



**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 (DFF/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 délaissier 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.

Table des matières

Quelques points sélectionnés	2320
L'essentiel en bref	2321
1 Introduction	2327
1.1 Motif et questions de l'évaluation	2327
1.2 Méthodologie	2328
1.3 Structure du rapport	2330
2 Recours à des collaborateurs externes dans l'administration fédérale	2331
2.1 Travaux préalables du CPA et de la CdG-E	2331
2.2 Types de contrats conclus avec des collaborateurs externes	2332
3 Clarté des directives sur la location de services	2335
3.1 Principes régissant le recours à la location de services	2335
3.1.1 Location de services définie comme une exception	2335
3.1.2 Limites claires entre les types de contrats, mais éloignées de la pratique	2336
3.1.3 Location de services clairement prévue pour un besoin à court terme	2337
3.1.4 Des principes largement utiles dans la pratique	2338
3.2 Consignes de mise en œuvre	2338
3.2.1 Obligation d'enregistrer la location de services	2339
3.2.2 Pas de règles relatives aux procédures de contrôle et de rapport	2339
4 Transparence concernant le recours à des collaborateurs externes	2339
4.1 Informations sur la location de services	2340
4.1.1 Dépenses de location de services présentées au Parlement mais sous-évaluées dans les budgets	2340
4.1.2 Valeur informative limitée des chiffres sur la location de services dans le contrôle interne des achats	2342
4.2 Indices de pseudo-mandats	2344
4.2.1 Indices isolés de non-déclaration de location de services dans la désignation des contrats	2344
4.2.2 Pas d'indices de pseudo-mandats dans le texte des contrats	2345
4.2.3 Remplacement croissant de la location de services par des mandats et des contrats d'entreprise	2346
5 Respect des principes relatifs au recours à des collaborateurs externes	2347
5.1 Location de services à titre exceptionnel	2348
5.1.1 Recul tendanciel de la location de services en particulier dans le domaine informatique	2348

5.1.2	Part importante de la location de services dans les charges de personnel de quelques offices seulement	2349
5.1.3	Part importante de la location de services par rapport aux achats de services dans quelques offices	2350
5.2	Couverture d'un besoin en personnel à court terme	2352
5.2.1	Durée maximale de deux ans largement respectée	2352
5.2.2	Location de services majoritairement utilisée pour de courtes périodes	2353
6	Adéquation des internalisations et économies réalisées	2355
6.1	Informations concernant les internalisations et les économies	2355
6.1.1	Informations lacunaires dans les budgets et les comptes d'État	2355
6.1.2	Des économies en partie difficiles à chiffrer	2357
6.2	Economies résultant des internalisations	2359
6.2.1	Economies de 15 % sur les coûts externes antérieurs grâce aux internalisations	2359
6.2.2	Motifs économiques souvent au second plan dans les internalisations	2361
7	Adéquation des mesures visant à mettre en œuvre les directives sur la location de services	2364
7.1	Mesures de sensibilisation	2365
7.1.1	Directives connues des services concernés	2365
7.1.2	Contenu des cours de formation continue moins poussé que ce qu'a indiqué le Conseil fédéral	2365
7.2	Procédures de rapport et de contrôle	2366
7.2.1	Contrôle succinct du volume de la location de services mais pas de sa durée	2367
7.2.2	Pas de vérification systématique de l'adéquation et de la légalité des contrats	2368
7.2.3	Contrôle très limité des économies induites par des internalisations	2368
8	Conclusions	2369
8.1	Transparence en grande partie présente concernant les dépenses, mais lacunaire par ailleurs	2369
8.2	Des principes concernant la location de services en majeure partie clairs et respectés	2370
8.3	Tendance adéquate à délaissier la location de services, mais avec le risque de pseudo-mandats	2371
8.4	Doutes sur la pleine exploitation du potentiel d'économies des internalisations	2372

Liste des abréviations	2374
Liste des documents	2376
Liste des personnes interrogées	2378
Procédure d'évaluation	2379
Impressum	2380

Rapport

1 Introduction

1.1 Motif et questions de l'évaluation

Le Parlement a demandé à maintes reprises une réduction des effectifs de l'administration fédérale. Depuis une évaluation réalisée à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), dont les résultats ont été publiés en 2014, on sait également que l'administration fédérale fait régulièrement appel à des collaborateurs externes¹. Les collaborateurs externes sont des personnes qui ont un lien de subordination personnel et fonctionnel avec une unité administrative, mais pas de contrat de travail de droit public avec la Confédération.

Se fondant sur le rapport d'évaluation du CPA, la CdG-E a adressé six recommandations au Conseil fédéral². Celui-ci a alors décidé d'internaliser certaines prestations afin qu'elles soient accomplies par le personnel de la Confédération³. Il a en outre édicté des directives sur la location de services, c'est-à-dire sur le recours temporaire à des collaborateurs externes employés par un tiers⁴. La CdG-E a mis un terme à son enquête à la fin de 2015, non sans annoncer qu'elle procéderait à un contrôle de suivi⁵.

Le 17 février 2017, la CdG-E a initié un contrôle de suivi, invitant le Conseil fédéral à lui rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle a également annoncé que le CPA procéderait à une évaluation succincte pour établir dans quelle mesure les unités administratives ont effectivement modifié leurs pratiques concernant le recours à des collaborateurs externes⁶.

Dans son avis du 10 mai 2017⁷, le Conseil fédéral a expliqué que les enquêtes du CPA et de la CdG-E avaient sensibilisé l'administration fédérale au problème et que 355 postes avaient été internalisés de 2015 à 2017, ce qui avait conduit à budgéter des économies durables de quelque 11 millions de francs. Le CPA s'est fondé sur cette prise de position pour élaborer une esquisse de l'analyse possible.

La sous-commission compétente (DFF/DEFR) de la CdG-E a décidé lors de la discussion de cette esquisse le 29 juin 2017 ainsi que suite à une présentation inter-

¹ 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 10.4.2014 (FF **2015** 3329).

² Collaborateurs externes de l'administration fédérale. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 7.10.2014 (FF **2015** 3311).

³ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 12.8.2015.

⁴ Directives du Conseil fédéral du 19.8.2015 sur la conclusion de contrats de location de services dans l'administration fédérale (directives sur la location de services, FF **2015** 5773).

⁵ Collaborateurs externes de l'administration fédérale. Avis du Conseil fédéral du 12.8.2015. Prise de position de la Commission de gestion du Conseil des États du 10.11.2015 (FF **2016** 49).

⁶ Lettre de la CdG-E au Conseil fédéral du 17.2.2017.

⁷ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017.

médiaire du CPA le 22 février 2018 que l'évaluation succincte devrait porter sur les questions suivantes:

1. Les directives du Conseil fédéral sur la location de services sont-elles *claires*?
2. Le recours à des collaborateurs externes est-il *transparent* vis-à-vis du Parlement et au sein de l'administration? Existe-t-il toujours des indices de recours à des collaborateurs externes sur la base de «*pseudo-mandats*»?
3. Les principes régissant le recours à des collaborateurs externes sont-ils *respectés*?
4. L'administration fédérale a-t-elle procédé à des *internalisations* appropriées et réalisé ainsi des économies?

1.2 Méthodologie

La démarche adoptée pour procéder à l'évaluation est décrite à l'annexe. Afin de répondre aux questions posées, le CPA a procédé à la collecte de données et aux analyses listées dans le tableau 1, selon les explications détaillées qui suivent.

Tableau 1

Analyses réalisées pour répondre aux questions posées

N°	Questions	Etudes de cas et entretiens	Budgets et comptes d'État	Contrôle des achats de la Confédération	Analyses documentaires	Expertise juridique succincte
1	Clarté des directives	○			●	○
2	Transparence du recours à des collaborateurs externes	○	●	●		●
3	Respect des directives		○	●		
4	Adéquation des internalisations	○	●			
5	Adéquation des mesures de mise en œuvre	●	○	○	●	

Remarque: ● Analyse principale ○ Analyse complémentaire

Le CPA a analysé le recours à des collaborateurs externes dans cinq unités administratives de différents départements sous la forme d'*études de cas*. D'une part, il a sélectionné les trois unités administratives qui, selon l'évaluation de 2014, avaient dépensé le plus pour des collaborateurs externes, à savoir l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), rattaché au Département fédéral des finances (DFF), la Base d'aide au commandement (BAC), rattaché au Département de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS), et le Centre

de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP), rattaché au Département fédéral de justice et police (DFJP). Ces trois unités administratives travaillent principalement dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC ou IT). D'autre part, le CPA a effectué des études de cas dans deux autres unités administratives qui n'appartiennent pas au domaine IT, mais dont on se demandait si les internalisations auxquelles elles avaient procédé avaient permis de faire des économies. Il s'agit de l'Office fédéral de la culture (OFC), rattaché au Département fédéral de l'intérieur (DFI), qui a internalisé en 2016 12 postes à plein temps (équivalents plein temps, EPT) sans déclarer une baisse de ses coûts externes, et du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE), rattaché au Département fédéral de l'environnement, des transports et de la communication (DETEC), qui a internalisé 2,5 EPT en 2015 mais chiffré à zéro dans son budget les économies induites⁸.

Les études de cas constituent l'une des bases principales pour l'évaluation de l'adéquation des mesures prises pour mettre en œuvre les directives du Conseil fédéral sur la location de services. Elles ont également fourni des éléments de réponse à beaucoup d'autres questions. Contrairement à ce qui avait été fait en 2014, le CPA a mené ses études de cas uniquement en s'entretenant avec des personnes travaillant dans le domaine des ressources et du personnel des unités administratives étudiées, sans interroger les collaborateurs externes ni leurs supérieurs hiérarchiques. De plus, étant donné le petit nombre d'unités étudiées, les résultats obtenus ne sauraient être transposés à l'ensemble de l'administration fédérale. Néanmoins, les études de cas sont très utiles pour identifier les défis et les opportunités typiques du recours à des collaborateurs externes.

La deuxième partie de l'analyse a porté sur les *budgets* et les *comptes d'État*, qui présentent les dépenses pour la location de services depuis 2017. Ces chiffres et les exposés des motifs correspondants ont été compilés et analysés. Le CPA a également vérifié les informations fournies au sujet des internalisations prévues et réalisées et des économies qui y sont associées. À cet effet, il a examiné, outre les budgets et les comptes, la documentation complémentaire de l'Office fédéral du personnel (OPPER) relative aux budgets annuels des ressources humaines des unités administratives. Cette partie de l'analyse a servi avant tout à répondre à la question de la transparence du recours à des collaborateurs externes vis-à-vis du Parlement et à évaluer les internalisations.

En troisième lieu, le CPA a examiné les consignes et les rapports relatifs au *contrôle des achats de la Confédération* et réalisé une analyse statistique basée sur les données du système de gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo Adm.féd.) dans la catégorie des services. Cette troisième partie de l'analyse a été utilisée pour évaluer dans quelle mesure le recours à des collaborateurs externes est transparent au sein de l'administration et pour repérer des indices de pseudo-mandats, c'est-à-

⁸ Dans la documentation complémentaire relative aux budgets annuels des ressources humaines sur laquelle le CPA s'est fondé pour sélectionner les études de cas, le SESE est inclus dans le Secrétariat général du DETEC (SG-DETEC), raison pour laquelle le SG-DETEC avait été retenu au départ pour faire l'objet d'une étude de cas. Mais sur le plan juridique, le SESE a le statut de commission extraparlamentaire et, à ce titre, son rattachement au SG-DETEC a un caractère purement administratif. Il apparaît d'ailleurs comme une unité séparée dans le budget et le compte d'État, raison pour laquelle c'est finalement lui qui a été choisi pour l'étude de cas.

dire de l'utilisation de contrats de prestation de services pour faire appel à des collaborateurs externes. L'analyse statistique a en outre servi à vérifier que les directives sur la location de services sont respectées.

Dans le cadre des *analyses documentaires*, le CPA a surtout évalué la clarté des directives du Conseil fédéral sur la location de services et des autres consignes relatives à la conclusion de différents types de contrats. Il a également étudié des documents sur les formations continues proposées par l'administration fédérale afin d'évaluer l'adéquation des mesures prises pour sensibiliser les collaborateurs à la mise en œuvre des directives. D'autres documents ont été analysés, par exemple les consignes en matière de reporting ou les travaux préalables de la CdG-E sur la question de la location de services.

Enfin, le CPA a demandé au professeur Thomas Geiser, dr iur., une *expertise juridique succincte* d'un échantillon de neuf contrats de prestation de services, sélectionnés car certains indices donnaient à penser qu'il pouvait s'agir de pseudo-mandats. Il s'agissait d'évaluer la teneur de ces documents pour déterminer s'ils pouvaient être qualifiés de contrats de travail⁹.

Le CPA a commencé à recueillir les données en juin 2017, après que la sous-commission compétente a rendu une décision sur l'orientation de l'évaluation succincte. Lors de la présentation intermédiaire du CPA en février 2018, la sous-commission a décidé d'élargir le mandat. Après de longues périodes d'interruption pour des raisons d'organisation, le CPA a achevé ses analyses en mai 2019. Fin mai, il a remis une version du présent rapport et de l'expertise succincte à l'état de projet aux départements, à la Chancellerie fédérale et aux unités administratives au sein desquelles les études de cas avaient été réalisées, en les priant de prendre position pour la mi-juin.

1.3 Structure du rapport

Le chapitre qui suit explique comment l'évaluation succincte s'articule par rapport aux travaux préalables du CPA et de la CdG-E concernant les collaborateurs externes, puis il décrit les différents types de contrats conclus avec ces collaborateurs. Il est suivi de cinq chapitres consacrés chacun à l'une des questions à traiter. Le chap. 3 évalue la clarté des directives du Conseil fédéral sur la location de services. Le chap. 4 porte sur la transparence du recours à des collaborateurs externes, en y incluant la question des pseudo-mandats. Le chap. 5 s'intéresse au respect des principes régissant le recours à la location de services tandis que le chap. 6 est consacré aux internalisations. Le chap. 7, enfin, examine l'adéquation des mesures prises pour mettre en œuvre les directives sous deux angles: la sensibilisation à la question des collaborateurs externes et les procédures de contrôle et de rapport. Les conclusions de l'évaluation forment le chap. 8.

⁹ Geiser Thomas (2019): *Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge*, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Université de Saint-Gall (expertise succincte Geiser).

2 Recours à des collaborateurs externes dans l'administration fédérale

Le présent chapitre explique comment l'évaluation succincte s'articule par rapport aux travaux préalables du CPA et de la CdG-E concernant les collaborateurs externes, puis il décrit les différents types de contrats conclus avec ces collaborateurs.

2.1 Travaux préalables du CPA et de la CdG-E

Le 27 janvier 2012, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le CPA de procéder à une évaluation concernant les collaborateurs externes. Dans son rapport d'évaluation à l'intention de la CdG-E¹⁰, le CPA constatait que le recours à des collaborateurs externes procure à l'administration une flexibilité qui peut incontestablement lui être utile pour l'accomplissement de ses tâches. Mais l'évaluation avait également mis en évidence un manque de clarté quant à l'ampleur du phénomène et aux coûts qu'il engendrait. Les collaborateurs externes n'étaient pas comptabilisés de la même manière selon les unités administratives. Dans une partie des cas, le recours à des collaborateurs externes avait même été considéré comme discutable du point de vue légal. Mais surtout, il y avait très peu de transparence vis-à-vis du Parlement et au sein de l'administration. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le CPA n'avait pas pu évaluer le phénomène et ses conséquences financières pour l'ensemble de l'administration fédérale et qu'il avait été obligé de se limiter à une sélection de neuf unités administratives. Dans ces unités, il était apparu qu'une partie importante des collaborateurs externes accomplissaient des tâches de longue durée, qui auraient pu très vraisemblablement être assumées à moindre coût par du personnel interne¹¹. Le CPA avait en outre constaté que des collaborateurs externes étaient souvent engagés sur la base de pseudo-mandats, c'est-à-dire de contrats portant de fait sur une location de services ou établissant un rapport de travail. Seul un quart des contrats étudiés portaient une dénomination reflétant correctement le rapport de travail¹². Enfin, le CPA avait observé que le recours à des collaborateurs externes comportait un risque de perte de compétences et des risques en matière de sécurité. Ainsi, des collaborateurs externes avaient eu accès à des informations sensibles alors qu'ils n'avaient pas été soumis au contrôle de sécurité relatif aux personnes ou avant la remise des résultats de ce contrôle¹³.

Se fondant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E a adressé six recommandations au Conseil fédéral¹⁴. Pour y satisfaire, celui-ci a décidé d'internaliser des prestations achetées à l'extérieur¹⁵. Il a en outre édicté, le 19 août 2015, des directives sur la conclusion de contrats de location de services dans l'administration fédérale¹⁶.

¹⁰ CPA (2014), FF **2015** 3329.

¹¹ CPA (2014), FF **2015** 3329, p. 3358, 3369 s.

¹² CPA (2014), FF **2015** 3329, p. 3664.

¹³ CPA (2014), FF **2015** 3329, p. 3354 ss.

¹⁴ CdG-E (2014), FF **2015** 3311.

¹⁵ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 12.8.2015.

¹⁶ Directives sur la location de services, FF **2015** 5773.

La présente évaluation succincte a notamment pour but de déterminer jusqu'à quel point les mesures prises satisfont aux différentes recommandations de la CdG-E. Le CPA a vérifié si les directives sur la location de services obéissaient à une stratégie claire et uniforme (recommandation 1 de la CdG-E; chap. 3) et si le recours à des collaborateurs externes offrait une plus grande transparence au sein de l'administration fédérale et vis-à-vis du Parlement (recommandation 5; ch. 4.1). La commission avait invité instamment le Conseil fédéral à effectuer une analyse détaillée de la situation juridique et à veiller à la désignation correcte des contrats signés avec des collaborateurs externes (recommandation 3). Le CPA a donc étudié le niveau de clarté des prescriptions relatives aux différents types de contrats (chap. 3) et vérifié s'il y avait des indices de pseudo-mandats (ch. 4.2). Selon la recommandation 2 de la CdG-E, il fallait mettre en place un système de contrôle permettant de vérifier que la stratégie est appliquée et d'identifier des potentiels d'économie. Cet aspect est traité sous le chiffre 7.2. La bonne mise en œuvre des nouvelles directives, visée par la recommandation 2, est abordée dans le chapitre 5: le CPA a vérifié si la location de services était mise en œuvre conformément aux principes fixés.

En revanche, la présente évaluation succincte ne porte pas sur l'amélioration de la connaissance des bases légales régissant les marchés publics et de leurs conséquences (recommandation 4). Le CPA traitera des achats dans une évaluation succincte réalisée dans le cadre du troisième contrôle de suivi de l'inspection de la CdG-E relatif au recours à des experts externes par l'administration fédérale. Concernant la recommandation 6, qui demande une application systématique du contrôle de sécurité relatif aux personnes avant l'entrée en service, la CdG-E s'est procurée elle-même des informations, raison pour laquelle cette question n'est pas abordée ici. À la demande de la sous-commission compétente, le CPA s'est par contre penché sur les internalisations et les économies qui en ont résulté (chap. 6).

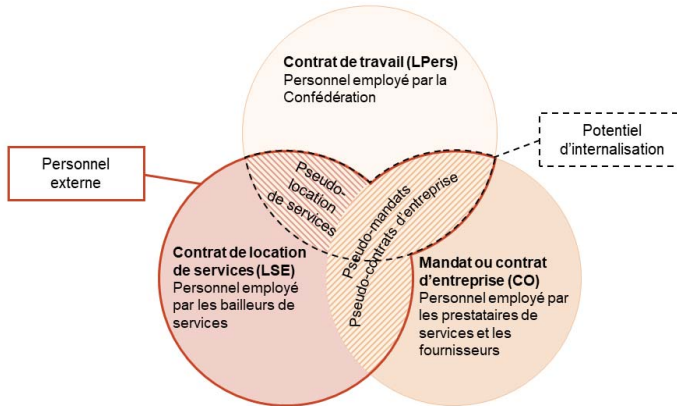
2.2 Types de contrats conclus avec des collaborateurs externes

Les collaborateurs externes sont des personnes qui travaillent pour la Confédération par un rapport comparable à un engagement. Contrairement au personnel de la Confédération, elles n'ont pas un contrat de travail de droit public dans lequel la Confédération a le statut d'employeur, mais elles travaillent pour la Confédération dans le cadre d'un contrat de location de services, d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise (cf. ill. 1)¹⁷.

¹⁷ CPA (2014), FF 2015 3329, p. 3335.

Illustration 1

Types de contrats conclus avec des collaborateurs externes, pseudo-contrats et potentiel d'internalisation



Normalement, la Confédération conclut avec les membres de son personnel des *contrats de travail* fondés sur la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁸ qui ont une durée indéterminée ou, dans des cas exceptionnels, une durée déterminée¹⁹. Il s'agit là de collaborateurs internes.

En vertu de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)²⁰, la Confédération a également la possibilité de recourir à des collaborateurs externes en concluant des *contrats de location de services*. Dans ce cas, l'employeur de la personne engagée est la société de location de services, et non pas la Confédération. On emploie parfois pour la location de services les expressions de « mise à disposition de personnel » et de « prêt de personnel » ; de même, il arrive que les travailleurs mis à disposition soient désignés par l'expression de « personnel temporaire »²¹. Comme le personnel fédéral, les collaborateurs mis à disposition sont intégrés dans l'organisation du travail de l'unité administrative qui fait appel à eux. Ils ont ainsi un rapport de subordination avec cette unité administrative, laquelle détient l'essentiel du pouvoir de leur donner des instructions. C'est l'administration fédérale qui est en principe responsable des résultats, c'est-à-dire de la bonne exécution des tâches confiées au personnel mis à disposition.

¹⁸ Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1).

¹⁹ Selon l'art. 6 LPers en relation avec l'art. 319 s. du code des obligations (CO; RS 220), l'administration a la possibilité, à certaines conditions, de conclure des contrats de travail de droit privé. Selon l'évaluation de 2014 du CPA, les unités administratives n'en font pas usage.

²⁰ Loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11).

²¹ Directives sur la location de services, note de bas de page 2.

Enfin, la Confédération peut attribuer des *mandats* ou des *contrats d'entreprise*, c'est-à-dire conclure des contrats de droit privé régis par le Code des obligations (CO)²² pour acheter des services. Le prestataire de services externe n'a pas de rapport de subordination avec la Confédération et c'est lui, et non pas l'unité administrative, qui est responsable du résultat du mandat ou du contrat d'entreprise. Les personnes qui travaillent dans le cadre d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise sont des indépendants ou les salariés d'un prestataire de services.

Les limites entre les différents types de contrats sont parfois difficiles à établir dans la pratique. Au final, ce qui est déterminant pour qualifier le contrat, ce n'est pas la désignation qu'il porte, mais la situation effective. Lors de son évaluation de 2014, le CPA avait constaté que des unités administratives avaient recruté des collaborateurs externes sur la base de mandats alors qu'en réalité elles avaient établi des rapports de travail avec ces personnes, raison pour laquelle les mandats en question ont été qualifiés de pseudo-mandats (cf. ill. 1). Le mandat est un pseudo-mandat lorsque le mandataire est étroitement intégré dans l'organisation du travail de l'unité administrative qui emploie ses services et qu'il est soumis à un lien de subordination²³. Formellement, une personne ne peut être intégrée dans l'organisation du travail de l'administration qu'avec un contrat de travail ou un contrat de location de services. Il y a également lieu de penser qu'un mandat établit un rapport de travail de fait lorsque le mandataire est une société individuelle qui a un seul mandant, dont elle est ainsi clairement dépendante économiquement²⁴. Par analogie aux pseudo-mandats, des «pseudo-contrats d'entreprise» sont également possibles, lorsque le rapport de travail de fait est basé sur un contrat d'entreprise. Finalement, on est en présence d'une pseudo-location de services lorsque le contrat est conclu avec une entreprise individuelle qui loue uniquement les services de la personne à laquelle elle appartient. Dans ce cas aussi, la dépendance économique fonde un rapport de travail de fait avec la Confédération. Pour simplifier, on parlera dans la suite du présent rapport de pseudo-mandats pour toutes ces formes de contrats.

Du point de vue juridique, les situations présentant un *potentiel d'internalisation* (cf. ill. 1) sont principalement celles où les collaborateurs externes et la Confédération sont liés par des rapports de travail de fait, c'est-à-dire lorsque des collaborateurs externes sont intégrés dans l'organisation du travail de la Confédération et que leur travail quotidien ne présente presque aucune différence par rapport à celui du personnel fédéral, alors que ces personnes travaillent pour la Confédération sur la base formelle d'un mandat, d'un contrat d'entreprise ou d'un contrat de location de services. Des considérations économiques ou une réflexion sur les risques peuvent aussi plaider pour l'internalisation de collaborateurs externes.

²² Art. 394 ss et 363 ss CO.

²³ CPA (2014), FF 2015 3329, p. 3339.

²⁴ Expertise succincte Geiser, p. 4 à 5.

3 Clarté des directives sur la location de services

Résumé: globalement, les directives de la Confédération sur la location de services sont en grande partie claires et perçues comme telles dans les unités administratives. Elles contiennent des principes qui permettent de déterminer quand la conclusion d'un contrat de location de services est appropriée. En revanche, la liste des caractéristiques des différents types de contrats annexée aux directives ne tient pas suffisamment compte des zones grises qui existent dans la pratique. En ce qui concerne la mise en œuvre, seules les grandes lignes concernant l'enregistrement de la location de services et les compétences sont réglementées, de sorte que les directives à cet égard restent ouvertes.

Le Conseil fédéral a édicté, le 19 août 2015, des directives sur la conclusion de contrats de location de services dans l'administration fédérale, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (cf. ch. 2.1)²⁵. Le présent chapitre évalue la clarté de ces directives en s'intéressant d'abord aux principes qui y sont fixés puis aux consignes données pour leur mise en œuvre.

3.1 Principes régissant le recours à la location de services

Les directives sur la location de services classent par ordre de priorité les différents types de contrats auxquels recourt l'administration pour accomplir ses tâches (cf. ch. 3.1.1) et elles définissent les limites entre ces types de contrats (cf. ch. 3.1.2). Elles précisent que la location de services est prévue uniquement à titre de mesure à court terme (ch. 3.1.3). Les collaborateurs interrogés considèrent que ces règles sont globalement claires (ch. 3.1.4).

3.1.1 Location de services définie comme une exception

Les directives commencent par une définition de la location de services: il y a location de services lorsqu'un employeur met à la disposition d'une entreprise locataire de services, en l'occurrence une unité administrative, une personne pour une prestation de travail d'une durée déterminée en cédant à l'entreprise locataire l'essentiel de ses pouvoirs de direction. Les dispositions de la LSE²⁶ doivent être respectées²⁷.

Dans les principes qu'elles énoncent, les directives disposent que l'administration a recours «en règle générale» au personnel de la Confédération pour exécuter les tâches qui lui sont confiées. Elle peut en outre acquérir des prestations de service sur le marché, en établissant un mandat ou en concluant un contrat d'entreprise. Si l'exécution des tâches le requiert, des contrats de location de services peuvent être conclus «à titre exceptionnel». L'ordre de priorité est ainsi clairement établi: les tâches sont d'abord assumées par le personnel interne, puis en attribuant des man-

²⁵ Directives sur la location de services, FF 2015 5773.

²⁶ RS 823.11

²⁷ Directives sur la location de services, ch. 2 et 3.

datés et des contrats d'entreprise et, en dernier lieu, en recourant à la location de services.

Les directives font en outre référence à la loi sur les finances pour rappeler qu'une utilisation des fonds économe et rentable doit être garantie²⁸. Avant de conclure un contrat de location de services, les unités administratives sont donc tenues de vérifier s'il est plus rentable de faire accomplir la prestation en question par un collaborateur interne ou par l'intermédiaire d'un prestataire de service externe. Les directives ne précisent toutefois pas comment il faut s'y prendre pour réaliser cette vérification.

3.1.2 Limites claires entre les types de contrats, mais éloignées de la pratique

Les directives précisent en quoi les différents types de contrats se distinguent. Le mandat ou le contrat d'entreprise n'instaure pas de lien de subordination et la responsabilité du résultat incombe au prestataire de services externe alors que, dans la location de services, le personnel mis à disposition est lié par un rapport de subordination à l'unité qui l'emploie et la Confédération est responsable des résultats²⁹. Le lien de subordination est également présenté comme un critère de distinction essentiel dans l'évaluation succincte du professeur Geiser³⁰, de même que dans l'annexe à laquelle les directives renvoient pour établir la distinction entre contrat de travail, contrat de location de services, mandat et contrat d'entreprise³¹. La dépendance économique, présentée dans l'expertise succincte comme le deuxième critère important pour déterminer si l'on a affaire à un contrat de travail de fait³², ne figure en revanche pas en tant que tel dans les directives ou leur annexe.

L'annexe aux directives liste les caractéristiques des différents types de contrats, outre le critère central du lien de subordination. Concernant le contrat de travail, elle précise par exemple que la personne employée est liée à l'unité administrative sur le plan du personnel, de l'organisation et de la durée du travail, est tenue d'effectuer le temps de travail prescrit, reçoit régulièrement du travail, travaille en règle générale dans les locaux de l'unité administrative et utilise les instruments de travail de celle-ci. Les personnes dont les services sont loués sont intégrées dans l'organisation du travail de l'unité administrative locataire en grande partie comme les membres du personnel interne, mais elles sont employées et rémunérées par le bailleur de services. Avec un mandat ou un contrat d'entreprise, en revanche, il n'y a pas d'intégration dans l'organisation du travail de l'unité administrative. Les mandataires ont une position d'indépendant: ils sont indépendants du mandant sur le plan de l'organisation, ils définissent librement leur emploi du temps et l'organisation de

²⁸ Directives sur la location de services, ch. 5.1.4.

²⁹ Directives sur la location de services, ch. 2, 3.3 et 4.

³⁰ Expertise succincte Geiser, ch. 3.

³¹ Directives sur la location de services, annexe 1 – Vue d'ensemble: contrat de travail, contrat de location de services, mandat ou contrat d'entreprise, www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Définition des critères relatifs aux contrats de location de services dans l'administration fédérale > Documents > Annexe (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/40649.pdf>; état: 2.7.2019).

³² Expertise succincte Geiser, ch. 3.

leur travail, ils utilisent leurs propres locaux et instruments de travail et ils ne sont liés aux directives du mandant que dans le cadre de la prestation qu'ils lui fournissent³³.

Même si elles sont clairement définies dans l'annexe aux directives, les limites entre les différents types de contrat demeurent floues dans la réalité, comme le montre notamment l'expertise succincte du professeur Geiser (cf. ch. 4.2.2). Un mandataire, par exemple, ne peut pas faire autrement que de tenir compte des horaires de travail de son client, ce qui l'empêche d'organiser son temps de travail tout à fait librement. Il peut aussi être nécessaire que la prestation soit accomplie dans les locaux du client. La présentation schématique figurant dans l'annexe 1 aux directives peut ainsi fournir des éléments pour déterminer quel type de contrat conclure dans une situation concrète, mais elle ne reflète pas la complexité de fait de la matière. Il s'agit là d'un point d'autant plus critique que l'annexe aux directives est présentée comme ayant une valeur normative.

En revanche, la notice de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) intitulée «Distinction entre location de services et mandat», à laquelle il est fait référence dans l'annexe aux directives³⁴, explique dès le début qu'il est difficile d'établir les limites entre ces deux types de contrats, raison pour laquelle il est indispensable d'examiner chaque cas d'espèce. Elle énumère un certain nombre de points à respecter pour qu'un mandat ne constitue pas de fait un rapport de location de services. Pour éviter de faire naître un rapport de subordination de fait, il faut par exemple intégrer aussi convenablement que possible les supérieurs directs des personnes auxquelles on recourt. Le CPA considère que ces points sont utiles pour définir des relations contractuelles appropriées à une situation concrète.

3.1.3 Location de services clairement prévue pour un besoin à court terme

Les directives du Conseil fédéral sur la location de services définissent les critères que les unités administratives doivent examiner avant la conclusion d'un contrat. Un contrat de location de services peut être conclu seulement si les ressources humaines nécessaires ne sont pas disponibles à l'interne ou ne peuvent pas être recrutées en temps utile ou si l'unité ne possède pas les compétences requises³⁵. De plus, la location de services doit être appropriée pour faire face à des pics de travail, remédier rapidement à une pénurie de personnel ou acquérir des compétences manquantes³⁶.

Les directives prévoient clairement que les contrats de location de services doivent avoir une durée limitée à deux ans. Les exceptions requièrent l'approbation écrite de

³³ Directives sur la location de services, annexe 1.

³⁴ Notice de l'OFCL «Distinction entre location de services et mandat», www.intranet.bbl.admin.ch > Plate-forme clients de l'OFCL > Acquisition > Assistance en matière d'achats CCMP > Modèles > 1^{ère} étape: Lancement de la procédure d'acquisition (état: 24 juin 2019).

³⁵ Directives sur la location de services, ch. 5.1.1.

³⁶ Directives sur la location de services, ch. 5.1.2.

la direction de l'office; elles doivent être signalées chaque année à l'OFPER et dûment justifiées. La limitation de la durée s'applique aux personnes dont les services sont loués sur la base d'un contrat d'engagement individuel, mais pas aux contrats-cadres conclus avec des bailleurs de services pour la fourniture d'un nombre indéterminé d'engagements dans des unités administratives³⁷. Cette limitation dans le temps, associée aux critères évoqués sous le chiffre précédent, montre bien que la location de services doit être envisagée comme une solution pour répondre à un besoin à court terme.

Les directives demandent en outre que les risques liés à la location de services soient réduits au minimum. Les prescriptions à ce sujet sont vagues, car elles ne désignent explicitement que deux types de risques («pertes involontaires de savoir» et «dépendances critiques»), se contentant pour le reste de renvoyer à des dispositions légales (protection de l'information, contrôles de sécurité relatifs aux personnes, LSE) ou de mentionner des mesures propres à limiter les risques (accords concernant le maintien du secret, déclarations de confidentialité), sans désigner les risques eux-mêmes³⁸. Il est de ce fait difficile de savoir quand il faut appliquer les différentes prescriptions relatives aux risques

3.1.4 Des principes largement utiles dans la pratique

Les entretiens réalisés par le CPA dans l'administration fédérale montrent que les directives du Conseil fédéral sont bien connues. En général, les principes régissant la conclusion de contrats de location de services ont été qualifiés de clairs et utiles pour la pratique. Beaucoup de personnes interrogées ont ajouté qu'ils correspondaient à ce qui se pratiquait auparavant. La seule critique porte sur la limitation des contrats à deux ans, car les unités administratives recourent souvent à la location de services pour des projets d'une durée supérieure (cf. ch. 4.2.3).

Pour les services interrogés, les directives établissent une distinction plus claire entre la location de services, d'une part, et les mandats et les contrats d'entreprise, d'autre part. Elles ont également apporté une nette amélioration de la transparence concernant la location de services, grâce aux mesures de mise en œuvre dont il est question ci-après.

3.2 Consignes de mise en œuvre

Les directives contiennent des consignes de mise en œuvre visant à assurer l'enregistrement de la location de services (ch. 3.2.1), mais rien en ce qui concerne une procédure de contrôle ou de rapport (ch. 3.2.2).

³⁷ Directives sur la location de services, ch. 5.1.3.

³⁸ Directives sur la location de services, ch. 5.1.5.

3.2.1 Obligation d'enregistrer la location de services

Les directives contiennent plusieurs consignes relatives à l'enregistrement de la location de services. Elles disposent ainsi que les contrats de location de services doivent être enregistrés dans le système de gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo Adm.féd.), qui fait partie du contrôle des achats de la Confédération. Cela est logique, car la conclusion de contrats de location de services est soumise au droit des marchés publics, comme le précisent d'ailleurs les directives. De plus, les coûts liés à ces contrats doivent être comptabilisés conformément à la directive comptable de l'Administration fédérale des finances (AFF)³⁹. Ces deux consignes ont créé les conditions nécessaires pour que la location de services soit répertoriée plus clairement et donc pour améliorer la transparence dans ce domaine, comme expliqué dans le chap. 4.

3.2.2 Pas de règles relatives aux procédures de contrôle et de rapport

Mis à part les règles d'enregistrement et de comptabilisation de la location de services, les directives se bornent à disposer que les départements et la Chancellerie fédérale assurent leur mise en œuvre dans leurs unités administratives⁴⁰. Elles ne font donc qu'effleurer la question des responsabilités et ne fournissent aucune indication précise sur les processus de mise en œuvre ou de contrôle du respect des critères énoncés. On ne trouve pas non plus de dispositions indiquant comment réaliser des contrôles ou présenter des rapports basés sur les données enregistrées.

4 Transparence concernant le recours à des collaborateurs externes

Résumé: la location de services est enregistrée dans le contrôle des achats de la Confédération depuis 2016 et identifiée en tant que telle dans les documents budgétaires destinés au Parlement depuis 2017. La transparence quant aux dépenses a donc beaucoup été améliorée. Mais ces documents ne disent rien sur le nombre de collaborateurs externes et le nombre de postes qu'ils occupent. De plus, la location de services a été clairement sous-estimée dans les budgets des années écoulées. Les données du contrôle des achats sont certes fiables dans la mesure où le CPA n'a trouvé qu'un très petit nombre de contrats de location de services non déclarés en tant que tel, mais elles sont cependant soumises à diverses restrictions. En outre, il y a lieu de penser que la réglementation plus stricte de la location de services incite les unités administratives à la délaissier au profit du mandat et du contrat d'entreprise. Dans son expertise juridique succincte réalisée sur mandat du CPA, le professeur Geiser n'a pas observé d'indices de pseudo-mandats dans le petit échantillon

³⁹ Directives sur la location de services, ch. 3.3, 6.2 et 6.3.

⁴⁰ Directives sur la location de services, ch. 6.1.

de documents contractuels qu'il a examiné. Le CPA n'a pourtant pas pu examiner les situations effectives dans le cadre de la présente évaluation succincte.

Le présent chapitre évalue d'abord les informations à disposition concernant la location de services dans l'administration fédérale, puis il examine dans quelle mesure il existe toujours des indices de recours à des collaborateurs externes sur la base de pseudo-mandats.

4.1 Informations sur la location de services

Globalement, les informations à disposition concernant la location de services, et donc la transparence en la matière, se sont beaucoup améliorées ces dernières années. Cela est vrai à la fois de la transparence vis-à-vis du Parlement (ch. 4.1.1) et de la transparence au sein de l'administration (ch. 4.1.2), même s'il reste certaines lacunes dans les deux cas.

4.1.1 Dépenses de location de services présentées au Parlement mais sous-évaluées dans les budgets

Le Conseil fédéral utilise principalement ses rapports relatifs au budget et au compte d'État pour informer le Parlement au sujet des collaborateurs externes employés dans l'administration fédérale. À la suite des recommandations de la CdG-E, il a décidé que les dépenses de location de services devraient obligatoirement être comptabilisées dans les charges de personnel et y apparaître dans une rubrique à part. Auparavant, la location de services était principalement comptabilisée dans les charges de biens et services et les charges d'exploitation ou comme charges de transfert et elles n'apparaissaient pas dans une rubrique à part⁴¹.

Les nouvelles prescriptions sont entrées en vigueur en 2017 avec l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)⁴². Depuis, le budget et le compte d'État font état des dépenses de location de services en tant que sous-catégorie des charges de personnel, à la fois globalement et séparément par unité administrative, sous la forme de montants annuels en francs. La documentation complémentaire de l'OFPER concernant le personnel jointe aux budgets et aux comptes d'État indique aussi les dépenses de location de services. Celles-ci sont cependant détaillées par unité administrative dans une annexe, où elles sont ventilées entre les catégories «Location de services, général» et «Location de services, informatique»⁴³. On ne trouve pas d'informations sur le nombre de postes et de personnes composant le personnel externe, que ce soit dans les budgets, dans les comptes ou dans la documentation complémentaire, alors que ces informations sont fournies au sujet du personnel interne.

⁴¹ AFF, compte d'État 2017, tome 1 – rapport sur le compte d'État, p. 47.

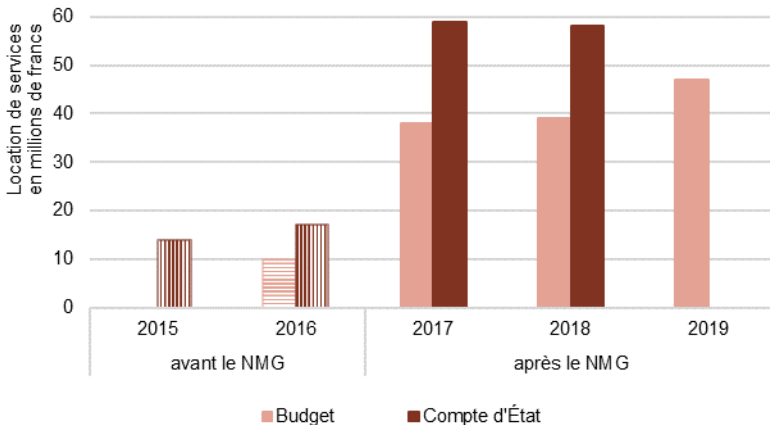
⁴² AFF, Rapport sur le budget 2017 avec PITF 2018–2020, tome 1, p. 45.

⁴³ OFPER, documentation complémentaire concernant le personnel, budgets 2017–2019, annexe 2, et comptes d'État 2017–2018, annexe 2.

Le budget 2017, premier budget établi selon les règles du NMG, fait ressortir rétroactivement les dépenses de location de services en 2015 et 2016. On observe que ces dépenses ont bondi entre 2016 et 2017 (ill. 2). La part de la location de services déclarée dans les charges de personnel totales de la Confédération a augmenté elle aussi, passant de 0,3 % en 2015 et 2016 à 1 % en 2017 et 2018⁴⁴. On observe également de fortes hausses des dépenses de location de services dans les différentes unités administratives entre 2016 et 2017⁴⁵. Cela montre que les données sur la location de services antérieures à 2017 ne sont pas fiables, mais que l'introduction du NMG a amélioré la transparence à ce sujet.

Illustration 2

Dépenses de location de services déclarées avant et après l'introduction du NMG



Remarque: les chiffres du compte d'État 2015 et du budget 2016 figurent dans le budget 2017 et ceux du compte d'État 2016 dans le budget 2018. Leur fiabilité est donc sujette à caution, raison pour laquelle ils sont hachurés dans le diagramme.

Source: budgets 2017–2019, comptes d'État 2017–2018

Depuis l'enregistrement systématique des dépenses de location de services suite au NMG, on observe toujours des écarts importants entre les montants inscrits dans les budgets et les dépenses réelles figurant dans les comptes d'État (cf. ill. 2). Il semble que les nouvelles règles de comptabilisation tardent à être appliquées dans le processus budgétaire. Ainsi, la Confédération a budgété seulement 63 % des dépenses effectives de location de services pour 2017 (env. 37 millions de francs au budget et

⁴⁴ AFF, Comptes d'État 2015–2018, Rapport sur le compte d'État, tome 1.

⁴⁵ Si l'on élimine les différences dues aux arrondis, l'addition des dépenses de location de services des différentes unités administratives (tomes 2A et 2B) correspond aux chiffres fournis pour l'ensemble de l'administration fédérale (tome 1).

59 millions de francs au compte d'État) et seulement 67 % pour 2018 (env. 39 millions de francs au budget et 58 millions de francs au compte d'État). Il faut attendre le budget 2019 pour trouver des dépenses prévisionnelles de location de services nettement plus élevées (47 millions de francs), mais elles ne représentent que 81 % des dépenses effectives de l'exercice précédent (2018). Les écarts entre les dépenses budgétées et les dépenses effectives ne sont justifiés que pour quelques unités administratives; dans les rapports sur les comptes d'État 2017 et 2018, le Conseil fédéral ne commente pas les écarts importants au niveau de l'administration fédérale dans son ensemble.

Les données fournies notamment dans les comptes d'État indiquent que l'introduction du NMG a permis d'améliorer fortement la transparence des dépenses de location de services vis-à-vis du Parlement. C'est aussi ce que soulignent les personnes interrogées dans les différentes unités administratives où ont été réalisées les études de cas. Il semble néanmoins que la budgétisation ne s'adapte que progressivement pour indiquer les dépenses effectives, comme le montrent les écarts importants entre les budgets et les comptes d'État. Mais même dans les comptes d'État, la location de services représente seulement 1 % environ des charges de personnel totales de la Confédération, ce qui est peu.

4.1.2 Valeur informative limitée des chiffres sur la location de services dans le contrôle interne des achats

Les directives du Conseil fédéral sur la location de services prévoient que les contrats de location de services doivent être enregistrés dans la GCo Adm.féd.⁴⁶. C'est pourquoi la catégorie «Services» du contrôle des achats de la Confédération a été enrichie des sous-catégories «Location de services et personnel temporaire dans le domaine des TIC» et «Services informatiques dans le domaine des TIC, hormis location de services»⁴⁷. Les unités administratives ont reçu l'instruction de saisir les contrats dans les nouvelles sous-catégories à partir de 2016. Un contrat peut être enregistré dans plusieurs sous-catégories moyennant une répartition de son volume entre les catégories.

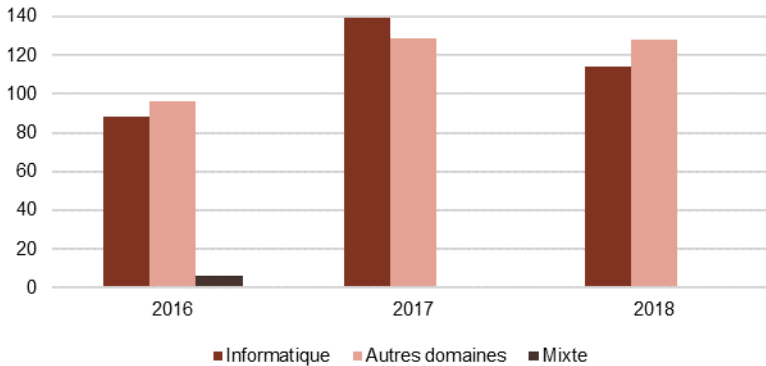
Le nombre de contrats de location de services enregistrés depuis 2016 est représenté dans l'illustration 3. Il a fortement augmenté de 2016 à 2017, que ce soit dans le domaine informatique ou dans les autres domaines. On pourrait expliquer cette hausse en avançant que certaines unités administratives n'ont pas enregistré leurs contrats de location de services dans les nouvelles sous-catégories immédiatement après l'introduction de ces dernières. Mais cela est peu probable, car le nombre d'unités administratives qui ont enregistré des contrats de location de services n'a pas augmenté de 2016 à 2017. Le CPA pense donc que les chiffres présentés à partir de 2016 sont fiables.

⁴⁶ Directives sur la location de services, ch. 6.2.

⁴⁷ OFCL, *Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, IDP Beilage 02, Anhang 3.1 Reporting Set Bundesrat*, 13.6.2017.

Illustration 3

Nombre de contrats de location de services enregistrés, par dates de début et par domaines



Remarque: N = 701 contrats de location de services avec date de début en 2016, 2017 ou 2018.

Source: OFCL, GCo Adm.féd. (état: 15.2.2019). Calculs: CPA

Les nouvelles sous-catégories de location de services instaurées par le contrôle des achats ont amélioré la transparence interne à partir de 2016. Les données du système de gestion des contrats font apparaître les unités administratives qui concluent des contrats de location de services, avec la date de début et le volume des contrats. Toutefois, le calcul des volumes varie selon le système de comptabilisation interne des unités administratives. Le système de gestion des contrats indique également la désignation du contrat, mais celle-ci correspond en partie à un numéro de commande ou de référence ne permettant pas d'en connaître le contenu. De plus, il n'utilise pas systématiquement de numéro d'identification univoque pour désigner les entreprises (bailleurs de services) avec lesquelles des contrats ont été conclus. Enfin, ce n'est que depuis le 30 mars 2017 que la date de fin des contrats doit obligatoirement être saisie⁴⁸ et la durée des contrats antérieurs n'est pas toujours calculable. Comme les contrats peuvent porter sur des personnes ayant des taux d'occupation différents et englober plusieurs personnes, les données du contrôle des achats ne permettent pas de déterminer le nombre de postes concernés ou de personnes dont les services sont loués. En outre, certaines unités administratives, en raison de leur système de comptabilisation interne, n'enregistrent pas les contrats dans la GCo Adm.féd., mais saisissent les paiements individuels correspondants sous la forme de commandes. La contribution du contrôle des achats à l'amélioration de la transparence sur la location de services est donc limitée sur divers aspects.

⁴⁸ OFCL, Note d'information GCo 19 – Champ «Fin de contrat» obligatoire, etc., 27.3.2017: www.intranet.bbl.admin.ch > Plate-forme clients de l'OFCL > Acquisition > Controlling des achats (CoA) > Gestion des contrats (GCo Adm.féd.) > Info-Notizen (état: 2.7.2019).

4.2 Indices de pseudo-mandats

Dans son évaluation de 2014, le CPA avait constaté que beaucoup d'unités administratives attribuaient des pseudo-mandats qui impliquaient en réalité un lien de subordination. Dans la présente partie du rapport, le CPA s'intéresse aux indices qui pourraient donner à penser que la pratique des pseudo-mandats se poursuit. Il commence par examiner la désignation des contrats afin d'y détecter d'éventuels indices de déclaration incorrecte (ch. 4.2.1). Il rapporte ensuite les conclusions formulées par le professeur Geiser à l'issue de l'expertise juridique qu'il a pratiquée sur un petit échantillon de documents contractuels (ch. 4.2.2). Enfin, il présente les éléments apportés à ce sujet par les études de cas réalisées dans une sélection d'unités administratives (ch. 4.2.3).

4.2.1 Indices isolés de non-déclaration de location de services dans la désignation des contrats

Pour vérifier s'il y avait des indices de pseudo-mandats, le CPA a analysé la désignation de tous les contrats enregistrés dans la catégorie «Services» de la GCo Adm.féd., sachant qu'une partie de ces désignations revêt la forme de numéros non significatifs. Il a constaté que 701 contrats de la catégorie «Services» étaient déclarés comme des contrats de location de services, c'est-à-dire enregistrés dans l'une des deux sous-catégories correspondantes (Tableau 2). Dans 17 cas, le CPA a identifié l'expression «location de services» ou une expression synonyme (par ex. personnel mis à disposition, personnel temporaire) bien que le contrat n'ait pas été enregistré dans une sous-catégorie de location de services. Il s'agit de 14 contrats de prestation de services informatiques de l'Administration fédérale des douanes (AFD) datant de 2016 et 2017, dont le titre mentionne la location de services, et de trois contrats du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour du personnel temporaire, d'un montant total de 40 000 francs. Dans 766 contrats, l'intitulé du contrat inclut la désignation d'une fonction, par exemple chef de projet, technicien, analyste, conseiller ou expert. Cela pourrait suggérer que ces contrats portent plutôt sur le recrutement d'une personne que sur une prestation déterminée. Dans les contrats restants, qui représentent 94,4 % du total, le CPA n'a pas trouvé d'indices de location de services dans la désignation des contrats.

Tableau 2

Indices de location de services dans les contrats de services, 2016–2018

	Nombre de contrats	Pourcent du nombre total	Volume en millions de francs	Pourcent du volume total
Location de services déclarée	701	2,7 %	124,9	3,4 %
Location de services dans la désignation du contrat	17	0,1 %	3,2	0,1 %
<i>dont AFD</i>	14	0,1 %	3,1	0,1 %
<i>dont DFAE</i>	3	0,0 %	0,0	0,0 %
Fonction dans la désignation du contrat	766	2,9 %	66,2	1,8 %
Pas d'indices de location de services	24 903	94,4 %	3 514,0	94,8 %
<i>Total</i>	26 387	100,0 %	3 708,2	100,0 %

Remarque: N = 26 387 contrats dans la catégorie d'achats «Services» avec début du contrat en 2016, 2017 et 2018.

Source: OFCL, GCo Adm.féd. (état: 15.2.2019). Calculs: CPA

Les 701 contrats déclarés comme contrats de location de services représentent 2,7 % du nombre total de contrats de services enregistrés dans l'ensemble de l'administration fédérale et 3,4 % du volume total. Les 17 contrats non déclarés qui contiennent la location de services dans leur désignation représentent, en nombre et en volume, 0,1 % du total des contrats dans la catégorie des achats de services.

4.2.2 Pas d'indices de pseudo-mandats dans le texte des contrats

Le CPA a demandé aux unités administratives dans lesquelles il avait réalisé des études de cas dans le cadre de la présente évaluation succincte qu'elles lui fournissent au total neuf contrats dont le titre contenait la désignation d'une fonction afin déterminer, sur la base d'un examen plus détaillé, s'il pouvait s'agir de pseudo-mandats⁴⁹. Le professeur Geiser a procédé à une analyse juridique du texte de ces contrats dans le cadre d'une expertise succincte.

Il arrive à la conclusion qu'il s'agit de mandats et non pas de pseudo-mandats (mandats formulés comme des contrats de travail). Selon l'expertise, rien dans la teneur des contrats n'indique que le droit de donner des instructions est délégué à la Confédération. Certains points de ces contrats sont cependant en contradiction avec les

⁴⁹ Le choix a été opéré sur la base des autres critères suivants: enregistrement dans la sous-catégorie des services informatiques (c'est là que la majorité des pseudo-mandats avaient été détectés lors de l'évaluation de 2014); début du contrat en 2018 (contrats récents pour analyser la pratique actuelle); entreprises concernées par un pseudo-mandat dans l'évaluation de 2014 ou dont le contrat porte sur un volume ou une durée qui le classe dans les cinq plus gros ou plus longs contrats.

caractéristiques typiques des mandats listées dans l'annexe 1 des directives sur la location de services (cf. ch. 3.1.1). Ils indiquent par exemple les personnes qui doivent fournir les prestations, en précisant que leur remplacement par une autre personne est soumis à l'autorisation préalable de l'unité administrative. Ils prévoient en outre souvent que les prestations doivent être fournies, ne serait-ce qu'en partie, dans les locaux de l'administration fédérale et en utilisant les outils de travail de la Confédération, ainsi que pendant des horaires de travail déterminés. Mais l'expertise relève qu'il est courant, voire indispensable, que les clients imposent des restrictions spatiales et temporelles, par exemple lors de services d'artisanat. En effet, il est dans la nature de multiples services qu'ils soient fournis dans les locaux du client et sur son matériel, ce qui oblige à imposer des horaires au prestataire. Ces dispositions ne constituent pas pour autant une intégration dans l'organisation du travail du client; il s'agit seulement de la prendre en compte. Le fait que des membres du personnel de la Confédération collaborent étroitement avec des mandataires externes ne fait pas naître un lien de subordination au sens de la législation sur le contrat de travail.

Les conclusions de l'expertise succincte sont toutefois assorties de deux réserves. Premièrement, l'expertise n'a pas permis de vérifier s'il existait un lien de dépendance économique entre les mandants et les mandataires. Ce serait le cas, par exemple, si une unité administrative était le seul mandant d'une entreprise individuelle. Mais tel n'est pas le cas d'après l'analyse du CPA. Les entreprises concernées ont généralement conclu des contrats avec d'autres unités administratives pendant la période étudiée. Deux entreprises qui avaient des contrats avec une seule unité administrative exposent sur leur site Internet des références de projets réalisés avec différents services, ce qui rend une dépendance économique peu vraisemblable dans leur cas.

La deuxième réserve porte sur le fait que l'application des contrats peut parfois s'écarter des modalités convenues par écrit sur des points substantiels. L'existence d'un lien de subordination dans la pratique obligerait à considérer qu'il existe un rapport de travail. Étant donné que les contrats, comme nous l'avons vu plus haut, contiennent diverses dispositions plutôt caractéristiques d'un rapport de travail que d'un mandat, le CPA considère que cette réserve est significative, ce que confortent les résultats des études de cas présentés ci-dessous. Mais il n'existe pas d'indices de nature formelle de l'existence de pseudo-mandats.

4.2.3 Remplacement croissant de la location de services par des mandats et des contrats d'entreprise

Lors de la présente évaluation succincte, le CPA n'a pas pu vérifier la nature des rapports de travail effectifs comme il l'avait fait lors de l'évaluation d'origine en 2014. Il ne peut donc pas rendre un avis concluant concernant la poursuite éventuelle de la pratique des pseudo-mandats dans l'administration fédérale. Les unités administratives interrogées pour les études de cas ont cependant indiqué au CPA qu'elles évitaient autant que possible de recourir à la location de services. Elles font réaliser les tâches concernées par des membres de leur personnel interne ou, si cela est nécessaire, en attribuant des mandats ou des contrats d'entreprise. Elles ont

durée maximale de deux ans est généralement respectée. Mais le recours à la location de services est rarement fait à très court terme, car il faut préalablement planifier les moyens nécessaires. En outre, certains indices donnent à penser que des unités administratives recourent parfois à la location de services pour exécuter des tâches de longue durée.

Le présent chapitre est consacré à l'évaluation du respect des principes concernant le recours à la location de services établis dans les directives du Conseil fédéral. Il détermine tout d'abord si la location de services reste exceptionnelle, puis si la durée maximale de deux ans ainsi que le but de ce type d'engagement – soit faire face à un manque de personnel de courte durée – sont bien respectés.

5.1 Location de services à titre exceptionnel

Selon les principes édictés par le Conseil fédéral dans ses directives, le recours à la location de services doit rester exceptionnel⁵⁰. Cela implique premièrement qu'il ne doit pas se développer outre mesure, mais rester à un niveau assez bas. Deuxièmement, la location de services doit conserver une importance mineure par rapport au personnel interne et, troisièmement, par rapport aux mandats et contrats d'entreprise. Ces trois aspects sont examinés ci-après.

5.1.1 Recul tendanciel de la location de services en particulier dans le domaine informatique

Selon les comptes d'État 2017 et 2018, les dépenses de location de personnel ont été globalement stables à 60 millions de francs (cf. ill. 2 sous le ch. 4.1.1). Durant les deux exercices considérés, le domaine informatique a été à l'origine de 80 % environ de ces dépenses⁵¹.

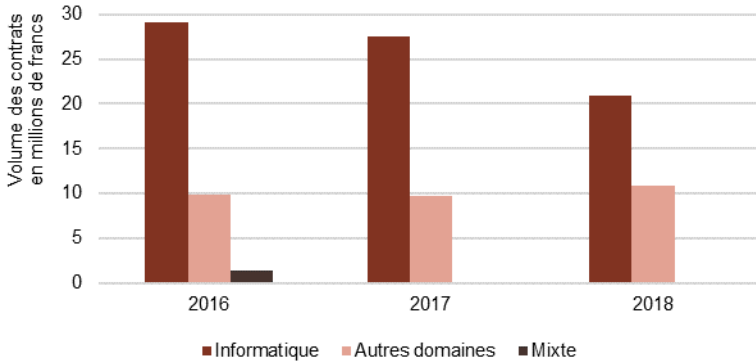
Les données sur la location de services contenues dans la GCo Adm.féd. donnent en outre une bonne idée de l'évolution à venir puisqu'elles font apparaître le volume des engagements contractuels, dont une partie sera comptabilisée dans les charges des exercices ultérieurs. Le volume de ces engagements contractuels a diminué dans le domaine informatique de 2016 à 2018, comme on peut le voir dans l'illustration 4. Ce recul correspond aux informations recueillies lors des entretiens selon lesquelles les unités administratives ont tendance à remplacer la location de personnel par des mandats et des contrats d'entreprise (cf. 4.2.3). Dans les autres domaines, où les volumes sont nettement moins importants, les coûts sont restés à peu près constants. Quant aux contrats mixtes, c'est-à-dire qui concernent à la fois le domaine informatique et d'autres domaines, ils sont négligeables. L'évolution du volume des contrats de location de services est ainsi en accord avec les principes énoncés dans les directives, qui limitent aux cas exceptionnels la possibilité de recourir aux contrats de ce type.

⁵⁰ Directives sur la location de services, chap. 4.

⁵¹ Calcul du CPA sur la base des chiffres fournis dans la documentation complémentaire de l'OFPER concernant le personnel, compte d'État 2018, p. 11.

Illustration 4

Volume des contrats de location de services, par dates de début et par domaines



Remarque: N = 701 contrats de location de services avec date de début en 2016, 2017 ou 2018.

Source: OFCL, GCo Adm.féd. (état: 15.2.2019). Calculs: CPA

5.1.2 Part importante de la location de services dans les charges de personnel de quelques offices seulement

Selon les directives du Conseil fédéral relatives à la location de services, les unités administratives doivent accomplir leurs tâches principalement en recourant au personnel interne et ne louer des services qu'à titre exceptionnel. La présente partie du rapport s'intéresse donc à la part que représente la location de services dans les charges de personnel totales des unités administratives. Si l'on considère l'ensemble de l'administration fédérale, la location de services ne représente que 1 % environ des charges de personnel totales de la Confédération. Son importance est donc relativement faible (cf. ch. 4.1.1).

Comme le CPA l'avait constaté lors de son évaluation de 2014, le recours à la location de services reste le fait d'un petit nombre d'unités administratives. En 2017 et 2018, le Centre de services informatiques du DEFR (ISCeco) arrive très largement en tête, avec un recours à la location de services représentant 28,7 % de ses charges de personnel (Tableau 3). Le Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) ainsi que l'OFIT et la Centrale de compensation (CdC) ont également recours à la location de services dans des proportions importantes par rapport à leurs charges de personnel totales.

Tableau 3

Unités administratives où la location de services représente la plus forte part des charges de personnel, 2017–2018

Unité administrative	Part moyenne de la location de services dans les charges de personnel	Dépenses annuelles moyenne pour la location de personnel, en millions de francs
ISCeco	28,7 %	4,8
CSI-DFJP	8,6 %	4,1
OFIT	6,1 %	12,2
CdC	4,1 %	4,6
MétéoSuisse	2,5 %	1,3
OFS	2,0 %	2,0
OFSP	1,7 %	1,4
Défense	1,4 %	19,0
armasuisse	1,4 %	1,1

Remarque: le Ministère public de la Confédération (2018), le programme de surveillance des télécommunications (2017) et le crédit de programme TIC de la Confédération (2017) ont été exclus.

Source: comptes d'État 2017 et 2018

Sur les deux années étudiées, ce sont les mêmes unités administratives qui recourent dans de fortes proportions à la location de services, mais avec des niveaux de dépenses très différents. L'unité administrative qui dépense le plus pour la location de services est le domaine de la défense, avec 19 millions de francs par an, mais cela ne représente que 1,4 % de ses charges de personnel totales. Elle est suivie de l'OFIT, qui consacre à la location de services 12,2 millions de francs par an.

5.1.3 Part importante de la location de services par rapport aux achats de services dans quelques offices

Selon les directives du Conseil fédéral sur la location de services, lorsque l'administration ne peut pas assumer une tâche avec le personnel interne, elle doit déterminer si cette lacune ne peut pas être comblée par un mandat ou un contrat d'entreprise avant de recourir à la location de services. La location de services doit donc avoir un caractère exceptionnel par rapport aux mandats et aux contrats d'entreprise. Si l'on considère l'ensemble de l'administration fédérale, la location de services ne représente d'ailleurs que 3,4 % du volume des services achetés de 2016 à 2018 (cf. Tableau 2, ch. 4.2.1).

La part de la location de services par rapport aux achats de services est très variable selon les unités administratives. 31 des 67 unités qui ont acheté des services de 2016 à 2018 ne font état d'aucun contrat de location de services. Le Tableau 4 présente les unités administratives dans lesquelles la location de services a représenté les plus gros volumes par rapport aux achats de services de 2016 à 2018, en établissant une distinction entre le domaine informatique et les autres domaines.

Tableau 4

Unités administratives où le volume de la location de services est le plus élevé par rapport aux contrats de la catégorie «Services», par domaines, 2016–2018

Unité administrative	Domaine informatique		Unité administrative	Autres domaines	
	Part de la location de services en volume	Volume de la location de services, en millions de francs		Part de la location de services en volume	Volume de la location de services, en millions de francs
CdC	60,6 %	8,3	CdC	75,5 %	6,1
CSI-DFJP	39,8 %	18,5	OFIT	54,7 %	5,5
fedpol	30,0 %	5,5	OFPP	26,3 %	3,1
MétéoSuisse	28,8 %	2,3	ISC-DFJP	22,6 %	0,5
ISCeco	25,8 %	3,5	CDF	15,4 %	1,1
OFSP0	16,4 %	2,6	AFC	14,1 %	0,7
SG-DETEC	16,2 %	3,9	ISDC	13,2 %	0,03
OFROU	15,6 %	2,5	MétéoSuisse	12,6 %	0,6
SEFRI	14,9 %	1,2	swisstopo	6,7 %	1,0
SEM	13,1 %	2,4	OFT	6,7 %	0,5

Remarque: le domaine informatique recouvre la location de services et le personnel temporaire dans le domaine des TIC (cat. 18.06 dans la CGo) ainsi que les services informatiques (cat. 18.02). Les autres domaines recouvrent la location de personnel et le personnel temporaire hors domaine informatique (cat.18.07) ainsi que toutes les autres sous-catégories de la catégorie des services, à l'exclusion du domaine informatique.

Source: OFCL, GCo Adm.féd. (état: 15.2.2019). Calculs: CPA

La location de services représente la part des achats de services de loin la plus élevée en volume à la Centrale de compensation (CdC), où elle atteint 60,6 % dans le domaine informatique et 75,5 % dans les autres domaines. L'OFIT dépasse aussi les 50 % dans les autres domaines alors que dans le domaine informatique, qui est son cœur de métier, la location de services ne représente que 5,8 % de ses achats de services bien qu'elle arrive au deuxième rang des volumes par unité (16,0 millions de francs). Avec 39,8 % dans le domaine informatique et 22,6 % dans les autres domaines, le CSI-DFJP s'appuie assez fortement sur la location de services pour accomplir ses tâches. C'est dans cette unité que le volume de la location de services est le plus élevé dans le domaine informatique (18,5 millions de francs). MétéoSuisse recourt lui aussi beaucoup à la location de services, dans le domaine informatique comme dans les autres domaines. La part de la location de services dépasse un quart du volume des achats de services chez fedpol et à l'ISCeco dans le domaine de l'informatique et à l'OFPP dans les autres domaines.

Ces chiffres élevés montrent que la location de services n'est pas une exception par rapport aux mandats et aux contrats de services dans certaines unités administratives, contrairement aux directives du Conseil fédéral. Toutefois, près de la moitié des unités ne font état d'aucun contrat de location de services et, dans la majorité d'entre elles, la part de la location de services reste inférieure à 10 %, dans le do-

maine informatique comme dans les autres domaines, ce qui permet de penser qu'elles y recourent bien uniquement dans des cas exceptionnels.

5.2 Couverture d'un besoin en personnel à court terme

Selon les directives du Conseil fédéral, la location de services doit servir à couvrir un besoin en personnel à court terme. Le CPA a analysé dans quelle mesure les contrats de location de services respectent la limitation de durée de deux ans (ch. 5.2.1) et sont conclus pour obtenir un soutien temporaire (ch. 5.2.2).

5.2.1 Durée maximale de deux ans largement respectée

Selon les directives du Conseil fédéral, la durée des contrats de location de services ne doit pas excéder deux ans. Toute exception doit être approuvée par la direction de l'office et signalée à l'OFPER, avec indication des motifs. Les contrats de plus de deux ans devraient donc rester l'exception.

S'agissant des contrats de location de services enregistrés dans la GCo Adm.féd. avec une date de début en 2016, 2017 ou 2018, il est impossible d'en vérifier la durée dans 4 % des cas parce que la date de fin du contrat n'est pas indiquée. Parmi les autres contrats des trois années étudiées, 81 ont une durée dépassant la limite des deux ans (cf. Tableau 5). Cela correspond à 12 % du nombre total de contrats de location de service. On peut donc considérer que, d'une manière générale, le dépassement de la limite de deux ans reste exceptionnel.

Tableau 5

Unités administratives ayant le plus grand nombre de contrats de location de services dépassant la durée maximale, 2016–2018

Unité administrative	Nombre de contrats de location de services dépassant la durée maximale	Part des contrats de location de services de l'unité dépassant la durée maximale
swisstopo	25	54,3 %
CDF	9	47,4 %
CSI-DFJP	8	9,9 %
OFIT	7	5,3 %
<i>Total Confédération</i>	<i>81</i>	<i>12,0 %</i>

Remarque: N = 674 contrats de location de services avec date de début en 2016, 2017 ou 2018 et indication de la durée. Durée maximale = 730 jours.

Source: OFCL, GCo Adm.féd. (état: 15.2.2019). Calculs: CPA

Le nombre de contrats dépassant la durée maximale est très variable selon les unités administratives. Comme le montre le Tableau 5, swisstopo est l'unité qui a dérogé le plus souvent à la règle des deux ans, en l'occurrence dans 25 contrats de location de

services, soit plus de la moitié de ses contrats de ce type⁵². À l'OFIT, au CSI-DFJP et au Contrôle fédéral des finances (CDF), sept à neuf contrats ont une durée supérieure à deux ans. Comme l'OFIT a conclu un très grand nombre de contrats de location de services, les contrats qui dépassent la limite des deux ans ne représentent que 5 % du total alors qu'ils atteignent presque la moitié au CDF.

Les autres unités administratives ont enregistré chacune un maximum de quatre contrats d'une durée supérieure à deux ans. Mais comme elles ont conclu un nombre parfois très faible de contrats de location de services, cela peut représenter des pourcentages importants par rapport au nombre total de contrats. Au SEFRI, ce sont trois contrats sur quatre qui dépassent la durée maximale et à l'OFSPPO trois sur cinq, ce qui représente des proportions supérieures à swisstopo (respectivement 75,0 % et 60,0 %).

On ne peut toutefois pas dire avec certitude si les contrats d'une durée supérieure à la limite des deux ans sont des cas qui auraient dû être approuvés et signalés, car cette durée maximale se rapporte à l'engagement des collaborateurs externes pris individuellement. Lorsqu'un contrat couvre l'engagement de plusieurs personnes, une durée supérieure à deux ans ne contrevient pas aux directives du Conseil fédéral. Mais les données figurant dans la GCo Adm.féd. ne permettent pas de vérifier cet aspect; seul l'examen des contrats individuels pourrait apporter des réponses.

5.2.2 Location de services majoritairement utilisée pour de courtes périodes

Selon les directives du Conseil fédéral, la location de services doit servir principalement à faire face à des pics de travail et à remédier rapidement à une pénurie de personnel lorsque les ressources humaines nécessaires ne sont pas disponibles à l'interne ou ne peuvent pas être recrutées à temps. On peut aussi y recourir pour acquérir des compétences manquantes. Mais dans tous les cas, les contrats ne peuvent pas dépasser deux ans.

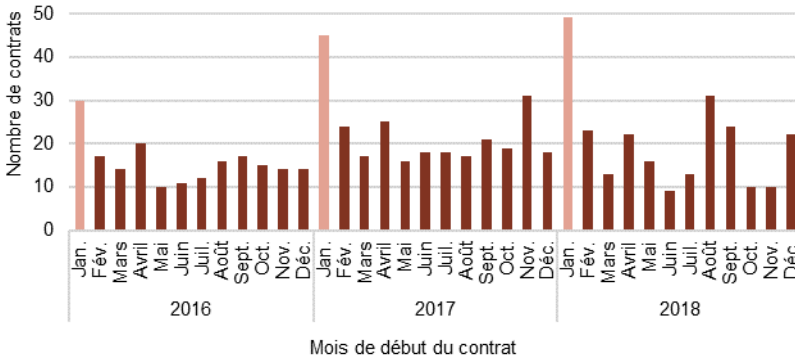
Les contrats de location de services conclus de 2016 à 2018 avaient une durée moyenne de 414 jours, soit 14 mois. La moitié ne dépassaient pas 358 jours, c'est-à-dire une année. Cette proportion relativement élevée de contrats de moins d'un an indique que la location de services est effectivement utilisée dans de nombreux cas pour couvrir un besoin en personnel à court terme. Comme expliqué au ch. 5.2.1, seuls 12,0 % des contrats excèdent la durée maximale de deux ans.

Mais si l'on ventile le nombre de contrats selon le mois de début du contrat, on observe une corrélation avec le processus budgétaire annuel (cf. ill. 5): le nombre de contrats démarrant en janvier est à chaque fois beaucoup plus élevé que le nombre de contrats commençant les autres mois. Cela tient probablement au fait que les unités administratives doivent prévoir leurs dépenses de location de services dans leur budget. Les moyens dont elles disposent pour recourir à la location de services à court terme sont généralement limités.

⁵² Vingt-trois des 25 contrats de plus de deux ans conclus par swisstopo ont été passés de gré à gré, ce qui n'est le cas que de sept des autres contrats dépassant la durée maximale.

Illustration 5

Nombre de contrats de location de services par mois de début du contrat



Remarque: N = 701 contrats de location de services avec date de début en 2016, 2017 ou 2018.

Source: OFCL, GCo Adm.féd. (état: 15.2.2019). Calculs: CPA

On observe en outre que les unités administratives ont souvent conclu deux à cinq contrats de location de services avec les mêmes entreprises pendant la période de signature considérée, dont la durée totale dépasse pour beaucoup deux ans. Certaines unités administratives ont même enregistré plus de dix contrats avec la même entreprise (OFS, OFIT, SCI-DFJP, CdC). Cela suggère que ces unités recourent à la location de services également lorsqu'elles ont besoin d'un soutien de plus longue durée. Le CPA a observé des indices isolés de recours répété aux services des mêmes personnes, mais les données figurant dans la GCo Adm.féd. ne permettent pas de déterminer si ce phénomène est courant ni dans quelle mesure il s'agit effectivement de contrats successifs (cf. ch. 7.2.1).

Le recours à la location de services pour des durées prolongées pourrait s'expliquer par le fait que les unités administratives ont parfois besoin d'acquérir des compétences qui leur manquent, plutôt que de remédier à une pénurie de personnel. C'est ce qui ressort des études de cas (cf. ch. 4.2.3). Il est tout à fait possible que l'administration ait besoin de certaines compétences spécialisées pendant plus de deux ans, mais pas de façon permanente si bien qu'il serait déraisonnable qu'elles se dotent de ces compétences à l'interne.

Globalement, la durée moyenne des contrats de location de services indique que cet outil est effectivement utilisé pour couvrir des besoins temporaires en personnel. Mais il est souvent impossible d'y recourir à trop court terme, car il faut planifier les ressources nécessaires. Il existe aussi quelques cas de location de services pour une durée prolongée.

6 Adéquation des internalisations et économies réalisées

Résumé: L'adéquation des internalisations et les économies réalisées ne peuvent pas être évaluées de manière concluante, car les informations à disposition sont lacunaires. Selon les chiffres fournis, les internalisations réalisées de 2015 à 2019 ont permis à l'administration fédérale d'économiser 15 % environ par rapport aux coûts externes déclarés précédemment. Mais ces chiffres portent sur les économies budgétées uniquement: les économies effectivement réalisées ne sont pas connues. Le montant des économies budgétées fait l'objet de négociations entre l'OFPER et les unités administratives, parce que les budgets des unités sont ensuite diminués du montant des économies. Cependant, faire des économies n'est pas la motivation première des internalisations. Les unités qui internalisent le font plutôt pour se prémunir contre la perte de compétences spécialisées et assurer une continuité ou en raison du caractère souverain des tâches concernées.

À la suite de l'évaluation réalisée par le CPA en 2014 et des recommandations de la CdG-E, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre du budget 2015, de fournir en interne divers services jusque-là confiés à des collaborateurs externes, c'est-à-dire d'internaliser ces services⁵³. Dans le cadre de la présente évaluation succincte, le CPA a examiné les internalisations effectuées et les économies qu'elles ont induites. Le présent chapitre évalue d'abord les informations disponibles à ce sujet puis les économies réalisées.

6.1 Informations concernant les internalisations et les économies

La présente partie du rapport évalue les informations sur les internalisations figurant dans les budgets et les comptes d'État, avant de se pencher sur la documentation complémentaire de l'OFPER jointe à ces documents financiers.

6.1.1 Informations lacunaires dans les budgets et les comptes d'État

Les rapports du Conseil fédéral sur le budget et le compte d'État contiennent des informations sur les postes internalisés et les montants concernés ainsi que sur la location de services. Ces informations sont disponibles depuis la décision de principe concernant les internalisations prise en octobre 2014 par le Conseil fédéral, c'est-à-dire à partir du budget 2015. Mais contrairement à la location de personnel (cf. ch. 4.1.1), les internalisations ne sont pas présentées dans les tableaux récapitulatifs des charges de personnel annuelles.

Le Tableau 6 récapitule les informations concernant les internalisations contenues dans les budgets et les comptes d'État (tome 1). Il montre que les informations sur

⁵³ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 2.

les internalisations au niveau de l'administration fédérale dans son ensemble sont lacunaires. Les budgets indiquent au minimum les coûts d'internalisation et, avec à chaque fois une exception, le nombre de postes concernés et les économies attendues. En revanche, les comptes d'État sont très peu prolixes, voire muets sur les internalisations.

Tableau 6

Informations sur les internalisations dans les budgets et les comptes d'État

	Internalisations			
	Nombre de postes internalisés (EPT)	Coût des internalisations	Coûts externes avant les internalisations	Économies
Budget 2015	Total	Total	Total	--
Compte d'État 2015	Total	Total	--	--
Budget 2016	--	Total	Total	Total
Compte d'État 2016	Total	--	--	--
Budget 2017	Total ¹	Total	Total	Total
Compte d'État 2017	--	--	--	--
Budget 2018	Total	Total	--	Total
Compte d'État 2018	--	--	--	--
Budget 2019	--	Total	--	Total

Remarques: total = total des internalisations annuelles (en nombre d'EPT ou en francs) pour l'administration fédérale dans son ensemble; -- = pas de données.

¹ = le budget 2017 indique seulement la somme des postes internalisés en 2016 et 2017.

Source: rapports (tome 1) relatifs aux budgets 2015 à 2019 et aux comptes d'État 2015 à 2018

Les budgets détaillés des différentes unités administratives (tomes 2A et 2B) fournissent parfois des informations complémentaires sur les internalisations. Mais elles sont incomplètes et souvent insuffisamment détaillées. Dans certains cas, on trouve uniquement le coût des internalisations (par ex. charges de personnel supplémentaires) ou les économies attendues (par ex. sur les charges de biens et services), informations absentes dans d'autres cas. Souvent, le budget n'indique pas le nombre de postes (EPT) qu'une unité administrative prévoit d'internaliser.

Les informations fournies dans les budgets concernant les internalisations reposent sur la documentation complémentaire de l'OFPER relative au budget des charges de personnel pour l'année concernée. Depuis 2016, les unités administratives sont tenues de présenter leurs projets d'internalisation à leur département, à l'OFPER et à l'AFF au plus tard lorsqu'elles remettent leur budget⁵⁴. Si elles obtiennent un avis

⁵⁴ OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2016 et le plan financier 2017–2019 de la législature, 11.2.2015, p. 3 (OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2016).

favorable, elles doivent intégrer dans leur budget les coûts d’internalisation et les économies attendues, c’est-à-dire que leurs crédits sont augmentés des premiers et diminués des secondes⁵⁵. Les Commissions des finances reçoivent la documentation complémentaire de l’OFPER pour l’examen du budget. L’OFPER y expose les répercussions des internalisations sur les charges de personnel et dresse un aperçu des internalisations dans une annexe séparée en fournissant, pour chaque projet, une brève explication, le nombre d’EPT concernés, le coût de l’internalisation ainsi que les coûts externes qui devraient être éliminés en raison de l’internalisation (même si cette dernière rubrique n’est pas toujours intégralement renseignée)⁵⁶.

Or, on constate quelques différences concernant les internalisations entre les budgets et la documentation complémentaire de l’OFPER. Cette dernière fait état de plusieurs internalisations qui ne figurent pas directement dans les budgets, mais qui y sont mentionnées seulement de manière indirecte. On peut y lire par exemple que des tâches étaient auparavant assurées par des spécialistes externes, étaient financées jusque-là sur le crédit de biens et services ou seront dorénavant accomplies par le personnel interne. On voit également apparaître çà et là la notion d’«*insourcing*».

La documentation complémentaire de l’OFPER jointe aux comptes d’État ne fournit que des bribes d’information concernant les internalisations effectivement réalisées. Elle n’y consacre pas d’annexe, contrairement à la documentation complémentaire jointe aux budgets. L’OFPER explique cela par le fait que les postes internalisés sont inclus dans les charges de personnel dont il est fait état. Il ne vérifie pas systématiquement si les postes ont effectivement été internalisés, estimant que cette vérification incombe aux unités administratives concernées (cf. ch. 7.2).

Par conséquent, les internalisations pratiquées par les différentes unités administratives et les économies ainsi réalisées peuvent être évaluées seulement à la lumière des *données prévisionnelles* figurant dans les budgets, dans la mesure où celles-ci en font état (cf. ch. 6.2). C’est d’ailleurs sur ces données que reposent les chiffres sur les internalisations mentionnés par le Conseil fédéral dans son avis à l’attention de la CdG-E⁵⁷.

6.1.2 Des économies en partie difficiles à chiffrer

Il est parfois difficile dans la pratique de déterminer les économies induites par une internalisation. Selon les directives de l’OFPER, les unités administratives ayant des projets d’internalisation doivent les soumettre à l’OFPER et à l’AFF en utilisant le formulaire prévu à cet effet⁵⁸, sur lequel elles doivent fournir une description des tâches concernées et indiquer le montant des charges externes supprimées, le mon-

⁵⁵ OFPER, Directives concernant le budget du personnel, p. 9; OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2017 et le plan financier 2018–2020 de la législature, février 2016, p. 4.

⁵⁶ OFPER, documentation complémentaire concernant le personnel, annexe 3 (budgets 2015 à 2016) et annexe 4 (budgets 2017 à 2019).

⁵⁷ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 2.

⁵⁸ OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2016, p. 3; OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2018 et le plan financier 2019 – 2021 de la législature, p. 5.

tant annuel des charges de personnel interne supplémentaires ainsi que le dividende d'internalisation. Le dividende d'internalisation, c'est-à-dire les économies attendues par rapport au coût de l'accomplissement des tâches concernées avant leur internalisation, correspond à la différence entre les charges externes supprimées et les charges internes escomptées par an⁵⁹. Il s'agit d'économies structurelles, c'est-à-dire que les coûts restent au niveau où ils ont été ramenés, raison pour laquelle le budget parle d'«économie nette durable»⁶⁰ ou, dans la version allemande, d'allègement durable des finances fédérales⁶¹.

Le formulaire à remplir pour soumettre les projets d'internalisation n'est pas tout à fait complet dans la mesure où, dans la rubrique des charges internes rajoutées, il demande seulement les charges de personnel (rémunération et cotisations de l'employeur). Or, comme l'a expliqué le CSI-DFJP lors de la consultation de l'administration au sujet du présent rapport, une internalisation peut aussi entraîner des dépenses de biens et services supplémentaires (par ex. dans le domaine informatique)⁶², dépenses qui devraient également être prises en compte dans le calcul des économies attendues. On constate en outre que les unités administratives ne montrent pas toutes la même rigueur lorsqu'elles fournissent les informations demandées. Selon l'OFPER, certaines remplissent le formulaire correctement depuis le début. D'autres ont fourni des informations incomplètes ou jugées insatisfaisantes par l'office, informations qu'il a fallu clarifier au cours du processus budgétaire. Mais globalement, l'OFPER estime que la pratique s'est améliorée.

Le CPA estime que l'OFPER et l'AFF en tant qu'offices chargés de fonctions transversales, d'une part, et les unités administratives, d'autre part, ont des intérêts partiellement divergents concernant le chiffrage des économies attendues. En effet, compte tenu de l'ensemble du budget de la Confédération, les offices transversaux ont intérêt à ce que les économies résultant des internalisations soient chiffrées à un niveau aussi élevé que possible, en raison notamment des différents projets d'allègement adoptés par le Parlement et le Conseil fédéral (par ex. frein à l'endettement, programme de stabilisation, motion visant à geler les effectifs de la Confédération)⁶³. A contrario, les unités administratives, dont le budget est en principe amputé des économies attendues des internalisations, ont intérêt à en faire une estimation plutôt prudente par rapport au résultat effectivement possible. L'OFPER doit donc «négocier» les dividendes d'internalisation avec les unités administratives, ce qui n'est pas toujours simple. Cette divergence d'intérêts pourrait être l'une des raisons pour lesquelles les unités administratives n'indiquent pas toujours les coûts externes supprimés ou les économies attendues lorsqu'elles soumettent un projet d'internalisation. Elle explique donc les lacunes dans la documentation (cf. ch. 6.1.1). Dans

⁵⁹ OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2018 et le plan financier 2019–2021 de la législature, annexe 2; OFPER, Directives concernant le budget du personnel 2016, p. 3.

⁶⁰ AFF, Budget 2018, tome 1, p. 40; budget 2017, tome 1, p. 46.

⁶¹ AFF, Budget 2019, tome 1, p. 39.

⁶² Prise de position du 18.6.2019 du DFJP (CSI-DFJP) lors la consultation de l'administration au sujet de la présente évaluation succincte, p. 3.

⁶³ Les internalisations resteraient possibles malgré ce gel, cf. rapport du Conseil fédéral du 16.3.2018 sur le classement de la motion 15.3494 de la Commission des finances du Conseil des États «Geler les effectifs de la Confédération au niveau de 2015» (FF 2018 1933).

l'ensemble, cela amène à s'interroger sur la fiabilité des données relatives aux économies réalisées.

6.2 Economies résultant des internalisations

La présente partie du rapport étudie les économies budgétées en lien avec les internalisations prévues, pour autant que l'on dispose de données à ce sujet. Elle présente d'abord les économies budgétées au niveau de l'administration fédérale dans son ensemble et des différents départements. Elle détaille ensuite les internalisations dans les unités administratives où le CPA a réalisé des études de cas, en analysant en outre les raisons des internalisations.

6.2.1 Economies de 15 % sur les coûts externes antérieurs grâce aux internalisations

Les budgets, les comptes d'État et la documentation complémentaire de l'OFPER ne permettent pas d'établir clairement le montant des coûts externes supprimés (cf. ch. 6.1). Mais les informations obtenues montrent que les internalisations ne concernent pas uniquement des collaborateurs externes engagés sous contrat de location de services et dont le coût est comptabilisé dans les charges de personnel depuis le budget 2017. Elles portent également sur des prestations fournies dans le cadre de mandats ou de contrats d'entreprise, qui étaient comptabilisées parmi les charges de biens et services, en particulier dans les groupes de comptes «Charges de conseil et de recherche sur mandat», «Prestations de services externes» et «Charges de biens et services liés à l'informatique»⁶⁴.

Selon le Conseil fédéral⁶⁵, 355 postes ont été internalisés de 2015 à 2017, représentant un potentiel d'économies de 11 millions de francs. Ces données correspondent à la somme des chiffres figurant dans la documentation complémentaire de l'OFPER concernant le budget des ressources humaines des années considérées (Tableau 7). Le budget 2018 prévoyait des internalisations supplémentaires portant sur une centaine de postes (100,3 EPT) et le budget 2019 table sur l'internalisation de 20,8 postes à plein temps. Si l'on cumule les chiffres depuis 2015, on aboutit à des économies durables budgétées pour un montant total de 13,4 millions de francs.

⁶⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 6.

⁶⁵ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 2.

Tableau 7

Internalisations prévues et économies potentielles par année

Année	Nombre d'EPT internalisés	Coût des internalisations en millions de francs	Coûts externes avant les internalisations en millions de francs ¹	Économies en millions de francs (dividendes d'internalisation ²)	Taux d'économie ³
2015	150,9	24,0	29,4	5,4	18,3 %
2016	177,6	27,7	32,5	4,8	14,8 %
2017	26,2	4,6	5,5	0,9	16,4 %
2018	100,3	17,1	18,1	1,1	6,0 %
2019	20,8	3,4	4,6	1,3	27,0 %
<i>Total</i>	<i>475,8</i>	<i>76,7</i>	<i>90,2</i>	<i>13,4</i>	<i>14,9 %</i>

Remarques:

¹ La documentation complémentaire de l'OPPER pour 2016 chiffre à zéro les coûts externes du DFAE, du DFI, du DFJP, du DDPS et du DFF tandis que le budget 2016 attribue des «économies réalisées grâce à l'internalisation» à tous les départements (sauf la Chancellerie fédérale). Le CPA a donc calculé les coûts externes sur la base de ces chiffres ainsi que des coûts d'internalisation figurant dans la documentation complémentaire.

² Dividende d'internalisation = coûts externes avant les internalisations moins coût des internalisations.

³ Taux d'économie = économies résultant de l'internalisation exprimées en pourcentage des coûts externes avant internalisation.

Source: OPPER, documentation complémentaire concernant le personnel joint aux budgets 2015 à 2019; budget 2016, tome 1, p. 19. Calculs: CPA

En plus des économies inscrites au budget – que l'administration qualifie tantôt d'économies réalisées grâce à l'internalisation, tantôt de dividendes d'internalisation –, le CPA a calculé le taux d'économie obtenu grâce aux internalisations (cf. Tableau 7), c'est-à-dire le ratio entre les économies budgétées et les coûts externes avant les internalisations. Cet indicateur permet de comparer les économies budgétées pour les différentes internalisations. En moyenne, l'administration fédérale a atteint un taux d'économie de 15 % environ de 2015 à 2019. Si l'on se base sur l'évaluation réalisée en 2014 par le CPA, selon laquelle le coût annuel d'un collaborateur externe est en moyenne 40 % à 50 % plus élevé que celui d'un collaborateur interne⁶⁶, on aurait pu s'attendre à un taux d'économie moyen de 28 % à 33 %. Or, le taux d'économie calculé est bien plus bas.

Si l'on considère les internalisations par département, ce sont le DEFR, le DFJP et le DETEC qui ont budgété les économies les plus importantes par rapport aux coûts externes avant les internalisations durant la période sous revue (taux d'économie supérieur à 20 %; cf. Tableau 8). Le DFAE, le DFI et le DDPS se situent dans la moyenne générale des départements. Le DFF réalise la moins bonne performance: en valeur absolue, il prévoit les plus grosses économies sur ses coûts externes, mais il a aussi les coûts d'internalisation les plus élevés.

⁶⁶ CPA (2014), FF 2015 3329, p. 3330.

Tableau 8

Internalisations prévues et économies potentielles par départements, total 2015–2019

Départements	Nombre d'EPT internalisés	Coût des internalisations en francs	Coûts externes avant les internalisations en francs ¹	Économies en francs (dividendes d'internalisation ²)	Taux d'économie ³
DEFR	18,7	2 935 800	3 873 120	937 320	24,4 %
DFJP	34,1	5 432 700	7 038 000	1 605 300	22,8 %
DETEC	54,2	9 503 500	12 243 500	2 740 000	22,4 %
DFAE	27,3	3 634 800	4 384 800	750 000	17,1 %
DDPS	81,0	13 709 400	15 989 400	2 280 000	14,3 %
DFI	102,7	15 639 600	18 173 700	2 534 100	13,9 %
DFE	157,8	25 872 160	28 463 000	2 590 840	9,1 %
<i>Total</i>	<i>475,8</i>	<i>76 727 960</i>	<i>90 165 520</i>	<i>13 437 560</i>	<i>14,9 %</i>

Remarque: Idem remarques 1 à 3, tableau 7

Source: OFPER, documentation complémentaire concernant le personnel jointe aux budgets 2015–2019; budget 2019, tome 1, p. 19. Calculs: CPA

6.2.2 Motifs économiques souvent au second plan dans les internalisations

Dans le cadre des études de cas, le CPA a analysé en détail les internalisations de la BAC, de l'OFIT, du CSI-DFJP, de l'OFC et du SESE (cf. ch. 1.2). La documentation complémentaire de l'OFPER pour les années 2015 à 2019 indique le nombre de postes visés par les projets d'internalisation ainsi que le coût des projets de chacune de ces cinq unités. En revanche, elle ne fournit pour 2016 aucun chiffre concernant les coûts externes avant internalisation et les économies budgétées dans les cinq unités. Comme toutes ces unités, hormis le SESE, avaient planifié des internalisations de grande ampleur en 2016, on peut dire que les informations sur les coûts externes supprimés et les économies budgétées sont très lacunaires dans l'ensemble (tableau 9). Les informations fournies dans la documentation complémentaire de l'OFPER sont complètes uniquement pour le SESE, dont l'unique internalisation était prévue pour 2015 (2,5 EPT).

Tableau 9

Internalisations prévues et économies attendues dans une sélection d'unités administratives (études de cas), par année

Unité administrative	Années avec internalisations	Nombre d'EPT internalisés	Coût de l'internalisation en francs	Économie en francs (dividende d'internalisation ¹)	Taux d'économie ²
OFIT	2015	35,0	5 000 000	0	0,0 %
	2016	20,0	2 900 000	--	--
	<i>Total</i>	<i>55,0</i>	<i>7 900 000</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
BAC	2015	30,0	5 400 000	1 080 000	16,7 %
	2016	23,0	3 846 400	--	--
	<i>Total</i>	<i>53,0</i>	<i>9 246 400</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
CSI-DFJP	2015	2,0	380 000	157 600	29,3 %
	2016	15,0	2 700 000	--	--
	2017	2,0	400 000	100 000	20,0 %
	<i>Total</i>	<i>19,0</i>	<i>3 480 000</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
OFC	2016	11,8	1 958 600	--	--
	<i>Total</i>	<i>11,8</i>	<i>1 958 600</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
SESE	2015	2,5	498 000	0	0,0 %
	<i>Total</i>	<i>2,5</i>	<i>498 000</i>	<i>0</i>	<i>0,0 %</i>

Remarques:

-- = pas de données, car coûts externes avant internalisation non présentés en 2016

¹ Dividende d'internalisation = coûts externes avant les internalisations moins coût des internalisations

² Taux d'économie = économies résultant de l'internalisation exprimées en pourcentage des coûts avant internalisation

Source: OFPER, documentation complémentaire concernant le personnel jointe aux budgets 2015–2019. Calculs: CPA

L'OFIT prévoyait d'internaliser un total de 55 EPT en 2015 et 2016, pour un coût de 7,9 millions de francs. Selon la documentation complémentaire de l'OFPER, les internalisations prévues en 2015 ne devaient pas entraîner d'économies. Aucune information n'a été fournie sur les coûts externes correspondant aux 20 internalisations prévues en 2016, comme dans le cas des autres unités administratives étudiées. L'OFIT a indiqué au CPA que les données figurant dans la documentation complémentaire de l'OFPER ne concordaient pas avec les données qu'il avait fournies au DFF et à l'OFPER avec ses budgets. De manière générale, l'OFIT table sur des économies potentielles de 100 000 francs environ par EPT internalisé.

La BAC avait budgété 1,1 million de francs d'économie pour l'internalisation de 30 EPT prévue en 2015. Les personnes interrogées à la BAC n'ont pas été en mesure de fournir des renseignements sur les chiffres manquants concernant l'internalisation de 23 postes en 2016.

Le CSI-DFJP avait prévu des internalisations de faible ampleur en 2015 et 2017 (2 EPT à chaque fois) et budgété à ce titre des économies de 100 000 à

150 000 francs. En ce qui concerne les internalisations de plus grande envergure prévues pour 2016 (15 EPT), les chiffres figurant dans la documentation complémentaire sont incomplets, mais le CSI-DFJP a fourni les chiffres figurant dans la proposition d'internalisation approuvée. Selon cette proposition, le coût de l'internalisation des 15 postes en 2016 représentait 3,0 millions de francs et les coûts externes supprimés 3,8 millions de francs, ce qui représente une économie attendue de 0,8 million de francs et un taux d'économie de 21 %. D'après ces chiffres, le CSI-DFJP aurait atteint un taux d'économie de 20 % ou plus sur la période considérée.

L'OFC a planifié des internalisations uniquement en 2016, pour lesquelles aucuns coûts externes ne sont mentionnés dans la documentation complémentaire de l'OFPER. Les responsables interrogés ont parlé au CPA d'économies de 510 000 francs résultant de l'internalisation des 11,8 EPT.

Enfin, le SESE n'attendait pas d'économies de son internalisation de 2,5 EPT demandée pour 2015.

Globalement, on constate que la documentation complémentaire de l'OFPER est très lacunaire en ce qui concerne les coûts externes supprimés et les économies potentielles pour 2016, précisément l'année où un grand nombre d'internalisations étaient prévues. En outre, les données présentées dans la documentation complémentaire ne concordent pas avec celles figurant dans les demandes d'internalisation des unités administratives qui ont été approuvées. Il est possible que cela traduise la difficulté à chiffrer le potentiel d'économies (cf. ch. 6.1.2).

Interrogées par le CPA, les unités administratives ont avancé des raisons très variées pour motiver leurs internalisations. Pour l'OFIT, ce sont l'utilisation économe des ressources (réduction des coûts), la minimisation des risques et la conservation des compétences qui étaient déterminantes. La BAC n'accordait manifestement pas la priorité aux économies, mais tenait à assumer en interne un nombre croissant de missions clés dans le domaine des TIC. Le CSI-DFJP a invoqué principalement le manque de qualité et de continuité des prestations exécutées par les externes.

En 2016, l'OFC a internalisé l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), qui était tenu jusque-là par une entreprise privée sur mandat de l'office. La même année, il a réintégré un poste à plein temps dans le domaine de la restauration et de la conservation des collections d'art de la Confédération, qui avait été externalisé en 2006 dans le cadre du programme d'allègement de la Confédération. Les motivations étaient différentes dans les deux cas. La seconde réintégration a été proposée suite à un examen des internalisations possibles pour mettre en œuvre la décision de principe du Conseil fédéral alors que l'internalisation de l'ISOS reposait sur une décision antérieure prise par le Conseil fédéral dans le cadre du message culture 2016–2020: le Conseil fédéral souhaitait, pour des raisons politiques et organisationnelles, accentuer le caractère souverain de la tenue de cet inventaire⁶⁷.

⁶⁷ Message du 28.11.2014 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (message culture, FF 2015 461, p. 530); OFC, Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Rapport annuel 2017 du 20.12.2017; «Préserver la physionomie des localités suisses», Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15.12.2016.

Concernant le SESE, le SG-DETEC a indiqué au CPA que les activités réintégrées étaient des tâches souveraines (direction des procédures menées par le SESE), qu'il ne convenait pas de confier à des spécialistes externes. Il a également mentionné le souci de la réputation du service, la réduction des risques et l'utilisation économe des ressources. Cette internalisation n'a pas non plus eu lieu pour mettre en œuvre la décision de principe du Conseil fédéral. Mais comme des ressources financières ont été déplacées de la rubrique des charges de biens et services à celle des charges de personnel, ce qui revient à une internalisation, l'OPPER a requalifié le processus en tant que telle.

Les études de cas réalisées dans une sélection d'unités administratives montrent ainsi que l'utilisation économe des ressources n'est souvent pas la raison principale pour laquelle des prestations acquises à l'extérieur sont internalisées. Même les unités du secteur informatique, qui ont budgété des économies parfois très importantes grâce à des internalisations, ont surtout voulu se prémunir contre la perte de compétences spécialisées et assurer une continuité. En dehors du domaine informatique, le caractère souverain des tâches est la principale raison avancée pour expliquer les internalisations.

7 **Adéquation des mesures visant à mettre en œuvre les directives sur la location de services**

Résumé: l'adéquation des mesures prises par le Conseil fédéral et l'administration pour mettre en œuvre les directives sur la location de services est limitée. Les directives sont connues des services chargés des ressources humaines, ce qui fait preuve d'une certaine sensibilisation. En revanche, l'apport des formations continues en matière de sensibilisation à la question des collaborateurs externes en général, et des pseudo-mandats en particulier, n'est pas aussi important que ne l'affirme le Conseil fédéral. De plus, les procédures de contrôle et de rapport existantes pour la mise en œuvre des directives sont très limitées. Le volume de la location de services fait l'objet d'un suivi approximatif, mais pas la durée des contrats. L'adéquation et la légalité des contrats conclus avec les collaborateurs externes ne sont pas systématiquement contrôlées. Les demandes d'internalisations des unités administratives sont examinées, mais il n'y a pas de vérification systématique des économies potentielles, ni de contrôle a posteriori des économies effectives.

La mise en œuvre des directives du Conseil fédéral sur la location de services incombe aux départements et à la Chancellerie fédérale⁶⁸. Dans le présent chapitre, le CPA s'intéresse d'abord aux mesures prises pour sensibiliser les unités administratives à la question du recours à des collaborateurs externes. Il entreprend ensuite d'évaluer dans quelle mesure la mise en œuvre des directives est assurée grâce à des procédures de rapport et de contrôle.

⁶⁸ Directives sur la location de services, ch. 6.1.

7.1 Mesures de sensibilisation

Dans la présente partie du rapport, le CPA commence par évaluer dans quelle mesure les directives sont connues des services concernés avant de s'intéresser aux cours que le Conseil fédéral mentionne dans son avis à l'attention de la CdG-E parmi les mesures prises pour sensibiliser l'administration fédérale à la mise en œuvre des directives.

7.1.1 Directives connues des services concernés

Les directives sur la location de services et l'annexe consacrée aux différents types de contrats «ont été diffusées au sein de l'administration par leur mise en ligne sur la plateforme d'information interne dans le domaine du personnel InfoPers»⁶⁹. On les trouve dans la rubrique «Droit». Mais il manque à cet endroit un lien vers la notice de l'OFCL qui, d'après les analyses du CPA, présente aussi une utilité pour la conclusion de contrats de location de services (cf. 3.1.2).

Toutes les personnes travaillant dans le domaine du personnel et des ressources qui ont été interrogées dans le cadre des études de cas connaissaient les directives du Conseil fédéral sur la location de services. Une certaine sensibilisation a donc eu lieu au sein de ces services.

En revanche, toutes n'avaient pas connaissance des formations continues que le Conseil fédéral mentionne dans son avis à l'attention de la CdG-E parmi les mesures de sensibilisation (cf. ch. suivant). Certains des départements et offices concernés ont mis en place leur propres mesures de formation et de sensibilisation, axées principalement sur les risques attachés à la location de services; en revanche, la question des pseudo-mandats semble ne pas être abordée, sinon marginalement.

7.1.2 Contenu des cours de formation continue moins poussé que ce qu'a indiqué le Conseil fédéral

Dans sa prise de position à l'attention de la CdG-E, le Conseil fédéral écrit au sujet de la mise en œuvre des directives que «les groupes cibles (cadres et ressources humaines) sont formés sur les procédures et le cadre juridique du recours à des collaborateurs externes à l'occasion de formations continues sur le droit du personnel données au Centre de formation de l'administration fédérale» (CFAF)⁷⁰. Le CFAF propose des formations continues en droit du personnel destinées aux responsables du personnel, aux cadres et aux membres des directions des offices fédéraux. Ces formations comprennent une introduction aux conditions-cadres et des cours destinés à différents groupes cibles sur la latitude offerte par les prescriptions légales dans le domaine de la conduite du personnel. On y aborde des aspects de fond,

⁶⁹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 3. La lettre du Conseil fédéral précise, dans la version allemande, que la publication sur la plateforme a eu lieu «afin de les faire connaître au sein de l'administration».

⁷⁰ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 3.

comme la naissance et la cessation des rapports de travail, la fixation des objectifs, les procédures d'évaluation ou encore les responsabilités juridiques dans l'exercice des tâches de conduite. D'après la documentation, les cours abordent également la question de la location de services, mais de manière relativement succincte et uniquement dans la mesure où cela répond à une demande des participants. Selon l'OFPER, ces cours ont pour but d'expliquer rapidement aux participants ce qu'est la location de services et où ils peuvent trouver des informations supplémentaires. Il n'y a donc pas de véritable formation à la gestion des collaborateurs externes, contrairement à ce qu'indique le Conseil fédéral, mais seulement une sensibilisation au sujet et à certaines procédures et conditions-cadres juridiques.

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral précise en outre que l'OFCL propose un cours spécifique intitulé «Personalverleih vs. Auftrag» («Contrat de location de services vs mandat») «visant à atténuer la problématique des 'pseudo-mandats'»⁷¹. Mais dans sa prise de position sur le projet du présent rapport, l'OFCL a expliqué que ce cours est axé non pas sur les pseudo-mandats ou les limites entre les différents types de contrats, mais sur certains aspects du droit des marchés publics: on y apprend comment établir les contrats en fonction des besoins et quelles sont les modalités à suivre pour mettre au concours des mandats et des prestations de location de services⁷². Cette formation d'une journée que l'OFCL propose une fois par an depuis 2012 est destinée aux responsables des achats chevronnés de l'administration fédérale et des établissements de droit public de la Confédération. Elle est conçue pour celles et ceux qui ont déjà suivi certains cours de base sur les marchés publics de la Confédération. Le cours a dû être annulé en 2016 faute d'inscriptions. Il a eu lieu en 2017 avec 30 inscriptions et en 2018 avec 15 inscriptions. Certains services fédéraux y avaient plusieurs représentants tandis que beaucoup d'autres unités administratives n'en avaient aucun. Vu son contenu et le faible nombre de participants qu'elle a attirés jusqu'ici, cette formation contribue de manière limitée à la sensibilisation au problème des pseudo-mandats.

7.2 Procédures de rapport et de contrôle

La CdG-E a invité le Conseil fédéral à établir un système de contrôle permettant de veiller au respect de la mise en œuvre de la stratégie sur le recours aux collaborateurs externes et d'identifier les potentiels d'économies⁷³. Le Conseil fédéral a répondu qu'il voulait non pas instaurer une procédure de contrôle, mais mettre en place un processus systématique de reporting et de controlling qui s'appuie autant que possible sur les processus en place et qui crée la transparence nécessaire⁷⁴. C'est pourquoi, comme expliqué au ch. 3.2, les directives sur la location de services contiennent des règles sur l'enregistrement des contrats dans le cadre du processus budgétaire et du contrôle des achats publics, mais pas de consignes particulières en

⁷¹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 10.5.2017, p. 3

⁷² Prise de position du 17.6.2019 du DFF (OFPER, OFCL, OFIT) lors la consultation de l'administration au sujet de la présente évaluation succincte, p. 3.

⁷³ CdG-E (2014), FF 2015 3311, recommandation 2.

⁷⁴ «Collaborateurs externes de l'administration fédérale», rapport de la CdG-E du 7.10.2014. Avis du Conseil fédéral du 28.1.2015 (FF 2015 3381, p 3385).

matière de contrôles ou de rapports. Dans la présente partie du rapport, le CPA analyse dans quelle mesure les instruments existants sont utilisés pour surveiller la mise en œuvre des directives. Il commence par déterminer si le volume et le but de la location de services font l'objet de procédures de rapport et de contrôle (ch. 7.2.1). Il se penche ensuite sur le contrôle des pseudo-mandats (ch. 7.2.2) avant d'évaluer le contrôle des internalisations et des économies associées (ch. 7.2.3).

7.2.1 Contrôle succinct du volume de la location de services mais pas de sa durée

Comme les directives disposent que l'administration fédérale ne peut recourir à la location de services qu'à titre exceptionnel et pour couvrir un besoin à court terme (cf. ch. 3.1), il est intéressant d'examiner dans quelle mesure le volume et le but des contrats de location de services sont soumis à un suivi. Comme exposé dans le chap. 5, le volume de la location de services est indiqué dans le budget sous la forme de dépenses ventilées jusqu'au niveau des unités administratives. On peut donc déterminer son importance par rapport aux charges de personnel et aux charges de biens et services. Il arrive aussi que l'évolution de la location de services soit commentée dans les rapports sur le budget et sur le compte d'État (cf. ch. 4.1.1). Le volume de la location de services fait ainsi l'objet de procédures de rapport et de contrôle très sommaires.

Dans le cadre du contrôle de ses achats, la Confédération publie chaque année la statistique des paiements liés aux achats effectués, mais celle-ci ne contient aucune information sur la location de services⁷⁵. Il existe en outre un set de reporting à usage interne destiné au Conseil fédéral⁷⁶, dont l'annexe présente sous forme de tableaux (en partie difficiles à lire) les paiements et les volumes des contrats par catégories d'achats, dont la location de services. Les chiffres sont ventilés seulement par départements et ils ne sont pas commentés. On les retrouve dans le set de reporting des départements, avec des chiffres ventilés jusqu'au niveau des unités administratives⁷⁷. Le contrôle des achats de la Confédération fait donc état des dépenses de location de services, mais sans plus, ce qui est logique étant donné qu'elles ne représentent qu'une toute petite partie du volume global des achats (cf. ch.5. 1.3).

Pour s'assurer que la location de services réponde à un besoin de personnel à court terme, les directives du Conseil fédéral prévoient que les contrats de plus de deux ans doivent être signalés à l'OFPER et dûment justifiés (cf. ch. 3.2). On ne sait pas si tous les cas sont effectivement signalés et il n'y a pas de contrôles sur ce point. Les données du contrôle des achats ne permettraient pas de procéder à une vérification, car la limitation à deux ans se rapporte à l'engagement d'une personne alors

⁷⁵ OFCL, feuilles d'information sur les paiements liés aux achats de la Confédération, 2009–2017: www.bkb.admin.ch > Services d'achat > Statistique des paiements liés aux achats de la Confédération (état: 27.5.2019).

⁷⁶ DFF, Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2017, Administration fédérale, Annexe 1, ch. 6.4.3 et 6.4.4; DFF, Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2016, Conseil fédéral, ch. 3.2.2.2 et 3.3.2.

⁷⁷ Par exemple, Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2017: Département fédéral des finances, annexe 1, ch. 6.4.3 et 6.4.4.

qu'un seul contrat peut concerner plusieurs personnes et donc avoir une durée supérieure à deux ans (cf. ch. 5.2.1).

Il est en outre possible de contourner la limitation en signant plusieurs contrats de location de services consécutifs, procédé dont le CPA a trouvé des indices isolés (ch. 5.2.2). Dans le cadre du contrôle des achats, l'OFCL vérifie toutefois s'il y a des indices de mandats subséquents. Les données figurant dans la GCo Adm.féd. ne permettent pas de tirer des conclusions à ce sujet. Les unités administratives sont néanmoins invitées à fournir des explications sur les anomalies éventuelles. L'OFCL dit avoir ainsi déjà découvert des cas problématiques. Mais il peut s'agir uniquement de cas où la même entreprise bénéficie de plusieurs contrats. Par contre, le système ne permet pas de déterminer si des unités administratives recourent à des contrats de location de services successifs avec des entreprises différentes pour accomplir des tâches de longue durée bien que cela soit contraire aux directives.

7.2.2 Pas de vérification systématique de l'adéquation et de la légalité des contrats

Il n'y a pas de procédure systématique pour vérifier si le type de contrat choisi par une unité administrative pour accomplir une tâche (contrat de travail, contrat de location de services, mandat ou contrat d'entreprise) est adéquat et conforme à la loi. L'OFCL, par exemple, n'a pas accès au contenu des contrats dans le cadre du contrôle des achats. Selon les études de cas réalisées par le CPA, il est difficile même pour les responsables internes des ressources et du personnel de s'assurer que les règles et les directives relatives aux différents types de contrats sont correctement mises en pratique. Pour effectuer ce genre de vérification, il faut connaître précisément le contenu des processus de travail. Il en va de même en ce qui concerne la minimisation des risques liés à la location de services. Les personnes interrogées par le CPA dans l'administration ont d'ailleurs précisé à plusieurs reprises qu'*in fine* chaque unité administrative est responsable de la bonne mise en œuvre des directives sur la location de services.

7.2.3 Contrôle très limité des économies induites par des internalisations

Les directives du Conseil fédéral sur la location de services demandent une utilisation des ressources rentable et économe⁷⁸. La CdG-E a recommandé instamment de mettre en place une procédure de contrôle permettant d'identifier les potentiels d'économies dans le recours aux collaborateurs externes⁷⁹. Le Conseil fédéral a objecté que ce sont les unités administratives qui sont en principe responsables lorsqu'il s'agit de garantir un emploi économe des moyens financiers dont elles disposent et d'identifier les économies potentielles⁸⁰. C'est également l'avis des per-

⁷⁸ Directives sur la location de services, ch. 5.1.1 et 5.1.4.

⁷⁹ CdG-E (2014), FF 2015 3311.

⁸⁰ Conseil fédéral (2015), FF 2015 3381, p. 3385.

sonnes interrogées dans les différentes unités administratives dans le cadre de la présente évaluation succincte. Les unités peuvent présenter des propositions d'internalisation à leur département, à l'OFPER et à l'AFF dans le cadre du processus budgétaire. Il arrive aussi que l'OFPER leur fasse des suggestions, mais il ne vérifie pas systématiquement les potentiels d'économies. Les unités administratives doivent remplir un formulaire dans lequel elles justifient les internalisations proposées et présentent les coûts et les économies attendus (cf. ch. 6.1.2). L'OFPER vérifie ces données et décide d'intégrer ou non les internalisations dans le budget du personnel; dans l'affirmative, le budget de l'unité concernée est réduit du montant des économies annoncées. Selon certains interlocuteurs du CPA, il arrive que l'OFPER oppose son refus. Cet office assure donc, dans le cadre du processus budgétaire, une forme de contrôle de gestion en apportant un soutien, même limité, aux efforts d'internalisation des unités et en les pilotant lorsqu'il examine leurs demandes.

En revanche, l'OFPER n'a pas de fonction de contrôle de suivi. Ainsi, il n'y a pas de dispositif pour vérifier dans quelle mesure les internalisations sont effectivement mises en œuvre ni à combien se montent les économies effectivement réalisées. Or, étant donné que les unités administratives et les offices transversaux, qui considèrent l'ensemble des finances fédérales, ont des intérêts partiellement divergents en ce qui concerne le chiffrage des potentiels d'économies, il s'agit d'un manquement (cf. ch. 6.1.2). De ce fait, il est impossible de déterminer quelles sont les répercussions financières des internalisations et si elles atteignent les objectifs visés (conservation de compétences spécialisées, etc.), dans quelle mesure des adaptations sont nécessaires et quelles autres règles ou instruments de pilotage pourraient être utiles.

8 Conclusions

Le CPA arrive à la conclusion générale que la transparence concernant le recours aux collaborateurs externes a été améliorée depuis l'évaluation réalisée en 2014, mais que des lacunes subsistent. Les conditions-cadres applicables en la matière ont été clarifiées par le Conseil fédéral dans les directives de 2015 sur la location de services. Au vu des règles strictes qui s'appliquent dans ce domaine, l'administration fédérale privilégie dorénavant la conclusion de mandats et de contrats d'entreprise, ce qui est en principe une démarche adéquate, même si le risque de pseudo-mandats n'est pas écarté. Un nombre important de postes auparavant occupés par des collaborateurs externes ont été internalisés, mais il n'est pas sûr que le potentiel d'économies associé ait été totalement exploité. Ces constats généraux sont détaillés dans la suite du présent chapitre.

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

Globalement, la transparence sur l'ampleur du recours à la location de services pour l'accomplissement des tâches de l'administration fédérale a été améliorée depuis l'évaluation du CPA en 2014. Depuis l'introduction du NMG, les dépenses de location de services sont présentées dans les comptes d'État et les budgets de la Confé-

dération, pour l'administration dans son ensemble comme au niveau des départements et des unités administratives. Cela a amélioré significativement la transparence vis-à-vis du Parlement en ce qui concerne le recours à des collaborateurs externes. Toutefois, la qualité des chiffres inscrits dans les budgets laisse encore à désirer: les montants budgétés demeurent très inférieurs aux 60 millions de francs effectivement consacrés à la location de services selon les comptes d'État des dernières années. Cependant, l'écart entre budget et dépenses réelles rétrécit lentement. Par ailleurs, les budgets et les comptes d'État ne contiennent pas, comme pour le personnel interne, d'informations sur le nombre de postes à plein temps et le nombre de personnes qui travaillent pour la Confédération en vertu de contrats de location de services.

On ne dispose pas non plus de données concernant la durée des engagements des personnes externes, qui, selon les directives du Conseil fédéral sur la location de services, ne devrait pas dépasser deux ans. Les contrats de location de services sont enregistrés dans le système de contrôle des achats, mais comme un contrat peut prévoir l'engagement de plusieurs personnes, il est impossible de vérifier directement si la durée maximale est respectée, ou si tous les contrats de plus longue durée sont effectivement signalés à l'OPFER et dûment justifiés, comme le prévoient les directives. De manière générale, les données du contrôle des achats ne sont que partiellement comparables entre les unités administratives, car celles-ci emploient des systèmes de comptabilisation différents. Cet instrument a donc un impact limité sur l'amélioration de la transparence dans le domaine de la location de services.

8.2 Des principes concernant la location de services en majeure partie clairs et respectés

Pour le CPA comme pour les unités administratives interrogées, les directives du Conseil fédéral posent des principes en grande partie clairs concernant le recours à la location de services. Elles demandent que la location de services soit pratiquée à titre exceptionnel, lorsqu'une tâche ne peut pas être accomplie avec le personnel de l'unité administrative, ni au moyen d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise. De fait, la location de services représente seulement 1 % des charges de personnel totales de la Confédération et 3,5 % de ses achats de services. De plus, on observe une légère tendance à la baisse, en particulier dans le domaine informatique. Si l'on considère l'ensemble de l'administration fédérale, le recours à la location de services est effectivement exceptionnel. Ce principe est donc largement respecté.

Mais ce constat ne s'applique pas à toutes les unités administratives. Ainsi, à l'ISCeco, la location de services représente 29 % des charges de personnel, ce qui est le pourcentage de loin le plus élevé de toutes les unités. Si l'on analyse la part de la location de services dans les achats de services, c'est la CdC qui sort du cadre, avec 61 % dans le domaine informatique et 76 % dans les autres domaines. La location de services représente également plus du quart des achats de services dans un certain nombre d'autres unités. On voit donc que cette forme de recours à du personnel externe ne reste pas toujours exceptionnelle, mais plutôt qu'elle joue un rôle tout à fait significatif dans l'accomplissement des tâches de certains offices.

Il ressort en outre des critères définis dans les directives que le recours à la location de services doit servir en principe à remédier rapidement à une pénurie de personnel. Mais comme la location de services coûte très cher, elle doit être planifiée dans le budget des unités administratives, ce qui empêche d'y recourir à très court terme. Néanmoins, la location de services couvre un besoin à courte durée dans la majorité des cas: la moitié des contrats ont une durée d'un an au plus et la limite de deux ans n'est dépassée que pour 12 % des contrats, le plus souvent chez swisstopo. La durée des contrats a cependant une importance relative étant donné que les unités administratives concluent souvent plusieurs contrats avec la même entreprise. Le CPA n'a trouvé que des indices isolés de l'attribution de mandats subséquents et, dans certaines conditions, les unités administratives sont tenues de motiver l'attribution de plusieurs contrats à la même entreprise dans le cadre du contrôle des achats. Par contre, si une unité accomplit des tâches de longue durée via une succession de contrats de location de services conclus avec des entreprises différentes, ce procédé n'est pas détecté alors qu'il est contraire aux directives.

8.3 Tendance adéquate à délaissier la location de services, mais avec le risque de pseudo-mandats

La location de services représente pour l'administration un moyen d'accomplir les tâches qui lui sont confiées. Elle a l'inconvénient de coûter plus cher que le personnel interne et de présenter des risques, comme celui de perdre des compétences. Son grand avantage est la flexibilité: l'administration peut louer des services uniquement lorsqu'elle en a besoin et elle ne crée pas de surcapacités. Or, la durée maximale de deux ans fixée dans les directives, qui ne peut être dépassée que dans des cas exceptionnels, a restreint cette flexibilité. C'est pourquoi les pratiques évoluent, comme le montrent les études de cas: l'administration a tendance à se détourner de la location de services au profit de mandats et de contrats d'entreprise, qui n'ont pas de limite de durée. La préférence donnée aux mandats et aux contrats d'entreprise est conforme aux principes énoncés dans les directives. Selon les personnes interrogées, c'est aussi une manière de renforcer la responsabilité des prestataires externes en matière de résultat, ce qui est utile. Mais selon le CPA, la limitation de la durée de la location de services accroît le risque de conclusion de pseudo-mandats, c'est-à-dire des mandats qui constituent de fait des contrats de travail ou des contrats de location de services.

Selon les directives et leur annexe, le critère crucial pour distinguer les différents types de contrats est l'existence ou non d'un rapport de subordination: dans l'affirmative, il ne peut s'agir que d'un contrat de travail ou d'un contrat de location de services; pas d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise. L'annexe aux directives donne en outre une liste de caractéristiques des différents contrats, mais ces dernières ne sont que partiellement pertinentes pour faire la distinction entre les types de contrats, comme le montre l'expertise juridique succincte réalisée sur mandat du CPA. L'annexe explique par exemple que les personnes travaillant sur mandat utilisent leur propres locaux et outils de travail. Or, l'expertise succincte constate qu'il est courant que les mandats soient exécutés dans les locaux du client et avec

son matériel. Ainsi, l'annexe aux directives apporte des clarifications qui ne correspondent pas à la pratique.

L'expertise juridique succincte, dans le cadre de laquelle un petit échantillon de contrats a été étudié, n'a pas trouvé d'indices de l'existence de pseudo-mandats dans le texte des contrats. Il n'est cependant pas possible de savoir si l'application des contrats est conforme à leur teneur. Certains propos entendus lors des entretiens indiquent que la location de services est partiellement remplacée par des mandats sans modification significative des conditions de travail des spécialistes engagés. Toutes les personnes interrogées s'accordent à dire que le contrôle de la légalité et de l'adéquation des contrats incombe à chaque unité administrative; toutefois, il s'agit d'une tâche difficile même pour un service interne, car il faut avoir une bonne connaissance des situations concrètes.

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

Les informations concernant les internalisations qui ont eu lieu ces dernières années au sein de la Confédération sont incomplètes. Les données relatives aux internalisations prévues et aux économies potentielles associées qui doivent être fournies dans le cadre du processus budgétaire sont lacunaires et en partie contradictoires. Le chiffrage des économies potentielles est un exercice délicat parce que le budget des unités administratives est en principe amputé du montant des économies réalisées, et que les unités n'ont donc aucune incitation à annoncer des montants trop élevés. A contrario, l'OFPER et l'AFF, en tant qu'offices transversaux, considèrent les finances fédérales dans leur ensemble et ont intérêt à ce que les économies annoncées soient les plus élevées possibles afin de remplir les consignes en la matière.

Selon les budgets, depuis la décision de principe prise en 2015 par le Conseil fédéral, 476 postes à plein temps ont été internalisés dans l'ensemble de l'administration fédérale. Ces internalisations représentaient des économies budgétées à hauteur de 13,4 millions de francs, soit 15 % des coûts externes déclarés avant les internalisations. Ce taux est nettement inférieur à ce qu'avait estimé le CPA lors de son évaluation de 2014. Certes, les économies attendues pour les postes précédemment occupés par des collaborateurs externes sous contrat de location de services étaient parfois élevées, mais elles étaient budgétées à zéro dans d'autres cas. Comme l'ont montré les études de cas, cela tient au fait que certaines internalisations ont été effectuées suite à des décisions prises par le Conseil fédéral non pas pour des raisons économiques, mais uniquement en raison du caractère souverain des tâches concernées. Il ne s'agissait pas nécessairement de postes précédemment occupés par des personnes sous contrat de location de services, mais de tâches accomplies dans le cadre de mandats. De manière générale, on constate que les économies ne sont pas la raison première pour laquelle les unités administratives internalisent, mais qu'elles sont plutôt motivées par la volonté de se prémunir contre la perte de compétences spécialisées et d'assurer une continuité.

Sachant que des intérêts divergents sont en jeu dans le chiffrage des économies attendues et que les internalisations sont souvent motivées davantage par des consi-

dérations de qualité que par des raisons d'économicité, le CPA se demande si le potentiel d'économies que représentent les internalisations est pleinement exploité à l'heure actuelle. L'OFPER suggère ponctuellement des possibilités d'internalisation aux unités administratives, mais il ne recense pas systématiquement les potentiels d'économies qui existent dans l'administration, ce qui serait certes une tâche difficile. Mais surtout, l'OFPER n'a pas la moindre information concernant les internalisations menées à bien et les économies effectivement réalisées. Il n'y a pas de dispositif de suivi pour contrôler les données sur les internalisations fournies dans le processus budgétaire afin de les améliorer à plus long terme.

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
armasuisse	Office fédéral de l'armement
art.	article
BAC	Base d'aide au commandement
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
cf.	conférer
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CFAF	Centre de formation de l'administration fédérale
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations), RS 220
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du DFJP
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
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
EPT	équivalent plein temps
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
GCo Adm.féd.	gestion des contrats de l'administration fédérale
ill.	illustration
ISCeco	Centre de services informatiques du DEFER
ISDC	Institut suisse de droit comparé
IT	technologies de l'information (anglais: <i>information technology</i>)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération, RS 172.220.1

LSE	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services, RS 823.11
MétéoSuisse	Office fédéral de météorologie et de climatologie
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSP0	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
p.	page
PITF	Plan intégré des tâches et des finances
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RH	Ressources humaines
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SESE	Service suisse d'enquête de sécurité
SG	Secrétariat général
swisstopo	Office fédéral de topographie
TIC	technologies de l'information et de la communication

Liste des documents

AFF: Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2016, Conseil fédéral

AFF: Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2017, Assemblée fédérale

AFF: Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2017

AFF: Tome 1 – Rapport sur le budget 2017 avec PITF 2018–2020

AFF: Tome 1 – Rapport sur le compte d'État, 2015–2018

AFF: Tome 1 – Rapport sur le compte d'État 2017

AFF: Budget 2017 avec PITF 2018–2020 des unités administratives, tome 2A, 1^{re} partie (autorités et tribunaux, DFAE, DFI, DFJP, DDPS)

CdG-E: Lettre du 17 février 2017 au Conseil fédéral

CdG-E: «Collaborateurs externes de l'administration fédérale», Rapport du 7 octobre 2014 (FF 2015 3311)

CdG-E: «Collaborateurs externes de l'administration fédérale», Avis du Conseil fédéral du 12 août 2015. Prise de position de la Commission de gestion du Conseil des États du 10 novembre 2015 (FF 2016 49)

Conseil fédéral: Lettre du 10 mai 2017 à la CdG-E

Conseil fédéral: «Collaborateurs externes de l'administration fédérale», Rapport du 7 octobre 2014 de la Commission de gestion du Conseil des États. Avis du Conseil fédéral du 28 janvier 2015 (FF 2015 3381)

Conseil fédéral: Directives du 19 août 2015 sur la conclusion de contrats de location de services dans l'administration fédérale (FF 2015 5773)

CPA: «Collaborateurs externes de l'administration fédérale», Rapport du 10 avril 2014 du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États (FF 2015 3329)

DFF: Controlling des achats, set de reporting pour l'année 2017: Département fédéral des finances DFF

Geiser, Thomas: Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge vom Mai 2019, Institut für Rechtswissenschaft, und Rechtspraxis IRP-HSG, Université de Saint-Gall

OFCL: Note d'information GCo 19 – Champ «Fin de contrat» obligatoire, etc., 27 mars 2017

OFCL: Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, IDP Beilage 02, Anhang 3.1 Reporting Set Bundesrat, (état: 13.6.2017)

OFCL: Feuilles d'information sur les paiements liés aux achats de la Confédération 2009–2017, www.bkb.admin.ch > Services d'achat > Statistique des paiements liés aux achats de la Confédération (état: 27.5.2019)

OFPER: Directives concernant le budget du personnel 2016 et le plan financier 2017–2019 de la législature, 11 février 2015

OFPER: Directives concernant le budget du personnel 2018 et le plan financier 2019–2021 de la législature

OFPER: Directives concernant le budget du personnel 2017 et le plan financier 2018–2020 de la législature, février 2016

OFPER: Documentation complémentaire concernant le personnel, annexe 3 (budgets 2015–2016) et annexe 4 (budgets 2017–2019)

Liste des personnes interrogées

Casablanca, Mike	Responsable du pool de chefs de projets, OFIT
Cavegn, Karin	Directrice suppléante RH, responsable du domaine du personnel, OFC
Chassot, François	Responsable RH, SG-DETEC
Fetz, Marco	Vice-directeur, chef du domaine Logistique, OFCL (jusqu'au 31.5.2018; aujourd'hui: responsable des achats projets de construction, CFF)
Fischer, Yves	Directeur suppléant, OFC
Gratwohl Egg, Stephanie	Spécialiste en gestion des ressources humaines, secteur Gestion du personnel et budgétisation, OFPER
Lauener, Marc	Chef du personnel, BAC
Lauper, Urban	Responsable de l'unité Ressources, responsable des finances, CSI-DFJP
Loder, Hanspeter	Chef du secteur Controlling des achats, OFCL
Meier Martin	Responsable du secteur Gestion du personnel et budgétisation, OFPER
Michel, Christoph	Responsable suppléant de l'unité Ressources, juriste spécialisé IT, CSI-DFJP
Müller, Kaspar	Responsable finances et controlling, SG-DETEC (jusqu'au 31.12.2018; aujourd'hui: secrétaire général suppléant du DETEC)
Ramundo, Vincenzo	Chef des finances, BAC
Schmutz Thomas	Directeur suppléant, responsable du domaine Gestion et controlling du personnel, OFPER
Uña, Ruben	Responsable du secteur Gestion du personnel et budgétisation, OFPER (jusqu'au 31.12.2017; aujourd'hui: chef Planification et supports financier, DFAE)
Weiss, Peter	Directeur des achats, OFIT
Yerly, Fabrice	Responsable du support de la gestion des données, controlling des achats de la Confédération, OFCL
Zimmermann, Daniel	Responsable du service Affaires de direction et droit, OFC

Procédure d'évaluation

But politique L'administration fédérale doit accomplir les tâches qui lui sont confiées. Elle peut pour cela employer son personnel ou acquérir des prestations de services sur le marché. Le CPA a constaté dans une évaluation que l'administration faisait en outre régulièrement appel à des collaborateurs externes. Or, ce procédé est très coûteux et comporte des risques importants. La CdG-E a donc adressé des recommandations au Conseil fédéral en vue d'améliorer le recours à des collaborateurs externes.



Moyens pour l'atteindre En 2015, le Conseil fédéral a décidé de fournir davantage de prestations en interne au lieu de faire appel à du personnel externe. Il a en outre édicté des directives qui régissent la location de services, c'est-à-dire le recours à des collaborateurs engagés par des tiers.



Objet de l'évaluation La présente évaluation succincte analyse la clarté et la mise en œuvre des directives du Conseil fédéral, la transparence concernant le recours à des collaborateurs externes, y compris le problème des pseudo-mandats, ainsi que les internalisations de postes et les économies induites.



Questions posées	Les <i>directives</i> sur la location de services sont-elles <i>claires</i> ?	Le recours à des collaborateurs externes est-il <i>transparent</i> ou y a-t-il des indices de <i>pseudo-mandats</i> ?	Les principes régissant la location de services sont-ils <i>respectés</i> ?	A-t-on procédé à des <i>internalisations</i> appropriées et réalisé ainsi des économies?	Les <i>mesures</i> prises pour <i>mettre en œuvre les directives</i> (sensibilisation, procédures de rapport et de contrôle) sont-elles adéquates?



Analyses réalisées	Analyses documentaires (directives, annexes)	Analyses statistiques et documentaires (budgets, comptes d'État et contrôle des achats de la Confédération) Expertise juridique succincte	Analyses statistiques (contrôle des achats de la Confédération)	Analyses statistiques et documentaires (budgets)	Études de cas concernant 5 unités administratives Interviews OFCL et OFPER Analyses documentaires (documentation des formations continues)

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Nicolas Grosjean, CPA (direction du projet jusqu'au 31.12.2018)

Dr. Simone Ledermann, CPA (direction du projet à partir du 1.1.2019)

Sereina Dick, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Christian Hirschi, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaboration scientifique)

Expertise juridique succincte

Thomas Geiser, professeur émérite, docteur en droit, docteur honoris causa, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Université de Saint-Gall

Remerciements

Le CPA remercie l'OFCL et l'OFPER pour la mise à disposition des données et des documents ainsi que pour les renseignements fournis. Il remercie également les unités administratives ayant fait l'objet d'une étude de cas (OFC, OFIT, BAC, SESE, CSI-DFJP) pour leur collaboration ainsi que l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > CPA

Langue originale du rapport: allemand