



15.3494

Rapport

sur le classement de la motion 15.3494 de la Commission des finances du Conseil des États «Geler les effectifs de la Confédération au niveau de 2015»

du 16 mars 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2015 M 15.3494 Geler les effectifs de la Confédération au niveau de 2015
(E 23.9.2015, Commission des finances du Conseil
des États; N 7.12.2015)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 mars 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Rapport

1 Contexte

La Commission des finances du Conseil des États a déposé le 12 mai 2015 la motion 15.3494 «Geler les effectifs de la Confédération au niveau de 2015», qui est formulée comme suit:

«Le Conseil fédéral est chargé de prendre des mesures afin que les effectifs de la Confédération ne dépassent pas le nombre fixé dans le budget 2015 (à savoir 35 000 équivalents plein temps).»

Le Conseil fédéral a rejeté cette motion dans son avis du 26 août 2015 en arguant qu'un plafonnement du nombre de postes était incompatible avec le nouveau modèle de gestion (NMG) et l'introduction générale connexe d'enveloppes budgétaires. De plus, un plafonnement strict est trop rigide et peut même se révéler contre-productif sur la gestion budgétaire de certains domaines (p. ex. migration, impôts). Enfin, l'administration fédérale devrait être dotée des ressources nécessaires lorsque le Parlement lui confère de nouvelles tâches ou qu'elle doit réagir aux évolutions exogènes.

La motion a été adoptée par le Conseil des États le 23 septembre 2015 et par le Conseil national le 7 décembre 2015.

2 Plan de mise en œuvre du Conseil fédéral

Situation initiale

Pour élaborer le plan de mise en œuvre, il a fallu déterminer dans un premier temps l'effectif de référence. En effet, le plafond de 35 000 équivalents plein temps fixé par la motion 15.3494 pour les effectifs de la Confédération englobe également des domaines qui échappent à l'influence du Conseil fédéral: tribunaux de la Confédération, Services du Parlement, Ministère public de la Confédération et Contrôle fédéral des finances. Le Conseil fédéral estime que ces domaines administratifs ne doivent pas être pris en compte lors de la détermination du plafond des effectifs. De plus, celui-ci doit être corrigé des internalisations ainsi que des nouveautés comptables. Ces dernières comprennent, par exemple, le personnel qui était jusqu'ici financé par des fonds de tiers et n'était pas comptabilisé au titre des charges de personnel. De même, le personnel local du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ne doit pas être considéré dans les effectifs, car les contrats de travail correspondants ne relèvent pas de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1). En revanche, les postes supplémentaires attribués explicitement dans un arrêté fédéral augmentent le plafond, dont le calcul est exposé au tableau 1. Il en ressort également que les internalisations et les arrêtés fédéraux (p. ex. lutte contre le terrorisme) modifient ledit plafond. Le tableau 2 présente les effectifs réels par année.

Tableau 1

Calcul du plafond

Calcul du plafond	2015	2016	2017
Plafond prévu dans la motion, sur la base des effectifs 2015	35'000		
Évolution du plafond compte tenu des facteurs suivants		32'157	32'496
Tribunaux, Services du Parlement, CDF, MPC (effectifs du C15)	-1'205	-	-
Personnel local du DFAE (effectifs du C15)	-1'789	-	-
+ Internalisations dans le B15	151	-	-
+ Internalisations dans le B16	-	178	-
+ Internalisations dans le B17	-	-	26
+ Personnel du DFAE et du DDPS (OPers-PDHH) dans le B17	-	-	683
+ Personnel financé par des fonds de tiers dans le B17	-	-	170
+ Asile (suppléments), prolongation de contrats de durée déterminée	-	75	63
+ Lutte contre le terrorisme de 2016 à 2018	-	86	-
Plafond (sans personnel local) dans le domaine piloté par le Conseil fédéral	32'157	32'496	33'437

Tableau 2

Effectifs réels

Effectifs par département (en EPT)	C15	C16	C17
Chancellerie fédérale	215	213	202
DFAE (hors personnel local / dès 2017 avec OPers-PDHH)	2'351	2'254	2'393
DFI	2'230	2'427	2'414
DFJP	2'429	2'499	2'556
DDPS (dès 2017 avec OPers-PDHH)	11'707	11'641	11'957
DFF (hors CDF)	8'586	8'656	8'562
DEFR	2'188	2'270	2'153
DETEC	2'234	2'278	2'240
Total des effectifs à prendre en compte	31'940	32'238	32'477
Marge de manœuvre jusqu'à ce que le plafond soit atteint	217	258	960

Développement de la marge de manœuvre

Avec l'introduction du NMG le 1^{er} janvier 2017, les postes existants (p. ex. personnel local de la DDC, tierce partie ou personne PDHH [personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire] DFAE et Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports) seront inclus dans l'effectif de l'administration fédérale – les fonds correspondants sont maintenant inclus dans le budget global. Ceci explique une aug-

mentation parallèle de la cible et du stock réel. En raison des exigences d'épargne cumulées du Conseil fédéral et du Parlement, environ 700 emplois ont été perdus en 2017 en même temps. Ces mouvements opposés expliquent l'augmentation de la marge de manœuvre de 2016 à 2017.

Le plafond n'a jamais été dépassé depuis le dépôt de la motion. Les tableaux mettent en évidence que la marge de manœuvre pour des postes supplémentaires (écart entre le plafond et les effectifs réels) s'est accrue d'année en année. Fin 2017, elle représentait déjà 960 équivalents plein temps.

Le plan de mise en œuvre du Conseil fédéral a été présenté aux Commissions des finances des Chambres fédérales dans la documentation complémentaire du budget du personnel 2017 élaboré par l'Office fédéral du personnel (OFPER), et expliqué en détail lors des débats.

3 Motifs de la proposition de classement de la motion

Le plan de mise en œuvre du Conseil fédéral a d'emblée été accueilli favorablement par la Commission des finances du Conseil des États, alors qu'une partie des membres de la Commission des finances du Conseil national ont estimé qu'il contournait la motion. Déjà vives lors des débats sur le budget 2017, les discussions sur ce plan se sont intensifiées au cours des délibérations sur le budget 2018. Le Département fédéral des finances (DFF) a vainement souligné que les objectifs de la motion étaient satisfaits même selon l'interprétation de la Commission des finances. En effet, les économies décidées dès 2015 par le Conseil fédéral et par les Chambres fédérales avaient entraîné une stabilisation ou une baisse des effectifs. Le chef du DFF a finalement convenu avec la Commission des finances du Conseil national de rédiger un rapport sur le classement de la motion et de fixer une nouvelle base.

Le tableau 3 expose les interprétations possibles de la motion. Sa partie gauche présente la mise en œuvre de la motion au sens strict, c'est-à-dire en tenant compte des Tribunaux de la Confédération, des Services du Parlement, du Ministère public de la Confédération, du Contrôle fédéral des finances (CDF) et du personnel local du DFAE. La partie droite correspond à l'application selon le plan du Conseil fédéral. Dans les deux cas, le plafond respectif n'est pas atteint fin 2017 et les effectifs ont diminué entre 2015 et 2017 en raison des mesures adoptées par le Conseil fédéral et le Parlement.

Tableau 3

Interprétations possibles de la motion 15.3494

	Équivalents plein temps		Équivalents plein temps
Situation initiale	35'000	Situation initiale	32'006
Elle correspond aux charges de personnel selon le budget 2015 et comprend également les effectifs des tribunaux, des Services du Parlement, du Ministère public de la Confédération, du CDF et le personnel local du DFAE.		Dans son plan de mise en œuvre, le Conseil fédéral exclut les tribunaux, les Services du Parlement, le CDF, le Ministère public de la Confédération et le personnel local du DFAE, et adapte le plafond à la baisse.	
Nouveautés comptables	2'206	Nouveautés comptables	853
Selon le NMG. Ce personnel n'était comptabilisé ni dans la statistique des postes ni dans les charges de personnel (p. ex. Swisscoy, experts du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, personnel financé grâce à des fonds de tiers, personnel local de la DDC.).		Selon le NMG. (Analogie à la partie gauche de tableau, mais nombre inférieur, car le personnel local de la DDC est ici exclu).	
Internalisations	355	Internalisations	355
Selon les termes de la motion, elles augmentent le plafond (cumul de 2015 à 2017).		Selon les termes de la motion, elles augmentent le plafond (cumul de 2015 à 2017).	
Externalisations	0	Externalisations	0
Selon les termes de la motion, elles se traduisent par une baisse du plafond.		Selon les termes de la motion, elles se traduisent par une baisse du plafond.	
Décision des Chambres fédérales sur le renforcement des effectifs du SAS	3 *	Les décisions sur les renforcements des effectifs qui sont prises directement par le Parlement augmentent le plafond (asile, lutte contre le terrorisme, SAS).	224
Plafond	37'564	Plafond	33'437
État selon le compte 2017 (cf. documentation complémentaire de l'OFFPER, annexe 2)	36'946	Effectifs considérés dans le compte 2017* (même base, mais hors catégories ci-après)	32'477
		*Valeur initiale	36'946
		Autorités et tribunaux	-1'369
		Chancellerie fédérale	202
		CDF	-107
		Personnel local du DFAE	-3'195
		Effectifs considérés dans le compte 2017	32'477
Écart par rapport au plafond (marge de manœuvre)	618	Écart par rapport au plafond (marge de manœuvre)	960

*Le plan de mise en œuvre du Conseil fédéral prévoit que les décisions prises directement par les Chambres fédérales relèvent le plafond. C'est pourquoi il tient compte des augmentations d'effectifs dans les domaines de l'asile et de la lutte contre le terrorisme que le Parlement a autorisées dans le cadre de la procédure en matière de suppléments de crédits. Le Parlement, quant à lui, n'a explicitement autorisé un relèvement du plafond que pour le renforcement des effectifs du SAS. La différence entre la partie gauche et la partie droite de tableau s'explique ainsi.

Certains membres de la Commission des finances du Conseil national refusent tout relèvement du plafond lié aux nouveautés comptables, bien qu'il ne s'agisse pas de nouveaux postes. Cette approche ne tient pas compte du fait que ceux-ci existaient déjà avant 2017. Il faut pourtant partir du principe que ces postes ont bien dû être pris en considération dans le plafond s'ils étaient connus au moment du dépôt de la

motion. Malgré tout, ce point a fait l'objet de discussions au sein de la Commission des finances du Conseil national lors des débats sur les budgets 2017 et 2018.

De plus, un plafonnement des effectifs ne serait guère compatible avec le NMG. La restriction sectorielle limiterait trop la flexibilité nécessaire dans la planification et l'utilisation des ressources dans le cadre des enveloppes budgétaires. Les premières expériences faites après l'introduction du NMG montrent que les possibilités dont dispose le Parlement pour intervenir au niveau des coûts sont transparentes et compréhensibles et qu'elles ont un effet important. Dans le même temps, par rapport à un plafonnement, ce type de pilotage limite la marge d'interprétation et les discussions, tout en permettant une gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats.

4 Conclusion

Le Conseil fédéral propose de classer la motion 15.3494 pour les motifs cités. Il est convaincu que le pilotage fondé sur les coûts est plus efficace que le plafonnement et laisse moins de marge d'interprétation. En outre, un pilotage fondé sur les postes serait contraire à la gestion budgétaire selon le NMG et engendrerait régulièrement des doublons et des discussions.

Le Conseil fédéral poursuit ses efforts en vue de stabiliser les effectifs, qui sont présentés de manière transparente tant dans le rapport sur le budget (effectifs visés) que dans celui sur le compte (effectifs réels). Pour ce faire, il faut compenser, dans toute la mesure possible, la création de nouveaux postes par la suppression d'anciens postes. La gestion du personnel de la Confédération repose aussi sur cette idée directrice. Néanmoins, le Conseil fédéral doit continuer de pouvoir ponctuellement demander à l'Assemblée fédérale, dans le cadre du budget, une augmentation des effectifs en cas d'attribution par le Parlement de nouvelles tâches ou d'événements échappant au contrôle du Conseil fédéral (facteurs exogènes) qui nécessitent la mobilisation de ressources élevées (p. ex. forte augmentation des demandes d'asile, lutte contre le terrorisme). Pour accroître la transparence et améliorer la prévisibilité, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'établir une planification du personnel à moyen terme. Du point de vue de ses contenus, cette planification doit reposer sur le programme de législation; elle doit en outre présenter aussi bien des augmentations que des diminutions d'effectifs, selon les secteurs.