

**Collaborateurs externes de l'administration fédérale :
évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi**

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

du 31 juillet 2019

Quelques points sélectionnés



1 %

des **charges de personnel** totales de la Confédération sont imputables à la location de services.



36

unités administratives sur 67 ont conclu des contrats de location de services de 2016 à 2018.



476

postes occupés auparavant à l'externe ont été internalisés par la Confédération de 2015 à 2019.



Collaborateurs externes

Personnes travaillant pour la Confédération de manière comparable à un engagement dans le cadre d'un contrat de location de services, d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise, mais qui n'ont pas de contrat de travail avec la Confédération.



Location de services

Engagement temporaire de collaborateurs, employés par un tiers (bailleur de services), qui les met à disposition d'une entreprise locataire de services (par ex. une unité administrative).



Pseudo-mandats

Dans le présent rapport, désigne les mandats et les contrats d'entreprise dans lesquels les collaborateurs externes sont soumis à un rapport de subordination et qui constituent donc de fait des contrats de travail ou de location de services.

L'essentiel en bref

La transparence concernant le recours à des collaborateurs externes dans l'administration fédérale a été améliorée depuis la dernière évaluation. Le Conseil fédéral a édicté des directives sur la location de services qui sont en grande partie claires et largement appliquées, mais il y a un risque que des pseudo-mandats soient conclus. La Confédération a internalisé un grand nombre de postes. Il n'est toutefois pas possible d'établir quelles économies cela représente effectivement et si le potentiel d'économies a été totalement exploité.

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) concernant les collaborateurs externes de l'administration fédérale, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a adressé en 2014 six recommandations au Conseil fédéral. Dans le cadre du contrôle de suivi relatif à ces recommandations, la CdG-E a demandé au CPA en février 2017 de réaliser une évaluation succincte portant sur certains aspects à approfondir. Lors de ses séances des 29 juin 2017 et 22 février 2018, la sous-commission compétente (DFP/DEFR) a décidé que l'évaluation succincte porterait sur la clarté et l'application des directives du Conseil fédéral sur la location de services, sur la transparence en matière de recours aux collaborateurs externes, y compris le problème des pseudo-mandats, ainsi que sur les internalisations de postes et les économies induites.

Le CPA a examiné de plus près le recours à des collaborateurs externes et les internalisations de poste dans cinq unités administratives. Il a en outre évalué les données présentées dans les budgets et les comptes d'État et issues du contrôle des achats de la Confédération ; il a procédé à des analyses documentaires et il a mandaté une expertise juridique succincte. Les principaux résultats de ces travaux sont exposés ci-après.

Transparence en grande partie présente concernant les dépenses, mais lacunaire par ailleurs

Les dépenses de location de services, c'est-à-dire les charges correspondant au recours temporaire à des collaborateurs externes employés par des entreprises tierces, sont présentées dans le budget et le compte d'État de la Confédération depuis 2017. La transparence vis-à-vis du Parlement a donc été améliorée, même si le budget présenté pour ces dépenses a toujours été trop bas jusqu'ici. En outre, le contrôle des achats de la Confédération enregistre la location de services dans des catégories séparées depuis 2016, mais la comparabilité des données entre les unités administratives est limitée. Il n'y a pas d'informations sur le nombre de postes à plein temps pourvus par le recours à la location de services ni sur le nombre de collaborateurs concernés. Comme la durée d'engagement des collaborateurs externes n'est pas connue, il est difficile de vérifier si la limite de deux ans prescrite dans les directives du Conseil fédéral sur la location de services est généralement respectée.

Principes concernant la location de services en majeure partie clairs et respectés

Les directives du Conseil fédéral sur la location de services sont en majeure partie claires et respectées. Conformément à ces directives, le recours à cette forme

d'engagement de personnel reste exceptionnel à l'échelle de l'administration fédérale. En revanche, il représente un volume important dans certaines unités administratives, que ce soit par rapport au personnel interne ou aux mandats et contrats d'entreprise. De même, le recours à la location de services sert en grande partie à couvrir un manque de personnel à court terme, comme le prescrivent les directives. La moitié des contrats ont une durée maximale d'un an et seuls 12 % ont une durée supérieure à deux ans. La durée des contrats individuels n'a cependant qu'une signification limitée car les unités administratives concluent souvent plusieurs contrats avec la même entreprise, les mandats subséquents faisant l'objet d'un certain contrôle. Ce dernier ne permet pourtant pas de détecter les cas où, contrairement à ce que prescrivent les directives du Conseil fédéral, les unités administratives utilisent la location de services pour accomplir des tâches de longue durée en concluant des contrats successifs avec des entreprises différentes.

Tendance adéquate à délaisser la location de services, mais comportant des risques

Le grand avantage de la location de services par rapport au personnel interne est sa flexibilité. Celle-ci a été restreinte par la limitation à deux ans du recours à cette forme d'engagement, prescrite dans les directives. On observe donc à l'heure actuelle une tendance claire de l'administration à se détourner de la location de services au profit de mandats et de contrats d'entreprise. Cette tendance est conforme aux principes énoncés dans les directives et appropriée, car la responsabilité en matière de résultat est externalisée. Mais elle comporte également le risque que soient conclus davantage de pseudo-mandats, qui constituent de fait des contrats de travail ou des contrats de location de services. Ces cas sont difficiles à détecter car les limites entre les différents types de contrats demeurent plus floues dans la réalité qu'elles le sont au niveau des directives et de l'annexe correspondante. L'expertise juridique succincte établie sur mandat du CPA, qui a porté sur un petit échantillon de contrats, n'a pas mis au jour d'indices de pseudo-mandats dans la teneur des contrats. Les situations concrètes n'ont par contre pas pu être étudiées. Certains propos entendus lors des entretiens indiquent que la location de services est parfois remplacée par des mandats, sans modification significative des conditions de travail des spécialistes engagés.

Doutes sur la pleine exploitation du potentiel d'économies des internalisations

Selon les budgets de la Confédération, 476 postes à plein temps ont été internalisés depuis 2015. Le Conseil fédéral a budgété à ce titre une économie durable de 13,4 millions de francs, soit 15 % des coûts externes avant les internalisations. Les économies budgétées sont ainsi nettement inférieures à ce qu'avait estimé le CPA lors de sa première évaluation. Cela pourrait avoir deux explications. D'une part, les internalisations ont été souvent motivées par le souhait de se prémunir contre la perte de compétences spécialisées et d'assurer une continuité, ou par le caractère souverain des tâches concernées, plutôt que par la volonté de faire des économies. D'autre part, les unités administratives sont incitées à ne pas faire état d'économies trop élevées puisque leur budget est en principe diminué de ces montants. Les données sur les économies budgétées sont lacunaires et il n'y a pas de dispositif permettant de contrôler les économies effectivement réalisées grâce aux internalisations. Dans ces circonstances, le CPA se demande si le potentiel d'économies que représentent les internalisations est pleinement exploité à l'heure actuelle.