

Enquête administrative au sein du SECO

Attribution de mandats dans le domaine informatique et contrôle de la légalité des procédures d'acquisition de l'organe de compensation de l'assurance-chômage

Media Summary du rapport rédigé par le responsable de l'enquête

Prof. Urs Saxer LL.M., avocat, Zurich

Steinbrüchel Hüsey Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8 8001 Zurich

Tél. 044 269 4000 Fax 044 269 4001

Etude d'avocats: saxer@steinlex.ch; www.steinlex.ch

Université de Zurich: urs.saxer@uzh.ch www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/saxer.html

Zurich, début août 2014

Contexte, contenu et cadre de l'enquête

L'enquête administrative a été ordonnée à la suite de la révélation, par les médias, de dysfonctionnements constatés en matière d'acquisition au sein de l'organe de compensation et de soupçons de corruption formulés à l'encontre de collaborateurs du SECO. L'enquête porte par conséquent principalement sur: (1) l'établissement des faits, (2) une analyse des procédures et des structures en place pour les acquisitions et des causes potentielles d'irrégularité, et (3) des propositions d'amélioration. L'enquête ne vise pas à apprécier le comportement d'individus précis, cette tâche étant exécutée dans le cadre de l'instruction pénale engagée parallèlement. Le rapport ne se prononce donc pas sur la responsabilité individuelle de collaborateurs.

Dans le cadre de cette enquête approfondie, quatorze personnes du SECO et de la commission de surveillance ont été interrogées. Une analyse systématique des documents et des entretiens réalisés avec les personnes inculpées et d'autres interlocuteurs ont par ailleurs eu lieu dans le cadre de l'instruction pénale. Il en ressort un tableau relativement clair.

Faits répréhensibles multiples et notables sur une période prolongée

L'enquête administrative a mis au jour qu'un chef de secteur du centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage du SECO a reçu, sur une période prolongée, d'importants avantages matériels de sociétés informatiques. D'autres collaborateurs ont, parfois, également reçu des cadeaux, mais sans commune mesure avec les avantages précités. Dans l'ensemble, ces faits représentent des infractions manifestes aux dispositions applicables du droit fédéral et aux directives internes relatives à l'acceptation d'avantages matériels par des employés de la Confédération, infractions dont certaines pourraient être punissables.

Au-delà des manquements relatés, il est ressorti de l'enquête que diverses infractions étaient largement répandues en matière d'acquisition. Ces infractions passées concernent notamment la législation sur les marchés publics, qui prévoit entre autres que, à partir d'un certain seuil, l'unité doit rassembler plusieurs offres ou procéder à un appel d'offres. Or, quand bien même le centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage acquiert des biens et services pour des montants très élevés, ces obligations n'ont pas été respectées pendant de nombreuses années. Entre

2006 et 2012, en particulier, aucun appel d'offres n'a été publié. Même l'obligation de publier les adjudications de gré à gré n'a pas été respectée.

Les faits incriminés contrevenaient également aux directives internes, lesquelles prévoient des procédures spécifiques pour différents types d'acquisitions et requièrent la signature de certaines personnes. Dans plusieurs cas, il peut être prouvé que le chef de secteur concerné n'a pas respecté ces règles et a attribué des mandats sans que les contrats soient signés conformément aux directives.

Causes

Les directives internes en vigueur à l'époque et l'organisation des procédures d'acquisition n'étaient pas directement responsables des dysfonctionnements mis au jour. La manière dont ces procédures étaient organisées était judicieuse, et si les directives avaient été respectées, il n'y aurait pas eu d'abus. Par ailleurs, les directives ont été adaptées au fil du temps et considérablement améliorées ces deux dernières années.

Le comportement du chef de secteur en question est l'une des causes directes des abus qui ont eu lieu. L'instruction va établir dans quelle mesure ce comportement entraînera des suites pénales. Il ne fait cependant aucun doute que le chef de secteur n'a pas respecté la législation sur les marchés publics ni les directives internes. Cela lui a notamment été possible du fait de manquements de la direction du centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage. La surveillance du chef de secteur par la direction du centre de prestations a été insuffisante notamment en raison du large éventail des tâches qui lui étaient attribuées et de périodes marquées par de gros problèmes de santé du responsable.

D'une manière générale, les supérieurs du chef de secteur toléraient une conception selon laquelle le respect des normes de droit passait après la garantie de la fonctionnalité des systèmes. Au sein du centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage, le bon fonctionnement des systèmes informatiques a longtemps primé le respect des directives légales et internes et le respect de la législation sur les marchés publics y a longtemps été considéré comme accessoire. Les règles découlant de la législation sur les marchés publics n'ont par conséquent pas été systématiquement appliquées, leur respect n'a pas été contrôlé et leur violation est restée sans conséquences. L'importance du bon fonctionnement des

systemes informatiques (il s'agit notamment du versement des indemnités de chômage) est incontestée, mais elle ne saurait justifier le mépris de la législation sur les marchés publics.

L'enquête s'est aussi arrêtée sur le rôle de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Selon le responsable de l'enquête, la commission n'a certes pas de compétences en matière d'achats informatiques, mais la structure complexe de l'exécution dans le domaine de l'assurance-chômage et les problèmes de délimitation qui y sont liés ont assurément contribué aux dysfonctionnements constatés dans les acquisitions. L'organe d'exécution central de l'assurance-chômage au niveau fédéral, l'organe de compensation de l'assurance-chômage occupe une position à cheval entre le SECO et la commission, ce qui complique le contrôle du secteur par les unités administratives supérieures.

Propositions de mesures propres à améliorer la situation

S'agissant des mesures à prendre, le rapport relatif à l'enquête administrative émet des recommandations à court, à moyen, et à long termes.

À court terme, des mesures s'imposent pour garantir des procédures d'acquisitions correctes. Ces mesures recouvrent notamment un accent particulier sur la compliance, la tenue stricte et propre des dossiers, la mise à jour permanente des banques de données, ainsi que la centralisation et la professionnalisation des acquisitions au sein du centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage (TC), notamment en vue d'améliorer et de simplifier les contrôles. Ce qui requiert une meilleure dotation du service chargé du controlling.

La direction actuelle a déjà mis en œuvre certaines de ces mesures.

À moyen terme (à un horizon de un à trois ans) le rapport recommande entre autres mesures de réorganiser le centre de prestations TC, en réduisant notamment l'éventail des tâches à gérer pour le chef du centre de prestations. Il propose en outre d'examiner différentes questions touchant aux relations entre la commission, le centre de prestations TC et le SECO, et de les régler plus clairement au besoin. Sous l'angle de la gouvernance d'entreprise, cela recouvre notamment la suppression des cumuls de fonction entre chef de la Direction du travail et présidence de la commission, d'une part, et entre direction du centre de prestations TC et présidence de la sous-commission Finances, d'autre part. Au surplus, le rapport formule certaines propositions concernant les modes de travail et la dotation de la

commission, ainsi que le rapport entre la commission et sa sous-commission Finances.

À long terme, enfin, il conviendrait de revoir globalement l'exécution de l'assurance-chômage, en prêtant une attention particulière aux problèmes de délimitation des champs de compétence. Deux options entrent en ligne de compte: soit renforcer l'intégration de l'organe d'exécution dans l'administration fédérale, soit, au contraire, lui accorder une plus grande indépendance, sous la forme d'un établissement de droit public par exemple.

Le responsable de l'enquête:

Prof. Urs Saxer, avocat LL.M., Zurich