

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (après-midi) 10 juin 2015

Interpellations de la Direction des finances

97 2014.RRGR.1132 Interpellation 215-2014 Schnegg (Champoz, UDC) Recours aux mandats externes – Quelles sont les pratiques cantonales?

N° de l'intervention: 215-2014
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 16.11.2014
Déposée par: Schnegg (Champoz, UDC) (porte-parole)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 507/2015 du 29 avril 2015
Direction: FIN

Recours aux mandats externes – Quelles sont les pratiques cantonales?

« L'administration fédérale engage trop facilement des collaborateurs externes: une commission parlementaire s'inquiète de cette pratique. Dans les offices fédéraux qu'elle a examinés, 11 pour cent des employés ne sont pas des fonctionnaires, mais des employés de sociétés externes à la Confédération. Or ces personnes, présentes parfois à long terme, sont très chères, engagées sans mise au concours public et parfois sans contrôle de sécurité. » (Forum RTS)

Une commission parlementaire au niveau fédéral s'est inquiétée des pratiques en cours dans l'administration fédérale. Les résultats sont assez surprenants.

Qu'en est-il dans l'administration bernoise ?

Le recours à des sociétés externes est tout à fait justifié lorsqu'il s'agit d'avoir accès à des compétences qui font défaut et ce sur des durées relativement courtes. Il serait toutefois dommageable pour le canton d'utiliser des mandats externes pour pouvoir augmenter sa main d'œuvre sans avoir besoin de le mentionner directement dans ses différents rapports, de telles pratiques ne pouvant qu'engendrer des coûts supplémentaires pour les contribuables.

Le Conseil-exécutif est prié de donner les renseignements suivants sur cette affaire :

1. Quelles sont les règles utilisées pour recourir ou non à des mandats externes ?
2. Combien de mandats externes sont en cours actuellement dans l'administration cantonale (nombre de sociétés externes mandatées, nombre de personnes externes travaillant dans l'administration cantonale et combien d'équivalents plein temps « EPT » cela représente-t-il) ?
3. Quel est le montant annuel dépensé / investi par le canton de Berne pour payer les mandats externes (année 2013) ?
4. Comment ce montant est-il réparti entre les différentes Directions ?
5. Comment ces montants sont-ils comptabilisés (charges personnel, autres) ?
6. Quelle est la durée moyenne de ces mandats externes en nombre de jours de travail par personne externe ?
7. Quelle a été la durée maximum pour un tel mandat ?
8. Quels sont les risques identifiés par le canton pour de tels mandats ? Comment sont-ils gérés ?
9. Quels sont les moyens mis en œuvre pour garantir la sécurité et la confidentialité des données auxquelles ces externes ont accès ?
10. Les tâches confiées à des sociétés externes étaient-elles toutes en relation avec une non-disponibilité des compétences à l'interne ? Et si oui, pourquoi ?

Réponse du Conseil-exécutif

Suite à la publication du rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes dans l'administration fédérale, l'auteur de l'interpellation souhaite obtenir des renseignements sur la situation dans l'administration du canton de Berne en ce qui concerne les mandats externes.

Pour répondre à cette intervention, la Direction des finances a mené une enquête auprès des Directions, de la Chancellerie d'État et des autorités judiciaires. Dans ce contexte, elle a défini comme suit la notion de « collaborateur externe », en se référant à l'étude de la Commission de gestion du Conseil des Etats :

Les collaborateurs et collaboratrices externes ont un rapport de travail comparable à un engagement, sans toutefois disposer d'un contrat de travail de droit public. Dans le travail au quotidien, il n'existe guère de différences par rapport aux employés internes : les collaborateurs externes travaillent souvent dans les locaux du service concerné, où ils disposent généralement de leur poste de travail. A la différence des personnes ou des sociétés qui exécutent un mandat de services, les collaborateurs et collaboratrices externes se trouvent dans un rapport de subordination : les supérieurs hiérarchiques disposent d'un droit de contrôle et sont habilités à leur donner des instructions. Le personnel externe peut être employé à titre temporaire par l'intermédiaire d'une agence de placement ou par le biais d'un contrat de location de services. L'engagement peut également reposer sur un « pseudo-mandat », par lequel un mandat de prestations est passé entre les parties, mais avec un lien de subordination.

Le Conseil-exécutif fournit les réponses suivantes aux différentes questions posées dans l'interpellation, mais les indications se réfèrent pour des raisons d'actualité à l'année 2014, et non à 2013 comme le demande l'auteur de l'interpellation.

Le Conseil-exécutif souligne également en préliminaire qu'il attache une grande importance au fait que des collaborateurs et collaboratrices externes ne soient engagés qu'avec retenue et seulement dans des cas de nécessité absolue.

Question 1

Les collaborateurs et collaboratrices externes au sens de la définition qui précède sont engagés, juridiquement parlant, au titre de marchés de services qui sont conclus conformément aux dispositions du chiffre 316a des Instructions de la Direction et de l'Administration des finances sur le pilotage des finances et des prestations (IFP) :

¹ *L'instruction ci-après s'applique aux prestataires de services qui, durant une période déterminée, apportent leur soutien dans le cadre d'un projet ou fournissent d'autres prestations de conseils spécifiques pour lesquelles le canton ne dispose pas des ressources de personnel ou des connaissances techniques nécessaires. Ces prestataires de services travaillent pour le canton sur mandat (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas le droit d'être liés au canton par un contrat de travail).*

² *Les nouveaux mandats décernés à des prestataires de services en vertu de l'alinéa 1 nécessitent l'attribution formelle d'un mandat avec un contrat écrit ou éventuellement l'acceptation écrite d'une offre (...).*

³ *Lors de l'établissement des contrats avec les prestataires de services externes, il convient de veiller à mentionner explicitement à qui incombe le paiement des cotisations dues au titre des assurances sociales.*

⁴ *En principe, les prestataires de services externes doivent fournir une attestation d'une caisse de compensation selon laquelle l'activité concernant le mandat spécifique est exercée à titre indépendant.*

Concernant l'alinéa 3, rappelons que ce n'est en règle générale pas le canton de Berne qui paie les cotisations dues au titre des assurances sociales des collaborateurs et collaboratrices externes, mais l'entreprise qui les emploie.

Question 2

Au cours de l'année 2014, les Directions et la Chancellerie d'Etat ont employé au total 112 collaborateurs et collaboratrices externes qui représentaient une trentaine de postes à plein temps et se répartissaient entre 60 entreprises.

Questions 3 et 4

Les coûts des collaborateurs et collaboratrices externes se sont répartis comme suit en 2014 :

Unité administrative	Coût (en CHF ; arrondi)
Chancellerie d'État	301 000
Direction de l'économie publique	269 000
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	1 075 000
Direction de la police et des affaires militaires	785 000
Direction des finances	1 451 000
Direction de l'instruction publique	69 000

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	1 726 000
Total	5 676 000

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale et les autorités judiciaires n'ont pas eu recours à des collaborateurs et collaboratrices externes en 2014.

Question 5

Les dépenses afférentes aux collaborateurs et collaboratrices externes sont, la plupart du temps, comptabilisées dans les biens, services et marchandises comme honoraires et prestations de services. Le plan comptable général du canton de Berne prévoit à cet effet le groupe de comptes 318 (Prestations de services de tiers). Dans de rares cas, les dépenses afférentes aux collaborateurs et collaboratrices externes sont comptabilisées dans les charges de personnel via le groupe de comptes 308 (Indemnités versées au personnel temporaire).

Question 6

Les collaborateurs et collaboratrices externes sont engagés en moyenne pour une durée contractuelle d'environ 11 mois. Lorsqu'une personne externe est employée pour effectuer de petites tâches spécialisées qui correspondent à un degré d'occupation d'un faible pourcentage, il n'est pas possible de déterminer le nombre de jours de travail sur la durée totale du contrat.

Question 7

La durée du contrat était de cinq ans dans deux seuls cas, elle était beaucoup plus courte pour tous les autres mandats.

Question 8

Pour le Conseil-exécutif, les risques les plus importants concernent la sûreté de l'information (voir la réponse à la question 9) et une éventuelle perte de savoir-faire. Pour parer à ces risques, les collaborateurs et collaboratrices externes doivent la plupart du temps documenter davantage leur travail et participer régulièrement à des réunions pour transférer leurs connaissances.

Question 9

En règle générale, le canton convient par contrat d'une clause de confidentialité avec les collaborateurs et collaboratrices externes ou avec les entreprises mandatées. Les prestations informatiques sont soumises, selon une instruction de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO), aux Conditions générales de la Conférence suisse sur l'informatique (CG CSI) et aux Conditions générales du canton concernant la sûreté de l'information et la protection des données (SIPD) applicables à la fourniture de prestations informatiques (CG SIPD). Ces conditions générales contiennent des prescriptions en matière de confidentialité et de sécurité.

Etant donné que les collaborateurs et collaboratrices externes, tout comme le personnel interne, utilisent dans leur travail l'infrastructure informatique du canton (ordinateurs, réseau, serveurs, imprimantes), les données cantonales demeurent sur cette infrastructure de sorte qu'elles sont aussi bien protégées que lorsqu'elles sont traitées ou consultées par le personnel interne. En outre, les collaborateurs et collaboratrices externes (à l'instar des autres collaborateurs) ne sont habilités que pour les systèmes informatiques et les dépôts de données dont ils ont besoin dans leur travail. A la différence de la Confédération, le canton de Berne ne dispose pas d'une base légale qui permettrait de soumettre le personnel interne ou externe ayant accès à des données sensibles à un contrôle de sécurité relatif aux personnes. Le Conseil-exécutif a cependant l'intention d'étudier la possibilité de créer une telle disposition légale dans le cadre de l'exécution de la nouvelle législation fédérale attendue sur la sécurité de l'information.

Question 10

Le canton fait appel à des collaborateurs et collaboratrices externes en premier lieu pour pallier des ressources insuffisantes et dans des périodes de surcharge de travail. Le manque de compétences spécialisées n'explique que dans de rares cas l'engagement de personnel externe.