



Un remède miracle pour l'efficacité?

L'«outsourcing» n'est pas «out», mais il est de plus en plus controversé

Niklaus Ramseyer

Dans les années 1990, l'externalisation a été reconnue comme remède miracle pour améliorer l'efficacité. Aussi dans les administrations publiques. Entre-temps, l'euphorie a cédé la place au désenchantement.



L'outsourcing?, demande la conseillère nationale PDC Ida Glanzmann-Hunkeler, qui siège dans la Commission de gestion (CdG) et dans la Commission de la politique de sécurité (CPS), «oui, il est grand temps que nous en reparlions». Politicienne versée dans les affaires militaires, elle cite aussitôt des exemples du DDPS, plus concrètement dans le domaine de la logistique de l'armée: «On peut comprendre que des garages privés soient mandatés pour réparer les véhicules de l'armée lorsque les ateliers du département sont débordés», dit-elle. «Mais lorsque des agences de sécurité privées sont engagées pour surveiller les militaires dans leur casernes, nous avons un problème.» Le DDPS confirme des contrats de surveillance passés avec des entreprises de sécurité privées qui fourniraient des

prestations à hauteur de 2,4 millions de francs par année.

Du personnel, des prestations et du matériel de l'extérieur

La surveillance et les réparations par des privés ne sont que deux exemples d'outsourcing parmi de nombreux autres. En français, on parle d'externalisation ou de sous-traitance pour parler des prestations qui sont achetées à l'extérieur. Il peut s'agir de mandats ponctuels ou temporaires, mais il arrive aussi que des secteurs entiers soient externalisés de manière permanente.

Le service de nettoyage est l'exemple classique et le plus banal de la sous-traitance. Pourquoi ne pas externaliser le nettoyage?, se demandera tel directeur d'entreprise mal avisé. Ces femmes de ménage sont souvent mal payées, parfois moins de 20 francs l'heure, alors que l'entreprise qui les emploie est le gagnant de l'affaire. La Confédération, heureusement, fait mieux les choses: à Berne, 420 personnes se partagent le service de nettoyage du Palais fédéral pour 193 équivalents plein temps. Employé par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (BBL), ce personnel est payé selon la classe de traitement 1, avec un salaire annuel entre 42 400 et 61 000 francs.

Des honoraires qui font bondir

Un quart environ du personnel de nettoyage de la Confédération travaille aussi ailleurs, partout en Suisse, en sous-traitance pour des agences privées. Celles-ci devraient respecter le salaire minimum, affirme-t-on à Berne. Mais personne ne sait si c'est vraiment le cas, ni ne le contrôle. Personne ne sait non plus, de manière générale, quel volume de travail et quelles tâches sont accomplis par les services fédéraux eux-mêmes, et quel volume de travail et quelles tâches sont externalisés, à quelles conditions et à quels prix. Le Département fédéral des finances, qui est responsable du personnel de la Confédération, explique ce manque de transparence par le fait que différents départements, voire différents offices, sous-traitent des travaux.

«On ne pourra jamais totalement tout contrôler», dit le conseiller aux Etats UDC glaronnais This Jenny, patron d'une entreprise de construction, qui «externalise le moins pos-

● Commentaire

Externalisation: une pratique controversée

En principe, les services ne doivent pas être externalisés lorsque l'on dispose à l'interne de personnel suffisant et que la sécurité ou la confidentialité sont en jeu. L'identification à l'entreprise, en l'occurrence l'administration fédérale, et l'attachement à celle-ci sont nettement plus grands chez les propres collaboratrices et collaborateurs que chez ceux de fournisseurs de prestations externes. S'agissant du service de nettoyage, non seulement le travail «maison» assure aux utilisatrices et utilisateurs une qualité constante, mais encore permet de réagir rapidement, de manière flexible et sans surplus de travail administratif, à des changements imprévus dans l'utilisation des locaux. Pas besoin de modifications de contrat pour ces petites prestations supplémentaires ponctuelles, ce qui est tout bénéfique pour les client-e-s.

Par exemple, le travail des femmes de ménage employées par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) donne pleine satisfaction. Le fait que le même personnel de nettoyage travaille toujours dans les mêmes locaux permet une exécution rationnelle et standardisée des tâches. Des contacts réguliers ont lieu entre l'OFCL et les exploitant-e-s des bâtiments, qui sont contents du travail fourni – une situation gagnant-gagnant.

Autre avantage et non des moindres: le personnel de nettoyage employé par la Confédération est payé correctement et assuré dès le premier franc gagné. Il bénéficiera dès lors d'une rente vieillesse plus élevée que s'il travaillait dans l'économie privée.

Jürg Grunder

Externaliser uniquement en cas de nécessité

«L'externalisation? Elle n'est utile que les rares fois, peut-être même pas une fois par année, où la charge de travail est telle qu'elle ne peut être assumée entièrement à l'interne.» C'est ce qu'a répondu le consultant Rudolf Häfeli dans la NZZ lorsqu'on lui a demandé dans quels cas l'outsourcing est réellement synonyme d'augmentation de l'efficacité. La question-clé est la suivante: «De quoi avons-nous besoin et que devons-nous être capables de faire pour accomplir correctement notre travail quotidien?» Maintenir des réserves de main d'œuvre, d'équipements ou de savoir dans l'entreprise est très coûteux.

«Faire soi-même le travail de tous les jours»

Tel est le credo de la conseillère nationale Regula Rytz, représentante des Verts et membre de la CdG. Un credo étayé par son expérience dans l'administration municipale bernoise. «Nous obéissons au principe voulant que l'administration municipale se charge elle-même du travail quotidien – et le nettoyage en fait partie.» Dans le même ordre d'idées, les tâches de surveillance ne sont pas non plus externalisées. Il s'agit là de tâches étatiques, relevant du monopole de pouvoir de l'Etat et impliquant le contact avec le public. L'Etat ne peut les déléguer à des privés.

La municipalité bernoise a en revanche passé des contrats avec des spécialistes externes pour déblayer la neige et récupérer le bois flottant sur l'Aar après des crues. En cas de besoin, ces entreprises interviennent rapidement avec des équipements ad hoc. «Acheter des engins techniques coûteux qui seraient inutilisés la plupart du temps n'aurait pas de sens.» Pour le déblaiement de la neige, Berne engage ses propres moyens à hauteur de 40%, le reste est confié à des privés. N.R.

sible». Pour ce qui est du recours de la Confédération à des fournisseurs de prestations externes, il est persuadé que des affaires scandaleuses d'outsourcing défraieront encore régulièrement la chronique. A côté des perdants de l'externalisation aux échelons les plus bas de la hiérarchie, on trouve des gagnants au plus haut niveau. Mentionnons par exemple Peter Arbenz, ancien directeur de l'Office fédéral des réfugiés et ancien brigadier, qui a travaillé à plusieurs reprises pour le Conseil fédéral en tant que consultant privé, avant 2000 déjà. Peter Arbenz a demandé, et reçu, 2000 francs par jour pour ses services – des honoraires qui ont fait bondir nombre de politiques.

Tout récemment, ce sont certains mandats attribués en 2010 par le chef du DDPS Ueli Maurer qui a suscité un tollé. Pour 200 000 francs, il a engagé Jens Alder, et pour 500 000 un certain William Angst, afin que ces spécialistes externes aident les experts du DDPS à résoudre d'énormes problèmes informatiques. Presque simultanément, on apprenait que le DDPS avait payé la somme rondelette de 740 000 francs pour une expertise informatique.

Maurer: «Des mandats absolument inutiles»

Ces honoraires «exorbitants» (conseillère nationale PS Margret Kienner Nellen) étaient d'autant plus étonnants que l'euphorie suscitée par la panacée «externalisation» était alors déjà retombée. «L'outsourcing a été le concept à la mode dans les années 1990», dit Rudolf Häfeli dans la NZZ en 2010, «mais aujourd'hui, l'exter-

nalisation de mandats par des services publics, plus spécialement des services fédéraux, est de plus en plus controversée.» En tant que directeur général de l'agence de contrôle et de conseil BDO SA, l'homme sait de quoi il parle.

Suite aux critiques essuyées dans les affaires susmentionnées, Ueli Maurer s'est lui-même attaqué au problème et a ordonné le contrôle de tous les contrats passés par le DDPS avec des spécialistes externes. En octobre 2010, lors d'un entretien «à la caserne», il admet qu'il y aurait eu des mandats absolument inutiles et promet d'examiner lui-même à l'avenir la totalité des contrats. Ce qu'il faut, c'est un «changement de mentalité».

12% de l'administration externalisée

Concrètement, selon Maurer, il faut en revenir à davantage de «prestations maison». Si l'on attribue un mandat à un spécialiste interne, on aura la garantie d'avoir quelqu'un sur place pour régler les éventuels problèmes et assurer le suivi. Les mesures qu'il a prises ont été efficaces: en 2008, le département avait encore déboursé 42 millions de francs pour des consultations externes; en 2012, ce montant a baissé à 22 millions de francs.

Concernant l'ampleur et l'efficacité des mandats donnés à l'extérieur par l'administration fédérale, on en est réduit à des estimations et à des conjectures. D'après les données du dernier recensement du Contrôle des finances et de la CdG-CE (13 octobre 2006), la Confédération aurait dépensé près d'un demi-milliard de

francs par année pour plus de 6000 mandats. «Si l'on tient compte des lacunes du recensement, l'administration fédérale centrale devrait avoir consacré en 2004 entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise; il s'agit là d'une estimation conservatrice.» La question de l'efficacité de l'externalisation a donc tout lieu d'être posée. Le rapport entre les coûts des experts externes et ceux des près de 36 000 employés fixes de la Confédération est estimé à 1:7. Certains offices, comme l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), dépenseraient même davantage pour des spécialistes externes que pour leur propre personnel (77 et 66 mio de francs respectivement par année).

Faillite: malgré l'externalisation ou à cause d'elle?

Dans le secteur informatique de la Confédération, qui coûte chaque année 1 milliard de francs, on externalise massivement. Prenons le projet Insieme de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Ce projet bateau auquel ont collaboré de nombreux spécialistes externes a définitivement sombré en septembre 2012. Coût du fiasco: 102 millions de francs.

L'organisation Insieme a été dissoute le 31 mars de cette année et la majorité des collaboratrices et collaborateurs externes débauchée. Des mandats d'achats et des contrats d'emploi auraient été conclus «sous la main» dans le cadre du projet; une procédure pour soupçon de corruption est actuellement pendante au Ministère public. Le nouveau projet «Fiscal-IT» devrait coûter 85,2 millions de francs ...

Copinage et fièvre dépensière de fin d'année

Avant cette affaire déjà, la Commission de gestion du Conseil des Etats avait mis en garde contre le manque de transparence et le copinage dans son rapport de 2006. Reproche a été fait à certains offices de toujours collaborer avec les mêmes experts et de ne pas lancer d'appels d'offres pour les mandats concernés. Le conseiller aux Etats PLR Hans Hess avait exigé à l'époque que quelque chose soit entrepris.

Certes, les coûts afférents au recours à des experts externes ont

baissé entretemps à 250 millions de francs par année. Mais la «ceinture de lard autour du Palais fédéral», comme d'aucuns appellent sur le mode de la dérision le secteur du consulting, a encore fait la UNE l'an passé. Les mandats sont toujours attribués aux mêmes prestataires, a dénoncé la Handelszeitung qui les cite nommément: Brugger & Partner, Ecoconcept, Ecoplan, Prognos, Retex, Rütter & Partner et Infrac. Par ailleurs, les 250 millions de francs doivent être goûtés avec prudence: les honoraires des consultants externes seraient souvent simplement comptabilisés sous d'autres rubriques.

«Comme des algues sur la coque d'un bateau»

Et la frénésie dépensière de décembre, déjà critiquée dans le rapport de 2006, continue de sévir chaque année. Comme les crédits ne peuvent être reportés sur l'année suivante, avec le risque d'une coupe budgétaire s'ils ne sont pas complètement utilisés, on se dépêche d'attribuer des mandats en décembre. Concrètement: «15 services ont même comptabilisé des paiements pour des mandats qui n'ont débuté qu'en 2005 (au total, 39 mandats, paiements d'un montant de plus de 5 millions de francs).»

Il faut que cela cesse – telle est la mise en garde alors émise par les contrôleurs parlementaires avec de nombreuses autres recommandations au Conseil fédéral, dont la mise en œuvre serait «contrôlée ultérieurement».

Ce contrôle aurait dû avoir lieu en 2011. Mais dans le rapport de 2012, de nouveaux manquements sont dénoncés et un nouveau contrôle annoncé pour deux ans plus tard – en 2014 donc. Et la Handelszeitung de conclure que le volume des mandats confiés à des consultants extérieurs continue d'augmenter allègrement. Le magazine cite le président du PRL Philipp Müller: «Les consultants externes sont comme les algues qui adhèrent à la coque d'un bateau. Si on ne les enlève pas de temps en temps, elles finissent par ralentir la marche du bateau qui devient impossible à manœuvrer.»





Entretien avec le Professeur Martial Pasquier, directeur de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

Interview: Luc Python

Depuis quand l'Etat confie-t-il des tâches internes à des privés?

Ceci a toujours existé. Seulement, depuis les années 80, un courant important s'inspirant de la «Nouvelle Gestion Publique» a encouragé l'Etat à externaliser certaines tâches.

Dans le même temps, avec l'endettement des Etats, les parlements ont appliqué des règles strictes en matière budgétaire avec parfois l'interdiction d'engager de nouveaux employé-e-s. C'est ce qu'on appelait le «Personalstopp». L'Etat devant continuer à assumer ses tâches, l'administration a confié certaines d'entre elles à des entreprises privées sur la base de contrats de sous-traitance.

Quelle est la tendance actuelle?

Le mouvement s'est affaibli ces dernières années car les institutions politiques exigent des entreprises privées, pour les tâches confiées, le même niveau d'imputabilité (ou «accountability») que si ces tâches étaient effectuées par l'Etat. Cela rend ainsi l'outsourcing moins intéressant d'un point de vue financier car le coût de l'information et du contrôle n'est pas nul.

Le développement est-il le même en Europe?

C'est difficile à dire. Il faut voir que chez certains de nos voisins, l'Etat se pose plutôt la question de savoir quelles prestations il veut renoncer à offrir ...

Et dans le secteur privé, quelle est la tendance?

Il y a quelques années, il était aussi fréquent d'externaliser des tâches à l'étranger, aussi en matière administrative. Cela se fait encore, mais les entreprises font des études plus poussées avant de se lancer car les coûts de gestion et de contrôle des contrats d'outsourcing sont très importants, et surtout sous-estimés.

Quels sont les avantages de l'externalisation des tâches pour l'Etat?

C'est la possibilité de bénéficier de services à un coût financier généralement plus bas, le personnel n'étant pas soumis aux mêmes bases légales. Il y a aussi souvent un gain en flexibilité, et l'Etat n'a pas non plus à gérer les fluctuations – parfois importantes – du personnel dans certains domaines d'activité.

Dans certains autres cas, grâce à l'outsourcing, l'Etat peut bénéficier de compétences spécialisées qu'il ne possède pas, dans les métiers de l'informatique ou des nouvelles technologies par exemple.

Quels sont les dangers de l'outsourcing?

La prestation externalisée doit être simple et quantifiable. Sinon les coûts de coordination et de contrôle des tâches deviennent vite très importants pour l'Etat. Il est facile de contrôler le travail des employé-e-s de nettoyage, il est plus difficile de contrôler l'exécution de tâches complexes.

L'Etat doit aussi être attentif à ne pas devenir dépendant de l'entreprise qui assume l'exécution de la tâche et doit veiller à pouvoir récupérer, le cas échéant, le savoir-faire chez elle. C'est souvent un élément qui est négligé lors de la signature de contrats d'outsourcing, notamment en matière informatique.

En outre, si l'Etat doit assumer un service de continuité (police, surveillance continue, service d'urgence) avec des tâches complexes, le contrat élaboré est souvent lacunaire et peut se révéler coûteux en cas d'événements non prévus.

Avez-vous un exemple?

Par exemple, en cas de catastrophe naturelle, l'Etat peut mettre immédiatement à disposition tout le personnel dont il dispose, sans limitation de durée ni de coût. Une entreprise privée n'aura probablement pas la capacité de faire face à de tels événements imprévus, et son obligation d'intervention se limite au contrat qu'elle a signé.

Quelle est votre position par rapport à l'outsourcing de tâches internes?

Il ne faut pas limiter l'analyse de l'outsourcing à l'aspect financier. La nécessité de maintenir des compétences dans une organisation ou d'assurer en permanence un service de qualité doit aussi être prise en compte dans la décision. Par ailleurs, la gestion des contrats d'outsourcing génère des coûts qui sont souvent sous-estimés. Le problème de la confidentialité et de la protection des données est également un élément à ne pas négliger, ainsi que celui du respect de valeurs importantes propres au service public.