes-frontière selon le droit actuel, et ce, quelle que soit leur spécialité. D'après la législation actuelle, le Cgfr dispose en effet de compétences propres³⁴ dont disposeront également toutes les nouvelles recrues formées, qui s'acquitteront en outre de tâches relevant de la douane. Cette situation existe déjà actuellement dans les Grisons, où les gardes-frontière assument en partie des tâches dévolue ailleurs à la Douane.

3.1.2 Appréciation de la légalité et de l'opportunité

La CdG-E s'était fait présenter le nouveau profil professionnel en août 2020 lors d'une visite effectuée au Campus de l'AFD. Elle reconnaît le besoin d'une flexibilité accrue pour l'OFDF et elle ne remet ainsi pas en cause le nouveau profil professionnel.

La loi sur les douanes ne règle pas la question de la formation. Les responsabilités en la matière sont réglées à l'art. 235 OD, selon lequel l'OFDF est considérée comme organisation du monde du travail selon la loi sur la formation professionnelle³⁵. Elle définit donc «les conditions d'admission, le niveau exigé, les procédures de qualification, les certificats délivrés et les titres décernés en ce qui concerne les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs pour le personnel de l'OFDF». La CdG-E estime ainsi que les dispositions de formation de son personnel relèvent effectivement de la compétence de l'OFDF.

Cependant, l'art. 91 LD prévoit actuellement que «le Corps des gardes-frontière est une formation armée et portant l'uniforme». L'avant-projet de loi mis en consultation en 2020 prévoit, conformément au mandat donné par le Conseil fédéral le 10 avril 2019, de renoncer à la mention spécifique du Cgfr en tant qu'unité organisationnelle et de manière plus générale, les deux avant-projets de loi ne mentionnent plus du tout le Cgfr, mais parlent de «personnel de l'OFDF»³⁶. La CdG-E constate que le nouveau profil professionnel vise d'ores et déjà à fusionner les deux formations préexistantes en une seule en renonçant à l'identité spécifique du Cgfr. Même si d'un point de vue technique, les personnes formées selon le nouveau profil professionnel seront des gardes-frontière selon le droit actuel, la CdG-E considère problématique que des décisions fondamentales concernant la formation du personnel ait été prises alors même que le Parlement doit encore se prononcer sur l'abrogation des dispositions organisationnelles correspondantes de la loi sur les douanes dans lesquelles le Corps des

³³ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 3 février 2021 (audition de l'AFD).

³⁴ Il s'agit notamment de l'usage de la contrainte et du port de l'arme (art. 106 LD en relation avec l'art. 231 OD) qui est réservé au Cgfr et au personnel de l'OFDF mentionné à l'art. 228 OD. L'accès à certains systèmes d'information est également réservé au Cgfr.

³⁵ Art. 28, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10).

³⁶ Avant-projet de loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, titre 9, chapitre 2, www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Terminées > 2020 (consulté le 20 janvier 2022).

gardes-frontière est explicitement mentionné (art. 91, 106 et 110e). Les décisions ainsi prises par l'AFD et le DFF mettent le Parlement devant le fait accompli concernant la future organisation de l'OFDF et le devenir du Cgfr. La CdG-E considère certes qu'il n'y a pas strictement de problème de légalité quant au nouveau profil professionnel, mais elle estime que ces décisions posent un problème en matière d'opportunité.

La CdG-E constate que le nom «Corps des gardes-frontière» – bien que mentionné dans la loi – n'apparaît plus que très marginalement sur le site web de l'OFDF et considère que le nouveau profil professionnel pourrait être problématique si le Parlement devait prendre une décision autre que celle proposée dans le projet. L'OFDF a d'ailleurs écrit dans l'un de ses rapports à l'attention de la CdG-E que ces décisions relatives à la formation sont prises «sous réserve de la révision totale de la loi sur les douanes».

3.2 Structure régionale et fusion de la Douane et du Corps des gardes-frontière

3.2.1 Structure régionale

Suite au mandat donné par le Conseil fédéral au DFF le 10 avril 2019 et dans l'optique de la création du nouveau profil professionnel, l'AFD a préparé la structure du futur OFDF en abattant progressivement les silos entre la douane et le Cgfr. Dans ce cadre, une nouvelle structure régionale a été définie et communiquée le 5 février 2020³⁷. L'ordonnance correspondante du DFF a été adaptée le 25 mai 2020³⁸ et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Par la suite, l'AFD a adapté sa structure à l'échelon local et nommé les responsables correspondants³⁹. Dès lors, les chefs des niveaux régionaux dirigent simultanément dans leur territoire respectif le Corps des gardes-frontière et la douane, alors qu'auparavant deux organisations hiérarchiques distinctes (arrondissements de douane et régions gardes-frontière) existaient en parallèle.

Durant l'année 2020, les chefs des niveaux régionaux étaient encore subordonnés conjointement à la direction du nouveau domaine de direction «Opérations» et au commandement du Cgfr. Dès le 1^{er} janvier 2021, les deux unités Douane et Cgfr sont dirigées conjointement non seulement au niveau régional et local, mais également au niveau central au sein du nouveau domaine de direction «Opérations» et le commandement du Cgfr a été supprimée.

Lors d'auditions que la CdG-E a mené avec d'anciens collaborateurs de l'AFD, le fait que de nouvelles hiérarchies au sein de la structure régionale et des états-majors auraient été créées a été critiqué, étant donné que les précédentes réformes avaient pour but d'éliminer les échelons hiérarchiques superflus. Le chef du DFF a réfuté cela en expliquant que des synergies étaient créées en fusionnant la Douane et le Cgfr et que

³⁷ Nouvelle structure régionale, communiqué de presse de l'AFD du 5 février 2020.

³⁸ Modification de l'ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur les douanes (OD-DFF; RS **631.011**) du 25 mai 2020 (RO **2020** 2135), en particulier l'art. 29.

³⁹ Nouvelle structure locale, communiqué de presse de l'AFD du 3 septembre 2020.

sur l'ensemble de l'unité administrative le nombre d'échelons hiérarchiques a plutôt été réduit⁴⁰.

Un autre point critiqué est le fait que les membres de la direction manqueraient d'expérience de terrain. Le chef du DFF a confirmé cette lacune et estime rétrospectivement qu'il aurait fallu une ou deux personnes de plus avec une expérience pratique du terrain⁴¹. Actuellement, la moitié des membres de la direction a une expérience du terrain.

3.2.2 Bases légales relatives à la structure régionale

S'agissant des compétences relatives à l'organisation de l'OFDF, la loi sur les douanes donne les principes généraux. Selon l'art. 91, al. 1, LD, «l'OFDF est constituée de la Direction générale des douanes, des directions d'arrondissement et des bureaux de douane». En application de cet article, l'art. 221e, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur les douanes⁴² précise que «le territoire suisse est divisé en arrondissements douaniers et en régions gardes-frontière» et que «le DFF délimite les arrondissements douaniers et les régions gardes-frontière». L'OD-DFF⁴³ précise encore cette organisation régionale. Pour le surplus, l'organisation de l'unité administrative est de la compétence du chef de département compétent, selon l'art. 43 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴⁴. L'OD-DFF a été adaptée le 25 mai 2020 par le chef du DFF; l'art. 29 OD-DFF prévoit désormais six arrondissements de douane et fait correspondre les régions gardes-frontière aux arrondissements de douane.

Concernant la direction conjointe de la Douane et du Cgfr au niveau régional, l'OFDF considère que selon le droit actuel, le Cgfr et la Douane restent deux domaines distincts. L'usage de l'arme et d'autres moyens d'autodéfense et de coercition par exemple est réservée au Cgfr et aux unités douanières spécifiques énumérées de manière exhaustive dans l'OD. D'après l'OFDF et le DFF, «la loi sur les douanes ne s'oppose néanmoins pas à ce qu'une seule personne gère les deux domaines aux différents niveaux hiérarchiques (central, régional, local) à condition que les fonctions du Cgfr et de la Douane soient clairement séparées, et qu'il soit également possible d'identifier qui peut utiliser des moyens de coercition, comme jusqu'à présent.»⁴⁵ Ainsi, l'OFDF estime que la nouvelle structure est conforme à l'art. 91 LD.

⁴⁰ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

⁴¹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

⁴² Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD; RS 631.01).

⁴³ Ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur les douanes (OD-DFF; RS 631.011).

⁴⁴ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

⁴⁵ Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 5.

3.2.3 Direction du nouveau domaine de direction «Opérations»

Le chef du DFF a informé la CdG-E qu'il était initialement prévu que l'ancienne directrice suppléante de l'AFD assure la direction du nouveau domaine de direction «Opérations». Cette dernière a cependant quitté l'AFD afin de reprendre la direction de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) début 2021. Le chef du DFF et la cheffe du DDPS ont convenu ensemble, suite aux problèmes au sein de l'OFPP en lien avec le projet informatique Polycom, que cette personne serait proposée pour prendre la direction de l'OFPP.

Il a ensuite été décidé, en accord avec le chef du DFF, que le poste à la tête du domaine de direction «Opérations» serait repourvu à l'interne afin d'assurer la continuité nécessaire pour la mise en place de ce nouveau domaine de direction. On a ainsi renoncé à une mise au concours et le directeur de l'AFD a pris la décision d'assurer cette fonction en addition de la direction de l'office.

Dans ce cadre, la CdG-E a été informée, lors d'auditions qu'elle a mené avec d'anciens collaborateurs de l'AFD, que la charge de travail serait trop grande pour une seule personne et que la concentration des tâches ne permettrait pas qu'elles soient toutes réalisées à satisfaction.

Le chef du DFF a déclaré à la CdG-E que cette double-fonction était en effet problématique, malgré le fait que la décision avait été prise avec son accord⁴⁶. Il a informé la CdG-E qu'entre temps une directrice suppléante qui reprend en partie cette fonction a été nommée, que le poste de chef du domaine de direction «Opérations» serait mis au concours.

3.2.4 Appréciation de la légalité et de l'opportunité

D'après les informations reçues par la CdG-E, la modification de la structure régionale était un point important afin de créer des synergies et assurer la flexibilité de l'OFDF. Durant la première vague de la pandémie de COVID-19, cette nouvelle structure régionale a été mise en œuvre plus rapidement que prévu. Au printemps 2020, en situation de crise, l'AFD a néanmoins procédé à quelques adaptations visant plus d'efficacité. L'AFD explique ainsi que les nouveaux chefs de région – par ailleurs déjà tous à la tête d'un arrondissement de douane ou d'une région gardes-frontière – ont occupé une représentation dans le cadre de l'État-major de crise Coronavirus de l'AFD. La mise en œuvre sur le terrain a été progressive suite à la modification d'ordonnance.

En considérant la cascade de compétences définie dans la législation actuelle s'agissant de l'organisation des arrondissements douaniers et des régions gardes-frontière (art. 221e OD, voir chapitre précédent), la CdG-E estime cependant qu'il aurait été préférable pour la cohérence de l'ordre juridique que l'ordonnance du Conseil fédéral soit modifiée en premier lieu, avant une modification de l'ordonnance du DFF, de rang inférieur.

⁴⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

La CdG-E a également approfondi la question de savoir si la modification apportée à la structure régionale et à l'organisation globale de l'OFDF et la direction commune de la Douane et du Cgfr est conforme à l'art. 91 LD. Étant donné que cette disposition n'est pas claire, la CdG-E estime que l'interprétation de l'OFDF concernant l'art. 91 n'est pas insoutenable. Elle considère que les mesures relatives à la structure régionale sont certes conformes à cette disposition d'un point de vue strictement juridique, mais elle estime très problématique, sur le plan politique, qu'un changement si radical dans l'organisation de l'office soit mis en œuvre avant même le début de la discussion parlementaire sur la révision de la loi sur les douanes. Le fait que le Cgfr est une entité à part entière fait l'objet de l'article de loi susmentionné et est donc d'importance pour le législateur. Si le Parlement devait choisir, dans le cadre de la révision de la loi, de maintenir cet article, la CdG-E estime que la nouvelle organisation de l'OFDF serait problématique.

La CdG-E a également consulté l'Office fédéral de la justice (OFJ) à ce sujet⁴⁷; l'OFJ s'est d'ailleurs prononcé à plusieurs reprises – dans la mesure où il s'agissait d'affaires du Conseil fédéral – sur les étapes de la transformation suite auxquelles le port de l'arme et de l'uniforme ne serait définitivement plus une caractéristique du Cgfr dès avant la révision totale de la loi sur les douanes.

L'OFJ arrive à la conclusion que le fait que le Cgfr et la douane soient placés sous une direction unique, celle du chef des Opérations, n'est pas incompatible avec l'art. 91, al. 2, LD. Cette décision relève de la compétence du Conseil fédéral⁴⁸. Ce qui serait problématique, d'après l'OFJ, serait qu'*avant même* l'entrée en vigueur de la révision de la loi, non seulement les gardes-frontière, mais aussi des collaborateurs de la douane civile portent l'arme et l'uniforme. Il est clair, d'après l'art. 91, al. 2, LD, qu'il existe, à côté de la douane, un corps de gardes-frontière aux fonctions, droits et devoirs bien définis. Selon l'OFJ, toute mesure ayant pour effet d'accroître nettement, voire de doubler, au sein de l'OFDF, le nombre de personnes chargées de tâches de sécurité, avec arme et uniforme, et habilitées à consulter des données sensibles, devrait reposer sur une décision du Parlement. Une forte augmentation du nombre de personnes armées modifierait l'équilibre des forces entre les différentes entités de la Confédération. Elle ne saurait être décidée sans l'aval du Parlement. Du point de vue de l'OFJ, si des mesures de réorganisation sont mises en œuvre *avant* l'entrée en vigueur des bases légales nécessaires et qu'elles entraînent avec elles de gros investissements quasi irréversibles et des engagements contractuels importants de la part de la Confédération (formations, acquisitions, mesures de construction, etc.), cela enfonce le principe de légalité de l'art. 5, al. 1, Cst. De plus, la marge de manœuvre du législateur s'en trouve fortement réduite.

S'agissant de la direction du domaine de direction «Opérations», la CdG-E estime tout comme le chef du DFF que cette double-casquette était problématique, notamment en

⁴⁷ Lettre de l'OFJ à l'attention de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 8 avril 2022.

⁴⁸ Au cours des délibérations du Conseil national, l'art. 91, al. 2, a été complété par la précision selon laquelle le Cgfr devait être subordonné à la Direction générale des douanes. Ce complément a été rejeté récemment, avec renvoi à la compétence du Conseil fédéral en matière d'organisation au sens de la LOGA (BO 2004 E 793).

raison de la charge de travail qu'elle représentait. Elle est satisfaite du fait que le poste sera bientôt repourvu et que les responsabilités seront à nouveau partagées.

3.3 Changement de nom

Dans le cadre de la réorganisation, le Conseil fédéral a décidé que l'AFD serait renommée en Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Le mandat de préparer ce changement a été donné au DFF par le Conseil fédéral le 10 avril 2019 (voir ch. 0) et la décision a été prise le 12 juin 2020⁴⁹ par le Conseil fédéral en adaptant l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF)⁵⁰, l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁵¹ et l'ordonnance sur les douanes (OD).

3.3.1 Bases légales

Le changement de nom est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et les actes normatifs mentionnant précédemment l'AFD ont été adaptés en conséquence. L'art. 20, al. 2, de l'ordonnance sur les publications officielles (OPubl)⁵² prévoit que «sont adaptées sans procédure formelle les dénominations des unités administratives qui ont été modifiées à la suite de décisions de nature organisationnelle prises par le Conseil fédéral, les départements ou les offices en vertu de l'art. 8, al. 1, LOGA». Les lois formelles mentionnant l'unité administrative ont donc été adaptées sans intervention du Parlement.

De manière générale, le changement de nom d'un office et l'organisation de chaque département fédéral relève de la compétence du Conseil fédéral, selon l'art. 8, al. 1, et l'art 43, al. 2, LOGA et l'art. 28 OLOGA.

Lors de la consultation des offices en 2020, la Chancellerie fédérale et l'Office fédérale de la justice (OFJ) s'étaient opposé à un changement de nom à ce moment⁵³. Ils avaient estimé, sans remettre en cause le changement de nom en lui-même, que procéder à un changement de nom peu de temps avant une révision totale de la loi sur les douanes n'était pas adéquat. L'argument avancé par le DFF d'une «légitimation accrue» pour l'unité administrative n'était pas non plus compréhensible pour l'OFJ étant donné que le changement de nom n'entrait en vigueur qu'en 2022.

⁴⁹ Modification du 12 juin 2020 (RO 2020 2741) de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1) et de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD; RS 631.01).

⁵⁰ Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS 172.215.1).

⁵¹ Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

⁵² Art. 12, al. 2, de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl; RS 170.512) en relation avec l'art. 20, al. 2, de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Ordonnance sur les publications officielles, OPubl; RS 170.512.1).

⁵³ Décision du Conseil fédéral du 12 juin 2020.

3.3.2 Appréciation de la légalité et de l'opportunité

Bien que le changement de nom de l'AFD en OFDF soit de la compétence du Conseil fédéral et que la légalité de la mesure est incontestée, il n'est pas compréhensible pour la CdG-E que ce changement ait eu lieu préalablement à la révision totale de la loi sur les douanes. La décision relative au changement de nom a été prise en 2020 pour n'entrer en vigueur que début 2022, soit environ 6 mois avant la transmission prévue du projet de loi au Parlement.

La CdG-E estime que le changement de nom aurait dû être présenté dans le cadre du projet de loi et adopté par le Conseil fédéral suite au débat parlementaire. De plus, le changement de nom n'apportant aucune modification relative à la structure de l'office ou son statut, la plus-value d'une entrée en vigueur du changement de nom à début 2022 n'est pas claire pour la CdG-E.

3.4 Conclusion intermédiaire

La CdG-E constate que l'AFD a régulièrement informé le DFF au sujet de la réorganisation et que les décisions importantes ont été prises avec l'accord du chef de département. Elle constate également que le Conseil fédéral dans son ensemble a été régulièrement informé de manière transparente par le DFF (voir chapitre 2).

La CdG-E estime en revanche, comme présenté dans les chapitres précédents, que l'AFD et le DFF, en anticipant la révision prévue de la loi sur les douanes, ont pris des décisions dont l'opportunité est douteuse sur le plan politique. Selon les décisions que le Parlement prendra dans le cadre de la révision de la loi sur les douanes (par ex. refus du projet de loi ou décision s'écarter sensiblement du projet du Conseil fédéral), l'organisation actuelle de l'OFDF pourrait être problématique sous certains aspects et devra ainsi peut-être bientôt déjà être révisée.

Pour ces raisons, la CdG-E attend du Conseil fédéral que les conditions évoquées par l'OFJ soient respectées jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi qui fournira, le cas échéant, une base légale permettant de modifier l'équilibre des forces entre les différentes entités de la Confédération.

Recommandation 1 Respect de la marge de manœuvre du législateur

Le Conseil fédéral devra s'assurer que des collaborateurs de la douane civile ne portent pas l'arme et l'uniforme *avant même* l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

Le Conseil fédéral devra s'assurer que le nombre de personnes chargées de tâches de sécurité, avec arme et uniforme, et habilitées à consulter des données sensibles ne soit pas accru nettement *avant même* l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

De plus, dans la recommandation suivante, la CdG-E invite le Conseil fédéral, à s'assurer que de tels cas ne se reproduisent plus.

Recommandation 2 Mise en place à temps des bases légales nécessaires

Le Conseil fédéral devra s'assurer, en cas de réorganisation de grande envergure, que les bases légales nécessaires seront arrêtées à temps et que la liberté du législateur ne sera pas entravée par les mesures de réorganisation déjà prises.

La CdG-E relève le fait que le DFF et l'AFD ont régulièrement indiqué⁵⁴ que le message du Conseil fédéral relatif au programme DaziT constituait la base de la réorganisation de l'AFD. Dans son rapport du 24 septembre 2021, l'AFD déclare que ce message contient de «claires indications dans plusieurs passages que l'AFD débiterait alors une transformation globale et non seulement une simple digitalisation des processus»⁵⁵. La CdG-E a été informée par différentes personnes auditionnées (notamment les représentants des syndicats) que l'ampleur et les enjeux de la réorganisation n'étaient pas prévisibles lorsque le projet DaziT a été lancé. Dans le cadre d'une audition effectuée fin 2018 au sujet du paysage informatique de l'unité administrative, le sujet de la réorganisation prévue n'a pas non plus été évoqué par les représentants de l'AFD⁵⁶. Le message contient certes quelques références au fait que l'organisation devrait être revue et que les tâches du personnel se retrouveraient modifiées suite à la numérisation prévue dans le cadre du programme DaziT. Les informations présentées sont axées en grande partie sur les gains d'efficacité prévus. En revanche, du point de vue de la CdG-E, l'ampleur de la réorganisation prévue ne se laisse pas déduire des informations présentes dans le message, raison pour laquelle elle formule la recommandation suivante:

Recommandation 3 Information sur les mesures organisationnelles faisant suite à des projets informatiques d'importance

La CdG-E invite le Conseil fédéral à informer l'Assemblée fédérale de manière transparente et plus détaillée, dans le cadre de ses messages, sur les mesures organisationnelles qui résultent de projets informatiques d'importance.

4 Conséquences de la réorganisation pour le personnel

Le présent chapitre aborde les conséquences de la réorganisation pour le personnel de l'AFD. En premier lieu, différentes mesures d'accompagnement du personnel prévues

⁵⁴ Procès-verbal de la séance des sous-commissions DFF/DEFR des CdG du 27 avril 2021 (audition du chef du DFF); Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 21 juin 2021 (audition du chef du DFF et de la direction de l'AFD).

⁵⁵ Rapport de l'AFD du 24 septembre 2021 «Développement organisationnel de l'AFD. Mise en œuvre 2017–2021», p. 2.

⁵⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 9 octobre 2018 (audition de l'AFD).

par l'unité administrative durant l'élaboration de la réorganisation sont évoquées (ch. 4.1). Les sous-chapitres suivant abordent les critiques formulées concernant l'accompagnement du personnel et les mesures concrètes mises en place par l'AFD à ce sujet (ch. 4.2). La CdG-E aborde ensuite la manière dont le DFF a accompagné la réorganisation de l'AFD (ch. 4.3). Ce chapitre se clôt par une appréciation de la CdG-E sous l'angle de l'opportunité (ch. 4.4).

4.1 Travaux de préparation de l'AFD relatifs à la transformation culturelle et à l'accompagnement du personnel

Dans le cadre de la réorganisation de l'AFD, 300 postes de travail seront supprimés d'ici à 2026, conformément au souhait du Parlement, par le biais de la fluctuation naturelle du personnel⁵⁷. La réorganisation prévoit également la réduction du nombre de cadres au sein du domaine de direction «Opérations» aux échelons régionaux de 11 à 6 et locaux de 58 à 23⁵⁸. Afin d'accompagner ces changements, l'AFD a élaboré différentes stratégies dont les grandes lignes sont présentées ci-dessous.

L'AFD a identifié plusieurs risques et défis relatifs au personnel dans sa stratégie détaillée de 2018 relative à la gestion du changement (voir aussi ch. 2.4) et relevé que l'AFD ne disposait alors pas d'une culture du changement pour y faire face: «les grands changements, en particulier ceux qui sont annoncés mais qui ne sont pas encore suffisamment concrets (par ex. DaziT), provoquent un malaise ou des craintes chez certains. Nous ne disposons pas encore d'une culture du changement et de l'innovation nous permettant d'y faire face de façon proactive et positive»⁵⁹. L'AFD s'est donné comme objectif de prendre «les mesures nécessaires pour permettre [aux] collaborateurs de comprendre les changements prévus et d'y prendre une part active». Pour cela, elle a prévu de mettre en place un système de gestion des talents et de l'expérience, de proposer des formations et des perfectionnements aux collaborateurs aidant à faire face aux changements et d'instaurer un climat qui contribue à augmenter la disposition à accepter les changements. Elle a prévu également que la «capacité à faire face aux changements» devienne critère de sélection des nouveaux collaborateurs et cadres.

Dans l'analyse de situation du chapitre «Personnel et formation» des stratégies détaillées⁶⁰, divers risques sont également identifiés: «au sein d'une organisation jusqu'ici stable et éprouvée, de profondes mutations remettent en question la conception que nous avons de nous-mêmes et de notre travail; dans une planification continue à long terme, les objectifs sont forcément flous; en raison de notre taille et de notre organisation décentralisée, la gestion des nouveautés est ardue; la rapidité des changements continue de s'accroître.»

⁵⁷ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 3 février 2021 (audition de l'AFD).

⁵⁸ Procès-verbal de la séance des sous-commissions DFF/DEFR des CdG du 27 avril 2021 (audition du chef du DFF).

⁵⁹ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD, chapitre «gestion du changement», p. 7.

⁶⁰ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD, chapitre «Personnel et formation», p. 9.

L'AFD prévoit alors également de définir des mesures adaptées à l'organisation, aux besoins et à la situation sur la base des résultats de l'enquête 2017 auprès du personnel et prévoit de conseiller et accompagner les cadres dans la mise en œuvre de ces mesures.⁶¹

Le concept «Transformation culturelle»⁶² a été adopté par l'AFD en 2020 et divers projets relatifs à la réorganisation ont été lancés. À titre d'exemple, un pool de collaborateurs bénéficiant d'une longue expérience dans les différents domaines de compétences de l'AFD en provenance de toute la Suisse doit soutenir les cadres dans le contexte de la transformation culturelle (Pool Cultura)⁶³. La question de la transformation culturelle a également été évaluée par la révision interne de l'AFD⁶⁴, sur mandat du directeur. D'après ce rapport, la définition des «valeurs culturelles OFDF» ainsi que la définition des mesures prévues ont eu lieu dans le cadre d'un processus structuré et compréhensible, raison pour laquelle la révision interne de l'AFD apprécie le concept de transformation culturelle avec la note A (A est la meilleure note, D la moins bonne).

4.2 Critiques concernant l'accompagnement du personnel et mesures concrètes

Comme mentionné au chiffre 1.1, les CdG ont été informées en novembre 2020 par les syndicats Garanto et Transfair des incertitudes ressenties par une partie du personnel concernant la réorganisation de l'AFD⁶⁵. D'après les syndicats, leurs considérations n'étaient pas suffisamment prises au sérieux par la direction de l'AFD. D'après eux, de nombreuses questions sont restées en suspens quant à la réorganisation, s'agissant notamment de la transition entre les postes civils actuels et le futur profil professionnel pour des collaborateurs travaillant au sein de l'unité administrative depuis longtemps. La question de savoir qui devra être armé et comment les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas porter d'armes seront intégrées est l'une des incertitudes importantes du point de vue des syndicats. Au sein du Cgfr, les incertitudes seraient plus liées à l'intégration organisationnelle au sein du domaine de direction «Opérations».

En février 2021, la CdG-E s'est fait informer plus en détail au sujet de la réorganisation et de la situation pour le personnel par le syndicat Garanto⁶⁶. Garanto a relevé que deux entités aux cultures très différentes se retrouveront au sein de la même organisation et que cela pose des défis. Il a déclaré à la CdG-E que cette réorganisation

⁶¹ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD, chapitre «Personnel et formation», p. 10.

⁶² Concept «Kulturelle Transformation» de l'AFD du 6 juillet 2020.

⁶³ Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 8.

⁶⁴ Rapport 120002 de la révision interne de l'AFD du 28 novembre 2020: «Prüfung Kulturelle Transformation» (non publié).

⁶⁵ Procès-verbal de la séance des sous-commissions DFF/DEFR des CdG du 4 novembre 2020 (rapport sur la gestion du personnel 2019).

⁶⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 3 février 2021 (audition de Garanto).

a débuté comme un simple projet informatique, puis qu'elle a rapidement pris de l'ampleur et s'est transformée en projet de réorganisation totale de l'unité administrative, sans que cela ne soit suffisamment accompagné de son point de vue. Le syndicat a parlé, dans ce contexte, d'un sentiment d'être régulièrement mis devant le fait accompli par l'AFD. Le syndicat est ainsi d'avis que le personnel n'a pas été suffisamment impliqué dans les changements et a regretté qu'il n'y ait pas eu, au vu de l'ampleur de la réorganisation, de plan social spécifique élaboré avec l'AFD. Il a également critiqué le fait que, selon lui, il manque d'une culture d'entreprise qui favoriserait la critique constructive au sein de l'unité administrative. Les anciens collaborateurs de l'AFD auditionnés par la CdG-E soulignent également l'absence d'une culture de l'erreur (*just culture*) au sein de l'entité.

Garanto a finalement déclaré qu'il soutenait la révision de la loi et donc le projet général de réorganisation de l'AFD et ses objectifs, mais que les mesures d'accompagnement, insuffisantes d'après lui, sont la cause des inquiétudes et pourraient menacer le succès de la réorganisation.

La CdG-E a également été informée par d'anciens collaborateurs de l'AFD que l'implication du personnel dans la réorganisation a été sélective et que certaines entités de l'AFD auraient été laissées en dehors des travaux de réorganisation. Le chef du DFF a confirmé que l'on avait davantage collaboré avec des personnes désireuses de faire aboutir le projet⁶⁷. Cela a pu mener, d'après les informations reçues par la CdG-E, à des décisions parfois annoncées soudainement et auxquelles les collaborateurs ne s'attendaient pas ou qui ne correspondaient pas aux changements précédemment annoncés.

4.2.1 Collaboration avec les partenaires sociaux

Du point de vue de l'AFD⁶⁸, la collaboration avec les partenaires sociaux est fréquente et bonne. Trois syndicats (Garanto, transfair et l'Association des cadres de la confédération [ACC]) siègent dans le comité exécutif du programme DaziT et des déclarations d'intention (*Memorandum of Understanding*; MoU) entre l'AFD et les syndicats ont été signées. La première «déclaration d'intention pour la collaboration» a été signée le 2 mars 2017 exclusivement avec le syndicat Garanto. Elle a été renouvelée le 10 septembre 2018. À cette date, des déclarations ont aussi été conclues avec Transfair et l'Association du personnel de la Confédération (APC). Avec l'Association des officiers des gardes-frontière (VGO), une section de l'ACC, une déclaration d'intention a été conclue pour la première fois le 7 janvier 2019. L'implication des syndicats est l'une des mesures prévues dans les stratégies détaillées 2018–2019⁶⁹. En 2020, des conférences téléphoniques avec l'AFD ont eu lieu toutes les semaines⁷⁰. Au fur et à

⁶⁷ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

⁶⁸ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 3 février 2021 (audition de l'OFDF).

⁶⁹ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD, chapitre «gestion du changement», p. 8.

⁷⁰ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 3 février 2021 (audition de l'AFD).

mesure des déclarations d'intention signées, les échanges se sont intensifiés⁷¹; ceci en raison de la situation spécifique lors de la pandémie de COVID-19.

L'AFD travaille actuellement avec les partenaires sociaux au sein de trois groupes de travail⁷²: le premier se consacre aux question salariales relatives à la nouvelle profession, le deuxième travaille sur la question des conditions de travail et le troisième s'attèle à la question de la transition pour le personnel actuel (voir aussi ch. 3.1). Dès que les perspectives seront définies par ces groupes, une communication à l'attention du personnel aura lieu. Une communication a par exemple eu lieu début 2022 sur la question de la classe de salaire pour le futur profil professionnel et les dispositions transitoires correspondantes⁷³.

L'AFD relève que, sur beaucoup de points, la direction et les partenaires sociaux sont du même avis, mais que sur certains autres points les divergences sont très grandes, et les positions parfois inconciliables. L'AFD a aussi indiqué à la CdG-E que certains aspects de la politique du personnel ne sont cependant pas dans sa compétence, mais dans celle du DFF, de l'OFPER, du Conseil fédéral ou du Parlement.

Du point de vue du DFF, la création d'un plan social tel que demandé par les syndicats n'était et n'est pas à l'ordre du jour, car en l'occurrence la base légale pour ce faire n'existe pas. Le plan social de la Confédération⁷⁴ est basé sur l'art. 31, al. 4, de la loi sur le personnel de la Confédération⁷⁵ et sur l'art. 105d de l'ordonnance correspondante⁷⁶ et ne s'applique que lorsqu'une réorganisation entraîne la résiliation des rapports de travail ou la suppression de postes de cinq personnes au moins, ce qui ne sera pas le cas dans le cadre de cette réorganisation.

4.2.2 Communication interne

Dans le cadre des stratégies détaillées 2018–2019, l'AFD a élaboré des objectifs et prévu des mesures relatives à la communication. La communication interne est un point important du chapitre «communication»⁷⁷, aussi décrit comme un défi dans le chapitre «gestion du changement» en raison de la taille, de l'organisation décentralisée et des cultures diverses et multilingues de l'unité administrative⁷⁸.

Depuis le début du programme DaziT, l'AFD estime que la communication interne a été fréquente et que, au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme et du

⁷¹ Deux rencontres par an entre l'AFD et Garanto en 2017, quatre à six débats par an entre tous les partenaires sociaux et le chef «Personnel et formation» en 2018–2019 et dès 2021, le chef «Personnel et formation» invite les partenaires sociaux à une discussion trimestrielle.

⁷² Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 21 juin 2021 (audition du chef du DFF et de l'AFD).

⁷³ Bulletin d'information de l'OFDF du 21 janvier 2022.

⁷⁴ Plan social pour l'administration fédérale du 7 novembre 2016, www.ofper.admin.ch > Thèmes > Politique du personnel > Partenariat social (consulté le 26 novembre 2021).

⁷⁵ Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1).

⁷⁶ Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

⁷⁷ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD, chapitre «communication», p. 18.

⁷⁸ Stratégies détaillées 2018 – 2019 de l'AFD, chapitre «gestion du changement», p. 6.

développement organisationnel de l'AFD, chaque nouvelle étape importante a été présentée de manière transparente aux collaborateurs, en précisant quelles ont été les décisions prises et quels points sont encore à éclaircir⁷⁹. Cette information a eu lieu notamment dans le cadre de bulletins d'informations publiés par le directeur, mais également lors des différentes séances d'information. L'AFD a par exemple informé la CdG-E⁸⁰ qu'en février 2019, le directeur avait effectué un tour de Suisse afin de présenter en personne le développement de l'AFD à tous les collaborateurs. En 2020, environ 60 séances sur 13 sites ont eu lieu. Le chef du DFF a participé à cinq d'entre elles⁸¹.

Depuis que le programme DaziT est en cours, les collaborateurs peuvent également envoyer de manière anonyme des questions à la centrale et les réponses sont ensuite publiées sur l'intranet de l'unité administrative. La direction de l'AFD et le DFF sont d'avis que la majorité du personnel comprend l'objectif de la réorganisation et que les incertitudes peuvent progressivement être levées. D'après le chef du DFF, une réorganisation dans le cadre d'une unité administrative de cette taille (près de 4 700 collaboratrices et collaborateurs) induit inévitablement des insatisfactions auprès d'un nombre relativement élevé de personnes, quand bien même il peut s'agir d'une proportion faible des employés.

4.2.3 Traitement des problèmes signalés

L'AFD estime qu'elle traite adéquatement tous les problèmes qui sont portés à sa connaissance, que ce soit par le personnel, les partenaires sociaux ou par le Contrôle fédéral des finances (CDF) via sa cellule de *Whistleblowing*⁸². Elle a néanmoins déclaré à la CdG-E que très peu de cas concrets ont été signalés à la direction. À titre d'exemple, l'AFD a évoqué un cas signalé par le CDF dans lequel certains cadres avaient interdit à leurs collaborateurs de s'adresser directement à la direction. Dans ce cas d'espèce, la direction a directement pris des mesures suite à ce signalement.

L'AFD a également déclaré avoir été confronté, par les syndicats notamment, à des critiques vagues. Elle estime que sans élément tangible, il n'est pas possible de prendre des mesures adéquates. L'AFD relève que ces critiques vagues ont pu détériorer l'atmosphère de travail, alors que les syndicats soulignent qu'ils doivent protéger leurs membres et ne pas les exposer.

⁷⁹ Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 7–8.

⁸⁰ Rapport de l'AFD du 4 juin 2021 «Questions de personnel en lien avec la réorganisation de l'AFD», p. 8.

⁸¹ Procès-verbal de la séance des sous-commissions DFF/DEFR des CdG du 27 avril 2021 (audition du chef du DFF).

⁸² Voir www.cdf.admin.ch > Whistleblowing (consulté le 13 janvier 2022).

4.2.4 Enquêtes auprès du personnel

Afin de plausibiliser les critiques adressées, la CdG-E a pris connaissance de deux enquêtes auprès du personnel de l'AFD, une enquête anonyme en ligne syndicat Garanto menée auprès de ses membres entre le 2 et le 22 septembre 2019 et l'enquête 2020 de l'OFPER auprès du personnel de l'administration fédérale⁸³.

Dans l'enquête de Garanto, le soutien (valeur moyenne à 41 sur 100), la participation (33) et surtout l'implication dans le changement (30) sont fortement critiqués par les participants. Le climat de travail aurait également souffert du changement (valeur moyenne à 24 sur 100).

L'AFD et le DFF ont déclaré prendre ces résultats au sérieux, mais considèrent cette enquête comme moins représentative que celle menée par l'OFPER⁸⁴.

Fin 2020, l'OFPER a mené, comme tous les trois ans, une enquête approfondie auprès du personnel de l'administration fédérale (voir annexe 1). Le taux de participation s'élevait à 76.3 % pour l'AFD. Dans ce cadre, les résultats concernant la satisfaction au travail sont relativement bas pour l'unité administrative, comme lors de l'enquête précédente en 2017, mais s'améliorent toutefois de deux points. L'implication, l'attachement et la conduite du personnel décrochent chacun d'un point. La direction de l'unité administrative perd 3 points pour s'établir à 57 points, mais cette rubrique obtient de manière générale des résultats moins bons que les autres rubriques dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les chiffres concernant la rubrique «identification et engagement» restent inchangés.

4.3 Suivi de la réorganisation par le DFF

Le chef du DFF suit également la réorganisation de près et a déclaré qu'il prend au sérieux l'impact de la réorganisation et les critiques émises⁸⁵. Un reporting de suivi d'atteinte des objectifs a été mis en place. Une rencontre a lieu entre le directeur de l'OFDF et lui toutes les quatre semaines, avec un rapport écrit sur le projet DaziT et un compte-rendu sur la situation du personnel. Le chef du DFF estime que les incertitudes font partie de toute réorganisation et que la réorganisation d'une entité avec 4 700 collaborateurs avec deux cultures spécifiques pose d'autant plus de défis⁸⁶.

Certaines insatisfactions isolées ont certes été portées informellement à la connaissance du DFF, mais de manière générale, des problèmes systématiques n'ont pas été décelés. Le chef du DFF a déclaré⁸⁷ que des discussions avec les cadres de l'AFD, sans la

⁸³ Voir www.ofper.admin.ch > Thèmes > Politique du personnel > Enquête auprès du personnel (consulté le 21 janvier 2022).

⁸⁴ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 21 juin 2021 (audition du chef du DFF et de l'AFD).

⁸⁵ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

⁸⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

⁸⁷ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

direction, avaient été organisées durant l'été 2021 afin d'ouvrir la discussion sur d'éventuels éléments problématiques concernant la situation au sein de l'unité administrative. Le chef du DFF a déclaré que, lors de ces événements, les cadres ont montré leur soutien à la direction de l'AFD.

Le chef du DFF a informé la CdG-E⁸⁸ qu'il avait prévu de lancer une enquête externe au sujet de l'insatisfaction du personnel et que le DFF avait pris contact avec un bureau de conseil. Un questionnaire à l'attention du personnel a d'ailleurs été préparé. Suite à une discussion avec les cadres de l'AFD, le DFF a renoncé à lancer cette enquête, car il a estimé qu'il n'y avait pas d'indice tangible que des problèmes persistent au sein de l'unité administrative. Le département continue néanmoins de suivre la situation.

Le Conseil fédéral dans son ensemble est informé chaque semestre sur l'état d'avancement technique du projet DaziT et sur la situation relative au personnel. Le collègue a cependant estimé jusqu'à présent qu'une discussion approfondie à ce sujet n'était pas nécessaire.

S'exprimant à propos de la réorganisation dans le cadre de la consultation dans une lettre du 12 avril 2022 à l'attention de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E⁸⁹, le chef du DFF a déclaré:

«Comme je l'ai dit à la sous-commission et comme le précise le rapport, une transformation – surtout de cette ampleur – ne se fait jamais sans bruits de fond. Dans son rapport, la sous-commission s'est largement appuyée sur les déclarations des (anciens) collaborateurs critiques qu'elle a auditionnés, donnant ainsi l'impression que les bruits parasites dominent. Sur la base de mes échanges personnels avec les collaborateurs de tous les niveaux, je peux confirmer que la nette majorité soutient le processus de transformation initié. Il vaudrait la peine de prendre davantage en compte les avis de ces collaborateurs. Le fait que les résultats de l'enquête auprès du personnel se soient légèrement améliorés entre 2017 et 2020, alors que les objectifs ambitieux ont pratiquement tous été atteints, prouve que la «culture» de l'OFDF ne doit pas être si mauvaise que cela. De plus, le taux de fluctuation était non seulement très bas, mais il a même baissé pendant cette période. Cela est aussi et surtout dû au grand engagement de la direction de l'office. Cet engagement personnel mérite un grand respect, et je tiens à souligner que le directeur Bock en particulier, mais aussi le comité de direction de l'OFDF, continuent à bénéficier de mon entière confiance.»

4.4 Conclusion intermédiaire

La CdG-E constate que les considérations des syndicats et de l'OFDF divergent grandement et que des faits tangibles manquent parfois pour établir la situation avec précision. Dans ce contexte, il n'est pas du rôle de la haute surveillance de trancher entre

⁸⁸ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E du 11 octobre 2021 (audition du chef du DFF).

⁸⁹ Lettre du chef du DFF du 12 avril 2022 à l'attention de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E.

ces différents points de vue. En revanche, la CdG-E tire un certain nombre de conclusions à la lumière des informations qu'elle a reçues. Elle considère que ses bases de décision sont adéquates et équilibrées.

La CdG-E constate en premier lieu que, dans les travaux de préparation de l'AFD relatifs à la transformation culturelle, les risques liés aux conséquences de la réorganisation sur le personnel ont été clairement identifiés. Ces risques sont également mentionnés dans les notes à l'intention du Conseil fédéral (voir ch. 2.4). Elle constate également que le Conseil fédéral a été régulièrement informé sur la situation du personnel de l'AFD et qu'il n'a pas souhaité approfondir ce sujet.

Dans ce contexte, la CdG-E se réfère à l'enquête sur le personnel menée par l'OFPER qui ne montre pas de péjoration globale de la situation. Cette enquête est basée sur une méthodologie constante et la comparaison avec les années précédentes est garantie. La CdG-E s'est également informée sur le nombre de départs de l'AFD (voir annexe 2) et constate qu'il n'y a pas de hausse particulière du nombre de départs qui pourrait indiquer un mécontentement généralisé. Elle relève également que la direction de l'AFD n'a reçu que peu d'annonces suffisamment concrètes de problèmes et qu'il n'y a pas d'indice tangible de problèmes systémiques.

Les auditions menées par la CdG-E avec les syndicats et d'anciens collaborateurs montrent néanmoins que la situation au sein de l'AFD a été tendue et l'est probablement encore au moins en partie. La CdG-E s'est en effet inquiétée de déclarations d'anciens collaborateurs indiquant une concentration des responsabilités au sein de l'entité et l'absence d'une culture de l'erreur (*just culture*) ou la possibilité restreinte d'émettre une critique constructive. Elle a également constaté qu'une partie au moins du personnel s'était montrée passablement inquiète quant à son avenir, car les conséquences précises pour le personnel sont actuellement encore en cours d'élaboration avec les syndicats (voir ch. 4.2.1).

Étant donné que l'AFD avait identifié les risques de la réorganisation de manière fine et précise dès son élaboration, la CdG-E estime que plus d'attention encore aurait dû être prêtée à l'accompagnement du personnel, concernant notamment son implication et la communication à son égard.

Si la collaboration avec les partenaires sociaux semble s'être améliorée en 2021 et que des travaux concrets sont en cours, les syndicats ont estimé ne pas être pris au sérieux auparavant. La CdG-E a en effet constaté que plusieurs mesures de réorganisation se sont succédées et que leurs objectifs et les contours de certains points particulièrement sensibles pour le personnel (par exemple la question de la transition entre les postes civils actuels et le futur profil professionnel, les incertitudes liées à l'intégration organisationnelle du Cgfr et la question de l'armement notamment) n'ont été définis que tard dans le processus alors que les mesures de réorganisation avaient déjà été annoncées de longue date. Cela a pu engendrer de longues périodes d'incertitude pour une partie du personnel. Une meilleure collaboration sur les conséquences de la réorganisation pour le personnel, une présentation plus claire de la situation finale avant l'introduction des premières mesures de réorganisation, une stratégie qui explique quels problèmes seront résolus grâce à la réorganisation et dans quelle mesure celle-ci interagit avec DaziT, de même qu'une communication plus précise sur les points sensibles auraient peut-être pu apaiser les inquiétudes au sein d'une partie du personnel.

La CdG-E estime ainsi que les mesures d'accompagnement du personnel (et les conséquences concrètes) auraient dû être planifiées plus finement en parallèle des mesures de réorganisation et communiquées en même temps.

La CdG-E se demande également si de tels projet de réorganisation ne devrait pas suivre un processus global analogue au plan social de la Confédération se basant sur les expériences faites dans le cadre de grandes réorganisations où il s'agit aussi de fusionner des cultures différentes. Consciente que le plan social de la Confédération ne s'applique pas à la réorganisation de l'AFD, la CdG-E se demande si ces prérequis pourraient être adaptés ou si un processus analogue pourrait être élaboré pour de futures réorganisations de l'administration fédérale impliquant des conséquences importantes pour le personnel, même s'il n'est pas prévu de supprimer des postes.

Recommandation 4 Élargir le champ d'application du plan social de la Confédération ou élaborer un processus analogue pour les réorganisations d'importance

La CdG-E invite le Conseil fédéral à étudier l'opportunité d'élargir le champ d'application du plan social de la Confédération ou d'élaborer un processus analogue s'appliquant aux réorganisations impliquant des conséquences importantes pour le personnel.

5 Suite des travaux

La CdG-E invite le Conseil fédéral à prendre position sur le présent rapport d'ici au 23 septembre 2022. Elle le prie également d'indiquer au moyen de quelles mesures et dans quels délais il envisage de mettre en œuvre les recommandations de la commission.

23 mai 2022 Pour la Commission de gestion du Conseil des États:

Le président, Matthias Michel

La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFF/DEFR, Othmar Reichmuth

Le secrétaire de la sous-commission DFF/DEFR, Pierre-Alain Jaquet

Abréviations

ACC	Association des cadres de la Confédération
APC	Association du personnel de la Confédération
AFD	Administration fédérale des douanes (<i>jusqu'au 31 décembre 2021</i>)
AOG	Association des officiers gardes-frontière
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
Cgfr	Corps des gardes-frontière
DaziT	Programme de transformation numérique de l'OFDF («dazi» signifie douane en romanche, y est ajoutée l'initiale du mot «transformation»)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DFF	Département fédéral des finances
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0)
LDD	Projet de loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane)
LE-OFDF	Projet de loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPubl	Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles; RS 170.512)
OD	Ordonnance du 1 ^{er} novembre 2006 sur les douanes (RS 631.01)
OD-DF	Ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur les douanes (RS 631.011)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (<i>dès le 1^{er} janvier 2022</i>)
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population

OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OPubl	Ordonnance du 7 octobre 2015 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Ordonnance sur les publications officielles; RS 170.512.1)
OSPF	Ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière (RS 513.72)
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Annexe 1

Enquêtes sur le personnel 2017 et 2020 pour l'AFD

Enquête auprès du personnel de l'administration fédérale												
	Satisfaction au travail			Identification et engagement			Conduite du personnel			Information du personnel		
	Implication	Attachement		Comportement orienté vers les objectifs	Possibilité de concilier travail et vie privée		Direction de l'unité administrative	Responsable hiérarchique direct/e				Santé
Administration fédérale (2020) (sauf Services du Parlement, MPC et tribunaux)	73	82	81	82	77	72	69	64	74	–		82
DFP (2020)	70	80	80	80	75	71	67	62	73	–		81
AFD 2020	64	75	75	76	70	61	63	57	69	–		79
AFD 2017	62	76	76	76	69	59	64	60	68	64*		78

* La rubrique relative à l'information du personnel n'existe plus après 2017.

Les valeurs présentées sont des moyennes allant de 0 à 100. Elles correspondent au degré d'adhésion des participants concernant un thème ou une question.

Source: Aperçu des résultats de l'enquête auprès du personnel 2017 par unité; Aperçu des résultats de l'enquête auprès du personnel 2020 par unité.

Annexe 2

AFD/OFDF: Effectif et nombre de départs par année, 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectif (en nombre d'employés)	4 787	4 705	4 735	4 740	4 784	4 690 ⁹⁰
Départs, selon la raison (en nombre d'employés)						
Résiliation par l'employé	92	120	104	114	107	110
<i>Collaborateurs</i>	<i>81</i>	<i>104</i>	<i>91</i>	<i>105</i>	<i>94</i>	<i>84</i>
<i>Cadres</i>	<i>10</i>	<i>16</i>	<i>13</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>25</i>
<i>Cadres supérieurs</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3</i>	<i>1</i>
Résiliation par l'employeuse (AFD)	43	21	31	9	28	15
<i>Collaborateurs</i>	<i>41</i>	<i>19</i>	<i>29</i>	<i>7</i>	<i>28</i>	<i>11</i>
<i>Cadres</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>4</i>
<i>Cadres supérieurs</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Décès/Invalidité	12	9	7	5	10	6
<i>Collaborateurs</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>9</i>	<i>4</i>
<i>Cadres</i>	<i>6</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Cadres supérieurs</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Départs à la retraite	101	124	139	42	103	107
<i>Collaborateurs</i>	<i>60</i>	<i>59</i>	<i>95</i>	<i>30</i>	<i>66</i>	<i>63</i>
<i>Cadres</i>	<i>41</i>	<i>63</i>	<i>43</i>	<i>11</i>	<i>37</i>	<i>43</i>
<i>Cadres supérieurs</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
Total	248	274	281	170	248	238
<i>Collaborateurs</i>	<i>188</i>	<i>189</i>	<i>221</i>	<i>145</i>	<i>197</i>	<i>162</i>
<i>Cadres</i>	<i>59</i>	<i>83</i>	<i>59</i>	<i>24</i>	<i>48</i>	<i>74</i>
<i>Cadres supérieurs</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>2</i>

⁹⁰ Au 1^{er} janvier 2022, le personnel de l'OFDF est composé de 2 280 gardes-frontière et de 2 410 spécialistes de douane, réviseurs douaniers, assistants de douane et autres catégories professionnelles, pour un total de 4 690 collaborateurs.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cas relevant du droit sur le personnel	25	50	40	41	38	29
<i>Collaborateurs</i>	<i>18</i>	<i>42</i>	<i>31</i>	<i>31</i>	<i>29</i>	<i>27</i>
<i>Cadres</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>2</i>
<i>Cadres supérieurs</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

État au 1^{er} février 2022.

