



Rapport accompagnant la proposition au Conseil fédéral du 03.04.2017

En exécution du mandat du Conseil fédéral du 18 mai 2016 dans sa réponse à la CdG-E
« Adéquation du personnel au service diplomatique »

Analyse : examen des recommandations 1 et 2 de la CdG-E et conclusions

Table des matières

1. Synthèse	3
2. Introduction.....	3
3. Contexte	5
4. Analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, risques).....	7
5. Examen de la recommandation 1 de la CdG-E : arguments en faveur de l'examen du système de carrière et évaluation d'un changement de système	8
5.1 Adéquation du système dans le contexte de l'évolution des modèles de vie et des intérêts personnels	9
5.2 Prise en compte systématique des compétences : application dans le système actuel.....	10
5.3 Choix du système et identification avec les tâches de politique extérieure	10
5.4 La discipline des transferts : évaluation dans le contexte du choix du système	11
5.5 Systèmes envisageables : comparaison des variantes	12
5.6 Prise de position et recommandation	14
6. Examen de la recommandation 2 de la CdG-E : décisions en matière de personnel axées de manière cohérente sur les compétences	15
6.1 Cadre de référence commun valable pour l'ensemble du personnel.....	15
6.2 Accent sur les compétences et leur développement.....	15
6.3 Reconnaissance des compétences thématiques	16
6.4 Développement de la culture et des compétences de conduite	17
6.5 Développement des expertises thématique, géographique et multilatérale	17
6.6 Flexibilité et mobilité internes structurées	17
6.7 Répartition précise des responsabilités.....	18
6.8 Efficacité des processus.....	18
6.9 Égalité des chances et diversité.....	18
6.10 Recrutement	18
6.11 Transferts, affectations et mobilité	19
6.12 Avis et recommandation	20
7. Analyse des conséquences financières.....	21
7.1 Évaluation des scénarios de réglementation du nouveau système	22
7.2 Solutions envisageables et calculs concernant la transition	24
7.2.1 Phase de transition : principes et proposition de réglementation	25
7.2.2 Changement de système : ressources humaines nécessaires, coûts du projet et durée de réalisation	27
7.3 Avis et recommandation	28
8. Avis.....	28

1. Synthèse

Le 18 mai 2016, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport « Adéquation du personnel au service diplomatique » de la CdG-E. Répondant en partie déjà aux six recommandations du rapport, il a chargé le DFAE d'examiner l'abandon du service dit 'de carrière' (recommandation 1), l'amélioration de la concordance entre compétences et tâches (recommandation 2) et l'optimisation de la procédure de promotion (recommandation 4). Le 18 novembre 2016, la CdG-E a exprimé son accord avec cette manière de procéder et précisé sa recommandation 3 (niveau hiérarchique approprié pour les décisions d'admission).

Ainsi, l'objectif de la réforme est de mieux tenir compte de la composante liée à la prestation au sein du système d'évolution professionnelle et de mettre davantage l'accent sur les prestations et moins sur le principe d'ancienneté, tout en assurant que le processus des transferts se déroule selon des critères transparents.

Au terme du mandat d'examen, dont le présent rapport fournit une vision exhaustive, le DFAE propose l'introduction d'un système fonctionnel harmonisé et associé à une orientation selon les compétences pour toutes les catégories de personnel (collaborateurs consulaires, diplomates et collaborateurs de la DDC) qui travaillent au service de la politique étrangère de la Suisse et qui sont soumises à la discipline des transferts. En raison du caractère spécifique de cette discipline, des mesures d'accompagnement avec incidences financières doivent être mises en place. En effet, s'il n'est pas courant que des collaborateurs non transférables de la Confédération subissent des diminutions de salaire, le personnel transférable, dans un système fonctionnel, devra assumer ce risque tous les quatre ans. En tant qu'employeur responsable et équitable, le DFAE est tenu d'atténuer ce risque financier et de continuer à offrir à ses collaborateurs des perspectives salariales sur l'ensemble d'une carrière au sein du département.

Les estimations actuelles portent à environ 24.8 millions de francs le coût (non linéaire) des mesures d'accompagnement pour le personnel transférable entre 2019-2025. À partir du moment où tous les collaborateurs transférables auront intégré le système fonctionnel, le nouveau système n'occasionnera plus de coûts supplémentaires. Des coûts liés aux mesures d'atténuation pour les collaborateurs transférables ayant des classes de salaire 14-20 s'ajoutent. À cet effet, des coûts (non linéaires) d'environ 0,4 million CHF par an sont à prévoir sur dix ans entre 2019 et 2028. Ce montant diminuera à 0,3 million CHF par an entre 2029-2038. Ces coûts ne pourront pas être compensés au sein du département. Enfin, les défis qui se poseront lors de la préparation et de la mise en œuvre de cette réforme n'étant pas à négliger, le DFAE estime que 3,17 millions CHF seront nécessaires entre 2018 et 2022 pour accompagner le changement de système par la Direction des ressources du département. À partir de 2023, seuls 2 EPT (300 000 CHF) devront être maintenus. Ces coûts seront compensés à l'interne du DFAE. Le DFAE soumettra début 2018 une nouvelle proposition au Conseil fédéral comprenant les coûts précis calculés sur la base des clarifications menées durant la phase de détail du projet.

2. Introduction

Le présent rapport est le résultat d'un examen en plusieurs étapes qui trouve son origine dans l'évaluation menée en 2014 par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Cette évaluation portait sur l'adéquation des compétences nécessaires du personnel diplomatique pour accomplir leurs tâches. Sur la base de cette enquête, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a pris position dans son rapport « Adéquation du personnel au service diplomatique » et formulé un total de six recommandations. Dans son avis sur ce rapport, le Conseil fédéral a chargé le DFAE, le 18 mai 2016, de lui présenter d'ici début 2017 une première analyse relative à l'examen des recommandations 1 et 2 et de lui soumettre une proposition pour la suite de la procédure sur la base des conclusions auxquelles il aboutirait.

Dans sa première recommandation, la CdG-E invite le Conseil fédéral à « considérer l'opportunité d'abandonner le système du service de carrière et de le remplacer par un système de carrière et de rémunération fondé sur la fonction occupée ». Dans sa deuxième recommandation, la CdG-E demande au Conseil fédéral de « veiller à ce que les décisions en matière de ressources humaines au service diplomatique soient prises en fonction de profils d'exigences établis compte tenu non

seulement des tâches actuelles et futures, mais aussi des compétences spécifiques requises pour les accomplir ». Elle suggère en outre de « davantage tenir compte, dans le développement du personnel, des mutations auxquelles sont soumises les tâches du service diplomatique (par ex. dans la perspective de spécialisations dans les domaines de l'environnement, des nouvelles technologies et de la fiscalité) ».

À cause du titre du rapport de la CdG-E, on serait tenté de ne s'intéresser qu'au service diplomatique, et éventuellement au service consulaire. Mais un tel angle de vision serait trop restrictif. L'imbrication des tâches dans le réseau extérieur empêche aujourd'hui déjà de considérer les parcours de développement pour chaque carrière séparément. Dans sa réponse à la CdG-E, le Conseil fédéral formule une esquisse de solution : les carrières, qui constituent le cadre devant permettre aux collaborateurs de continuer à s'identifier à un métier spécifique et à une mission, ne doivent pas être remises en question. Ce cadre se matérialise au travers des caractéristiques essentielles visibles que sont notamment les exigences précises des fonctions, les programmes d'admission dans les carrières, de même que la disposition des collaborateurs à accepter un transfert dans différents lieux d'affectation et une assignation à diverses fonctions, au titre d'élément inhérent au système de carrière. Compte tenu de l'imbrication des aspects de politique intérieure et extérieure dans l'exercice des missions de politique étrangère, il faut considérer la politique du personnel du DFAE sous un angle global, qui porte non seulement sur les services de carrière classiques (collaborateurs diplomatiques et consulaires), mais aussi sur le personnel de rotation de la DDC et les Services généraux¹. Pour être satisfaisante, une solution doit donc apporter des réponses à une série de questions complexes, souvent liées entre elles, qui portent sur l'ensemble du personnel du DFAE. C'est dans cette optique que les questions ont été analysées.

Le mandat d'examen et le présent résultat se composent, d'une part, de l'analyse proprement dite de la transition vers un système de carrière et de rémunération fonctionnel (avantages, obstacles, implications, calculs de coûts, définition des profils pertinents au sein d'un nouveau système, etc.) et, d'autre part, de réflexions nécessaires sur des thèmes connexes : pour établir une collaboration efficace et harmonieuse, il faut conférer à l'évolution professionnelle des collaborateurs un nouveau cadre de référence qui soit valable pour tous les métiers du département. De plus, l'évolution des tâches consulaires et de leur importance en vue d'une conception motivante des carrières soulève des questions fondamentales. L'analyse doit évidemment aussi tenir compte du budget alloué, ainsi que d'autres conditions prescrites par l'Office fédéral du personnel. Le DFAE a mené à bien son mandat d'examen avec la plus grande transparence possible au sein d'une structure de projet adaptée assortie de rôles précis (mandant de projet, chef de projet, sous-projets, comité de pilotage du projet²). Composés de collaborateurs de diverses directions et catégories de personnel, les sous-projets ont systématiquement fait intervenir des représentants des associations du personnel du DFAE lors des phases importantes. Cette implication a permis d'étudier ensemble diverses questions et scénarios et d'entendre d'autres points de vue. Ceux-ci ont été, dans la mesure du possible, intégrés dans la suite de la réflexion. Par ailleurs, les associations du personnel du DFAE ont été consultées à l'occasion de deux rapports intermédiaires étendus. Elles ont ainsi participé à la rédaction du contenu de ceux-ci, et pu prendre position officiellement en tant qu'association. Elles se positionnent de manière différenciée : si certaines associations se montrent globalement ouvertes au changement de système, voire soutiennent expressément l'instauration d'un système de rémunération fonctionnel similaire à celui en vigueur dans le reste de l'administration fédérale, d'autres, à l'inverse, s'opposent plutôt à la transition vers un système de carrière et de rémunération fonctionnel, et d'autres encore appuient sur le principe l'idée de transition mais insistent sur la nécessité de prévoir des conditions-cadre matériellement motivantes et financièrement acceptables. Pour finir, le mandant de projet a fait appel

¹ Outre les fonctions de soutien classiques (ressources humaines, finances/controlling, informatique, archives, assistance, etc.), les Services généraux comprennent de nombreuses fonctions d'experts et de spécialistes (économistes, juristes, lic. phil. I et II, sociologues, spécialistes en sciences politiques, en communication, etc.). Celles-ci sont assurées dans leur grande majorité par des collaborateurs et collaboratrices scientifiques. Beaucoup de ces spécialistes assument également des tâches diplomatiques (préparation et participation à des négociations, défense des intérêts envers des autorités étrangères et/ou des organisations internationales).

² Le directeur de la Direction des ressources a été désigné comme mandant du projet. Il a confié la direction du projet au chef suppléant du secteur Personnel DFAE. Le comité de pilotage se compose de représentants des directions particulièrement concernées par les éventuels changements, ainsi que de membres de l'Administration fédérale des finances et de l'Office fédéral du personnel. L'APC a également participé aux travaux en tant que représentante de l'ensemble du personnel de la Confédération.

à des *sparring-partners* (collaborateurs du DFAE ou d'autres offices fédéraux désignés par le mandat du projet), qui ont donné de précieux retours d'information en s'appuyant sur leur expertise et leur expérience.

3. Contexte

Une brève explication s'impose à propos des différentes catégories de personnel, des systèmes de carrière du DFAE, de leur mode de fonctionnement et de leurs caractéristiques afin de comprendre l'objet de l'examen et d'apprécier le résultat de l'analyse.

En plus du personnel des Services généraux – soumis aux mêmes dispositions du droit du personnel que celles applicables en principe aux employés de l'ensemble des départements fédéraux (loi sur le personnel de la Confédération, LPers, RS 172.220.1, ordonnance sur le personnel de la Confédération, OPers, 172.220.111.3, ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, O-OPers, RS 172.220.11.31) –, le DFAE comporte, pour accomplir ses tâches au sein du réseau extérieur, des catégories de personnel régies en partie par d'autres mécanismes en raison de leurs tâches spécifiques (cf. art. 114 OPers et ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, O-OPers - DFAE, RS 172.220.111.343.3). L'actuel système de carrière consulaire et diplomatique (les « services de carrière ») est semi-fonctionnel, c'est-à-dire qu'il répond à une logique de fonction (salaire lié à la fonction exercée) dans certains domaines, mais aussi à une logique de carrière (salaire lié à la logique de promotion) dans d'autres.

Les postes diplomatiques et consulaires sont rangés dans des bandes de fonction³, qui se distinguent entre elles en premier lieu par la proportion et l'importance des tâches de conduite. Un seul profil d'exigences standard prévaut pour tous les postes à l'intérieur d'une bande de fonction. Lors du passage d'une bande de fonction à une autre, on vérifie en détail l'aptitude du collaborateur à assumer les fonctions de la bande supérieure. Une commission de promotion prend une décision, laquelle, lorsqu'elle est positive, accorde à la personne concernée le salaire de la bande de fonction supérieure lors de la prise de ses nouvelles fonctions. À l'intérieur des bandes de fonction, les personnes assument, du point de vue des exigences liées aux postes, des tâches plus ou moins comparables qui ne sont pas décrites pour chaque poste individuellement. La progression salariale dépend des prestations et ne doit pas constituer un obstacle majeur.

Une fois la personne admise dans une filière sur concours et à la suite d'un stage, elle bénéficie sans trop d'obstacles de promotions jusqu'à la fin de la première bande de fonction, celles-ci s'appuyant sur l'évaluation des prestations et du potentiel. Si les prestations sont jugées bonnes, l'employé est promu. Lors du passage à la deuxième bande de fonction, le mot « SEMI-fonctionnel » prend tout son sens : la promotion dépend d'une part du besoin de collaborateurs supplémentaires au sein de la bande de fonction supérieure et, d'autre part, des aptitudes du collaborateur à assumer des tâches plus exigeantes de la bande supérieure. À cette étape, la promotion n'intervient que si ces conditions sont remplies. Les *assessments*, auxquels les candidats peuvent se représenter une fois en cas d'échec constituent un critère de sélection supplémentaire. La procédure est la même pour le passage de la deuxième à la troisième bande de fonction. Les personnes promues par la commission de promotion *ad hoc* reçoivent le nouveau salaire correspondant (+2CS) lors de la prise de leurs nouvelles fonctions, ce dernier évoluant ensuite au rythme prévu. À partir de la CS 32, la promotion s'effectue par palier d'une classe de salaire, uniquement sur la base de la classification de la représentation / fonction correspondante.

Le nombre de postes à disposition dans le cadre d'un processus de transferts et le nombre des collaborateurs transférables y participant font qu'il arrive souvent que, pour répondre aux besoins de la situation, des personnes d'une bande de fonction inférieure soient employées dans une bande supérieure sans avoir fait l'objet d'une décision de promotion, ou éventuellement à l'inverse que des personnes appartenant à une bande plus élevée travaillent dans une bande inférieure. Dans les deux

³ Annexe 2 de l'O-OPers – DFAE :

Consulaire : BF1=CS14-20 ; BF2=CS20-24 ; BF3=CS26-30 ou CS30+allocation de fonction pour des fonctions définies (CS31)
Diplomatique : BF1=CS20-24 ; BF2=CS26-30 ou CS30+allocation de fonction pour des fonctions définies (CS31) ; BF3=CS32 ; BF4=CS33 ; BF5=CS34 ; BF6=CS34+allocation de fonction (CS35)

cas, les personnes concernées conservent leur salaire : celles travaillant dans une bande supérieure leur salaire inférieur sans allocations de fonction, et celles assumant des fonctions de la bande inférieure leur salaire supérieur, et ce, jusqu'au prochain transfert.

Dans son rapport, la CdG-E constate que « le mécanisme des promotions quasi-automatiques a atteint certaines limites en raison du nombre restreint des postes haut placés et de la réduction latente des ressources ». Ledit mécanisme manque de souplesse et suscite auprès du personnel concerné des attentes qui ne correspondent plus aux possibilités réelles du département. Dans le cas de la carrière consulaire, les aspirations générées et la réalité divergent fortement.

Les collaborateurs sont soumis à la discipline des transferts. Selon celle-ci, ils remettent leur poste à disposition tous les quatre ans et s'engagent par ailleurs à accepter les tâches que le département leur assigne en fonction de ses besoins. Même si, dans la mesure du possible, cette obligation ne s'applique pas contre la volonté des collaborateurs, elle les incite malgré tout à ne pas poser leur candidature uniquement d'après l'attrait des postes.

Il faut rappeler à cet égard les particularités du personnel de rotation⁴ par rapport aux services consulaires et diplomatiques. Le personnel de rotation est déjà régi par le système fonctionnel de l'administration fédérale et par sa logique : chaque fonction est affectée à une classe de salaire d'après les tâches, la responsabilité et les compétences requises. Les collaborateurs postulent à un poste et, au moment de leur prise de fonction, reçoivent le salaire correspondant au classement du poste. Par ailleurs, la réglementation des acquis salariaux qui en découle est entrée en vigueur à la suite de l'assujettissement du personnel de rotation travaillant dans la Coopération internationale (CI) à la discipline des transferts en mars 2015. Selon ladite réglementation, les collaborateurs affectés lors d'un processus de transfert à une fonction inférieure à laquelle ils n'avaient pas postulé conservent pendant quatre ans le salaire supérieur perçu jusqu'ici. À l'inverse, l'affectation à une fonction supérieure leur donne droit à la rémunération de la classe de salaire plus élevée.

Revenons sur une autre spécificité déjà évoquée : la discipline des transferts. Toutes les catégories du personnel transférable lui sont désormais soumises, ce qui implique pour les collaborateurs correspondants (collaborateurs des services de carrière consulaire et diplomatique et le personnel de rotation travaillant pour la CI) que leur employeur, le DFAE, peut les muter en tout temps à un poste à la centrale ou à l'étranger. En règle générale, les collaborateurs concernés sont transférés tous les quatre ans. Grâce à la discipline des transferts, le DFAE peut s'assurer que tous les postes nécessaires au fonctionnement du réseau extérieur suisse sont pourvus. Pour les collaborateurs, les transferts sont un moyen d'acquérir et de compléter en continu les compétences nécessaires à leur profil métier en occupant diverses fonctions et en assumant différentes tâches. Les perspectives de transfert contribuent assurément à l'attractivité du métier. Elles permettent en outre d'éviter que ne s'instaure une trop grande proximité avec le pays hôte, et offrent aux collaborateurs la possibilité de revenir périodiquement en Suisse et de rester ainsi au courant des évolutions qui s'y déroulent. Dans le même temps, la discipline des transferts, bien que les collaborateurs l'acceptent en connaissance de cause, représente une source de multiples difficultés pour ces derniers et leurs proches. Elle oblige en effet les collaborateurs et leur accompagnant et/ou leur famille à vivre dans des pays dans lesquels les risques sanitaires sont réels ou les conditions de vie sont difficiles (p. ex. pollution de l'air, maladies courantes, conditions climatiques, criminalité, etc.). Ensuite, la personne accompagnante n'a généralement pas la possibilité⁵ de poursuivre son propre parcours professionnel et est donc contrainte de renoncer à sa carrière, à son salaire et à sa prévoyance. De plus, les enfants doivent régulièrement s'adapter à un nouvel environnement scolaire et privé. Ces désagréments doivent être pris en compte dans l'examen d'un changement de système.

⁴ Le personnel de rotation correspond au personnel du DFAE qui s'acquitte de tâches dans le domaine de la coopération internationale et est aussi régulièrement affecté à l'étranger. Conformément à la définition de l'O-OPers – DFAE, le personnel de rotation est soumis à la discipline des transferts.

⁵ Les personnes accompagnantes qui bénéficient de l'immunité diplomatique ne peuvent obtenir un permis de travail que dans les pays avec lesquels des accords correspondants ont été signés.

4. Analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, risques)

De nombreuses discussions et vérifications ont été menées avec les représentants des différentes catégories de personnel. En résumé, on peut affirmer à propos des forces et des faiblesses du cadre actuel de l'évolution professionnelle au sein du DFAE, de même que concernant les opportunités et les risques liés à l'examen d'un changement de système que la situation actuelle – où coexistent différents systèmes de rémunération et différents cadres d'évolution professionnelle – a visiblement répondu dans une large mesure aux besoins des divers profils métiers pendant de nombreuses années. De même, cette coexistence a permis que des collaborateurs performants évoluent et fournissent un travail de qualité et a préservé l'attrait de la profession sur le marché du travail. Le système des transferts en particulier permet de pourvoir systématiquement tous les postes du réseau extérieur, et de confier aux collaborateurs de nouvelles tâches passionnantes.

Pourtant, le système actuel pêche par sa rigidité au vu des défis actuels et futurs, notamment celui de développer les profils de compétences en fonction des besoins ou de soutenir davantage les efforts pour assurer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse grâce à une plus grande perméabilité ou flexibilité des profils métiers.

Afin de favoriser malgré tout lesdits efforts, le système est constamment contraint, à cause de son manque de souplesse, de définir des solutions ponctuelles pour des situations spécifiques, ce qui nuit à sa lisibilité. Il manque au système actuel un cadre de référence commun et transparent pour l'orientation des parcours de développement professionnel.

À décharge, le système de carrière (de rémunération) semi-fonctionnel a répondu pendant de nombreuses années aux besoins des collaborateurs consulaires et diplomatiques et reste encore apprécié par une partie de ces catégories de personnel. Celles-ci estiment en particulier le sentiment de sécurité qu'il procure grâce à la progression des salaires et aux acquis salariaux, dans un environnement au demeurant soumis à des changements incessants. Le système actuel est cependant trop rigide pour permettre l'aménagement de carrières pertinentes compte tenu de la diversité des situations personnelles actuelles, d'une conception plus moderne de l'évolution professionnelle et des défis généraux liés aux tâches de politique extérieure. Le système est de plus en plus difficile à gérer à cause de son manque de souplesse et de cohérence, lequel est lui-même imputable à l'application de solutions au cas par cas. À ces difficultés s'ajoute un problème structurel dû à la pyramide des âges : celle-ci ne coïncide plus avec la systématique sous-jacente de l'évolution des carrières et restreint fortement les perspectives des talents émergents. Ceci est d'autant plus grave que le système actuel fait miroiter des possibilités irréalistes de progression aux postes les plus élevés. Dans la carrière consulaire en particulier, le problème n'est pas uniquement quantitatif : les tâches de conduite globale se sont considérablement complexifiées ces dernières années du point de vue de la gestion d'entreprise. Un grand nombre des collaborateurs actuels ont été recrutés il y a longtemps pour des fonctions moins complexes. Cette divergence pose un défi particulier pour la conception du nouveau système. Dans le même temps, un nombre croissant de tâches spécialisées ont été confiées à des collaborateurs locaux pour des questions d'économie et d'efficacité.

Le DFAE doit avant tout trouver des solutions qui permettent, à la fois, de faire face aux défis de politique extérieure et aux problèmes liés à son organisation et à sa mission, et de satisfaire les besoins de ses collaborateurs. Il entend profiter de l'opportunité qui lui est offerte aujourd'hui pour, d'une part, soumettre le cadre de l'évolution professionnelle à l'analyse du passage à un système de rémunération fonctionnel et, d'autre part, plus globalement, pour redéfinir de manière cohérente les processus et les critères de mobilité professionnelle au sein du département, afin de concevoir l'évolution du contexte de façon proactive et en impliquant les personnes concernées. Le DFAE pourra de la sorte exploiter sa marge de manœuvre et élaborer un système d'évolution professionnelle durable et de qualité. Compte tenu du fait que le personnel de rotation de la CI et les collaborateurs diplomatiques consulaires sont assujettis à la même discipline de transferts et que la perméabilité est déjà une réalité, l'harmonisation des systèmes de rémunération devient également une nécessité juridique afin de concrétiser le principe « À travail égal, salaire égal ».

D'un autre côté, le changement de système implique un certain nombre de risques. La perte de gain en est un (éventualité d'un déclassement du poste occupé et crainte de voir le changement se transformer en un exercice d'économie vu la situation financière de la Confédération). Dans toutes les

discussions, le personnel et les associations ont en outre insisté sur le fait que le changement ne pourra aboutir que si les collaborateurs bénéficient d'un accompagnement et d'un conseil suffisants durant le processus.

En cas de changement de système, il faut rappeler très clairement que si la question des salaires n'était jusqu'ici liée qu'indirectement à la décision de transfert en raison de la dichotomie entre les processus de promotion et de transfert, le système fonctionnel arrimera la question du salaire à celle du transfert. Par conséquent, la charge émotionnelle associée aux processus de transferts devrait être encore plus lourde qu'à l'heure actuelle. Seuls des processus précis et une transparence totale permettront de pallier ce risque.

La plus grande opportunité d'un changement de système réside dans le fait que les salaires coïncideront avec les fonctions des collaborateurs. Ceux-ci seront ainsi traités sur un pied d'égalité puisque toutes les personnes exerçant une activité équivalente seront rangées dans la même classe de salaire. Pour l'employeur, un système fonctionnel augmente aussi la sécurité de la planification de la masse salariale, laquelle dépendra du nombre de postes et de leur classement, et non plus des promotions (qui répondent à une autre systématique). De même, l'harmonisation des conditions de travail entre les différentes catégories de personnel du DFAE peut contribuer de manière décisive à l'intégration au sein du département. Il faut partir du principe qu'un nouveau système fonctionnel d'évolution professionnelle sera plus dynamique, que les possibilités de carrière dépendront des compétences des collaborateurs et que l'ancienneté de service ne jouera plus qu'un rôle secondaire, contrairement au système actuel. Autant de facteurs qui renforceront l'égalité des chances. Le changement de système peut par conséquent motiver les personnes qui entendent démontrer leurs performances dans un environnement moderne.

5. Examen de la recommandation 1 de la CdG-E : arguments en faveur de l'examen du système de carrière et évaluation d'un changement de système

L'examen du passage du système du service de carrière à un système de carrière et de rémunération fondé sur la fonction occupée (recommandation 1) constitue le cœur même du mandat d'examen de la CdG-E. Cette dernière pose la question de l'adéquation du système actuel, au regard notamment de l'évolution des tâches et des champs d'activité de la politique extérieure, de l'adaptation du système de carrière aux modèles de vie et intérêts personnels actuels, ainsi que de la prise en compte systématique des compétences. Dans son mandat d'examen au DFAE, le Conseil fédéral a ajouté la question de l'identification des collaborateurs avec les tâches de politique extérieure. L'analyse doit donc déterminer si un nouveau système permettrait de mieux atteindre ces objectifs. Les sous-chapitres ci-après expliquent le choix des variantes à la lumière de différentes prémisses. Les explications afférentes à la recommandation 5 de la CdG-E soulignent la problématique spécifique de la discipline des transferts et le fait que celle-ci affecte non seulement les collaborateurs, mais aussi et surtout leur partenaire et leurs enfants. La CdG-E souhaite que le DFAE lutte activement contre les désagréments supportés par les accompagnants dans le cadre de la discipline des transferts. Même si elle reconnaît les mesures déjà engagées par le DFAE dans ce domaine, la CdG-E rappelle malgré tout que ce problème se pose de façon toujours plus aiguë en raison de l'évolution des modèles familiaux et de la perception des rôles.

La liste ci-après recense quelques exemples de défis auxquels le développement professionnel et la gestion des compétences sont confrontés en raison de l'évolution des tâches et des attentes. Cette liste n'est pas exhaustive et ne constitue qu'un instantané de la situation :

- la volonté de mettre en œuvre une politique extérieure cohérente et, partant, la décision d'intégration supposent que le système doit être capable de permettre une certaine forme de perméabilité, de gérer les conflits liés à des divergences de points de vue et de valeurs, et de disposer de cadres aptes à conduire des équipes mixtes ;
- la complexité du travail aux niveaux technique et managérial souligne l'importance croissante des compétences de conduite dans l'organisation ;
- la complexité grandissante notamment des profils métiers qui comportent des tâches d'administration et de gestion financières requiert des compétences techniques poussées ;

- la nécessité de prendre des décisions et la complexité de celles-ci croissent proportionnellement avec l'ampleur des tâches et leur difficulté ;
- le besoin en expertise thématique augmente dans différents domaines et constitue un réel défi pour la discipline des transferts ;
- la mission reste inchangée et la politique extérieure suisse garantit une certaine stabilité, tandis que les instruments et le contexte général évoluent ;
- la communication interne et externe gagne en importance ; le département doit être en mesure de donner le poids nécessaire aux dossiers de politique extérieure et à ses positions en la matière.

La gestion active des interfaces et des interactions entre les départements et offices intervenant à l'étranger ne cesse de prendre de l'ampleur. De même, les thèmes économiques prennent le dessus par rapport, en particulier, aux thèmes culturels, ce qui influe sur le rôle du DFAE et le choix de ses priorités. De plus, l'opinion publique attend du service public qu'il allie efficacité et efficience des structures. La qualité de la gestion des ressources et la transparence doivent donc être améliorées.

Le but de l'examen du cadre de l'évolution professionnelle est moins de parvenir à un système figé remplissant des objectifs valables à un moment donné que de garantir la souplesse de l'organisation. En d'autres termes, le cadre de l'évolution professionnelle doit être conçu pour pouvoir s'adapter aux modifications de la stratégie du département en permettant et en accompagnant les changements de structures ou de compétences nécessaires.

Le cadre de l'évolution professionnelle peut favoriser efficacement la mobilité organisationnelle du département s'il remplit les critères suivants :

- il dispose de mécanismes de pilotage et est lui-même soumis à une évolution progressive et continue ;
- il est gage de stabilité et offre un cadre de référence au changement ;
- il permet une planification continue des postes et des coûts ;
- il est en mesure d'absorber des priorités thématiques définies en continu ;
- il est suffisamment flexible pour réorienter d'abord en interne certains groupes de personnes en fonction des besoins et des prescriptions de l'organisation ;
- il est suffisamment souple pour exploiter l'ensemble du potentiel disponible et valoriser les collaborateurs à fort potentiel en temps voulu et d'après les besoins ;
- il permet d'opérer en quelques années les changements de cap nécessaires en lien avec les compétences requises dans tel ou tel profil métier ;
- il favorise la nomination à des fonctions stratégiques de personnes qui sont elles-mêmes réactives et disposent, si possible, d'une expérience diversifiée (dans un autre profil métier interne, avec une expérience réalisée en dehors du département, etc.) ;
- il veille à l'employabilité du personnel ;
- il dispose de plusieurs « portes d'accès » adaptées aux besoins de différents profils.

Compte tenu de l'évolution des tâches ou des domaines de tâches de la politique extérieure, le but effectif de la refonte du système ne consiste pas tant à définir concrètement les nouvelles tâches dans le cadre du présent projet, mais plutôt à concevoir un système qui soit le plus souple possible et capable de réagir aux changements de priorités. La flexibilité constitue donc un critère fondamental de l'évaluation des différentes solutions.

5.1 Adéquation du système dans le contexte de l'évolution des modèles de vie et des intérêts personnels

Sur un plan social et plutôt global, relevons que les attentes de la nouvelle génération de collaborateurs à l'égard de leur employeur sont en pleine mutation. Le concept d'emploi « à vie » n'a plus cours sur le marché du travail. La répartition des rôles entre les sexes et les schémas familiaux se sont transformés. Le modèle classique « salarié / accompagnant » n'est plus le seul modèle standard ou de référence pour les collaborateurs du département. La jeune génération s'oriente professionnellement et planifie sa carrière principalement en fonction des phases de la vie. Les carrières non linéaires correspondent au besoin actuel pour les deux membres du couple d'accéder à la réussite professionnelle et de participer à égalité à l'éducation des enfants. Les employeurs qui proposent des solutions allant dans ce sens jouissent d'un avantage de taille sur le marché du travail.

Avec son système actuel des services de carrière, le DFAE ne répond guère à ces aspirations. Son système est conçu en premier lieu d'après une progression linéaire et verticale. L'évolution horizontale est plutôt perçue comme inhabituelle. Dans ce domaine, le nouveau système doit prouver qu'il offre plus d'options. Il pourrait ainsi, en plus d'indemniser financièrement en partie l'interruption d'une carrière professionnelle, prendre davantage en considération les besoins des accompagnants et des familles.

5.2 Prise en compte systématique des compétences : application dans le système actuel

Dans son rapport, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) se posait déjà la question de savoir dans quelle mesure le système de carrière actuel tient compte des compétences des collaborateurs dans les décisions liées au pourvoi des postes. Il était arrivé à la conclusion que la prise en compte des compétences est insuffisante à l'heure actuelle. Comme le précise le Conseil fédéral dans son avis sur le rapport de la CdG-E, il peut comprendre cette argumentation, mais considère aussi cette insuffisance comme l'une des limites du système en place :

« Par définition, un système de carrière n'a pas pour fil directeur principal la diversité des différentes fonctions et des tâches et compétences qui s'y rattachent, mais vise avant tout à donner, dans un cursus professionnel fondé sur le maintien dans le système, une orientation quant à la manière de grimper les échelons à partir du moment où on a été engagé. Autrement dit, le système de carrière s'efforce de simplifier un contexte d'une grande complexité. Le Conseil fédéral souscrit à l'avis de la CdG-E selon lequel il conviendrait de fixer les exigences en fonction des tâches requises afin de pouvoir définir les compétences adéquates. Or, étant donné qu'un système de carrière englobe des groupes de fonctions, cette démarche ne serait que partiellement faisable dans le système en place. »

La mise en œuvre intégrale de cette demande dans le système de carrière actuel reviendrait *de facto* à introduire de nouvelles bandes de fonctions pour chaque classe de salaire. Avec, pour corollaires, la concrétisation d'une logique fonctionnelle dans le cadre étriqué d'un système de carrière, la multiplication de prises de décisions (par une commission de promotion p.ex.) et la paralysie de la gestion de l'ensemble du système du fait de la lourdeur administrative qui en découlerait.

Un système qui définit les exigences pour chaque fonction et s'articule ainsi de manière systématique autour des compétences nécessaires est fonctionnel par définition. Le chapitre 6 explique comment le système peut être axé sur les compétences.

5.3 Choix du système et identification avec les tâches de politique extérieure

Pour le Conseil fédéral, le nouveau système de carrière du DFAE devra impérativement promouvoir l'identification des collaborateurs avec la mission de politique extérieure. Il s'agit d'une condition essentielle. Cette identification s'effectue moins au niveau du système en place qu'à celui du profil métier choisi. Le domaine « Politique extérieure » est trop vaste pour garantir des identités professionnelles fortes qui motivent suffisamment les collaborateurs et leur permettent de s'identifier à leur tâche. Les collaborateurs s'identifient aux valeurs professionnelles et aux compétences du profil métier qu'ils exercent au quotidien. Pour autant, l'appartenance au DFAE reste incontestablement un facteur majeur de motivation et d'identification.

Le choix du système devrait donc garantir le maintien de profils métiers spécifiques auxquels sont associés un certain nombre de valeurs et de compétences ou connaissances professionnelles spécifiques. Un modèle qui réunit sous un seul toit plusieurs identités professionnelles et reconnaît leurs différences peut contribuer de manière déterminante à répondre aux questions identitaires qui se posent actuellement concernant les différents profils, sans pour autant nuire au sentiment d'appartenance commune.

Nous recommandons donc de reconnaître et de valoriser la spécificité de tous les profils métiers représentés au département, mais aussi l'expertise acquise à l'extérieur du département, en particulier celle que les nouveaux collaborateurs apportent lors de leur admission au DFAE et celle qu'ils acquièrent dans leur pratique professionnelle. Le but étant de permettre aux collaborateurs à fort potentiel de dépasser cette barrière interne/externe au sein d'un cadre aux contours précis. Tous ces arguments plaident en faveur d'une ouverture du système.

5.4 La discipline des transferts : évaluation dans le contexte du choix du système

Vu l'importance centrale de la discipline des transferts, il convient d'en expliquer brièvement la raison d'être, ainsi que ses conséquences. Sur cette base, il sera ensuite possible de définir les modalités de sa mise en œuvre et de tenir compte de ses conséquences.

La discipline des transferts se justifie aujourd'hui encore pour les personnes qui représentent durablement la Suisse à l'étranger, et ce pour les raisons suivantes :

- la discipline des transferts permet le développement d'une vision globale composée de différentes perspectives. Cette pluralité de regards est nécessaire pour que la Suisse puisse être représentée de manière crédible ;
- elle contribue à ce que les collaborateurs concernés adoptent une position adéquate à l'égard du pays hôte (juste distance) et de la Suisse (maintien du lien) ;
- elle permet l'apprentissage progressif d'un métier dont la maîtrise requiert une grande expérience ;
- elle contribue à équilibrer dans une certaine mesure les charges, les pressions et les risques à la faveur de transferts dans des endroits offrant une qualité de vie diverse ;
- elle permet à l'employeur d'avoir accès à l'ensemble du potentiel de ses effectifs et garantit que tous les postes à l'étranger sont pourvus ;
- elle représente un des principaux facteurs de motivation et offre des possibilités d'évolution intéressantes (en particulier le développement des compétences) dans la mesure où les collaborateurs sont amenés à relever régulièrement de nouveaux défis.

La CdG-E explique à juste titre dans son rapport que cette discipline, souvent contraignante, exige une contrepartie. En intervenant dans le parcours de ses employés, l'employeur déclenche une série de conséquences, dont les principales sont résumées ci-après. La discipline des transferts n'oblige pas uniquement les collaborateurs, mais aussi la personne qui les accompagne et leurs enfants à déménager dans des lieux d'affectation dans lesquels ils ne se rendraient pas en temps normal. Le DFAE est présent dans environ 160 lieux d'affectation. Environ un quart d'entre eux sont considérés comme offrant des conditions de vie difficiles et près de la moitié des conditions très difficiles du point de vue de la sécurité, de la criminalité, de la liberté de mouvement personnelle, de la stabilité politique et de facteurs ayant une incidence sur la santé, tels que la pollution de l'environnement et de l'air, les conditions climatiques extrêmes et les maladies tropicales (paludisme, amibes, etc.). Les risques accrus pour la sécurité et les mesures spécifiques qu'ils impliquent pèsent sur le quotidien et engendrent une importante usure physique et psychique.

Chaque transfert signifie un recommencement pour les personnes concernées au niveau privé, social et professionnel. Même s'il s'agit toujours de la même profession, le collaborateur doit l'exercer dans un pays hôte aux coutumes et aux mœurs différentes. Il doit aussi se constituer un nouveau réseau de relations, de contacts et d'interlocuteurs dans tous les domaines. Le collaborateur doit souvent faire de nombreux compromis professionnels pour le bien de sa famille dans ce processus décisionnel, afin de tenir compte au maximum des besoins et des envies de ses proches. Il doit par exemple parfois se séparer temporairement (pour une durée qui peut aller de quelques mois jusqu'à quatre ans) de la personne accompagnante et/ou de sa famille parce que son nouveau lieu d'affectation ne convient pas à un membre, voire à toute la famille pour des raisons de sécurité, de problèmes sanitaires ou de besoins scolaires.

Quelque 76 % des collaborateurs transférables ont un/e accompagnant/e. Jusqu'à il y a environ 30 ans, la plupart des personnes accompagnantes étaient des femmes sans activité professionnelle, qui étaient prêtes à suivre leur mari partout pour sa carrière et s'occupaient du ménage, des enfants et des nombreuses invitations de leur mari. Aujourd'hui, la moitié des candidats qui réussissent le concours sont des femmes et les schémas familiaux se sont diversifiés. En marge de la famille classique, il existe aussi des partenariats de même sexe. Les personnes accompagnantes d'aujourd'hui ont entre elles ceci de commun qu'elles mènent une vie indépendante, avec des objectifs et des attentes professionnelles. L'employeur du collaborateur décide tout à coup où celui-ci passera les quatre prochaines années de sa vie. Dans la majorité des cas, la personne accompagnante doit abandonner son emploi et vivre sans savoir si elle retrouvera un poste équivalent un jour. À cela s'ajoute que dans la plupart des lieux d'affectation, la personne en question ne peut

travailler pour des questions juridiques. Même en Suisse, il lui sera difficile de retrouver une vie professionnelle après avoir passé quatre ans ou plus à l'étranger en tant que personne accompagnante.

Alors qu'en Suisse, 77 % des couples avec enfants ont un double revenu, la grande majorité des personnes accompagnantes doivent renoncer pendant une grande partie de leur vie active à poursuivre leur propre carrière et, en tout ou partie, à gagner leur propre salaire à cause des transferts de leur conjoint ou partenaire. Ils subissent ainsi d'énormes pertes de revenu durant toute leur vie professionnelle, qui ne sont indemnisées ou compensées ni par le salaire du collaborateur ni par les prestations versées à l'étranger. Elles sont entièrement supportées par le collaborateur et son accompagnant.

La CdG-E considère que la sécurité de l'emploi ainsi que la progression salariale, plus ou moins garantie, tout au long de la carrière constituent la contrepartie de la discipline des transferts. Or l'argument de la sécurité de l'emploi ne vaut pas que pour les services de carrière, mais s'applique également à l'ensemble de l'administration fédérale. La progression salariale prévue et actuellement inhérente au système reste le seul avantage exclusif. Dans un système fonctionnel, ce facteur incitatif exclusif disparaît. Dans le cadre des réflexions sur la conception d'un système fonctionnel applicable à l'ensemble du personnel transférable, il s'agira de redéfinir en quoi consiste la contrepartie de la discipline des transferts. Elle devrait assurément consister en une atténuation des baisses de salaire et en une réglementation étendue de la garantie de l'acquis salarial en cas d'affectation à une fonction inférieure. Tel est déjà le cas dans le système fonctionnel applicable au personnel de rotation de la DDC assujetti à la discipline des transferts. Précisons à cet endroit que les collaborateurs non transférables doivent très rarement supporter une réduction de salaire. Dans un système fonctionnel en revanche, les collaborateurs transférables risquent de perdre une partie de leur revenu à chaque transfert, c'est-à-dire tous les quatre ans. Ce risque doit être atténué, en particulier dans les classes de salaire inférieures. La priorité « Adéquation du personnel au service diplomatique » et dans les catégories de personnel transférables ne doit pas s'appliquer uniquement aux compétences nécessaires, mais doit aussi concerner les conditions-cadre de l'engagement qui permettent de motiver à long terme les collaborateurs appropriés à travailler pour la Suisse dans les lieux d'affectation les plus divers.

5.5 Systèmes envisageables : comparaison des variantes

Le DFAE a volontairement étudié de nombreuses variantes, et certaines doivent d'entrée de jeu être qualifiées de peu réalistes. Cette analyse était toutefois nécessaire afin de prendre une décision éclairée.

Les discussions avec différents groupes d'intérêts dans le cadre du mandat d'examen ont mis à jour une palette de critères déterminants pour l'appréciation d'un nouveau système de carrière. Si les critères en question peuvent être remplis, ils constitueront de véritables moteurs pour le changement. Parmi les variantes envisageables, il s'agit de choisir le système qui satisfait au plus grand nombre de critères et exploite au mieux le plus d'opportunités possible. Le système doit :

- offrir une souplesse structurelle élevée de l'organisation ;
- être suffisamment clair et compréhensible ; garantir l'égalité des chances ;
- fixer un cadre à l'évolution professionnelle des profils transférables qui – à la lumière des exigences de la discipline des transferts – soit perçu de l'extérieur comme compréhensible et légitime, valorise l'image des profils métiers, et permette de responsabiliser les collaborateurs face à la gestion de leur propre parcours professionnel ;
- permettre au DFAE de se profiler comme un employeur moderne et attrayant, qui offre la possibilité à ses employés d'aménager avec souplesse leur carrière et de développer leur potentiel ;
- faciliter une mise en œuvre cohérente de la politique extérieure ;
- offrir des perspectives professionnelles réalistes qui soient diversifiées et pas exclusivement axées sur la conduite ;
- mettre l'accent sur les compétences nécessaires ;
- assurer l'égalité de traitement : à travail égal, classe de salaire égale ; harmoniser les conditions pour le personnel transférable.

Si l'on applique ces critères d'évaluation aux variantes étudiées⁶ et si on les complète au moyen des exigences de la CdG-E, il se trouve que plusieurs variantes envisagées ne répondent pas aux attentes :

La variante 1 (un système semi-fonctionnel pour l'ensemble du personnel transférable) étendrait les difficultés connues du système à une catégorie de personnel supplémentaire, ce qui serait totalement contraire aux attentes de la CdG-E.

La variante 2 (un système mixte) constituerait le statu quo par rapport à la situation actuelle, laquelle est précisément en cours d'examen et doit être si possible modifiée. Conserver le système actuel jusqu'à ce que chacun comprenne qu'il n'est plus à même de répondre aux défis futurs serait irresponsable. Cette posture reviendrait à attendre jusqu'à ce que la situation devienne à tel point insoutenable pour les personnes concernées qu'elles appellent une révision du système de leurs vœux. Une telle stratégie n'est pas appropriée pour un département des affaires étrangères et ne contribue pas non plus à rendre plus efficace son fonctionnement.

La variante 3 (un système semi-fonctionnel seulement pour le personnel diplomatique) aurait un léger avantage en ce sens qu'elle résoudrait, dans un premier temps, les problèmes de la carrière consulaire et permettrait la transition de celle-ci vers un nouveau système, et qu'elle ne s'appliquerait, le cas échéant, à la carrière diplomatique que dans un deuxième temps. Étant donné que celle-ci devrait elle aussi être réformée à plus ou moins longue échéance, cette stratégie occasionnerait une phase imprévisible de changements du système. Il faudrait investir beaucoup d'énergie aussi bien dans le changement que dans le maintien et l'adaptation d'un système de toute manière voué à la refonte.

La variante 4 (un système fonctionnel pour l'ensemble des catégories de personnel) répond à la plupart des critères. Si la refonte qu'elle implique suppose beaucoup d'énergie, elle libère aussi des forces grâce à l'impulsion fournie par le changement et laisse entrevoir l'émergence d'un nouveau système dans un avenir proche. Cette variante prévoit le passage à un système fonctionnel pour l'ensemble du personnel transférable. La rémunération fondée sur la fonction occupée en tant que principe général permet d'harmoniser les conditions d'engagement.

De nombreux avantages plaident en faveur de cette variante :

- harmonisation des conditions fondées sur un principe unique pour tous les collaborateurs du DFAE, avec des spécificités légitimes et défendables liées à la discipline des transferts ;
- égalité de traitement du fait de l'adéquation facilitée entre classe de salaire, prestations/responsabilités et compétences ;
- meilleures comparabilité, visibilité et transparence des postes grâce au lien direct entre la fonction et la classe de salaire ;
- conditions-cadre incitatives permettant une responsabilisation plus forte des collaborateurs par rapport à leur propre parcours ;
- planification des postes et planification financière facilitées ;

⁶Variante 1 : un système semi-fonctionnel pour l'ensemble du personnel transférable

Cette variante suppose une adaptation du système semi-fonctionnel avec une harmonisation des conditions, et son extension au personnel de rotation de la CI. Elle présente un aspect positif puisqu'avec le système fonctionnel, cette solution est la seule à garantir l'égalité de traitement entre tous les collaborateurs transférables.

Variante 2 : un système mixte

Cette variante constitue un statu quo par rapport à la situation actuelle (profils transférables dans le système non seulement semi-fonctionnel [profils diplomatiques et consulaires] mais aussi fonctionnel [rotation CI]). Elle offre en outre la possibilité de régler des problèmes isolés de manière ciblée sans devoir engager de processus de changement majeur qui mobilise d'importantes ressources, ni devoir mettre d'autres problèmes de côté, en attendant qu'ils deviennent visibles pour tous et que se forme une volonté de trouver une solution.

Variante 3 : un système semi-fonctionnel uniquement pour le personnel diplomatique

Cette variante prévoit l'adaptation du système semi-fonctionnel et son application exclusive au personnel diplomatique. Elle prévoit en parallèle le passage à un système fonctionnel pour les fonctions consulaires impliquant des responsabilités en termes de conduite et de gestion en raison des problèmes structurels actuels que connaît la carrière consulaire.

Variante 4 : un système fonctionnel pour l'ensemble des catégories de personnel

Cette variante prévoit le passage à un système fonctionnel pour l'ensemble du personnel transférable. Le principe de rémunération fondée sur la fonction occupée devient l'axe central et permet d'harmoniser les conditions d'engagement.

Variante 5 : un système optionnel

Tous les nouveaux collaborateurs sont intégrés dans un système fonctionnel. Les collaborateurs actuels des carrières diplomatique et consulaire peuvent choisir entre le système semi-fonctionnel et le système fonctionnel.

- flexibilité structurelle accrue, parcours variés possibles, qui ne sont plus uniquement axés sur la conduite, rythme de progression davantage adaptable en fonction des besoins personnels ;
- système plus ouvert, facilitant les échanges et offrant une perméabilité structurée ;
- instauration possible de nouveaux systèmes d'identification, de développement et de valorisation des potentiels.

Mais cette variante présente également des défis, qu'il ne faut pas occulter :

- le processus de transferts devient plus complexe et chargé émotionnellement en raison de son importance pour les salaires ; il doit s'accompagner de différentes mesures ;
- certains comportements négatifs associés à une concurrence accrue peuvent être le revers de l'incitation à se qualifier ;
- le processus de changement est important culturellement parlant, et le processus de transition risque d'être relativement long avant qu'un nouvel équilibre ne soit atteint ;
- le travail d'élaboration et de préparation du nouveau système est conséquent ; son introduction nécessite des ressources supplémentaires, du moins pendant une phase transitoire.

La variante 5 (un système optionnel) implique des conditions disproportionnées pour tous les collaborateurs du DFAE : il faudrait exploiter durant de nombreuses années deux systèmes entièrement différents, résoudre des incompatibilités et, partant, faire face à une explosion des coûts et des ressources humaines.

5.6 Prise de position et recommandation

L'introduction d'un système salarial fonctionnel pour l'ensemble des profils transférables constitue une condition déterminante pour permettre le passage à un système qui :

- mette davantage l'accent sur les compétences ;
- favorise le développement du potentiel et motive les collaborateurs à participer activement à l'aménagement de leur carrière ;
- soutienne une culture moderne de la conduite ;
- soit transparent, lisible et harmonisé en termes de conditions salariales ;
- favorise l'employabilité des collaborateurs ;
- offre une grande souplesse compte tenu des évolutions des structures et des tâches.

Outre les changements concrets et immédiats qu'il apporte, la refonte du système suppose également un changement culturel général. Celui-ci prend du temps et suscitera des réactions diverses. Il ressort de l'analyse que pour réussir, l'introduction d'un système de rémunération fonctionnel doit impérativement être assortie de mesures d'accompagnement.

Premièrement, la phase transitoire⁷ est décisive. Le cadre financier doit permettre d'instaurer des conditions acceptables ciblées pour des groupes précis de collaborateurs (par ex. les plus de 55 ans). Afin de permettre une réelle transition, de telles mesures ne doivent pas restreindre durablement les perspectives que l'on veut créer pour la relève. Dans le droit fil de cette transition, les collaborateurs doivent fournir des efforts pour développer leurs compétences, ce en quoi l'organisation doit les soutenir. La gestion des changements par la conduite doit en outre contribuer au développement de la culture au sein du département. Une attitude ouverte, des conditions-cadre claires et une communication transparente seront déterminantes.

Il s'agit de préciser, deuxièmement, que l'introduction d'un système systématiquement axé sur les compétences exige un certain nombre de facultés et de compétences de la part de l'organisation et des collaborateurs. Elle suppose tout d'abord une bonne capacité d'évaluation et d'orientation. Les supérieurs hiérarchiques jouent ici un rôle-clé. De même, elle implique une évolution du rôle du conseil RH. Les transferts sont des processus auxquels aujourd'hui déjà le service du personnel consacre beaucoup de temps. À l'avenir, ce sera encore plus le cas puisque le service du personnel devra être en mesure de mener un grand nombre d'entretiens de carrière avec les collaborateurs à propos de leur parcours de développement professionnel et, ce faisant, s'imposer en tant que partenaire légitime et utile pour les collaborateurs. En plus d'offrir un cadre de référence pertinent, le service du personnel devra disposer des compétences et des ressources adéquates et d'une

⁷ Détails concernant la phase transitoire, cf. chap. 7.2

organisation interne adaptée. Quant au processus même des transferts, il devra reposer sur des procédures et des critères décisionnels clairs et transparents. À cet effet, il devra être complété par un système qui donne au service du personnel une vue d'ensemble des collaborateurs en rapport avec les éléments décisionnels pertinents pour les transferts (profils d'exigences des postes, compétences, potentiel, perspectives professionnelles, connaissances spécifiques, informations sur la santé ou l'environnement, etc.).

Enfin, ces changements ne doivent pas devenir des buts en soi, mais bien plus une étape essentielle dans un contexte appelé à l'avenir à évoluer constamment. L'introduction d'un système fonctionnel ne répond pas aux questions stratégiques fondamentales (par ex. rôle du département à l'égard d'autres acteurs de la politique extérieure, tendances de fond dans le domaine de la coopération internationale, etc.). Elle constitue au contraire une condition essentielle à la flexibilisation et à la capacité d'adaptation du département à ces défis.

Pour le DFAE, le passage à un système de carrière et de rémunération fonctionnel est réalisable et judicieux. Pour autant, il faut accorder l'importance nécessaire aux éléments critiques lors de la mise en œuvre du nouveau système en accompagnant celui-ci de mesures ciblées. Le changement de système est évalué sous l'angle financier au chapitre 7.

6. Examen de la recommandation 2 de la CdG-E : décisions en matière de personnel axées de manière cohérente sur les compétences

Dans sa deuxième recommandation, la CdG-E propose que soit adopté un système où les décisions en matière de personnel seraient axées de manière cohérente sur les compétences. Elle précise en outre cette proposition dans sa quatrième recommandation – relative au système de promotion actuel – en préconisant que les promotions reposent prioritairement sur les compétences et non sur l'ancienneté de service. Dans cette quatrième recommandation, la CdG-E souligne également l'importance de la transparence des décisions.

Le présent chapitre décrit l'ébauche du système qui pourrait être adopté pour toutes les carrières soumises à la discipline des transferts, si le Conseil fédéral se prononçait en faveur d'un système fonctionnel dans les services diplomatique et consulaire. Compte tenu de ce qui précède, l'analyse qui suit ne porte pas sur la simple adoption d'un système fonctionnel, mais dessine un nouvel ensemble cohérent, centré sur les compétences et offrant à la fois la souplesse et la durabilité nécessaires pour faire face aux défis actuels et à venir.

6.1 Cadre de référence commun valable pour l'ensemble du personnel

Pour résoudre opportunément les questions d'évolution professionnelle, les collaborateurs, les supérieurs hiérarchiques et le service du personnel devront disposer d'un cadre de référence général valable pour l'ensemble du département :

- même cadre de référence pour l'évolution professionnelle et même système salarial pour tous les profils métiers ;
- particularités pour les carrières et le personnel des services généraux soumis à la discipline des transferts ;
- instruments de référence transparents, que les collaborateurs et l'organisation utilisent conjointement ;
- équité de la part de l'organisation, moyennant l'application de principes généraux et de règles du jeu explicites.

6.2 Accent sur les compétences et leur développement

Les compétences et leur développement devront figurer parmi les principaux critères de décision en matière de transferts.

- L'évolution permanente du contexte et des exigences plaide en faveur d'une formation et d'un développement continu tout au long de la carrière, en particulier pour les personnes occupant des postes à responsabilités.

- Les compétences nécessaires pour occuper un poste devront être expressément définies dans le descriptif du poste (ce qui est déjà le cas pour les services généraux et la DDC) et jouer un rôle bien précis dans les décisions de transfert (cf. chap. 6.11) :
 - o dans les fonctions clés déterminantes pour l'organisation, la possession des compétences requises devra être attestée ;
 - o dans les autres fonctions, il faudra tenir compte également du potentiel du collaborateur, car l'exercice de tâches stimulantes est un important facteur de développement.
- Un suivi particulier est prévu :
 - o lors des premiers transferts des collaborateurs transférables ;
 - o lors des changements de profil métier ;
 - o lors de l'attribution de responsabilités supplémentaires.
- Les collaborateurs devront régulièrement bénéficier d'entretiens de carrière, en particulier pendant la période précédant le dépôt des candidatures en vue du processus de transfert. Les entretiens de développement seront ouverts à tous les collaborateurs, de même que la participation aux cours et aux mesures de développement, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.
- Des mécanismes et des instruments adaptés permettront aux collaborateurs et à l'organisation de profiter d'un système de gestion des compétences facilement accessible (mentorat, plans de développement individuels, bilan des compétences, préférences de carrière, etc.).
- Les collaborateurs à fort potentiel profiteront d'un cadre encourageant le développement des compétences (sous la forme p. ex. d'un *Management Development Programm*), avec notamment l'intégration des transferts dans une logique de développement.
- Le développement et l'utilisation des instruments d'évaluation et de feed-back seront renforcés (développement et meilleure utilisation du processus MbO et de l'évaluation du potentiel, autres instruments de feed-back).
- Il sera important de ne plus considérer la carrière comme devant nécessairement conduire à des fonctions dirigeantes. Il existe en effet des collaborateurs dont le potentiel en matière de conduite ou d'expertise thématique n'est pas manifeste ou qui ne souhaitent pas accéder à de telles fonctions, mais dont les prestations n'en sont pas moins irréprochables. L'organisation a besoin de ces collaborateurs et de leur contribution. Leur engagement durable dans une fonction déterminée, sans qu'ils prétendent s'élever dans la hiérarchie, devra aussi être considéré comme un parcours professionnel tout à fait possible et valorisant.

6.3 Reconnaissance des compétences thématiques

Les compétences spécifiques et thématiques propres aux divers profils métiers (diplomatie, tâches consulaires, coopération internationale) seront reconnues et les collaborateurs encouragés à les développer, en complément à leur identification générale avec la mission de la politique extérieure.

- Deux niveaux d'identification professionnelle complémentaires seront reconnus et soutenus : l'identification avec le propre profil métier et celle avec la mission globale du département.
- Les trois profils métiers des carrières soumises à la discipline des transferts (diplomatie, gestion opérationnelle/tâches consulaires⁸ et coopération internationale) seront définis en tant que tels. Leurs domaines de compétences respectifs seront en outre clarifiés et les postes pourvus en conséquence et sans ambiguïtés. Dans le processus de transfert, il sera tenu compte de l'expérience et des compétences apportées lors de l'arrivée dans le département, ainsi que des connaissances acquises ailleurs.
- L'expertise des autres professions (p. ex. collaborateurs scientifiques), en particulier des métiers de soutien (p. ex. informatique, ressources humaines, communication) sera reconnue. Le nouveau système favorisera ainsi une culture de la reconnaissance et du respect mutuel, grâce en particulier à ses modalités et ses critères de mobilité.

⁸ Il est envisagé de regrouper les profils actuels des bandes de fonction 2 et 3 ainsi que les fonctions CFPA (chef des finances, personnel et administration) de la DDC en une carrière commune, de définir les exigences et les compétences propres à chaque fonction et d'en tenir compte lors de l'attribution des postes. Ce regroupement envisagé doit encore être discuté plus en détail avec les directions concernées.

6.4 Développement de la culture et des compétences de conduite

La qualité de la conduite joue un rôle déterminant aussi bien du point de vue de la qualité et de l'efficacité des prestations qu'aux fins du développement des compétences du personnel.

- La responsabilité de la conduite sera clarifiée et précisée dans tous ses aspects. Il s'agira en particulier de veiller à ce que les cadres dirigeants remplissent leurs tâches d'évaluation et de suivi des collaborateurs avec professionnalisme.
- La conduite devra se préoccuper des questions d'égalité des chances et de diversité.
- Pour faciliter le processus d'apprentissage continu au sein de l'organisation, il est prévu d'encourager une culture du feed-back ainsi qu'une gestion ouverte et constructive des erreurs.
- Dans un contexte de réduction des moyens, l'efficience, la gestion des ressources humaines et la conception des changements ne cessent de gagner en importance.
- Le savoir-faire spécialisé en matière de gestion sera davantage valorisé dans l'évolution de la carrière gestion opérationnelle/tâches consulaires, en reconnaissance du fait que les titulaires de ces fonctions jouent un rôle déterminant dans la gestion des représentations à l'étranger.
- Le département se dotera d'un système de détection et de développement des potentiels axé sur les cadres de l'échelon intermédiaire (identification, développement et reconnaissance des collaborateurs à fort potentiel, modules de formation et de développement en complément des séminaires de direction, focalisation sur les défis stratégiques, les contextes et l'attitude des cadres intermédiaires, mesures d'accompagnement individuelles).
- Comme c'est le cas actuellement, les collaborateurs devront passer avec succès un *assessment* pour accéder aux postes de cadres supérieurs.

6.5 Développement des expertises thématique, géographique et multilatérale

La contribution d'une expertise thématique, géographique ou multilatérale est aujourd'hui décisive, aussi bien dans la diplomatie que dans la coopération internationale. Il s'agit donc d'encourager le développement de ces expertises de manière à ce que les acteurs du département puissent se profiler comme des interlocuteurs légitimes à tous les niveaux du dialogue politique.

- Définition du niveau d'expertise nécessaire (connaissances approfondies) en fonction du rôle joué et de la stratégie du département, fixation de priorités.
- Prise en compte dans toute la mesure du possible – sur la base d'une vue d'ensemble des postes et des personnes spécialisées sur une thématique – de ces spécialisations dans le processus de transfert; affectations ciblées d'experts thématiques; encouragement du développement des expertises thématique, géographique et multilatérale par l'organisation (réseaux, formation continue, suivi de plans de développement individuels).
- Encouragement des échanges avec d'autres départements et organisations.

6.6 Flexibilité et mobilité internes structurées

La diversification des parcours professionnels individuels et la mobilité interne seront encouragées et assurées sur la base d'une vue d'ensemble des besoins du département, en particulier de ceux découlant de son mandat.

- Il existera plusieurs portes d'accès à chaque carrière soumise à la discipline des transferts, mais on veillera à garantir la cohérence des critères et des processus applicables.
- La conception de la mobilité interne reposera sur une vision d'ensemble et sur des objectifs définis.
- Le rythme de l'évolution professionnelle et de la prise de nouvelles responsabilités ne suivra plus un modèle standard, mais pourra être adaptée aux phases de la vie, aux compétences, au potentiel et aux possibilités des collaborateurs, ainsi qu'aux besoins de l'organisation.
- Divers objectifs de carrière (conduite, spécialisation, changement de profil, etc.) seront possibles, pour autant qu'ils répondent à des besoins de l'organisation. Ils seront toujours clairement mis en évidence et dépendront de certains critères. Ces objectifs ne s'inscriront toutefois pas dans le cadre d'un déroulement rigide ou prédéfini de la carrière.
- Il sera possible, à titre de « joker », d'être temporairement exempté de la discipline des transferts, en fonction des possibilités de l'organisation. Chaque collaborateur transférable pourra ainsi, une

seule fois dans sa carrière, faire passer ses besoins privés avant ceux de l'organisation. Les modalités d'application de cette option doivent encore être définies.

6.7 Répartition précise des responsabilités

Les responsabilités respectives de l'organisation, des supérieurs et des collaborateurs en matière d'évolution professionnelle seront clairement définies.

- L'organisation définira un cadre général en relation avec les orientations stratégiques du département. Elle mettra à disposition des instruments et des ressources appropriés aux fins de l'exécution des tâches d'évaluation, de développement, de conseil et de conduite et s'occupera des situations problématiques. En ce qui concerne les décisions de transfert, elle suivra un processus transparent et cohérent, centré sur les compétences et sur leur développement. Elle tiendra si possible compte des restrictions et des difficultés associées aux transferts, s'emploiera à les atténuer dans la mesure de ses possibilités et les communiquera aux personnes concernées.
- Les supérieurs assumeront pleinement leur rôle de conduite. Ils donneront des conseils et des feed-back et effectueront des évaluations de qualité. Ils contribueront à l'identification des éléments à fort potentiel et soutiendront les collaborateurs dans la réalisation de leurs plans de développement.
- Les collaborateurs seront les premiers responsables de la planification de leur carrière. Ils devront notamment demander des évaluations et des feed-back et s'en servir pour se faire une image réaliste de leurs compétences et de leur potentiel. Ils discuteront de leurs perspectives professionnelles à moyen terme avec le Conseil RH et les concrétiseront. Lors de chaque étape de leur carrière, ils mettront en œuvre les mesures de développement prévues et poseront ensuite des candidatures cohérentes.

6.8 Efficacité des processus

Lors de la définition des processus concernant l'évolution professionnelle, il conviendra de pondérer le critère de l'efficacité de manière appropriée.

- Le processus de transfert devra être structuré et transparent, afin d'inspirer la confiance nécessaire.
- Les principes régissant les changements de profil métier devront tenir compte du rapport coût/utilité pour l'organisation (investissement dans le développement des compétences vs valeur ajoutée pour l'organisation).

6.9 Égalité des chances et diversité

L'égalité des chances et la diversité seront des facteurs clés de crédibilité et de durabilité du nouveau système d'évolution professionnelle.

- La transparence des processus et des critères sera un facteur décisif de garantie de l'égalité des chances.
- La diligence avec laquelle seront traitées les questions d'égalité des chances et de diversité contribuera à renforcer l'attrait du département, lui forgeant en outre une image moderne et cohérente avec son mandat de politique extérieure.

6.10 Recrutement

Pour les profils métiers relevant des trois types de carrières soumises à la discipline des transferts, le principe du recrutement collectif sous la forme d'un concours ou d'un programme de relève sera maintenu. Le recrutement portera sur trois profils différents, conformes aux exigences spécifiques des groupes de métiers concernés (gestion opérationnelle/tâches consulaires, tâches diplomatiques et coopération internationale). Afin d'optimiser le processus du point de vue des compétences, il est prévu de suivre des approches différenciées :

- le programme de recrutement (concours) sera axé sur deux types de profils, à savoir des jeunes présentant un fort potentiel (A) et des personnes plus expérimentées (conduite ou expertise thématique) (B). Cette forme de recrutement à double niveau permettra de couvrir les divers besoins de l'organisation, tout en augmentant les chances de recruter des profils de qualité. De

plus, dans un contexte où les expertises thématique, géographique et multilatérale jouent un rôle de plus en plus important, cela ouvrira une porte aux personnes ayant acquis leur expertise en dehors du département et permettra également de recruter un certain nombre de personnes disposant déjà d'une précieuse expérience de conduite. La formation de base et les premières affectations des nouveaux collaborateurs expérimentés devront être ajustées en conséquence. Pour le profil A, il y aura lieu de fixer un âge maximal, tandis que pour le profil B, l'expertise apportée par les candidats devra être évaluée individuellement, compte tenu des besoins du département (planification qualitative et quantitative du personnel). Le nombre de profils à recruter dans chaque type sera fixé en fonction de la planification des emplois et des besoins spécifiques, ce qui laissera aux responsables la marge de manœuvre nécessaire ;

- les collaborateurs n'appartenant pas à une catégorie de personnel soumise à la discipline des transferts pourront, s'ils le souhaitent, passer à une carrière soumise à cette discipline en empruntant la porte d'accès B. Cela permettra de tenir compte des compétences dont ils ont déjà fait la preuve et accélérera leur affectation à des postes dont les exigences correspondent auxdites compétences ;
- enfin, deux autres possibilités d'entrée dans une carrière soumise à la discipline des transferts seront prises en considération. Il s'agit, d'une part, du passage d'un profil soumis à cette discipline à un autre et, d'autre part, du retour d'anciens collaborateurs après une expérience professionnelle hors du département.

Concernant les compétences, le programme de recrutement (concours), la perméabilité entre les profils métiers ainsi que l'entrée directe de personnes présentant un profil spécifique reposeront sur le même **cadre de référence** (pour ce qui est des critères et des définitions des échelons, mais non du niveau de compétence) :

- compétences professionnelles spécifiques actualisées pour les trois profils métiers soumis à la discipline des transferts. Pour les collaborateurs du service diplomatique, l'actualisation doit encore être approfondie sur la base de l'analyse des tâches⁹ ;
- compétences de conduite actualisées sur la base des profils d'exigences standard en vigueur ;
- pour ce qui est des compétences thématiques, géographiques et multilatérales, définition préalable du niveau nécessaire ainsi que des priorités thématiques.

6.11 Transferts, affectations et mobilité

Si un système fonctionnel est adopté, le **processus de transfert** en sera la clé de voûte, car c'est sur lui que porteront l'essentiel des responsabilités de l'organisation en matière d'évolution professionnelle (impact des décisions sur les salaires, les possibilités de développement et la visibilité des personnes). Certains de ses éléments devront donc être adaptés, de manière à ce que, d'une part, il gagne en transparence (bases décisionnelles, étapes, responsabilité des décisions, ordre d'importance des critères, etc.) et, d'autre part, il soit davantage axé sur les compétences. Les mesures recommandées sont les suivantes :

- le processus de candidature devra être précédé d'un entretien de conseil et d'orientation avec le Conseil RH, afin que les candidatures soient posées de façon réfléchie. Il incombera en outre aux supérieurs de procéder à des évaluations du potentiel et de donner également des conseils. Les dossiers de candidature devront être clairement en rapport avec les compétences exigées par le poste et il sera possible de fixer des conditions minimales aux fins de leur sélection. De plus, pour certains postes – par exemple ceux impliquant des conditions de vie difficiles –, des mesures particulières pourront être prises pour inciter au dépôt de candidatures. Ces mesures sont encore à définir (avantages financiers, retours plus fréquents en Suisse, etc.) ;
- il y aura lieu de définir des instances et des critères de décision appropriés pour tous les transferts relevant des divers profils métiers, de manière à assurer à la fois la transparence et le bien-fondé des décisions de transfert ;
- la possibilité de prolonger d'un an la durée d'une affectation ou, au contraire, de l'écourter d'un an (comme c'est le cas aujourd'hui dans les contextes fragiles) devra être maintenue, afin

⁹ La définition des compétences professionnelles spécifiques est une exigence du Corps diplomatique suisse à laquelle l'organisation n'a jusqu'ici pas donné suite, car sa pertinence dans un système semi-fonctionnel n'a pu être que partiellement établie.

notamment de garantir une bonne adéquation entre le nombre de postes à pourvoir et celui des collaborateurs participant au processus annuel de transfert, en tenant compte aussi bien des classes de salaire que des thématiques clés. Cette possibilité de modifier la durée des affectations aura également son importance lorsqu'il s'agira d'une dernière affectation avant la retraite.

Les changements de profil de carrière transférable seront régis par les principes ci-après :

- ils devront poursuivre les quatre objectifs suivants :
 1. encourager l'instauration d'une culture commune, les échanges de savoir et la reconnaissance mutuelle ;
 2. favoriser la cohérence de la mise en œuvre de la politique extérieure ;
 3. favoriser la mobilité structurelle lorsque celle-ci sera synonyme de valeur ajoutée pour l'organisation ;
 4. diversifier les possibilités professionnelles offertes aux collaborateurs à fort potentiel.
- les changements de profil métier requièrent inévitablement un investissement (formation, temps nécessaire pour être performant, etc.) et devront par conséquent se limiter aux cas qui présentent un véritable intérêt pour l'organisation ;
- ils ne devront pas être utilisés comme solution pour pourvoir des postes moins attrayants, ni pour les personnes qui ne trouvent pas de poste. En ce qui concerne l'accès aux postes relevant des carrières soumises à la discipline des transferts, il y aura lieu de distinguer, sous l'angle de la mobilité, les deux situations suivantes : affectation à titre unique et changement durable de profil.

En cas d'affectation à titre unique, il conviendra de planifier dès le départ la réintégration ultérieure dans le contexte professionnel d'origine. Les affectations à titre unique pourront intervenir dans les situations suivantes :

- échange de poste ou détachement réciproque ;
- détachement d'une personne dans un autre département ;
- affectation, à des fins de formation, de collaborateurs disposant d'un potentiel de conduite ou spécialisés sur une thématique ;
- affectation ponctuelle de collaborateurs des services généraux ou d'autres départements.

L'accès durable à un profil métier soumis à la discipline des transferts pourra avoir lieu comme suit :

- pour les collaborateurs du département désirant passer à une carrière soumise à la discipline des transferts : par la porte d'accès « B » (voir chap. 6.10) ;
- pour les collaborateurs faisant déjà partie d'un service transférable mais intéressés à maîtriser un autre profil métier et ayant le potentiel pour le faire : selon les besoins de l'organisation et conformément à une procédure à définir.

Retour après une expérience professionnelle hors du département. Les expériences externes sont une source importante à la fois d'acquisition d'expertise et de motivation. Pour les valoriser, nous proposons l'approche suivante : par principe, il n'y aura pas de garantie de retour. Toutefois, les personnes qui souhaiteront réintégrer le département auront la priorité sur d'éventuels nouveaux collaborateurs, à condition que leur profil et leurs prestations au moment de leur départ aient été jugés intéressants par le département et qu'elles aient acquis une expérience externe considérée comme utile au regard des compétences requises par le profil métier concerné.

6.12 Avis et recommandation

Dans son avis sur le rapport de la CdG-E, le Conseil fédéral a lié la recommandation 2 à la question de la faisabilité et de la pertinence de la recommandation 1. Or l'examen du contenu de la recommandation 1 l'a amené à conclure que le passage à un système de carrière et de rémunération fondé sur la fonction occupée était à la fois souhaitable et faisable. L'analyse financière de ce changement est présentée au chapitre 7. L'analyse effectuée dans le chapitre 6 a montré comment un système axé sur les compétences peut être conçu au sein du DFAE et par quels mécanismes et processus la transparence et le bien-fondé des décisions en matière de personnel pourront être assurés. Le DFAE en conclut que les processus et instruments ébauchés sont des facteurs de motivation très importants plaidant pour l'adoption du nouveau système d'évolution professionnelle, et qu'ils permettront aux collaborateurs concernés de participer plus activement à l'aménagement de leur

parcours professionnel et d'en assumer une part de responsabilité. Pour l'organisation, ces processus ainsi que la nouvelle répartition des responsabilités sont des défis qu'il vaut certainement la peine de relever, même s'ils ne pourront être surmontés que moyennant des efforts et un investissement importants. Le succès dépend donc de l'engagement de toutes les parties prenantes.

7. Analyse des conséquences financières

Dans l'actuel système de rémunération semi-fonctionnel, aucune classe de salaire n'est attribuée aux divers postes des bandes de fonction 1, 2 (diplomatique et consulaire) et 3 (consulaire). À partir de la bande de fonction 3 (diplomatique), chaque bande correspond à une classe de salaire, ce qui signifie qu'elle est déjà structurée selon la logique d'un système de rémunération fonctionnel. Pour pouvoir calculer les coûts d'un système fonctionnel, il faut qu'une classe de salaire soit attribuée à chaque poste. Le mandat d'examen de ces coûts a donc nécessité que l'on évalue sommairement tous les postes non classés.

Les évaluations de fonctions se fondent sur les tâches, les compétences et les responsabilités définies dans le descriptif de poste. Or les deux services de carrière ont en commun qu'il n'existe pas, pour la plupart des postes sortant des profils d'exigences standard, de descriptifs de poste spécifiques pertinents, car cette formalité n'est pas prévue pour le classement des postes dans une bande de fonction qui couvre 5 à 7 classes de salaire. Le passage à un système de rémunération fonctionnel nécessite toutefois d'établir, pour chaque poste, un descriptif détaillé présentant de manière suffisamment explicite aussi bien les fonctions standard que les spécificités du poste.

Compte tenu de la brièveté du délai d'exécution du mandat d'examen et face à l'impossibilité, faute de temps donc, d'établir un descriptif complet de chaque poste de carrière en concertation avec la hiérarchie, le choix a dû se porter sur une procédure d'attribution sommaire des classes de salaire fondée sur des fonctions standard¹⁰.

Sur les 389 postes diplomatiques, 153 ont fait l'objet d'une attribution sommaire sur la base de fonctions standard. Les autres s'étaient déjà vu attribuer une classe de salaire déterminée lors de précédentes évaluations.

De même, sur les 459 postes consulaires, 68 avaient déjà été évalués précédemment, si bien qu'au stade actuel du projet, l'attribution sommaire sur la base de fonctions standard a été effectuée pour 391 d'entre eux.

La procédure ci-dessus d'attribution sommaire d'une classe de salaire a donc permis d'estimer les coûts. Il va cependant de soi que si le système de rémunération fonctionnel est adopté, chacune des attributions sommaires devra être revue et ajustée sur la base des descriptifs de poste spécifiques, qui restent à établir. L'attribution définitive des classes de salaire se fondera sur le catalogue de référence de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et sera ponctuellement vérifiée par ce dernier, en tant qu'instance externe. Il n'est pas exclu que pour l'un ou l'autre poste, l'attribution définitive varie d'une à deux classes de salaire au plus vers le haut ou vers le bas par rapport à l'attribution sommaire, en raison des caractéristiques spécifiques de ces postes. On ne s'attend toutefois pas à des variations significatives, ni en ce qui concerne le rapport entre le nombre de collaborateurs et celui des postes par classe de salaire, ni pour ce qui est des coûts.

Par ailleurs, si le système de rémunération fonctionnel est adopté, il y aura lieu pour certaines fonctions standard de la DDC, par exemple chargé de programme et fonctions CFPA, de comparer les attributions de classe de salaire avec celles concernant les postes diplomatiques ou de gestion opérationnelle/tâches consulaires, même si les postes de la DDC ne relèvent pas du système de carrière.

La variation des charges salariales annuelles que le changement de système devrait entraîner par rapport au statu quo, en l'état actuel des connaissances, est présentée ci-dessous (la comparaison tient compte des composantes dépendantes du salaire et des prestations à l'étranger dépendantes du salaire) :

¹⁰ L'attribution a été opérée sur la base de l'état des postes et de l'effectif au 31 mai 2016.

Les coûts du système actuel (statu quo) s'élèvent à 221,81 millions de francs par année¹¹.

Les coûts totaux du système de rémunération fonctionnel au jour de son adoption (jour de référence) – avec les nouveaux salaires des collaborateurs dont la rétribution augmentera et les salaires inchangés de ceux dont la classe de salaire actuelle correspond à celle qui sera attribuée à leur poste – se monteront à 218,94 millions de francs par année. Ce chiffre ne tient cependant pas compte de la garantie de l'acquis salarial qui sera accordée aux collaborateurs dont la classe de salaire actuelle est supérieure à celle qui sera attribuée à leur poste. Pour effectuer le calcul, on a dû poser une hypothèse concernant l'imputation des années d'expérience¹² : à partir de 26 ans (pour les profils diplomatiques et le personnel de rotation) et de 20 ans (pour les profils consulaires). Lors de la phase de détail, un calcul exact des années d'expérience dans chaque cas particulier devra se substituer à cette hypothèse. Il en résultera un plus grand nombre d'années d'expérience dans quelques cas et un plus petit nombre dans quelques autres. Les coûts dépendant également du nombre d'années d'expérience imputables, le résultat du calcul pourra donc encore varier en conséquence.

Ce qui en ressort, c'est que l'adoption du système de rémunération fonctionnel entraînera des coûts annuels théoriques calculés au jour de référence et selon les hypothèses décrites ci-dessus (sans la garantie de l'acquis salarial) légèrement inférieurs aux coûts du statu quo, autrement dit du système de carrière et de rémunération actuel. Aux coûts du système de rémunération fonctionnel présentés ci-dessus s'ajouteront toutefois ceux de la garantie de l'acquis salarial dans le cadre de la discipline des transferts (chap. 7.1). Pour ce qui est des mesures supplémentaires qui devront être appliquées pendant la phase de transition, elles sont commentées et chiffrées dans un chapitre distinct. Leurs coûts s'ajouteront à ceux présentés ci-dessus pendant toute la durée de la phase de transition.

7.1 Évaluation des scénarios de réglementation du nouveau système

L'adoption d'un système de rémunération fonctionnel pour toutes les catégories de personnel transférable soulève, en relation avec l'application de règles de garantie de l'acquis salarial, plusieurs questions de fond concernant la mise en œuvre des changements de fonction avec incidence sur le salaire. Les règles applicables en la matière devront être les mêmes pour tous les collaborateurs des services de carrière soumis à la discipline des transferts, indépendamment de la catégorie de personnel à laquelle ils appartiennent.

Les collaborateurs des services généraux qui ne sont pas transférables bénéficient de la garantie de l'acquis salarial prévue dans l'OPers. Cette garantie ne tient pas compte du fait que les collaborateurs transférables doivent changer de poste et de pays d'affectation tous les quatre ans, avec toutes les conséquences décrites au chapitre 5.4. Les règles de base de l'OPers sont les suivantes :

- l'employeur peut attribuer un nouveau poste unilatéralement et sans résilier les rapports de travail, pour autant que certaines conditions, telle que le caractère raisonnablement exigible du changement, soient remplies ; l'affectation à un nouveau poste peut raisonnablement être exigée si la classe de salaire attribuée à ce poste est inférieure de trois classes au plus par rapport à la précédente ;
- la garantie de l'acquis salarial s'applique pendant deux ans sur l'ancien salaire (non sur l'ancienne classe de salaire, et uniquement si les raisons de l'affectation au nouveau poste ne sont pas imputables au collaborateur) ;
- à partir de 55 ans, la garantie de l'acquis salarial s'applique jusqu'à la retraite.

Indépendamment de la garantie de l'acquis salarial ci-dessus, le système fonctionnel de la Confédération prévoit déjà, pour les collaborateurs non transférables, que le passage à une fonction rangée dans une classe de salaire inférieure n'entraîne pas d'adaptation du salaire si celui qui était perçu dans l'ancien poste n'atteignait pas encore le salaire maximal de la classe de salaire inférieure attribuée au nouveau poste. Le cas échéant, le salaire ne fait donc pas l'objet d'un nouveau calcul fondé sur la classe inférieure, mais est maintenu. Seule son évolution ultérieure repose sur la nouvelle classe de salaire. De plus, depuis l'abaissement du pourcentage applicable à l'évolution des salaires au sein de la Confédération, intervenu début 2016, les salaires augmentent beaucoup plus lentement au sein du DFAE¹³, si bien que les collaborateurs mettent plus longtemps pour arriver au maximum de leur classe de salaire. Il s'ensuit que le passage à une classe de salaire inférieure ne se traduira pas

¹¹ L'attribution a été opérée sur la base de l'état des postes et de l'effectif au 31 mai 2016.

¹² Les bases du calcul des années d'expérience ont changé au fil du temps. Il n'est donc pas possible de procéder à une évaluation définitive en se fondant sur les informations actuellement disponibles.

¹³ Depuis 2016, le ratio d'évolution des salaires au sein du DFAE est de 1% pour une évaluation de la prestation de 3 (bon).

toujours automatiquement par une diminution de salaire, dans la mesure où le nombre de collaborateurs qui pourront atteindre le maximum de leur classe de salaire est appelé à diminuer à moyen terme.

En raison des incertitudes liées à la discipline des transferts et des changements répétés que cette dernière implique, les collaborateurs concernés doivent bénéficier d'une sécurité accrue en matière de planification financière, ce que la CdG-E reconnaît volontiers. En effet, alors qu'il est peu probable que des employés de la Confédération non transférables soient affectés à un nouveau poste auquel serait attribuée une classe de salaire inférieure, les collaborateurs transférables sont exposés à ce risque tous les quatre ans. Le DFAE adhère par conséquent à la remarque de la CdG-E, selon laquelle l'assujettissement à la discipline des transferts, avec tous ses désagréments, doit être compensé : sous le système de rémunération fonctionnel, l'affectation d'un collaborateur soumis à cette discipline à un nouveau poste auquel sera attribuée une classe de salaire inférieure à la précédente ne devra pas pouvoir s'accompagner d'un recul allant jusqu'à trois classes de salaire, comme le permet l'OPers. Cette différence de traitement par rapport aux collaborateurs des services généraux soumis à la réglementation de l'OPers est largement justifiée. Une réglementation de la garantie de l'acquis salarial conforme à l'OPers reviendrait en effet à faire peser tout le risque découlant de la discipline des transferts sur les seules épaules des collaborateurs, une perspective qui n'est guère convaincante, ni pour l'organisation, ni pour les collaborateurs. Du point de vue de l'employeur, ce qui importe c'est que tous les postes soient pourvus, chaque année, même ceux qui se situent dans des endroits difficiles et peu attrayants. Or si au manque d'attrait s'ajoute le fait que le risque lié à l'occupation d'un poste assorti d'une classe de salaire inférieure doit être assumé unilatéralement par le collaborateur, il sera encore plus difficile de trouver des personnes suffisamment motivées pour occuper de tels postes.

Le DFAE propose une réglementation qui tienne compte de ces conditions-cadres. Il s'agit cependant de distinguer entre la réglementation permanente du nouveau système salarial et les dispositions complémentaires qui ne s'appliqueront que pendant la phase de transition, qui s'annonce comme particulièrement exigeante.

De façon générale, il convient de souligner que le calcul des coûts de la réglementation proposée dépend largement de facteurs externes, en particulier de la planification et de la politique des affectations, si bien que les indications de coûts présentées ici ne sont que des estimations. La réglementation proposée pour le nouveau système salarial repose sur l'O-OPers-DFAE et s'applique déjà au personnel de rotation de la DDC.

- La réglementation de l'**O-OPers-DFAE** s'applique au personnel de rotation de la DDC depuis l'assujettissement de ce dernier à la discipline des transferts, dans le cadre d'un système de rémunération fonctionnel. De l'expérience a donc déjà été accumulée, le système proposé étant globalement comparable, pour les personnes concernées, aux pratiques actuelles de garantie de l'acquis salarial conformes à l'O-OPers-DFAE.

Ainsi, les collaborateurs qui, au moment des transferts, poseront leur candidature à un poste auquel est attribuée une classe de salaire identique ou supérieure à la leur, mais se verront finalement affectés à un poste assorti d'une classe inférieure, bénéficieront d'une garantie de leur acquis salarial pendant quatre ans (correspond à la durée d'un cycle de transfert). Cette règle compensera les fluctuations vers le bas résultant de la discipline des transferts, mais prévoit une contrepartie : il n'y aura pas de garantie de l'acquis salarial à partir de 55 ans jusqu'à la retraite.¹⁴

La réglementation selon l'**O-OPers-DFAE** occasionnera des charges estimées à **3 millions de francs par année**, sans causer de coûts supplémentaires selon les prévisions actuelles.

¹⁴ Dans le cas où le salaire d'un collaborateur est trop élevé par rapport à une fonction impliquant un salaire plus bas qui lui a été attribuée de manière unilatérale par l'employeur, une garantie salariale de quatre ans s'applique. Ceci est valable indépendamment de l'âge, soit également pour les personnes atteignant 55 ans le jour du transfert ou ayant déjà dépassé cet âge. Cette règle vaut pour tous les collaborateurs transférables, exception faite de ceux dont la fonction correspond à une classe de salaire allant de 35 à 38. Si ces derniers se voient attribuer une fonction dont la classe salariale est inférieure, la garantie de salaire s'applique, mais pas au-delà du montant maximal de la classe salariale 34. Pour les employés non-transférables des services généraux, les règles relatives aux droits acquis de l'OPers s'appliquent. La garantie d'acquis salarial se réfère au salaire effectif et non à la classe salariale. Tant que le salaire de ces collaborateurs dépasse le montant maximum de la classe salariale contractuelle, un développement salarial basé sur la performance ainsi que les mesures salariales qui compensent le renchérissement ou une augmentation de salaire réelle sont exclus.

Cette réglementation de la garantie de l'acquis salarial dans le nouveau système est judicieuse en termes aussi bien de politique du personnel que de politique financière, car elle tient compte des spécificités de la discipline des transferts dans un système de rémunération fonctionnel sans mettre à mal le cadre financier.

Lors de la phase de détail du projet, d'autres mesures de compensation seront définies, afin de tenir compte des situations difficiles non imputables à une faute du collaborateur, des effets de seuil et des diminutions de salaire d'une certaine importance. Comme elles ne s'appliqueront que dans des cas particuliers, ces mesures n'auront pratiquement pas de conséquences financières. En même temps que ces mesures, on définira les conditions-cadres de leur application.

Enfin, il s'agira également, lors de la phase de détail, de compléter et de préciser le calcul des coûts de la réglementation du nouveau système, compte tenu de la classe de salaire qui sera attribuée à chaque poste.

7.2 Solutions envisageables et calculs concernant la transition

S'il a lieu, le passage de l'actuel système de rémunération semi-fonctionnel à un système fonctionnel s'accompagnera de divers changements. Il y aura notamment de nouvelles règles du jeu, auxquelles l'organisation et les collaborateurs devront s'habituer, ainsi que des répercussions sur les salaires d'une partie des collaborateurs.

La phase de transition devra être conçue de manière à offrir un soutien aux collaborateurs pour lesquels le changement de système aura des conséquences négatives. Ceux, au contraire, pour qui le changement n'aura pas de conséquences négatives pourront passer au nouveau système sans mesures de transition spéciales.

Le moment du changement de système par rapport au cycle de transfert des membres du personnel de carrière jouera également un rôle essentiel. La rotation des collaborateurs de carrière intervient en principe tous les quatre ans. Sous le système actuel, ils posent leur candidature à des postes dont ils connaissent la bande de fonction, mais non la classe de salaire qui leur est attribuée au sein de la bande de fonction. Il se peut donc que la classe de salaire attribuée au nouveau poste ne soit pas la même que celle attribuée à l'ancien, même si la bande de fonction ne change pas. Si le nouveau système est adopté, il faudra tenir compte de cette situation. Il est donc proposé qu'il n'y ait pas de rétrogradation avant le premier transfert après le jour de référence, à partir duquel le collaborateur posera sa candidature en connaissant la classe de salaire du poste mis au concours.

Une autre option serait de mettre tous les postes de carrière au concours en même temps, après l'entrée en vigueur du nouveau système. Tous les collaborateurs pourraient ainsi poser leur candidature simultanément et en connaissant la classe de salaire attribuée aux postes concernés. Toutefois, du point de vue de l'organisation, cette option consistant à mettre tous les postes au concours simultanément est moins judicieuse et moins durable et, partant, guère souhaitable. Elle occasionnerait en outre une plus grande charge de travail, pour une utilité moindre. Elle a donc été écartée.

Afin que la phase de transition soit aussi brève que possible, il est recommandé, lors de la dernière mise au concours annuelle *précédant* le changement de système (soit environ sept mois avant), de proposer tous les postes en indiquant déjà leur classe de salaire, de manière à ce que les collaborateurs concernés par un transfert puissent poser leur candidature en connaissant les règles du nouveau système, ainsi que la classe de salaire attribuée aux postes. Si l'on attendait la première mise au concours *suyvant* l'adoption du nouveau système pour le faire, cela prolongerait (inutilement) la phase de transition d'un an.

La discipline des transferts a notamment pour particularité que les collaborateurs ne décident pas eux-mêmes du moment où ils vont poser leur candidature à leur prochain poste. C'est le cycle de transfert qui est déterminant à cet égard et qui fait qu'ils doivent libérer leur poste généralement après trois ans, en vue de la mise au concours et du processus de transfert de l'année suivante. Or, dans le système actuel, il y a des années où le « marché » offre davantage de postes dans une catégorie donnée que dans d'autres catégories. Si à cela s'ajoute la connaissance de la classe de salaire, ce phénomène fera figure de critère essentiel et jouera un rôle déterminant en matière d'égalité des chances dans le processus de transfert. L'organisation devra donc veiller à assurer un certain équilibre entre les classes de salaire des postes mis au concours et celles des collaborateurs devant être transférés. Il va cependant de soi que le marché influe jusqu'à un certain point et que par

« équilibre », il ne faut pas entendre ici une correspondance parfaite entre le nombre de postes mis au concours et le nombre de candidats par classe de salaire. Un léger écart devra donc être considéré comme normal et supportable.

Au terme de la phase de transition, la classe de salaire de chaque personne coïncidera avec celle de son poste (sauf en cas de garantie de l'acquis salarial selon les règles du nouveau système). Il en résultera que, lors de chaque mise au concours annuelle, le nombre de postes et le nombre de personnes sur le marché par classe de salaire seront automatiquement les mêmes. Cette adéquation entre le nombre de postes et celui des candidats par classe de salaire lors de la mise au concours annuelle ne signifie toutefois pas que tout se déroulera sans difficultés, d'autant moins que la répartition des postes par classe de salaire entre le réseau externe et la centrale varie parfois fortement et que l'organisation doit veiller à ce que les collaborateurs passent du premier à la seconde ou inversement avec une certaine fréquence.

En raison des pratiques de promotion de ces dernières années – dépendantes du système –, il y a aujourd'hui disproportion entre le nombre de postes disponibles et le nombre de collaborateurs dans les classes de salaire clés. Cela concerne environ 250 personnes. Les causes de cette situation sont inhérentes au système et ne sont nullement imputables aux collaborateurs. C'est pourquoi il y aura lieu d'appliquer pendant la phase de transition des mesures de compensation axées sur le moyen terme et visant à faire progressivement redescendre les collaborateurs concernés dans des classes de salaire inférieures, où les postes disponibles sont en nombre suffisant.

Les réflexions synthétisées ci-dessus sont à la base des chapitres qui suivent et de la proposition de réglementation de la phase de transition.

7.2.1 Phase de transition : principes et proposition de réglementation

La conception de la phase de transition doit reposer sur un certain nombre de principes fondamentaux, servant de lignes directrices aux solutions à mettre en œuvre. Ces principes sont les suivants :

- égalité des chances pour toutes les catégories de personnel concernées lors du passage au nouveau système ;
- présentation des nouvelles perspectives ouvertes par le changement de système ;
- égalité de traitement des personnes se trouvant dans des situations comparables ;
- transition légale vers le nouveau système au jour de référence (pas de bases légales parallèles) ;
- règles claires et précises pendant la phase de transition et pour la génération de transition, sans marge d'interprétation possible ;
- communication claire, transparente et régulière ;
- dialogue ouvert avec les collaborateurs concernés sur les possibilités et les limites de la phase de transition ;
- prévisibilité de la sécurité et des risques salariaux (p. ex. garantie de l'acquis salarial) ;
- mesures de soutien en fonction du type de besoins (p. ex. mesures de développement ciblées en vue de l'exercice de nouvelles fonctions).

Si le nouveau système est adopté, les délais de congé des collaborateurs concernés devront être respectés. Cela signifie que chaque collaborateur devra être informé à temps – compte tenu de la date prévue du changement de système – de la classe de salaire attribuée à son poste, de manière à ce qu'il sache si elle correspond à sa classe de salaire actuelle.

La phase de transition débutera le jour même du changement de système et s'achèvera, pour la plupart des collaborateurs, au plus tard après le premier transfert qui suivra, car il y aura suffisamment de postes disponibles assortis d'une classe de salaire inférieure d'une ou deux classes au plus par rapport à celle qui était attribuée à leur poste dans l'actuel système de carrière et de rémunération. Dans cette section sont décrites les modalités de garantie de l'acquis salarial pendant la phase de transition. Pour les collaborateurs déjà sortis de la phase de transition, les modalités de garantie de l'acquis salarial seront celles décrites au chapitre 7.1.

Lors de la dernière mise au concours annuelle précédant le jour de référence, les postes seront déjà proposés avec l'indication de leur classe de salaire conforme au système fonctionnel, de manière à ce que les collaborateurs puissent poser leur candidature en connaissant les nouvelles classes de salaire attribuées aux postes.

Au-delà des coûts qu'elle occasionnera, la phase de transition revêt une importance capitale pour l'acceptation du nouveau système par les collaborateurs concernés.

Nous appuyant sur l'OPers, nous proposons d'appliquer, pendant la phase de transition, une garantie de l'acquis salarial à partir de 55 ans. Les coûts qui en résulteront seront à leur maximum au début de la phase de transition, puis iront chaque année décroissant, au fur et à mesure que les collaborateurs âgés de 55 ans ou plus au moment du changement de système prendront leur retraite. Rappelons en outre que l'estimation des coûts de la réglementation transitoire proposée dépend également de facteurs externes, en particulier de la planification et de la politique des affectations.

Au jour du changement de système (prévu : 1.1.2019)

- Les collaborateurs travaillant dans une classe de salaire supérieure à celle d'après laquelle ils sont rémunérés bénéficieront dès le jour de référence du salaire et de la classe de salaire correspondant à leur poste.
- Les collaborateurs travaillant dans une classe de salaire inférieure à celle d'après laquelle ils sont rémunérés conserveront leur ancien salaire, à titre de garantie de l'acquis salarial, jusqu'à leur prochain transfert, mais au plus pendant 3 ans et demi¹⁵.
- Pour les collaborateurs à partir de 55 ans, la garantie de l'acquis salarial sera conforme à celle prévue dans l'OPers.

Lors du premier transfert après le changement de système

- Les collaborateurs ont connaissance des classes de salaire attribuées aux postes mis au concours et posent leur candidature en conséquence.
- Si le collaborateur est affecté à un poste dont la classe de salaire ne correspond pas à la sienne, une garantie de l'acquis salarial s'appliquera de manière dégressive pendant quatre ans (les deux premières années : sur le salaire antérieur au changement de système ; les deux années suivantes : au plus sur le maximum de la classe de salaire directement inférieure [CS-1] à celle du collaborateur avant le changement de système). Ce plafonnement de la garantie de salaire au maximum de la CS-1 présente également l'avantage de permettre aux collaborateurs qui devront passer à des classes de salaire inférieures à moyen ou long terme de le faire de manière progressive.

À partir du deuxième transfert suivant le changement de système, les règles du nouveau système s'appliqueront, pour autant que le collaborateur ait déjà atteint la classe de salaire dans laquelle sa fonction est rangée ; si ce n'est pas le cas, le deuxième transfert sera régi par les mêmes règles que le premier.

Des conditions-cadres ainsi que des mesures de compensation complémentaires seront définies lors de la phase de détail du projet, afin de tenir compte des situations difficiles non imputables à une faute du collaborateur, des effets de seuil et des diminutions de salaire d'une certaine importance.

Coûts prévus (non linéaires) de la phase de transition sur sept ans : 24.8 millions de francs¹⁶

Mesures de compensation complémentaires

Des mesures de compensation complémentaires seront nécessaires pour tenir compte des situations difficiles non imputables à une faute du collaborateur ainsi que des diminutions de salaire d'une certaine importance. Ces mesures s'appliqueront principalement aux collaborateurs jusqu'à la classe de salaire 20 incluse, car le changement de système pourra leur faire subir, selon les circonstances, des diminutions de salaire atteignant 10%. Pourront être concernés en particulier les collaborateurs

¹⁵ En cas de prolongation de l'affectation, la garantie de l'acquis salarial ne s'appliquera pas pendant l'année supplémentaire.

¹⁶ Commentaire : coûts de la transition par année après le changement de système:

1^{er} et 2^e année : 4,9 millions de francs par année.

3^e et 4^e année : 4,2 millions de francs par année.

5^e et 6^e année : 2,4 millions de francs par année.

7^e année : 1.8 million de francs par année.

En comparaison, les coûts pour la transition selon un scénario avec une garantie de l'acquis salarial de quatre ans (donc non dégressive) s'élèveraient à 30.7 millions de francs et la durée de la phase transitoire serait ainsi prolongée.

qui suivent actuellement la carrière consulaire dans la bande de fonction consulaire 1 et qui intégrerons les services généraux transférables en dehors de l'ancienne carrière. Il s'agit en l'occurrence d'une catégorie de collaborateurs qui ont atteint leur classe de salaire dans le système de carrière depuis longtemps et qui risquent, en raison du changement de système, de voir la fonction qu'ils exercent rangée dans une classe inférieure sans que leurs tâches ne changent pour autant. Étant donné que le DFAE ne sera pas à même d'offrir suffisamment de postes assortis des classes de salaire concernées, ni de proposer des mesures de développement appropriées, il y aura lieu de prévoir des mesures de compensation complémentaires sous la forme de règles de garantie de l'acquis salarial :

- les collaborateurs classés dans la bande de fonction 1 (classes de salaire 14 à 20) de la carrière consulaire bénéficieront d'une garantie de l'acquis salarial ;
- la garantie de l'acquis salarial des collaborateurs rangés dans la classe de salaire 20 ou plus au moment du changement de système ne devra pas être réduite à un niveau inférieur au maximum de la classe de salaire 20.

Coûts prévus (non linéaires) pendant les dix ans suivant le changement de système : 0,4 million CHF par année.

Étant donné que les collaborateurs consulaires concernés classés dans l'actuelle bande de fonction 1 ne seront pas tous à la retraite à la fin de la phase de transition, le maintien de la garantie de l'acquis salarial jusqu'à la retraite occasionnera encore des coûts (non linéaires) d'environ 0,3 million de francs par année pendant dix ans supplémentaires (2029 - 2038). Ce montant correspond à un maximum. Les conditions-cadres des mesures de compensation ci-dessus seront définies lors de la phase de détail du projet. Dans le même temps, le DFAE cherchera également comment promouvoir ces collaborateurs de manière ciblée, afin qu'ils puissent remplir d'autres tâches plus exigeantes relevant du système de carrière fonctionnel et correspondant à leur salaire effectif.

7.2.2 Changement de système : ressources humaines nécessaires, coûts du projet et durée de réalisation

Dans le nouveau système fonctionnel, le système de promotion n'aura plus guère de sens, dans la mesure où le salaire dépendra directement de la fonction exercée¹⁷. Toutefois, au-delà des charges salariales dans le système fonctionnel calculées sur la base des évaluations de poste, il faut tenir compte également de certains coûts liés aux processus du personnel.

Le processus de promotion actuel repose sur l'évaluation de l'aptitude du collaborateur, déterminée à l'aide de trois instruments : la conduite par objectifs (*Management by Objectives*, MbO), l'évaluation du potentiel et les assessments effectués tout au long de la carrière. Si l'on part du principe que le processus MbO sera toujours pertinent dans le nouveau système et que l'évaluation du potentiel continuera d'être utilisée, même sous une forme légèrement modifiée, les changements en termes de coûts concerneront principalement les assessments. Pour l'accession aux postes de cadres supérieurs, on se servira à l'avenir également d'une évaluation de ce genre. Toutefois, au niveau et à la place du premier cycle d'évaluation globale de la carrière (AC consulaire 1, AC diplomatique 1), on aura recours à un programme de détection du potentiel de conduite.

Les coûts annuels moyens qui seront économisés grâce à la suppression du premier cycle d'assessments correspondront, grosso modo, aux coûts qu'occasionnera l'exécution, selon une fréquence trisannuelle par profil métier, du programme *Management Development* (actuellement au stade d'ébauche)¹⁸. Une exécution plus fréquente entraînerait des coûts supplémentaires. La planification et l'exécution de ce programme mobiliseront les ressources en personnel actuellement affectées aux commissions de promotion. Pour clarifier dans le détail toutes les questions ouvertes et définir les processus et les instruments nécessaires jusqu'à la mise en œuvre du nouveau système, il faudra compter avec au moins un équivalent plein temps (EPT) supplémentaire (150 000 francs par année jusqu'à fin 2019). La situation devrait ensuite se stabiliser.

¹⁷ Cf. l'avis du Conseil fédéral du 18 mai 2016 sur le rapport de la CdG-E, recommandation 4.

¹⁸ Chaque cycle durera deux ans, auxquels il faut ajouter un an pour la présélection et la sélection des quelque quinze candidats.

Offrir aux personnes concernées un conseil professionnel sur la nouvelle orientation de leur carrière sera une condition essentielle de la réussite du changement de système proposé. Pour la phase d'élaboration des processus dans ce domaine et pour la coordination entre toutes les parties impliquées, il faudra aussi envisager un EPT supplémentaire (à partir de la décision préliminaire jusqu'à fin 2017 : env. 80 000 francs). De plus, dans la perspective d'une adoption du nouveau système en 2019, le processus de transfert devra avoir lieu conformément au nouveau modèle dès 2018, ce qui signifie que les coûts des activités de conseil devront déjà être pleinement assumés. Il faudra donc prévoir pour l'exécution de ces tâches deux EPT permanents supplémentaires (300 000 francs par année) dès 2018.

Lors de la phase de détail du projet, il faudra établir un descriptif complet de chaque poste du réseau externe soumis à la discipline des transferts et lui attribuer une classe de salaire. Cette tâche ne pourra pas être assurée avec les ressources actuellement à disposition. Un EPT supplémentaire au minimum sera donc nécessaire en 2017 (descriptifs de poste et calcul des années d'expérience : 120 000 francs) et en 2018 (travaux d'intégration des nouveaux paramètres dans les systèmes techniques : 120 000 francs).

Les modifications des bases légales qui interviendront lors de la phase de détail, ainsi que la préparation de la mise en œuvre en 2017 et 2018 occasionneront un surcroît de travail pour le Service juridique. Par ailleurs, les limites du nouveau système, pendant notamment les premières années d'application, seront sondées moyennant l'ouverture de procédures juridiques. Il faut donc compter avec une nette augmentation des charges du Service juridique pendant les quatre premières années au moins (2019 - 2022). Nous estimons les besoins supplémentaires de 2017 à 2022 à 250 000 francs par année.

Le changement de système devrait entraîner des charges de personnel supplémentaires de 3,77 millions de francs¹⁹ au total, soit de 3.17 millions de francs si l'on compte à partir de 2018.

7.3 Avis et recommandation

Le DFAE estime possible, pour la phase de transition comme pour la mise en œuvre définitive du système de carrière et de rémunération fonctionnel, de définir une approche qui tienne compte aussi bien de la faisabilité pour l'organisation que des besoins légitimes des collaborateurs transférables.

Il convient cependant de ne pas sous-estimer les exigences auxquelles l'organisation de projet devra faire face durant les phases de préparation et de mise en œuvre du nouveau système. Pour que le projet aboutisse, il faudra que les ressources qualitatives nécessaires au bon déroulement de ces deux phases soient mises à disposition en suffisance, comme indiqué plus haut. Le service Conseil RH est en outre appelé à assumer une responsabilité majeure dans la mise en œuvre du nouveau système. C'est pourquoi il devra être doté des compétences et du personnel proposés ci-dessus, afin que les collaborateurs transférables du DFAE se sentent efficacement soutenus pendant la phase de transition.

8. Avis

Le DFAE arrive à la conclusion que l'adoption d'un système de carrière et de rémunération fondé sur la fonction occupée et axé systématiquement sur les compétences, pour tous les profils métiers, est judicieuse. Du point de vue de l'organisation, il en résultera une augmentation de la flexibilité nécessaire pour faire face aux défis à venir, ce qui permettra également de réagir avec davantage de souplesse aux diverses priorités de la politique extérieure. Pour les collaborateurs, un nouveau système fonctionnel d'évolution professionnelle devrait avoir, à long terme, un impact positif sur leur motivation. Ils pourront en outre participer plus activement qu'aujourd'hui à l'aménagement de leur parcours professionnel. À cet effet, il incombera à l'organisation de mettre à leur disposition un cadre d'orientation transparent et de leur proposer un service de conseil de qualité. La discipline des transferts devant être maintenue, les décisions de transfert gagneront encore en importance dans le nouveau système fonctionnel. Elles devront être prises dans un cadre garant de leur transparence et de leur bien-fondé, ainsi que de l'égalité des chances.

¹⁹ Coûts par année : 2017 : 600 000 francs ; 2018 : 820 000 francs ; 2019 : 700 000 francs ; 2020 : 550 000 francs ; 2021 : 550 000 francs ; 2022 : 550 000 francs ; dès 2023 : 300 000 francs par année.

L'examen du changement proposé a porté également sur la question de la faisabilité financière. Le présent rapport propose à cet égard, pour la phase de transition, des solutions certes exigeantes, mais praticables. Les coûts de cette phase grèveront les finances du DFAE de manière dégressive pendant sept ans environ.

Les ressources supplémentaires nécessaires pendant les phases de préparation et de mise en œuvre et les coûts qu'elles occasionneront sont également estimés dans le présent rapport. Ces estimations sont à prendre au sérieux, si l'on veut s'assurer du succès du changement. Il s'agit en majeure partie de coûts supplémentaires transitoires, et non de coûts permanents inhérents au nouveau système.

Au terme de son examen du projet, le DFAE arrive à la conclusion que l'adoption d'un système de carrière et de rémunération fondé sur la fonction occupée est judicieuse pour toutes les catégories de personnel actuellement soumises à la discipline des transferts. Il recommande de prendre une décision claire en faveur du changement de système, des mesures d'accompagnement proposées et de la prise en compte systématique des compétences, lesquelles doivent encore être précisées en vue du changement. Enfin, il considère que la faisabilité financière du projet est établie, pour autant que les ressources nécessaires pendant la phase de transition soient mises à disposition, ce qui serait dans l'intérêt de la Confédération, vu les résultats escomptés à long terme.