

La loi révisée sur le personnel de la Confédération entre en vigueur en juillet

La concertation a permis d'écarter certains dangers. Pas tous.

François Nusbaum

Entrée en vigueur en 2001, la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers) entraînait l'abolition du statut de fonctionnaire. Dès 2005, Hans-Rudolf Merz lançait déjà la révision de cette loi. Précipitation et mauvais départ: il l'engageait sans stratégie et, surtout, sans y associer les représentant-e-s du personnel. Ce qui fut corrigé, suite à une intervention d'une commission de gestion parlementaire. Revirement bienvenu: si le projet soumis aux Chambres n'a pas, lors des débats, subi de gros chambardements, c'est qu'il portait d'emblée la marque de cette concertation préalable.



Le partenariat social ayant prévalu, on doit en général en assumer les résultats, qui sont faits de compromis et de concessions. La version définitive, adoptée en décembre dernier, a donc été jugée «acceptable» par l'APC, représentée au sein de la Communauté de négociation du personnel de la Confédération (CNPC). Mais il y a quelques couleuvres à avaler. L'APC ne voulait pas de cette révision, qui a été imposée au nom d'une «modernisation» des rapports de travail – c'est-à-dire d'une libéralisation élargissant la marge de manœuvre de l'employeur.

Tour d'horizon, au moment de la mise en vigueur de la révision (1^{er} juillet, sauf pour les mesures liées au temps de travail, reportées au 1^{er} janvier 2014).

«Halte aux privilèges! Les employés de la Confédération doivent être soumis aux dispositions minimales du Code des obligations», clamait l'UDC zurichois Hans Fehr lors du débat d'entrée en matière du Conseil national sur la révision de la LPers. Son collègue Christoph Blocher s'est montré encore plus tranchant: «Autrefois, le personnel fédéral avait des droits et des obligations; aujourd'hui, il n'a plus que des droits.» Leurs proposi-

tions ont été balayées: dans le service public, une loi spécifique est nécessaire pour garantir la légalité des rapports. Et la loyauté et l'indépendance des employé-e-s ne sont possibles qu'avec la garantie que l'employeur (l'Etat) respecte les principes d'égalité, de proportionnalité et d'absence d'arbitraire.

Ce danger écarté, la révision de la LPers reste quand même, pour le Département fédéral des finances (DFP, où se trouve l'Office du personnel), «une modernisation des rapports de travail» qui permet de les «rapprocher davantage du Code des obligations». En concurrence avec d'autres employeurs, la Confédération assouplit donc un certain nombre de ses contraintes, dans un souci d'«efficacité accrue» de l'Administration fédérale.

Là où ça fait mal

Parmi les décisions prises, il y a celles qui «font le plus mal», selon les termes de Maria Bernasconi, conseillère nationale et secrétaire générale de l'Association du personnel de la Confédération (APC). Parmi elles, la suspension d'une décision de licenciement lorsqu'il y a recours. Cet effet suspensif, accordé jusqu'ici de manière générale, ne le sera dorénavant «que si l'instance de recours l'ordonne, d'office ou sur demande d'une des parties». La décision revient donc à un juge du Tribunal administratif fédéral (TAF) – qui devient d'ailleurs la première instance de recours, les instances internes étant supprimées.

Autre disposition contre laquelle l'APC s'est battue sans succès: les conditions de réintégration d'une personne licenciée à tort. La réintégration n'intervient qu'en cas de licenciement jugé «abusif». C'est-à-dire si l'employé-e est victime de discrimination, si on lui reproche son activité syndicale, s'il s'agit d'une femme enceinte ou s'il a, de bonne foi, dénoncé des irrégularités ou des infractions au sein du service («whistleblowing» en anglais).

Assouplir peut signifier affaiblir

En revanche, il n'y a pas de droit à la réintégration si le licenciement est simplement jugé non valable ou «illicite»: l'affaire se règle par le versement d'une indemnité (en général entre six et douze mois de salaire). Et

si le licenciement intervient sans qu'il y ait faute de l'employé-e, l'employeur doit la ou le «soutenir dans sa transition professionnelle» et, dans certains cas (âge, profession rare), lui verser une indemnité (entre un et douze mois de salaire, selon les cas).

Il y a là une réduction claire de la protection des employé-e-s. Le DFP, lui, estime qu'en renonçant à l'obligation de réintégrer, on ouvre le champ des possibilités, on peut «éviter de prolonger des situations difficiles» et «repourvoir le poste plus rapidement». Reste l'ensemble des cas où la Confédération peut invoquer des «motifs objectivement suffisants» de résiliation, qu'il s'agisse d'un manque d'aptitude de la part de l'employé-e ou d'impératifs économiques. La liste n'est plus exhaustive.

Déplacements abrupts possibles

Une disposition qui laisse très sceptique l'APC est celle qui permet à l'employeur de changer d'affectation un-e employé-e pour une durée d'un an, sans changement de contrat et sans planification préalable. Si la décision est prise dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation, il peut s'agir d'un changement d'unité, de fonction, de domaine d'activité ou même de lieu de travail. Et ceci sans délai d'annonce imposé. Pour Maria Bernasconi, c'est une disposition «hostile à la famille: lorsque les deux parents ont une activité lucrative, il leur sera beaucoup plus difficile de s'organiser au quotidien».

A noter que les contrats de travail de durée déterminée ne peuvent plus être établis sur cinq ans comme aujourd'hui, mais sur trois. Des exceptions sont toutefois possibles. Par exemple dans le cas de projets de recherche des Ecoles polytechniques fédérales, qui peuvent s'étaler sur davantage de temps.

Pour clore la «liste négative», on relèvera que la nouvelle loi raccourcit les délais de résiliation: sept jours durant la période d'essai, deux mois durant la première année, trois mois jusqu'à la dixième année, quatre mois ensuite. Ces délais vont jusqu'à six mois pour les professions dites «de monopole» (par exemple gardes-frontières). Commentaire du DFP: c'est une plus grande souplesse pour les deux parties, qui peuvent réagir plus rapidement. Cela vaut pour l'employeur mais aussi, dit-il, pour un-e

Temps de travail simplifié

Les nouveautés au chapitre du temps de travail n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2014. En règle générale, la durée moyenne de travail hebdomadaire est de 41,5 heures, sans incitation à «travailler plus pour gagner plus». Ni l'Office du personnel, ni l'APC ne souhaitaient d'ailleurs une telle évolution.

Par rapport à la loi actuelle, le droit aux vacances est augmenté d'une semaine: six semaines avant l'âge de 20 ans, cinq entre 20 et 50 ans, six entre 50 et 60 ans, sept au-delà. Les jours fériés sont au nombre de dix: nouvel an et 2 janvier, vendredi saint, lundi de Pâques, Ascension, lundi de Pentecôte, 1^{er} Août, Noël et 26 décembre, les 24 et 31 décembre étant des demi-jours fériés. Si un jour férié tombe sur un week-end, il n'est pas récupérable.

Les modèles d'horaire de travail seront en principe de deux types: l'horaire annuel et l'horaire basé sur la confiance. Le second est obligatoire pour les classes de traitement 30 à 38, facultatif pour les classes 24 à 29. La possibilité subsiste de conserver l'horaire mobile, mais le nombre de menus passe de douze à cinq (les plus utilisés). L'horaire fondé sur la confiance donne droit à une compensation de 6% du salaire annuel ou, à titre exceptionnel, dix jours de congé ou une bonification de 100 heures sur un compte pour congé sabbatique.



© Photo: Parlement

employé-e démissionnaire qui veut occuper au plus vite son nouvel emploi.

La famille globalement gagnante

Et du côté positif? Les changements les plus appréciables concernent la famille. Le congé parental, même s'il existe déjà dans les faits, bénéficie désormais d'une base légale claire: après une naissance ou une adoption, les parents peuvent réduire leur taux d'occupation de 20%, pour autant que

le taux résultant ne soit pas inférieur à 60%. La demande doit être formulée avant l'échéance d'un an après l'événement.

Pour les pères, le congé paternité passe de cinq à dix jours, à prendre dans l'année (actuellement six mois) suivant la naissance ou l'adoption. C'est là une avancée qu'il convient de saluer. En revanche, le mariage (ou l'enregistrement d'un partenariat) ne donne plus droit qu'à un jour de

congé, au lieu de six. On est donc prié de faire la fête avec modération, à moins qu'on bénéficie d'une excellente capacité de récupération...

Les mères sous pression

Les absences imprévues pour soins à des proches (en particulier à un enfant malade) ont donné lieu à des négociations serrées. L'Office du personnel voulait limiter le congé à deux jours par mois. Difficile de justifier une telle limitation, ces cas étant par nature imprévisibles. L'APC, elle, proposait un congé par événement, de trois jours. Le compromis s'est arrêté à deux jours. Précisons que ce droit couvre les premiers soins apportés directement par l'employé-e et, ce qui n'est pas toujours une mince affaire, l'organisation des soins ultérieurs (proches, soignant-e-s, etc.).

On notera par ailleurs qu'en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident, l'employé-e est protégé-e contre le licenciement pendant deux ans. Mais s'il ou elle refuse de collaborer aux mesures de réadaptation ordonnées médicalement, le contrat peut être résilié avant ce terme. En cas de capacité réduite, le salaire peut être diminué pour un même temps de travail ou, à l'inverse, le temps de travail réduit pour un même salaire.

«Allocation de crise» pour les personnes à la retraite

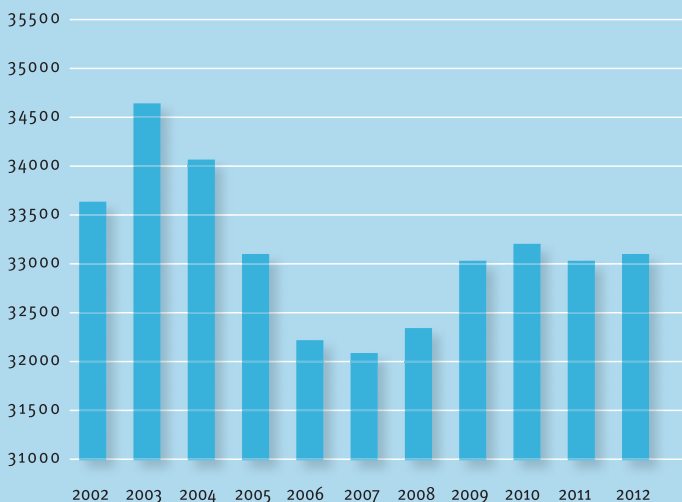
Eléments positifs également au chapitre de la prévoyance. La possibilité de déroger à la règle de parité des cotisations (l'employé-e verse moins que l'employeur) vaut pour tous les assuré-e-s, quelle que soit leur classe d'âge. En outre, une nouvelle disposition, réclamée par l'APC, prévoit la situation où la caisse de pension n'est pas en mesure d'adapter les rentes au renchérissement: l'employeur peut décider de les adapter ou de verser une allocation unique, à sa charge. Les bénéficiaires de cette mesure sont les ancien-ne-s employé-e-s de la Confédération (rentiers et rentières), dont le pouvoir d'achat baisserait en raison d'une récession, d'une forte inflation ou d'un problème de solvabilité de la caisse.

Signalons quelques autres nouveautés. On abandonne le «salaire négatif», à l'encontre des employé-e-s dont l'évaluation aboutit à la note 2 durant trois années consécutives: ils ou elles continueront de bénéficier des hausses usuelles de salaires, jusqu'au maximum de leur classe de traitement. Quant aux employé-e-s appelé-e-s à exercer leur suppléance, ils ou elles verront leur salaire augmenter en règle générale d'une classe, mais pas jusqu'à la classe du supérieur qu'ils ou elles remplacent – et pas non plus s'ils ou elles ne doivent pas assumer des tâches de conduite du personnel. Enfin, le fait d'assurer une permanence (soir, week-end) sera moins rétribué, lorsqu'il s'agit uniquement d'être atteignable par téléphone.

Quand Flavio Cotti rêvait

Petite note encourageante: la loi révisée ne se borne plus à assurer une représentation équitable des communautés linguistiques et à encourager le plurilinguisme. Elle attend des cadres supérieurs qu'ils ou elles aient une connaissance active de deux langues nationales et une connaissance passive d'une troisième langue. C'est un peu ce dont rêvait le conseiller fédéral Flavio Cotti il y a 25 ans, mais il pensait à l'ensemble de la population suisse...

Evolution des effectifs du personnel de l'Administration fédérale (2002–2012)



Source: OFPER



Eveline Widmer-Schlumpf, conseillère fédérale



Maria Bernasconi, secrétaire générale de l'APC

Débat contradictoire sur la révision du droit du personnel fédéral

Etes-vous satisfaite de la révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) et de ses ordonnances?

L'objectif suprême de notre politique du personnel est d'employer et de fidéliser des collaboratrices et collaborateurs compétents afin d'assurer le bon fonctionnement de l'Administration fédérale. La révision du droit du personnel de la Confédération permet d'atteindre cet objectif. Les adaptations apportent davantage de flexibilité et offrent plus de marge au manœuvre aux différents échelons hiérarchiques. L'Administration fédérale est et demeure un employeur très intéressant. Dans le domaine de la conciliation vie familiale et vie professionnelle, elle a franchi un nouveau pas important, montrant la voie à suivre. Si vous interrogez les forces de travail de demain, c'est exactement à ce genre de choses qu'elles font attention lorsqu'elles cherchent un emploi.

Les associations du personnel n'ont pas demandé de révision du droit du personnel de la Confédération. Au contraire, elles ont trouvé qu'une révision après un peu plus de dix ans était prématurée. Surtout, elles savaient que la majorité du Parlement était favorable à un affaiblissement de la protection contre les licenciements. Souvent, une «plus grande flexibilité» et une «marge de manœuvre élargie» pour l'employeur vont de pair avec une moindre protection des travailleuses et travailleurs. Heureusement, nous avons pu empêcher le pire. Au Parlement, plusieurs voix s'étaient élevées, notamment dans les rangs de l'UDC, pour demander de ne plus adopter de loi mais d'appliquer le Code des obligations. Le résultat final est clairement un compromis. Nous avons dû avaler des couleuvres, mais nous ne nions pas qu'il y a aussi des améliorations, notamment dans le domaine de la conciliation entre famille et profession.

Et le partenariat social pendant le processus de révision, comment l'avez-vous vécu?

Nous avons pu poser le partenariat social sur une nouvelle base. Avec la relance de la révision suite à l'adoption de la stratégie du personnel, nous avons entamé des négociations. Au terme d'une première phase difficile, des solutions consensuelles ont pu être trouvées dans la deuxième phase. Ces négociations et leur résultat final ont été la clé du succès: le Parlement a donné son feu vert au projet de révision sans demander de grandes modifications.

Le partenariat social fonctionne à nouveau depuis l'arrivée d'Eveline Widmer-Schlumpf. Contrairement à ce qui était le cas avec son prédécesseur, le conseiller fédéral Rudolf Merz, nous avons pu mener de vraies négociations, et la cheffe du département a défendu le droit du personnel au sein du Conseil fédéral. J'ai apprécié le fait qu'elle ait rappelé que la loi sur le personnel de la Confédération est une des plus libérales au monde. Nous voulons aussi lutter ensemble contre les préjugés à l'égard des employé-e-s de l'Etat.

On parle de loi sur le personnel «plus moderne». Qu'est-ce à dire?

Il s'agissait de battre en brèche certains préjugés par rapport à l'Administration fédérale et son personnel. L'Administration fédérale est une entreprise de services moderne où la performance compte et qui n'a pas besoin de se démarquer de l'économie privée en matière de conditions de travail. C'est pourquoi le droit du personnel de la Confédération continue de se rapprocher du droit des obligations. La révision doit aussi aller de pair avec une évolution de la culture d'entreprise.

Souvent, le terme «modernisation» est utilisé pour masquer des dérèglements et des péjorations des conditions de travail. On oublie parfois que ces conditions étaient exécrables au 19^e siècle et qu'elles ont été améliorées au 20^e siècle grâce à l'engagement des associations de travailleuses et travailleurs. Pour nous, une législation du personnel moderne est une législation qui place le personnel au centre de l'intérêt et qui lui assure la protection nécessaire. Par ailleurs, la Confédération se doit d'être un employeur progressiste en raison de son rôle de modèle et d'éclaireur pour les autres employeurs.

La révision aura-t-elle des effets négatifs sur les conditions de travail du personnel fédéral? Si oui, lesquels, pourquoi et dans quels domaines?

Notre but est d'offrir de bonnes conditions de travail aux personnes qui travaillent chez nous. Et ces conditions sont encore et toujours plus avantageuses que la moyenne. Les adaptations de la réglementation relative à la dissolution des rapports de travail doivent être comprises dans le contexte économique général. La stratégie concernant le personnel vise à augmenter la compétitivité de l'Administration fédérale. Les supérieurs doivent avoir la possibilité de se séparer de collaboratrices ou collaborateurs qui ne fournissent pas les prestations requises.

Oui, nous avons dû céder sur deux pis-aller: la moindre protection contre les licenciements et la suppression générale de l'effet suspensif des recours. Nous avons bataillé au Parlement, mais sans succès. Dès lors, nous devons assister nos membres qui feraient l'objet d'un licenciement et n'hésiterons pas, en cas de doute, à dénoncer des mesures injustes. Rappelons que dans la première mouture du projet de révision, il était prévu de supprimer purement et simplement la mention des motifs de licenciement. Cela, nous avons quand même pu l'empêcher.

Et les effets positifs?

La révision amène toute une série d'améliorations pour les collaboratrices et collaborateurs. Mentionnons des délais plus courts pour les périodes d'essai, la suppression de la réduction du salaire lors de la phase d'évaluation 2, le paiement du salaire pendant deux ans en cas de maladie, la possibilité de financer les prestations de prévoyance au-delà des montants paritaires, un congé de paternité de dix jours au lieu de cinq ou le droit à une réduction du taux d'occupation de 20% au maximum après la naissance/adoption d'un enfant pour autant que ce taux ne passe pas sous le seuil des 60%.

Les améliorations concernent surtout la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ce dont nous nous réjouissons bien évidemment. Par ailleurs, grâce à notre intervention, la taxation des «salaires négatifs» est passée à la trappe – un succès à mettre sur le compte de l'APC et des associations du personnel.