

## **Collaborateurs externes de l'administration fédérale**

### **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États**

du 10 avril 2014

---

---

## **L'essentiel en bref**

*Dans l'administration fédérale, des collaborateurs externes exercent souvent des fonctions similaires à celles assumées par le personnel interne employé selon le droit public. S'interrogeant sur l'ampleur, la légalité, la transparence ainsi que sur l'opportunité du recours aux collaborateurs externes par l'administration fédérale, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en janvier 2012 de conduire une évaluation sur cette thématique. Suite à une analyse de données quantitatives des mandats confiés par l'ensemble de la Confédération, le CPA a conduit une étude approfondie du recours aux collaborateurs externes dans neuf unités administratives couvrant l'ensemble des départements. Il a récolté des données sur plus de 900 contrats et conduit des entretiens avec près de 120 personnes, dont 27 collaborateurs externes, 35 représentants de la direction, des services juridiques ou des acquisitions et 48 responsables de la conduite directe et de l'engagement de collaborateurs externes. Le CPA a également analysé la documentation établie le cas échéant.*

*Les résultats au niveau des neuf unités administratives sont représentatifs des problèmes et des enjeux du recours aux collaborateurs externes. Si l'ampleur du phénomène à l'échelle de l'administration fédérale ne peut pas être déterminée, une bonne estimation des dépenses et des effectifs a été réalisée au niveau des neuf unités étudiées.*

### **Un phénomène de grande ampleur, notamment dans le domaine informatique**

*En 2012, les dépenses en matière de collaborateurs externes s'élevaient à plus de 137 millions de francs pour les neuf unités de l'administration analysées. Ces dépenses concernaient l'informatique pour une somme de 114 millions et des autres domaines (scientifiques, administratifs) pour 23 millions. Le recours à des collaborateurs externes correspond approximativement à 500 collaborateurs à plein temps (11 % des équivalents plein temps totaux) dans les neuf unités étudiées. En moyenne, le coût annuel d'un collaborateur externe est de l'ordre de 40 à 50 % plus élevé que celui d'un collaborateur interne. Ces différences de coûts sont néanmoins très variables de cas en cas.*

### **Des pratiques sujettes à discussion du point de vue légal**

*Seul un quart du volume des contrats fait l'objet d'une dénomination reflétant correctement le rapport de travail. Cette qualification approximative des rapports de travail indique que les dispositions relatives au contrat de travail ou au contrat de location de services peuvent ne pas être respectées.*

*La forte proportion de marchés octroyés de gré à gré fait douter du respect des buts fixés par la loi sur les marchés publics relatifs au renforcement de la concurrence et à l'utilisation économique des fonds publics. Si la loi prévoit des exceptions à la mise au concours, celles-ci atteignent cependant 30 % des cas en moyenne.*

*Comme la plupart des collaborateurs externes sont d'ores et déjà employés par une entreprise, l'engagement de collaborateurs externes n'est pas problématique du*

---

point de vue des assurances sociales. Seul le statut d'indépendant de quelques rares collaborateurs externes dans quelques offices reste discutable au vu de la régularité et du montant élevé des mandats.

La mise en œuvre des dispositions légales concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes n'est pas uniforme. Seules les unités dont le métier est l'informatique sont sensibles à ce risque et déclarent procéder à des contrôles systématiques tant pour le personnel interne qu'externe. Ces unités complètent ce dispositif par une politique restrictive d'accès aux données ou d'autres mesures (extrait du casier judiciaire par exemple), notamment en raison du fait que les collaborateurs externes sont dans la plupart des cas déjà actifs dans ces offices alors que le résultat du contrôle de sécurité n'est pas connu, et ce conformément aux bases légales. Il n'en demeure pas moins que cette situation est problématique car elle soulève la question de l'utilité d'un contrôle de sécurité, lorsque le résultat de celui-ci est connu après le début d'activité du collaborateur externe (parfois plusieurs mois plus tard).

### **Un phénomène peu transparent**

La transparence interne des neuf unités administratives analysées est différenciée. La problématique des collaborateurs externes est généralement bien connue à l'interne des unités, toutefois, dans plus de la moitié des unités étudiées, ce n'est qu'au moyen d'un travail conséquent qu'il est possible d'identifier ce type de collaborateurs.

La transparence externe, pour ce qui est de la présence de collaborateurs externes et des dépenses s'y référant, vis-à-vis du Parlement et du reste de l'administration est faible, voire absente. Au vu de l'ampleur du phénomène dans certains offices et des choix parfois peu économiques dictés en partie par des crédits en matière de personnel figés, cette absence de transparence financière est à souligner. Le Parlement doit être en mesure de considérer l'ensemble des coûts des collaborateurs internes et externes de manière à pouvoir piloter de manière appropriée les finances fédérales. Ainsi, la CdG-E avait demandé au Conseil fédéral, déjà en 2007, de présenter les charges induites par les contrats de mise à disposition de personnel. Le Conseil fédéral a cependant rejeté cette recommandation.

### **Un recours aux collaborateurs externes peu adéquat dans beaucoup de cas**

Alors que la plupart des unités administratives déclarent engager des collaborateurs externes seulement pour acquérir temporairement des compétences pointues ou pour répondre à des pics d'activités, la pratique constatée est souvent différente. En effet, de nombreux collaborateurs externes sont engagés sur une longue durée au sein des unités administratives et effectuent des activités qui sont parfois au centre des prestations de l'office. La moitié des 137 millions de francs consacrés à l'engagement de collaborateurs externes en 2012 concerne des recours à une main d'œuvre externe qui sont appréciés comme inadéquats en raison de leur coût élevé, de leur régularité et/ou des risques de dépendance ou de sécurité qu'ils engendrent.

---

### ***Un manque de pilotage***

*L'externalisation totale de certaines activités («outsourcing»), la réintégration d'autres activités par la création de postes internes ou encore le recours à des collaborateurs externes pour gérer des surcroûts d'activité constituent toutes des options qu'il faudrait privilégier selon le coût, les risques et le type de besoin. Une marge de manœuvre est nécessaire à l'administration, mais la décision quant à la manière de mobiliser les compétences doit se fonder sur une réflexion stratégique à moyen et long terme actuellement absente au niveau du Conseil fédéral et de plusieurs unités administratives. Une distinction claire des tâches devant être complètement conduites à l'interne de manière durable et les critères qui permettent d'en confier d'autres à l'externe, soit par le recrutement de collaborateurs externes ou par l'externalisation totale d'activités, font souvent défaut, à l'exception des travaux menés actuellement dans ce sens à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication et à la Base d'aide au commandement et ceux déjà menés à l'Office fédéral de la santé publique.*

*En outre, l'attention (Parlement, Conseil fédéral, départements, direction des unités administratives) portée davantage sur les crédits du personnel que sur les crédits de biens et services peut occasionner des pratiques non économiques, voire sensibles du point de vue des risques de sécurité et de dépendance.*

*Dans ce contexte marqué par une forte pression sur les crédits de personnel et une tendance à l'augmentation des tâches confiées à l'administration, le recours aux collaborateurs externes par les unités administratives apparaît comme une solution compréhensible. Mais, compte tenu de l'ampleur du phénomène, des coûts et des risques qui lui sont attachés, il doit être constaté que l'encadrement de cette pratique par les départements et le Conseil fédéral fait défaut.*

## Table des matières

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>3330</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>3334</b>
1.1 Motifs d'évaluation	3334
1.2 Définition	3335
1.3 Méthode	3337
1.4 Structure du rapport	3338
<b>2 Résultats de l'évaluation</b>	<b>3338</b>
2.1 Ampleur et caractéristiques du recours aux collaborateurs externes 3340	
2.1.1 Ampleur	3340
2.1.2 Coûts horaires	3342
2.1.3 Domaines	3344
2.1.4 Durée	3344
2.2 Mise en œuvre des bases légales	3345
2.2.1 Relations contractuelles	3345
2.2.2 Marchés publics	3349
2.2.3 Assurances sociales	3352
2.2.4 Contrôles de sécurité relatifs aux personnes	3354
2.3 Transparence	3356
2.3.1 Transparence interne	3356
2.3.2 Transparence externe	3357
2.4 Conditions de travail	3361
2.4.1 Différences salariales	3361
2.4.2 Conduite	3363
2.5 Opportunité du recours aux collaborateurs externes	3363
2.5.1 Dans le domaine informatique	3364
2.5.2 Dans les autres domaines	3367
<b>3 Conclusion</b>	<b>3368</b>
3.1 Un phénomène de grande ampleur, notamment dans le domaine informatique	3368
3.2 Des pratiques sujettes à discussion du point de vue légal	3368
3.3 Un phénomène peu transparent	3369
3.4 Des conditions de travail proches, à l'exception des salaires	3370
3.5 Un recours aux collaborateurs externes peu adéquat dans beaucoup de cas	3370
3.6 Un manque de pilotage	3371
<b>Abréviations</b>	<b>3372</b>
<b>Liste des interlocuteurs</b>	<b>3374</b>
<b>Impressum</b>	<b>3379</b>

# Rapport

Ce rapport présente les principaux résultats de l'évaluation. La description détaillée des analyses et des critères sur lesquels se fondent les appréciations figure dans l'annexe<sup>1</sup>.

## 1 Introduction

### 1.1 Motifs d'évaluation

Les collaborateurs externes sont des personnes qui sont liées à la Confédération par un rapport de travail comparable à un engagement, sans toutefois disposer d'un contrat de travail de droit public. Ces collaborateurs externes peuvent exercer des fonctions similaires à celles du personnel interne. Cependant, plusieurs questions se posent quant à l'ampleur, la légalité, la transparence et à l'adéquation de cette pratique.

Dans le cadre d'une précédente inspection de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) consacrée au recours à des *experts* externes au sein de l'administration fédérale,<sup>2</sup> le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) avait montré dans son évaluation<sup>3</sup> que le phénomène du recours à des *collaborateurs* externes était répandu, au moins dans certains offices (par ex. au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication). Suite à la publication de cette inspection, le Conseil fédéral a rejeté en 2007<sup>4</sup> une recommandation de la CdG-E qui préconisait que le Conseil fédéral présente les charges induites par les contrats dits de mise à disposition de personnel dans la documentation complémentaire de l'Office fédéral du personnel (OFPER) relative aux charges de personnel de la Confédération<sup>5</sup>.

Plus récemment, des travaux de l'Inspectorat du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)<sup>6</sup>, l'enquête administrative du

<sup>1</sup> Collaborateurs externes de l'administration fédérale, annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 14.04.2014 L'annexe au rapport est publiée en version originale française/allemande sur Internet sous: [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

<sup>2</sup> Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 13.10.2006 (FF **2007** 1561).

<sup>3</sup> Recours à des experts externes par l'administration fédérale, rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 16.6.2006 (FF **2006** 1575).

<sup>4</sup> Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 13.10.2006, avis du Conseil fédéral du 14.2.2007 (FF **2007** 1549).

<sup>5</sup> Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 13.10.2006, recommandation 4 (FF **2006** 1561 1568).

<sup>6</sup> Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, Revision Nr. 1. Schlussbericht (intern), Inspectorat du DDPS du 23.9.2009  
Dienstleistungsverträge, Nachrevision Nr. 1.1, Schlussbericht (intern), Inspectorat du DDPS du 4.2.2011.

Département fédéral des finances (DFF) relative au projet informatique INSIEME<sup>7</sup> ou encore les travaux de la Délégation des finances<sup>8</sup> ont confirmé l'importance des collaborateurs externes.

En outre, dans un arrêt récent, le Tribunal administratif fédéral (TAF)<sup>9</sup> a constaté que le prêt de personnel (location de services) ne relève ni de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers<sup>10</sup>), ni de la loi sur les marchés publics (LMP<sup>11</sup>), mais est soumis à l'ordonnance sur les marchés publics (OMP<sup>12</sup>). Par conséquent, en l'absence de bases légales formelles, la haute surveillance parlementaire revêt une importance particulière dans ce domaine.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé, le 27 janvier 2012, le CPA de procéder à une enquête sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale.

Cette enquête doit répondre aux questions suivantes:

- Comment juger le recours aux collaborateurs externes d'un point de vue légal?
- Que penser de la transparence du recours aux collaborateurs externes?
- Comment peut-on apprécier les conditions de travail des collaborateurs externes par rapport aux collaborateurs internes exerçant des activités similaires?
- Comment juger l'opportunité du recours aux collaborateurs externes?

## 1.2 Définition

Dans l'administration fédérale, les collaborateurs externes sont des personnes qui sont liées à la Confédération par un rapport de travail comparable à un engagement. Contrairement au personnel de la Confédération, ces collaborateurs ne disposent pas d'un contrat de travail de droit public dans lequel une unité administrative de la Confédération a le statut d'employeur. Cependant, dans leurs tâches quotidiennes, ils ne se distinguent guère des employés de la Confédération: ils travaillent souvent dans les locaux d'un service de la Confédération, y occupent un bureau, disposent d'une adresse électronique et d'un raccordement téléphonique. En outre, et c'est là le *critère central* qui caractérise la similitude de leur engagement avec celui d'un employé de la Confédération, les collaborateurs externes se trouvent eux aussi dans *un rapport de subordination*, c'est-à-dire que la hiérarchie de l'unité administrative à laquelle ils collaborent dispose de droits étendus pour leur donner des instructions et contrôler leur travail. A la différence des externes qui travaillent dans un rapport de mandat *au profit* de la Confédération, les collaborateurs externes exercent leur activité *sous la direction* de la Confédération. Le droit de donner des instructions et

<sup>7</sup> Administrativuntersuchung Beschaffungsprozesse INSIEME, DFF du 13.6.2012.

<sup>8</sup> Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2011 du 20.4.2012 (FF 2012 6501).

<sup>9</sup> Jugement B-1687/2010 du TAF du 21.6.2011.

<sup>10</sup> RS 172.220.1

<sup>11</sup> RS 172.056.1

<sup>12</sup> RS 172.056.11

le droit de contrôle vis-à-vis des collaborateurs externes dépassent le droit limité de donner des instructions et l'obligation de reddition de comptes (selon les art. 397 et 400 CO<sup>13</sup>) propres au mandat<sup>14</sup>.

Eu égard à ce qui précède, les collaborateurs externes<sup>15</sup> peuvent être définis comme suit:

*Les collaborateurs externes sont des personnes qui sont liées à une unité administrative par un rapport de subordination personnelle et organisationnelle sans avoir conclu de contrat de travail de droit public au sens de la loi sur le personnel de la Confédération.*

Le Tribunal fédéral a précisé ce rapport de subordination (par opposition au rapport qui lie le mandataire au mandant) de la manière suivante: «La subordination organisationnelle et personnelle ne suppose pas que le travailleur possède un poste de travail à un endroit fixe. Le travail peut aussi être accompli en dehors de l'exploitation en tant que telle, voire en un lieu choisi par le travailleur lui-même. Le critère décisif est le rattachement du travailleur à une organisation tierce et le fait que ce dernier reçoive par conséquent des instructions de la part d'une hiérarchie définie. La difficulté réside dans le fait que le droit de donner des instructions existe aussi dans d'autres contrats prévoyant une prestation de travail, comme le mandat. Tout dépend donc de la mesure dans laquelle le travailleur est contraint de s'en tenir aux instructions (...). A cet égard, l'employeur n'est pas supposé donner des instructions techniques au travailleur (...). Si l'activité effectuée par le travailleur requiert des connaissances techniques particulières, il est fort possible que celles-ci soient exclusivement présentes chez le travailleur, et non chez l'employeur<sup>16</sup>».

L'existence de ce lien de subordination ne peut être appréciée qu'au cas par cas et nécessite «une appréciation d'ensemble selon l'usage de la profession»<sup>17</sup>. Dans cette démarche, la distinction entre le rapport de subordination existant dans un contrat de travail et le rapport liant un mandant à un mandataire se révèle difficile à établir et n'est pas toujours incontestable<sup>18</sup>. Dans ses directives relatives à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services, le SECO constate que, «en cas de doute les tribunaux concluent généralement à l'existence d'un contrat de travail» et

<sup>13</sup> RS 220

<sup>14</sup> Cf. SECO: directive «Marche à suivre pour vérifier le statut d'indépendant de prestataires de services étrangers», 2010-10-26/120\ COO.2101.104.5.2345306.

<sup>15</sup> Cette définition permettrait d'utiliser aussi le terme plus précis de «personnes employées selon un contrat de droit privé». Nous rallions aux termes employés au sein de l'administration fédérale, notamment par l'Office fédéral du personnel et la Conférence des ressources humaines (CRH), nous nous en tiendrons toutefois au terme de «collaborateurs externes».

<sup>16</sup> ATF 4C.390/2005 du 2.5.2006, trad.; cf. ATF 4C.460/1995 du 24.2.1997: «Il est déterminant de savoir si la personne est rattachée à l'organisation de l'exploitation, si les directives et instructions (CO 321d) influencent directement le déroulement et la conception du travail par l'obligé et si l'ayant droit est habilité à exercer un contrôle.» [Trad.]

<sup>17</sup> ATF 4C.460/1995 du 24.2.1997, trad.

<sup>18</sup> C'est ce que révèlent aussi les considérants du TF à propos d'une affaire récente dans le domaine de la fourniture des soins et la critique de l'interprétation qui a été faite (cf. Kull, Michael: «Die Abgrenzung des einfachen Auftrags zum Personalverleih am Beispiel der hauswirtschaftlichen Tätigkeit», PJA 2013, pp. 1485 ss).

indique que «dans les cas douteux, on optera en conséquence pour la location de services»<sup>19</sup>.

Dans le cadre de la présente évaluation, la distinction entre les rapports de subordination (existant dans un contrat de travail) et les rapports liant mandant et mandataire a également été très délicate à établir, d'autant qu'il était impossible de procéder à une analyse détaillée de chaque cas, ne serait-ce qu'en raison du grand nombre de relations contractuelles à évaluer. Le chapitre 2 et l'annexe au rapport expliquent comment cette distinction a été opérée.

### 1.3 Méthode

Pour être en mesure de répondre aux questions posées, le CPA a eu recours à plusieurs sources d'informations et formes<sup>20</sup> de collecte de données.

Une analyse quantitative de données<sup>21</sup> portant sur toutes les unités administratives de la Confédération a tout d'abord permis d'identifier celles qui présentaient le potentiel<sup>22</sup> le plus élevé (notamment par un volume élevé de mandats confiés à l'externe) quant à la présence de collaborateurs externes. Ce critère a été choisi de manière à être certain de pouvoir analyser le recours aux collaborateurs externes et d'en identifier les principaux apports et problèmes. C'est auprès des neuf unités suivantes que les études de cas approfondies ont été menées:

- Base d'aide au commandement (BAC), DDPS;
- Centre de services informatiques (CSI), Département fédéral de justice et police (DFJP);
- Direction du développement et de la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE);
- Office fédéral des routes (OFROU), Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC);
- Office fédéral de l'environnement (OFEV), DETEC;
- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), DFF;
- Office fédéral de la santé publique (OFSP), Département fédéral de l'intérieur (DFI);
- Office fédéral de la statistique (OFS), DFI;

<sup>19</sup> Directives et commentaires du SECO (01/2003) relatifs à la loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services, à l'ordonnance du 16.1.1991 sur le service de l'emploi et la location de services, à l'ordonnance du 16.1.1991 sur les émoluments, commissions et sûretés en vertu de la loi sur le service de l'emploi, p. 66.

<sup>20</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 1.3.

<sup>21</sup> Données issues du compte d'Etat, des indicateurs financiers sur les propres charges de la Confédération élaborés par l'AFF, de la statistique sur les paiements effectués par l'OFCL, et des registres téléphoniques et des adresses de messagerie de l'OFIT. Cf. Annexe au rapport, chapitre 1.3.1, ainsi que les annexes 1 et 2.

<sup>22</sup> Ainsi, certaines unités telles que la DDC et le SECO ont été sélectionnées au vu de leur potentiel important (gros volume de mandats externes par exemple). Cependant, les résultats indiquent que la part de collaborateurs externes est relativement faible dans ces unités.

- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR).

Puis, il s'agissait de recenser des informations sur tous les contrats relatifs à des collaborateurs externes dans ces unités. Afin d'identifier au mieux ces contrats, le CPA a procédé de la manière suivante:

- sur la base d'instructions et d'un formulaire transmis par le CPA, les unités administratives sélectionnées ont été chargées de recenser les informations concernant les contrats relatifs à des collaborateurs externes;
- suite à un contrôle de la cohérence et de la plausibilité des données fournies, des copies de contrats ont été analysées en détail et des entretiens ont été menés avec des collaborateurs externes ainsi qu'avec les personnes responsables de leur engagement et de leur conduite dans les offices;
- la liste des contrats a été corrigée en fonction des informations récoltées au cours de l'analyse et des entretiens menés.

Au total, sur la base des données concernant plus de 900 contrats relatifs à des collaborateurs externes, près de 400 contrats ont été analysés en détail. 118 personnes ont été interrogées, dont 8 dans le cadre d'entretiens exploratoires, 27 collaborateurs externes et 83 personnes dans les offices (dont 35 représentants de la direction, des services juridiques et des acquisitions et 48 chefs de section ou collaborateurs responsables de l'engagement et de la conduite directe de collaborateurs externes). Le CPA a en outre étudié la documentation en lien avec la stratégie, les procédures d'acquisition et le pilotage des collaborateurs externes, si existante.<sup>23</sup>

## 1.4 Structure du rapport

Le chap. 2 se consacre aux résultats de l'évaluation. Le premier chap. (2.1)<sup>24</sup> décrit l'ampleur du phénomène et ses caractéristiques dans les neuf unités administratives. Puis les chap. 2.2 à 2.5<sup>25</sup> traitent successivement les questions de l'évaluation relatives à la légalité, à la transparence, aux conditions de travail ainsi qu'à l'adéquation du recours aux collaborateurs externes. Le chap. 3 met en évidence les points clés de l'évaluation.

## 2 Résultats de l'évaluation

Les résultats sont tirés d'analyses de cas approfondies portant sur neuf unités administratives. Ils sont représentatifs des problèmes et des enjeux du recours aux collaborateurs externes. Une bonne estimation des dépenses et des effectifs a été réalisée au niveau de ces neuf unités. Cependant, il n'est pas possible de connaître l'ampleur exacte du phénomène à l'échelle de l'administration fédérale. En outre, comme les unités ont été choisies en raison de la forte probabilité qu'elles occupent des collabo-

<sup>23</sup> Les critères d'appréciation figurent dans l'annexe au rapport (chapitre 1.4).

<sup>24</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 2.

<sup>25</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitres 3 à 6.

rateurs externes, l'importance relative du phénomène y est assurément plus grande que dans l'administration dans son ensemble.<sup>26</sup>

Dans la suite de ce rapport, le terme de collaborateur externe regroupe tout collaborateur qui correspond à la définition du CPA. Cela concerne aussi bien le personnel temporaire<sup>27</sup> engagé par l'intermédiaire d'agences de placement, la mise à disposition de personnel dans le cadre de contrats-cadres ou de contrats individuels de location de services<sup>28</sup>, ou encore le personnel mis à disposition dans le cadre de pseudo-mandats. Dans ce dernier cas, il s'agit de collaborateurs qui relèvent d'une relation de travail de type collaborateur externe, mais qui sont recrutés sous la forme d'un mandat (cf. chap. 1.2 et 2.2.1).

De manière synthétique et en guise de *fil rouge*, le tableau 1 présente le volume financier des différentes formes d'embauche<sup>29</sup> possible, selon qu'il s'agisse de collaborateurs internes ou externes d'une part et d'autre part, de charges de personnel ou de charges de biens et services<sup>30</sup>.

Tableau 1

### Types d'embauche

	Charges de personnel	Charges de biens et services
Collaborateur interne (contrat de travail avec la Confédération)	9 cas étudiés: 710 millions de francs* (Confédération: 5 060 millions de francs*)	9 cas étudiés: 102 millions de francs** (Confédération: 120 millions de francs**)
Collaborateur externe (pas de contrat de travail avec la Confédération)	Personnel temporaire 9 cas étudiés: 3 millions de francs* (Confédération: somme incertaine)	9 cas étudiés: 134 millions dont: <i>Location de services</i> 9 cas étudiés: 32,5 millions de francs***  <i>Pseudo-mandats</i> 9 cas étudiés: 101,5 millions de francs*** (Confédération: somme inconnue)

Sources: \* Compte d'Etat, \*\* Documentation complémentaire au compte d'Etat, \*\*\* Calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives

- 26 En d'autres termes, la part des dépenses de collaborateurs externes dans le total des dépenses de personnel ainsi que la part des effectifs de collaborateurs externes dans le total des effectifs des collaborateurs (cf. chapitre 2.1.1) calculées au niveau des unités administratives sélectionnées sont plus élevées qu'elles ne seraient, si elles étaient comptabilisées à l'échelle de toutes les unités administratives.
- 27 Définition selon les directives de l'Administration fédérale des finances (AFF) relatives aux prestations de personnel, de conseil et de services externes: rapports contractuels de la Confédération avec une entreprise externe de placement en personnel, engagement limité dans le temps (plutôt de courte durée), conduite par le supérieur hiérarchique au sein de la Confédération, travail généralement sur le site, engagement généralement pour des tâches ordinaires et non des projets.
- 28 Définition selon les directives de l'AFF relatives aux prestations de personnel, de conseil et de services externes: rapports contractuels de la Confédération avec une entreprise externe, engagement plutôt sur le long terme et généralement dans le cadre de projets, conduite par la Confédération en tant que mandant, travail généralement sur site.
- 29 Les aspects relatifs aux contrats sont traités au chapitre 2.2.1.
- 30 Les aspects relatifs au financement sont traités au chapitre 2.3.2.

## 2.1 Ampleur et caractéristiques du recours aux collaborateurs externes

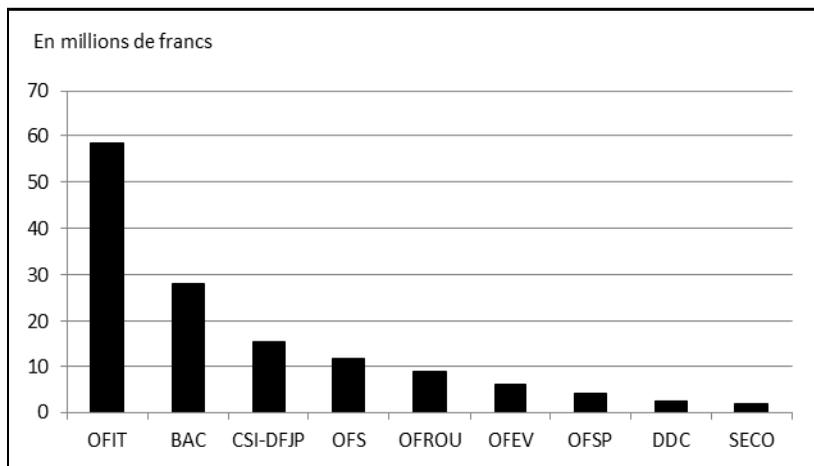
Ce chapitre donne une image du recours aux collaborateurs externes dans les neuf unités administratives étudiées. La première section (2.1.1) présente l'ampleur du phénomène en termes de dépenses et d'effectifs. La deuxième section (2.1.2) donne un ordre de grandeur des coûts horaires des collaborateurs internes et de ceux des collaborateurs externes. La troisième section (2.1.3) montre que le domaine informatique cumule une grande part des dépenses relatives aux collaborateurs externes et la quatrième (2.1.4) donne un ordre de grandeur de la durée des mandats relatifs aux collaborateurs externes.

### 2.1.1 Ampleur

En 2012, les dépenses en matière de collaborateurs externes (selon la définition du CPA) s'élevaient à plus de 137 millions de francs pour les neuf unités de l'administration analysées. Elles dépassaient 58 millions de francs à l'OFIT alors qu'elles n'atteignaient pas deux millions de francs au SECO (illustration 1).

*Illustration 1*

#### Dépenses 2012 relatives aux collaborateurs externes par unité administrative



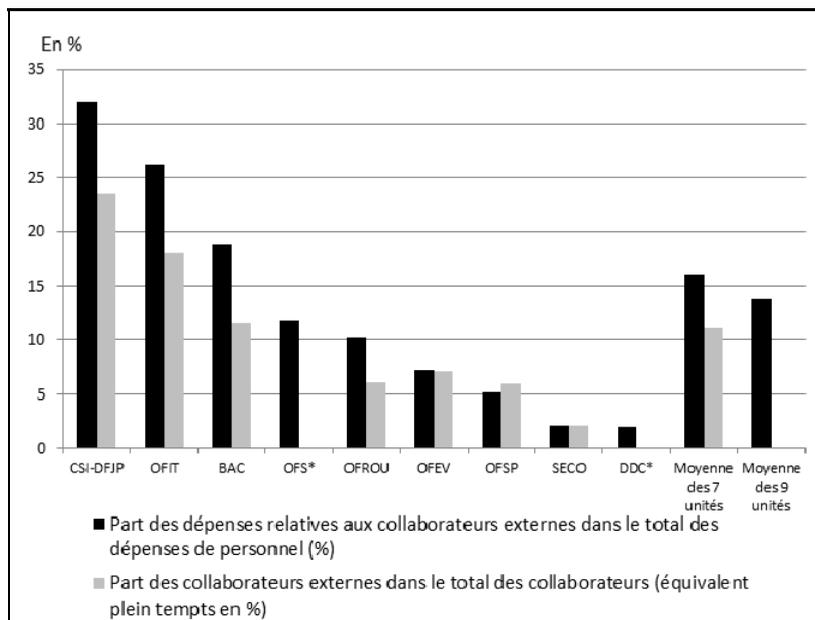
Source: calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives

La présence de collaborateurs externes au sein des différents offices fédéraux n'est pas répartie uniformément. Il ressort de l'illustration 2, que le CSI-DFJP, l'OFIT ainsi que la BAC se distinguent des autres unités étudiées par un très fort recours aux collaborateurs externes (respectivement 32 %, 26 % et 19 % des dépenses totales de personnel). L'OFS, l'OFROU, l'OFEV ainsi que l'OFSP y recourent dans une mesure non négligeable dépassant les 5 % en valeur et en effectifs. Enfin, la

DDC et le SECO comptent relativement peu de ce type de collaborateurs (environ 2 % des dépenses cumulées de personnel). Il convient cependant de relever l'existence d'une *zone grise* dans laquelle il est difficile de déterminer si les contrats concernent des collaborateurs externes ou non. Dans le doute, ces contrats n'ont pas été pris en considération. A la DDC par exemple, le nombre de collaborateurs externes doublerait aisément si l'on prenait en compte ces contrats.

Illustration 2

**Proportion de collaborateurs externes dans le total du personnel (en dépenses et en équivalent plein temps), par ordre décroissant de la proportion des dépenses, en 2012**



Source: calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives; données sur les effectifs du personnel: documentation complémentaire au compte d'Etat (AFF) et OFPER

\* Les informations à disposition (tarif horaire, degré d'occupation) n'ont pas permis d'établir le volume en équivalent plein temps des collaborateurs externes à la DDC ainsi qu'à l'OFS.

Les données à disposition du CPA n'ont pas permis de calculer avec précision les effectifs pour l'OFS et la DDC<sup>31</sup> (illustration 2). En moyenne, pour les sept autres unités, les dépenses relatives aux collaborateurs externes représentaient 16 % des dépenses totales de personnel (interne et externe) en 2012 et les collaborateurs externes représentaient 11,1 % des effectifs totaux (482 externes sur 4 331 équiva-

<sup>31</sup> Au niveau des neuf unités administratives, les dépenses relatives aux collaborateurs externes représentaient 13,8 % des dépenses totales de personnel et, en se basant sur une moyenne grossière pour la DDC et l'OFS, les collaborateurs externes comptaient pour 10,2 % des effectifs cumulés (557 externes sur 5474 équivalents plein temps).

lents plein temps). Le fait que les collaborateurs externes comptent pour un peu plus de 11 % des effectifs totaux et concentrent 16 % des dépenses de personnel illustre leur coût plus élevé.

En moyenne, au niveau des sept unités administratives (sans l'OFS et la DDC), le coût annuel d'un collaborateur interne (y compris les charges sociales, les coûts de formation et de perfectionnement, les frais de garde, mais sans les frais liés à la place de travail<sup>32</sup>) est de 168 000 francs alors que le coût annuel d'un externe est de 255 000 francs, ce qui porte la différence à 52 %.<sup>33</sup>

Ces moyennes illustrent les coûts supérieurs des collaborateurs externes et donnent un ordre de grandeur des différences.<sup>34</sup> Toutefois, les situations à l'intérieur d'un même office sont parfois très différentes tant au niveau des collaborateurs externes que des internes. De plus, certains offices peuvent présenter des coûts moyens (internes) élevés en raison de très nombreuses fonctions de direction à différents niveaux hiérarchiques (OFEV) ou d'un personnel presque exclusivement constitué de collaborateurs scientifiques dont la fonction est élevée (OFSP, BAG). Ces aspects sont traités dans le chapitre suivant (2.1.2).

### 2.1.2 Coûts horaires

Comme abordé dans le chapitre précédent, les coûts des collaborateurs externes connaissent une grande variation<sup>35</sup>. L'analyse des tarifs horaires des collaborateurs externes des neuf unités administratives confirme ce résultat et montre qu'ils évoluent de 32 à 325 francs par heure<sup>36</sup>. Entre ces extrêmes peu représentatifs, de nombreux tarifs de collaborateurs externes (du type personnel temporaire) relativement bas oscillent entre 32 et 60 francs alors que de nombreux tarifs élevés de collaborateurs externes avec un profil informatique ou scientifique varient entre 250 et 290 francs. Dans le domaine informatique, une grande quantité de pseudo-mandats (relatifs à des activités de développement notamment) font état de tarifs horaires de l'ordre de 150 à 220 francs.

Au niveau des offices, l'OFROU présente le coût moyen le plus élevé (illustration 3), car les collaborateurs externes sont recrutés essentiellement dans des domaines informatiques et scientifiques spécialisés. La BAC, le CSI-DFJP ainsi que l'OFIT se caractérisent par des coûts moyens également élevés en raison de leur recours à des collaborateurs externes dans le domaine informatique où les coûts sont généralement plus élevés, voire beaucoup plus élevés que ceux des collaborateurs internes. L'OFEV se distingue par des coûts horaires entre internes et externes peu

<sup>32</sup> Ces coûts n'ont pas été pris en compte étant donné qu'ils sont dans la plupart des cas aussi à charge de l'unité administrative pour les collaborateurs externes.

<sup>33</sup> Au niveau des neuf unités administratives, le coût d'un collaborateur interne (y compris les coûts de formation, de perfectionnement et de frais de garde, mais sans les frais liés à la place de travail) est de 174 000 francs pour les collaborateurs internes alors que celui d'un externe est estimé à 246 000 francs (avec une appréciation grossière pour la DDC et l'OFS), ce qui fait une différence de 41 %. Cf. Annexe au rapport, chapitre 2.1

<sup>34</sup> L'opportunité du recours aux collaborateurs externes (cf. chapitre 2.5) prend en considération non seulement les coûts mais aussi les avantages recherchés: gestion des surcroûts d'activité, accès à des compétences pointues.

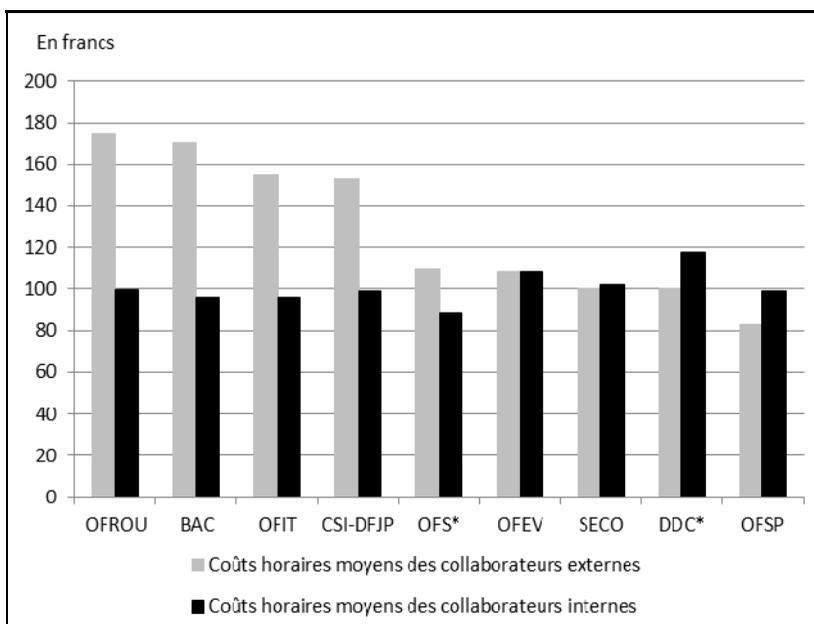
<sup>35</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 2.2.

<sup>36</sup> Il est question ici du coût d'un collaborateur externe pour la Confédération (c'est-à-dire la somme versée à l'entreprise qui emploie le collaborateur externe) et non du salaire horaire du collaborateur externe (qui lui est versé par l'entreprise) (cf. chapitre 2.4.1).

différenciés; cela s'explique à la fois par des coûts internes relativement hauts du fait des nombreux postes de direction (à différents niveaux hiérarchiques) et par des coûts externes relativement bas, vu qu'ils concernent des collaborateurs scientifiques dans une grande mesure, et peu de collaborateurs informatiques dont le coût est plus élevé. Le SECO présente également peu de différences en moyenne; toutefois, les collaborateurs externes présentent des profils très différents (collaborateurs informatiques à des tarifs très élevés et collaborateurs spécialisés à des tarifs relativement bas). A l'OFSP, le coût des collaborateurs externes est en moyenne moins élevé que celui des internes. Cela s'explique essentiellement par l'absence de fonctions de direction confiées à l'externe (à l'exception de quelques chefs de projet) et par le fait que les collaborateurs externes sont en moyenne plus jeunes que les collaborateurs internes. En outre, l'office a défini des tarifs en fonction de profils et s'efforce que les externes reçoivent un salaire équivalent à celui qu'ils percevraient s'ils étaient employés de la Confédération.

*Illustration 3*

### Coûts horaires des collaborateurs externes et internes, par ordre décroissant des coûts des collaborateurs externes, en 2012



*Source:* calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives; compte d'Etat et documentation complémentaire du compte d'Etat.

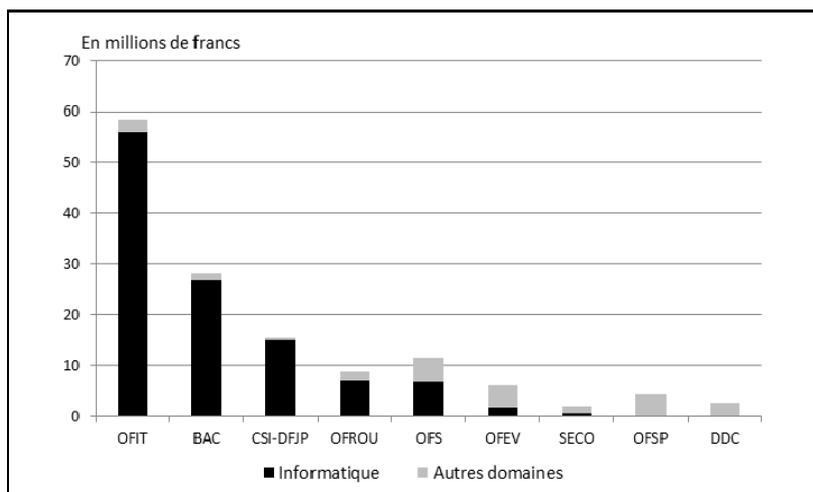
\* Les moyennes relatives à la DDC et à l'OFS sont basées sur des estimations grossières car les tarifs horaires n'étaient pas tous connus. Ces offices font appel tous deux à des collaborateurs externes avec des profils et des coûts horaires très différents.

### 2.1.3 Domaines

Les collaborateurs externes sont employés dans une très grande proportion dans le domaine informatique. Les dépenses s'élevaient à 114 millions de francs dans ce domaine alors que les collaborateurs externes affectés à d'autres activités représentaient près de 23 millions de francs. Pour l'OFIT, le CSI-DFJP, la BAC, l'OFROU ainsi que dans une moindre mesure pour l'OFS, la plupart des dépenses relatives aux collaborateurs externes sont liées à l'informatique (illustration 4). Les autres unités ont surtout recours à des collaborateurs externes pour des fonctions liées à leur propre domaine d'activité (collaborateurs scientifiques, collaborateurs spécialisés).

*Illustration 4*

#### Dépenses en matière de collaborateurs externes dans le domaine informatique et dans les autres domaines, en 2012



Source: calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives

### 2.1.4 Durée

En 2012, la durée des mandats des collaborateurs externes en cours s'étendait de quelques semaines jusqu'à dix ans (par exemple, un office emploie un collaborateur externe à 60 % depuis dix ans et un autre à 80 % depuis huit ans). En prenant en considération le volume des mandats dans le calcul de la moyenne<sup>37</sup>, cette durée est,

<sup>37</sup> Le calcul de la durée moyenne pondère la durée des mandats par leur volume. Ainsi, un contrat d'un gros volume mais de courte durée à plus de poids dans la moyenne qu'un mandat de longue durée mais de petit volume. Cela permet de donner plus de poids aux contrats impliquant une grande quantité de collaborateurs externes. Mais, cela donne aussi plus de poids aux contrats dont les tarifs horaires sont élevés. La durée moyenne pondérée apparaît cependant comme le meilleur indicateur car les tarifs élevés ou bas ne sont pas liés à une durée de contrat typique.

dans toutes les unités administratives étudiées, supérieure à un an et demi (tableau 2)<sup>38</sup>. Elle est de plus de quatre ans à l'OFROU et de plus de trois ans au CSI-DFJP alors qu'elle atteint la moyenne la plus basse à la DDC.

La durée moyenne est généralement plus longue pour les pseudo-mandats que pour les contrats de location de services car ceux-ci sont composés à la fois de contrats de longue durée et de contrats temporaires. Par exemple, l'OFIT a recours à des contrats de location de services pour des mandats de quelques jours ainsi que pour des mandats de longue durée. Le CSI-DFJP se distingue des autres offices par une durée moyenne des contrats de location de services relativement longue qui s'élève à quatre ans.

Tableau 2

### Durée moyenne des contrats relatifs aux collaborateurs externes, en 2012

Unité administrative	Durée moyenne pondérée en années
OFROU	4,2
CSI-DFJP	3,3
SECO	3,0
OFEV	3,0
BAC	2,8
OFIT	2,6
OFS	1,9
OFSP	1,9
DDC	1,5

*Source:* calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives.

## 2.2 Mise en œuvre des bases légales

Ce chapitre est subdivisé en quatre parties principales (2.2.1 à 2.2.4) qui traitent successivement des aspects en lien avec les contrats, les marchés publics, les assurances sociales et les contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Dans chaque partie, les bases légales sont présentées. Puis, sur la base des pratiques observées, une appréciation est faite.

### 2.2.1 Relations contractuelles

*Résumé:* alors que l'engagement de collaborateurs externes ne peut intervenir que sous la forme d'un contrat de travail de droit privé ou d'un contrat de location de services, seul un quart du volume des contrats fait l'objet d'une dénomination

<sup>38</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 2.4.

*réflétant correctement le rapport de travail. Cette qualification approximative des rapports de travail induit qu'une très large majorité de collaborateurs externes travaillent dans le cadre de pseudo-mandats et que les dispositions relatives au contrat de travail ou au contrat de location de services peuvent ne pas être respectées.*

## **Bases légales**

Une unité administrative peut soumettre, dans deux cas de figure, un travailleur à un rapport de subordination, sans l'employer dans le cadre d'un contrat de travail de droit public, tout en respectant le CO et les dispositions relatives à la protection sociale. Dans la pratique, une troisième voie est souvent choisie alors qu'elle n'est pas adéquate d'un point de vue légal.

Premièrement, la LPers donne à la Confédération la possibilité, sous certaines conditions, de conclure des *contrats de travail de droit privé* selon le CO.

Deuxièmement, la Confédération peut s'adjoindre des collaborateurs externes en les louant auprès d'autres employeurs (location de services). A cet effet, la Confédération conclut un *contrat de location de services* avec une personne morale (le bailleur de services) externe à la Confédération. Ce contrat règle les conditions auxquelles l'entreprise ou l'organisation externe met sa main d'œuvre à la disposition de l'unité administrative. En Suisse, la location de services est régie par la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) ainsi que par les ordonnances s'y rapportant<sup>39</sup>. Les bailleurs professionnels qui mettent régulièrement, et contre rémunération, de la main d'œuvre à la disposition de tiers (mise à disposition de travailleurs à titre principal ou «travail en régie», travail temporaire) ont besoin d'une autorisation des autorités cantonales compétentes (art. 2 LSE). Par décision du 13 décembre 2011, le Conseil fédéral a étendu le champ d'application des conventions collectives de travail (CCT) à la branche de la location de services à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans le cas de la location de services, le bailleur n'est pas responsable de l'accomplissement en bonne et due forme de la prestation, mais uniquement de la capacité générale du travailleur à fournir cette dernière.<sup>40</sup> Ce point distingue le contrat de location de services d'un mandat, pour lequel le mandataire s'oblige, dans les termes de la convention, à rendre les services qu'il a promis (art. 394 CO).<sup>41</sup>

Dans les contrats de location de services, le bailleur de services est l'employeur du collaborateur externe; il est lié aux dispositions du CO. La Confédération doit donc s'en tenir aux seules conditions prévues par le contrat si elle veut renoncer aux services d'un collaborateur externe. La rémunération du collaborateur externe incombe au bailleur de services, qui n'est pas tenu de respecter les prescriptions de la LPers. La location de services offre une certaine souplesse, car elle permet d'employer temporairement et de manière répétée les mêmes personnes en fonction des besoins, ce que ne permettent pas les contrats de travail eu égard à l'interdiction des contrats en chaîne (selon le CO et la LPers).

<sup>39</sup> Loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services, LSE (RS 823.11); ordonnance du 16.1.1991 sur le service de l'emploi et la location de services, OSE (RS 823.111); ordonnance du 16.1.1991 sur les émoluments, commissions et sûretés prévus par la loi sur le service de l'emploi, OEmol-LSE (RS 823.113).

<sup>40</sup> Geiser, Thomas et Müller, Roland: *Arbeitsrecht in der Schweiz*, Berne 2012, RZ 192.

<sup>41</sup> Ainsi, le client ne peut donner à son avocat des instructions sur son activité, pas plus que le patient ne peut en donner à son médecin. L'avocat et le médecin seraient de toute façon autorisés à ignorer de telles instructions.

Mais, pour la location de services, il n'existe pas de base légale explicite dans la LPers, la LMP n'est pas applicable et aucune autre base légale n'est identifiée. On est donc en droit de se demander si le recours de la Confédération à des travailleurs via la location de services respecte bien le principe de la légalité défini à l'art. 5 Cst.<sup>42</sup> Quoi qu'il en soit, ce recours pose problème lorsqu'il atteint une ampleur importante ou concerne des tâches impliquant l'exercice de la puissance publique<sup>43</sup>.

Troisièmement, la subordination (rapport de subordination personnelle et organisationnelle analogue à un rapport de travail) est incompatible avec la définition du mandat ou de l'ouvrage du CO. Par ailleurs, la qualification juridique de mandat ou de contrat de travail ne dépend pas de la façon dont les parties ont désigné le contrat.<sup>44</sup> C'est avant tout le contenu du contrat (but recherché) qui est décisif en la matière<sup>45</sup>. Par conséquent, les mandats qui impliquent un rapport de subordination sont des *pseudo-mandats*. Ils doivent être considérés juridiquement comme des contrats de travail (avec des personnes physiques) ou éventuellement comme des contrats de location de services<sup>46</sup> (avec des personnes morales qui mettent de la main d'œuvre à disposition). Etant donné la difficulté qu'il y a à distinguer le mandat du contrat de travail (et de la location de services), il est très probable que les parties désignent fréquemment leurs contrats d'une manière juridiquement inadéquate, voire qu'elles établissent des dispositions contractuelles incohérentes du point de vue juridique, sans pour autant avoir voulu sciemment contourner les prescriptions légales.

### Appréciation

Ci-dessus, il a été établi que, en dehors des contrats de travail de droit public, l'administration fédérale ne pouvait entretenir des relations de subordination avec des employés, qu'au moyen de contrats de travail de droit privé ou de contrats de location de services. Une relation de subordination établie avec un collaborateur externe sur la base de contrats de mandat n'est pas possible d'un point de vue juridique, c'est pourquoi le terme de pseudo-mandats est utilisé pour les qualifier. Il

<sup>42</sup> En 2009, l'engagement de collaborateurs externes par la BAC a été critiqué par le service juridique du domaine Défense. Celui-ci reprochait que le manque de personnel soit compensé par la location de personnel (source: Schweizer Armee Rechtsdienst 2 V, Aktennotiz Rückwirkend abgeschlossene Verträge / korrekt ausgefüllte Checklisten/Verleihverträge, 20.11.2009). Le service juridique considérait qu'il s'agissait d'un contournement de la législation en matière des finances et de personnel, si du personnel était indirectement engagé avec des crédits de biens et services. En outre, le droit du personnel ne serait pas applicable et les devoirs du mandataire moins développés que dans un contrat. L'exigence selon laquelle la BAC devait résilier tous les contrats de ce type à fin 2009 n'a pas été remplie car il n'existait pas de postes libres en interne.

<sup>43</sup> Dans les neuf études de cas menées, il n'a pas été constaté que des collaborateurs externes étaient affectés à des postes impliquant l'exercice de la puissance publique.

<sup>44</sup> Au sujet de l'application de ce principe en relation avec les contrats de location de services et les contrats de prestations informatiques, cf. considérant 5-2-2, arrêt B-1687/2010 du TAF en date du 21.6.2011.

<sup>45</sup> C'est ainsi que les autorités compétentes (caisses de compensation, tribunaux) qualifient toujours a posteriori de contrats de travail, les contrats qui ont été désignés par les parties comme étant des mandats, et qu'elles obligent par ex. les employeurs à payer les cotisations patronales d'assurances sociales. Cf. chapitre 2.2.3.

<sup>46</sup> Il s'agit ici de contrats de fourniture de main d'œuvre. Contrairement au contrat de travail ou au mandat, ce type de contrats n'est réglé ni dans le CO ni dans une loi spéciale; la doctrine le classe donc dans la catégorie des contrats innomés *sui generis* (cf. par ex. Geiser, Thomas et Müller, Roland: *Arbeitsrecht in der Schweiz*, Berne 2012, p. 50).

convient de souligner que la dénomination du mandat n'a pas de portée juridique<sup>47</sup>, mais elle reflète toutefois la manière dont l'unité administrative reconnaît les collaborateurs externes. Ainsi, plus la proportion de collaborateurs externes engagés sous la forme de contrats de location de services est élevée, plus l'appréciation est bonne.<sup>48</sup> En outre, il convient de relever qu'il existe une zone grise, au sein de laquelle il est difficile d'établir la nature exacte de la relation de travail (mandat ou pseudo-mandats). Même si une analyse exhaustive de tous les cas aboutirait à des chiffres probablement légèrement différents, ceux-ci n'affecteraient ni les ordres de grandeur, ni les conclusions émises sur ces bases dans la suite de ce chapitre.

Dans le cadre des neuf études de cas menées, aucun contrat de travail de droit privé n'a été recensé. Les contrats désignés comme des contrats de location de services ne représentent que 26 % du volume des dépenses (tableau 3). Cela signifie que les collaborateurs externes sont engagés dans 74 % des cas sur la base de pseudo-mandats, qui ne reflètent pas la relation de travail effective. En outre, il convient de préciser que ces chiffres dépendent beaucoup du volume de contrats de location de services de l'OFIT. Sans cet office, la proportion de contrats de location de services serait encore beaucoup plus faible, ce qui illustre le peu de connaissance des unités administratives des règles en la matière.

Seule la pratique d'un office a été qualifiée de bonne (OFSP) alors que dans huit cas, elle a été jugée faible.

L'OFSP se caractérise par le fait que l'ensemble des collaborateurs externes, à une exception, est engagé par l'intermédiaire de contrats de location de services, ce qui explique la bonne appréciation de ce critère. Comme l'OFSP, l'OFEV exerce un suivi et produit un état de situation propre aux collaborateurs externes. Toutefois, cette unité ne présente aucun contrat de location de services. Sa pratique est donc qualifiée de faible. Compte tenu du volume conséquent de collaborateurs externes au sein de l'OFIT et du CSI-DFJP et que ces unités administratives ne recourent au contrat de location de services que dans une proportion limitée, ce critère a été jugé faible, même si le volume de dépenses relatives à des collaborateurs externes engagés par des contrats de location de services atteint 42 % à l'OFIT. Cette proportion est de 28 % au CSI-DFJP. Autant à l'OFIT qu'au CSI-DFJP, ce problème est reconnu. Actuellement, les contrats sont examinés plus précisément quant à l'espèce du contrat.

La pratique de l'OFS est jugée faible car, hormis le personnel temporaire engagé sur la base de contrats de location de services, les autres collaborateurs externes sont mobilisés sur la base de pseudo-mandats.

La pratique de la BAC est jugée faible car cet office présente un gros volume de collaborateurs externes qui, à quelques exceptions près, sont tous engagés par le biais de pseudo-mandats. Malgré cette dénomination imprécise des rapports de travail, les conditions propres aux contrats de location de services sont souvent respectées (autorisation de l'entreprise et respect de la convention collective de travail) et font parties au contrat.

<sup>47</sup> La conclusion d'un pseudo-mandat ne signifie pas pour autant que l'entreprise ne dispose pas d'une autorisation concernant la location de service et qu'elle n'applique pas la CCT.

<sup>48</sup> La proportion de contrats de location de services a été considérée par le CPA comme bonne lorsqu'elle atteint 75 % (une marge de 25 % permet de couvrir la zone «grise» où les relations de travail sont difficiles à qualifier). La pratique a été qualifiée de moyenne entre 50 et 75 % et de faible en dessous de 50 %.

La pratique a été qualifiée de faible pour le SECO, la DDC et l'OFROU qui ne présentent quasiment aucun contrat désigné comme des contrats de location de services alors que les relations de travail sont clairement de ce type. Ces contrats contiennent souvent un cahier des charges similaire à celui qui figurerait dans un contrat de travail.

Tableau 3

**Répartition en valeur des dépenses relatives à des collaborateurs externes selon le type de contrats (en millions de francs et en %), en 2012**

Unité administrative	Dépenses relatives à des collaborateurs externes engagés sur la base d'un pseudo-mandat (A)	Dépenses relatives à des collaborateurs externes engagés sur la base d'un contrat de location de services (B)	Part de la location de services au total $100*(B) / (A+B)$
	En millions de francs	En millions de francs	
OFSP	0,1	4,2	97 %
OFIT	33,6	24,7	42 %
CSI-DFJP	11,1	4,4	28 %
OFS	9,5	2,1	18 %
SECO	1,8	0,1	3 %
BAC	28,1	0,1	0 %
OFROU	8,8		0 %
OFEV	6,1		0 %
DDC	2,4		0 %
<b>Totaux</b>	<b>101,5</b>	<b>35,5</b>	<b>26 %</b>

Source: calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives

### 2.2.2 Marchés publics

*Résumé: la forte proportion de marchés octroyés de gré à gré fait douter du respect des buts fixés par la loi sur les marchés publics relatifs au renforcement de la concurrence et à l'utilisation économique des fonds publics (LMP, Art. 1, al. 1, let. b et c.). Si la loi prévoit des exceptions à la mise au concours, celles-ci atteignent cependant 30 % des cas en moyenne.*

#### Bases légales

Eu égard à la difficulté de distinguer le contrat de travail du mandat, et compte tenu de la présence de nombreux pseudo-mandats, il convient de s'arrêter brièvement sur les prescriptions légales qui s'appliquent à l'adjudication de mandats de prestations ainsi qu'à la location de services.

En principe, l'adjudication de *mandats de prestations* relève de la LMP et de l'OMP. Si le mandat affiche une valeur supérieure au seuil de l'OMC (230 000 francs), il

doit être adjugé selon une procédure ouverte ou sélective. Si sa valeur se situe entre 150 000 francs et le seuil de l'OMC, il convient de lancer une procédure invitant à soumissionner (art. 35, al. 3, let. b, OMP). Une procédure de gré à gré n'est autorisée que si l'une des conditions énumérées à l'art. 13, al. 1, OMP est remplie au sens strict des termes de la disposition. Le droit des marchés publics interdit donc de subdiviser un mandat, que ce soit dans le temps ou en termes de contenu, pour rester en dessous du seuil défini.

Le recrutement de collaborateurs externes dans le cadre de la *location de services* relève de la passation de marché, comme le TAF l'a définie dans un récent arrêt<sup>49</sup>. Certes, la location de services n'entre pas dans le champ de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), mais elle fait l'objet de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11). L'OMP règle au chapitre 3 les autres marchés de la Confédération, soit ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la LMP (art. 1, let. b, OMP). L'art. 34, al. 1, OMP dispose que ces marchés peuvent être adjugés selon la procédure ouverte ou sélective ou, sous certaines conditions, selon la procédure invitant à soumissionner ou selon la procédure de gré à gré. C'est pourquoi la location de services dont le volume dépasse les valeurs seuils doit en principe être adjugée selon une procédure concurrentielle.

Pour des raisons de simplification, seule la valeur du contrat enregistrée a été prise en considération. Ceci donne une image plutôt avantageuse de la pratique car, pour déterminer la valeur seuil, des critères plus exigeants devraient être pris en compte (notamment si les contrats sont répartis dans le temps, ou divisés en divers contrats).

### Appréciation

Pour les neuf unités étudiées, les procédures relatives à tous les contrats de collaborateurs externes se situant en dessus de la valeur seuil de 230 000 francs respectent dans 69 % des cas le principe de la procédure ouverte. 95 contrats ont été attribués de gré à gré et 215 ont été mis au concours. Ce résultat est toutefois fortement influencé par le volume de contrats mis au concours par l'OFIT (où 111 des 121 contrats concernant des collaborateurs externes dépassant la valeur seuil ont suivi une procédure ouverte) (illustration 5).

La pratique est jugée bonne<sup>50</sup> pour l'OFIT et l'OFROU qui pratiquent l'appel d'offres respectivement dans 92 % et 91 % des cas. La proportion de mandats relatifs à des collaborateurs externes adjugés de gré à gré explique l'appréciation moyenne caractérisant la BAC. En effet, cette dernière a octroyé, en dessus de la valeur seuil, 18 mandats de gré à gré et 55 selon une mise au concours. La pratique de l'OFEV est qualifiée de faible, car moins de 55 % des mandats ont été attribués après une procédure de mise au concours. Le CSI-DFJP et l'OFS se caractérisent par un nombre de contrats relatifs à des collaborateurs externes respectant le principe de la mise au concours bas, voire très bas. Il se monte respectivement à 32 % pour le CSI-DFJP et à 19 % pour l'OFS. Ces pratiques sont donc jugées faibles. Le nombre

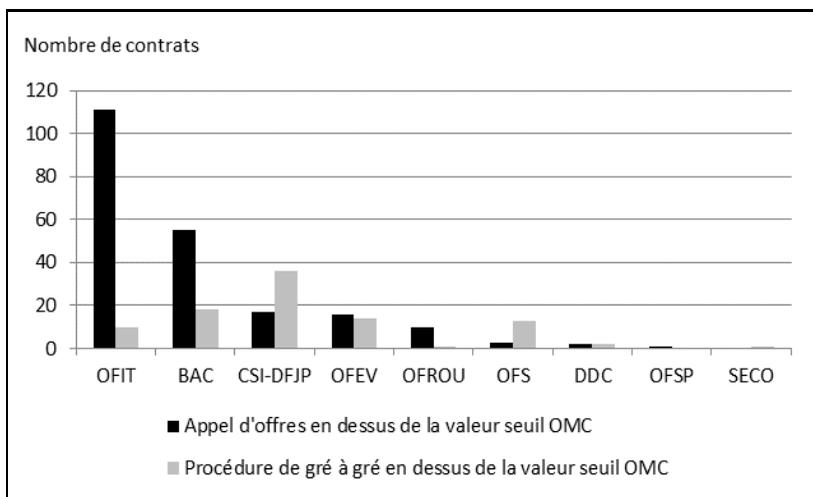
<sup>49</sup> Cf. considérant de l'arrêt B-1687/2010 du TAF du 21.6.2011. Il y est fait référence à un arrêt du TF qui précise en substance que la notion de marché public regroupe tous les cas dans lesquels l'Etat se porte acquéreur, auprès d'une entreprise privée, de biens ou de services dont il a besoin pour accomplir ses tâches (ATF 135 II 49 et 125 I 209).

<sup>50</sup> La proportion de procédures conformes a été considérée par le CPA comme bonne lorsqu'elle atteint 75 %, comme moyenne entre 50 et 75 % et comme faible en dessous de 50 %.

de contrats de la DDC, de l'OFSP et du SECO est trop limité pour donner une appréciation représentative. Sur les quatre contrats dépassant la valeur seuil, la DDC a procédé pour moitié de gré à gré et pour moitié selon la mise au concours. L'OFSP et le SECO ont attribué tous deux qu'un seul contrat dépassant la valeur seuil, respectivement selon la mise au concours et de gré à gré.

*Illustration 5*

**Répartition des contrats (en nombre) relatifs aux collaborateurs externes, se situant en dessus de la valeur seuil OMC (230 000 francs) selon la procédure suivie, en 2012**



*Source:* calcul du CPA sur la base des données relatives aux contrats transmises par les unités administratives

Lorsque la mise au concours n'est pas suivie et que le mandat est adjudgé de gré à gré, les unités justifient ces exceptions<sup>51</sup> principalement sous l'angle des particularités techniques<sup>52</sup> ou par le fait qu'il s'agit de prestations en lien avec des prestations déjà fournies<sup>53</sup>. Bien qu'une analyse détaillée n'ait pas été menée, l'étude des contrats et les informations obtenues lors des entretiens posent la question de l'adéquation de ces pratiques. En effet, dans bien des cas, les compétences acquises sont tout à fait standard et visent à combler le manque d'effectifs dans l'unité; la particularité technique ou le lien impératif avec des prestations déjà fournies n'existe pas. Ces cas de figure sont très fréquents au CSI-DFJP, à l'OFS ainsi qu'à la BAC.

Entre 150 000 et 230 000 francs, 69 % des mandats devant au minimum être octroyés suite à une procédure invitant à soumissionner le sont effectivement.<sup>54</sup> Sur les

<sup>51</sup> Art. 13 OMP

<sup>52</sup> Art. 13 let. c OMP

<sup>53</sup> Art. 13 let. f OMP

<sup>54</sup> Dans ce calcul, le CPA n'a pas pris en compte le fait que des mandats pourraient être considérés comme relevant de la valeur seuil supérieure (et donc soumis à une procédure ouverte) si l'ensemble des marchés similaires successifs attribués à l'entreprise avaient été considérés (art. 7, al.3 LMP).

49 contrats de l'OFIT pour lesquels une procédure ouverte ou une procédure invitant à soumissionner devait être conduite, quatorze ont été mis au concours et 28 ont donné lieu à une procédure invitant à soumissionner. Cette pratique peut être qualifiée de bonne. L'OFS a quant à lui attribué de manière adéquate huit des onze mandats devant suivre une invitation à soumissionner et l'OFEV dans trois des six cas.

La procédure de gré à gré a été suivie dans 93 % des 532 contrats dont la valeur ne dépasse pas 150 000 francs, la procédure invitant à soumissionner dans quatre pourcent et l'appel d'offres dans trois pourcent des cas. Il convient de souligner que plusieurs unités (OFS et SECO notamment) attribuent de gré à gré de nombreux mandats concernant divers collaborateurs externes de la même entreprise. En considérant le montant annuel des contrats avec la même entreprise pour différents collaborateurs, celui-ci dépasse clairement la valeur seuil. Il en est de même lorsque l'on considère la valeur cumulée des contrats, qui font état de cahiers des charges similaires ou très peu différenciés, durant quelques années pour le même expert ou la même entreprise.

Les problèmes évoqués ci-dessus sont connus des offices. Au CSI-DFJP et à la BAC, des collaborateurs ont été engagés pour appuyer les responsables dans le cadre des procédures d'achats de services afin d'améliorer le respect des bases légales et l'adéquation des processus.

### **2.2.3 Assurances sociales**

*Résumé: l'engagement de collaborateurs externes ne pose pas de problème spécifique du point de vue des assurances sociales. Seul le statut d'indépendant de quelques rares collaborateurs externes dans quelques unités reste discutable au vu de la régularité et du montant des mandats.*

#### **Bases légales**

Un collaborateur externe recruté selon un contrat de travail de droit privé ou dans le cadre de la location de services est un travailleur apparenté à un salarié sur le plan des assurances sociales. Il incombe donc à la Confédération, ou au bailleur de services, d'acquitter les cotisations sociales concernées.

De même, la Confédération est tenue de verser des cotisations patronales si elle confie des mandats à des travailleurs salariés. Ces derniers sont alors qualifiés de «personnes touchant des honoraires». Ce statut ne saurait toutefois s'appliquer aux collaborateurs externes puisque les personnes touchant des honoraires doivent accomplir leurs tâches dans le cadre d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise. S'il existe un rapport de subordination, il y a lieu de remplacer le pseudo-mandat confié à une personne touchant des honoraires par un engagement de la Confédération (ou du bailleur de services) et de supposer qu'il s'agit bien d'un engagement de ce type<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Une difficulté particulière se pose pour les anciens employés de la Confédération qui sont à la retraite, puisqu'ils ne peuvent plus être employés ou que leur engagement présente des inconvénients du point de vue du deuxième pilier.

Par ailleurs, pour définir le statut du travailleur du point de vue des assurances sociales, il convient de considérer au cas par cas chaque activité et chaque rémunération<sup>56</sup>. La Confédération peut être considérée comme employeur d'une personne (qui devient dès lors salariée), même si celle-ci exerce d'autres activités en tant qu'indépendant.

### **Appréciation**

Les collaborateurs externes recensés sont, à quelques exceptions près<sup>57</sup>, déjà employés par une entreprise responsable du paiement des cotisations sociales, conformément à ce que prévoient les assurances sociales. Le fait qu'il s'agit de pseudo-mandats en partie n'est pas problématique en soi du point de vue des assurances sociales. Deux situations peuvent toutefois présenter des difficultés. Cela concerne quelques cas de collaborateurs indépendants ou de collaborateurs dépendants mandatés.

#### *Collaborateurs externes indépendants*

Il est possible que le statut d'indépendant du collaborateur externe ne soit pas reconnu comme tel par la caisse de compensation. Cette situation n'est pas propre aux collaborateurs externes mais concerne tout mandataire indépendant.

Dans certains offices, le statut d'indépendant de traducteurs, rédacteurs ou spécialistes informatiques est discutable, notamment lorsque les montants sont élevés, les mandats répétitifs et que le collaborateur travaille essentiellement voire exclusivement pour l'unité administrative. De surcroît, lorsque ces indépendants ont été considérés comme des collaborateurs externes au vu de la relation de travail (subordination) qu'ils entretiennent, il est aussi possible que la caisse de compensation ne reconnaisse pas leur statut d'indépendant. Certains offices estiment régler ce problème par le contrôle de leur statut d'indépendant. Toutefois, cette démarche n'est efficace que si le contrôle porte sur l'activité précise menée au sein de l'office, ce qui n'est généralement pas le cas. Les cas problématiques sont rares d'autant plus que plusieurs offices ont renoncé entièrement à l'engagement d'indépendants.

#### *Collaborateurs externes dépendants (bénéficiaires d'honoraires)*

Cette situation est connue de l'administration fédérale et compte tenu des coûts de gestion de ces contrats, elle a fait l'objet de réflexions et de mesures (manuel d'organisation, gestion des salaires centralisée) de la part de la Conférence des ressources humaines ainsi que de l'OFPER.<sup>58</sup> Certains offices ont appliqué la solu-

<sup>56</sup> «Sont considérés comme indépendants selon le droit des assurances sociales les femmes et les hommes qui agissent en leur propre nom et pour leur propre compte, [ainsi que celles et ceux] qui sont libres dans l'organisation du travail et assument les risques économiques. Les caisses de compensation déterminent au cas par cas si la rémunération de l'activité considérée confère à la personne assurée le statut d'indépendant au regard de l'AVS. En d'autres termes, il n'est pas exclu qu'une personne soit à la fois indépendante dans une activité et salariée dans une autre.» Les éléments suivants ne sont pas pertinents pour déterminer s'il y a exercice d'une activité lucrative indépendante: l'absence de contrat de travail, la forme sous laquelle le salaire/l'indemnisation est versé(e), l'accord tacite entre les parties définissant elles-mêmes leur qualification juridique pour l'AVS, le fait que l'activité soit exercée à titre principal ou accessoire. Cf. Office fédéral des assurances sociales, Cotisations des indépendants à l'AVS, à l'AI et aux APG, état au 1.1.2014.

<sup>57</sup> Il convient cependant de préciser que la part de collaborateurs externes indépendants ou au bénéfice d'honoraires est relativement importante à la DDC.

<sup>58</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 3.3.

tion proposée par l'OPPER (dont la gestion a été externalisée à une entreprise) alors que d'autres offices ont mis en place leur propre système ou partenariat (la DDC notamment). Même si certains de ces bénéficiaires d'honoraires ont été considérés comme des collaborateurs externes, cela ne pose pas de problèmes du point de vue des assurances sociales, étant donné que, selon leur point de vue, l'administration est déjà leur employeur.

## 2.2.4 Contrôles de sécurité relatifs aux personnes

*Résumé: les unités administratives se différencient dans la conduite des contrôles de sécurité ainsi que dans les autres mesures prises face aux risques.*

### Bases légales

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes est un instrument préventif pour la protection de l'Etat et de son infrastructure critique. Les risques sécuritaires liés au personnel devraient être résolus ou du moins minimisés au travers de ce processus. La loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure<sup>59</sup> (LMSI) ainsi que l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)<sup>60</sup> stipulent que le contrôle de sécurité doit être effectué lorsque la fonction présente des aspects sensibles pour la sécurité de l'Etat. Les départements ont de leur côté précisé quel niveau de contrôle devait être appliqué selon les fonctions, dans l'ensemble du département ou dans l'une de ses unités administratives<sup>61</sup>.

Les collaborateurs externes sont également concernés par ces contrôles. En effet, l'art. 6 OCSP prévoit que les *tiers* doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité dans deux cas:

- si, sur la base d'un contrat ou en tant que membre du personnel d'une entreprise ou d'une organisation dûment mandatée, ils participent à un projet classifié relatif à la sûreté intérieure ou extérieure et ont, de ce fait, accès soit à des informations ou du matériel classifiés CONFIDENTIEL ou SECRET, soit à la zone protégée 2 ou 3 d'un ouvrage militaire;
- si un accord international relatif à la protection des informations prévoit qu'ils doivent faire l'objet d'un contrôle.

### Appréciation

Il convient de préciser que, dans le cadre de son inspection relative à la sécurité informatique du Service de renseignement de la Confédération<sup>62</sup>, la Délégation des Commissions de gestion (DéICdG) a demandé au Conseil fédéral de réviser l'OCSP

<sup>59</sup> RS 120

<sup>60</sup> RS 120.4

<sup>61</sup> RS 120.422 Ordonnance du DEFR sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.423 Ordonnance du DDPS concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.424 Ordonnance du DFAE sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.425 Ordonnance du DETEC sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.426 Ordonnance du DFJP sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.427 Ordonnance du DFI sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

<sup>62</sup> Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport de la DéICdG (résumé) du 30.08.2013, recommandation 5 (FF 2013 8179).

de sorte que les collaborateurs externes soient soumis au même degré de contrôle de sécurité que les employés de la Confédération, ce qui ne ressort pas distinctement de l'ordonnance. Dans sa réponse<sup>63</sup>, le Conseil fédéral a quant à lui estimé que des bases juridiques claires existaient concernant les contrôles de sécurité de tiers et que les responsabilités en la matière ne devaient en principe pas être davantage clarifiées. On constate dans la pratique que cette clarté est relative.

En effet, les dispositions légales relatives aux contrôles de sécurité ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme. D'autres inspections des CdG<sup>64</sup> et une évaluation du CPA<sup>65</sup> avaient d'ores et déjà souligné les manquements au niveau de la mise en œuvre des contrôles de sécurité relatifs aux personnes. La présente analyse montre que le problème s'étend aux collaborateurs externes.

Le fait que des collaborateurs externes à l'administration fédérale aient accès à des informations confidentielles, secrètes ou sensibles du point de vue de la sécurité de l'Etat devrait faire l'objet de réflexions approfondies. De surcroît, les récentes affaires de vol ou de tentative de vol de données montrent le caractère sensible du domaine informatique en particulier, car les collaborateurs (internes et externes) ont un accès facilité à des données ainsi qu'à des systèmes informatiques classés secrets ou confidentiels. Dans ce contexte, le CSI-DFJP estime que les collaborateurs internes permettraient d'assurer une meilleure stabilité et une meilleure confiance à l'égard de ses clients alors que les collaborateurs externes constituent un risque supplémentaire.

Seules les unités dont le métier est l'informatique sont sensibles à ce risque: l'OFIT, le CSI-DFJP et la BAC déclarent procéder à des contrôles de sécurité relatifs aux personnes systématiques tant pour le personnel interne qu'externe. En outre, ces unités complètent ce dispositif par une politique restrictive d'accès aux données ou d'autres mesures. Par exemple, le CSI-DFJP et la BAC demandent un extrait de casier judiciaire avant l'entrée en fonction car le résultat du contrôle de sécurité n'est généralement pas connu; l'OFIT attend le résultat du contrôle de sécurité pour les collaborateurs externes engagés dans les domaines les plus sensibles. Il convient donc de relever que, sauf exception, les collaborateurs externes sont actifs dans ces offices alors que le résultat du contrôle de sécurité n'est pas connu, et ce conformément aux bases légales<sup>66</sup>. C'est en raison des mesures complémentaires prises par ces offices que leur pratique a été jugée adéquate.

Il n'en demeure pas moins que cette situation est problématique car elle soulève la question de l'utilité d'un contrôle de sécurité, lorsque le résultat de celui-ci est connu après le début d'activité du collaborateur externe (parfois plusieurs mois après). Etant donné la durée potentiellement longue d'un contrôle de sécurité des personnes, l'attente de son résultat pose des problèmes pratiques avérés d'autant

<sup>63</sup> Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport du 30.8.2013 de la DélCdG (résumé), avis du Conseil fédéral du 30.10.2013 (FF **2013** 8197).

<sup>64</sup> Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF **2009** 2989);  
Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 12.4.2013 (FF **2013** 5619)

<sup>65</sup> Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013.

<sup>66</sup> Art. 19, al.3 LMSI (RS **120**)

plus lorsqu'il s'agit d'acquérir des compétences de manière momentanée dans un projet spécifique. Cette durée s'ajoute le cas échéant à celle de la procédure d'acquisition.

Ainsi, dans les trois unités administratives à vocation informatique (CSI-DFJP, OFIT, BAC) une réflexion en matière de sécurité est menée. Dans les autres offices où les collaborateurs externes sont aussi actifs dans le domaine informatique, l'absence de mesures et de politique transparente en la matière sont inadéquates. C'est le cas à l'OFROU ainsi qu'à l'OFS alors que ce dernier se montre très restrictif en matière d'accès à certaines données vis-à-vis de l'administration fédérale et de l'externe. La présence d'une gestion adéquate des risques à l'OFEV, à l'OFSP et à la DDC n'a pas été approfondie, elle a été jugée partiellement adéquate au SECO car des collaborateurs externes ont accès à des données confidentielles dans le domaine de l'assurance-chômage<sup>67</sup>.

## 2.3 Transparence

La question de la transparence se pose à l'interne et à l'externe de l'office. La transparence interne (2.3.1) considère d'une part le niveau de connaissance de la problématique des collaborateurs externes par l'unité administrative et d'autre part sa capacité à les identifier. La transparence externe (2.3.2) concerne l'image des collaborateurs externes donnée dans les différents documents à disposition du Parlement (budget et compte d'Etat, statistique du personnel).

### 2.3.1 Transparence interne

*Résumé: la transparence interne des neuf unités administratives analysées est différenciée. La problématique des collaborateurs externes est généralement bien connue à l'interne des offices, toutefois, dans la moitié des unités étudiées, ce n'est qu'au moyen d'un travail conséquent qu'il est possible d'identifier ce type de collaborateurs.*

Le critère de la transparence interne permet d'apprécier le niveau de connaissance de la problématique des collaborateurs externes par l'unité administrative et sa capacité à les identifier. Compte tenu de la possible difficulté à établir clairement la relation de travail et du fait que l'existence du lien de subordination ne peut être appréciée qu'au cas par cas, il n'est pas attendu des unités administratives qu'elles recensent de manière exhaustive tous les collaborateurs externes. Il existe donc une zone grise au sein de laquelle la nature des relations de travail est difficile à établir.

La transparence interne est jugée bonne dans deux unités (OFSP et OFEV) qui opèrent un suivi spécifique de ces collaborateurs et qui les recensent. Ces deux offices ont connu des volumes relativement importants de collaborateurs externes dans des domaines scientifiques et, subséquemment, ont suscité la réaction du département ou du Parlement au cours des dernières années. La transparence interne est également jugée bonne au CSI-DFJP et à l'OFIT car ces offices sont en mesure de distinguer les collaborateurs externes aisément.

<sup>67</sup> La conduite de contrôles de sécurité relatifs aux personnes est, selon les entretiens menés en 2013, prévue à l'avenir dans ce domaine.

La transparence interne a été jugée moyenne à la BAC en raison de leur identification partielle. La transparence interne est également qualifiée de moyenne à l'OFS, car bien que la problématique des collaborateurs externes y soit connue, l'office n'a pas développé de réflexion d'ensemble et n'est pas en mesure de les identifier clairement, à l'exception du personnel temporaire. Le SECO et la DDC n'identifient ou ne reconnaissent comme tels qu'une faible proportion des collaborateurs externes; compte tenu de leur volume limité, la transparence interne a été jugée moyenne.

C'est en raison de l'absence de réflexion en matière de collaborateur externe et d'une connaissance restreinte de la problématique, que la transparence interne de l'OFROU a été jugée faible.

### **2.3.2 Transparence externe**

*Résumé: la transparence des dépenses concernant les collaborateurs externes (et de leur présence) vis-à-vis du Parlement et du reste de l'administration est faible, voire absente.*

La loi sur les finances de la Confédération (LFC)<sup>68</sup> doit permettre à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral d'exercer de manière efficace leurs compétences constitutionnelles en matière financière et de disposer des instruments et des bases de décision nécessaires à la gestion financière (art. 1 LFC). Les charges de personnel et les effectifs (en équivalent plein temps) constituent des valeurs de pilotage importantes sur le plan politique.

En effet, l'évolution des effectifs du personnel de l'administration fédérale suscite un fort intérêt de la part du Parlement, du Conseil fédéral et des départements. Si les réductions de personnel exigées dans le cadre de programmes d'économies<sup>69</sup> sont compensées par l'emploi de collaborateurs externes ou que la stagnation du personnel est accompagnée d'une augmentation des collaborateurs externes, des informations y relatives devraient être à disposition du Parlement. En outre, il est permis de soupçonner une efficacité limitée de ces programmes si les coûts externes s'écartent fortement de ceux internes. Une information adéquate apparaît dès lors comme nécessaire.

La procédure de rapport est très différente selon le statut du personnel externe ou interne (personnel soumis à un contrat de travail selon la LPers). La suite de ce chapitre étudie donc la transparence externe des deux cas de figure. Puis, deux aspects importants relatifs à la transparence externes sont traités: le premier concerne la transparence vis-à-vis des autres unités administratives et, le deuxième apporte un regard critique sur l'impact qu'aurait le nouveau modèle de gestion (NMG) de la Confédération sur la transparence externe des collaborateurs externes.

#### **Collaborateurs externes**

Les collaborateurs externes bénéficiant d'un contrat de travail selon le CO sont soumis aux mêmes règles que les personnes employées selon la LPers, mais aucun contrat de ce type n'a été observé.

<sup>68</sup> RS 611.0

<sup>69</sup> Programme d'allègement budgétaire 2003 et 2004 (PAB 03 et PAB 04); Programme de consolidation 2012–2013 (PC 2012–2013); Programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014).

Les autres collaborateurs externes (engagés dans le cadre de la location de services ou de pseudo-mandats) figurent pour partie au nombre des charges de personnel et pour partie au nombre des charges de biens et services, conformément aux directives de l'Administration fédérale des finances (AFF). Celles-ci précisent que l'engagement, sur une durée déterminée plutôt brève, de personnel temporaire par le biais d'une agence externe de placement doit être comptabilisé dans les charges de personnel. L'engagement de collaborateurs externes sur une plus longue durée, basé sur un partenariat entre l'Etat et une société externe, doit quant à lui figurer dans les charges de développement informatique et conseil, dans les charges générales de conseil ou dans la recherche sur mandat.

#### *Transparence inexistante pour la plupart des collaborateurs externes*

Le recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale n'est pas perceptible quant à son ampleur, ni transparent en termes financiers. Même lorsque l'unité administrative les considère très clairement comme des collaborateurs externes, les coûts relatifs à ces collaborateurs figurent pour l'essentiel dans les charges de biens et services et non dans les charges de personnel. Le budget, le Compte d'Etat, la documentation complémentaire ne donnent aucune information à leur sujet ni en termes de dépenses, ni en termes d'effectifs.

Comme les collaborateurs externes représentent, pour les neuf unités administratives étudiées, déjà plus de 500 collaborateurs (équivalents plein temps) et 137 millions de francs en 2012, la transparence externe apparaît comme inadéquate à l'exception de quelques dépenses relatives à des collaborateurs temporaires. Pour comparaison, le personnel financé à l'aide de crédit de biens et services compte pour 120 millions de francs des dépenses de l'ensemble de l'administration (dont 80 millions pour la DDC et 1,6 millions pour l'OFS), mais figure explicitement dans le budget et le compte d'Etat et fait l'objet d'un rapport spécifique dans la documentation complémentaire au compte d'Etat.

#### *Transparence variable pour les collaborateurs externes de type «personnel temporaire»*

Une partie des dépenses engendrées par la location de services, à savoir celles qui concernent le personnel temporaire engagé par l'intermédiaire d'une agence de placement, sont parfois enregistrées dans les charges de personnel et ceci conformément aux prescriptions de l'AFF. Cela signifie aussi que des collaborateurs financés par les crédits de personnel ne disposent pas d'un contrat de travail avec la Confédération. Les équivalents plein temps correspondants ne sont pas mentionnés dans le complément d'information relatif au compte d'Etat<sup>70</sup>.

Dans le budget, les charges prévues relatives aux employés temporaires sont clairement indiquées en tant que telles aussi bien à l'OFSP qu'à l'OFS. Dans le compte d'Etat, seul l'OFS reprend la distinction entre ces deux catégories alors que l'OFSP ne précise plus les dépenses relatives au personnel temporaire; celles-ci ont été incluses dans la rétribution du personnel. Pour l'OFSP et l'OFS, le personnel temporaire représentent environ trois millions de francs en 2012. En outre, le budget et le compte d'Etat ne donnent pas de renseignement en la matière concernant les offices GMEB. La proportion des dépenses de personnel concernant des collaborateurs non soumis à la LPers n'est donc pas connue avec précision.

<sup>70</sup> OFPER: compte d'Etat 2012. Documentation complémentaire concernant le personnel.

Les dépenses de personnel à charge des crédits de biens et services et concernant du personnel temporaire ne sont pas certaines non plus. En 2012, les charges de personnel rétribué à l'aide de crédits de biens et services se montent à près de 122 millions de francs<sup>71</sup>. Une petite part de ce montant sert à financer du personnel temporaire, comme c'est notamment le cas à l'OFS, pour près de 0,8 millions de francs. Mais il est possible que d'autres unités administratives financent du personnel temporaire de cette manière.

### **Collaborateurs internes (personnel soumis à un contrat de travail selon la LPers)**

Selon les directives de l'AFF, le personnel qui effectue des tâches durables doit apparaître dans la rubrique comptable des charges de personnel. Le personnel engagé pour des programmes particuliers ou l'exécution de tâches spéciales peut, quant à lui, être financé au moyen du crédit de biens et services concerné. Dans le compte d'Etat, les différentes charges de personnel sont inscrites séparément. Les effectifs (équivalents plein temps) de chacune des unités administratives sont communiqués aux Commissions des finances dans un document supplémentaire qui regroupe les postes financés par les crédits relatifs au personnel et ceux qui sont financés par les crédits de biens et services.

Pour les unités administratives qui sont gérées selon le système de «gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire» (modèle GMEB), les charges de personnel et les effectifs sont uniquement communiqués dans le complément d'information relatif au compte d'Etat.

#### *Faible transparence externe pour certains collaborateurs disposant d'un contrat de travail avec la Confédération*

Dans le cadre de l'étude de cas de la DDC, il a été constaté que les salaires des membres du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ne sont pas comptabilisés dans les dépenses de personnel bien que ces personnes soient engagées par la Confédération pour une certaine période (contrat de travail selon la LPers et Ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire<sup>72</sup>). La DDC a dépensé près de 23 millions de francs pour ces collaborateurs enregistrés dans les dépenses de biens et services (129 équivalents plein temps). Ces dépenses de personnel ne sont donc pas mentionnées comme des dépenses de personnel ou des dépenses de personnel à charge des crédits de biens et services et ne figurent pas à ce titre non plus dans la documentation complémentaire au compte d'Etat.

### **Des collaborateurs externes non identifiables par les clients**

Les unités administratives telles que le CSI-DFJP, l'OFIT ainsi que la BAC sont caractérisées par le fait qu'elles fournissent leurs prestations à d'autres unités administratives. Les collaborateurs externes sont ainsi financés en partie par des moyens externes à l'unité, ce qui n'est pas problématique en soi, mais peut toutefois poser problème du point de vue des clients, lesquels n'ont pas toujours connaissance que des externes travaillent pour eux. Si l'OFIT et le CSI-DFJP introduisent réguliè-

<sup>71</sup> OFPER: compte d'Etat 2012. Documentation complémentaire concernant le personnel, annexe 2.

<sup>72</sup> RS 172.220.111.9

ment les externes dans les registres de l'administration (liste téléphonique, Admin-directory), ce n'est pas le cas de la BAC.

### **Offices GMEB et impact du nouveau modèle de gestion**

Dans le cadre de son message relatif au nouveau modèle de gestion (NMG) pour l'administration fédérale,<sup>73</sup> le Conseil fédéral projette que toutes les unités de l'administration fédérale seront gérées au moyen d'enveloppes budgétaires. Le budget et le plan financier seront regroupés et contiendront des informations sur les prestations. Il convient d'apprécier succinctement les effets de ce NMG sur la transparence externe et le pilotage à l'aune des expériences acquises avec les offices GMEB.

La présente évaluation a montré que, dans le recours aux collaborateurs externes, la transparence des offices GMEB n'était pas meilleure que celle des autres unités. Au contraire, certaines dépenses sont moins détaillées, à l'instar du personnel temporaire. L'introduction du NMG ne devrait dès lors pas améliorer la transparence de ces dépenses.

En matière de recours aux collaborateurs externes, il a été constaté que les offices GMEB ne se différenciaient pas des autres offices malgré leur marge de manœuvre théoriquement plus grande en matière de recrutement de collaborateurs (internes et externes). Il s'avère que cette marge de manœuvre est parfois fortement limitée par des règles du département ou par des décisions du Parlement dans le cadre de programme d'économies notamment. Le CSI-DFJP doit par exemple soumettre à l'approbation du Secrétariat général du département toute création de poste interne. L'OFIT a, quant à lui, usé de sa marge de manœuvre suite à sa transformation en office GMEB en 2007 et a fortement développé le nombre de collaborateurs internes. Puis, le département a imposé un arrêt des recrutements en 2010.<sup>74</sup> Le personnel interne est alors passé entre 2010 et 2012 de 1110 à 1000 équivalents plein temps. Parallèlement, le nombre de collaborateurs externes a fortement augmenté en raison d'un niveau élevé des demandes des clients (notamment en 2012) ainsi que d'une politique restrictive menée en matière d'engagement de collaborateurs internes dans le cadre de l'introduction d'une nouvelle organisation de l'office. Actuellement, l'OFIT définit en principe, selon le type d'activité, le ratio adéquat entre collaborateurs externes et internes.

L'expérience des offices GMEB montre que ceux-ci ont continué à recourir à des collaborateurs externes malgré la marge de manœuvre supplémentaire dont ils disposaient. Le Parlement et/ou les départements ont continué à exercer une pression importante sur la quantité des collaborateurs internes, même si d'un point de vue économique, un recours à des collaborateurs externes ne se justifiait pas toujours. Vu la sensibilité en la matière, l'introduction du NMG ne devrait visiblement pas

<sup>73</sup> «Le Conseil fédéral adapte le message concernant un nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale», communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2013: [www.admin.ch/aktuell/00089/?lang=fr&msg-id=51039](http://www.admin.ch/aktuell/00089/?lang=fr&msg-id=51039); «Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)», projet de message du Conseil fédéral du 20.11.2013: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf).

<sup>74</sup> Antwort des Bundesrates vom 07.06.2010 auf die Frage Kiener Nellen (10.5239) «Stellenchaos beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation» [seulement en allemand].

modifier les contraintes exercées par le Parlement ou les départements sur l'évolution du nombre de collaborateurs internes et par conséquent ne pas avoir d'effet non plus sur le recours aux collaborateurs externes.

Par conséquent, le Parlement doit disposer d'informations précises et transparentes concernant les coûts et l'affectation de l'ensemble des collaborateurs et ceci, quel que soit le modèle de gestion adopté.

## **2.4 Conditions de travail**

*Résumé: d'après les entretiens effectués, les conditions de travail des collaborateurs internes et externes exécutant le même type de travail ne connaissent pas de différences majeures, à l'exception des salaires perçus qui peuvent varier fortement.*

### **2.4.1 Différences salariales**

Ce chapitre traite des différences éventuelles entre les salaires reçus par les collaborateurs externes et internes. Il ne traite donc pas de la question des coûts pour l'unité administrative.

Les différences de salaires (et non de coûts) entre collaborateurs internes et externes sont difficiles à apprécier. Souvent, les informations à disposition des offices ne permettent pas d'établir une comparaison solide. En effet, l'unité administrative ne connaît en principe pas le contenu du contrat de travail entre le collaborateur externe et l'entreprise qui le met à disposition. Le salaire est seulement connu dans les cas où l'unité administrative a introduit des mesures spécifiques de manière à assurer une égalité de traitement.

Selon les informations récoltées auprès des responsables ainsi que des collaborateurs externes, les salaires touchés par les externes ne s'écartent pas systématiquement de ceux versés aux collaborateurs internes. Dans beaucoup de cas, les salaires sont d'un niveau similaire pour des fonctions comparables. Les différences de salaires (en faveur des externes) sont généralement expliquées par des qualifications différentes et considérées comme adéquates. Il existe une multitude de situations mais certaines généralisations peuvent être observées.

#### **Salaires plus élevés pour les collaborateurs externes dans certains domaines**

D'après les entretiens menés, les salaires reçus par les collaborateurs externes sont clairement en dessus de ceux des collaborateurs internes dans certains domaines informatiques (comme dans le domaine SAP<sup>75</sup> à l'OFIT et à la BAC). Ces différences existent aussi pour des collaborateurs spécialisés dans des domaines scientifiques (par exemple à l'OFS).

Les fortes différences de salaires entre collaborateurs internes et externes concernent aussi le cas de collaborateurs externes travaillant pour le compte de leur propre société individuelle. C'est le cas notamment dans le domaine informatique où des collaborateurs externes (chef de projet par exemple) exécutent des tâches similaires à des collaborateurs internes mais au tarif d'entreprises (CSI-DFJP, OFIT, BAC,

<sup>75</sup> Logiciel de gestion

OFS). Ces collaborateurs ne sont pas toujours bien perçus à l'interne par les autres collaborateurs car ils peuvent gagner parfois aisément le double du collaborateur interne, sans assumer de responsabilités supplémentaires et sans faire face à un véritable risque d'entreprise au vu de la durée des contrats (trois à quatre ans) et de leur renouvellement fréquent.

### **Salaires plutôt équivalents dans d'autres domaines**

Dans les domaines informatiques tel que le développement où il est fait appel à des compétences relativement standard (présentes sur le marché du travail), les salaires perçus par les collaborateurs externes ne s'écartent pas beaucoup des salaires des collaborateurs internes pour des fonctions équivalentes. Néanmoins, des différences substantielles peuvent exister en raison du système salarial de la Confédération qui valorise davantage les années d'activité que le secteur privé. Ces différences importantes peuvent se produire pour des collaborateurs en dessous de 35-40 ans. Ces derniers ont avantage, d'un point de vue salarial, à travailler comme collaborateurs externes car la Confédération ne serait pas concurrentielle, selon les personnes interrogées. Ces différences s'amenuisent ensuite en fonction de l'âge et peuvent même tourner à l'avantage des collaborateurs internes.

### **Salaires équivalents pour les collaborateurs externes sous certaines conditions**

Les salaires des collaborateurs externes ne s'écartent pas de ceux des collaborateurs internes lorsque l'unité administrative a mis en place une politique précise en la matière. C'est notamment le cas pour les collaborateurs temporaires actifs au sein de l'OFS et des collaborateurs externes à l'OFSP ainsi que pour certains postes au SECO. Dans ces cas, des profils de collaborateurs ont été fixés et les salaires touchés par les collaborateurs ont été négociés avec l'agence de location de services. A la DDC, quelques collaborateurs externes sont des anciens employés recrutés comme bénéficiaires d'honoraires, qui perçoivent un revenu basé sur ce qu'ils gagnaient auparavant. Dans les sections et divisions spécialisées (hors informatique) de l'OFEV, les responsables s'efforcent à ce que les collaborateurs internes et externes bénéficient d'un traitement équitable et que les salaires, horaires et vacances soient équivalents; toutefois ces pratiques ne se basent pas sur une stratégie documentée.

### **Engagement à l'interne pas toujours attractif**

Dans certains domaines informatiques ou scientifiques spécialisés, les différences de salaires sont telles qu'un changement de statut (d'externe à interne) n'est tout simplement pas envisageable.

Dans d'autres domaines, la question du salaire est importante mais n'est pas la seule considération des collaborateurs externes lorsqu'un engagement à l'interne leur est proposé. Pour les collaborateurs temporaires de l'OFS et les collaborateurs externes dans les domaines scientifiques à l'OFSP, cette possibilité est toujours perçue de manière positive et serait acceptée si proposée. Dans plusieurs domaines et notamment celui du développement informatique, le salaire ne semble pas être un obstacle à une intégration dans l'unité administrative, la rétribution étant à une échelle globalement comparable selon plusieurs personnes interrogées. D'autres critères peuvent expliquer l'acceptation ou le refus d'une éventuelle proposition d'engagement interne: parfois l'unité administrative est vue comme présentant un domaine d'activité attractif en raison de la diversité et de la taille des projets (CSI-DFJP,

OFIT), alors que dans d'autres cas, c'est l'image de l'administration, la localisation de l'office, ou l'attachement à un seul client/unité qui rend une intégration peu attractive.

## **2.4.2 Conduite**

La conduite des collaborateurs externes au sein des unités administratives ne se différencie que très légèrement de celle des collaborateurs internes. Dans le travail quotidien ou la conduite d'un projet, peu de différences sont constatées, mises à part des exigences parfois plus élevées posées aux collaborateurs externes dans certains offices. Cela a notamment été évoqué lors des entretiens menés à la BAC, au CSI-DFJP et à l'OFIT, et expliqué en raison des coûts supérieurs des collaborateurs externes.

Les offices n'ont pas établi de règles spécifiques quant à la conduite des collaborateurs externes. Celle-ci varie le cas échéant selon leur supérieur hiérarchique direct, ou parfois selon leur fonction. A l'exception de l'OFSP qui conduit des entretiens annuels (avec incidence sur les salaires) aussi bien avec les collaborateurs internes et externes, ces entretiens n'ont lieu dans les autres offices qu'avec les collaborateurs internes.

Il n'est pas rare que des collaborateurs externes gèrent des équipes composées de collaborateurs internes et externes provenant de plusieurs entreprises. Ceci a été observé notamment à l'OFS, à l'OFEV, à l'OFIT et au CSI-DFJP, dans le domaine informatique ou scientifique.

## **2.5 Opportunité du recours aux collaborateurs externes**

*Résumé: alors que la plupart des unités administratives déclarent engager des collaborateurs externes seulement pour acquérir temporairement des compétences pointues ou pour répondre à des pics d'activités, la pratique constatée est souvent différente. En effet, de nombreux collaborateurs externes sont engagés sur une longue durée au sein des unités administratives et effectuent des activités qui ne sortent pas de l'ordinaire et qui sont parfois au centre des prestations de l'office. La moitié des 137 millions de francs consacrés à l'engagement de collaborateurs externes en 2012 concerne des recours à une main d'œuvre externe qui sont appréciés comme inadéquats en raison de leur coût élevé, de leur régularité et/ou des risques de dépendance ou de sécurité qu'ils engendrent.*

Lorsqu'il s'agit de faire face à un surcroît d'activité, de mener à bien une tâche en intégrant de manière temporaire des compétences pointues, les collaborateurs externes apparaissent comme une solution tout à fait opportune et flexible, même si leur coût est élevé. Cependant, lorsqu'il s'agit de s'adjoindre du personnel dans la durée, exécutant des tâches identiques à celles menées par des collaborateurs internes à des coûts plus élevés, la pratique est inadéquate, pour une question économique. Ce recours peut aussi s'avérer inadéquat en raison des risques en matière de sécurité ou de dépendance concernant la maîtrise de compétences centrales.

Cette appréciation rejoint celle du Conseil fédéral: dans sa réponse à la question Kiener Nellen<sup>76</sup>, le Conseil fédéral estimait que la location de services est plus avantageuse que le recrutement de personnel lorsqu'il s'agit de faire face à des surcroûts de travail et acquérir les compétences manquantes sans s'engager dans une relation contractuelle de longue durée. Par contre, le Conseil fédéral estimait que si l'engagement se prolonge et débouche sur une activité permanente, un contrat de travail fixe est sans doute plus avantageux que le recours à du personnel externe.

Dans les neuf unités administratives étudiées, des collaborateurs externes ont été engagés pour une somme de 137 millions de francs. Selon une appréciation prudente, le CPA estime à 70 millions la part revenant à des tâches de longue durée, c'est-à-dire à un besoin de compétences (standard ou pointues) ne sortant pas de l'ordinaire de l'unité. Etant donné son coût principalement, mais aussi des risques en matière de dépendance dans certains cas, cette pratique est inadéquate. Le reste, soit environ 70 millions francs, concerne pour moitié des recours partiellement adéquats concernant des collaborateurs externes qu'il est parfois difficile d'internaliser en raison d'un marché du travail très concurrentiel et pour moitié des recours adéquats portant sur l'acquisition temporaire de compétences.

Si l'accès à des compétences pointues ainsi que le manque de ressources de personnel interne sont souvent la cause du recours aux collaborateurs externes, la flexibilité offerte par ce type de relations contractuelles constitue également un avantage déterminant, notamment lorsque les collaborateurs sont affectés à des projets, pour deux raisons. Premièrement, le besoin peut évoluer au cours du projet et le cas échéant le remplacement d'un collaborateur externe par un autre maîtrisant des compétences plus adaptées est facile. Deuxièmement, même lorsque ces projets (informatiques, législatifs, nouveaux programmes d'actions) durent plusieurs années, les unités administratives évitent d'engager du personnel interne dont elles pourront difficilement se séparer par la suite. Les contrats de durée déterminée n'offrent pas de réelles alternatives car, dans les faits, ils sont très rigides; en cas d'arrêt du projet, le contrat n'est généralement pas résiliable avant le terme fixé initialement. Dès lors, les unités administratives privilégient une vision des ressources par «projet» en engageant des collaborateurs externes plutôt que de disposer d'une vision plus complète en termes de volume d'activités et de compétences à maîtriser en interne.

### **2.5.1 Dans le domaine informatique**

Le recours à des collaborateurs externes dans le secteur informatique est courant. La Confédération ne se différencie pas beaucoup du secteur privé dans ce domaine. Toutefois, il s'avère que les collaborateurs externes informatiques sont dans leur grande majorité engagés pour combler des effectifs de personnel dans la durée et ceci à des coûts très élevés.

Le domaine informatique concentre 114 millions de francs de dépenses relatives aux collaborateurs externes dans les neuf unités administratives étudiées. Les trois unités spécialisées dans la fourniture de prestations informatiques pour d'autres unités administratives cumulent près de 100 millions de francs de ces dépenses.

<sup>76</sup> Question Kiener Nellen 11.1075 «Nouvelle méthode de location de services au DDPS?» du 28.9.2011.

### **Domaine SAP, 25 millions de francs: partiellement adéquat**

Environ 25 millions de francs sont dépensés pour l'engagement de collaborateurs externes dans le domaine SAP par l'OFIT et la BAC. Tous les deux essaient, dans certains cas avec succès, d'engager à l'interne une partie des collaborateurs externes. Toutefois, les différences de salaires sont très importantes dans ce domaine compétitif et rendent l'engagement une option peu envisageable. C'est pour cette raison que le recours est tout de même jugé partiellement adéquat. Le volume important, la régularité (contrats de plusieurs années), la très grande différence de coûts (le tarif horaire moyen dans le domaine SAP est de 190 francs à l'OFIT et de 225 francs à la BAC) et la dépendance à l'égard de l'externe indiqueraient davantage une pratique inadéquate. Il convient de relever que ce seul domaine représente environ 80 collaborateurs externes à plein temps et les besoins de compétences sont pour la plupart réguliers.

### **Autres domaines informatiques (90 millions de francs): environ 70 % inadéquat en raison des coûts et de la régularité des besoins, 30 % adéquat pour faire face à des réels surcroûts d'activité ou avoir accès ponctuellement à des compétences pointues**

Les collaborateurs externes informatiques (hors SAP) exécutent notamment des tâches de développement, d'exploitation ou assument des fonctions de chefs de projets pour une somme de près de 90 millions de francs<sup>77</sup>. L'appréciation de ces trois domaines peut différer en fonction de leur exposition différente aux risques de dépendance ou de sécurité<sup>78</sup>, mais il s'avère que c'est essentiellement la nature du besoin (régulier ou temporaire) qui est pertinente pour leur appréciation.

Ainsi, non seulement les trois unités à vocation informatique recourent à des collaborateurs externes pour des besoins réguliers ou permanents, mais aussi d'autres offices engagent des collaborateurs externes informatiques dans de fortes proportions (OFROU et OFS pour sept millions de francs chacun) et pour des besoins qui ne peuvent pas être qualifiés de surcroît d'activité. Il s'agit souvent dans ces cas de compléter les effectifs du service informatique interne.

Selon l'analyse des contrats et les entretiens menés, le CPA est d'avis qu'environ 70 % du volume des mandats ne peut pas être qualifié de pic d'activité en raison de leur longueur, de leur ampleur et surtout du caractère non exceptionnel du besoin de compétences. En effet, pour les unités administratives à vocation informatique ainsi que pour les unités qui mobilisent constamment des compétences informatiques, le développement d'applications ou leur exploitation n'ont rien d'exceptionnel. Le volume de ces activités peut varier au cours du temps, mais dans une certaine ampleur. Dans le domaine informatique cette question est centrale, car comme les unités spécialisées ont un volume d'activité fluctuant selon les besoins des unités clientes, elles ont tendance à considérer comme «pic» toute activité qui n'a pas été budgétée. Or, si le volume de projets varie, cette variation reste limitée au cours du temps.

<sup>77</sup> Selon une appréciation grossière, les dépenses en matière de collaborateurs externes dans ces domaines se répartissent à hauteur de de 50 % pour du développement, de 35 % pour de l'exploitation et de 15 % pour des chefs de projet.

<sup>78</sup> En effet, les risques de dépendance et de sécurité sont beaucoup plus marqués dans le domaine de l'exploitation que du développement (dans ce dernier cas, le coût des collaborateurs externes est déterminant pour apprécier l'adéquation du recours).

De manière globale, il convient de rappeler que les collaborateurs externes couvrent une part conséquente de l'activité dans certains offices (qui représente 32 % au CSI-DFJP, 26 % à l'OFIT et 19 % à la BAC dans le total des dépenses et respectivement 23 %, 18 % et 12 % dans le total d'équivalent plein temps) qui ne correspondent pas à des besoins extraordinaires ni en termes de compétences, ni en termes de volume d'activité.

Les deux exemples suivants évoquent les problèmes de coûts et de risques posés par les collaborateurs externes:

- En prévision du programme de consolidation et d'examen des tâches 2014 (CRT 2014), le CSI-DFJP a décidé de procéder à des économies de l'ordre de 2 millions de francs. Par l'engagement à l'interne de quinze collaborateurs externes, le CSI a projeté d'économiser 1,5 millions de francs, soit 100 000 francs par collaborateur externe (l'augmentation des crédits de personnel s'accompagne d'une réduction des crédits de biens et services). En outre, dans le cadre d'une réorganisation en 2012, le service a procédé à la création de treize nouveaux postes dont certains ont été occupés par d'anciens collaborateurs externes. Il convient toutefois de souligner, que malgré son statut d'office GMEB, chaque création de poste interne doit être acceptée par le département.
- Dans le cadre d'un projet d'optimisation des coûts<sup>79</sup> préparé avec l'appui du Boston Consulting Group, la BAC a établi en juin 2011 un catalogue de mesures concernant notamment l'engagement du personnel. Dans cinq domaines, des collaborateurs externes devaient être engagés à l'interne en raison de leur coût et afin de réduire la dépendance à l'égard des externes. Cela permettait des économies de l'ordre de 30 %. En outre, il était précisé que les externes ne devaient pas effectuer des tâches dans le cadre de projets clés. En 2012, plus de dix postes ont été créés à l'interne pour ce faire. Une autre réflexion, menée par la BAC et conduite indépendamment du projet d'optimisation des coûts, concerne la définition des activités dites clés et celles dites basiques. Le but de cette analyse est de maîtriser à l'interne (donc par des collaborateurs internes) toutes les compétences clés, de manière à ce qu'en cas de crise, l'office ne soit pas dépendant de collaborateurs externes. En raison de difficultés dans la définition de ces activités, cette réflexion n'a pas encore abouti.

### **Le problème de la budgétisation**

Toutes les unités à vocation informatique sont tributaires des demandes de leurs clients internes. Elles fournissent des prestations qu'elles ne peuvent parfois pas budgéter à temps. Selon le CSI-DFJP, comme le budget ne peut pas être établi sans confirmation de ces projets, il n'est pas possible non plus d'engager davantage de personnel. A l'OFIT par exemple, le compte d'Etat 2012 présente des revenus supplémentaires de 50 millions de francs par rapport au budget 2012, suite à des demandes de prestations beaucoup plus élevées de la part de ses clients. Il s'agit en l'occurrence de projets et de prestations de service qui n'étaient pas encore connus de l'OFIT au moment de la planification et de l'établissement du budget.

<sup>79</sup> BAC, Projekt Kostenoptimierung, Massnahmenkatalog, Bern im Juni 2011 (INTERN).

Même s'il n'existe plus de limitation officielle du personnel (*Personalstopp*), les offices sont souvent contrôlés étroitement quant à l'évolution du nombre de leurs collaborateurs internes. Si ce n'est plus le Parlement ou le Conseil fédéral, c'est souvent le département qui fixe des règles strictes en la matière. Ainsi, l'emploi de collaborateur externe est parfois inévitable étant donné les exigences du département: par exemple, le CSI-DFJP doit être en mesure d'assurer pour son département 24 000 jours de travail dans le domaine du développement, alors que le personnel interne peut en offrir 14 000 dans ce domaine. Cela signifie qu'une capacité de 50 employés à plein temps doit être assurée par des collaborateurs externes.

## 2.5.2 Dans les autres domaines

Les dépenses en matière de collaborateurs externes dans des domaines hors informatiques se montent à 23 millions de francs. Les offices font appel à des profils différenciés en lien avec leurs domaines d'activités.

Le quart<sup>80</sup> de ces dépenses (environ 5,5 millions de francs) concerne des collaborateurs dont l'engagement peut être apprécié comme étant adéquat. Il s'agit de répondre à des pics d'activités ou à des compétences pointues, de manière momentanée (OFSP, OFROU, OFIT). Cela concerne aussi par exemple les engagements dans le but de remplacer le personnel en congé (OFS, OFSP) ou de profiter des compétences d'anciens employés (SECO, DDC).

Plus de 40 % des dépenses (environ 8,5 millions de francs) concernent des collaborateurs externes dont le recours a été jugé partiellement adéquat pour différentes raisons. Il s'agit parfois de personnes dont le besoin de compétences est régulier mais qui ne sont pas intéressées par un poste en interne (OFROU, DDC). Dans certains cas, le coût, la régularité ou le volume des compétences ne permettent pas de dire si l'engagement d'un collaborateur externe est adéquat ou pas (OFS, DDC, SECO, OFROU). Il convient de mentionner que l'OFSP a passé de 80 à 30 collaborateurs externes dans le domaine scientifique au cours des dernières années. Le recours actuels aux collaborateurs externes est toutefois jugée partiellement inadéquat, car bien que les coûts soient relativement comparables et que les collaborateurs externes soient affectés à des projets de durée limitée (quelques années), il s'avère qu'une partie de ces collaborateurs passent de projets en projets.

Environ le tiers des dépenses (de l'ordre de sept millions de francs) concerne des recours qui ont été jugés comme inadéquats. Il s'agit de collaborateurs scientifiques engagés principalement à l'OFEV et à l'OFS qui participent à des projets de longue durée ou réalisent des tâches centrales de l'office. L'OFEV a procédé à l'intégration en interne de l'équivalent de 17 postes à plein temps durant les années 2012–2013, suite à une recommandation de la Délégation des finances. Cette dernière considérait ces postes comme étant affectés à l'exécution de tâches durables et devant être, par conséquent, assumées par du personnel interne<sup>81</sup>. A la DDC, des tâches moins qualifiées mais durables sont aussi confiées à des collaborateurs externes. Le

<sup>80</sup> Les proportions ou pourcentages ont été calculés sur un total de dépenses de 21 millions de francs, car deux des 23 millions de francs n'ont pas pu être classés avec précision.

<sup>81</sup> Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2011 du 20.4.2012, p. 6550 et ss (FF 2012 6501).

manque de ressources internes est toujours cité comme le facteur essentiel quant à l'acquisition de collaborateurs externes.

### **3 Conclusion**

Les collaborateurs externes sont des personnes liées à une unité administrative par un rapport de subordination personnelle et organisationnelle sans avoir conclu de contrat de travail de droit public au sens de la loi sur le personnel de la Confédération. Hormis la relation contractuelle, ces collaborateurs ne se distinguent pas des collaborateurs internes.

Le recours par l'administration fédérale à des collaborateurs externes est une pratique courante mais dont l'ampleur, la légalité, la transparence et l'adéquation ne sont pas connues. Considérant la complexité du sujet, le CPA s'est concentré sur l'étude de neuf unités administratives couvrant l'ensemble des départements de manière à pouvoir évaluer les enjeux et les éventuels problèmes liés à cette pratique.

#### **3.1 Un phénomène de grande ampleur, notamment dans le domaine informatique**

En 2012, les dépenses en matière de collaborateurs externes s'élevaient à plus de 137 millions de francs pour les neuf unités de l'administration analysées. Ces dépenses concernaient l'informatique pour une somme de 114 millions et des domaines scientifiques, administratifs ou divers pour 23 millions. Le recours à des collaborateurs externes correspond à environ 500 collaborateurs à plein temps (11 % des équivalents plein temps totaux) dans les neuf unités étudiées.

Les unités à vocation informatique sont celles qui emploient le plus de collaborateurs externes. Ainsi, la part des dépenses consacrées aux collaborateurs externes dans le total des dépenses de personnel s'élève respectivement à 32 % au CSI-DFJP, 26 % à l'OFIT et à 19 % à la BAC.

Ce phénomène est donc largement répandu et ne concerne pas uniquement les unités à vocation informatique, bien que ces activités concentrent une grande part des collaborateurs externes.

En moyenne, le coût annuel d'un collaborateur externe est de l'ordre de 40 à 50 % supérieur à celui d'un collaborateur interne. Ces différences de coûts sont néanmoins très variables de cas en cas.

#### **3.2 Des pratiques sujettes à discussion du point de vue légal**

Alors que l'emploi de collaborateurs externes ne peut intervenir que sous la forme d'un contrat de travail de droit privé ou d'un contrat de location de services, seul un quart du volume des contrats fait l'objet d'une dénomination reflétant correctement le rapport de travail. Cette qualification approximative des rapports de travail induit que les dispositions relatives au contrat de travail ou au contrat de location de services peuvent ne pas être respectées. Ceci a son importance dès lors que pour être à

même de fournir des prestations de location de services, une entreprise doit être au bénéfice d'une autorisation et que leurs employés sont soumis à une convention collective de travail.

En outre, il se pose la question de savoir si le recours de la Confédération à des travailleurs via la location de services respecte le principe de la légalité défini à l'art. 5 de la Constitution fédérale étant donné qu'aucune base légale ne prévoit formellement que la Confédération puisse y recourir.

La forte proportion de marchés octroyés de gré à gré fait douter du respect des buts fixés par la loi sur les marchés publics relatifs au renforcement de la concurrence et à l'utilisation économique des fonds publics. Si la loi prévoit des exceptions à la mise au concours, ces exceptions atteignent cependant 30 % des cas en moyenne.

L'engagement de collaborateurs externes ne pose pas de problème spécifique du point de vue des assurances sociales. Seul le statut d'indépendant de quelques rares collaborateurs externes dans certains offices reste discutable au vu de la régularité et du montant élevé des mandats.

La mise en œuvre des dispositions légales concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes n'est pas uniforme. Le fait que des collaborateurs externes à l'administration fédérale aient accès à des informations confidentielles, secrètes ou sensibles du point de vue de la sécurité de l'Etat devrait faire l'objet de réflexions approfondies. De surcroît, les récentes affaires de vol ou de tentative de vol de données montrent le caractère sensible du domaine informatique en particulier, car les collaborateurs (internes et externes) ont un accès facilité à des données ainsi qu'à des systèmes informatiques classés secrets ou confidentiels. Seules les unités dont le métier est l'informatique sont sensibles à ce risque et déclarent procéder à des contrôles systématiques tant pour le personnel interne qu'externe. Ces unités complètent ce dispositif par une politique restrictive d'accès aux données ou d'autres mesures (extrait du casier judiciaire par exemple), notamment en raison du fait que les collaborateurs externes sont dans la plupart des cas déjà actifs dans ces offices alors que le résultat du contrôle de sécurité n'est pas connu, et ce conformément aux bases légales. Il n'en demeure pas moins que cette situation est problématique car elle soulève la question de l'utilité d'un contrôle de sécurité, lorsque le résultat de celui-ci est connu après le début d'activité du collaborateur externe (parfois plusieurs mois plus tard).

### **3.3 Un phénomène peu transparent**

La transparence interne des neuf unités étudiées est différenciée. La problématique des collaborateurs externes est généralement bien connue à l'interne des offices, toutefois, dans plus de la moitié des unités étudiées, ce n'est qu'au moyen d'un travail conséquent qu'il est possible d'identifier ce type de collaborateurs.

La transparence externe, pour ce qui est de la présence de collaborateurs externes et des dépenses s'y référant, vis-à-vis du Parlement et du reste de l'administration est faible, voire absente. En effet, les offices pallient souvent le manque de ressources en personnel par l'engagement de collaborateurs externes qui, pour leur quasi-totalité (à l'exception de quelques collaborateurs temporaires), n'apparaissent pas dans les charges de personnel de la Confédération. Aucun collaborateur externe n'est en outre comptabilisé dans les statistiques sur le personnel.

Au vu de l'ampleur du phénomène dans certains offices et des choix parfois peu économiques dictés en partie par des crédits du personnel figés, cette absence de transparence financière est à souligner. Le Parlement devrait être en mesure de considérer l'ensemble des coûts des collaborateurs internes et externes de manière à pouvoir piloter de manière appropriée les finances fédérales. Ainsi, la CdG-E avait demandé au Conseil fédéral, déjà en 2007, de présenter les charges induites par les contrats de mise à disposition de personnel dans la documentation complémentaire au compte d'Etat. Le Conseil fédéral a cependant rejeté cette recommandation.

### **3.4 Des conditions de travail proches, à l'exception des salaires**

D'après les entretiens effectués, les conditions de travail des collaborateurs internes et externes exécutant le même type de travail ne connaissent pas de différences majeures, à l'exception des salaires perçus qui peuvent varier fortement. Ainsi, dans certains domaines informatiques ou scientifiques, des différences notables existent au niveau des salaires perçus. Quelques offices ont mis en place des systèmes garantissant une équité entre collaborateurs internes et externes en négociant avec les agences de placement des tarifs qui précisent, selon le profil, ce que perçoit le collaborateur externe et la marge de l'agence. Ces systèmes ne concernent qu'une fraction des collaborateurs externes.

En matière de conduite et d'intégration, les différences sont très faibles. Certains offices gèrent toutefois de manière plus étroite les collaborateurs externes compte tenu de leurs coûts.

### **3.5 Un recours aux collaborateurs externes peu adéquat dans beaucoup de cas**

Lorsqu'il s'agit de faire face à un surcroît d'activité, de mener à bien une tâche en intégrant ponctuellement des compétences spécialisées, les collaborateurs externes apparaissent comme une solution tout à fait opportune et flexible, même si leur coût est élevé. Cependant, lorsqu'il s'agit de s'adjoindre du personnel dans la durée, exécutant des tâches identiques à celles menées par des collaborateurs internes mais à des coûts beaucoup plus élevés, la pratique est inadéquate, pour une question économique. Ce recours peut aussi s'avérer inadéquat en raison des risques en matière de sécurité ou de dépendance concernant la maîtrise de compétences centrales.

Alors que la plupart des unités administratives déclarent engager des collaborateurs externes seulement pour acquérir temporairement des compétences pointues ou pour répondre à des pics d'activités, la pratique constatée est souvent différente. De nombreux collaborateurs externes sont engagés sur une longue durée au sein des unités administratives et effectuent des activités qui sont parfois au centre des prestations de l'office. La moitié des 137 millions de francs consacrés à l'engagement de collaborateurs externes en 2012 concerne des recours qui sont appréciés comme inadéquats en raison de leur coût élevé, de leur régularité et/ou des risques de dépendance ou de sécurité qu'ils engendrent.

Une raison importante expliquant l'engagement sur le moyen ou long terme de collaborateurs externes réside dans le fait que les unités administratives privilégient davantage une vision par projet au lieu d'une vision plus complète incluant les activités et les compétences de l'ensemble de l'office. Dans le cadre de cette vision par projet, la flexibilité des rapports de travail avec les collaborateurs externes offre des avantages. Il s'agit en particulier du remplacement facile d'un collaborateur externe par une autre maîtrisant des compétences plus adaptées au projet. De plus, lorsque ces projets (informatiques, législatifs, nouveaux programmes d'actions) durent plusieurs années, les unités administratives évitent d'engager du personnel interne dont elles pourraient difficilement se séparer par la suite.

D'autres organes de surveillance ont porté leur attention sur l'adéquation et l'efficacité du recours aux collaborateurs externes. Il ressort que, chaque fois que le Parlement, un département, une direction d'office ou le Contrôle fédéral des finances analyse la question des collaborateurs externes, ces différents acteurs concluent à leur inadéquation dans la majeure partie des cas en raison des coûts, des risques et de la durée du recours.

### 3.6 Un manque de pilotage

L'externalisation totale de certaines activités («*outsourcing*»), la réintégration totale d'autres activités par la création de postes internes ou encore le recours à des collaborateurs externes pour gérer des surcroûts d'activité constituent toutes des options qu'il faudrait privilégier selon les coûts, les risques et le type de besoins. Une marge de manœuvre est nécessaire mais la décision doit se fonder sur une réflexion stratégique à moyen et long terme actuellement absente au niveau du Conseil fédéral et de la plupart des offices. Une distinction claire des tâches devant être complètement conduites à l'interne de manière durable et les critères qui permettent d'en confier d'autres à l'externe, soit par le recrutement de collaborateurs externes ou par l'externalisation totale d'activités, font souvent défaut, à l'exception des travaux menés actuellement dans ce sens à l'OFIT et à la BAC et ceux déjà menés à l'OFSP.

Actuellement, l'attention (Parlement, Conseil fédéral, départements, direction des unités administratives) portée de manière plus forte sur les crédits du personnel que sur les crédits de biens et services peut occasionner des pratiques non économiques. Le témoignage d'un responsable ayant engagé de nombreux collaborateurs externes illustre le fond du problème: *«en raison d'un budget du personnel totalement rigide, on nous a bien fait comprendre que si on désirait une personne supplémentaire payée par l'office, c'est une procédure de validation par le Parlement qu'il faudrait lancer et que cela allait bloquer. On nous a dit qu'il existe un canal alternatif, très simple, celui des collaborateurs externes, mais vous vous en doutez, les coûts sont bien différents!»*.

Dans ce contexte, marqué par une forte pression sur les crédits de personnel et une tendance à l'augmentation des tâches confiées à l'administration, le recours aux collaborateurs externes par les unités administratives apparaît comme une solution compréhensible. Mais, compte tenu de l'ampleur du phénomène, des coûts et des risques qui lui sont attachés, il doit être constaté que l'encadrement de cette pratique par les départements et le Conseil fédéral fait défaut.

## Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocations pour perte de gain
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BAC	Base d'aide au commandement
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CO	Code des obligations
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CRT	Programme de consolidation et d'examens des tâches
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du DFJP
Cst.	Constitution
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
GMEB	Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire
LES	Loi sur le service de l'emploi et la location de services
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LMP	Loi sur les marchés publics
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes

OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral

## Liste des interlocuteurs

### Personnes interrogées dans le cadre des entretiens exploratoires

Angelini, Roberto	Gestionnaire d'intégration, Gestion de l'intégration du contrôle des achats, OFCL
Blanchard, Jean-Marc	Réviseur, CDF
Ducrey, Thomas	Responsable de l'unité Gestion des processus, planification financière et budgétisation, AFF
Geiser Thomas	Professeur, Université de St-Gall
Mäder, Patrick	Responsable de l'unité Gestion des crédits, AFF
Meier, Martin	Spécialiste de la gestion du personnel et de la budgétisation, OFPER
Schmutz, Thomas	Directeur suppléant, OFPER
Scioli, Ennio	Responsable Inspectorat DDPS, (jusqu'en juillet 2013)

### Personnes interrogées dans le cadre des études de cas

#### BAC

Bähler, Urs	Collaborateur externe, chef d'entreprise
Berger, Mathias C.	Responsable du Service juridique 2, Défense
Blatter, Pascal	Responsable de l'unité Système d'application
Fankhauser, Jürg	Responsable de l'unité Contrats et acquisitions
Freiburghaus, Daniel	Responsable de l'unité Finances, membre de la direction
Gobet, Philippe	Responsable de l'unité Systèmes d'information et d'engagement de l'entreprise, membre de la direction
Landolfo, Patrick	Collaborateur externe, chef d'entreprise
Messerli, Peter	Responsable de l'unité Systèmes frontend
Misteli, Michael	Collaborateur externe, chef d'entreprise et consultant senior
Schmid, Tony	Ancien chef de service (entretien téléphonique)
Spychiger, Priska	Juriste senior, Service juridique 2, Défense
Zuber, Daniel	Suppléant du responsable de la BAC, membre de la direction
Zumbrunnen, Martin	Responsable de l'unité Infrastructure

#### CSI-DFJP

Baumann, Christian	Responsable (direction)
Hayoz, Samuel	Collaborateur externe
Koch, René	Responsable du service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunications
Krebs, Daniel	Responsable de la division Projets
Lauper, Urban	Responsable des finances, responsable de l'unité Ressources

Merz, Thomas	Collaborateur externe
Michel, Christoph	Juriste spécialisé IT
Perrenoud, Cédric	Responsable de l'unité Gestion des demandes clients
Pedretti, Christine	Responsable de l'unité Exploitation d'applications 1
Schmidhalter, Jonas	Collaborateur externe
Schwab, Martin	Responsable de l'unité Exploitation technique
Wüthrich, Jürg	Responsable de l'unité Développement

## **DDC**

Bordone, Lucia	Collaboratrice externe, contrat de type A
Dubois, Jean-Bernard	Co-responsable de la section Programme global Changement climatique
Eggs, Christian	Suppléant du responsable de la section Programme global Initiatives Eaux
Fahrer, Verena	Responsable de l'organisation des affectations; suppléante de la responsable du recrutement et de la planification des affectations
Fässler, Martin	Responsable de l'État-major de direction
Fink, Doris	Chargée de programme, État-major Aide humanitaire
Huber, Ruth	Directrice régionale Mékong (entretien téléphonique)
Hügli, Markus	Collaborateur retraité
Lang Meier, Elisabeth	Responsable du recrutement et de la planification des affectations, co-responsable de la section Ressources terrain AH
Lenz, Hans-Peter	Responsable de la division Asie et Amérique, suppléant du responsable du domaine de direction Aide humanitaire et Corps suisse d'aide humanitaire
Liechti, Valérie	Conseillère en politique sectorielle dans le domaine de la formation, division Afrique de l'Ouest
Maître, Adrian	Responsable de la section Assurance qualité et efficacité de l'aide
Meile, Cornelia Nelly	Co-responsable de la section Ressources terrain AH
Pittet, A.	Collaborateur externe, ancien collaborateur de la DDC (jusqu'en 2000)
Rivera Escobar, Anne	Responsable du Centre de compétence en contrats et marchés publics (à partir du 1 <sup>er</sup> juillet 2007: secrétaire générale du DFAE)
Siegenthaler Muinde, Gabriele	Chargée de programme, division Europe et Bassin méditerranéen
Stäuber, Gertrud	Assistante, division Amérique Latine et Caraïbes (entretien téléphonique)
Stocker, Andreas Carlo	Responsable de la division Planification financière stratégique et conseil
Villiger, Christian	Responsable du Bureau des contrats

Wüthrich, Martina      Responsable de l'unité Conseils RH, Direction des ressources

## **OFEV**

Angst, Dominik      Collaborateur externe, responsable de projet  
Elgart, Veronika      Collaboratrice scientifique, suppléante du responsable de la section Conventions de Rio  
Freitag, Patrick      Collaborateur externe, responsable de projet  
Hofmann, Christine      Directrice adjointe  
Kammerhofer, Alfred W.      Responsable de la section Economie forestière et industrie du bois  
Klingl, Thomas Josef      Suppléant du responsable de la section Informatique et services, responsable du service SIG & architecture informatique  
Lehmann, Daniel      Responsable de la section Finances et controlling  
Peiry, Alexandre      Responsable de la section Informatique et services  
Rieder, Daniel      Collaborateur externe, responsable de projet  
Romero, José      Responsable de la section Conventions de Rio  
Wust-Saucy, Anne-Gabrielle      Responsable de la section Biotechnologie

## **OFIT**

Brönnimann Peter      Responsable de l'unité Projets BWL  
Casablanca Mike      Responsable du pool de chefs de projets  
Conti Giovanni      Directeur  
Egger Michael      Collaborateur externe  
Gantenbein Urs      Collaborateur externe  
Hofstetter Michael      Responsable de l'unité BWL Design de modules  
Ledl Dieter      Responsable de l'unité Exploitation des services de messagerie  
Meyenberg Ralf      Responsable de l'unité Développement Java  
Raum Marc      Membre de la direction, responsable de l'unité Fonctions d'assistance  
Sager Jürg      Responsable de l'unité Acquisition de services  
Steger Michael      Responsable de l'unité Tests d'intégration  
Weiss Peter      Responsable de l'unité Gestion de l'intégration et acquisition  
Wenger Thomas      Collaborateur externe

## **OFS**

Belle Louis      Responsable de la section Informatique  
De Giorgi Mélanie      Collaboratrice externe (employée temporaire)  
Gunzinger Mathieu      Suppléant du responsable de la section Données des registres des entreprises; responsable de la section Enquête et intégration des données

Huguenin Jacques	Responsable du groupe Services de santé ambulatoires et analyses
Meyer Michel	Collaborateur externe
Regli Greub Sylvie	Responsable du groupe Enquête suisse sur la population active
Riquen Sylvain	Collaborateur externe
Roth Christine	Responsable du groupe Applications Business, section Informatique
Rüfenacht Adrian	Responsable de la section Finances et controlling
Sprecher Andreas	Responsable de la division Ressources

### **OFSP**

Blaser, Agathe	Collaboratrice externe, projet Mise en œuvre de la stratégie Migration et santé
Heiri, Marion	Membre de la direction, responsable de la division Gestion des ressources
Ineichen, Myriam	Responsable de la section Personnel et organisation
Müller, Martin	Collaborateur externe, section UE
Schneeberger, Urs	Responsable de la section Droit des produits thérapeutiques
Schneider, Sandra	Responsable de la division Prestations
Schwaller, Pia	Collaboratrice externe, section Droit des produits thérapeutiques
Spang, Thomas	Responsable de la section Migration et santé
Stojanovic Ljubisa	Responsable de la section UE

### **OFROU**

Duchoud, Jean-Bernard	Responsable de domaine Controlling des investissements
Galliker, Rahel	Responsable du domaine Politique, économie, affaires internationales
Grunder, Urs	Collaborateur externe, responsable de projet
Hugener, Arthur	Collaborateur externe, responsable de projet
Jetzer, Andrea	Collaborateur externe, appui au maître d'ouvrage
Käser, Christoph	Responsable du domaine Informatique stratégique
Meister, Bernd	Responsable de projet, Informatique stratégique
Reist, Rosemarie	Responsable du domaine Finances et controlling
Schneeberger, Katrin	Responsable de la division Affaires de la direction
Steiner, Jürg	Responsable de projet, domaine Gestion du trafic
Wartmann, Peter	Spécialiste technique, Gestion du patrimoine, Gestion des projets Nord

## **SECO**

Aebi, Jacqueline	Collaboratrice externe
Bachem, Denise	Collaboratrice spécialisée, unité Organisation, droit et accréditation
Felber, Beat	Responsable de la section Exploitation des systèmes et technique SIPAC-CCh
Giger, Rolf	Administrateur SAP, WEQA
Godel, Martin	Responsable de la section Politique PME
Leuzinger, René	Responsable de la section IT et Infomanagement
Mühlemann, Adrian	Controlling et responsable de la section Marché du travail et assurance-chômage
Ondrejka, Daniela	Collaboratrice externe
Tanner, Markus	Responsable de la section Publications, responsable de la FOSC
Wyss, Marcel	Responsable de la section SIPAC et CCh
Zimmermann, Thomas	Membre de la direction, responsable du domaine Organisation, droit et accréditation

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr. Nicolas Grosjean, CPA, direction du projet

Christoph Bättig, CPA, accompagnement du projet et collaboration scientifique

Quentin Schärer, CPA, collaboration scientifique

Debora Scherrer, CPA, collaboration scientifique

Dr. Felix Strebel, CPA, collaboration scientifique

Andreas Tobler, CPA, collaboration scientifique

### **Remerciements**

*Le CPA remercie l'ensemble des interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens. Il adresse sa reconnaissance aux différents offices fédéraux pour la mise à disposition de données statistiques ou financières (AFF, OFCL, OFPER) ainsi qu'aux unités administratives ayant été l'objet d'une étude de cas (BAC, CSI-DFJP, DDC, OFEV, OFIT, OFROU, OFS, OFSP, SECO) pour le travail conséquent qu'elles ont dû fournir et leur excellente collaboration.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

Courriel: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

*Langue originale du rapport: français*

