Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

Collaborateurs externes de l'administration fédérale

Avis du Conseil fédéral du 12 août 2015

Prise de position de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 10 novembre 2015

Rapport

1 Introduction

Le 7 octobre 2014, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a adopté son rapport concernant le recours, par l'administration fédérale, à des collaborateurs externes, rapport dans lequel elle a adressé six recommandations au Conseil fédéral et a prié celui-ci de prendre position par écrit à ce sujet jusqu'au 31 janvier 2015. En réponse à cette demande, le Conseil fédéral a émis, le 28 janvier 2015, une première prise de position. Après avoir examiné cette dernière, la commission lui a adressé, le 24 mars 2015, un rapport succinct dans lequel elle lui a demandé de lui soumettre un nouvel avis à ce sujet, ce que le gouvernement a fait avec sa lettre du 12 août 2015 (avis). Dans le présent document, la CdG-E procède à l'appréciation de cet avis.

Dans son rapport succinct, la CdG-E a estimé qu'aucune mesure supplémentaire n'était nécessaire en ce qui concernait les recommandations 1 et 4 de son rapport du 7 octobre 2014. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'a pris position qu'au sujet des recommandations 2, 3, 5 et 6.

2 Appréciation des mesures prises

2.1 Généralités

Dans son rapport succinct, la CdG-E a prié le Conseil fédéral de se référer, dans son avis, à l'expression «collaborateurs externes» telle qu'elle est définie au ch. 1.2 de l'évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) du 10 avril 2014.

La commission salue le fait que le Conseil fédéral a notamment observé dans son avis que, lorsqu'un rapport de subordination existe, un contrat de travail ou, exceptionnellement, un contrat de location de services doit en principe être conclu, mais pas un mandat. Les directives que le Conseil fédéral a mentionnées dans ce contexte ont été adoptées le 19 août 2015. La CdG-E est d'avis que le Conseil fédéral appréhende maintenant cette thématique de manière pertinente.

2.2 Recommandation 2 (Introduction et mise en œuvre d'une procédure de contrôle)

Avec cette recommandation, la commission a notamment invité le Conseil fédéral à établir un système de contrôle permettant de surveiller le respect de la mise en œuvre de la stratégie globale sur le recours aux collaborateurs externes et d'identifier les potentiels d'économies.

Dans son rapport succinct, la commission s'est, dans l'ensemble, montrée satisfaite de la réponse du Conseil fédéral du 28 janvier 2015. Elle a toutefois prié ce dernier

de lui présenter la manière dont il s'assurait, dans sa stratégie, que les départements et les offices identifient et réalisent effectivement des économies.

Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué que l'adoption de la recommandation 2 découlait de celle de la recommandation 1. Il a précisé qu'il s'agissait non pas d'instaurer une procédure de contrôle, mais de définir puis d'introduire un processus systématique de reporting et de controlling qui crée la transparence nécessaire, ceci en s'appuyant autant que possible sur les processus en place. Le Conseil fédéral explique en outre dans son avis que les unités administratives sont en principe chargées d'assurer un emploi économe des moyens financiers dont elles disposent et d'identifier les économies potentielles en vertu de l'art. 57 de la loi sur les finances (LFC).

La commission est, dans l'ensemble, satisfaite de la réponse donnée par le Conseil fédéral, mais elle tient à relever deux points.

En ce qui concerne l'identification d'économies potentielles et leur réalisation, la CdG-E estime que le Conseil fédéral a raison de rappeler la responsabilité des unités administratives. Elle constate toutefois que le gouvernement doit in fine exercer une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale conformément à l'art. 8, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et qu'il doit par ailleurs procéder, avec les chefs de département, à une appréciation des prestations de l'administration fédérale et à un réexamen périodique des objectifs qu'ils lui ont fixés (art. 36, al. 3, LOGA). Le Conseil fédéral et les chefs de département sont donc tenus de contrôler si les unités administratives respectent effectivement leurs obligations définies à l'art. 57 LFC en matière d'économies potentielles.

En ce qui concerne la procédure de contrôle ou, plus précisément, le processus systématique de reporting et de controlling mentionné par le Conseil fédéral, la CdG-E annonce déjà qu'elle accordera une importance particulière à cet aspect dans le cadre de son contrôle de suivi.

2.3 Recommandation 3 (Clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes)

Dans son rapport du 7 octobre 2014, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à effectuer une analyse détaillée de la situation juridique et, le cas échéant, à procéder à une adaptation des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes. Elle lui a également demandé de veiller à la désignation correcte des contrats signés avec les collaborateurs externes.

Dans son rapport succinct, la commission a estimé que, contrairement à ce qu'avait affirmé le Conseil fédéral, l'art. 57 LOGA constituait une base légale suffisante uniquement pour faire appel à des personnes externes au moyen d'un mandat, mais non pour employer des collaborateurs externes. Elle a donc soulevé la question de l'opportunité de préciser les bases légales de telle sorte que l'option de la location de

services soit explicitement mentionnée dans la LOGA ou dans la loi sur le personnel de la Confédération (LPers).

Le Conseil fédéral a informé la CdG-E qu'il estimait qu'aucune base légale explicite n'était nécessaire pour les activités en question relevant de l'administration auxiliaire. Il a cependant indiqué qu'il était disposé à examiner, dès qu'il en aurait l'occasion, si une disposition régissant la conclusion de contrats de location de services devait être créée dans la LPers, étant donné que tant le personnel fédéral que les collaborateurs externes dont les services sont loués dépendent de la Confédération dans le cadre d'un rapport de subordination.

La CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'activité en question, à savoir le recours à des collaborateurs externes, relève de l'administration auxiliaire. Toutefois, comme le Conseil fédéral l'a constaté à juste titre, tant le personnel interne que les collaborateurs externes (qui se trouvent par définition dans un rapport de subordination) engagés sur la base d'un contrat de location de services sont liés à la Confédération par un rapport de subordination. La commission considère donc que l'inscription dans la LPers ou la LOGA de la possibilité de faire appel à du personnel par ce moyen spécifique pourrait se justifier, d'autant plus que l'art. 57, al. 1, LOGA prévoit déjà explicitement la possibilité de recourir à des consultants externes qui ne sont pas liés à la Confédération par un rapport de subordination. Dans ce contexte, la CdG-E salue expressément le fait que le Conseil fédéral a édicté, le 19 août 2015, des directives relatives au recours à des collaborateurs externes et annoncé qu'il allait examiner l'inscription dans la LPers d'une disposition explicite régissant la conclusion de contrats de location de services.

2.4 Recommandation 5 (Amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel)

Par cette recommandation, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à accroître de manière conséquente la transparence au sujet du recours aux collaborateurs externes. Concrètement, la commission a souhaité que le Conseil fédéral établisse un processus de reporting interne, révise la directive de l'Administration fédérale des finances (AFF) intitulée «Catégories de prestations en matière de personnel, de conseil et de services externes» et mentionne clairement le nombre de collaborateurs externes, ainsi que les dépenses occasionnées par leur engagement, dans le budget et dans le compte d'Etat.

Dans son rapport succinct, la CdG-E a indiqué qu'elle était partiellement satisfaite de la réponse donnée par le Conseil fédéral le 28 janvier 2015. Elle a toutefois précisé que, à ses yeux, la modification du plan comptable et des directives comptables devait permettre non pas uniquement la comptabilisation séparée des coûts liés à l'engagement de collaborateurs externes dans le domaine informatique, mais celle des coûts liés à tous les collaborateurs externes. De plus, la commission a estimé que les charges se rapportant aux collaborateurs externes liés à la Confédération par un rapport de subordination devaient être comptabilisées dans les charges

de personnel. Elle a demandé au Conseil fédéral d'appliquer les mesures requises dès le budget 2016.

Le Conseil fédéral a informé la CdG-E que, comme cette dernière, il estimait que la recommandation 5 ne devait pas s'appliquer uniquement aux collaborateurs externes du domaine informatique. Il a néanmoins ajouté qu'il était prévu d'effectuer une distinction entre les collaborateurs externes du domaine informatique et ceux des autres domaines de l'administration, car c'était là le seul moyen de continuer de comptabiliser l'ensemble des charges informatiques. Et de préciser que les charges résultant de l'engagement de collaborateurs externes sur la base d'un contrat de location de services seraient à l'avenir comptabilisées systématiquement dans les charges de personnel (contrairement aux prestations de «travailleurs externes» liés à la Confédération par un mandat). Le gouvernement a par ailleurs joint à son avis un projet de directive comptable de l'AFF concernant les catégories de prestations en matière de personnel, de conseil et de services externes (directive comptable)[1].

Le Conseil fédéral a toutefois indiqué que, pour des questions d'organisation, la recommandation 5 ne pourrait pas être suivie dès le budget 2016: il aurait fallu pour cela modifier la directive comptable en janvier 2015. La nouvelle directive comptable s'appliquera par conséquent à partir du budget 2017, a précisé le gouvernement.

La CdG-E estime que la réponse du Conseil fédéral est globalement satisfaisante. En effet, l'avis du gouvernement et l'annexe qu'il y a jointe montrent bien que les charges découlant de l'engagement de collaborateurs externes au moyen d'un contrat de location de services devront désormais être comptabilisées dans les charges de personnel, que ces collaborateurs soient engagés dans le domaine informatique ou dans tout autre domaine de l'administration.

Selon la commission, il convient de veiller précisément à ce que les charges découlant de l'engagement de collaborateurs externes dans le domaine informatique figurent bien dans les charges de personnel et non dans les charges informatiques visées au ch. 3114 de la directive comptable. Le poste 31144 mentionné dans cette directive («Développement informatique, conseil, prestations de service») répertorie en effet des prestations informatiques dont il n'est pas exclu qu'elles soient en réalité partiellement fournies dans le cadre d'un rapport de subordination; les coûts correspondant à de telles prestations devraient donc être comptabilisés dans les charges de personnel.

La CdG-E prend acte du fait qu'il ne sera pas possible de mettre en œuvre sa recommandation à partir du budget 2016. Elle suivra avec d'autant plus d'intérêt la façon dont les comptabilisations seront effectuées dans le budget 2017.

1 Administration fédérale des finances: projet de directive comptable *Catégories de prestations en matière de personnel, de conseil et de services externes* (valable à partir du budget 2017), 9 juin 2015 [uniquement en allemand]

2.5 Recommandation 6 (Application systématique du CSP et connaissance du résultat avant l'entrée en service)

Dans cette recommandation, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à prêter une attention particulière aux contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) réalisés pour des collaborateurs externes travaillant dans le domaine informatique, étant donné que ceux-ci peuvent avoir accès à des informations ou à du matériel classés confidentiel ou secret au sens de l'art. 6, let. a, ch. 1, de l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP). La commission a également invité le Conseil fédéral à prévoir une modification des bases légales régissant le CSP, de sorte que le résultat dudit contrôle doive être connu avant l'entrée en service du collaborateur concerné.

Dans son rapport succinct, la CdG-E a en particulier relevé les problèmes suivants concernant le CSP: premièrement, l'art. 19, al. 3, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) n'est pas formulé clairement s'agissant du moment où s'achève le CSP; deuxièmement, il n'existe pas de liste pour les collaborateurs externes au sens de l'art. 19, al. 4, LMSI; enfin, tous les offices fédéraux n'ont pas conscience des risques existant dans le domaine informatique.

Le Conseil fédéral a indiqué dans son avis qu'il demeurait convaincu qu'il n'était pas nécessaire de modifier les bases légales. Il a expliqué que, en raison de l'absence de standardisation pour les fonctions concernées, il n'était pas possible d'établir une liste de toutes les fonctions existantes pour les collaborateurs externes. Il a en outre estimé que l'OCSP définissait clairement le degré de contrôle selon lequel un collaborateur externe devait être soumis à un CSP. Enfin, le Conseil fédéral a précisé que, pour lui, il n'était pas admissible d'accorder plus d'attention aux collaborateurs externes impliqués dans des projets informatiques qu'à d'autres dépositaires de secrets.

La CdG-E prend acte des explications du Conseil fédéral concernant les bases légales qui, selon lui, sont suffisantes. De même, elle prend acte du fait qu'il considère qu'il n'est pas possible d'établir la liste mentionnée plus haut. La commission rappelle toutefois que, selon l'art. 14, al. 3, OCSP, c'est à l'autorité requérante d'indiquer sur le formulaire de contrôle le degré de contrôle prévu par l'art. 9 OCSP. A supposer que le degré de contrôle ne soit pas fixé ni vérifié par une personne disposant d'une formation juridique, la commission craint que des collaborateurs externes ne puissent «passer entre les mailles du filet», étant donné le manque de clarté, à ses yeux, des dispositions prévues aux art. 10 à 12 OCSP.

La CdG-E attend par conséquent du Conseil fédéral qu'il adapte le cadre de la loi sur la sécurité de l'information (LSI), qui pourrait entrer prochainement en vigueur, de telle sorte que les autorités requérantes puissent, moyennant une charge de travail raisonnable, fixer le degré de contrôle pour les collaborateurs externes.

La commission insiste sur le fait que l'attention singulière accordée aux collaborateurs externes du domaine informatique s'explique par le fait que, dans ce domaine, il est souvent possible d'accéder à des données particulièrement sensibles.

3 Suite de la procédure

La CdG-E considère que le Conseil fédéral a désormais pris un certain nombre de mesures visant à mettre en œuvre ses recommandations et elle a donc décidé de clore cette inspection.

Elle estime toutefois que certains points restent délicats à l'heure actuelle, raison pour laquelle elle se penchera à nouveau sur cette thématique dans un an ou deux, dans le cadre d'un contrôle de suivi. Elle accordera alors une attention particulière à la stratégie du Conseil fédéral et à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des coûts liés au recours à des collaborateurs externes.

10 novembre 2015 Au nom de la Commission de gestion du Conseil des Etats:

Le président, Hans Hess
La secrétaire des Commissions de gestion,
Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFF/DEFR,
Markus Stadler
Le secrétaire de la sous-commission DFF/DEFR,
Peter Häni