

**Collaborateurs externes de l'administration fédérale**  
**Annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à**  
**l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 10 avril 2014

---



---

## Condensé

*Le 27 janvier 2012, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une enquête sur l'emploi de collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale.*

*Comme le recours aux collaborateurs externes est une pratique connue mais opaque, cette enquête doit répondre aux questions suivantes :*

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

*La présente **annexe** expose les fondements de l'évaluation. Elle détaille les critères et la procédure d'évaluation et surtout les résultats obtenus, de manière plus exhaustive que le rapport. Ce dernier est principalement consacré à l'appréciation du thème traité. Cette annexe permet de mieux appréhender les tenants et aboutissants de l'évaluation conduite par le CPA et fournit au lecteur intéressé de plus amples informations sur le sujet.*

*Par contre, ce document ne comporte aucune donnée précise concernant les motifs ayant amené à procéder à l'évaluation; il ne présente pas non plus de conclusions, ces informations se trouvant uniquement dans le rapport.*

*Le **chapitre 1** présente la stratégie d'enquête. Après avoir précisé les questions d'évaluation et les critères d'appréciation, la procédure adoptée dans le cadre de l'évaluation est détaillée.*

*Les **chapitres 2 à 6** exposent les résultats des différentes procédures de collecte de données et de l'analyse des cas.*

- Le chapitre 2 décrit l'ampleur et les caractéristiques du recours aux collaborateurs externes.*
- Le chapitre 3 se focalise sur la mise en œuvre et le respect des bases légales liées aux collaborateurs externes.*
- Le chapitre 4 aborde les résultats relatifs à la transparence interne et externe.*
- Le chapitre 5 détaille les conditions de travail.*
- Le chapitre 6 présente les résultats relatifs à l'analyse de l'adéquation du recours aux collaborateurs externes.*

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Stratégie d'enquête</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Questions d'évaluation   | 5         |
| 1.2 Calendrier de l'évaluation   | 6         |
| 1.3 Procédure  | 6         |
| 1.3.1 Sélection des études de cas basée sur une analyse de données quantitatives | 6         |
| 1.3.2 Conduite des études de cas   | 8         |
| 1.3.2.1 Collecte de données auprès des unités administratives                    | 8         |
| 1.3.2.2 Contrôle de plausibilité   | 9         |
| 1.3.2.3 Sélection des contrats et des personnes à interroger                     | 10        |
| 1.3.2.4 Méthodes et hypothèses concernant les calculs                            | 11        |
| 1.4 Critères d'appréciation  | 14        |
| <b>2 Ampleur et caractéristiques du recours aux collaborateurs externes</b>      | <b>22</b> |
| 2.1 Ampleur  | 22        |
| 2.1.1 Par unité administrative   | 22        |
| 2.1.2 Synthèse   | 24        |
| 2.2 Coûts horaires   | 28        |
| 2.3 Domaines   | 29        |
| 2.3.1 Par unité administrative   | 29        |
| 2.3.2 Synthèse   | 45        |
| 2.4 Durée  | 46        |
| 2.4.1 Par unité administrative   | 46        |
| 2.4.2 Synthèse   | 49        |
| <b>3 Mise en œuvre des bases légales</b>   | <b>51</b> |
| 3.1 Relations contractuelles   | 51        |
| 3.1.1 Bases légales  | 51        |
| 3.1.2 Appréciation   | 53        |
| 3.2 Marchés publics  | 56        |
| 3.2.1 Bases légales  | 56        |
| 3.2.2 Appréciation   | 58        |
| 3.3 Assurances sociales  | 62        |
| 3.3.1 Bases légales  | 62        |
| 3.3.2 Appréciation   | 62        |
| 3.4 Contrôle de sécurité   | 64        |
| 3.4.1 Bases légales  | 64        |
| 3.4.2 Appréciation   | 64        |
| <b>4 Transparence</b>  | <b>68</b> |
| 4.1 Transparence interne   | 69        |
| 4.2 Transparence externe   | 71        |
| 4.2.1 Transparence inexistante pour la plupart des collaborateurs externes       | 75        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.2.2    | Transparence variable pour les collaborateurs externes de type<br>« personnel temporaire »                          | 76         |
| 4.2.3    | Faible transparence externe pour certains collaborateurs disposant<br>d'un contrat de travail avec la Confédération | 76         |
| 4.2.4    | Des collaborateurs externes non identifiables par les clients   | 77         |
| 4.2.5    | Offices GMEB et impact du nouveau modèle de gestion   | 77         |
| <b>5</b> | <b>Conditions de travail</b>  | <b>78</b>  |
| 5.1      | Conditions matérielles  | 79         |
| 5.1.1    | En matière de salaires  | 79         |
| 5.1.2    | Autres conditions   | 81         |
| 5.2      | Conduite  | 82         |
| 5.3      | Intégration   | 83         |
| <b>6</b> | <b>Adéquation</b>   | <b>84</b>  |
| 6.1      | Appréciation générale   | 84         |
| 6.2      | Dans l'informatique   | 85         |
| 6.2.1    | Synthèse des études de cas  | 85         |
| 6.2.2    | Appréciation  | 87         |
| 6.3      | Dans les autres domaines  | 89         |
| 6.3.1    | Synthèse des études de cas  | 89         |
| 6.3.2    | Appréciation  | 91         |
|          | <b>Liste des interlocuteurs</b>   | <b>93</b>  |
|          | <b>Abréviations</b>   | <b>98</b>  |
|          | <b>Annexe 1 : Choix des études de cas</b>   | <b>101</b> |
|          | <b>Annexe 2: Überblick über die externe Beratung in der Bundesverwaltung</b>  | <b>103</b> |
| A.1      | Angaben aus der Rechnungslegung des Bundes  | 104        |
| A.1.1    | Einleitung  | 104        |
| A.1.2    | Beratungsaufwand der Verwaltungseinheiten im Jahr 2011  | 105        |
| A.1.3    | Veränderung über die Zeit   | 110        |
| A.1.4    | Nutzen und Grenzen des Datenmaterials   | 114        |
| A.2      | Finanzielle Kennzahlen des Bundes (Rechnungen 2008–11)  | 115        |
| A.3      | Daten aus der Statistik Beschaffungszahlungen   | 117        |
| A.3.1    | Einleitung  | 117        |
| A.3.2    | Datenanalyse nach Verwaltungseinheit  | 119        |
| A.4      | Analyse weiterer Informationsquellen  | 120        |
|          | <b>Annexe 3 : Guides d'entretiens</b>   | <b>122</b> |
|          | <b>Etudes de cas</b>  | <b>131</b> |
|          | Etude de cas Office fédéral de la statistique   | 131        |
|          | Fallstudie Bundesamt für Gesundheit   | 131        |
|          | Fallstudie Bundesamt für Informatik und Telekommunikation   | 131        |
|          | Fallstudie Bundesamt für Strassen   | 131        |
|          | Fallstudie Bundesamt für Umwelt   | 131        |
|          | Fallstudie Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit   | 131        |

|   |            |
|---|------------|
| Fallstudie Führungsunterstützungsbasis      | 131        |
| Fallstudie Informatik Service Center EJPD   | 131        |
| Fallstudie Staatssekretariat für Wirtschaft | 131        |
| <b>Impressum</b>                            | <b>132</b> |

# Annexe au rapport

## 1 Stratégie d'enquête

### 1.1 Questions d'évaluation

Cette enquête doit répondre aux questions présentées dans le tableau 1, qui précise dans quels chapitres du rapport et de l'annexe au rapport elles sont traitées.

Tableau 1

#### Questions d'évaluation et structure du rapport

| Questions d'évaluations   | Chapitre du rapport | Chapitre de l'annexe au rapport |
|---|---------------------|---------------------------------|
| Quelle est l'ampleur du recours aux collaborateurs externes ?   | 2.1                 | 2                               |
| Comment juger le recours aux collaborateurs externes d'un point de vue légal ?  | 2.2                 | 3                               |
| La pratique de recours aux collaborateurs externes respecte-t-elle la légalisation en matière de contrats ?   | 2.2.1               | 3.1                             |
| Les procédures d'attribution des mandats concernant des collaborateurs externes respectent-elles les dispositions légales des marchés publics ?   | 2.2.2               | 3.2                             |
| Comment juger la pratique du recours aux collaborateurs externes du point de vue des assurances sociales ?  | 2.2.3               | 3.3                             |
| Comment juger des contrôles de sécurité et de la prise en considération des risques ?   | 2.2.4               | 3.4                             |
| Que penser de la transparence du recours aux collaborateurs externes ?  | 2.3                 | 4                               |
| Que penser de la transparence interne du recours aux collaborateurs externes ? La problématique des collaborateurs externes est-elle connue de l'unité administrative ? L'unité administrative a-t-elle élaboré une stratégie et des outils adéquats à la mesure de l'ampleur du phénomène ? Les collaborateurs externes sont-ils ainsi identifiables ? | 2.3.1               | 4.1                             |
| Que penser de la transparence externe du recours aux collaborateurs externes ? Le budget, le compte d'Etat, la statistique du personnel donnent-ils une image correcte de la situation du personnel dans l'administration fédérale ?  | 2.3.2               | 4.2                             |
| Comment peut-on apprécier les conditions de travail des collaborateurs externes par rapport aux collaborateurs internes exerçant des activités similaires ?   | 2.4                 | 5                               |
| Comment apprécier les conditions salariales des collaborateurs externes par rapport aux collaborateurs internes ?   | 2.4.1               | 5.1                             |
| Comment juger des différences en matière d'intégration des collaborateurs externes ?  |                     | 5.2                             |
| Comment juger des différences en matière de conduite des collaborateurs externes ?  | 2.4.2               | 5.3                             |
| Que penser de l'adéquation du recours aux collaborateurs externes ?   | 2.5                 | 6                               |

## 1.2 Calendrier de l'évaluation

Le tableau 2 présente les principales étapes de l'évaluation depuis le mandat donné par les Commissions de gestion des chambres fédérales (CdG), jusqu'à la présentation à la sous-commission compétente.

Tableau 2

### Calendrier de l'évaluation

| Période                   | Rapport  |
|---------------------------|--|
| Janvier 2012              | Mandat d'évaluation des CdG  |
| Mars 2012                 | Esquisse succincte du CPA présentée à la sous-commission compétente de la CdG-E  |
| Septembre 2012            | Analyse quantitative présentée par le CPA à la sous-commission compétence<br>Sélection des études de cas                           |
| Octobre 2012 à avril 2013 | Concept d'évaluation, méthodologie et analyse d'un cas pilote  |
| Mai à octobre 2013        | Conduite des huit autres études de cas et mise en consultation des rapports d'analyse auprès des unités administratives concernées |
| Novembre à janvier 2014   | Analyse et rédaction du rapport d'évaluation   |
| Février à avril 2014      | Mise en consultation du rapport auprès des départements, correction et traduction  |
| Avril 2014                | Présentation du rapport à la sous-commission compétente  |

## 1.3 Procédure

Suite au mandat reçu en janvier 2012, le CPA a présenté une esquisse de projet succincte à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E lors de sa séance du 29 mars 2012. A cette occasion, la sous-commission a exprimé le souhait d'obtenir une vision générale du recours aux *experts* externes afin de bien contextualiser la problématique des *collaborateurs* externes. La sous-commission a en outre validé la proposition du CPA de procéder en deux étapes, à savoir de réaliser d'abord une analyse de données quantitatives de manière à pouvoir déterminer une procédure d'évaluation (1.3.1), puis de procéder à des analyses de cas (1.3.2).

### 1.3.1 Sélection des études de cas basée sur une analyse de données quantitatives

Le CPA a analysé pour l'ensemble des unités administratives plusieurs indicateurs et sources de données (annexe 1) dans le but d'identifier les unités de l'administration présentant le potentiel le plus élevé quant à la présence de collaborateurs externes. Il s'agit :

- des données issues du compte d'Etat, c'est-à-dire de la comptabilité fédérale, élaborée par l'Administration fédérales des finances (AFF). Le compte d'Etat



présente notamment les charges de conseil pour chaque unité de l'administration.

- des indicateurs financiers sur les propres charges de la Confédération dans les domaines du personnel, des prestations de conseil et des infrastructures, réalisés par l'AFF.
- de la statistique sur les paiements effectués en matière d'acquisitions réalisée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)<sup>1</sup>. Cette statistique recense sur une année l'ensemble des paiements effectués par les différentes unités de l'administration. Elle permet d'identifier, notamment dans les catégories relatives aux charges de conseil, les différents fournisseurs de prestations.
- des listes téléphoniques et d'adresses de messagerie de l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications (OFIT) qui fournissent des renseignements sur la présence de collaborateurs externes, pour autant que les unités de l'administration les identifient et les répertorient comme tels.

Le CPA a présenté à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E lors de sa séance du 27 septembre 2012, les résultats de l'analyse quantitative. Sur cette base, la sous-commission a décidé du choix des unités de l'administration à analyser.

Les unités suivantes ont été choisies comme cas d'étude :

- Base d'aide au commandement (BAC), Département fédéral de la défense de la population et des sports (DDPS)
- Centre de services informatiques (CSI), Département fédérale de justice et police (DFJP)
- Direction du développement et de la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
- Office fédéral des routes (OFROU), Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
- Office fédéral de l'environnement (OFEV), DETEC
- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), Département fédéral des finances (DFF)
- Office fédéral de la santé publique (OFSP), Département fédéral de l'intérieur (DFI)
- Office fédéral de la statistique (OFS), DFI
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR)

<sup>1</sup> Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes du 30.10.2013

## **1.3.2 Conduite des études de cas**

Une première étude de cas pilote a été menée auprès de l'OFSP de mars à mai 2013. Cette analyse de cas pilote avait pour objectif de tester la stratégie d'enquête et l'adéquation des instruments de collecte d'information. Les huit autres études de cas ont été menées de mai à octobre 2013.

Chaque étude de cas a fait l'objet d'un rapport qui a été mis à disposition de l'office concerné, de son département ainsi que des membres de la CdG-E. Ces études de cas ne sont pas publiées pour des raisons de confidentialité (mention de contrats par exemple).

Les études de cas ont été conduites de la manière suivante. Des données relatives aux contrats en vigueur en 2012 ont été demandées à chaque unité administrative (1.3.2.1). Suite à un contrôle de plausibilité (1.3.2.2), le CPA a sélectionné certaines relations contractuelles susceptibles de concerner des collaborateurs externes ainsi que les personnes à interroger (1.3.3.3). Enfin, de manière à disposer de données comparables entre les unités, les calculs opérés et les hypothèses formulées sont décrites (1.3.2.4).

### **1.3.2.1 Collecte de données auprès des unités administratives**

Dans un premier temps, des données ont été récoltées dans chaque unité administrative sélectionnée. Les offices devaient fournir différentes informations relatives aux relations contractuelles avec les collaborateurs externes. Les principales difficultés furent, pour plusieurs unités, de les identifier ainsi que de collecter les différentes informations demandées.

En effet, plusieurs offices n'ont pas pu distinguer les contrats relatifs à des collaborateurs externes sur la base des informations à leur disposition. Dans ces cas, le CPA a établi avec l'office une procédure permettant d'identifier, avec la plus grande probabilité, les contrats relatifs à des collaborateurs externes. De manière à s'assurer de l'adéquation de la procédure, la présence de collaborateurs externes a été contrôlée par le biais d'une analyse de contrats complémentaire dont le choix a été mené aléatoirement.

En outre, il s'est avéré que certaines informations n'étaient pas centralisées, n'étaient pas disponibles sous forme électronique ou n'étaient pas disponibles dans l'office. Dans ce cas, le CPA a limité ses exigences aux données clés, nécessaires à une appréciation de l'importance des collaborateurs externes (paiements 2012, volume des contrats, nombre de personnes impliquées). Dans ces cas, la collecte de données impliquant un travail manuel important n'a été réalisée que pour la sélection de contrats analysés plus en détail.

*Cette situation explique la précision différenciée des études de cas et des données récoltées.*

Cette phase a été accompagnée par un entretien avec la direction de l'office et différents échanges téléphoniques.

### 1.3.2.2 **Contrôle de plausibilité**

Les informations reçues de l'office, et notamment la liste des contrats ainsi que des collaborateurs externes concernés, ont été contrôlées sous l'angle de la plausibilité. Il s'agissait de savoir si les données transmises étaient cohérentes avec les autres sources de données dont disposait le CPA.

Pour ce faire, dans le cadre d'un travail préparatoire, il a été identifié sur la liste des créiteurs (statistiques des paiements de 2009 à 2012) de chaque unité administrative : a) toutes les entreprises susceptibles de faire de la location de service, b) toutes les entreprises susceptibles de correspondre à des raisons individuelles et les indépendants, c) toutes les entreprises auxquelles sont effectués des paiements avec régularité (de 2009 à 2012) et d) les entreprises (et leur domaine d'activités) à qui des paiements importants ont été effectués (plus de 100 000 en 2012).

Tous les collaborateurs externes figurant comme tels dans les listes téléphoniques et disposant d'un numéro de personnel en tant que tel dans les listes de messagerie électroniques ont été répertoriés.

#### *Contrôle des données fournies par l'office*

L'étude de plausibilité s'est ensuite fondée sur les étapes suivantes.

Tout d'abord, il s'agissait de vérifier si les données fournies étaient complètes et cohérentes (montant des paiements plus petit ou égal au plafond du contrat, date de début du contrat antérieur à celle de fin du contrat, procédure d'acquisition menée par rapport au montant du contrat). Lorsque les données n'étaient pas complètes ou que leur cohérence n'était pas assurée, la cause a été éclaircie auprès de l'unité.

Puis, les données reçues de l'office ont été comparées à celles de la statistique des paiements de l'OFCL. Il s'agissait de vérifier : a) si les entreprises figurant sur la liste de l'office étaient également présentes dans celle des paiements 2012 et pour des montants similaires et b) si les entreprises actives dans le domaine de la location de services et le placement de personnel selon la liste de l'OFCL figuraient aussi dans la liste de l'unité administrative. En cas de différences, des explications ont été demandées à l'unité.

Les données relatives aux collaborateurs externes fournies dans la liste de l'office ont ensuite été comparées avec les données issues des registres téléphoniques et email de la Confédération. Ici, aussi en cas de différences, des renseignements complémentaires ont été acquis auprès de l'unité.

Les données de l'unité relatives aux bénéficiaires d'honoraires ont été contrôlées par rapport aux listes fournies par l'OFPER et l'entreprise mandatée pour la gestion de ces salaires (BDO).

Enfin, en cas de doute sur la qualité des données ou si les données fournies faisaient état d'un très faible nombre de collaborateurs externes, le CPA a demandé et analysé la liste de tous les créiteurs 2012 et les montants des paiements qui leur avaient été effectués. A partir de cette liste, et sur demande du CPA, l'unité a remis une copie de tous les contrats relatifs aux personnes privées à qui un paiement avait été effectué et de tous les contrats relatifs aux autres entreprises dont l'activité et le montant du paiement laissaient planer un doute sur la présence de collaborateurs externes.

### *Contrôle des contrats*

L'étude de plausibilité a aussi concerné les contrats. A ce niveau, elle s'est opérée en quatre étapes.

Premièrement, il s'agissait de vérifier si l'objet du contrat, qui n'avait pas été indiqué par l'unité administrative comme étant relatif à des collaborateurs externes, faisait douter de la nature réelle de la relation de travail (présence d'une mention évoquant par exemple une fonction spécifique, ou une tâche typique effectuée par des internes). En cas de doute, des contrats ont été demandés.

Deuxièmement, l'analyse de la durée du contrat, le fait que les externes disposaient d'une place de travail dans l'unité ou le domaine d'activité de l'entreprise ont permis d'opérer la distinction.

Troisièmement, le CPA a mené une séance de travail avec le Professeur Geiser de l'Université de St-Gall. A cette occasion, plusieurs contrats que le CPA avait de la peine à catégoriser (pseudo-mandat ou mandat proprement dit) ont été analysés. Dans plusieurs cas, les doutes ont été levés.

Quatrièmement, lorsque les étapes précédentes n'ont pas permis de classer le contrat, des contacts ont été pris avec l'unité administrative et les personnes responsables afin d'établir avec la meilleure précision possible la nature de la relation de subordination.

Par conséquent, le nombre de contrats examinés dépendait d'une part, de la qualité du monitoring conduit par l'office et du volume de contrats et, d'autre part, du nombre et de la nature des différences constatées lors des premières étapes de l'étude de plausibilité.

Cette étude de plausibilité a conduit dans plusieurs cas l'unité administrative à adapter et à compléter les données fournies. Cela a aussi fait l'objet de plusieurs échanges entre l'unité et le CPA.

### **1.3.2.3 Sélection des contrats et des personnes à interroger**

Sur la base des données fournies et des résultats de l'étude de plausibilité, le CPA a procédé à une sélection de contrats et de personnes à interroger pour la suite de l'évaluation et de la conduite des études de cas.

Les contrats et les personnes retenues pour les entretiens ont été choisis de manière itérative et de manière à prendre en considération :

- le poids respectif des contrats dans le domaine informatique ou non ;
- le poids respectif des contrats de location de services et des autres contrats ;
- les contrats avec la plus longue durée ;
- les contrats concernant des entreprises auxquelles ont été effectués les paiements 2012 les plus élevés ;
- les contrats concernant des entreprises auxquelles des paiements d'un montant comparable sont effectués sur plusieurs années ;
- Les contrats faisant mention du plus grand nombre de collaborateurs externes ;
- Les contrats faisant état respectivement de tarifs horaires bas, moyens et élevé.

Sur la base de ces différents critères, il a été demandé quelques dizaines de contrats à l'unité administrative et il a été organisé des entretiens avec environ trois collaborateurs externes (issus de contrats différents) et quatre à six responsables. Par responsable, il est question des personnes étant à l'origine de l'engagement du collaborateur externe et chargées de sa conduite.

Les entretiens ont été menés sur la base de l'analyse des contrats et selon un guide d'entretien identique pour chacun des études de cas (annexe 3).

Au total, sur la base de données concernant plus de 900 contrats, c'est près de 400 contrats qui ont été analysés en détail. 118 personnes ont été interrogées, dont 8 dans le cadre des entretiens exploratoires, 27 collaborateurs externes et 83 personnes dans les offices (dont 35 représentants de la direction, des services juridiques et des acquisitions et 48 chefs de section ou collaborateurs responsables de l'engagement et de la conduite directe de collaborateurs externes) (tableau 3).

*Tableau 3*

### **Nombre d'entretiens et de contrats analysés**

|               | Avec des personnes responsables (chef de section) | Avec des collaborateurs externes | Avec la direction, des juristes ou des responsables des services des acquisitions | Nombre de contrats sur lesquels des données ont été obtenues | Contrats analysés dans le détail |
|---------------|---|----------------------------------|---|--|----------------------------------|
| BAC           | 6   | 3                                | 4   | 152  | 40                               |
| CSI-DFJP      | 6   | 3                                | 3   | 98   | 89                               |
| DDC           | 6   | 3                                | 11  | 39   | 28                               |
| OFEV          | 5   | 4                                | 2   | 43   | 18                               |
| OFIT          | 6   | 3                                | 4   | 390  | 50                               |
| OFROU         | 5   | 3                                | 3   | 41   | 29                               |
| OFS           | 5   | 3                                | 2   | 110  | 30                               |
| OFSP          | 4   | 3                                | 2   | 37   | 20                               |
| SECO          | 5   | 2                                | 4   | 23   | 80                               |
| <b>Totaux</b> | <b>48</b>   | <b>27</b>                        | <b>35</b>   | <b>933</b>   | <b>384</b>                       |

#### **1.3.2.4 Méthodes et hypothèses concernant les calculs**

Um ein besseres Bild über das Ausmass der externen Mitarbeitenden (EMA) zu bekommen und um Vergleiche zwischen Ämtern herstellen zu können, hat die PVK statistische Auswertungen zu Ausgaben, Stundenansätzen und Laufzeiten der Verträge vorgenommen. Die einzelnen Berechnungen beruhen auf Angaben der Staatsrechnung und auf Daten, welche von den evaluierten Ämtern zur Verfügung gestellt wurden. Die Ergebnisse stellen eine Tendenz dar und sie sollen in erster Linie dazu dienen, ein Gesamtbild über das jeweilige Amt zu erhalten.

### *Kosten interne Mitarbeitende (Stundenansätze und VZÄ)*

Die Ausgaben der Ämter für interne Mitarbeitende 2012 stammen aus der Staatsrechnung 2012 (Bände A und B). Die Angaben über Vollzeitäquivalente (VZÄ) stammen aus der Zusatzdokumentation der Staatsrechnung zum Personal 2012. Mit der folgenden Formel wurden für jedes Amt die durchschnittlichen Stundenlöhne für interne Mitarbeitende berechnet:

$$\text{Durchschnittlicher Stundenlohn im Amt} = \text{Personalaufwand 2012} / 1700h / \text{VZÄ}$$

$$\text{Durchschnittlicher Stundenlohn} = \text{Personalaufwand 2012} / 1700h / \text{VZÄ}$$

Gemäss der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung entspricht die Zahl 1700 den Netto-Jahresarbeitsstunden im Jahr 2012. Im so berechneten durchschnittlichen Stundenlohn ist jeweils jede Lohnstufe vertreten. Es handelt sich folglich um den Durchschnitt aller im Amt festangestellten Personen.

### *Kosten externe Mitarbeitende (Stundenansätze und VZÄ)*

Die Angaben zu externen Mitarbeitenden oder externen Mandaten, bei denen es sich evtl. um EMA handelt, wurden von den Ämtern auf Excel-Listen verlangt. Zusätzlich wurden Verträge von Personen angefordert, welche als EMA identifiziert wurden. Die PVK hat gemeinsam mit dem Amt und mit Hilfe der Gespräche diejenigen Mitarbeitenden identifiziert, welche der Definition von EMA entsprechen.

Die Stundenansätze für EMA wurden in vielen der untersuchten Ämter zur Verfügung gestellt. Für das BFS und die DEZA standen keine Stundenansätze zur Verfügung. Die Stundenansätze wurden nach den Zahlungen 2012 für EMA gewichtet, damit die grösseren Verträge mehr an Bedeutung gewinnen. Die Gewichtung führt dazu, dass Stundenansätze von grossen Verträgen mehr Gewicht erhalten als diejenigen, bei welchen nur wenig bezahlt wurde. Die durchschnittlichen Stundenansätze konnten pro Bereich, Beschaffungsart und Funktion berechnet werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Quellen sind die durchschnittlichen Stundenansätze der internen und externen Mitarbeitenden nicht als absolut anzusehen. Sie schaffen eine Grössenordnung der Relation und ermöglichen damit eine Grundlage, um Kosten und Wirtschaftlichkeit der EMA zu beurteilen. Bei den internen und externen Mitarbeitenden sind die Arbeitsplatzkosten und die administrativen Kosten zur Beschaffung der Arbeitskräfte nicht berücksichtigt.

Mit Hilfe der Stundenansätze konnten zusätzlich die VZÄ pro Amt berechnet werden. Diese Angaben haben das Bild über das Ausmass der Verwendung von EMA entscheidend verbessert. Aufgrund der Angaben über Stundenansätze und Ausgaben im Jahr 2012 konnten Rückschlüsse auf das Volumen und die VZÄ gemacht werden. Die entsprechende Formel zum Berechnen der VZÄ wurde bei allen Ämtern verwendet.

Auf die gleiche Weise konnten die VZÄ pro Bereich, Vertragsart oder Funktion berechnet werden, indem die jeweiligen Ausgaben und der jeweilige gewichtete Stundenansatz eingesetzt wurden.

### *Durée moyenne pondérée*

Le calcul de la durée moyenne pondère la durée des mandats par leur volume. Ainsi, un contrat d'un gros volume mais de courte durée a plus de poids dans la moyenne qu'un mandat de longue durée mais de petit volume. Cela permet de donner plus de poids aux contrats impliquant une grande quantité de collaborateurs externes. Mais,

cela donne aussi plus de poids aux contrats dont les tarifs horaires sont élevés. La durée moyenne pondérée apparaît cependant comme le meilleur indicateur car les tarifs élevés ou bas ne sont pas liés à la durée du contrat.

## 1.4 Critères d'appréciation

Tableau 4

### Questions, critères d'appréciation, échelles et indicateurs

| <i>Comment juger le recours aux collaborateurs externes d'un point de vue légal ?</i> |  |   |
|---|--|---|
| Critères  | Echelles   | Indicateurs   |
| Espèce de contrat   | <p>Bon : la forme du contrat (contrat de mandat, contrat de location de service) reflète la relation de travail effective (plus de 75 % des collaborateurs externes).</p> <p>Moyen : la forme des contrats ne reflète qu'en partie la relation de travail effective (entre 50 % et 75 % des collaborateurs externes).</p> <p>Faible : des contrats de location de services ne sont pas désignés en tant que tels. La forme du contrat ne reflète pas l'activité exercée (moins de 50 % des collaborateurs externes).</p> | <p>– Nombre de collaborateurs externes disposant d'un contrat de location de service/nombre de collaborateurs externes total.</p> |
| Marchés publics   | <p>Bon : les procédures d'acquisition sont conformes à la LMP et à l'OMP dans plus de 75 % des cas (+ de 75 % des contrats suivent une procédure adaptée).</p> <p>Moyen : les procédures d'acquisition reflètent en partie les dispositions légales (entre 50 et 75 % des cas).</p> <p>Faible : les procédures de gré à gré sont surreprésentées par rapport aux autres procédures (motifs inadéquats, ou motifs surreprésentés par rapport à la notion d'exception) (plus de 50% des procédures sont de gré à gré).</p> | <p>– En dessus de 230 000 francs : mise au concours</p> <p>– Entre 150 000 et 230 000 francs : invitation à soumissionner</p>     |



| Critères   | Echelles   | Indicateurs   |
|--|--|---|
| Assurances sociales  | <p><i>Adéquat</i> : processus standard de contrôle et de demande d'information auprès des caisses de compensation. Règlement par l'intermédiaire d'une agence de location de services (contrat cadre).</p> <p><i>Inadéquat</i> : absence de processus de contrôle du statut d'indépendants.</p> <p><i>Pas appréciable</i></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Processus clair mis en œuvre</li> <li>– Politique « zéro indépendant » =&gt; plus confronté au problème</li> <li>– Bénéficiaires d'honoraires traités de manière systématique</li> </ul>   |
| Contrôle de sécurité relatif aux personnes et mesures complémentaires en matière de sécurité | <p><u>Contrôle de sécurité</u></p> <p><i>Adéquat</i> : les contrôles de sécurité sont menés conformément aux prescriptions légales.</p> <p><i>Inadéquat</i> : les contrôles de sécurité ne sont pas menés conformément aux prescriptions légales.</p> <p><i>Pas appréciable</i> : préciser.</p> <p><u>Mesures complémentaire de gestion du risque</u></p> <p><i>Risque géré</i> : l'office occupe des collaborateurs externes qui ont accès à des informations confidentielles, voire secrètes, mais des procédures et des instruments d'appréciation du risque et de suivi des collaborateurs ont été mis en place de manière adaptée.</p> <p><i>Risque non géré</i> : l'office occupe des collaborateurs externes qui ont accès à des informations confidentielles, voire secrètes, mais n'a pas mis en place de procédures et d'outils adaptés.</p> <p><i>Risque non appréciable</i> : les informations à disposition ne permettent pas de savoir si les collaborateurs externes ont accès à des informations risquées et / ou si l'office a mis en place des procédures et outils adaptés.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Accès à des informations confidentielles ou secrètes</li> <li>– Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes</li> <li>– Ordonnance propre à chaque département en la matière</li> </ul><br><ul style="list-style-type: none"> <li>– Présence d'une réflexion en matière de risque, indépendamment du fait que des contrôles soient imposés ou non par l'ordonnance du département ;</li> <li>– Procédure et instruments mis en œuvre en termes de maîtrise du risque (accès limité à l'information) ;</li> <li>– Contrôle de sécurité, extrait du casier judiciaire, encadrement : équipe toujours mixte, responsable interne.</li> </ul> |

*Que penser de de la transparence du recours aux collaborateurs externes ?*

| Critères             | Echelles  | Indicateurs  |
|----------------------|---|--|
| Transparence interne | <p><i>Bonne</i> : la problématique des collaborateurs externes est connue. Compte tenu de l'importance en volume des collaborateurs externes pour l'office (plus de 5% des dépenses totales relatives aux collaborateurs internes et externes), celui-ci a élaboré une stratégie et des outils spécifiques. Les collaborateurs externes sont ainsi identifiables.</p> <p><i>Moyenne</i> : Compte tenu de l'importance en volume des collaborateurs externe pour l'office (plus de 5%), la problématique est connue mais la réflexion et la stratégie ne concernent qu'une partie des collaborateurs externes. Il n'est dès lors possible d'en identifier qu'une fraction.</p> <p><i>Faible</i> : Compte tenu de l'importance en volume des collaborateurs externes pour l'office (plus de 5%), la problématique des collaborateurs externes n'est pas connue et/ ou, la plupart des collaborateurs ne sont pas identifiables.</p> | <p>Remarque : la transparence interne est appréciée de manière plus critique selon la présence plus ou moins importante de collaborateurs externes dans l'office.</p> <p>Critères principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Présence d'une réflexion en matière de collaborateur externe (connaissance de la problématique) (quel que soit le volume) ;</li> <li>– Système de gestion et de suivi des contrats (informatique/papier, vue d'ensemble, information à disposition) permet d'identifier aisément les collaborateurs externes parmi les différents contrats.</li> </ul> <p>Suivant le volume (plus de 5%), la stratégie et les outils sont de plus en plus élaborés : stratégie explicite, élaboration d'instructions, de directives, distinction claire entre contrats de location de services et contrats de mandats.</p> |
|                      | <p><i>Bonne</i> : le nombre et les dépenses en matière de collaborateurs externes sont indentifiables dans le compte d'Etat ou la documentation complémentaire (relatives au personnel notamment).</p> <p><i>Moyenne</i> : au moins ¼ des collaborateurs externes est intégré dans les coûts du personnel.</p> <p><i>Faible</i> : le nombre ou les dépenses en matière de collaborateurs externes ne sont pas connus pour au moins ¾ des cas.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Présence de rubrique ou de commentaire dans le compte d'Etat</li> <li>– Mention dans la documentation complémentaire au compte d'Etat</li> </ul>  |

*Comment peut-on apprécier les conditions de travail des collaborateurs externes par rapport aux collaborateurs internes exerçant des activités similaires ?*

| Critères               | Echelles  | Indicateurs  |
|------------------------|---|--|
| Conditions matérielles | <p><i>Descriptif. Appréciation si possible</i></p> <p><i>Justifié</i> : les différences entre collaborateurs internes et externes répondent à des besoins différents (sécurité, accès aux informations, équipements) ou à des situations/contraintes différentes (salaires perçus, âge, expérience).</p> <p><i>Injustifié</i> : les différences entre collaborateurs internes et externes ne reposent sur aucun critère objectif.</p> <p><i>Pas appréciable</i></p> | <p>– Nature et raisons des différences entre interne et externes (en matière de salaires « perçus », en matière d'équipements, de lieu de travail, considération des collaborateurs externes quant à l'attrait d'être engagés à l'interne)</p> |
| Conduite               | <p><i>Descriptif. Appréciation si possible</i></p> <p><i>Justifié</i> : les différences en matière de conduite se justifient par des exigences différentes, des risques différents.</p> <p><i>Injustifié</i> : les différences entre collaborateurs internes et externes ne reposent sur aucun critère objectif.</p> <p><i>Pas appréciable</i></p>  | <p>– <i>Nature et raison des différences entre collaborateurs internes et externes</i></p>   |
| Intégration            | <p><i>Descriptif. Appréciation si possible</i></p> <p><i>Justifié</i> : les différences en matière de conduite se justifient par des exigences différentes, des risques différents.</p> <p><i>Injustifié</i> : les différences entre collaborateurs internes et externes ne reposent sur aucun critère objectif.</p> <p><i>Pas appréciable</i></p>  | <p>– <i>Nature et raison des différences entre collaborateurs internes et externes</i></p>   |

*Que penser de l'adéquation du recours aux collaborateurs externes ?*

| Critères          | Echelles  | Indicateurs   |
|-------------------|---|---|
| Coûts             | <p>Par activité</p> <p><i>Elevés</i> : coûts externes représentent plus de 130 % coûts internes.</p> <p><i>Comparables</i> : coûts externes entre 80 % et 120 % des coûts internes.</p> <p><i>Avantageux</i> : coûts externes inférieurs à 80 % des coûts internes.</p> | <p>– Différence des coûts entre collaborateurs externes et internes. Dans cette appréciation, la présence de coûts particuliers doit être prise en compte. Exemple : place de travail qui n'est pas à charge de l'office, coûts d'acquisition très différents si recrutement ou conclusion d'un mandat.</p> <p>L'appréciation doit aussi prendre en considération le fait que le coût horaire moyen de l'office est plus ou moins comparable dans ce cas de figure (la moyenne de l'office est souvent adaptée pour la comparaison des collaborateurs scientifiques, mais s'avère être moins adaptées pour des postes moins qualifiés ou pour des postes faisant appel à des compétences extrêmement pointues).</p> |
| Volume (activité) | <p>Par activité</p> <p><i>Important</i> : l'activité requiert l'implication de plus de 2 collaborateurs externes (FTE).</p> <p><i>Modéré</i> : l'activité requiert l'implication de ½ à 2 collaborateurs externes (FTE).</p> <p><i>Faible</i> : &lt; ½ FTE</p>          |   |

| Critères            | Echelles  | Indicateurs   |
|---------------------|---|---|
| Poids dans l'office | <p>Par activité</p> <p><i>Important</i> : le coût des collaborateurs externes dans l'activité concernée représente plus de 2 % des charges de personnel.</p> <p><i>Modéré</i> : le coût des collaborateurs externes dans l'activité concernée se situent entre 1 et 2 % des charges de personnel.</p> <p><i>Faible</i> : le coût des collaborateurs externes dans l'activité concernée représente moins de 1 % des charges de personnel.</p>  | <p>– Charges des collaborateurs externes dans l'activité concernée / charges des collaborateurs externes et internes</p>  |
|                     | <p>Par activité</p> <p><i>Standard</i> : cette compétence est disponible sur le marché du travail au niveau des salaires offerts par le Confédération (ex. : «Javadéveloppeur », collaborateurs scientifiques).</p> <p><i>Compétences très pointues/spécialisées</i> : il n'existe sur le marché du travail que très peu de personnes/entreprises disposant de cette compétence (risque de dépendance) (IT Crack, Expert).</p> <p><i>Recrutement interne pas possible</i> : il n'est pas possible d'engager cette compétence (que celle-ci soit standard ou pointue) aux conditions (notamment salariales) de la Confédération (ex. : «SAPdéveloppeur »).</p> | <p>– Profil du collaborateur, nature de l'activité, niveau d'expertise</p> <p>– Marché de l'emploi très compétitif</p> <p>– Niveau des salaires sur le marché</p> |

| Critères        | Echelles   | Indicateurs  |
|-----------------|--|--|
| Type de besoins | <p>Par activité</p> <p><i>Régulier</i> : le besoin est constant ou régulier, donc prévisible par l'office.</p> <p><i>Pic d'activité</i> : l'office doit faire face à un volume d'activité ou à une compétence de manière ponctuelle et non prévisible.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Constance de l'activité</i></li> <li>– <i>Activité périodique (non constante mais intervalle régulier)</i></li> <li>– <i>Volume de cette activité</i></li> </ul> <p><i>Remarques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Part de l'activité variable</i></li> <li>– <i>Si l'activité d'un office est de fournir des prestations de développement informatique, tout nouveau projet ne peut pas être considéré comme un pic d'activité.</i></li> <li>– <i>Si un office remplit une activité trois mois par année, toutes les années, celle-ci est régulière et prévisible.</i></li> </ul> |

L'appréciation de l'adéquation peut être résumée de la manière suivante (tableau 5).

En principe, l'engagement de collaborateurs externes pour répondre à des pics d'activité est adéquat. Cela n'a en effet aucun sens de développer des compétences en interne pour y recourir que de manière ponctuelle voire unique.

Par contre, lorsque ce besoin s'exprime à intervalle régulier (un pic régulier), il est prévisible et peut davantage être géré. Dans ce cas, le différentiel des coûts entre collaborateur interne et externe n'est plus économiquement justifié. Deux types de besoins ont été définis : les besoins réguliers (constant ou à intervalle régulier) et les besoins irréguliers (unique, à intervalle irrégulier, imprévisible). Par ailleurs, le type de compétences jouent aussi un rôle. En effet, l'office a intérêt pour des questions de risque de maîtriser les compétences spécialisées, dont l'office est dépendant pour la livraison courante de ses prestations. Les compétences plus standard et souvent disponibles aisément sur le marché du travail pourraient être externalisées pour autant que leur coût soit meilleur marché et qu'elles ne présentent pas de risque particulier (accès aux informations par exemple).

La question essentielle est donc de pouvoir différencier les collaborateurs engagés pour répondre à un surcroît d'activité ou apporter temporairement des compétences spécialisées des collaborateurs exécutant des tâches de plus longue durée ou régulière.

Tableau 5

#### Appréciation de l'adéquation du recours aux collaborateurs externes

| Comment juger de l'adéquation du recours aux collaborateurs externe ? |                      | Type de besoins   |                                   |
|---|----------------------|---|-----------------------------------|
|   |                      | Besoin régulier   | Besoin irrégulier (ponctuel, pic) |
| Type de compétences   | Compétences standard | <p><i>En principe inadéquat</i> : surtout lorsque le volume est modéré à élevé et que le coût est important.</p> <p><i>Partiellement adéquat</i> : cette compétence est difficilement maîtrisable en interne étant donné la situation du marché du travail et les conditions de la Confédération.</p> <p><i>Adéquat</i> : le coût des collaborateurs externes est avantageux.</p>                 | <i>Adéquat</i>                    |
|   | Compétences pointues | <p><i>En principe inadéquat</i> : cette compétence pointue et régulière devrait être maîtrisée en interne du point de vue de la dépendance.</p> <p><i>Partiellement adéquat</i> : cette compétence est difficilement maîtrisable en interne étant donné la situation du marché du travail et les conditions de la Confédération.</p> <p><i>Partiellement adéquat</i> si le volume est faible.</p> | <i>Adéquat</i>                    |

## 2 **Ampleur et caractéristiques du recours aux collaborateurs externes**

Ce chapitre donne une image du recours aux collaborateurs externes dans les neuf unités administratives étudiées. La première section (2.2.1) présente l'ampleur du phénomène en proportion des dépenses de personnel ainsi qu'en proportion de l'ensemble du personnel employé (en équivalents plein temps). La deuxième section (2.2.2) montre que le domaine informatique cumule une grande part des dépenses relatives aux collaborateurs externes. La dernière section donne un aperçu de la durée de contrats relatifs aux collaborateurs externes.

### 2.1 **Ampleur**

#### 2.1.1 **Par unité administrative**

Les unités sont présentées ci-dessous dans l'ordre décroissant de la part des collaborateurs externes dans le total des dépenses de personnel en 2012.

##### **CSI-DFJP**

En 2012, le CSI-DFJP comptait 203 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 196 équivalents plein temps. L'office consacrait 33 millions de francs à la rétribution des collaborateurs internes et 15,5 millions de francs à celle des collaborateurs externes, ce qui représentait près de **32 % des dépenses de personnel totales**.

##### **OFIT**

En 2012, l'OFIT comptait 1 056 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 1 003 équivalents plein temps. Les dépenses de personnel se montaient à respectivement 164 millions pour les collaborateurs internes et à 58 millions pour les collaborateurs externes (environ 220 équivalents plein temps), ce qui représente **26 % des dépenses totales de personnel**.

##### **BAC**

En 2012, la BAC comptait 756 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 551 équivalents plein temps. L'unité consacrait 121 millions de francs à la rétribution des collaborateurs internes et 28 millions de francs à celle des collaborateurs externes, ce qui représentait **19 % des dépenses totales de personnel**.

##### **OFS**

En 2012, l'OFS comptait 671 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 571 équivalents plein temps. L'office consacrait 88,1 millions de francs à la rétribution des collaborateurs internes et près de 11,6 millions de francs à celle des collaborateurs externes, ce qui représentait près de **12 % des dépenses totales de personnel**.

En plus des dépenses consacrées aux collaborateurs externes, l'OFS a eu recours à des mandats externes pour 23 millions de francs en 2013, dont 13 millions consacrés aux quatre principaux instituts de sondage.



## **OFROU**

L'OFROU est un office GMEB depuis 2007. En 2012, il comptait 481 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 458 équivalents plein temps. Durant cette année, il a consacré 77 millions de francs à la rétribution des collaborateurs internes et 9 millions à celle des collaborateurs externes, ce qui représente **10 % des dépenses totales de personnel**.

## **OFSP**

En 2012, l'OFSP comptait 571 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 476 équivalents plein temps. L'office consacrait près de 80 millions à la rétribution des collaborateurs internes et plus de 4 millions à celle des collaborateurs externes, ce qui représentait plus de **5 % des dépenses totales de personnel**.

## **DDC**

En 2012, la DDC comptait 551 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 496 équivalents plein temps. Les dépenses de personnel se montaient à 125 millions de francs (y compris près de 23 millions concernant le Corps suisse d'aide humanitaire qui sont enregistrés dans des dépenses de biens et services) sur un total de dépenses de près de 1,8 milliards de francs. La plus grande partie de ces moyens ont été utilisés pour des collaborateurs internes (122,5 millions de francs). La DDC a dépensé au moins 2,4 millions de francs pour des collaborateurs externes, engagés sur la base de contrats de mandat, ce qui représente moins de **2 % des dépenses totales de personnel**.

Le recours à des externes est d'une grande importance pour la DDC. D'une part, elle confie à des tiers la conduite de projets et de programmes (en 2012, le volume des nouveaux mandats de ce type se monte à 319 millions de francs). D'autre part, la DDC a fait appel à des spécialistes externes, pour participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de projets et de programmes (en 2012, le volume des nouveaux mandats de ce type se monte à 42 millions de francs). Alors qu'une petite partie de ces mandats relèvent typiquement de collaborateurs externes (dépenses de 2,5 millions de francs en 2012), d'autres mandats se situent dans une zone grise et présentent au moins quelques caractéristiques de ceux des collaborateurs externes. Sur la base d'une estimation grossière, le volume de ces contrats additionnels se situe entre 1 et 3 millions de francs.

## **OFEV**

En 2012, l'OFEV comptait 501 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 422 équivalents plein temps. L'office consacrait 78 millions de francs à la rétribution des collaborateurs internes et 6 millions à celle des collaborateurs externes, ce qui représentait **7 % des dépenses totales de personnel**.

## **SECO**

En 2012, la SECO (sans les domaines de l'assurance-chômage et SAS) comptait 480 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 428 équivalents plein temps. Les dépenses de personnel se montaient à 74,5 millions de francs dont 11,5 millions à charge des crédits de biens et services. Le SECO a dépensé 1,2 millions de francs pour des collaborateurs externes, ce qui représente **1,3 % des dépenses totales de personnel (sans AC et SAS)**.

En 2012, le domaine de l'assurance-chômage<sup>2</sup> comptait 144 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représentait 130 équivalents plein temps. Les dépenses relatives à des collaborateurs internes se montaient à 20 millions de francs et celles relatives à des collaborateurs externes à 0,7 millions de francs, ce qui représente **3,2 % des dépenses totales de personnel** dans le domaine de l'assurance-chômage.

Globalement les coûts des collaborateurs externes représentent **2 % des dépenses totales de personnel**.

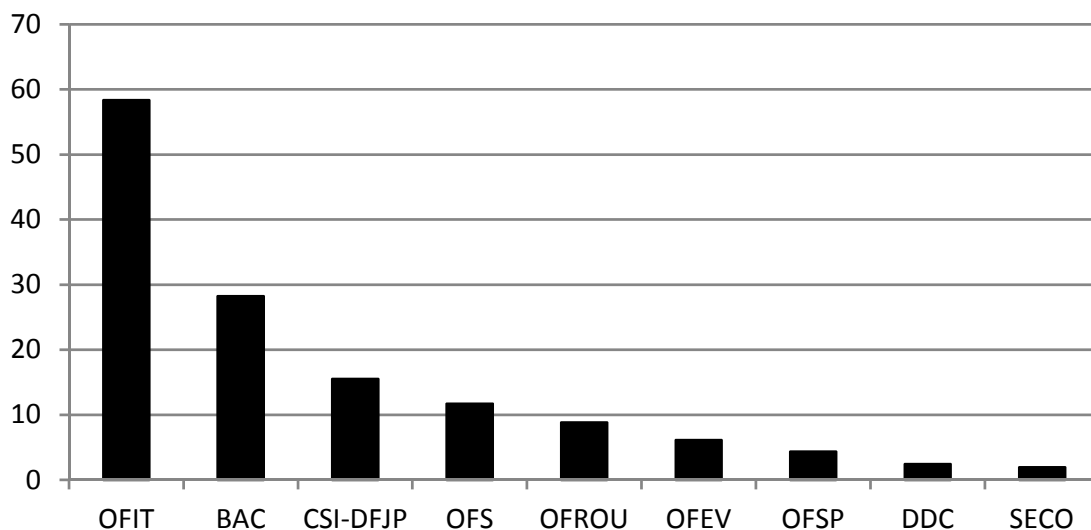
## 2.1.2 Synthèse

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

*Illustration 1*

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

En millions de francs



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

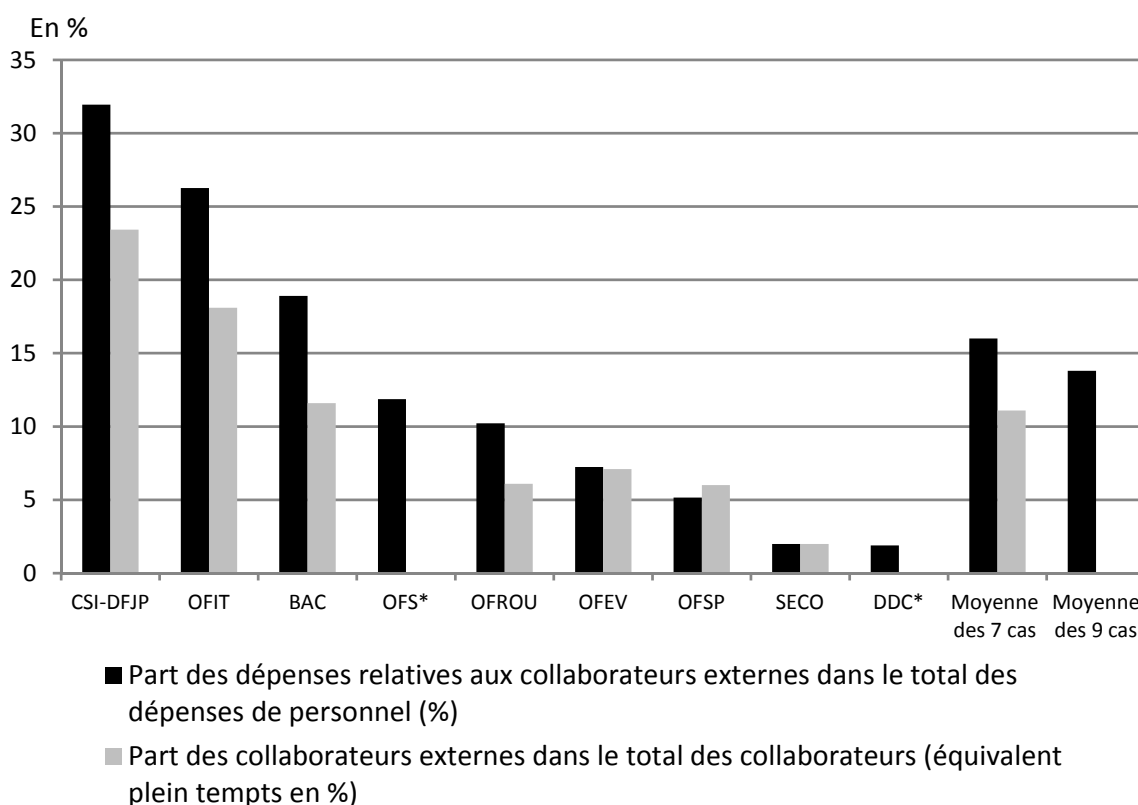
La présence de collaborateurs externes au sein des différents offices fédéraux n'est pas répartie uniformément. Il ressort de l'illustration 2, que le CSI-DFJP, l'OFIT ainsi que la BAC se distinguent des autres unités étudiées par un très fort recours aux collaborateurs externes (respectivement 32 %,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

<sup>2</sup> Die ALV führt ein unabhängiges Budget, und die Ausgaben, Einnahmen sowie der Personalbestand, welcher durch den ALV-Fonds finanziert wird, erscheinen nicht in der Staatsrechnung. Die ALV wird nicht aus dem Budget der Bundesverwaltung finanziert, sondern bezieht ihre Gelder aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

non négligeable dépassant les 5 % en valeur et en effectifs. Enfin, la DDC et le SECO comptent relativement peu de ce type de collaborateurs (environ 2 % des dépenses cumulées de personnel). Il convient cependant de relever l'existence d'une *zone grise* dans laquelle il est difficile de déterminer si les contrats concernent des collaborateurs externes ou non. Dans le doute, ces contrats n'ont pas été pris en considération. A la DDC par exemple, le nombre de collaborateurs externes doublerait aisément si l'on prenait en compte ces contrats.

*Illustration 2*

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



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

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

Les données à disposition du CPA n'ont pas permis de calculer avec précision les effectifs pour l'OFS et la DDC<sup>3</sup> (illustration 2). En moyenne, pour les sept autres unités, les dépenses relatives aux collaborateurs externes représentaient 16 % des dépenses totales de personnel (interne et externe) en 2012 et les collaborateurs externes représentaient 11,1% des effectifs totaux (482 externes sur 4 331 équivalents

<sup>3</sup> Au niveau des neuf unités administratives, les dépenses relatives aux collaborateurs externes représentaient 13,8 % des dépenses totales de personnel et, en se basant sur une moyenne grossière pour la DDC et l'OFS, les collaborateurs externes comptaient pour 10,2 % des effectifs cumulés (557 externes sur 5 474 équivalents plein temps).

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

Tableau 6

**Part des collaborateurs externes dans l'ensemble du personnel (interne et externe), par ordre décroissant des dépenses**

| Office / Direction | Part des dépenses relatives aux collaborateurs externes dans le total des dépenses de personnel (%) | Part des collaborateurs externes dans le total des collaborateurs (EPT en %) |
|--------------------|---|--|
| CSI-DFJP           | 32  | 23,4   |
| OFIT               | 26  | 18,1   |
| BAC                | 19  | 11,6   |
| OFROU              | 10  | 6,1  |
| OFEV               | 7   | 7,1  |
| OFSP               | 5   | 6,0  |
| SECO               | 2   | 2,0  |
| <b>Totaux</b>      | <b>16</b>   | <b>11,1</b>  |
| DDC                | 2   | (2,8)*   |
| OFS                | 12  | (9,8)*   |
| <b>Totaux</b>      | <b>13.8</b>   | <b>(10,2)*</b>   |

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

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

### Equivalent plein temps (EPT) de collaborateurs internes et externes, ordre alphabétique

| Office / Direction | Office GMEB | Collaborateurs internes en EPT | Collaborateurs externes en EPT | EPT totaux  | Collaborateurs externes dans les EPT totaux, en % |
|--------------------|-------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------|---|
| BAC                | Non         | 738                            | 97                             | 835         | 11,6  |
| CSI-DFJP           | Oui         | 196                            | 60                             | 256         | 23,4  |
| OFEV               | Non         | 422                            | 32                             | 454         | 7,1   |
| OFIT               | Oui         | 1003                           | 221                            | 1224        | 18,1  |
| OFROU              | Oui         | 458                            | 30                             | 488         | 6,1   |
| OFSP               | Non         | 476                            | 31                             | 507         | 6,0   |
| SECO               | Non         | 557                            | 11                             | 568         | 2,0   |
| <b>Totaux</b>      |             | <b>3850</b>                    | <b>481</b>                     | <b>4331</b> | <b>11,1</b>                                       |
| OFS                | Non         | 571                            | (62)*                          | 633         | (9,8)*  |
| DDC                | Non         | 496                            | (14)*                          | 510         | (2,8)*  |
| <b>Totaux</b>      |             | <b>4917</b>                    | <b>557</b>                     | <b>5474</b> | <b>(10,2)</b>                                     |

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

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

En moyenne, au niveau des sept unités administratives (sans l'OFS et la DDC), le coût d'un collaborateur interne (y compris les charges sociales, les coûts de formation et de perfectionnement, les frais de garde, mais sans les frais liés à la place de travail<sup>4</sup>) est de 168 000 francs alors que le coût d'un externe est de 255 000 francs, ce qui porte la différence à 52 %.<sup>5</sup>

Ces moyennes illustrent les coûts supérieurs des collaborateurs externes et donnent un ordre de grandeur des différences.<sup>6</sup> Toutefois, les situations à l'intérieur d'un même office sont parfois très différentes tant au niveau des collaborateurs externes que des internes. De plus, certains offices peuvent présenter des coûts moyens (internes)

<sup>4</sup> Ces coûts n'ont pas été pris en compte étant donné qu'ils sont dans la plupart des cas aussi à charge de l'unité administrative pour les collaborateurs externes.

<sup>5</sup> Au niveau des neuf unités administratives, le coût d'un collaborateur interne (y compris les coûts de formation, de perfectionnement et de frais de garde, mais sans les frais liés à la place de travail) est de 174 000 francs pour les collaborateurs internes alors que celui d'un externe est estimé à 246 000 francs (avec une appréciation grossière pour la DDC et l'OFS), ce qui fait une différence de 41 %.

<sup>6</sup> L'opportunité du recours aux collaborateurs externes (cf. chapitre 6) prend en considération non seulement les coûts mais aussi les avantages recherchés : gestion des surcroûts d'activité, accès à des compétences pointues.

élevés en raison de très nombreuses fonctions de direction à différents niveaux hiérarchiques (OFEV) ou d'un personnel presque exclusivement constitué de collaborateurs scientifiques dont la fonction est élevée (OFSP, BAG). Ces aspects sont traités dans le chapitre suivant (2.2).

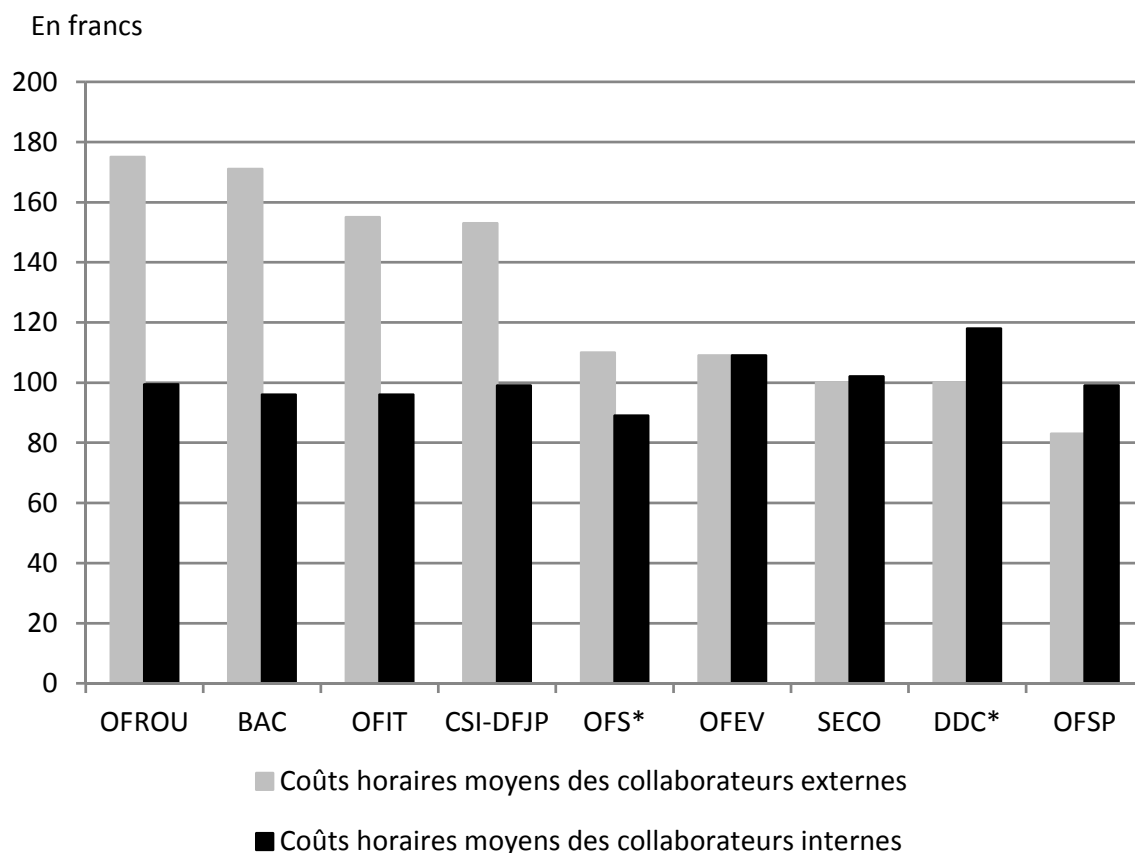
## 2.2 Coûts horaires

Comme abordé dans le chapitre précédent, les coûts des collaborateurs externes connaissent une grande variation. L'analyse des tarifs horaires des collaborateurs externes des neuf unités administratives confirme ce résultat et montre qu'ils évoluent de 32 à 325 francs par heure<sup>7</sup>. Entre ces extrêmes peu représentatifs, de nombreux tarifs de collaborateurs externes (du type personnel temporaire) relativement bas oscillent entre 32 et 60 francs alors que de nombreux tarifs élevés de collaborateurs externes avec un profil informatique ou scientifique varient entre 250 et 290 francs. Dans le domaine informatique, une grande quantité de pseudo-mandats (relatifs à des activités de développement notamment) font état de tarifs horaires de l'ordre de 150 à 220 francs.

Au niveau des offices, l'OFROU présente le coût moyen le plus élevé (illustration 3), car les collaborateurs externes sont recrutés essentiellement dans des domaines informatiques et scientifiques spécialisés. La BAC, le CSI-DFJP ainsi que l'OFIT se caractérisent par des coûts moyens également élevés en raison de leur recours à des collaborateurs externes dans le domaine informatique où les coûts sont généralement plus élevés, voire beaucoup plus élevés que ceux des collaborateurs internes. L'OFEV se distingue par des coûts horaires entre internes et externes peu différenciés ; cela s'explique à la fois par des coûts internes relativement hauts du fait des nombreux postes de direction (à différents niveaux hiérarchiques) et par des coûts externes relativement bas, vu qu'ils concernent des collaborateurs scientifiques dans une grande mesure, et peu de collaborateurs informatiques dont le coût est plus élevé. Le SECO présente également peu de différences en moyenne ; toutefois, les collaborateurs externes présentent des profils très différents (collaborateurs informatiques à des tarifs très élevés et collaborateurs spécialisés à des tarifs relativement bas). A l'OFSP, le coût des collaborateurs externes est en moyenne moins élevé que celui des internes. Cela s'explique essentiellement par l'absence de fonctions de direction confiées à l'externe (à l'exception de quelques chefs de projet) et par le fait que les collaborateurs externes sont en moyenne plus jeunes que les collaborateurs internes. En outre, l'office a défini des tarifs en fonction de profils et s'efforce que les externes reçoivent un salaire équivalent à celui qu'ils percevraient s'ils étaient employés de la Confédération.

<sup>7</sup> Il est question ici du coût d'un collaborateur externe pour la Confédération (c'est-à-dire la somme versée à l'entreprise qui emploie le collaborateur externe) et non du salaire horaire du collaborateur externe (qui lui est versé par l'entreprise).

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



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

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

## 2.3 Domaines

### 2.3.1 Par unité administrative

#### CSI-DFJP (ISC-EJPD)

Die 97 im Jahr 2012 laufenden Verträge für EMA können vier Einsatzbereichen (Organisationseinheiten) zugeteilt werden: 15 Verträge entfallen auf die Organisationseinheit Projekte, 38 Verträge auf die Organisationseinheit Technologie, 33 Verträge auf die Organisationseinheit Betrieb und 11 Verträge auf den Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF). *Tabelle 8* zeigt die Anzahl Personen, Vollzeitäquivalente (VZÄ) und Zahlungen für 2012 in den einzelnen Bereichen. Die Produktgruppe Entwickelnde beschäftigte mit 57 (30 VZÄ) am meisten externe Mitarbeitende. Bei der Produktgruppe Betrieb standen im Jahr 2012 ebenfalls 57 EMA im Einsatz, was jedoch nur 18 VZÄ entspricht. Auf diese beiden Einsatzbereiche entfal-

len für das Jahr 2012 Ausgaben von 12,4 Millionen Franken. Die restlichen 3,1 Millionen Franken, die 2012 für EMA ausgegeben wurden, verteilen sich auf den Dienst ÜPF und die Projekte.

Tabelle 8

### Einsatzbereiche (Funktionen), Personen und Ausgaben 2012

|              | Anzahl Personen | VZÄ | Anzahl Verträge | Zahlungen 2012 in Franken |
|--------------|-----------------|-----|-----------------|---------------------------|
| Projekte     | 24              | 7   | 15              | 1,9 Mio.                  |
| Entwickelnde | 57              | 30  | 38              | 7,8 Mio.                  |
| Betrieb      | 57              | 18  | 33              | 4,6 Mio.                  |
| Dienst ÜPF   | 11              | 5   | 11              | 1,2 Mio.                  |
| Total        | 149             | 60  | 97              | 15,5 Mio.                 |

VZÄ = Vollzeitäquivalente

*Quellen:* Angaben vom ISC-EJPD und eigene Berechnungen auf der Basis von Angaben über Verträge des ISC-EJPD.

- *Projekte:* In der Produktgruppe Projekte werden spezifische Fachanwendungen entwickelt sowie bestehende Applikationen gepflegt und weiterentwickelt. Zur Erbringung dieser Leistungen werden mit den Kunden jeweils Projekt- und Dienstleistungsvereinbarungen abgeschlossen. In diesem Bereich wurden 2012 für 1,9 Millionen Franken externe Mitarbeitende beschäftigt, was ca. sieben Vollzeitstellen entspricht. Die EMA, welche in diesem Bereich beschafft werden, sind Projektleitende und werden wegen des Mangels an Mitarbeitenden und aufgrund ihres Know-how beschäftigt. Die Laufzeiten für die Verträge bei der Projektarbeit erstrecken sich von 180 bis 1520 Tage; die Medianlaufzeit liegt bei ca. 1090 Tagen (drei Jahre). EMA werden im Bereich Projekte zum Teil für Daueraufgaben eingesetzt, weil sie Know-how besitzen, welches nicht ersetzt werden kann. Nach Meinung der Leitung des ISC-EJPD sollten wichtige Funktionen wie Projektleitende oder IT-Architekten in Zukunft soweit möglich durch interne Mitarbeitende abgedeckt werden und kostenintensivere externe Spezialisten nur bei Bedarf hinzugezogen werden.
- *Entwicklung (Technologie):* Im Bereich Entwicklung wurden 2012 für 7,8 Millionen Franken externe Mitarbeitende beschafft, was 50 % der Gesamtausgaben von 2012 in diesem Bereich entspricht. Die 30 Vollzeitstellen (57 Personen) wurden aus Mangel an internen Mitarbeitenden benötigt. Nach Angaben der Führungsverantwortlichen gibt es im Bereich Entwicklung ca. 30 interne Vollzeitmitarbeitende. Ein Vertrag für einen Entwickler dauert zwischen 110 und 1620 Tage. Selten ist die Vertragsdauer unter einem Jahr; 70 % der Verträge für Entwickler haben eine Laufzeit von drei und mehr Jahren. Der Median liegt bei 1090 Tagen (drei Jahre). Es kann davon ausgegangen werden, dass EMA in diesem Bereich für Daueraufgaben eingesetzt werden. Die Geschäftsleitung des ISC-EJPD gibt zu bedenken, dass damit der Aufwand für die Beschaffung reduziert werden könne und das Know-how



langfristig erhalten bleibe. Nach Angaben der Führungsverantwortlichen sollen auch in den nächsten Jahren 30 bis 40 EMA im Bereich Entwicklung beschäftigt werden.

- *Betrieb und Support*: In der Produktgruppe Betrieb werden spezifische Fachanwendungen betrieben, die entweder im ISC-EJPD selber oder durch externe Spezialisten entwickelt wurden. Weiter wird eine Supportorganisation zur Verfügung gestellt. In diesem Bereich waren 2012 57 externe Mitarbeitende (18 VZÄ) beschäftigt, was mit Kosten von ca. 4,6 Millionen Franken verbunden war. Im Betrieb und Support werden die EMA zum Teil aufgrund ihres Know-hows beschäftigt, weil dieses im ISC-EJPD nicht vorhanden ist. Es sind jedoch keine Topspezialisten, die benötigt werden. Vor allem werden fehlende Ressourcen beschafft, da es zu wenige interne Mitarbeitende gibt. Der Bedarf an Ressourcen in diesem Bereich ist gestiegen, weil neue Sicherheitsweisungen den Arbeitsaufwand gesteigert haben. Die Verträge im Bereich Betrieb und Support dauern zwischen 60 und 1460 Tage, wobei der Median bei 363 Tagen (ein Jahr) liegt. Die EMA werden sowohl für Daueraufgaben wie auch zum Überbrücken von Spitzenlasten eingesetzt. Die EMA in diesem Bereich sollen in Zukunft auf ein Minimum reduziert werden.
- *Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF)*: Das ÜPF ist ein unabhängiger Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Schweiz. Er erfüllt seine Aufgaben zugunsten der Strafverfolgungsbehörden selbständig und weisungsungebunden. Administrativ ist der Dienst ÜPF dem ISC-EJPD unterstellt (Art. 3 VÜPF) und hat 31 Vollzeitmitarbeitende. Beim ÜPF wurden für 1,2 Millionen Franken EMA beschäftigt, was ca. 11 Personen oder 5 VZÄ entspricht. Externe Mitarbeitende werden beim ÜPF für jeweils eine relativ kurze Vertragslaufzeit zwischen zwei Monaten und einem Jahr beschäftigt. Die Medianlaufzeit der im Jahr 2012 laufenden Verträge betrug 138 Tage (4,5 Monate). Nach Aussagen der Führungsverantwortlichen gibt es jedoch auch einige EMA die schon seit längerer Zeit im ÜPF arbeiten. Zudem werden hier gemäss Interviewaussagen vor allem langfristige Verträge abgeschlossen. Für Aufträge wurde im ÜPF ca. 0,7 Millionen Franken ausgegeben.

## **OFIT (BIT)**

Die externen Mitarbeitenden des BIT können grob in zwei Einsatzbereiche eingeteilt werden: IT-Dienstleistungen und übrige Dienstleistungen. Aufgrund der geringen Umsatzrelevanz der übrigen Dienstleistungen (2,5 Mio. Franken) im Gegensatz zu den IT-Dienstleistungen (56 Mio. Franken) und weil das BIT in erster Linie ein IT-Dienstleistungsunternehmen ist, werden für alle weiteren Berechnungen nur die Verträge, welche die IT betreffen, berücksichtigt. Auf den Bereich übrige Dienstleistungen, dem beispielsweise die Sachbearbeitenden angehören, wird nicht näher eingegangen. Alle weiteren Berechnungen, z. B. der Stundenansatz oder die Ausgaben pro Bereich im Jahr 2012, basieren auf diesen rund 56 Millionen Franken für externe Mitarbeitende im IT-Bereich.

Die externen Mitarbeitenden im IT-Bereich können in vier verschiedene Funktionen unterteilt werden (*Tabelle 9*). Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Funktionen ist nicht immer scharf. So kann ein Entwickler auch als Projektleiter agieren. Für die

Einteilung wurden die Angaben des BIT übernommen. Im Bereich übrige IT sind alle Funktionen zusammengefasst, die sich nicht den anderen drei Bereichen zuordnen lassen.

- *Entwicklerinnen/Entwickler*: Unter Entwickler werden in der IT-Branche diejenigen Mitarbeitenden verstanden, welche die Programmierarbeit für die Applikationen übernehmen. Im BIT gibt es insbesondere Entwickler für Fachapplikationen auf Basis von Java, .net, ORACLE, usw.
- *CC-SAP*: Das Competence Center SAP besteht aus Mitarbeitenden verschiedenster Funktionen, z. B. System Engineering, Spezialisten und Projektleitende. Das BIT beschäftigt auch externe SAP-Entwickelnde. Das CC-SAP wurde deshalb speziell zugeordnet, weil diesem Bereich grundsätzlich höhere Stundenlöhne zugeschrieben werden. Zudem ist es nach Angaben der Führungsverantwortlichen in diesem Bereich besonders schwierig, internes Personal zu rekrutieren und so an internes Know-how zu gelangen. Deshalb sind dort entsprechend viele externe Mitarbeitende beschäftigt.
- *Projektleitende*: Die Funktion der Projektleitenden ist im BIT häufig vertreten. Es gibt im Projektgeschäft etwa gleich viele Externe wie Interne. Die Projektleitenden arbeiten im ganzen BIT zusammen mit den Entwickelnden und den Mitarbeitenden des Bereichs übrige IT.
- *Übrige IT*: Im Bereich übrige IT sind alle Funktionen zusammengefasst, die weder dem SAP-Bereich, noch den Projektleitenden und Entwickelnden zugeordnet werden können. Es gibt z. B. Techniker, Ingenieure, Supporter und andere Spezialisten. Die Mitarbeitenden des Testcenters oder des Betriebs sind ebenfalls diesem Bereich zugeordnet.

Tabelle 9

### Köpfe, Ausgaben und Vollzeitäquivalente

|                            | Köpfe | VZÄ | Zahlungen 2012 in Franken |
|----------------------------|-------|-----|---------------------------|
| Entwicklerinnen/Entwickler | 88    | 46  | 12 Mio.                   |
| CC-SAP                     | 161   | 48  | 15,5 Mio.                 |
| Projektleitende            | 105   | 26  | 7,3 Mio.                  |
| Übrige IT                  | 228   | 77  | 21 Mio.                   |
| Total                      | 582   | 197 | 56 Mio.                   |

*VZÄ = Vollzeitäquivalente*

*Quelle*: Eigene Berechnungen auf der Basis von Angaben über Verträge des BIT.

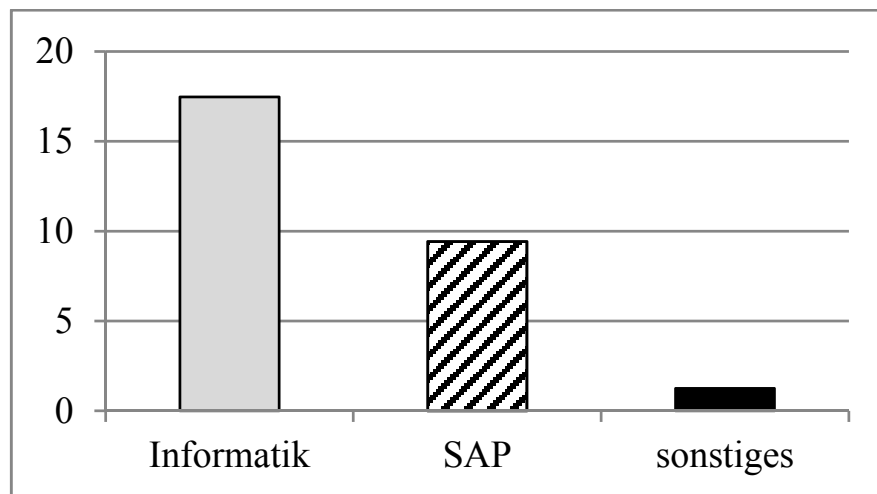
### BAC (FUB)

Die externen Mitarbeitenden der FUB kommen überwiegend im Informatikbereich zum Einsatz: Von den 152 im Jahr 2012 laufenden Verträgen externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreffen 138 diesen Bereich (davon 31 SAP), acht sind Übersetzerverträge und sechs sonstige Verträge, die z. B. Leistungen zur Unterstützung des

Managements beinhalten.<sup>8</sup> Auch in Bezug auf die Gesamtzahlungen 2012 für externe Mitarbeitende (28 Mio. Fr.) wird mit 96 % der grösste Teil im IT-Bereich ausgegeben. (27 Mio. Franken). Knapp 9,5 Millionen Franken (34 %) fliessen dabei in den SAP-Bereich (*Illustration 4*).

*Illustration 4*

#### Ausgaben 2012 für externe Mitarbeitende (in Mio. CHF)\*



*Quelle:* Angaben der FUB zu den Verträgen mit externen Mitarbeitenden

\* Wegen der geringen Kostenhöhe (0,1 Mio. Fr.) sind die Ausgaben aus Übersetzerverträgen nicht berücksichtigt.

Die externen Mitarbeitenden der FUB sind in den meisten Fällen Informatikfachleute, wie z. B. Informatikberater, Projektmanager, SAP-Spezialisten (SAP Consultant Development, SAP Entwickler, SAP Integrator etc.) oder Systemspezialisten und Teilprojektleiter. Die externen Mitarbeitenden sind typischerweise bei einer Informatikfirma angestellt, die das Personal nach den Anforderungen der FUB zur Verfügung stellt.

#### *Die vier von der PVK analysierten Bereiche der FUB*

Die Bedeutung der externen Mitarbeitenden ist in den verschiedenen Bereichen der FUB, welche die PVK in die Untersuchung einbezogen hat, sehr unterschiedlich:

- Im Bereich *Operations*, der Betrieb, Unterhalt, Support und Installation von Radar-, Kommunikations-, Aufklärungs- und Führungsinformations-Systemen sicherstellt, hat die PVK die in drei Unterbereiche gegliederte Organisationseinheit *Infrastruktur* näher analysiert. Diese betreibt die Rechenzentren Infrastrukturen mit den entsprechenden Servicesystemen und die Netzwerke. 2012 arbeiteten hier 44 interne und 12 externe Mitarbeitende. Die externen Mitarbeitenden nehmen betriebliche Aufgaben wahr und sind eher höher qualifizierte Mitarbeitende.
- Im Bereich *Sichere Frontend Systeme* (SFS) werden die Basisfunktionalitäten für die Endgeräte in der Informatik sichergestellt. Dazu gehören die Wartung der Arbeitsplatzsysteme und der technische Support der Services sowie die

<sup>8</sup> Auf diese beiden Kategorien wird wegen ihrer vergleichsweise geringen Bedeutung in den folgenden Kapiteln nicht weiter eingegangen.

Integration der Anwendersoftware. Im Bereich SFS hat die PVK die Organisationseinheit *Frontend Systeme* untersucht, in der 23 interne und sieben externe Mitarbeitende beschäftigt sind (sechs zu 100 %, einer zu 80 %). Diese arbeiten im Betrieb oder in Projekten.

- Der Bereich *Betriebliche Informations- und Einsatzsysteme* (BIE) verantwortet Betrieb, Support und Weiterentwicklung aller SAP-Module sowie der SAP-Basisplattform und erbringt SAP-Dienstleistungen für das ganze VBS. Dieser Bereich ist in fünf Organisationseinheiten gegliedert, die ihrerseits in Teilbereiche aufgeteilt sind. Im Bereich BIE arbeiten 160 bis 170 Personen, wovon rund die Hälfte (80 Personen) externe Mitarbeitende sind. In einem Teilbereich waren am 1. Januar 2013 18 externe und nur vier interne Mitarbeitende (inkl. Führung) beschäftigt, in einem anderen waren es sieben externe und zwei interne Mitarbeitende. In den übrigen 12 Teilbereichen machen die externen Mitarbeitenden in der Regel rund die Hälfte des Personalbestandes aus. Die externen Mitarbeitenden werden schwergewichtig bei Projekten eingesetzt, rund 40 % von ihnen arbeiten im Betrieb der Systeme.
- Der Bereich *Kommunikations- und Fachsysteme* (KFS) ist verantwortlich für die Produkte und Services der Kommunikations- und Fachsysteme. In diesem Bereich hat die PVK die Organisationseinheit *Anwendungssysteme* näher untersucht, die aus zwei Teilbereichen besteht. Laut Stellenplan hat diese Organisationseinheit 30 Mitarbeitende, im Frühling 2013 waren davon jedoch sieben Stellen wegen des ausgetrockneten Arbeitsmarktes vakant. 10 Stellen waren mit insgesamt 15 externen Mitarbeitenden besetzt. Die externen Mitarbeitenden arbeiten hauptsächlich in Projekten.

Die externen Mitarbeitenden sind z. T. schon seit Jahren bei der FUB beschäftigt.

## OFS

Au sein de l'OFS, les 11,6 millions de francs de paiements effectués en 2012 relatifs à des collaborateurs externes se répartissaient de la manière suivante (tableau 10) : 6,9 millions pour des collaborateurs informatiques, 2,2 millions pour des collaborateurs scientifiques et 0,5 million pour des tâches diverses.

- 6,9 millions pour des compétences informatiques : une grande partie des collaborateurs externes était mobilisée dans le domaine informatique (59 contrats avec des entreprises ont été identifiés). Ces collaborateurs n'étaient pas tous engagés par la section informatique de l'OFS : certains l'étaient par les différentes sections spécialisées ou thématiques.
- 2,2 millions pour des compétences scientifiques : il s'agit de collaborateurs – externes dans diverses sections pour des compétences scientifiques ou thématiques particulières, liées à l'activité de la section. Ces engagements se réalisaient essentiellement dans le cadre de la conduite de projets. Au sein l'office, 24 contrats de ce type ont été identifiés.
- 0,2 million pour des travailleurs temporaires. Ils effectuent des remplacements (de 1 à 12 mois) de collaborateurs internes dont l'absence est due par exemple à une période de service civil ou à un congé maternité. Lors de ce type de congé, les remplacements ne sont pas systématiques. La décision quant à leur

mise en œuvre dépend notamment de leur durée et de la nature de l'activité plus ou moins exigeante en termes de formation et de spécialisation.

- 1,8 millions pour des employés temporaires effectuant des travaux de recensement, de relevé ou de contrôle de données. Il s'agit de pouvoir faire face à des tâches répétitives exigeant un volume de travail important durant une durée limitée. Ces tâches sont liées à des enquêtes ou à des recensements (dépouillement, contrôle) ou encore s'inscrivent dans le cadre d'un projet nécessitant par exemple la vérification de données. Leur durée peut varier de quelques mois à plus d'une année. Le profil de ces personnes n'est pas celui de collaborateurs scientifiques, mais de collaborateurs spécialisés. Des personnes sont souvent placées par l'assurance-chômage pour exercer ce type d'activité, puis engagées par l'intermédiaire de bureaux de placement comme intérimaires.
- 0,5 millions dans le domaine de la production de documents (mise en page) et de la traduction. En 2012, quatre collaborateurs externes répondant à la définition du Contrôle parlementaire de l'administration étaient concernés. Ces collaborateurs provenaient de deux entreprises et disposaient d'une place de travail à l'OFS. Il convient de mentionner que les deux entreprises concernées sont actives depuis plusieurs années auprès de l'OFS. Les contrats concernant la mise en page sont généralement signés pour une année et précisent les travaux à effectuer. C'est pourquoi cette tâche n'est pas liée aux pics d'activité.

Tableau 10

#### Anzahl externe Mitarbeitende nach Bereichen und Medianlaufzeit

|  | Paielements 2012 | Nombre de contrats | Nombre de personnes | Durée médiane du contrat en jours |
|--|------------------|--------------------|---------------------|-----------------------------------|
| Employés temporaires   | 2 050 128        |                    | 15                  | 49                                |
| Collaborateurs dans le secteur informatique (y c. analystes d'affaires, architectes, développeurs) | 6 879 039        |                    | 59                  | 117                               |
| Collaborateurs scientifiques   | 2 154 222        |                    | 24                  | 26                                |
| Autres   | 475 853          |                    | 12                  | 13                                |
| Totaux   | 11 559 242       |                    | 110                 | 205                               |

*Quelle:* Angaben über Verträge des BFS, Berechnungen der PVK

Non seulement l'OFS conclut des contrats relatifs à des collaborateurs externes, mais il achète aussi de nombreux services ou prestations à l'externe.

En 2012, l'OFS confiait environ 200 mandats autres que ceux ayant été attribués à des collaborateurs externes, dont le paiement s'élevait à 23 millions de francs. De ce montant, 13 millions de francs étaient consacrés à des paiements aux quatre principaux instituts de sondages avec lesquels il travaille – paiements liés à des contrats dépassant les 40 millions de francs. L'OFS avait eu disposé de personnel interne effectuant ce type de travaux, mais cette activité avait été depuis plusieurs années totalement externalisée et confiée à des instituts de sondage privés, en raison

du trop lourd investissement que représentaient les contrats de travail de durée limitée à conclure à chaque nouvelle enquête, la recherche de candidats et la formation.

L'OFS externalise également le service de la loge qu'il confie à une entreprise pour un montant de l'ordre de 135 000 francs par année.

## OFROU (ASTRA)

Von den 40 im Jahr 2012 aktuellen Verträgen für externe Mitarbeit im ASTRA betreffen 16 Informatikdienstleistungen, 14 wissenschaftliche Unterstützung, 7 die Bauherrenunterstützung und 3 Übrige (Sachbearbeitung). Umgerechnet in Vollzeit-äquivalente (VZÄ) wurden im Jahr 2012 29,2 Stellen extern vergeben (*Tabelle 11*).

*Tabelle 11*

### Anzahl externe Mitarbeitende nach Bereichen, Medianlaufzeit

| Einsatzbereiche | Anzahl Verträge | Eingesetzte Personen | VZÄ  | Zahlungen 2012 in Franken |
|-----------------|-----------------|----------------------|------|---------------------------|
| BHU             | 7               | 7                    | 0,8  | 241 972                   |
| IT              | 16              | 11                   | 23,1 | 7 065 896                 |
| WM              | 14              | 14                   | 4,7  | 1 350 870                 |
| Andere          | 3               | 3                    | 0,9  | 143 216                   |
| Total           | 40              | 35                   | 29,5 | 8 801 954                 |

*Quelle:* Angaben über Verträge des ASTRA, Berechnungen der PVK

*Bemerkung:* Die Anzahl Personen liegt unter der Anzahl Verträge, da vereinzelt Personen unter mehreren Verträgen eingesetzt werden.

BHU=Bauherrenunterstützung, IT=Informatik, WM=wissenschaftliche Mitarbeit

Beachtet man die Ausgaben der Verträge im Jahr 2012, geht mit 7 Millionen Franken der grösste Teil an den Informatikbereich. Für wissenschaftliche Mitarbeit wurden im Jahr 2012 1,35 Millionen Franken, für die Bauherrenunterstützung rund 0,25 Millionen Franken und für übrige Dienstleistungen rund 0,15 Millionen Franken aufgewendet. Bauherrenunterstützung wird im Rahmen von Strasseninfrastrukturvorhaben eingesetzt. Dabei handelt es sich um Einzelpersonen oder kleine Ingenieurbüros, welche den Bauherrn (das ASTRA) in verschiedenen Aufgaben unterstützen.

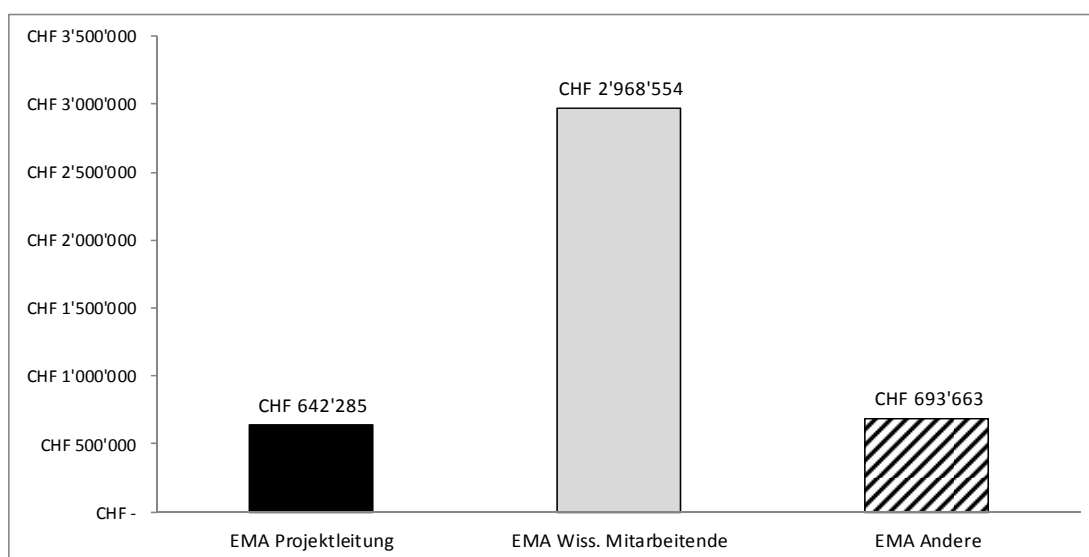
## OFSP (BAG)

Die externen Mitarbeitenden des BAG lassen sich in drei Gruppen aufteilen:

- *Wissenschaftliche Qualifikation*: Diese amtsintern als «externe Fachkräfte» bezeichneten Personen sind typischerweise Apotheker/innen oder Mediziner/innen. Sie bilden mit 29 Personen (17,7 VZÄ) die bedeutendste Gruppe der externen Mitarbeitenden. Für diese hat das BAG 2012 knapp 3 Millionen Franken aufgewendet (vgl. *Illustration 5*). Sie weisen mit knapp zwei Jahren auch die mit Abstand längste Vertragsdauer auf (Median). Diese Fachkräfte werden in verschiedenen Abteilungen des BAG eingesetzt, wobei bestimmte Sektionen einen hohen Anteil externer Mitarbeitenden haben (z. B. Sektion Heilmittelrecht: sieben Mitarbeitende, wovon drei externe Fachkräfte; Projekt Umsetzung Strategie Migration und Gesundheit: inkl. Hochschulpraktikant/in neun Mitarbeitende, wovon drei externe Fachkräfte; nur eine Stelle ist unbefristet und aus Personalkredit finanziert; daneben vier befristete Stellen über Sachkredite finanziert; Sektion EU: fünf Mitarbeitende, wovon zwei externe Fachkräfte und ein Hochschulpraktikant).
- *Wissenschaftliche Qualifikation mit (Projekt-)Leitungsfunktion*: Fünf externe Fachkräfte (3 VZÄ) haben Projektleitungsfunktionen inne. Für diese gab das BAG 2012 rund 650 000 Franken aus. Darunter befindet sich ein externer Mitarbeitender, der vom BAG im Rahmen mehrerer aufeinanderfolgender Dienstleistungsaufträge an dessen Firma verpflichtet worden ist. Diese Person nahm auch Leitungsfunktionen in der Linie wahr (stv. Sektionsleitung).<sup>9</sup>
- *Personen mit kaufmännischem bzw. Sachbearbeitungsprofil*: Personen mit diesem Profil werden für vergleichsweise kurze Zeitperioden als Temporärpersonal engagiert (im Mittel gut 3 Monate, 6,8 VZÄ). Im Jahr 2012 kamen 17 Personen zum Einsatz; wofür das BAG knapp 700 000 Fr. aufwendete. Typische Fälle für deren Einsatz sind gemäss BAG Vertretungen bei Mutterschaftsurlaub oder krankheitsbedingten Ausfällen.
- Im *Informatikbereich* beschäftigt das BAG gemäss eigenen Angaben keine externen Mitarbeitenden, es bestehen aber aus Sicht der PVK Dienstleistungsmandate, die sich in einer Grauzone bewegen (vgl. hierzu nächsten Abschnitt).

<sup>9</sup> Aus Sicht der für die externen Mitarbeitenden zuständigen Führungsverantwortlichen im BAG entspricht nur das erste von drei 2012 laufenden Vertragsverhältnissen einer externen Mitarbeit mit Subordinationsverhältnis. Aus Sicht der PVK deuten aber auch die Pflichtenhefte für die anderen Verträge auf ein Subordinationsverhältnis hin.

## Ausgaben des BAG für externe Mitarbeitende 2012



Quelle: Unterlagen BAG

### Externe Mandate im Graubereich

Im Rahmen der Plausibilisierung der vom BAG gelieferten Daten wurden einige Dienstleistungsmandate identifiziert, welche sich im Graubereich zwischen einem Auftrag und einer Dienstleistung befinden.

Im Informatikbereich beschäftigt das BAG gemäss eigenen Angaben keine externen Mitarbeitenden. Allerdings gibt es im Amt vereinzelt Informatikmandate, deren Vertragsinhalt zumindest nicht ausschliesst, dass es sich eher um eine externe Mitarbeit als um einen Auftrag handelt. Weitere Dienstleistungsmandate, die sich im Graubereich zwischen einem Auftrag und einer Dienstleistung bewegen, wurden auch im Kommunikationsbereich gefunden. Hier hat das BAG über längere Zeit mit Externen zusammengearbeitet, wobei zumindest ein Teil der Arbeiten in sehr häufiger und enger Absprache mit dem Auftraggeber laufend definiert und durchgeführt wurde. Die Verträge in dieser Grauzone, deren kumuliertes Zahlungsvolumen 2012 unter einer halben Million Franken liegt, werden im Rahmen dieser Fallstudie nicht als externe Mitarbeit gewertet.

Für den Logendienst hat das BAG einen Mandatsvertrag mit einer Sicherheitsfirma abgeschlossen. Dafür verwendete das Amt im Jahr 2012 118 660 Franken. Mit der Leitung der Sicherheitsfirma abgesprochen und im Vertrag aufgeführt ist die Praxis, dass die Logenmitarbeitenden in ereignislosen Zeiten kleinere Schreibarbeiten erledigen oder kleine Dienste wie Verpackungsarbeiten oder die Nachführung von Daten in Excel-Tabellen leisten. Als Gegenleistung lösen die Mitarbeitenden des Facilitymanagement-Teams des BAG die Logenmitarbeitenden morgens und mittags für je eine Pausenviertelstunde ab. Angesichts des ohnehin sehr geringen Anteils dieser Zusatzarbeiten qualifiziert die PVK den entsprechenden Vertrag als Dienstleistungsvertrag.

Um die Spitzen beim internen Übersetzungsdienst des Amtes (2012: 8 Personen, 6,1 VZÄ) zu entlasten, vergibt das BAG externe Übersetzungsaufträge. Der höchste an einen selbständigen Übersetzer überwiesene Betrag summiert sich im Jahr 2012 auf über 70 000 Franken.



## OFEV (BAFU)

Gut 70 % der Ausgaben für externe Mitarbeitende (rund 4,2 Mio. Franken) entfielen im Jahr 2012 auf Personen, die als wissenschaftliche Mitarbeitende in den Fachabteilungen tätig waren. Von den 47 im Jahr 2012 laufenden Verträgen bezüglich externer Mitarbeitender betrafen 37 diesen Bereich. 1,75 Millionen Franken hat das BAFU 2012 aufgrund acht laufender Verträge für IT-Fachleute aufgewendet.

### *Externe Mitarbeitende im Bereich Informatik*

2012 arbeiteten in der *Sektion Informatik und Services* 15 interne Mitarbeitende (sechs davon im Bereich Services) und 11 externe IT-Fachleute (6,6 VZÄ, plus eine mit Registraturarbeiten beschäftigte externe Person im Bereich Services<sup>10</sup>); der Median der Laufzeit ihrer Verträge lag bei rund 2,5 Jahren (913 Tage, gewichteter Mittelwert bei 1411 Tagen). Sie verfügten über einen Arbeitsplatz im BAFU und in der Regel über Mehrjahresverträge. Die Externen arbeiteten in den Sektionsbereichen Service Point, GIS-Fachstelle<sup>11</sup> und strategische Ausrichtung, GEVER-Projekte<sup>12</sup> und Projekte Fachanwendungen. Im Bereich GEVER waren vier externe Mitarbeitende beschäftigt: Diese vier Personen arbeiten dort schon seit mehr als sechs Jahren; nur die Leitung dieses Bereichs ist intern. Externe Mitarbeitende sind weiter der IT-Architekt und ein Projektleiter im Bereich GIS-Fachstelle und strategische Ausrichtung. Im Bereich Projekte Fachanwendungen arbeiten zwei interne und zwei externe Projektleiter unter der Leitung des Sektionschefs.<sup>13</sup> Der Bereich Service Point besteht aus drei Personen, wobei eine davon extern ist.

### *Externe wissenschaftliche Mitarbeitende in Fachabteilungen*

2012 waren in den Fachabteilungen des BAFU insgesamt 37 externe Mitarbeitende beschäftigt; sie teilten sich 25 Vollzeitstellen (VZÄ). Die durchschnittliche Vertragsdauer lag bei 977 Tagen (Median: 822 Tage). Die wissenschaftlichen Mitarbeitenden wurden in der Regel aufgrund von neuen Aufgaben, Projekten oder Programmen benötigt und verfügten in der Regel über einen Arbeitsplatz im BAFU. Die PVK hat drei Sektionen in den Fachabteilungen näher analysiert:

- In der *Sektion Biotechnologie* der Abteilung Boden und Biotechnologie arbeiteten im Jahr 2012 sieben interne Mitarbeitende (inkl. Führung; eine Person war schon vor 2012 internalisiert worden), drei externe Mitarbeitende (eine davon ohne Arbeitsplatz im BAFU) sowie eine Praktikantin. Bei allen Stellen dieser Sektion handelte es sich um Teilzeitstellen. Zwei Vertragsverhältnisse mit externen Mitarbeitenden wurden im Jahr 2013 beendet, weil deren Aufgaben auf Juni 2013 an eine externe Firma outgesourct wurden. Der Vertrag mit der externen Mitarbeiterin, die über keinen Arbeitsplatz im BAFU verfügt, läuft noch bis April 2016.

<sup>10</sup> Wegen ihrer Singularität hat die PVK die Stelle für Registraturarbeiten nicht in die Untersuchung einbezogen.

<sup>11</sup> GIS: Geografisches Informationssystem

<sup>12</sup> GEVER: Elektronische Geschäftsverwaltung

<sup>13</sup> Externe Projektleiter wurden in der Sektion Informatik und Services seit 2007 verstärkt eingesetzt. 2010 geriet das BAFU wegen des Projektes für Umweltdaten (Dazu), das unter der Leitung eines externen Mitarbeiters stand, gegen den in der Folge Korruptionsvorwürfe im Raum standen, in die Schlagzeilen.

- Die *Sektion Rio-Konventionen* der Abteilung Internationales befasst sich u. a. mit der Klimakonvention und der Biodiversitätskonvention. 2012 hatte sie einen Personalbestand von fünf Mitarbeitenden; zwei von ihnen waren Externe. Dazu kam eine Praktikumsstelle. Die beiden externen Stellen gehen auf das Jahr 2009 zurück und wurden auf den 1. Januar 2013 internalisiert.
- Die *Sektion Wald- und Holzwirtschaft* in der Abteilung Wald ist u. a. zuständig für die Ressourcenpolitik Holz und den Aktionsplan Holz. Im Jahr 2012 arbeiteten in dieser Sektion elf Personen, wovon vier auf Mandatsstellen beschäftigt waren. Drei dieser Mandatsstellen wurden auf Ende 2012 internalisiert, wobei die bisherigen externen Mitarbeitenden die Stellen übernommen haben.

Für den *Logendienst* hat das BAFU einen Vertrag mit einer Security-Firma abgeschlossen; seine Aufgaben sind im betreffenden Vertrag geregelt. Das Personal der Loge erledigt keine besonderen Aufgaben für das BAFU, die über den Sicherheitsauftrag hinausgehen. Diesen Vertrag qualifiziert die PVK als Dienstleistungsvertrag.

## **DDC (DEZA)**

Im Jahr 2012 wendete die DEZA bei einem Gesamtaufwand von rund 1,8 Milliarden Franken rund 125 Millionen Franken für die Bezahlung von Mitarbeitenden auf. Der allergrösste Teil dieser Mittel wurde für Anstellungen verwendet (122,5 Millionen Franken). Für externe Mitarbeitende, die im Rahmen von Mandaten verpflichtet wurden, wendete die DEZA mindestens zweieinhalb Millionen Franken auf.

Die Unterstützung durch Externe ist für die DEZA von grosser Bedeutung. Einerseits lagert die DEZA die Durchführung von Projekten und Programmen an Dritte aus (sogenannte Projektdurchführungsorganisationen, 2012 neue Aufträge mit einem Volumen von 319 Millionen Franken).<sup>14</sup> Andererseits zieht die DEZA fallweise externe Fachleute bei, um die Konzeption, den Vollzug oder die Evaluation von Programmen und Projekten zu unterstützen (2012 neue Aufträge mit einem Volumen von 42 Millionen Franken). Während ein kleiner Teil der letztgenannten Mandate klarerweise externe Mitarbeitende verpflichtet (2012 Zahlungen von 2,5 Millionen Franken), bewegen sich weitere Mandate in einer Grauzone und beinhalten zumindest Elemente einer externen Mitarbeit. Das Volumen entsprechender Mandate konnte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur grob abgeschätzt werden: Es dürfte sich zwischen einer und drei Millionen Franken bewegen.

### *Externe Mitarbeitende im Auftragsverhältnis*

Die DEZA beschäftigt externe Mitarbeitende über Mandate. Ohne die hier nicht analysierten Lokalmandate, welche von den Aussenstellen der DEZA vor Ort vergeben werden, wurden 2012 Mandate im Umfang von rund 30 Millionen Franken neu vergeben.

<sup>14</sup> Im Aufwand für diese Projektdurchführungsaufträge sind sowohl der Eigenaufwand der beauftragten Organisationen als auch die diesen Organisationen zur treuhänderischen Verwaltung anvertrauten Mittel enthalten. Die beauftragten Organisationen verwenden diese treuhänderisch verwalteten Mittel, um für die Umsetzung der Programme notwendige Leistungen einzukaufen (beispielsweise für die Erstellung von Infrastrukturen durch Dritte).

Die Zahlungen für externe Mandate (ohne Lokalmandate, Übersetzungsleistungen und Logendienste) beliefen sich 2012 auf rund 29 Millionen Franken. Die DEZA unterscheidet dabei zwischen A- und B-Mandaten:

- A-Mandate werden mit unselbständig Erwerbenden abgeschlossen. Hierbei übernimmt die DEZA die Sozialversicherungen; sie tritt also sozialversicherungsrechtlich als Arbeitgeberin auf (Zahlungen 2012: insgesamt 1,9 Millionen Franken).
- B-Mandate werden mit selbständig Erwerbenden und juristischen Personen abgeschlossen. Die DEZA tritt hier gegenüber den Sozialversicherungen nicht als Arbeitgeberin auf und bezahlt auch keine Sozialversicherungsbeiträge (Zahlungen 2012: insgesamt 26,9 Millionen Franken).

Die Frage, ob die DEZA im Rahmen von Mandaten auch externe Mitarbeitende verpflichtet, muss für A- und B-Mandate gesondert behandelt werden.

#### *Aufträge an unselbständig Erwerbende (A-Mandate)*

Im Falle der *A-Mandate* werden die betroffenen «Auftragnehmer» von der DEZA sozialversicherungsrechtlich als Arbeitnehmer behandelt – es würde daher nahe liegen, in all diesen 96 Fällen mit einem Zahlungsvolumen von gut 1,9 Millionen Franken, welches sich auf 78 Köpfe verteilt, von externen Mitarbeitenden zu sprechen (Gesamtvolumen der zum Teil überjährigen Verträge: 3,5 Millionen Franken). Die Einsicht in die Verträge und die Rücksprache mit den Verantwortlichen ergaben aber, dass zumindest in einigen Fällen ein Subordinationsverhältnis nicht unbedingt gegeben ist (die Personen erledigen eine bestimmte Aufgabe inhaltlich und zeitlich selbständig, ohne dass sie in die Organisation eingegliedert sind). Verträge mit 54 Personen bewegen sich in diesem Graubereich (2012 Zahlungen von knapp 1,3 Million Franken für Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 1,7 Millionen Franken).

Mindestens 24 Personen, an die 2012 Zahlungen von knapp einer Million Franken für 31 Verträge gingen, sind nach Einschätzung der PVK als externe Mitarbeitende zu qualifizieren (Gesamtvolumen der zum Teil überjährigen Pseudo-Mandate: 1,8 Millionen Franken). Dies geht aus der Einsicht der PVK in die Verträge und Recherchen des Kompetenzzentrums Verträge und Beschaffungen der DEZA sowie aus den Gesprächen der PVK mit den Führungsverantwortlichen hervor. Die Dauer dieser Verträge betrug im Durchschnitt ein Jahr (zwischen 2 Monaten und rund 30 Monaten).

A-Mandate, welche aus Sicht der PVK als externe Mitarbeit zu betrachten sind, betrafen etwa die Unterstützung des Aufbaus von DEZA-Büros im finanziellen und administrativen Bereich, das Verfassen und die Koordination von Beiträgen für die DEZA-Zeitschrift, die Mitarbeit beim Focal Point «Education» oder die «Administration eines Kurses Aus- und Weiterbildung des SKH». Verschiedentlich wurden dafür auch ehemalige oder pensionierte DEZA-Mitarbeiter verpflichtet.

#### *Aufträge an selbständig Erwerbende und juristische Personen (B-Mandate)*

Beim Grossteil der *B-Mandate* handelt es sich um Aufträge, bei denen der Auftragnehmer die Verantwortung für eine vertraglich definierte Dienstleistung trägt. Dies ergab eine Überprüfung von rund 20 zufällig ausgewählten Verträgen. Allerdings ergab die Überprüfung auch, dass ein Teil der Mandate Elemente enthält, welche einem arbeitsvertraglichen Verhältnis sehr nahe kommen. Es war im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, sämtliche Verträge zu überprüfen. Neben einer Umfrage der DEZA bei den für die Verträge verantwortlichen Bereichen wertete

die PVK die in der ESPRIT-Datenbank vorhandenen Vertragsdaten sowie ausgewählte Buchhaltungsdaten (SAP) aus, um wenigstens eine Schätzung vornehmen zu können. Sie kam dabei zu folgendem Ergebnis:

- *Identifizierte EMA-Mandate:* Die DEZA identifizierte Verträge mit acht externen Mitarbeitenden, welche im Jahr 2012 einen Aufwand von rund 0,7 Millionen Franken verursachten (Gesamtvolumen der überjährigen Verträge: 1,7 Millionen Franken). Die Verträge haben eine Dauer zwischen zehn Monaten und knapp drei Jahren. Sämtliche Aufträge betreffen selbständig Erwerbende (drei Fälle) oder eine Organisation mit Sitz im Ausland. In allen Verträgen wird ein monatliches Honorar vereinbart und sind Pflichtenhefte definiert, die jenen eines Arbeitsvertrags entsprechen.
- *Wiederholte Mandate an Kleinstfirmen:* Die Analyse sämtlicher Zahlungen der DEZA in den Jahren 2001-2012 ergab, dass die DEZA an verschiedene Klein- oder Kleinstfirmen (z. B. Einpersonen-GmbH) regelmässig jährliche Zahlungen im sechsstelligen Bereich leistete. Im Jahr 2012 erhielten 19 selbständig Erwerbende oder Kleinfirmen Zahlungen von insgesamt 1,9 Millionen Franken. Eine Einsichtnahme in einen Teil dieser Verträge zeigte, dass die entsprechenden Aufträge häufig recht offen definiert waren. In vielen Fällen ging es darum, dass eine spezialisierte Person die DEZA bei bestimmten Aufgaben unterstützt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang namentlich die Mandate als Fachgruppenchefs bzw. stellvertretende Fachgruppenchefs beim SKH. Diese Fachgruppenchefs und ihre Stellvertreter stehen gemäss DEZA für Rekrutierung, Weiterbildung und Einsatzberatung auf technischer Seite zur Verfügung und helfen mit, das Korps auf einem technisch neuen Stand zu halten. Die Aufträge entsprechen in weiten Teilen eher einem Stellenbeschrieb bzw. einem Pflichtenheft zu einem Arbeitsvertrag.<sup>15</sup> Die Mandate für Fachgruppenchefs und ihre Stellvertreter verursachten im Jahr 2012 einen Aufwand von gut einer Viertelmillion Franken.

<sup>15</sup> Die Fachgruppenchefs werden durch den Delegierten für humanitäre Hilfe nominiert. Gemäss DEZA übernehmen sie eine wichtige Brückenfunktion zwischen Privatwirtschaft/Uni und der Humanitären Hilfe der DEZA. Die Problematik der Anstellung bzw. Mandatierung von Fachgruppenleitungen sei auch in einem internen Audit der DEZA erkannt worden. Bis im Januar 2014 soll eine rechtlich saubere Lösung definiert werden, wobei gemäss einer ersten Einschätzung des Kompetenzzentrums Verträge und Beschaffungen die Mandate der Fachgruppenchefs und ihrer Stellvertreter entweder ausgeschrieben oder die betreffenden Personen per Arbeitsvertrag angestellt werden sollen.

- *Backstopping*:<sup>16</sup> Aus den im Rahmen dieser Untersuchung in der DEZA geführten Gesprächen ergaben sich Hinweise, dass im Rahmen von B-Mandaten auch externe Mitarbeitende verpflichtet werden. Besonders bei Backstopping-Mandaten, die notwendigerweise eine gewisse Offenheit im Pflichtenheft enthalten, kann die Grenze zwischen externer Auftragsabwicklung und Mitarbeit im Rahmen der DEZA-Organisation überschritten werden. Es komme vor allem bei langjährigen Partnern – auch bei solchen, die bei grösseren Organisationen angestellt sind – vor, dass diese in Absprache mit den Verantwortlichen der DEZA wie DEZA-Angestellte in einem Projekt mitarbeiten würden. Die Auswertung der Daten für das Jahr 2012 ergab, dass rund 3,7 Millionen Franken für Backstopping ausgegeben wurden. Ein Teil dieser Mandate dürfte auch externe Mitarbeit beinhalten.

Aus den B-Mandaten wird ein konservativ geschätzter Aufwand von 0,7 Millionen Franken der Kategorie der externen Mitarbeitenden zugeschlagen (*identifizierte EMA*). Tatsächlich dürften externe Mitarbeitende auch bei B-Mandaten eine grössere Bedeutung haben – aufgrund der obigen Überlegungen dürfte der Aufwand für externe Mitarbeitende im Rahmen von B-Mandaten eine Grössenordnung von ein bis zwei Millionen Franken erreichen.

*Vereinbarung mit dem Schweizerischen Roten Kreuz:*

Mitarbeitende des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) arbeiten in der Materialzentrale, welche das SKH für seine Einsätze nutzt. Im Jahr 2012 betraf dies 5,8 VZÄ und verursachte Kosten von rund 750 000 Franken. Die externen Mitarbeitenden werden vom Chef der Sektion Ausrüstung und Logistik Humanitäre Hilfe geführt. Dass das SRK dem SKH diese Mitarbeiter zur Verfügung stellt, ist historisch gewachsen und in einer Vereinbarung geregelt.<sup>17</sup>

- <sup>16</sup> Definition von Backstopping gemäss Glossar der DEZA: Backstop heisst laut Wörterbuch Auffanggitter/Sicherheitsnetz. In der Entwicklungszusammenarbeit wird der Begriff im Zusammenhang mit der Durchführung von Programmen und Projekten verwendet. Backstopping beinhaltet dabei die Beratung, das Begleiten, die Unterstützung und damit die Gewährleistung einer gewissen Wissenskontinuität einer Aktion oder einer Organisationseinheit. Wichtig ist dabei, dass die Backstopping-Mandate durch externe Konsulenten (Organisationsentwickler, Ökonomen, Ingenieure, etc.) ausgeführt werden. Sie betreuen ein Programm über Jahre hinweg als neutrale Instanz. Aussenstehende Backstopper bringen – *in der Regel ein- bis zweimal pro Jahr* – die Sicht von aussen in ein Vorhaben ein, geben Inputs, kompensieren Schwächen und heben Stärken hervor, ohne sich dabei allzu fest in den Programmverlauf einzumischen. Sie verfolgen dabei von Anfang an definierte, ganz spezifische konzeptionelle oder operationelle Fragen, zum Beispiel der Aufbau einer Dokumentation, das Wissensmanagement oder der Erfahrungsaustausch, und tragen dadurch dazu bei, dass ein Projekt seinen «roten Faden» nicht verliert. (Quelle: [http://www.deza.admin.ch/glossary\\_popup.php?itemID=18835&langID=6](http://www.deza.admin.ch/glossary_popup.php?itemID=18835&langID=6); 23.9.2013)
- <sup>17</sup> Die Mitarbeitenden in der Materialzentrale sind also nicht mit Mandatsverträgen von der DEZA angestellt, sondern sind Mitarbeitende des SRK (Vgl. Vereinbarung zwischen der Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH und dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) betreffend die Abgeltung der Leistungen des SRK im Zusammenhang mit der Einsatzbereitschaft der Materialzentrale vom 7. Dezember 1993. Die Vereinbarung trat rückwirkend per 1. Januar 1992 in Kraft. Sie ist die letzte in einer ganzen Reihe von Vereinbarungen, die bis in die frühen 70-er Jahre zurückreichen)

## SECO

Im SECO (mit Arbeitslosenversicherung [ALV]) gibt es nach den Kriterien der PVK, wonach externe Mitarbeitende unter der Führung und Verantwortung des Amtes sind, vergleichsweise wenige externe Mitarbeitende.

### *Publikationen*

Das Ressort Publikationen ist ein typischer Produktionsbetrieb, wo zeitkritische und wichtige Informationen verarbeitet werden. Produkte sind zum Beispiel das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) oder die Beschaffungsplattform Simap. In einem full Outsourcing produziert das Ressort Publikationen zudem das Amtsblatt des Kantons Zürich, weil es die notwendige Infrastruktur dazu hat. Im Bereich Publikationen sind 70 % der Mitarbeitenden Externe, die unter der Leitung des SECO arbeiten und in den Büros des SECO ihren Arbeitsplatz haben. Die Produktionsleitung des SHAB, das Incident-Management, das Layout und die technische Redaktion werden durch externe Mitarbeitende ausgeführt. Einzig die Projektleitung obliegt internen Mitarbeitenden. Knapp 0,8 Millionen Franken pro Jahr entfallen auf die externen Mitarbeitenden im Bereich Publikationen (*Tabelle 12*).

Für die Entwicklungen und den Betrieb der IT-Plattformen beschäftigt das Ressort Publikationen externe Firmen, welche die Weiterentwicklung, Produktion und den Support in Form von Aufträgen sicherstellen und somit nicht zu den EMA gezählt werden.

*Tabelle 12*

### **Einsatzbereiche (Funktionen), Personen und Ausgaben 2012**

|                | Anzahl Personen | Vollzeitäquivalente | Zahlungen 2012 (in Franken) |
|----------------|-----------------|---------------------|-----------------------------|
| Publikationen  | 8               | 6,1                 | 777 097                     |
| Experten       | 2               | 0,9                 | 165 821                     |
| Honorarbezüger | 7               | 1,2                 | 234 821                     |
| Übrige         | 3               | 0,6                 | 57 917                      |
| IT (ALV)       | 3               | 2                   | 664 081                     |
| Total          | 23              | 10,8                | 1 899 738                   |

*Quellen:* Eigene Berechnungen auf Basis von Daten und Angaben über Verträge des SECO.

### *Experten mit EMA-Profil*

Viele externe Mandate lassen sich nicht klar einem Auftragsverhältnis oder externer Mitarbeit nach Definition der PVK zuteilen. Es besteht somit im Hinblick auf die Definition von EMA ein Graubereich.

Bei den Personen, die von der PVK als «Experten mit EMA-Profil» definiert wurden, handelt es sich um zwei Selbständigerwerbende, die in einem Vertragsverhältnis zum SECO stehen. Sie arbeiten im Bereich wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und verfügen über ein sehr spezifisches Fachwissen.

### *Honorarbezüger*

Bei den Honorarbezügern handelt es sich um unselbstständig Erwerbende, die zum Teil bereits pensioniert sind. Für diese übernimmt das SECO die Sozialversicherungsbeiträge und tritt damit sozialversicherungsrechtlich als Arbeitgeber auf. Bei den sieben Verträgen von Honorarbezügern, die der Definition von EMA entsprechen, handelt es sich um Personen mit sehr spezifischem Know-how, welche vom SECO gebraucht werden, um an speziellen und teilweise vertraulichen Dossiers mitzuarbeiten.

### *Übrige Funktionen*

Drei Verträge sind dem Personalverleih zuzuordnen, decken administrative Funktionen ab und sind von kurzer Dauer (temporär). Bei einem Gesamtbetrag von 60 000 Franken fallen diese Ausgaben nicht ins Gewicht und es wird in der Fallstudie nicht weiter darauf eingegangen.

### *Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung*

Der Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung ist verantwortlich für das Arbeitslosenversicherungsgesetz. Der Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV) wird hauptsächlich mit Hilfe von zwei elektronischen Informationssystemen unterstützt, dem Arbeitsvermittlungssystem AVAM sowie dem Auszahlungssystem ASAL.<sup>18</sup> Die beiden Systeme werden durch externe Firmen betreut und ausgebaut. Im Bereich ALV im SECO gibt es keine eigene IT-Entwicklung und die IT-Projekte werden grösstenteils von externen Firmen ausgeführt.<sup>19</sup> In diesem Bereich gibt es drei Mitarbeitende, die als EMA angesehen werden können.

## **2.3.2 Synthèse**

Les collaborateurs externes sont employés dans une très grande proportion dans le domaine informatique. Les dépenses s'élevaient à 114 millions de francs dans ce domaine alors que les collaborateurs externes affectés à d'autres activités représentaient près de 23 millions de francs. Pour l'OFIT, le CSI-DFJP, la BAC, l'OFROU ainsi que dans une moindre mesure pour l'OFS, la plupart des dépenses relatives aux collaborateurs externes sont liées à l'informatique (tableau 13). Les autres unités ont surtout recours à des collaborateurs externes pour des fonctions liées à leur propre domaine d'activité (collaborateurs scientifiques, collaborateurs spécialisés).

<sup>18</sup> Portrait des SECO unter: <http://www.seco.admin.ch/org/00686/index.html?lang=de>

<sup>19</sup> Die Budget- und Rechenkompetenz (sowie, daraus abgeleitet, die Organisationskompetenz) für die ALV liegt nicht beim Bundesrat sondern bei der Aufsichtskommission ALV.

**Dépenses en matière de collaborateurs externes dans les domaines informatiques et dans les autres domaines (en millions francs), par ordre décroissant des dépenses dans le domaine informatique**

| Office / Direction | Informatique | Autres domaines |
|--------------------|--------------|-----------------|
| OFIT               | 55,9         | 2,4             |
| BAC                | 26,9         | 1,3             |
| CSI-DFJP           | 15,1         | 0,3             |
| OFROU              | 7,1          | 1,7             |
| OFS                | 6,9          | 4,7             |
| OFEV               | 1,8          | 4,2             |
| SECO               | 0,7          | 1,2             |
| OFSP               |              | 4,3             |
| DDC                |              | 2,4             |
| <b>Totaux</b>      | <b>114,3</b> | <b>23,1</b>     |

Source : calcul du CPA sur la base des données concernant les contrats transmis par les unités administratives

## 2.4 Durée

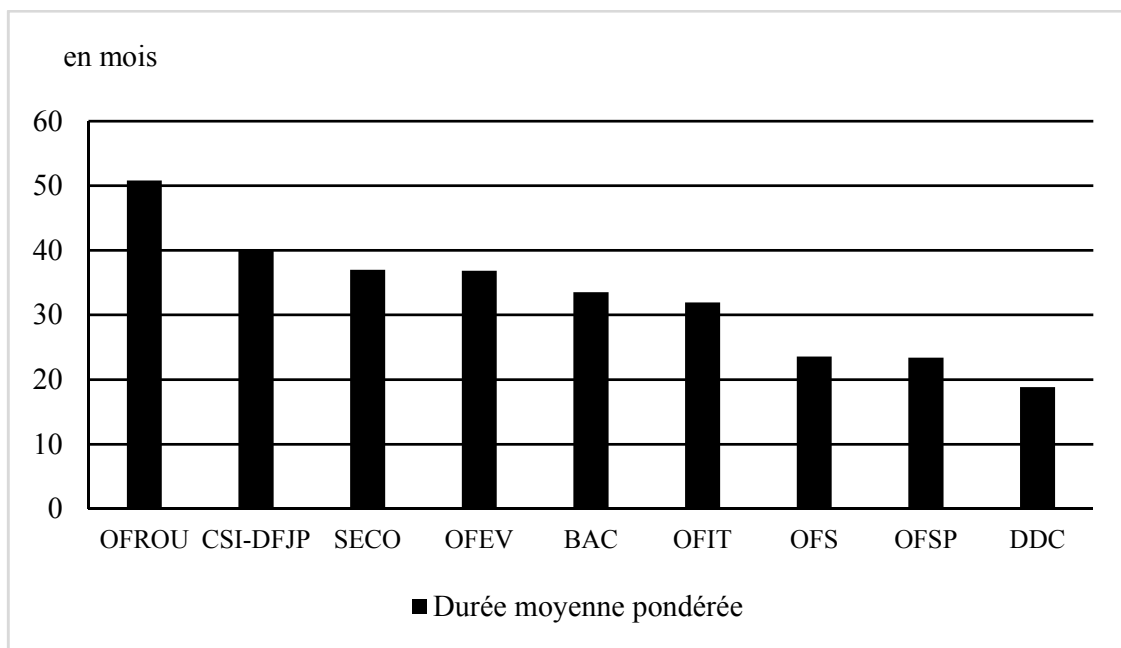
### 2.4.1 Par unité administrative

#### OFROU (ASTRA)

Im ASTRA beträgt die Laufzeit der Verträge für externe Mitarbeitende zwischen 0,5 und 8,6 Jahren. Die Hälfte der 40 Verträge hat eine Laufzeit zwischen 2,5 und 4 Jahren. In seltenen Fällen wurden Verträge mit externen Mitarbeitenden zudem unbefristet abgeschlossen. Die durchschnittliche Laufzeit der Verträge (gewichtet nach Kostendach) betrug im ASTRA 2012 4,2 Jahre (*Illustration 6*), wobei sich Unterschiede in den verschiedenen Bereichen ausmachen lassen. Im Bereich Bauherrenunterstützung wie auch bei den wissenschaftlichen Mitarbeitenden beträgt die durchschnittliche Laufzeit knapp 4 Jahre. Die Vertragsdauer in diesen zwei Bereichen reicht von 1 bis 8,5 Jahren. Im Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeit stand eine Person rund 8,5 Jahre und eine weitere rund 7 Jahre unter Vertrag. Im Bereich IT beträgt die durchschnittliche Laufzeit knapp 4,3 Jahre. Die Vertragsdauern betragen hier zwischen 1 und knapp 6 Jahren. Bei den übrigen Verträgen für EMA beträgt die durchschnittliche Vertragsdauer knapp 1,7 Jahre (Spannbreite von 0,5 bis 1,8 Jahre).



### Durée moyenne pondérée des contrats relatifs aux collaborateurs externes



Source : Calcul du CPA sur la base des données concernant les contrats transmises par les unités administratives

#### CSI-DFJP (ISC-EJPD)

Gemäss der laufenden Verträge im Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Beschäftigungszeit im ISC-EJPD 3,3 Jahre. Die Laufzeiten reichen von 2 Monaten bis 4,4 Jahre. Wenn die Laufzeiten nach Vertragsart untersucht werden, ergeben sich klare Unterschiede. So weisen die Dienstleistungsverträge eine durchschnittliche Laufzeit von 2,7 Jahren auf, während Personalverleihverträge im Durchschnitt 4 Jahre dauern. Bei der Unterscheidung der Verträge nach Bereich ergeben sich Differenzen. Die Laufzeiten für die Verträge bei der Projektarbeit erstrecken sich von 0,5 bis 4,2 Jahre, bei einem Durchschnitt von 3,3 Jahren. Verträge für Entwickelnde dauern zwischen 0,3 und 4,4 Jahre. Selten liegt die Vertragsdauer unter einem Jahr; 70% der Verträge für Entwickelnde haben eine Laufzeit von 3 und mehr Jahren (Durchschnitt 3,2 Jahre). Die Verträge im Bereich Betrieb und Support dauern zwischen 2 Monaten und 4 Jahren, wobei der Durchschnitt bei 3,6 Jahren liegt. In diesem Bereich gibt es viele sehr kurze Verträge; so hat die Hälfte der Verträge eine Laufzeit von einem Jahr oder weniger. Beim ÜPF werden EMA jeweils für eine relativ kurze Vertragslaufzeit zwischen 2 Monaten und 1 Jahr beschäftigt. Der Durchschnitt beträgt hier gut 9 Monate.

#### OFEV (BAFU)

Die durchschnittliche Beschäftigungszeit im Jahr 2012 betrug gemäss der laufenden EMA-Verträge des BAFU gut 3 Jahre. Die Verträge dauern zwischen 8 Monaten und 5 Jahren. Im Bereich Informatik betragen die Laufzeiten der Verträge zwischen 2 und 6 Jahren. Der Mittelwert der Vertragsdauer im Bereich Informatik lag bei knapp 4 Jahren (10 Verträge). Als durchschnittliche Vertragsdauer bei den wissenschaftlichen Mitarbeitenden in Fachabteilungen hat die PVK 2,7 Jahre errechnet. Die Vertragsdauern liegen hier zwischen 9 Monaten und 5 Jahren (37 Verträge). Zwei Drittel der Verträge dauern zwischen 2 und 4 Jahren.

## **BAC (FUB)**

Die durchschnittliche Vertragsdauer von laufenden Verträgen 2012 bei der FUB beträgt 2,8 Jahre. Die Beschäftigungen dauern zwischen 2 Monaten und 6 Jahren. Im Bereich SAP, in dem die FUB ein eigenes Kompetenzzentrum betreibt, erstrecken sich die Verträge auf 5 Monate bis 3 Jahre. 90 % der Verträge haben jedoch eine Laufzeit zwischen 12 und 15 Monaten. Der Durchschnitt beträgt 1,2 Jahre. Bei der übrigen Informatik beträgt der Durchschnitt 3,4 Jahre und die Laufzeiten reichen von gut 2 Monaten bis 6 Jahre. Knapp 40 % der Verträge aus diesem Bereich dauern weniger als 1 Jahr, weitere knapp 40 % der Verträge dauern zwischen 1 und 3 Jahren. Gute 20 % der Verträge im Bereich IT (ohne SAP) haben eine Laufzeit von über 3 Jahren. Bei den übrigen Verträgen, die nicht die IT betreffen, liegt diese zwischen 0,7 und 2 Jahren. Einer der Verträge aus diesem Bereich dauert jedoch 5 Jahre. Dieser Vertrag hat zudem ein sehr hohes Kostendach von 3,4 Millionen Franken. Weil er die Berechnungen verzerren würde, wird dieser Vertrag separat analysiert.

## **OFIT (BIT)**

Die Laufzeiten der 2012 laufenden Verträge für EMA dauern zwischen 1 Monat und 6,4 Jahren und betragen im Durchschnitt 2,6 Jahre. Sie unterscheiden sich beträchtlich nach der Vergabeart. Pseudoaufträge für EMA haben eine durchschnittliche Laufzeit von 3,2 Jahren. Diese beträgt für Personalverleihverträge 1,5 Jahre. Die durchschnittlichen Laufzeiten unterscheiden sich zudem in den einzelnen Bereichen. In den Bereichen Entwicklung und SAP beträgt die durchschnittliche Laufzeit knapp 3 Jahre. Bei den Entwickelnden sind 33 % der Vertragsdauern unter einem Jahr, 44 % zwischen 1 und 3 Jahren und 23 % über drei Jahren. Im Bereich SAP dauern 46 % der Verträge zwischen 1 und 3 Jahren. 39 % der Verträge gelten über 3 Jahre. Die durchschnittliche Laufzeit im Bereich Projektleitende beträgt 2,3 Jahre. 46 % der Verträge dauern zwischen 1 und 3 Jahren. Die Vertragsdauer im Bereich übrige IT erreicht durchschnittlich 2,5 Jahre. Die Laufzeiten in diesem Bereich sind jedoch sehr unterschiedlich und bewegen sich zwischen einigen Monaten und 5 Jahren. Knapp 90 % dauern weniger als 3 Jahre. In den Bereichen die nicht der IT zugerechnet werden können, dauern die Verträge im Durchschnitt 1 Jahr, wobei 56 % von ihnen weniger als 1 Jahr und 44 % zwischen 1 und 3 Jahren dauern.

## **OFS (BFS)**

Die Vertragsdauer der 2012 mit EMA laufenden Verträge lag im BFS durchschnittlich bei knapp 2 Jahren. Die Laufzeiten reichen von 1 Monat bis zu knapp 4 Jahren. Die durchschnittlichen Laufzeiten unterscheiden sich nach Bereich. Bei den Temporärangestellten werden Verträge zwischen 2 Monaten und 2 Jahren abgeschlossen, wobei 73 % der Verträge eine Laufzeit unter einem Jahr haben. Der Durchschnitt beträgt 1,7 Jahre. Im Bereich Informatik dauern die Verträge zwischen 1 Monat und knapp 4 Jahren und die durchschnittliche Laufzeit liegt bei 2,1 Jahren. 68 % der Verträge haben eine Laufzeit unter 1 Jahr. Bei den wissenschaftlichen Mitarbeitenden beträgt die durchschnittliche Laufzeit 1,7 Jahre; die Vertragsdauern variieren zwischen 2 Monaten und knapp 4 Jahren. 63 % der Verträge dauern weniger als 1 Jahr. Die übrigen Verträge liegen alle unter 1 Jahr, ihre durchschnittliche Laufzeit liegt bei 0,7 Jahren.

## **OFSP (BAG)**

Die Laufzeit der Verträge 2012 im BAG hat eine sehr grosse Spanne und bewegt sich zwischen einigen Tagen und 10 Jahren. Die durchschnittliche Vertragsdauer der laufenden Verträge für EMA 2012 beträgt knapp zwei Jahre. Es bestehen grosse Unterschiede in den Laufzeiten zwischen den Temporärangestellten und den wissenschaftlichen Mitarbeitenden die unter einem Rahmenvertrag eingestellt sind. Im Bereich Temporärangestellte sind die Laufzeiten zwischen wenigen Tagen und acht Monaten; die durchschnittliche Laufzeit liegt bei vier Monaten. Im Bereich wissenschaftliche Mitarbeitende betragen die Laufzeiten zwischen 1 Monat und 10 Jahren und der Durchschnitt liegt bei 2,5 Jahren. Knapp 60 % der Verträge haben eine Laufzeit von unter 1 Jahr und bei 20 % der Verträge beträgt die Vertragsdauer 3 Jahre oder mehr. Ein einzelner Vertrag, der nicht diesen beiden Kategorien zugeordnet werden kann, hat eine Laufzeit von knapp 2 Jahren.

## **SECO und DDC (DEZA)**

Die Laufzeiten der Verträge für EMA beim SECO und bei der DEZA sind schwierig zu bestimmen, weil beide Bundesämter verhältnismässig viele Einjahresverträge abschliessen, die jeweils über Jahre hinweg erneuert werden. Es kann deshalb von langen Einsatzdauern der externen Mitarbeitenden gesprochen werden. Diese häufigen Vergaben an immer dieselben Personen über Jahre betreffen insbesondere EMA im Bereich «Experten». Das Vertragsvolumen ist in den meisten Fällen eher klein und das spezielle Wissen kann nach Angaben der Ämter nur durch diese Fachkräfte erbracht werden.

Gemäss der Angaben der DEZA haben die Verträge 2012 eine Laufzeit zwischen 1 Monat und 2,5 Jahren. Der Durchschnitt der Laufzeiten beträgt 1,5 Jahre. Bei den A-Mandaten gibt es Verträge von 2 Monaten bis 2,5 Jahren mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 1,2 Jahren. Bei den B-Mandaten betragen die Laufzeiten im Durchschnitt knapp 2 Jahre. Über die Laufzeiten der Verträge mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) sind keine Angaben vorhanden.

Im SECO dauern die angegebenen Laufzeiten der Verträge aus dem Jahr 2012 von 2 Monaten bis 4 Jahre. Im Durchschnitt sind es 3 Jahre. Die Personalverleihverträge dauern im Mittel gute 10 Monate, die Pseudoaufträge dagegen 3 Jahre. Im Ressort Publikationen beträgt die durchschnittliche Laufzeit der Verträge 3 Jahre. Bei den vier Verträgen im Bereich IT-ALV ist nur bei einem die Laufzeit bekannt. Sie beträgt 2 Jahre. Im Bereich «Experten» und Honorarbezüger dauern die Verträge im Schnitt um die 4 Jahre. In diesem Bereich ist eine zuverlässige Aussage jedoch sehr schwierig, weil hier viele Einjahresverträge vorhanden sind, die jährlich erneuert werden, und nicht klar ist, seit wann diese Praxis gilt.

### **2.4.2 Synthèse**

Die Vertragsdauer der laufenden Verträge für externe Mitarbeitende im Jahr 2012 reicht in den neun untersuchten Bundesämtern von wenigen Tagen bis zu 10 Jahren. Die durchschnittlichen Laufzeiten dauern zwischen 1,5 Jahren (DEZA) und 4 Jahren (ASTRA). Der gewichtete Durchschnitt über alle neun Ämter beträgt 2,8 Jahre (33,5 Monate). Der Hauptanteil der Verträge wurde auf 2 bis 4 Jahre abgeschlossen (durchschnittliche Vertragsdauer: siehe *Tableau 14*).

**Durée moyenne pondérée des contrats relatifs aux collaborateurs externes,  
ordre décroissant**

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

Source : Calcul du CPA sur la base des données concernant les contrats transmises par les unités administratives.

Die durchschnittlichen Laufzeiten unterscheiden sich nach Vertragsart. Temporär- und Personalverleihverträge dauern in der Regel weniger lang als Pseudoverträge. Eine Ausnahme bildet das ISC-EJPD mit einer durchschnittlichen Vertragsdauer bei den Personalverleihverträgen von 4 Jahren. Personalverleih- oder Temporärverträge dauern zwischen wenigen Tagen und 4 Jahren (ohne ISC-EJPD), was einen Durchschnitt von im Minimum 8 Monaten (BAG) und im Maximum 1,7 Jahren (BFS) über alle Ämter ergibt, die zu solchen Verträgen greifen. Mit Temporär- oder Personalverleihverträgen wird kurzfristig Personal eingesetzt und in den meisten Fällen nicht für lange Laufzeiten beschäftigt. Das ISC-EJPD bildet dabei eine Ausnahme, weil es die Personalverleihverträge dazu einsetzt, dem Status des EMA vergaberechtlich gerecht zu werden. Im BIT sind die gleichen Tendenzen zu beobachten. Einerseits werden dort Personalverleihverträge benutzt, um EMA über Jahre anzustellen, andererseits werden EMA damit für kurze Zeit beschäftigt, was einer Temporärbeschäftigung gleichkommt. Die durchschnittliche Laufzeit für Personalverleihverträge im BIT liegt bei 1,5 Jahren. Die Pseudoverträge werden im Durchschnitt für 2,7 Jahre (ISC-EJPD) bis 4 Jahre (ASTRA) abgeschlossen. Das ASTRA, das BAFU und die DEZA vergeben ausschliesslich Pseudoaufträge.

Die Mittelwerte der Laufzeiten unterscheiden sich zudem nach Bereich, in dem die externen Mitarbeitenden beschäftigt werden. Im IT-Bereich dauern die durchschnittlichen Laufzeiten zwischen Minimum 2,1 Jahren (BFS) und Maximum 4,3 Jahren (ASTRA). Die meisten Verträge im IT-Bereich erstrecken sich über 2 bis 4 Jahre (Durchschnitt: hochspezialisierte IT 3 Jahre, Projektleitende 2,3 bis 3,3 Jahre und Entwicklung 3 Jahre). Im BIT dauern die IT-Verträge im Mittel zwischen 2,3 und 3 Jahren. Die Verträge im Bereich wissenschaftliche Mitarbeitende erreichen Durchschnittswerte von 1,7 (BFS) bis 4 Jahre (ASTRA). Im Bereich «Experten» gelten die Verträge durchschnittlich für 4 Jahre, allerdings ist in diesem Bereich eine zuverlässige Aussage schwierig, weil bei solchen Verträgen in den Ämtern (betrifft namentlich DEZA und SECO) die Laufzeiten nicht immer angegeben sind.

### 3 Mise en œuvre des bases légales

#### 3.1 Relations contractuelles

*La pratique de recours aux collaborateurs externes respecte-t-elle la légalisation en matière de contrat ?*

##### 3.1.1 Bases légales

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

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

Deuxièmement, la Confédération peut s'adjoindre des collaborateurs externes en les louant auprès d'autres employeurs (location de services). A cet effet, la Confédération conclut un *contrat de location de services* avec une personne morale (le bailleur de services) externe à la Confédération. Ce contrat règle les conditions auxquelles l'entreprise ou l'organisation externe met sa main d'œuvre à la disposition de l'unité administrative. En Suisse, la location de services est régie par la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) ainsi que par les ordonnances s'y rapportant<sup>20</sup>. Les bailleurs professionnels qui mettent régulièrement, et contre rémunération, de la main d'œuvre à la disposition de tiers (mise à disposition de travailleurs à titre principal ou « travail en régie », travail temporaire) ont besoin d'une autorisation des autorités cantonales compétentes (art. 2 LSE). Par décision du 13 décembre 2011, le Conseil fédéral a étendu le champ d'application des conventions collectives de travail (CCT) à la branche de la location de services à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans le cas de la location de services, le bailleur n'est pas responsable de l'accomplissement en bonne et due forme de la prestation, mais uniquement de la capacité générale du travailleur à fournir cette dernière<sup>21</sup>. Ce point distingue le contrat de location de services d'un mandat, pour lequel le mandataire s'oblige, dans les termes de la convention, à rendre les services qu'il a promis (art. 394 CO)<sup>22</sup>.

La distinction entre le contrat de travail et les contrats nommés (c'est-à-dire ceux décrits dans le Code des obligations (CO<sup>23</sup>), qui ont également pour objet une prestation de travail pouvant être effectuée chez un tiers (par. ex. le mandat [art. 394ss

<sup>20</sup> Loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services, LSE (RS **823.11**) ; ordonnance du 16.1.1991 sur le service de l'emploi et la location de services, OSE (RS **823.111**) ; ordonnance du 16.1.1991 sur les émoluments, commissions et sûretés prévus par la loi sur le service de l'emploi, OEmol-LSE (RS **823.113**)

<sup>21</sup> GEISER, Thomas et MÜLLER, Roland : *Arbeitsrecht in der Schweiz*, Berne 2012, RZ 192

<sup>22</sup> Ainsi, le client ne peut donner à son avocat des instructions sur son activité, pas plus que le patient ne peut en donner à son médecin. L'avocat et le médecin seraient de toute façon autorisés à ignorer de telles instructions.

<sup>23</sup> Loi fédérale complétant le Code civil suisse, Livre cinquième: Droit des obligations ; RS **220**

CO], le contrat d'entreprise [art. 363ss CO] ou un contrat mixte), n'est pas toujours aisée. Le nom que les parties donnent au contrat n'est en l'occurrence par déterminant. La distinction doit donc se faire dans le cas d'espèce en s'appuyant sur le contenu du contrat, la description du poste et la situation de travail concrète dans l'entreprise de mission. Seule relève de la LSE l'exécution d'un contrat de travail, sous la forme de la location de services. La cessation des services du travailleur à un tiers doit avoir une qualité bien déterminée pour qu'il y ait un rapport de location de services. Le critère de cession qui caractérise la location de services suppose qu'une entreprise abandonne une part importante de son pouvoir de diriger ses propres travailleurs à une autre entreprise, tout en maintenant ses rapports de travail avec les travailleurs en question.

De manière générale, la location de services se distingue des contrats nommés du mandat et du contrat d'entreprise pour les raisons suivantes :

- Rapport de subordination (le pouvoir de direction et de contrôle appartient à l'entreprise de mission ;
- Intégration du travailleur dans l'entreprise de mission au niveau du personnel, de l'organisation et des horaires : il travaille avec les outils, les matériel, les instruments de l'entreprise de mission, principalement au siège de celle-ci et selon ses horaires ;
- Obligation d'établir le décompte des heures effectuées (absence d'un prix fixe convenu à l'avance) ;
- Le risque commercial de la prestation de travail (mauvaise exécution) est supporté par l'entreprise de mission. La seule responsabilité du bailleur est celle du bon choix du travailleur ;
- Le bailleur ne répond pas des dommages que son travailleur est susceptible de causer.<sup>24</sup>

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

Mais, pour la location de services, il n'existe pas de base légale explicite dans la LPers, la LMP n'est pas applicable et aucune autre base légale n'est identifiée. On est donc en droit de se demander si le recours de la Confédération à des travailleurs via la

<sup>24</sup> Directives et commentaires du SECO relatifs à la loi sur le service de l'emploi et à la location de services et au tarif des émoluments de la loi sur le service de l'emploi ; Direction du travail ; seco-DA/GDTC 01/2003, p. 61ss

location de services respecte bien le principe de la légalité défini à l'art. 5 Cst.<sup>25</sup> Quoi qu'il en soit, ce recours pose problème lorsqu'il atteint une ampleur importante ou concerne des tâches impliquant l'exercice de la puissance publique<sup>26</sup>.

Troisièmement, la subordination (rapport de subordination personnelle et organisationnelle analogue à un rapport de travail) est incompatible avec la définition du mandat ou de l'ouvrage du CO. Par ailleurs, la qualification juridique de mandat ou de contrat de travail ne dépend pas de la façon dont les parties ont désigné le contrat.<sup>27</sup> C'est avant tout le contenu du contrat (but recherché) qui est décisif en la matière<sup>28</sup>. Par conséquent, les mandats qui impliquent un rapport de subordination sont des *pseudo-mandats*. Ils doivent être considérés juridiquement comme des contrats de travail (avec des personnes physiques) ou éventuellement comme des contrats de location de services<sup>29</sup> (avec des personnes morales qui mettent de la main d'œuvre à disposition). Etant donné la difficulté qu'il y a à distinguer le mandat du contrat de travail (et de la location de services), il est très probable que les parties désignent fréquemment leurs contrats d'une manière juridiquement inadéquate, voire qu'elles établissent des dispositions contractuelles incohérentes du point de vue juridique, sans pour autant avoir voulu sciemment contourner les prescriptions légales.

### 3.1.2 Appréciation

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

<sup>25</sup> En 2009, l'engagement de collaborateurs externes par la BAC a été critiqué par le service juridique du domaine Défense. Celui-ci reprochait que le manque de personnel soit compensé par la location de personnel (source: Schweizer Armee Rechtsdienst 2 V, Aktennotiz Rückwirkend abgeschlossene Verträge / korrekt ausgefüllte Checklisten / Verleihverträge, 20.11.2009). Le service juridique considérait qu'il s'agissait d'un contournement de la législation en matière des finances et de personnel, si du personnel était indirectement engagé avec des crédits de biens et services. En outre, le droit du personnel ne serait pas applicable et les devoirs du mandataire moins développés que dans un contrat. L'exigence selon laquelle la BAC devait résilier tous les contrats de ce type à fin 2009 n'a pas été remplie car il n'existait pas de postes libres en interne.

<sup>26</sup> Dans les neuf études de cas menées, il n'a pas été constaté que des collaborateurs externes étaient affectés à des postes impliquant l'exercice de la puissance publique.

<sup>27</sup> Au sujet de l'application de ce principe en relation avec les contrats de location de services et les contrats de prestations informatiques, cf. considérant 5-2-2, arrêt B-1687/2010 du TAF en date du 21.06.2011.

<sup>28</sup> C'est ainsi que les autorités compétentes (caisses de compensation, tribunaux) qualifient toujours a posteriori de contrats de travail, les contrats qui ont été désignés par les parties comme étant des mandats, et qu'elles obligent par ex. les employeurs à payer les cotisations patronales d'assurances sociales. Cf. chapitre 2.2.3

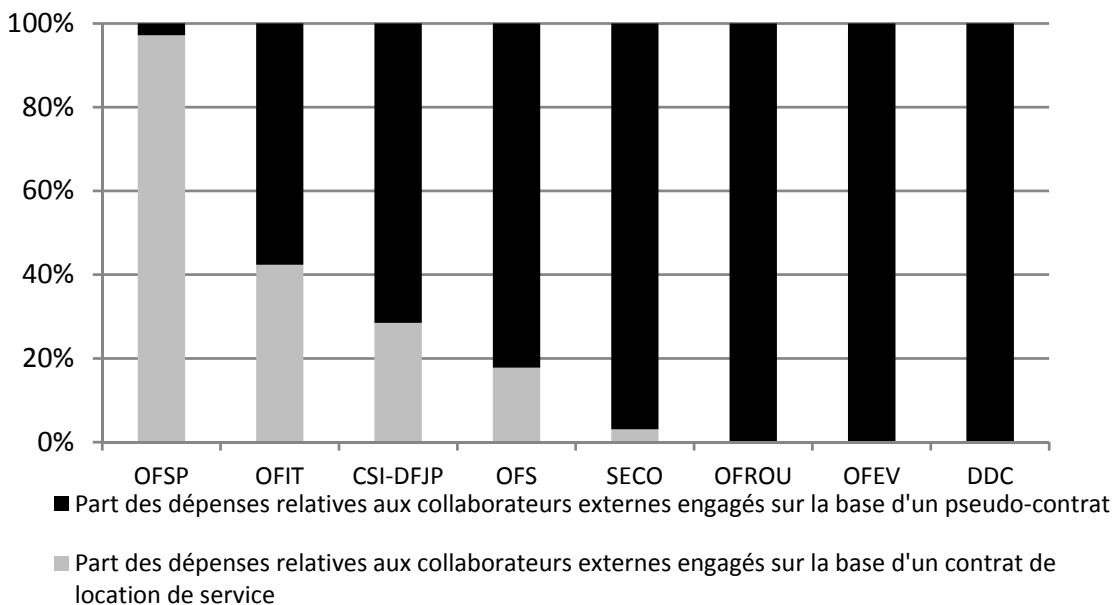
<sup>29</sup> Il s'agit ici de contrats de fourniture de main d'œuvre. Contrairement au contrat de travail ou au mandat, ce type de contrats n'est réglé ni dans le CO ni dans une loi spéciale ; la doctrine le classe donc dans la catégorie des contrats innomés sui generis (cf. par ex. GEISER, Thomas et MÜLLER, Roland : Arbeitsrecht in der Schweiz, Berne 2012, p. 50).

souligner que la dénomination du mandat n'a pas de portée juridique<sup>30</sup>, mais elle reflète toutefois la manière dont l'unité administrative reconnaît les collaborateurs externes. Ainsi, plus la proportion de collaborateurs externes engagés sous la forme de contrats de location de services est élevée, plus l'appréciation est bonne.<sup>31</sup> En outre, il convient de relever qu'il existe une zone grise, au sein de laquelle il est difficile d'établir la nature exacte de la relation de travail (mandat ou pseudo-mandats). Même si une analyse exhaustive de tous les cas aboutirait à des chiffres probablement légèrement différents, ceux-ci n'affecteraient ni les ordres de grandeur, ni les conclusions émises sur ces bases dans la suite de ce chapitre.

Dans le cadre des neuf études de cas menées, aucun contrat de travail de droit privé n'a été recensé. Les contrats désignés comme des contrats de location de services ne représentent que 26 % du volume des dépenses (illustration 7 et tableau 15). Cela signifie que les collaborateurs externes sont engagés dans 74 % des cas sur la base de pseudo-mandats, qui ne reflètent pas la relation de travail effective. En outre, il convient de préciser que ces chiffres dépendent beaucoup du volume de contrats de location de services de l'OFIT. Sans cet office, la proportion de contrats de location de services serait encore beaucoup plus faible, ce qui illustre le peu de connaissance des unités administratives des règles en la matière.

*Illustration 7*

### Répartition entre location de services et pseudo-mandats



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

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

<sup>30</sup> La conclusion d'un pseudo-mandat ne signifie pas pour autant que l'entreprise ne dispose pas d'une autorisation concernant la location de service et qu'elle n'applique pas la CCT.

<sup>31</sup> La proportion de contrats de location de services a été considérée par le CPA comme bonne lorsqu'elle atteint 75 % (une marge de 25 % permet de couvrir la zone « grise » où les relations de travail sont difficiles à qualifier). La pratique a été qualifiée de moyenne entre 50 et 75 % et de faible en dessous de 50 %.



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

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

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

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

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

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

## 3.2 Marchés publics

*Les procédures d'attribution des mandats concernant des collaborateurs externes respectent-elles les dispositions légales des marchés publics ?*

### 3.2.1 Bases légales

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

En principe, l'adjudication de *mandats de prestations* relève de la LMP et de l'OMP. Si le mandat affiche une valeur supérieure au seuil de l'OMC (230 000 francs), il doit être adjugé selon une procédure ouverte ou sélective. Si sa valeur se situe entre 150 000 francs et le seuil de l'OMC, il convient de lancer une procédure invitant à soumissionner (art. 35, al. 3, let. b, OMP). Une procédure de gré à gré n'est autorisée que si l'une des conditions énumérées à l'art. 13, al. 1, OMP est remplie au sens strict des termes de la disposition. Le droit des marchés publics interdit donc de subdiviser un mandat, que ce soit dans le temps ou en termes de contenu, pour rester en dessous du seuil défini.

Le recrutement de collaborateurs externes dans le cadre de la *location de services* relève de la passation de marché, comme le TAF l'a définie dans un récent arrêt<sup>32</sup>. Certes, la location de services n'entre pas dans le champ de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), mais elle fait l'objet de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11). L'OMP règle au chapitre 3 les autres marchés de la Confédération, soit ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la LMP (art. 1, let. b, OMP). L'art. 34, al. 1, OMP dispose que ces marchés peuvent être adjugés selon la procédure ouverte ou sélective ou, sous certaines conditions, selon la procédure invitant à soumissionner ou selon la procédure de gré à gré. C'est pourquoi la location de services dont le volume dépasse les valeurs seuils doit en principe être adjugée selon une procédure concurrentielle.

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

<sup>32</sup> Cf. considérant de l'arrêt B-1687/2010 du TAF du 21.6.2011. Il y est fait référence à un arrêt du TF qui précise en substance que la notion de marché public regroupe tous les cas dans lesquels l'État se porte acquéreur, auprès d'une entreprise privée, de biens ou de services dont il a besoin pour accomplir ses tâches (ATF 135 II 49 et 125 I 209).

### 3.2.2 Appréciation

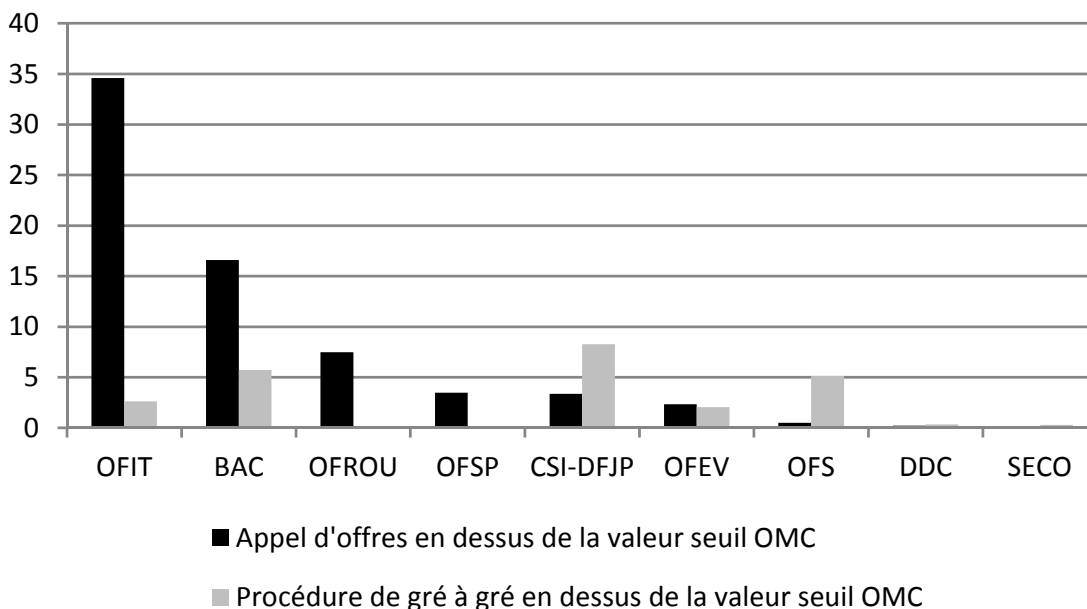
#### Procédures en dessus de la valeur seuil OMC de 230 000 francs

Pour les neuf unités étudiées, les procédures relatives à tous les contrats de collaborateurs externes se situant en dessus de la valeur seuil de 230 000 francs respectent dans 69 % des cas le principe de la procédure ouverte. 95 contrats ont été attribués de gré à gré et 215 ont été mis au concours. Ce résultat est toutefois fortement influencé par le volume de contrats mis au concours par l'OFIT (où 111 des 121 contrats concernant des collaborateurs externes dépassant la valeur seuil ont suivi une procédure ouverte) (illustrations 8 et 9).

*Illustration 8*

#### Répartition des mandats (en volume) relatifs aux collaborateurs externes se situant en dessus de la valeur seuil OMC (230 000 francs) selon la procédure suivie

En millions francs



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

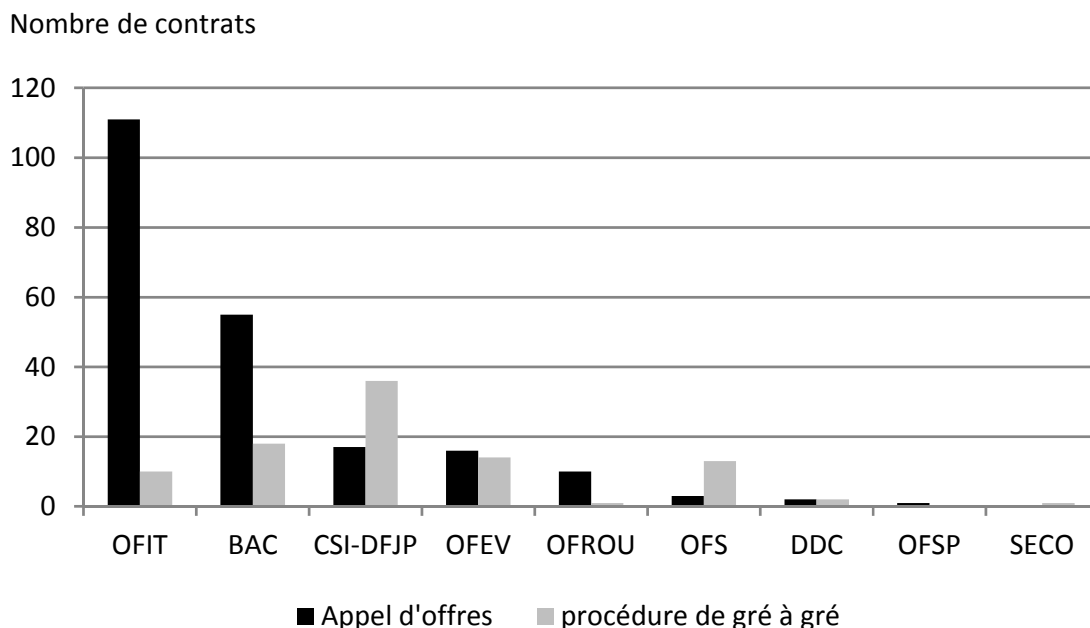
La pratique est jugée bonne<sup>33</sup> pour l'OFIT et l'OFROU qui pratiquent l'appel d'offres respectivement dans 92 % et 91 % des cas (illustration 8). La proportion de mandats relatifs à des collaborateurs externes adjugés de gré à gré explique l'appréciation moyenne caractérisant la BAC. En effet, cette dernière a octroyé, en dessus de la valeur seuil, 18 mandats de gré à gré et 55 selon une mise au concours. La pratique de l'OFEV est qualifiée de faible, car moins de 55 % des mandats ont été attribués après une procédure de mise au concours. Le CSI-DFJP et l'OFS se caractérisent par un nombre de contrats relatifs à des collaborateurs externes respectant le principe de la mise au concours bas, voire très bas. Il se monte respectivement à 32 % pour le CSI-

<sup>33</sup> La proportion de procédures conformes a été considérée par le CPA comme bonne lorsqu'elle atteint 75 %, comme moyenne entre 50 et 75 % et comme faible en dessous de 50 %.

DFJP et à 19 % pour l'OFS. Ces pratiques sont donc jugées faibles. Le nombre de contrats de la DDC, de l'OFSP et du SECO est trop limité pour donner une appréciation représentative. Sur les quatre contrats dépassant la valeur seuil, la DDC a procédé pour moitié de gré à gré et pour moitié selon la mise au concours. L'OFSP et le SECO ont attribué tous deux qu'un seul contrat dépassant la valeur seuil, respectivement selon la mise au concours et de gré à gré.

*Illustration 9*

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



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

Lorsque la mise au concours n'est pas suivie et que le mandat est adjugé de gré à gré, les unités justifient ces exceptions<sup>34</sup> principalement sous l'angle des particularités techniques<sup>35</sup> ou par le fait qu'il s'agit de prestations en lien avec des prestations déjà fournies<sup>36</sup>. Bien qu'une analyse détaillée n'ait pas été menée, l'étude des contrats et les informations obtenues lors des entretiens posent la question de la l'adéquation de ces pratiques. En effet, dans bien des cas, les compétences acquises sont tout à fait standard et visent à combler le manque d'effectifs dans l'unité ; la particularité technique ou le lien impératif avec des prestations déjà fournies n'existe pas. Ces cas de figure sont très fréquents au CSI-DFJP, à l'OFS ainsi qu'à la BAC.

<sup>34</sup> Art. 13 OMP

<sup>35</sup> Art. 13 let. c OMP

<sup>36</sup> Art. 13 let. f OMP

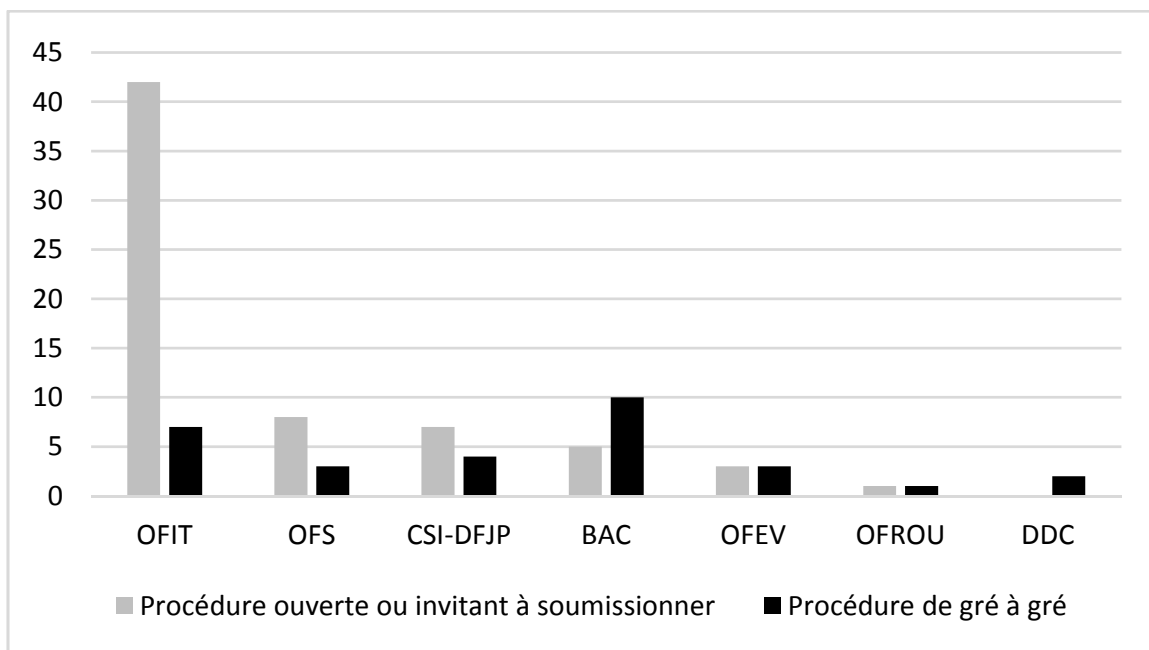
### Procédures en dessous de la valeur seuil OMC de 230 000 francs

Entre 150 000 et 230 000 francs, 69 % des mandats devant au minimum être octroyés suite à une procédure invitant à soumissionner le sont effectivement.<sup>37</sup>

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

*Illustration 10*

### Nombre contrats relatifs aux collaborateurs externes, se situant entre 150 000 et la valeur seuil OMC (230 000 francs) selon la procédure suivie



Source : Calcul du CPA sur la base des données concernant les contrats transmis par les unités administratives

Remarque : L'OFSP et le SECO n'apparaissent pas dans l'illustration 10 car ces deux offices ne présentent pas de mandats figurant dans cet intervalle.

Au CSI-DFJP, près de deux tiers des contrats se situant entre 150 000 et 230 000 francs (sept sur onze) ont été acquis selon cette procédure. Les quatre autres mandats ont été acquis de gré à gré.

A la BAC, sur 15 mandats se situant entre 150 000 et 230 000 francs, cinq ont fait l'objet d'une procédure de mise au concours et dix ont été octroyés de gré à gré.

<sup>37</sup> Dans ce calcul, le CPA n'a pas pris en compte le fait que des mandats pourraient être considérés comme relevant de la valeur seuil supérieure (et donc soumis à une procédure ouverte) si l'ensemble des marchés similaires successifs attribués à l'entreprise avaient été considérés (art. 7, al.3 LMP).

L'OFROU a octroyé deux mandats se situant entre 150 000 et 230 000 francs, dont un de gré à gré et un selon une procédure ouverte.

L'OFS a invité à soumissionner dans huit cas sur onze. Cependant, alors que les prestations des employés temporaires s'élevaient à plus de deux millions de francs en 2012, il n'y a jamais eu de procédure ouverte concernant ce type d'acquisition. L'OFS dispose d'un accord avec trois agences de placement. Cette situation a été reconnue comme problématique, notamment lorsque le contrat porte sur la recherche et la mise à disposition de plusieurs personnes (jusqu'à 16 pour un seul contrat en 2012) et qu'il dépasse clairement la valeur seuil. C'est pourquoi cette prestation fait désormais l'objet d'un lot dans la procédure ouverte menée en 2013 relative à de la location de services pour 2014.

### **Procédures en dessous de la valeur de 150 000 francs**

La procédure de gré à gré a été suivie dans 93 % des 532 contrats dont la valeur ne dépasse pas 150 000 francs, la procédure invitant à soumissionner dans quatre pourcent et l'appel d'offres dans trois pourcent des cas.

Il convient de souligner que plusieurs unités (OFS et SECO notamment) attribuent de gré à gré de nombreux mandats concernant divers collaborateurs externes de la même entreprise. En considérant le montant annuel des contrats avec la même entreprise pour différents collaborateurs, celui-ci dépasse clairement la valeur seuil. Il en est de même lorsque l'on considère la valeur cumulée des contrats, qui font état de cahiers des charges similaires ou très peu différenciés, durant quelques années pour le même expert ou la même entreprise.

Les vingt-deux contrats concernant des collaborateurs externes au SECO ont tous été attribués de gré à gré. En considérant la valeur de ces contrats, l'un aurait dû être mis au concours. En outre, lorsque l'on prend en considération la somme des contrats avec la même entreprise concernant différents collaborateurs, le montant total dépasse clairement la valeur seuil (domaine Publication du SECO). Il en est de même lorsque l'on considère la valeur cumulée des contrats durant quelques années pour le même expert ou la même entreprise.

Bien que la valeur des mandats octroyés de gré à gré par la DDC soit en dessous de la valeur seuil exigeant une procédure invitant à soumissionner, plusieurs de ces contrats se répètent d'année en année avec un contenu très proche, voire identique. Si la somme de ces contrats était prise en considération, la valeur dépasserait la valeur seuil OMC

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

### **3.3 Assurances sociales**

*Comment juger la pratique du recours aux collaborateurs externes du point de vue des assurances sociales ?*

#### **3.3.1 Bases légales**

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

De même, la Confédération est tenue de verser des cotisations patronales si elle confie des mandats à des travailleurs salariés. Ces derniers sont alors qualifiés de « personnes touchant des honoraires ». Ce statut ne saurait toutefois s'appliquer aux collaborateurs externes puisque les personnes touchant des honoraires doivent accomplir leurs tâches dans le cadre d'un mandat ou d'un contrat d'entreprise. S'il existe un rapport de subordination, il y a lieu de remplacer le pseudo-mandat confié à une personne touchant des honoraires par un engagement de la Confédération (ou du bailleur de services) et de supposer qu'il s'agit bien d'un engagement de ce type<sup>38</sup>.

Par ailleurs, pour définir le statut du travailleur du point de vue des assurances sociales, il convient de considérer au cas par cas chaque activité et chaque rémunération<sup>39</sup>. La Confédération peut être considérée comme employeur d'une personne (qui devient dès lors salariée), même mais si celle-ci exerce d'autres activités en tant qu'indépendant.

#### **3.3.2 Appréciation**

Les collaborateurs externes recensés sont, à quelques exceptions près<sup>40</sup>, déjà employés par une entreprise responsable du paiement des cotisations sociales, conformément à ce que prévoient les assurances sociales. Le fait qu'il s'agit de pseudo-mandats en partie n'est pas problématique en soi du point de vue des

<sup>38</sup> Une difficulté particulière se pose pour les anciens employés de la Confédération qui sont à la retraite, puisqu'ils ne peuvent plus être employés ou que leur engagement présente des inconvénients du point de vue du deuxième pilier.

<sup>39</sup> « Sont considérés comme indépendants selon le droit des assurances sociales les femmes et les hommes qui agissent en leur propre nom et pour leur propre compte, [ainsi que celles et ceux] qui sont libres dans l'organisation du travail et assument les risques économiques. Les caisses de compensation déterminent au cas par cas si la rémunération de l'activité considérée confère à la personne assurée le statut d'indépendant au regard de l'AVS. En d'autres termes, il n'est pas exclu qu'une personne soit à la fois indépendante dans une activité et salariée dans une autre. » Les éléments suivants ne sont pas pertinents pour déterminer s'il y a exercice d'une activité lucrative indépendante : l'absence de contrat de travail, la forme sous laquelle le salaire/l'indemnisation est versé(e), l'accord tacite entre les parties définissant elles-mêmes leur qualification juridique pour l'AVS, le fait que l'activité soit exercée à titre principal ou accessoire. Cf. Office fédéral des assurances sociales, Cotisations des indépendants à l'AVS, à l'AI et aux APG, état au 1.1.2014.

<sup>40</sup> Il convient cependant de préciser que la part de collaborateurs externes indépendants ou au bénéfice d'honoraires est relativement importante à la DDC.



assurances sociales. Deux situations peuvent toutefois présenter des difficultés. Cela concerne quelques cas de collaborateurs indépendants ou de collaborateurs dépendants mandatés.

#### *Collaborateurs externes indépendants*

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

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

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

Cette situation est connue de l'administration fédérale et compte tenu des coûts de gestion de ces contrats, elle a fait l'objet de réflexions et de mesures. En 2007<sup>41</sup>, la CRH avait adopté une check-list permettant de clarifier le statuts des bénéficiaires d'honoraires du point de vue des assurances sociales, et décidait de mettre à disposition de l'administration des contrats-types permettant notamment de régler les questions relatives à l'engagement de bénéficiaires d'honoraires si ces derniers sont indépendants ou dépendants. En décembre 2012, l'OFPER mettait à disposition un manuel d'organisation concernant les bénéficiaires d'honoraires<sup>42</sup>. La solution proposée par l'OFPER visait à réduire les charges relatives à la gestion des bénéficiaires d'honoraires. A la suite d'un appel d'offres, la gestion des salaires des bénéficiaires d'honoraires été confiée à la société BDO, en qualité de fiduciaire externe. Parmi les neuf unités étudiées, l'OFEV, l'OFSP, l'OFROU et le SECO y ont eu recours.

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

41 OFPER, Antrag und Zusammenfassug, Honorarempfänger, HRK 11.7.2007  
OFPER, Protokoll der HR-Konferenz Bund 11/07

42 OFPER, Manuel d'organisation concernant les bénéficiaires d'honoraires, décembre 2012

## 3.4 Contrôle de sécurité

### 3.4.1 Bases légales

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes est un instrument préventif pour la protection de l'Etat et de son infrastructure critique. Les risques sécuritaires liés au personnel devraient être résolus ou du moins minimisés au travers de ce processus. La loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure<sup>43</sup> (LMSI) ainsi que l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)<sup>44</sup> stipulent que le contrôle de sécurité doit être effectué lorsque la fonction présente des aspects sensibles pour la sécurité de l'Etat. Les départements ont de leur côté précisé quel niveau de contrôle devait être appliqué selon les fonctions, dans l'ensemble du département ou dans l'une de ses unités administratives<sup>45</sup>.

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

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

### 3.4.2 Appréciation

Il convient de préciser que, dans le cadre de son inspection relative à la sécurité informatique du Service de renseignement de la Confédération<sup>46</sup>, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a demandé au Conseil fédéral de réviser l'OCSP de sorte que les collaborateurs externes soient soumis au même degré de contrôle de sécurité que les employés de la Confédération, ce qui ne ressort pas distinctement de l'ordonnance. Dans sa réponse<sup>47</sup>, le Conseil fédéral a quant à lui estimé que des bases juridiques claires existaient concernant les contrôles de sécurité de tiers et que les responsabilités en la matière ne devaient en principe pas être davantage clarifiées. On constate dans la pratique que cette clarté est relative.

<sup>43</sup> RS 120

<sup>44</sup> RS 120.4

<sup>45</sup> RS 120.422 Ordonnance du DEFR sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ; RS 120.423 Ordonnance du DDPS concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ; RS 120.424 Ordonnance du DFAE sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ; RS 120.425 Ordonnance du DETEC sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ; RS 120.426 Ordonnance du DFJP sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ; RS 120.427 Ordonnance du DFI sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes

<sup>46</sup> Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport de la DélCdG (résumé) du 30.08.2013, recommandation 5 (FF 2013 8179)

<sup>47</sup> Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport du 30.08.2013 de la DélCdG (résumé), avis du Conseil fédéral du 30.10.2013 (FF 2013 8197)

En effet, les dispositions légales relatives aux contrôles de sécurité ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme. D'autres inspections des CdG<sup>48</sup> et une évaluation du CPA<sup>49</sup> avaient d'ores et déjà souligné les manquements au niveau de la mise en œuvre des contrôles de sécurité relatifs aux personnes. La présente analyse montre que le problème s'étend aux collaborateurs externes.

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

Seules les unités dont le métier est l'informatique sont sensibles à ce risque : l'OFIT, le CSI-DFJP et la BAC déclarent procéder à des contrôles de sécurité relatifs aux personnes systématiques tant pour le personnel interne qu'externe. En outre, ces unités complètent ce dispositif par une politique restrictive d'accès aux données ou d'autres mesures. Par exemple, le CSI-DFJP et la BAC demandent un extrait de casier judiciaire avant l'entrée en fonction car le résultat du contrôle de sécurité n'est généralement pas connu ; l'OFIT attend le résultat du contrôle de sécurité pour les collaborateurs externes engagés dans les domaines les plus sensibles. Il convient donc de relever que, sauf exception, les collaborateurs externes sont actifs dans ces offices alors que le résultat du contrôle de sécurité n'est pas connu, et ce conformément aux bases légales<sup>50</sup>. C'est en raison des mesures complémentaires prises par ces offices que leur pratique a été jugée adéquate.

Il n'en demeure pas moins que cette situation est problématique car elle soulève la question de l'utilité d'un contrôle de sécurité, lorsque le résultat de celui-ci est connu après le début d'activité du collaborateur externe (parfois plusieurs mois après). Etant donné la durée potentiellement longue d'un contrôle de sécurité des personnes, l'attente de son résultat pose des problèmes pratiques avérés d'autant plus lorsqu'il s'agit d'acquérir des compétences de manière momentanée dans un projet spécifique. Cette durée s'ajoute le cas échéant à celle de la procédure d'acquisition.

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

<sup>48</sup> Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF **2009** 2989) ;

Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 12.4.2013 (FF **2013** 5619)

<sup>49</sup> Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la CdG-N du 20.06.2013

<sup>50</sup> Art. 19, al.3 LMSI (RS **120**)

été approfondie, elle a été jugée partiellement adéquate au SECO car des collaborateurs externes ont accès à des données confidentielles dans le domaine de l'assurance-chômage<sup>51</sup>.

**CSI-DFJP : contrôles de sécurité menés, politique en matière de risque**

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes fait partie du processus d'engagement tant des collaborateurs internes que des externes. En effet, tous les collaborateurs et les tiers sont contrôlés conformément à l'OCSP et à l'Ordonnance du DFJP sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DFJP) <sup>52</sup>. Les collaborateurs prennent généralement leurs fonctions avant que le résultat du contrôle de sécurité ne soit connu. Conséquemment, et afin de minimiser les risques, la direction du CSI-DFJP exige depuis 2011 qu'un extrait du casier judiciaire soit fourni avant l'entrée en fonction. En outre, l'accès aux données est limité et est plus strict pour les collaborateurs externes que pour les collaborateurs internes, tout comme l'accès aux bâtiments.

Etant donné la nature parfois critique en termes de sécurité des applications informatiques ainsi que l'accès à des systèmes sensibles et à des données secrètes, le CSI estime que les collaborateurs internes permettraient d'assurer une meilleure stabilité et une meilleure confiance à l'égard de ses clients. Les collaborateurs externes constituent un risque supplémentaire.

**OFIT : contrôles de sécurité menés, politique en matière de risque**

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes fait partie des processus d'engagement tant des collaborateurs internes que des externes et est réalisé systématiquement. L'annexe 1 de l'OCSP<sup>53</sup> prévoit d'ailleurs que tout le personnel de l'OFIT soit contrôlé. De nombreux collaborateurs entrent en fonction avant que le résultat du contrôle ne soit connu. Par contre, lorsqu'un contrôle de sécurité élargi<sup>54</sup> est mené pour un collaborateur actif dans un domaine sensible (par ex. dans les projets de coopération administrative ou les Accords fiscaux), les personnes ne sont employées qu'une fois le contrôle de sécurité terminé.

En plus des contrôles de sécurité, l'OFIT restreint les accès aux données. Les collaborateurs n'ont accès à aucune donnée réelle durant les phases de développement.

<sup>51</sup> La conduite de contrôles de sécurité relatifs aux personnes est, selon les entretiens menés en 2013, prévue à l'avenir dans ce domaine.

<sup>52</sup> RS 120.426 Ordonnance du DFJP sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DFJP)

<sup>53</sup> RS 120.4 Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)

<sup>54</sup> Selon l'art. 12 OCSP.

**BAC** : *contrôles de sécurité menés, politique en matière de risque*

Les collaborateurs de la BAC sont tous contrôlés (contrôle de sécurité élargi et contrôle de sécurité élargi avec audition pour certaines fonctions) conformément à l'OCSP-DDPS<sup>55</sup>, étant donné que différentes applications informatiques gèrent des contenus secrets. En outre, la BAC est en cours d'analyse de ses prestations, pour distinguer celles dites centrales de celles étant basiques. Le but est de maîtriser à l'interne toutes les compétences centrales, de manière à s'assurer qu'en cas de crise la BAC ne soit pas dépendante de collaborateurs externes.

**OFROU** : *conformité au droit incertaine et risque non géré*

L'OCSP-DETEC<sup>56</sup> précise que les collaborateurs de l'OFROU, qui ont accès à des informations et à du matériel classifiés au moins CONFIDENTIEL ou à partir de la zone de protection 2 d'ouvrages militaires, doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité relatif aux personnes. Cependant, pour les personnes interrogées, les collaborateurs concernés par cette disposition ne sont pas clairement identifiés et il n'existe pas de procédures ou de liste des fonctions concernées. Les informations à disposition du CPA ne permettent d'apprécier l'adéquation de l'accès aux informations des collaborateurs externes.

**OFS** : *conformité au droit incertaine, risque non géré*

Aucun contrôle de sécurité n'est mené à l'OFS (en dehors de ceux concernant la direction de l'OFS). En effet, l'OCSP-DFI<sup>57</sup> ne mentionne rien de spécifique concernant l'OFS. Ainsi, ni les collaborateurs externes ni les collaborateurs internes n'y sont soumis. Cependant, au vu des informations que l'office gère et de sa politique restrictive de mise à disposition de données (vis-à-vis de l'extérieur et de l'intérieur de l'administration fédérale) pour des questions de confidentialité des données, l'absence de réflexion en la matière est inadéquate.

L'office ne gère la sécurité qu'au travers des accès qu'il donne aux collaborateurs qu'ils soient internes ou externes. Toutefois, cette gestion est réalisée par « application » et non de manière centralisée. Par conséquent, la politique et la gestion des accès sont du ressort des sections. Actuellement, il n'est pas garanti que les accès soient supprimés une fois le mandat terminé.

**OFEV** : *conformité au droit incertaine, risque non géré*

L'OCSP-DETEC<sup>58</sup> précise que les sections « Qualité du paysage et services éco systémiques », « Prévention des accidents majeurs et mitigation des séismes » et « Rayonnement non ionisant (RNI) » doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité. Mais selon la direction de l'OFEV, en dehors de ces domaines, il n'est pas clair qui doit effectivement faire l'objet d'un contrôle. Dans les domaines spécialisés, le contrôle de sécurité n'est pas une question prioritaire. Dans le domaine informatique,

<sup>55</sup> RS 120.423 Ordonnance du DDPS concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DDPS)

<sup>56</sup> RS 120.425 Ordonnance du DETEC sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DETEC)

<sup>57</sup> RS 120.427 Ordonnance du DFI sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DFI)

<sup>58</sup> RS 120.425 Ordonnance du DETEC sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DETEC)

les collaborateurs internes sont contrôlés alors que les collaborateurs externes ne sont pas soumis à un contrôle de sécurité. Le risque apparaît dès lors mal maîtrisé, étant donné que les collaborateurs informatiques ont accès à des informations confidentielles et à des systèmes importants.

**SECO** : *conformité au droit pas appréciable, risque géré partiellement*

L'ordonnance du DEFR sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DEFR)<sup>59</sup> ne précise pas de contrôle particulier pour le SECO, mis à part pour les directeurs et les chefs. Le SECO déclare mener des contrôles après analyse au cas par cas des situations. Toutefois, certains bénéficiaires d'honoraires d'une part et d'autre part certains collaborateurs externes du domaine informatique de l'assurance-chômage ont accès à des informations sensibles.

**OFSP** : *conformité au droit pas appréciable, gestion du risque pas appréciable*

L'OCSP-DFI<sup>60</sup> précise uniquement que certains postes de cadres doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité. Aucun collaborateur externe n'a fait l'objet d'un contrôle jusqu'à présent. Le CPA n'a pas pu établir si des collaborateurs externes avaient accès à des informations classées secrètes ou confidentielles.

**DDC** : *conformité au droit pas appréciable, gestion du risque pas appréciable*

L'OCSP-DFAE<sup>61</sup> précise que les collaborateurs ayant accès à des informations classées secrètes, confidentielles ou pouvant mettre en danger l'Etat doivent faire l'objet d'un contrôle de sécurité. Dans les cas analysés, aucun contrôle de sécurité n'a été mené auprès des collaborateurs externes, mais ces derniers n'avaient pas accès à des informations sensibles. Il n'a pas pu être établi dans quelle mesure la DDC examinait de manière systématique la nécessité de faire un contrôle de sécurité et, le cas échéant, si ce dernier était conduit.

## 4 **Transparence**

*Comment juger de la transparence du recours aux collaborateurs externes ?*

La question de la transparence se pose à l'interne et à l'externe de l'office.

La transparence interne considère d'une part, le niveau de connaissance de la problématique des collaborateurs externes par l'unité administrative et, d'autre part, sa capacité à les identifier.

La transparence externe concerne l'image des collaborateurs externes donnée dans les différents documents à disposition du Parlement (budget et compte d'Etat, statistique du personnel).

<sup>59</sup> RS **120.422** Ordonnance du DEFR sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DEFR)

<sup>60</sup> RS **120.427** Ordonnance du DFI sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DFI)

<sup>61</sup> RS **120.424** Ordonnance du DFAE sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DFAE)

## 4.1 **Transparence interne**

*La problématique des collaborateurs externes est-elle connue de l'unité administrative ?*

*L'unité administrative a-t-elle élaboré une stratégie et des outils adéquats à la mesure de l'ampleur du phénomène ? Les collaborateurs externes sont-ils ainsi identifiables ?*

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

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

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

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

**CSI-DFJP** : bonne

Pour le CSI-DFJP, la problématique est connue et fait partie de sa planification stratégique. Bien que l'unité administrative ne distingue pas les collaborateurs externes de l'ensemble des mandats externes, – notamment dans les différentes directives relatives à l'acquisition et à la gestion des mandats externes ainsi que dans les listes téléphoniques (Admin-directory) – les chefs de section et autres responsables n'ont aucune difficulté à opérer la différence et à les identifier. La transparence interne est qualifiée de bonne, compte tenu de la grande part de collaborateurs externes au sein de l'unité (23 % des collaborateurs, 32 % des dépenses totales de personnel).

**OFIT** : bonne

Au sein de l'OFIT, la problématique des collaborateurs externes est connue et fait partie de sa planification stratégique. L'office a mis en place un système avancé de gestion et de contrôle des mandats externes. Ce système permet d'identifier dans une large mesure les collaborateurs externes des autres mandats externes. Les informations fournies au CPA (y compris nombre, noms, contrats, tarifs horaires, lieu de travail) ont été reprises de ce système. Bien que les outils soient bien développés,

la transparence est jugée bonne compte tenu de la grande part de collaborateurs externes au sein de l'OFIT (18 % des collaborateurs, 26 % des dépenses totales de personnel).

#### **BAC : moyenne**

La BAC connaît la problématique des collaborateurs externes et présente un système d'informations centralisé des différents mandats externes dans lequel sont notamment indiqués le volume des contrats et les procédures d'acquisition. Les divisions disposent d'instruments différenciés relatifs au suivi des collaborateurs externes et quelques services font état explicitement dans leur organigramme des collaborateurs internes et externes. La transparence est jugée moyenne étant donné la grande part de collaborateurs externes de l'unité (près de 20 % des dépenses) et de leur identification partielle.

#### **OFS : moyenne**

La problématique des collaborateurs externes est connue de l'OFS. Cependant, à l'exception du personnel temporaire, l'office n'a pas développé une réflexion d'ensemble et n'est pas en mesure de les identifier clairement. Les outils à disposition permettent difficilement de les distinguer et n'offrent pas de vue d'ensemble des procédures d'attribution ou des tarifs horaires des contrats. Les collaborateurs externes sont toutefois repérables avec l'appui de personnes travaillant dans les sections. A ce niveau, ils figurent parfois explicitement sur les organigrammes (notamment au niveau de la section informatique et de certains domaines thématiques). Compte tenu de ces éléments et de la présence importante de collaborateurs externes (12 % des dépenses totales de personnel), la transparence est jugée moyenne. Cette transparence est bonne quant au personnel temporaire mais faible à moyenne pour le reste des collaborateurs.

#### **OFROU : faible**

Bien que la planification stratégique informatique<sup>62</sup> précise que les activités stratégiques de longue durée ne devraient pas être confiées à l'externe, la problématique des collaborateurs externes n'est pas abordée de manière générale au sein de l'OFROU. Les postes contenant des activités stratégiques et de longue durée restent notamment peu clairs pour les responsables. Ainsi, il est difficile d'identifier les collaborateurs externes d'autant plus qu'aucun d'eux ne fait l'objet d'un contrat de location de service. Compte tenu de ces éléments et de la présence relativement importante de collaborateurs externe (6 % des collaborateurs et 10 % des dépenses totales de personnel), la transparence interne est qualifiée de faible.

#### **OFEV : bonne**

La problématique des collaborateurs est connue de l'OFEV depuis plusieurs années. Suite aux travaux menés en 2011 par la Délégation des finances au sujet des collaborateurs externes, 20 postes (16,9 EPT) ont été créés à l'interne durant les années 2012-2013 pour en engager une partie. Les données relatives aux collaborateurs externes font l'objet d'un suivi spécifique. Les collaborateurs externes figurent dans les listes téléphoniques et de messagerie électronique en tant qu'externes (Admin-directory). Compte tenu de l'importance des collaborateurs externes (7 % des

<sup>62</sup> ASTRA, 2010, SIP ASTRA, IT-Leitbild und IT- Strategie, Bern



collaborateurs et 7 % des dépenses totales), la transparence interne est qualifiée de bonne.

**OFSP** : bonne

L'OFSP connaît de manière approfondie la problématique des collaborateurs externes. Depuis 2012, des critères clairs concernant leur engagement ont été mis en place. Leur engagement fait l'objet d'un reporting mensuel transmis à la direction. Les collaborateurs externes sont ainsi clairement identifiables et sont aussi présents dans les listes téléphoniques ou de messagerie électronique comme externes. La transparence interne est donc très bonne (les collaborateurs externes représentent 5 % des collaborateurs ainsi que des dépenses totales de personnel).

**DDC** : moyenne

La DDC dispose d'une banque de données complète répertoriant tous les mandats externes. Toutefois, les collaborateurs externes ne sont identifiables qu'avec des personnes ayant une connaissance approfondie du fonctionnement des unités concernées. Alors que l'unité responsable des acquisitions et des contrats présente une grande sensibilité pour la thématique des collaborateurs externes, et qu'un aide-mémoire visant à éviter la conclusion de « pseudo-mandat » a été formulé il y a plusieurs années, la problématique est peu connue dans la ligne. Compte tenu de l'importance relativement limitée des collaborateurs externes (2 % des dépenses totales de personnel), la transparence interne est qualifiée de moyenne.

**SECO** : moyenne

Au vu de la stratégie interne et des directives, la thématique des collaborateurs externes est connue du SECO. Compte tenu de leur faible importance quantitative (ceux-ci ne représentaient que 2 % des dépenses de personnel en 2012), la transparence interne est jugée moyenne car la plupart des collaborateurs externes ne sont pas reconnus comme tels (notamment dans les contrats).

## **4.2 Transparence externe**

*Le budget, le compte d'Etat, la statistique du personnel donnent-ils une image correcte de la situation du personnel dans l'administration fédérale ?*

La loi sur les finances de la Confédération (LFC)<sup>63</sup> doit permettre à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral d'exercer de manière efficace leurs compétences constitutionnelles en matière financière et de disposer des instruments et des bases de décision nécessaires à la gestion financière (art. 1 LFC). Les charges de personnel et les effectifs (en équivalent plein temps) constituent des valeurs de pilotage importantes sur le plan politique.

Les tableaux 16 et 17 présentent respectivement les différents types de dépenses de personnel interne ainsi que les parts des dépenses pour du personnel interne et externe dans chacun des offices étudiés.

<sup>63</sup> RS 611.0

Tableau 16

**Différents types de dépenses pour le personnel interne (en millions francs)**

| Office /<br>Direction | Office<br>GMEB <sup>64</sup> | Personnel de la<br>Confédération financé<br>par des crédits de<br>personnel | Personnel de la<br>Confédération financé<br>par des crédits de<br>biens et services | Unité connexe ou<br>autres charges de<br>personnel par des<br>crédits de biens et<br>services | Total des dépenses<br>pour le personnel<br>interne |
|-----------------------|------------------------------|---|---|---|--|
| BAC                   | Non                          | 121   |   |   | 121  |
| CSI-DFJP              | Oui                          | 33  |   |   | 33   |
| DDC                   | Non                          | 19,4  | 80,2  | 22,9 <sup>1</sup>   | 122,5  |
| OFEV                  | Non                          | 75,5  | 2,6   |   | 78,1   |
| OFIT                  | Oui                          | 163,8   |   |   | 163,8  |
| OFROU                 | Oui                          | 77,4  |   |   | 77,4   |
| OFS                   | Non                          | 85,1  | 1,7   |   | 86,8   |
| OFSP                  | Non                          | 71,9  | 7,2   |   | 79,1   |
| SECO                  | Non                          | 62,9  | 11,6  | 20,4 <sup>2</sup>   | 94,9   |
| <b>Totaux</b>         | <b>3</b>                     | <b>710</b>  | <b>103,3</b>  | <b>43,3</b>   | <b>856,6</b>                                       |

Source : compte d'Etat et documentation complémentaire au compte d'Etat

<sup>1</sup> Ces dépenses concernent le CSA

<sup>2</sup> Ces dépenses concernant le domaine de l'assurance-chômage

<sup>64</sup> Géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire.

**Dépenses pour le personnel externe et interne (en millions francs)**

| Office /<br>Direction | Office<br>GMEB | Dépenses de<br>personnel interne | Dépenses de<br>personnel externe | Total de dépenses de<br>personnel | Dépenses de<br>personnel externe en<br>% du total des<br>dépenses de<br>personnel |
|-----------------------|----------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---|
| BAC                   | Non            | 121,0                            | 28,2                             | 149,2                             | 19  |
| CSI-DFJP              | Oui            | 33,0                             | 15,5                             | 48,5                              | 32  |
| DDC                   | Non            | 122,5                            | 2,4                              | 125,2                             | 2   |
| OFEV                  | Non            | 78,1                             | 6                                | 84                                | 7   |
| OFIT                  | Oui            | 163,8                            | 58,3                             | 222,1                             | 26  |
| OFROU                 | Oui            | 77,4                             | 8,8                              | 86,2                              | 10  |
| OFS                   | Non            | 86,8                             | 11,7                             | 98,5                              | 12  |
| OFSP                  | Non            | 79,8                             | 4,3                              | 84,1                              | 5   |
| SECO                  | Non            | 94,9                             | 1,9                              | 96,8                              | 2   |
| <b>Totaux</b>         | <b>3</b>       | <b>857,3</b>                     | <b>137,4</b>                     | <b>994,6</b>                      | <b>13,8</b>   |

*Source* : calcul du CPA sur la base des données concernant les contrats transmis par les unités administratives, compte d'Etat et documentation complémentaire au compte d'Etat.

La procédure de rapport est très différente selon le statut du personnel externe ou interne (personnel soumis à un contrat de travail selon la LPers).

Les crédits de personnel figurant dans le budget et le compte d'Etat servent bien entendu à financer les collaborateurs internes (**cadran A, tableau 18**) mais aussi des collaborateurs (**cadran C**) qui ne disposent pas d'un contrat de travail avec la Confédération.

### Type de collaborateurs selon leur relation de travail avec l'Administration fédérale et le financement

| Relation contractuelle et relation de travail   | Crédit de personnel   | Crédit de biens et services   |
|---|---|---|
| Contrat de travail entre l'unité administrative et le collaborateur de durée déterminée ou indéterminée   | <b>A Personnel fédéral</b><br>Transparent : budget et compte d'Etat. Vue d'ensemble dans la documentation complémentaire concernant le personnel.                           | <b>B Personnel fédéral</b><br>Transparence non systématique : budget et compte d'Etat. Vue d'ensemble dans la documentation complémentaire concernant le personnel.         |
| Contrat de location de services : personnel temporaire<br>Contrat entre l'unité administrative et l'agence de placement<br>Contrat de travail entre l'agence de placement et le collaborateur temporaire                            | <b>C Personnel temporaire (collaborateur externe)</b><br>Transparent pour autant qu'il soit ainsi mentionné. Aucune donnée n'est à disposition concernant les offices GMEB. | <b>D Personnel temporaire (collaborateur externe)</b><br>Transparent pour autant qu'il soit ainsi mentionné. Aucune donnée n'est à disposition concernant les offices GMEB. |
| Contrat de location de service : mise à disposition de personnel<br>Contrat entre l'unité administrative et l'entreprise mettant à disposition le personnel<br>Contrat de travail entre l'entreprise et le collaborateur temporaire |   | <b>E Collaborateur externe</b><br>Aucune transparence   |
| Pseudo-mandats<br>Contrat de mandat ou convention de coopération entre l'unité administrative et l'entreprise ou organisation<br>Contrat de travail entre l'entreprise, l'agence de placement et le collaborateur temporaire        |   | <b>F Collaborateur externe</b><br>Aucune transparence   |
| Pseudo-mandats<br>Contrat de mandat entre l'unité administrative et la personne dépendante, mais l'administration fédérale est son employeur au regard du droit des assurances sociales.  |   | <b>G Bénéficiaires d'honoraires</b><br>Aucune transparence  |



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

### **(Cadrans C et D, tableau 18)**

Une partie des dépenses engendrées par la location de services, à savoir celles qui concernent le personnel temporaire engagés par l'intermédiaire d'une agence de placement, sont parfois enregistrés dans les charges de personnel, et ceci conformément aux prescriptions de l'AFF. Cela signifie aussi que des collaborateurs financés par les crédits de personnel, ne disposent pas d'un contrat de travail avec la Confédération. Les équivalents plein temps correspondants ne sont pas mentionnés dans le complément d'information relatif au compte d'Etat<sup>66</sup>.

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

Les dépenses de personnel à charge des crédits de biens et services et concernant du personnel temporaire ne sont pas certaines non plus. En 2012, les charges de personnel rétribué à l'aide de crédits de biens et services se montent à près de 122 millions de francs<sup>67</sup>. Une petite part de ce montant sert à financer du personnel temporaire, comme c'est notamment le cas à l'OFS, pour près de 0,8 millions de francs. Mais il est possible que d'autres unités administratives financent du personnel temporaire de cette manière.

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

### **(Cadran B, tableau 18)**

Dans le cadre de l'étude de cas de la DDC, il a été constaté que les salaires des membres du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ne sont pas comptabilisés dans les dépenses de personnel bien que ces personnes soient engagées par la Confédération pour une certaine période (contrat de travail selon la LPers et Ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire<sup>68</sup>). La DDC a dépensé près de 23 millions de francs pour ces collaborateurs enregistrés dans les dépenses de biens et services (129 équivalents plein temps). Ces dépenses de personnel ne sont donc pas mentionnées comme des dépenses de personnel ou des dépenses de personnel à charge des crédits de biens et services et

<sup>66</sup> OFPER : compte d'Etat 2012. Documentation complémentaire concernant le personnel

<sup>67</sup> OFPER : compte d'Etat 2012. Documentation complémentaire concernant le personnel, annexe 2

<sup>68</sup> RS 172.220.111.9

ne figurent pas à ce titre non plus dans la documentation complémentaire au compte d'Etat.

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

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

En 2007, la Conférence des ressources humaines (CRH) a décidé<sup>69</sup> que les collaborateurs externes devaient pouvoir être enregistrés dans le système BV Plus (système de gestion des données du personnel) et l'a concrétisé en 2011<sup>70</sup>. Pour l'OFPER, ceci constituait une possibilité pour les différentes unités de l'administration mais pas une obligation. L'OFPER n'avait pas connaissance si l'inscription dans BV Plus a une répercussion sur l'Admin-directory, mais ce lien était envisagé et semble être effectif. Cela signifie que les personnes mentionnées en tant que collaborateurs externes dans les listes téléphoniques élaborées à partir de l'Admin-directory le sont probablement en raison de leur inscription en tant que collaborateurs externes dans BV plus.

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

Dans le cadre de son message relatif au nouveau modèle de gestion (NMG) pour l'administration fédérale,<sup>71</sup> le Conseil fédéral projette que toutes les unités de l'administration fédérale seront gérées au moyen d'enveloppes budgétaires. Le budget et le plan financier seront regroupés et contiendront des informations sur les prestations. Il convient d'apprécier succinctement les effets de ce NMG sur la transparence externe et le pilotage à l'aune des expériences acquises avec les offices GMEB.

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

<sup>69</sup> OFPER, Standardisierung Zeitwirtschaft, Présentation popowerpoint, Traktandum 11, Séance HRK du 11.12.2007

OFPER, Protokoll der HR-Konferenz Bund 11/07

<sup>70</sup> OFPER, Externe Mitarbeitenden BV PLUS, SAP PT Personalzeitwirtschaft, avril 2011

<sup>71</sup> « Le Conseil fédéral adapte le message concernant un nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale », communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2013 : <http://www.admin.ch/aktuell/00089/?lang=fr&msg-id=51039>;

« Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) », projet de message du Conseil fédéral du 20.11.2013 :

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf>

L'introduction du NMG ne devrait dès lors pas améliorer la transparence de ces dépenses.

En matière de recours aux collaborateurs externes, il a été constaté que les offices GMEB ne se différenciaient pas des autres offices malgré leur marge de manœuvre théoriquement plus grande en matière de recrutement de collaborateurs (internes et externes). Il s'avère que cette marge de manœuvre est parfois fortement limitée par des règles du département ou par des décisions du Parlement dans le cadre de programme d'économies notamment. Le CSI-DFJP doit par exemple soumettre à l'approbation du Secrétariat général du département toute création de poste interne. L'OFIT a, quant à lui, usé de sa marge de manœuvre suite à sa transformation en office GMEB en 2007 et a fortement développé le nombre de collaborateurs internes. Puis, le département a imposé un arrêt des recrutements en 2010.<sup>72</sup> Le personnel interne est alors passé entre 2010 et 2012 de 1 110 à 1 000 équivalents plein temps. Parallèlement, le nombre de collaborateurs externes a fortement augmenté en raison d'un niveau élevé des demandes des clients (notamment en 2012) ainsi que d'une politique restrictive menée en matière d'engagement de collaborateurs internes dans le cadre de l'introduction d'une nouvelle organisation de l'office. Actuellement, l'OFIT définit en principe, selon le type d'activité, le ratio adéquat entre collaborateurs externes et internes.

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

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

## **5 Conditions de travail**

*Que penser des conditions des collaborateurs externes par rapport à celles des collaborateurs internes ?*

Cette question est déclinée au niveau des conditions matérielles (salaire, équipement, formation), de la conduite ainsi que de l'intégration dans l'unité administrative.

Si les conditions salariales peuvent varier fortement entre collaborateurs internes et externes, les autres conditions ne sont pas très différentes dans la plupart des offices. Par exemple, certains d'entre eux se différencient par une conduite très serrée (BAC, CSI-DFJP) par des pratiques plus généreuses en matière de formation (SECO).

<sup>72</sup> Antwort des Bundesrates vom 07.06.2010 auf die Frage Kiener Nellen (10.5239)  
« Stellenchaos beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation » [seulement en allemand]



## **5.1 Conditions matérielles**

### **5.1.1 En matière de salaires**

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

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

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

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

Les fortes différences de salaires entre collaborateurs internes et externes concernent aussi le cas de collaborateurs externes travaillant pour le compte de leur propre société individuelle. C'est le cas notamment dans le domaine informatique où des collaborateurs externes (chef de projet par exemple) exécutent des tâches similaires à des collaborateurs internes mais au tarif d'entreprises (CSI-DFJP, OFIT, BAC, OFS). Ces collaborateurs ne sont pas toujours bien perçus à l'interne par les autres collaborateurs car ils peuvent gagner parfois aisément le double du collaborateur interne, sans assumer de responsabilités supplémentaires et sans faire face à un véritable risque d'entreprise au vu de la durée des contrats (trois à quatre ans) et de leur renouvellement fréquent.

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

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

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

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

- Dans le domaine du personnel temporaire, l'OFS a défini des tarifs dans le cadre d'une convention passée avec trois agences de placement. Cette convention stipule notamment que les salaires perçus par les employés temporaires devraient correspondre à ceux qu'ils gagneraient en tant que collaborateur interne et définit la marge de l'agence de placement. Quatre catégories d'intérimaires sont définies selon leur niveau d'expérience : sans expérience, expérience confirmée, expérience complémentaire, collaborateur scientifique. Ces catégories déterminent les salaires horaires. Les coûts horaires varient de 31 à 48 francs. Les salaires et la marge des trois agences (45 % ou 30 %, selon qu'elles s'occupent ou non de la recherche du candidat) sont identiques. Avec ces règles, l'OFS souhaite aussi traiter tous les intérimaires de manière uniforme, ceci indépendamment de l'agence de placement finalement choisie.
- L'OFSP s'emploie aussi à ce que les conditions contractuelles des collaborateurs externes soient quasiment identiques à celles des collaborateurs internes. Les différences salariales sont donc très faibles car l'office applique les mêmes règles (formation, expérience, âge) autant pour les salaires que pour leur évolution. Les quelques écarts qui peuvent subsister ont souvent une origine légale. Les collaborateurs externes sont notamment moins bien pourvus que les collaborateurs internes (soumis à la LPers) quant à la protection contre les licenciements, les allocations familiales, la poursuite du paiement du salaire en cas de maladie ou d'accident, ou encore en ce qui concerne les absences.
- Dans le domaine « publications » du SECO, les salaires des collaborateurs externes et la marge de l'entreprise (tous les contrats sont conclus avec la même entreprise) sont négociés chaque année. Le tarif prend en considération les vacances et le risque maladie. Différents profils ont été élaborés.

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

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

Dans d'autres domaines, la question du salaire est importante mais n'est pas la seule considération des collaborateurs externes lorsqu'un engagement à l'interne leur est proposé. Pour les collaborateurs temporaires de l'OFS et les collaborateurs externes

dans les domaines scientifiques à l'OFSP, cette possibilité est toujours perçue de manière positive et serait acceptée si proposée. Dans plusieurs domaines et notamment celui du développement informatique, le salaire ne semble pas être un obstacle à une intégration dans l'unité administrative, la rétribution étant à une échelle globalement comparable selon plusieurs personnes interrogées. D'autres critères peuvent expliquer l'acceptation ou le refus d'une éventuelle proposition d'engagement interne : parfois l'unité administrative est vue comme présentant un domaine d'activité attractif en raison de la diversité et de la taille des projets (CSI-DFJP, OFIT), alors que dans d'autres cas, c'est l'image de l'administration, la localisation de l'office, ou l'attachement à un seul client/unité qui rend une intégration peu attractive.

### **5.1.2 Autres conditions**

Généralement, il est attendu que le collaborateur externe apporte des compétences et qu'il soit formé le cas échéant par son entreprise. Sauf cas particulier, les offices n'offrent pas la possibilité aux collaborateurs externes de prendre part aux formations internes. Seul le SECO encourage les collaborateurs externes du domaine Publications à participer à des formations (linguistiques, informatiques notamment) et prend à sa charge les coûts et le temps de travail. Au contraire, l'OFEV veille à ce que les collaborateurs externes mis à disposition par des entreprises sur de longues périodes bénéficient de formation au frais de l'entreprise. L'OFS veut également éviter que l'entreprise profite de former ses collaborateurs à sa charge.

La place de travail, l'équipement, les horaires ne font généralement pas l'objet de grandes différences entre collaborateurs internes et externes. Les quelques différences existantes sont plutôt anecdotiques.

Ainsi, à l'OFS ou à l'OFSP, aucune différence n'est constatée entre collaborateurs internes et externes, tant au niveau de la localisation, de la place de travail que de l'équipement qui leur est mis à disposition (OFS, OFSP).

Au sein de l'OFIT, les collaborateurs externes n'ont généralement pas de place de travail fixe mais disposent des mêmes équipements que les collaborateurs internes.

Au BAC, une partie des collaborateurs externes n'a pas de place fixe. Il est aussi prévu que les collaborateurs internes disposeront de badges qui les différencieront des collaborateurs externes.

A l'OFROU, les collaborateurs externes (même de longue durée) doivent obtenir un badge « visiteur » journalier pour l'accès aux bâtiments.

Au CSI-DFJP, les collaborateurs externes ne bénéficient pas des mêmes équipements. En principe, ils n'ont pas de notebook ni de deuxième écran (ce qui est généralement standard dans le domaine du développement informatique).

Le service de piquet est parfois autorisé pour les collaborateurs externes (BAC) et dans d'autres cas interdits (CSI-DFJP).

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

Les offices n'ont pas établi de règles spécifiques quant à la conduite des collaborateurs externes. Celle-ci varie le cas échéant selon leur supérieur hiérarchique direct, ou parfois selon leur fonction.

Généralement, il n'est pas mené d'entretiens annuels avec les collaborateurs externes comme cela se fait avec les collaborateurs internes. C'est souvent la seule différence systématiquement évoquée, même si certains responsables conduisent de tels bilans dans une version simplifiée (notamment à la BAC ou à l'OFS). L'OFS et l'OFSP sont les seuls offices examinés où la conduite d'entretiens d'évaluation annuels est systématique et comprend la fixation d'objectifs. A l'OFSP, leur appréciation a un impact sur l'évolution du salaire des collaborateurs externes (comme pour les collaborateurs internes).

Certains responsables de l'OFSP évoquent que la conduite demande plus d'efforts pour les collaborateurs externes en raison de l'insécurité relative au maintien du rapport de travail et à l'intégration plus faible qui en découle.

Dans certains offices, les collaborateurs externes utilisent le même système de gestion de temps de travail que les collaborateurs internes, dans d'autres, les externes justifient leurs heures de travail. A de rares exceptions, les collaborateurs externes communiquent les heures travaillées et les activités menées à leurs responsables qui les vérifient. Ces données sont ensuite transmises à l'entreprise pour qu'ils procèdent à la facturation.

La DDC se caractérise par le fait que certains collaborateurs externes reçoivent un paiement mensuel constant au cours de l'année. La différence entre le temps facturé et le temps travaillé est calculé en fin d'année.

Au quotidien, les collaborateurs externes sont conduits comme les collaborateurs internes au moyen de contacts réguliers, de réunions de projets. Parfois, la conduite des collaborateurs varie selon leur type.

A l'OFS, la conduite des collaborateurs externes varie notamment selon que ceux-ci sont des collaborateurs provenant d'une agence temporaire ou non. La conduite des employés temporaires s'apparente à celle des personnes nouvellement engagées. Cette conduite relativement étroite les premiers temps vise à ce que la personne soit vite opérationnelle. La gestion des autres collaborateurs externes n'est pas uniforme et dépend des responsables (chef de section, chef de projet). La conduite des externes se caractérise notamment par un contrôle des heures et des activités plus intensif et par un suivi plus important. Dans la section informatique, une nouvelle règle stipule que les externes doivent être encadrés par un interne.

A l'OFROU, les collaborateurs externes du domaine informatique participent à une séance hebdomadaire fixe. Ceux du domaine de l'assistance au maître d'ouvrage ont

davantage de contacts téléphoniques étant donné leur lieu de travail. Cela exige un haut niveau de confiance de la part des chefs de projets.

Le CSI-DFJP se caractérise par une volonté de conduire plus étroitement les collaborateurs externes. Leurs places de travail sont par exemple dans certains cas situées devant celle du supérieur de manière à ce que ce dernier puisse davantage contrôler leur activité.

Les collaborateurs externes ont parfois davantage de marge de manœuvre que les collaborateurs internes. C'est notamment le cas à la DDC où un collaborateur externe estime disposer de davantage de flexibilité concernant les horaires et le lieu de travail. À l'OFS, un responsable a donné davantage d'autonomie à un collaborateur externe compte tenu de ses compétences et du travail effectué. Il lui a été par exemple permis de travailler à domicile, alors que des demandes provenant de collaborateurs internes quant à cette possibilité ont été refusées. Pour le responsable, c'est l'efficacité et l'autonomie qui sont importantes et non le statut d'interne ou d'externe du collaborateur.

Lorsque l'office a le choix de confier une tâche à un interne plutôt qu'à un externe, les tâches les plus intéressantes (BAC) ou les plus sensibles (OFIT, CSI-DFJP) seront en priorité confiées aux internes.

Le fait que les collaborateurs externes soient aussi responsables de la conduite de collaborateurs internes et d'autres externes n'est pas rare. Dans le domaine informatique, mais aussi scientifique, ces collaborateurs ont bien entendu un responsable au sein de l'unité mais ils disposent parfois d'une équipe à gérer au titre opérationnel composée de collaborateurs internes et externes. Ceci a été observé notamment à l'OFS, à l'OFEV, à l'OFIT et au CSI-DFJP.

### **5.3 Intégration**

L'intégration des collaborateurs externes ne donne pas lieu à de grandes discussions. Pour plusieurs personnes responsables interrogées, les collaborateurs externes sont des membres à part entière de l'équipe, même s'ils ne sont pas conviés aux séances ou sorties de section. Ils ont bien entendu accès aux séances de travail qui les concernent directement.

Dans le domaine informatique, les collaborateurs externes sont en outre tout à fait habitués à ce type de relation de travail, très répandue dans le secteur.

Au sein d'un même office, des différences peuvent exister entre les sections. Parfois, les collaborateurs externes sont volontairement intégrés à la vie de la section alors que dans d'autres cas, il existe une frontière claire entre les collaborateurs internes et externes.

Ainsi, à l'OFS cohabitent deux philosophies quant à l'intégration des collaborateurs. La première vise à les assimiler le plus possible à des collaborateurs internes, alors que la deuxième vise à établir une claire séparation entre internes et externes. Certains externes travaillent pour cet office depuis plusieurs années et sont quasiment assimilés aux collaborateurs internes. Dans le domaine informatique, une frontière claire entre collaborateurs internes et externes est souhaitée de manière à éviter un recours aux externes de manière trop large et une auto-alimentation en mandats. Les employés

temporaires effectuant des remplacements font clairement partie de l'équipe. Ils sont même généralement invités aux activités de la section.

Dans certains domaines de la BAC et du CSI-DFJP, aucune intégration n'est envisagée.

Dans plusieurs offices (OFIT, SECO, OFS et BAC), des collaborateurs externes sont présents depuis de nombreuses années au point qu'il est difficile de les différencier des collaborateurs internes.

Il arrive aussi que les collaborateurs externes soient invités à des manifestations de l'office ou d'une section. Tous n'y vont pas car ils ressentent le souhait des collaborateurs internes de rester entre eux (BAC).

## **6 Adéquation**

### **6.1 Appréciation générale**

*Comment juger de l'opportunité du recours aux collaborateurs externes ?*

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

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

Cette appréciation rejoint celle du Conseil fédéral : dans sa réponse à la question Kiener Nellen<sup>73</sup>, le Conseil fédéral estimait que la location de services est plus avantageuse que le recrutement de personnel lorsqu'il s'agit de faire face à des surcroûts de travail et acquérir les compétences manquantes sans s'engager dans une relation contractuelle de longue durée. Par contre, le Conseil fédéral estimait que si l'engagement se prolonge et débouche sur une activité permanente, un contrat de travail fixe est sans doute plus avantageux que le recours à du personnel externe.

Dans les neuf unités administratives étudiées, des collaborateurs externes ont été engagés pour une somme de 137 millions de francs. Selon une appréciation prudente, le CPA estime à 80 millions la part revenant à des tâches de longue durée, c'est-à-dire

<sup>73</sup> Question Kiener Nellen 11.1075 « Nouvelle méthode de location de services au DDPS ? » du 28.9.2011

à un besoin de compétences (standard ou pointues) ne sortant pas de l'ordinaire de l'unité. Etant donné son coût principalement, mais aussi des risques en matière de dépendance dans certains cas, cette pratique est inadéquate. Le reste, soit environ 60 millions francs, concerne pour moitié des recours partiellement adéquats concernant des collaborateurs externes qu'il est parfois difficile d'internaliser en raison d'un marché du travail très concurrentiel et pour moitié des recours adéquats portant sur l'acquisition temporaire de compétences.

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

## **6.2 Dans l'informatique**

### **6.2.1 Synthèse des études de cas**

#### **Dans le domaine SAP**

- Les collaborateurs externes sont engagés dans le domaine SAP pour environ 15,5 millions de francs à l'OFIT et 9,5 millions de francs à la BAC. Ce domaine d'activité est caractérisé par une partie des fonctions ayant un niveau de salaires relativement élevé dans le secteur privé avec lequel la Confédération n'est pas compétitive et peine à recruter.

#### **Dans les autres domaines informatiques**

- Hors SAP, la BAC fait face à l'augmentation du nombre de systèmes de ses clients qu'elle doit gérer par l'engagement de collaborateurs externes. Ces collaborateurs sont nécessaires pour effectuer des tâches de base liées à l'exploitation de ces systèmes et qui parfois sont sensibles du point de vue de la sécurité. Certains collaborateurs externes sont présents depuis plusieurs années au sein de l'unité et le coût de leurs prestations est très élevé par rapport à celui du personnel interne. Ces recours qualifiés d'inadéquats sont évalués entre 6 et 12 millions de francs par an. La BAC engage aussi des collaborateurs externes détenant des compétences spécifiques qu'elles ne maîtrisent pas à l'interne dans le cadre de projets. Ce type de recours est adéquat et occasionne des dépenses évaluées entre 5 et 9 millions de francs.
- Hors SAP, à l'OFIT, des fonctions de chefs de projets (pour plus de 7 millions), de développeurs (pour 12 millions de francs) ainsi que d'autres

profils informatiques (21 millions de francs) hors du domaine SAP sont assurés par des collaborateurs externes. Le recours à des développeurs et à des chefs de projets externes est inadéquate dans cette ampleur dès lors que ces activités sont régulières ou font appel à des compétences standard, que leur coût est élevé, voire très élevé par rapport à des collaborateurs internes réalisant des tâches similaires. Pour les autres profils, l'appréciation est plus difficile car une partie est à considérer comme adéquate (compétences standard ou pointues pour un besoin ponctuel), alors qu'une autre ne l'est pas. Globalement (hors SAP), on peut estimer entre 25 et 30 millions, la partie étant inadéquate et entre 10 et 15 millions celle adéquate. Il s'agit dans ce cas de mobiliser des spécialistes pour une durée limitée.

- Le CSI-DFJP recourt également à des chefs de projet (près de 2 millions de francs) et à des développeurs (près de 8 millions de francs) externes qui comptent pour la moitié des effectifs dans cette activité. Dans ces deux domaines, la durée et les coûts sont élevés et rendent cette pratique inadéquate dans cette ampleur. Des collaborateurs externes sont engagés par le CSI-DFJP pour effectuer des tâches d'exploitation pour près de 5 millions de francs. Si la spécificité de certaines applications exige l'engagement de collaborateurs externes spécialisés, ce n'est pas le cas pour la plupart d'entre elles. Au total, le CSI-DFJP consacre 15,6 millions de francs à des collaborateurs externes informatiques dont le recours est inadéquat pour au moins les deux tiers.
- L'OFS a dépensé en 2012 près de 7 millions pour des collaborateurs informatiques. Une quinzaine de collaborateurs mènent des tâches durables, c'est-à-dire des prestations informatiques liées à la production de statistiques et au maintien d'applications. Le recours à des collaborateurs pour ce type d'activité est inadéquat. Une autre partie des collaborateurs externes informatiques est attachée à des projets. Pourtant, étant donné la durée des projets ainsi que des profils des collaborateurs externes similaires à ceux internes, ce recours n'est pas adéquat non plus, d'autant plus que le coût est très élevé (plus de 50 % de différence).
- Les dépenses de l'OFROU pour des collaborateurs externes dans le domaine informatique se montaient à 7 millions de francs. Le recours à ces collaborateurs externes apparaît comme inadéquat compte tenu de sa régularité, de son volume et des coûts très élevés. Toutefois, certaines de ces compétences sont très pointues et il s'avère difficile de recruter en interne les personnes qualifiées.
- A l'OFEV, les collaborateurs externes informatiques travaillent comme chefs de projet (1 million de francs) et pour deux fonctions spécialisées (0,7 millions de francs). Ce recours est inadéquat, compte tenu de la durée des projets, des compétences, du coût très élevé ainsi que de la sécurité (notamment pour la fonction d'architecte informatique).
- Au SECO, parmi les nombreux mandats confiés à l'externe dans le domaine informatique de l'AC, seul un nombre limité de collaborateurs externes ont été identifiés. Malgré leurs coûts élevés, le recours a été jugé adéquat étant donné qu'il ne serait pas judicieux d'internaliser ces compétences, vu que la plupart des autres compétences ont été acquises à l'externe.



## 6.2.2 Appréciation

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

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

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

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

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

Les collaborateurs externes informatiques (hors SAP) exécutent notamment des tâches de développement, d'exploitation ou assument des fonctions de chefs de projets pour une somme de près de 90 millions de francs<sup>74</sup>. L'appréciation de ces trois domaines peut différer en fonction leur exposition différente aux risques de dépendance ou de sécurité<sup>75</sup>, mais il s'avère que c'est essentiellement la nature du besoin (régulier ou temporaire) qui est pertinente pour leur appréciation.

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

Selon l'analyse des contrats et les entretiens menés, le CPA est d'avis qu'environ 70 % du volume des mandats ne peut pas être qualifié de pic d'activité en raison de leur

<sup>74</sup> Selon une appréciation grossière, les dépenses en matière de collaborateurs externes dans ces domaines se répartissent à hauteur de de 50 % pour du développement, 35 % pour de l'exploitation et de 15 % pour des chefs de projet.

<sup>75</sup> En effet, les risques de dépendance et de sécurité sont beaucoup plus marqués dans le domaine de l'exploitation que du développement (dans ce dernier cas, le coût des collaborateurs externes est déterminant pour apprécier l'adéquation du recours).

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

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

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

- En prévision du programme de consolidation et d'examens des tâches 2014 (CRT 2014), le CSI-DFJP a décidé de procéder à des économies de l'ordre de 2 millions de francs. Par l'engagement à l'interne de quinze collaborateurs externes, le CSI a projeté d'économiser 1,5 millions de francs, soit 100 000 francs par collaborateur externe (l'augmentation des crédits de personnel s'accompagne d'une réduction des crédits de biens et services). En outre, dans le cadre d'une réorganisation en 2012, le service a procédé à la création de treize nouveaux postes dont certains ont été occupés par d'anciens collaborateurs externes. Il convient toutefois de souligner, que malgré son statut d'office GMEB, chaque création de poste interne doit être acceptée par le département.
- Dans le cadre d'un projet d'optimisation des coûts<sup>76</sup> préparé avec l'appui du Boston Consulting Group, la BAC a établi en juin 2011 un catalogue de mesures concernant notamment l'engagement du personnel. Dans cinq domaines, des collaborateurs externes devaient être engagés à l'interne en raison de leur coût et afin de réduire la dépendance à l'égard des externes. Cela permettait des économies de l'ordre de 30%. En outre, il était précisé que les externes ne devaient pas effectuer des tâches dans le cadre de projets clés. En 2012, plus de dix postes ont été créés à l'interne pour ce faire. Une autre réflexion, menée par la BAC et conduite indépendamment du projet d'optimisation des coûts, concerne la définition des activités dites clés et celles dites basiques. Le but de cette analyse est de maîtriser à l'interne (donc par des collaborateurs internes) toutes les compétences clés, de manière à ce qu'en cas de crise, l'office ne soit pas dépendant de collaborateurs externes. En raison de difficultés dans la définition de ces activités, cette réflexion n'a pas encore abouti.

<sup>76</sup> BAC, Projekt Kostenoptimierung, Massnahmenkatalog, Bern im Juni 2011 (INTERN)

## *Le problème de la budgétisation*

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

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

### **6.3 Dans les autres domaines**

#### **6.3.1 Synthèse des études de cas**

##### **Adéquat : 5,4 millions**

- L'OFSP recourt à des collaborateurs externes avec un profil scientifique pour assurer des fonctions de collaborateurs ou de chefs de projet de manière à répondre à des pics d'activités (1 millions de francs). Compte tenu du volume relativement faible et des coûts comparables, cette pratique est adéquate.
- A l'OFSP (pour 0,7 millions de francs) et à l'OFS (pour 0,2 millions de francs), du personnel temporaire est engagé pour effectuer des remplacements suite à des absences temporaires (congé maternité, militaire ou maladie) (dans des fonctions administratives essentiellement).
- Pour un montant relativement faible (0,5 millions de francs), l'OFROU engage du personnel actif dans le domaine de l'assistance au maître d'ouvrage et fait appel à des collaborateurs spécialisés pour la couverture de certains besoins ponctuels. Dans ces deux cas, la pratique est adéquate même si les coûts de l'assistance au maître d'ouvrage sont très élevés.
- Le SECO a recours à des collaborateurs externes (pour un montant de 0,4 millions de francs) qui disposent de compétences pointues, souvent non recrutables (anciens employés ou experts), pour des volumes limités. C'est pourquoi, cette pratique est considérée comme étant adéquate.
- La DDC recourt à d'anciens employés pour la mise en place de bureau de coopération (0,1 millions de francs). Ceci est adéquat du point de vue des compétences nécessaires et du volume limité. Toutefois, le besoin constant de

cette prestation a conduit la DDC en 2013 à créer un poste interne relatif à cette fonction.

- L'OFIT a recours à des collaborateurs externes dans les domaines qui ne concernent pas l'informatique pour un montant de 2,5 millions. Ces cas n'ont pas été analysés dans le détail, mais il s'avère qu'il s'agit principalement de répondre à des pics d'activités pour des activités peu exigeantes dont le coût est bon, voire très bon marché.

### **Partiellement inadéquat : 8,5 millions**

- L'OFSP recourt à des collaborateurs externes avec un profil scientifique pour des tâches régulières pour un montant de 2,7 millions de francs. Il convient de mentionner que l'OFSP a passé de 80 à 30 collaborateurs externes dans ce domaine au cours des dernières années. Cette pratique est toutefois jugée partiellement inadéquate dans son ensemble, car bien que les coûts soient relativement comparables et que les collaborateurs externes soient affectés à des projets de durée limitée (quelques années), il s'avère qu'une partie de ces collaborateurs passent de projets en projets.
- A l'OFROU, certaines tâches spécialisées sont exécutées par des collaborateurs externes avec un profil scientifique (pour 1,4 millions de francs). Souvent ces personnes sont actives sur des projets de longue durée (moyenne de 3 ans) et certaines d'entre elles sont difficilement recrutables en interne.
- A l'OFS, une grande partie des collaborateurs temporaires (1,2 million de francs) est engagée pour des travaux de recensement, de relevé ou de contrôle de données. Bien que les besoins ne se répartissent pas uniformément sur l'année, ils restent prévisibles et réguliers. Ces collaborateurs perçoivent le même salaire que s'ils étaient occupés à l'interne, mais la marge de l'agence de placement est de 30 à 45 %. Cette pratique est partiellement adéquate car des collaborateurs sont placés successivement auprès de différents services de l'OFS, tantôt par le chômage, tantôt par des agences de placement de personnel et ceci sur plusieurs années.
- Le SECO recourt à des collaborateurs externes pour un montant de 0,8 millions de francs dans le domaine « Publication ». Il s'agit de compétences standard acquises à un coût relativement avantageux. Toutefois, cette pratique est considérée comme partiellement adéquate car il s'agit de besoins permanents remplis par des collaborateurs externes provenant d'une seule entreprise.
- L'OFS recourt à différents prestataires pour la mise en page de documents. Des pseudo-mandats avec des indépendants ou des petites entreprises (0,5 million et quatre collaborateurs externes) sont jugés partiellement inadéquats étant donné la régularité et le volume des prestations, même si les coûts restent acceptables.
- La DDC occupe principalement des collaborateurs externes (pour 1 million de francs) dans le cadre de programmes ou de projets. Cette pratique est jugée partiellement adéquate en raison de la durée variable des contrats.
- La DDC engage également des collaborateurs externes assurant le rôle de chef de groupe spécialisé dans le domaine de l'aide humanitaire (0,25 million de

francs). Cette pratique est jugée partiellement adéquate car bien que ce besoin soit permanent, les tentatives d'engager ces personnes en interne ont échoué. La même appréciation vaut pour quelques collaborateurs externes engagés pour la coordination et la rédaction d'une revue (0,3 millions) dont les coûts sont comparables à ceux de l'interne.

- La DDC a recours à quelques collaborateurs externes ayant un rôle d'experts internationaux (pour 0,3 million de francs) pour la fonction de chargé de programme. Comme leur recrutement est difficile pour des questions juridiques (avec l'étranger) et qu'il n'existe pas d'alternatives, cette pratique est jugée partiellement adéquate.

### **Inadéquat : 7 millions**

- L'OFEV fait appel à des collaborateurs externes dans plusieurs de ses divisions spécialisées pour un montant de plus de 4 millions de francs<sup>77</sup>. Une partie de ces collaborateurs est affectée à des tâches régulières, une autre à des projets ou à des programmes, qui souvent se transforment en tâches durables.
- A l'OFS, des collaborateurs externes avec un profil scientifique sont engagés pour un montant de 2,2 millions de francs. Les compétences ne sont pas toujours nécessaires sur la durée à l'interne. La pratique apparaît dans ce cas adéquate. Mais dans la plupart des cas, les collaborateurs externes maîtrisent des compétences qui seront nécessaires après le projet ou sont affectés à des tâches de production de statistiques ou à des tâches régulières de l'office.
- La DDC a recours à des collaborateurs externes provenant de la Croix-Rouge Suisse pour l'exploitation de la centrale de matériel du Corps suisse d'aide humanitaire (0,75 millions par année). Cette pratique datant des années 1970 se base sur un accord ; elle est considérée comme inadéquate compte tenu du volume et de la durée.

## **6.3.2 Appréciation**

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

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

Le quart<sup>78</sup> de ces dépenses (environ 5,5 millions de francs) concerne des collaborateurs dont l'engagement peut être apprécié comme étant adéquat. Il s'agit de

<sup>77</sup> Il convient de noter que l'OFEV a procédé à l'intégration en interne de l'équivalent de 17 postes à plein temps durant les années 2012-2013, suite à une recommandation de la Délégation des finances. Cette dernière considérait ces postes comme exécutant des tâches durables lesquelles devaient être conduites par du personnel interne. Source : BBl 2012 6993 Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2011, 7040 ff.

<sup>78</sup> Les proportions ou pourcentages ont été calculés sur un total de dépenses de 21 millions de francs, car deux des 23 millions de francs n'ont pas pu être classés avec précision.

répondre à des pics d'activités ou à des compétences pointues, de manière momentanée (OFSP, OFROU, OFIT). Cela concerne aussi par exemple les engagements dans le but de remplacer du personnel en congé (OFS, OFSP) ou de profiter des compétences d'anciens employés (SECO, DDC).

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

Environ le tiers des dépenses (de l'ordre de sept millions de francs) concerne des recours qui ont été jugés comme inadéquats. Il s'agit de collaborateurs scientifiques engagés principalement à l'OFEV et à l'OFS qui participent à des projets de longue durée ou réalisent des tâches centrales de l'office. L'OFEV a procédé à l'intégration en interne de l'équivalent de 17 postes à plein temps durant les années 2012-2013, suite à une recommandation de la Délégation des finances. Cette dernière considérait ces postes comme étant affectés à l'exécution de tâches durables et devant être, par conséquent, assumées par du personnel interne<sup>79</sup>. A la DDC, des tâches moins qualifiées mais durables sont aussi confiées à des collaborateurs externes. Le manque de ressources internes est toujours cité comme le facteur essentiel quant à l'acquisition de collaborateurs externes.

<sup>79</sup> Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2011 du 20.4.2012, p. 6550 et ss. (FF **2012** 6501)

## Liste des interlocuteurs

### Personnes interrogées dans le cadre des entretiens exploratoires

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

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

#### OFROU

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Duchoud, Jean-Bernard | Bereichsleiter, Investitionscontrolling                  |
| Galliker, Rahel       | Bereichsleiterin Politik, Wirtschaft, Internationales    |
| Grunder, Urs          | Externe Mitarbeitende, Projektleiter                     |
| Hugener, Arthur       | Externe Mitarbeitende, Projektleiter                     |
| Jetzer, Andrea        | Externe Mitarbeitende, Bauherrenunterstützer             |
| Käser, Christoph      | Bereichsleiter, Strategische Informatik                  |
| Meister, Bernd        | Projektleiter, Strategische Informatik                   |
| Reist, Rosemarie      | Bereichsleiterin, Finanzen und Controlling               |
| Schneeberger, Katrin  | Abteilungschefin, Direktionsgeschäfte                    |
| Steiner, Jürg         | Projektleiter, Bereich Verkehrsmanagement                |
| Wartmann, Peter       | Fachspezialist, Erhaltungsplanung Projektmanagement Nord |

#### OFEV

|                        |   |
|------------------------|---|
| Angst, Dominik         | Externe Mitarbeitende, Projektleiter  |
| Elgart, Veronika       | Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stellvertreterin Sektion Rio-Konventionen                |
| Freitag, Patrick       | Externe Mitarbeitende, Projektleiter  |
| Hofmann, Christine     | Stellvertretender Direktorin  |
| Kammerhofer, Alfred W. | Sektionschef, Sektion Wald- und Holzwirtschaft  |
| Klingl, Thomas Josef   | Leitung, Projekt Office, Sektion Informatik und Services, GIS Fachstelle & IT-Architektur |
| Lehmann, Daniel        | Leiter, Sektion Finanzen & Controlling  |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Peiry, Alexandre           | Sektionschef, Sektion Informatik und Services |
| Rieder, Daniel             | Externe Mitarbeitende, Projektleiter          |
| Romero, José               | Sektionschef, Sektion Rio-Konventionen        |
| Wust-Saucy, Anne-Gabrielle | Sektionschefin, Sektion Biotechnologie        |

## **OFSP**

|                    |   |
|--------------------|---|
| Schneider, Sandra  | Leiterin, Abteilung Leistungen  |
| Blaser, Agathe     | Externe Mitarbeitende, Projekt Umsetzung Strategie Migration und Gesundheit |
| Stojanovic Ljubisa | Leiter, Sektion EU  |
| Müller, Martin     | Externe Mitarbeitende, Sektion EU   |
| Spang, Thomas      | Leiter, Migration und Gesundheit  |
| Schneeberger, Urs  | Leiter, Sektion Heilmittelrecht   |
| Schwaller, Pia     | Externe Mitarbeitende, Sektion Heilmittelrecht                              |
| Ineichen, Myriam   | Leiterin, Sektion Personal und Organisation                                 |
| Heiri, Marion      | Mitglied der Geschäftsleitung, Leiterin Abt. Ressourcenmanagement           |

## **OFS**

|                    |   |
|--------------------|---|
| Belle Louis        | Chef de section, Informatique   |
| De Giorgi Mélania  | Collaboratrice externe (employée temporaire)  |
| Gunzinger Mathieu  | Chef de section suppléant, Données des registres des entreprises ; Responsable, Enquêtes et intégration des données |
| Huguenin Jacques   | Responsable, Services de santé ambulatoires et analyses   |
| Meyer Michel       | Collaborateur externe   |
| Regli Greub Sylvie | Responsable, Enquête suisse sur la population active  |
| Riquen Sylvain     | Collaborateur externe   |
| Roth Christine     | Cheffe de groupe, Applications Business, section Informatique   |
| Rüfenacht Adrian   | Chef de section, Finances et controlling  |
| Sprecher Andreas   | Chef de division, Ressources  |

## **OFIT**

|                  |                            |
|------------------|----------------------------|
| Brönnimann Peter | Leiter, Projekte BWL       |
| Casablanca Mike  | Leiter, Projektleiter Pool |
| Conti Giovanni   | Direktor                   |
| Egger Michael    | Externe Mitarbeitende      |
| Gantenbein Urs   | Externe Mitarbeitende      |



|                    |   |
|--------------------|---|
| Hofstetter Michael | Leiter, BWL Moduldesign                                 |
| Ledl Dieter        | Leiter, Messaging Services                              |
| Meyenberg Ralf     | Leiter, Entwicklung Java                                |
| Raum Marc          | Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter Supportfunktionen |
| Sager Jürg         | Leiter, Beschaffung Dienstleistungen                    |
| Steger Michael     | Leiter, Integrations-Test                               |
| Weiss Peter        | Leiter, Integrationsmanagement und Beschaffung          |
| Wenger Thomas      | Externe Mitarbeitende                                   |

## **DDC**

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Bordone, Lucia                | Externe Mitarbeitende, A-Vertrag  |
| Dubois, Jean-Bernard          | Chef in Co-Leitung, Sektion Globalprogramm Klimawandel  |
| Eggs, Christian               | Stellvertreter, Sektion Globalprogramm Wasser Initiativen   |
| Fahrer, Verena                | Chefin, Einsatzorganisation; Stellvertreterin Personalgewinnung und Einsatzplanung  |
| Fässler, Martin               | Chef, Direktionsstab  |
| Fink, Doris                   | Programmbeauftragte, Stab Humanitäre Hilfe  |
| Huber, Ruth                   | Regionaldirektor/in Mekong (Telefoninterview)   |
| Hügli, Markus                 | pensionierter Mitarbeitender  |
| Lang Meier, Elisabeth         | Chefin, Personalgewinnung und Einsatzplanung; Chefin in Co-Leitung, Sektion Ressourcen Feld H                                       |
| Lenz, Hans-Peter              | Chef, Abteilung Asien und Amerika, Stellvertreter Direktionsbereich Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe |
| Liechti, Valérie              | Beraterin für Sektorenpolitik Bildung, Abteilung Westafrika   |
| Maître, Adrian                | Chef, Sektion Qualitätssicherung und Aid Effectiveness  |
| Meile, Cornelia Nelly         | Chefin in Co-Leitung, Sektion Ressourcen Feld H   |
| Pittet, A.                    | Externe Mitarbeitende, ehemaliger DEZA-Mitarbeiter (bis 2000)   |
| Rivera Escobar, Anne          | Leiterin, Kompetenzzentrum Beschaffung und Verträge (ab 1.7.2013: Generalsekretariat EDA)   |
| Siegenthaler Muinde, Gabriele | Programmbeauftragte, Abteilung Europa und Mittelmeerraum  |
| Stäuber, Gertrud              | Programmassistentin, Abteilung Lateinamerika und Karibik (Telefoninterview)   |
| Stocker, Andreas Carlo        | Chef, Abteilung Strategische Finanzplanung und Beratung   |
| Villiger, Christian           | Chef, Vertragsbüro  |

Wüthrich, Martina                      Chefin, HR-Beratung, Direktion für Ressourcen

## **BAC**

Bähler, Urs                              Externe Mitarbeitende, Geschäftsleiter  
Berger, Mathias C.                      Chef, Rechtsdienst 2, Verteidigung  
Blatter, Pascal                          Chef, Anwendungssysteme  
Fankhauser, Jürg                        Chef, Beschaffung und Vertragsmanagement  
Freiburghaus, Daniel                    Chef, Finanzen, Mitglied der Geschäftsleitung  
Gobet, Philippe                         Chef, Betriebliche Informations- und Einsatzsysteme,  
Mitglied der Geschäftsleitung  
  
Landolfo, Patrick                        Externe Mitarbeitende, Geschäftsleiter  
Messerli, Peter                          Chef, Frontend Systeme  
Misteli, Michael                        Externe Mitarbeitende, Geschäftsleiter und Senior  
Consultant  
  
Schmid, Tony                            ehemals Stabschef (Telefoninterview)  
Spychiger, Priska                        Senior Juristin, Rechtsdienst 2, Verteidigung  
Zuber, Daniel                            Stv. Chef FUB, Mitglied der Geschäftsleitung  
Zumbrunnen, Martin                    Chef, Infrastruktur

## **CSI-DFJP**

Baumann, Christian                      Leiter  
Hayoz, Samuel                          Externe Mitarbeitende  
Koch, René                                Leiter, Dienst ÜPF (Überwachung Post- und  
Fernmeldeverkehr)  
  
Krebs, Daniel                            Bereichsleiter, Projektmanagement  
Lauper, Urban                            Finanzchef, Abteilungsleiter Ressourcen  
Merz, Thomas                            Externe Mitarbeitende  
Michel, Christoph                        Jurist, IT-Geschäfte  
Perrenoud, Cédric                        Bereichsleiter, Anforderungsmanagement  
Pedretti, Christine                       Bereichsleiterin, Anwendungsbetrieb 1  
Schmidhalter, Jonas                      Externe Mitarbeitende  
Schwab, Martin                           Bereichsleiter, Basis-Dienste  
Wüthrich, Jürg                            Bereichsleiter, Entwicklung

## **SECO**

Aebi, Jacqueline                        Externe Mitarbeitende  
Bachem, Denise                          Sachbearbeiterin, Organisation, Recht und  
Akkreditierung  
  
Felber, Beat                              Ressortleiter, Systembetrieb und Technik ASAL-ALK  
Giger, Rolf                                SAP Administration WEQA

|                    |  |
|--------------------|--|
| Godel, Martin      | Ressortleiter, KMU-Politik   |
| Leuzinger, René    | Ressortleiter, IT und Infomanagement   |
| Mühlemann, Adrian  | Leiter, Controlling, Arbeitsmarkt und<br>Arbeitslosenversicherung                        |
| Ondrejka, Daniela  | Externe Mitarbeitende  |
| Tanner, Markus     | Ressortleiter, Publikationen, Leiter SHAB  |
| Wyss, Marcel       | Ressortleiter, ASAL-Applikationen und ALK  |
| Zimmermann, Thomas | Mitglied der Geschäftsleitung; Leiter, Bereich<br>Organisation, Recht und Akkreditierung |

## Abréviations

|          |   |
|----------|---|
| AC       | Assurance-chômage   |
| AFC      | Administration fédérale des contributions   |
| AFD      | Administration fédérale des douanes   |
| AFF      | Administration fédérale des finances  |
| AI       | Assurance-invalidité  |
| ALV      | Arbeitslosenversicherung  |
| APG      | Allocation pour perte de gain   |
| ATF      | Arrêts du Tribunal fédéral  |
| AVS      | Assurance-vieillesse et survivants  |
| ASTRA    | Bundesamt für Strassen  |
| BAC      | Base d'aide au commandement   |
| BAFU     | Bundesamt für Umwelt  |
| BAG      | Bundesamt für Gesundheit  |
| BFS      | Bundesamt für Statistik   |
| BHU      | Bauherren Unterstützung   |
| BIE      | Betriebliche Informations- und Einsatzsysteme   |
| BIT      | Bundesamt für Informatiktechnologie   |
| CCT      | Conventions collectives de travail  |
| CDF      | Contrôle fédéral des finances   |
| CdG      | Commissions de gestion des Chambres fédérales   |
| CdG-E    | Commission de gestion du Conseil des Etats  |
| CdG-N    | Commission de gestion du Conseil national   |
| Chf      | Chancellerie fédérale   |
| CO       | Code des obligations  |
| CPA      | Contrôle parlementaire de l'administration  |
| CRH      | Conférence des ressources humaines  |
| CSA      | Corps suisse d'aide humanitaire   |
| CSI      | Centre de services informatiques  |
| CSI-DFJP | Centre de services informatiques du DFJP  |
| Cst.     | Constitution fédérale de la Confédération suisse  |
| DEZA     | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit  |
| DDC      | Direction du développement et de la coopération   |
| DDPS     | Département fédéral de la défense, de la population et des sports                           |
| DEFR     | Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche                        |
| DETEC    | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFAE     | Département fédéral des affaires étrangères   |
| DFF      | Département fédéral des finances  |
| DFI      | Département fédéral de l'intérieur  |
| DFJP     | Département fédéral de justice et police  |
| EMA      | Externe Mitarbeitende   |

|        |  |
|--------|--|
| EPT    | Equivalent plein temps   |
| fedpol | Office fédéral de la police  |
| FTE    | Full time equivalents  |
| FUB    | Führungsunterstützungsbasis  |
| GEVER  | Elektronische Geschäftsverwaltung  |
| GIS    | Geografisches Informationssystem   |
| GMEB   | Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire                      |
| ill.   | Illustration   |
| IT     | Information Technologie  |
| KFS    | Kommunikations- und Fachsysteme  |
| LFC    | Loi sur les finances de la Confédération                                       |
| LMP    | Loi sur les marchés publics  |
| LMSI   | Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure |
| LParl  | Loi sur le Parlement   |
| LPers  | Loi sur le personnel de la Confédération                                       |
| LES    | Location de service  |
| METAS  | Office fédéral de métrologie   |
| NMG    | Nouveau modèle de gestion  |
| OCSP   | Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes                |
| ODM    | Office fédéral des migrations  |
| ODT    | Office du développement territorial  |
| OFAG   | Office fédéral de l'agriculture  |
| OFC    | Office fédéral de la culture   |
| OFCL   | Office fédéral de la logistique  |
| OFCOM  | Office fédéral de la communication   |
| OFFT   | Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie            |
| OFEV   | Office fédéral de l'environnement  |
| OFIT   | Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication                    |
| OFL    | Office fédéral du logement   |
| OFPER  | Office fédéral du personnel  |
| OFROU  | Office fédéral des routes  |
| OFS    | Office fédéral de la statistique   |
| OFSP   | Office fédéral de la santé publique  |
| OLPA   | Ordonnance sur l'administration du Parlement                                   |
| OMC    | Organisation Mondiale du Commerce  |
| OMP    | Ordonnance sur les marchés publics   |
| RNI    | Rayonnement non ionisant   |
| RS     | Recueil systématique du droit fédéral  |
| SAP    | Informatikanwendung  |
| SAS    | Schweizerische Akkreditierungsstelle   |
| SECO   | Secrétariat d'Etat à l'économie  |

|      |   |
|------|---|
| SFS  | Sichere Frontend Systeme                      |
| SHAB | Schweizerisches Handelsamtsblatt              |
| SKH  | Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe    |
| SRK  | Schweizerisches Rotes Kreuz                   |
| TAF  | Tribunal administratif fédéral                |
| TF   | Tribunal fédéral                              |
| ÜPF  | Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr |
| VZÄ  | Vollzeit Äquivalent                           |
| WM   | Wissenschaftliche Mitarbeitende               |

## Annexe 1 : Choix des études de cas

Sur la base de l'analyse présentée dans l'annexe 2, les unités de l'administration qui présentent le potentiel le plus élevé quant à la présence de collaborateurs externes ont été retenues comme études de cas.

Le tableau 1 résume les différents indicateurs étudiés dans l'annexe 2 et se focalise sur les principales unités de l'administration identifiées.

- Les données des colonnes 3, 4 et 5 correspondent à des effectifs : nombre de collaborateurs pour la colonne 3 et nombre de collaborateurs externes supposé à partir des listes téléphoniques et de messageries électroniques pour les colonnes 4 et 5. Il s'agit bien d'indicateurs car il s'est avéré que l'étoile « \* » qui devrait caractériser, dans les listes téléphoniques, une personne qui « n'est pas employée de la Confédération » n'est pas appliquée de manière systématique et précise. Certains offices classent des collaborateurs comme n'étant pas employés de la Confédération alors qu'ils ne sont pas employés de l'unité administrative.
- La colonne 6 indique les unités qui présentent des dépenses se chiffrant à plusieurs millions de francs auprès d'agences de location de services.
- Les données des colonnes 7 à 13 correspondent à des rangs. Le rang 1 qualifie l'unité qui présente le plus grand volume ou la plus grande proportion de charges selon l'indicateur.

Les données relatives aux charges propres n'ont pas été répertoriées dans le tableau 1 car elles ne se différencient que très peu des données relatives au compte d'Etat, à trois exceptions (OFIT ; SG DFF, SG DFJP).

On constate qu'un certain nombre d'offices fédéraux se distinguent par leur volume de charges de conseil en valeur absolue ou par tête (OFIT, CTI, OFEN, OFROU, OFEV, Défense) (colonnes 8 et 9). Ces unités concernent essentiellement les départements du DETEC et du DDPS.

D'autres unités de l'administration se mettent en évidence par le fait qu'elles indiquent la présence de collaborateurs au travers des listes de personnel (OFIT, OFM, SECO, CSI-DFJP) (colonnes 4 et 5), ou par des mandats attribués à des agences de location de services relativement importants (OFSP, OFS, OFM, CdC) (colonne 6). Enfin, la DDC se caractérise par le fait qu'elle est une des unités qui a les plus grandes charges de conseils selon la statistique sur les paiements (avec le domaine Défense et l'OFS) (colonne 7).

Au vu des données à disposition, du nombre d'offices présentant un potentiel élevé quant à la présence de collaborateurs externes, il est prévu de conduire l'étape 1 auprès des unités de l'administration présentant des indicateurs variés (tableau 1) et issues de différents départements :

- en priorité 1 (en gras dans le Tableau 2) : DDC (DFAE), OFSP (DFI), OFS (DFI), OFIT (DFF), SECO (DEFER), OFEN (DETEC) ou OFROU (DETEC), OFEV (DETEC).
- en priorité 2 : la CTI (DERF), la CdC (DFF) et la Centrale du DFAE (DFAE) pourraient aussi être analysés, selon les premiers résultats des priorités 1.

Tableau 1 : Indices relatifs aux collaborateurs externes

| 1. Département | 2. Unité de l'administration | 3. Effectifs (2012) | 4. email | 5. Telefon | 6. Location de services | 7. Paiements 2011 | 8. Mandat 2011 | 9. Mandat /collabo. | 10. Beratung | 11. Beratung /collabo | 12. Informatik | 13 : Informatik/collabo. |
|----------------|------------------------------|---------------------|----------|------------|-------------------------|-------------------|----------------|---------------------|--------------|-----------------------|----------------|--------------------------|
|                |                              | <i>Chapitres</i>    | 7.4      | 7.4        | 7.3                     | 7.3               | 7.1            | 7.1                 | 7.1          | 7.1                   | 7.1            | 7.1                      |
| EDA            | EDA Zentrale                 | 3'658               | 42       | 45         |                         |                   |                |                     |              |                       |                |                          |
| <b>EDA</b>     | <b>DEZA</b>                  | 551                 | 17       |            |                         | 3                 |                |                     |              |                       |                |                          |
| DFI            | BAK                          | 108                 | 6        | 28         |                         |                   |                |                     |              | 9                     |                |                          |
| <b>DFI</b>     | <b>BAG</b>                   | 571                 | 35       | 48         |                         |                   | 6              |                     | 4            | 8                     |                |                          |
| <b>DFI</b>     | <b>BFS</b>                   | 671                 | 18       | 51         |                         | 2                 |                |                     | 9            |                       |                |                          |
| <i>(EJPD</i>   | <i>BFM)</i>                  | 1'303               | 302      | 629        |                         |                   | 7              |                     | 6            |                       | 5              | 12                       |
| <i>(EJPD</i>   | <i>ISC-EJPD)</i>             | 203                 | 73       | 154        |                         |                   | 8              | 6                   |              |                       | 3              | 2                        |
| EFD            | ZAS                          | 755                 | 31       |            |                         |                   |                |                     |              |                       |                |                          |
| <b>EFD</b>     | <b>BIT</b>                   | 1'056               | 568      | 608        |                         |                   | 1              | 3                   |              |                       | 1              | 1                        |
| <b>WBF</b>     | <b>SECO</b>                  | 480                 | 24       | 104        |                         |                   |                |                     |              |                       |                |                          |
| WBF            | KTI                          | 30                  |          |            |                         |                   |                | 1                   | 7            | 1                     |                | 13                       |
| <b>UVEK</b>    | <b>BFE</b>                   | 182                 | 2        |            |                         |                   | 3              |                     | 1            | 2                     |                |                          |
| <b>UVEK</b>    | <b>ASTRA</b>                 | 481                 |          | 24         |                         |                   | 5              | 8                   | 3            | 6                     | 10             | 14                       |
| <b>UVEK</b>    | <b>BAFU</b>                  | 501                 | 9        | 7          |                         |                   | 4              | 4                   | 2            | 3                     |                |                          |
| <i>(VBS</i>    | <i>Verteidigung)</i>         |                     |          |            |                         | 1                 | 2              | 2                   | 5            |                       | 2              |                          |

En gris foncé : très fort ou rangs 1 à 3 En gris clair : fort, rangs 4 à 6



## Annexe 2: Überblick über die externe Beratung in der Bundesverwaltung

Nachfolgend wird ein Überblick über die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen durch die Bundesverwaltung gegeben, wie dies von der Subkommission EFD/WBF der GPK-S gewünscht worden ist. Vorgängig ist anzumerken, dass die externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wahrscheinlich nur einen kleinen Bruchteil der externen Beratung ausmachen.

Die PVK hat **verschiedene Datenquellen** analysiert und somit verschiedene Aspekte des **Beratungsaufwands** berücksichtigt.

- Die **Angaben aus der Staatsrechnung**, d. h. aus der Rechnungslegung des Bundes durch die EFV (Kap. A.1): In der Staatsrechnung wird der Beratungsaufwand in der Summe der Bundesverwaltung jedoch nicht für die einzelnen Verwaltungseinheiten ausgewiesen (Staatsrechnung Band 3 Zusatzerläuterungen und Statistik). Die Erfassung des Beratungsaufwandes erfolgt im Buchhaltungssystem und kann je Verwaltungseinheit ausgewertet werden.
- Die **Kennzahlen zum Eigenaufwand des Bundes** in den Bereichen Personal, Infrastruktur und Beratungsleistungen, welche von der EFV publiziert werden (Kap. A.2): Die bundeseigenen Aufwendungen für Beratungsleistungen werden für jede Verwaltungseinheit ermittelt und in Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechnet. Diese VZÄ geben die Anzahl vollzeitbeschäftigter Mitarbeitender wieder, die mit den Beratungsausgaben hätten finanziert werden können. Der hohe Beratungsaufwand von Leistungserbringern (wie beispielsweise das BIT) ist aus den Kennzahlen nicht ersichtlich, da nur deren Eigenaufwand berücksichtigt wird. Informatikleistungen, die das BIT zugunsten anderer Verwaltungseinheiten externe bezieht, werden den Leistungsbezügern in Rechnung gestellt. Der Ausweis des bundesintern bezogenen Beratungsaufwandes findet sich somit in der Kennzahl des jeweiligen Leistungsbezügers.
- Die **Statistik Beschaffungszahlungen** des BBL (Kap. A.3): In dieser Statistik werden alle von den verschiedenen Verwaltungseinheiten innerhalb eines Jahres getätigten Zahlungen erfasst. Damit lassen sich die verschiedenen Leistungserbringer namentlich im Bereich der Beratungsleistungen ermitteln. Anhand dieser Statistik kann in Bezug auf die Verwaltungseinheiten, welche aufgrund der vorhergehenden Daten (Kap. A.1 und A.2) eruiert wurden, untersucht werden, wer wie häufig und zu welchem Preis Leistungen erbracht hat; auf diese Weise lassen sich Anhaltspunkte für die Beschäftigung von externen Mitarbeitenden finden.

Anhand dieser unterschiedlichen Kennzahlen zum Beratungsaufwand lässt sich feststellen, welche Verwaltungseinheiten die externen Dienstleistungen am meisten beanspruchen. Man kann davon ausgehen, dass eben diese Einheiten am ehesten externe Mitarbeitende haben, denn je grösser das Volumen der externen Beratung, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass externe Mitarbeitende beschäftigt werden.

Wir sprechen hier von der «Wahrscheinlichkeit von externen Mitarbeitenden», weil derzeit keine Informationen vorliegen, anhand derer sich klar und abschliessend feststellen lässt, ob es externe Mitarbeitende gibt oder nicht, und weil demzufolge auch nicht ermittelt werden kann, wie hoch ihre Anzahl ist und wie sie sich verteilen. Die aufschlussreichsten Quellen zur Existenz externer Mitarbeitender sind unvollständig und können, für sich allein genommen, nicht als repräsentativ angesehen werden:

- **Die Telefon- und E-Mail-Verzeichnisse** des BIT (Kap. A.4), aus denen externe Mitarbeitende ersichtlich sind, sofern die betreffenden Verwaltungseinheiten diese als solche identifiziert und verzeichnet haben.

## **A.1                   Angaben aus der Rechnungslegung des Bundes**

### **A.1.1                 Einleitung**

Die Rechnungslegung des Bundes unterscheidet zwischen Beratungsaufwand im engeren Sinn und Beratungsaufwand im Informatikbereich.

Gemäss Staatsrechnung<sup>80</sup> werden unter dem Beratungsaufwand (im engeren Sinn) die Aufwände für Dienstleistungen ausgewiesen, deren Empfänger der Bund ist.

- Zum Beratungsaufwand gehören somit die Aufwendungen für Gutachten, Expertisen, Auftragsforschung, fachliche Beratung in Fragen der Politikgestaltung, der Kommunikation und der Führung;
- nicht als Beratungsaufwand gelten Subventionen, die über einen Dienstleistungsvertrag ausbezahlt werden (z. B. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit);
- ebenfalls nicht zur Beratung gezählt werden externe Dienstleistungen, bei denen die Aufgabenerfüllung Dritten übertragen wird (z. B. Übersetzungen, die Durchführung von Kampagnen, externe Revisionen).

Der Beratungsaufwand im Informatikbereich wird gesondert ausgewiesen, nämlich als «Informatikentwicklung, -beratung und -dienstleistungen» unter «Informations- und Kommunikationstechnologien».<sup>81</sup>

*Tabelle 2* gibt einen Überblick über den Aufwand in diesen beiden Kategorien. So beläuft sich der Gesamtaufwand im Jahr 2011 auf 468 Millionen Franken; davon entfällt je ungefähr die Hälfte auf «Informatik» und auf «Beratung». Zwischen 2008 und 2011 stieg der Informatikaufwand stetig an, während der Beratungsaufwand in der gleichen Periode kontinuierlich abnahm.

<sup>80</sup> Staatsrechnung 2011. Band 3. Zusatzerläuterungen und Statistik, S. 38.

<sup>81</sup> Staatsrechnung 2011. Band 3. Zusatzerläuterungen und Statistik, S. 33f.

**Aufwand in Mio. CHF (gemäss Staatsrechnung)**

|                        | 2008 | %   | 2009  | %   | 2010  | %   | 2011  | %   |
|------------------------|------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| Informatik             | 192  | 42  | 227   | 47  | 230   | 49  | 244   | 52  |
| Beratung               | 263  | 58  | 252   | 53  | 238   | 51  | 225   | 48  |
| Total                  | 454  | 100 | 479   | 100 | 468   | 100 | 468   | 100 |
| Abweichung vom Vorjahr | -    |     | 5,4 % |     | -     |     | 0,0 % |     |
|                        |      |     |       |     | 2,3 % |     |       |     |

Zwischen 2003 und 2007 ging der Personalbestand aufgrund der Entlastungsprogramme, der Aufgabenverzichtsplanning in der Bundesverwaltung und der Reformen im VBS um 2500 Stellen zurück. Nach einer Zunahme zwischen 2008 und 2010 nahm der Bestand wieder um 258 Einheiten ab und belief sich Ende 2011 auf 33 054 Vollzeitstellen (*Tabelle 3*).

Tabelle 3

**Bundespersonalentwicklung (in VZÄ)**

|                           | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Verwaltungspersonal (VZÄ) | 32 398 | 33 056 | 33 312 | 33 054 |
| Abweichung vom Vorjahr    |        | 2 %    | 0,7 %  | -0,7 % |

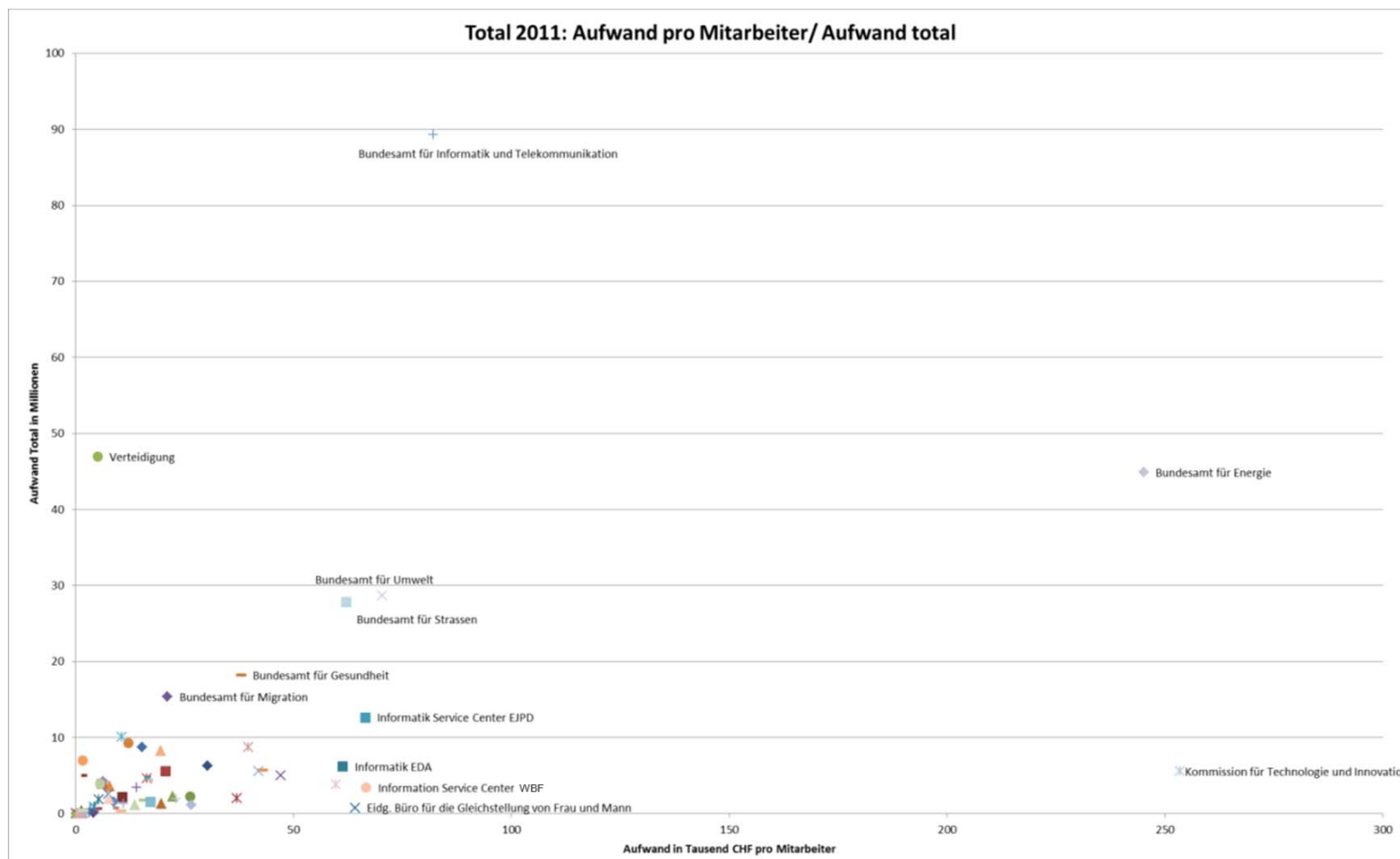
**A.1.2 Beratungsaufwand der Verwaltungseinheiten im Jahr 2011**

Die Daten zum Beratungs- und Informatikdienstleistungsaufwand für das Jahr 2011 liegen bereits vor. *Abbildung 1* zeigt die Ämter nach dem totalen Aufwand (y-Achse) und nach dem Aufwand pro Mitarbeitendem (x-Achse). Da es sich um rund achtzig Amtsstellen handelt, werden in den Abbildungen jeweils nur die exponierten Punkte beschriftet.

Betrachtet man *Abbildung 1*, so fällt auf, dass das BIT im Jahr 2011 mit knapp 90 Millionen Franken die höchsten Ausgaben für Beratung und Informatikdienstleistungen ausweist. Aufgrund der relativ hohen Zahl von Mitarbeitenden (knapp 1100) ist dieser Wert verhältnismässig tief. Der Bereich Verteidigung des VBS wie auch das Bundesamt für Energie (BFE) hatten Ausgaben für Beratung und Informatikdienstleistungen von rund 45 Millionen Franken. Während dies bei der Verteidigung mit rund 9500 Mitarbeitenden einen sehr tiefen Pro-Kopf-Wert darstellt, sind dies beim BFE knapp 250 000 Franken auf jeden der rund 180 Mitarbeitenden. Einen noch etwas höheren Wert weist die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) auf. Die Gesamtausgaben belaufen sich bei der KTI (mit 22 Mitarbeitenden) jedoch auf unter zehn Millionen Franken.

Abbildung 1

Total 2011



Teilt man diese Kosten in Beratung und Informatikdienstleistung auf, so ergeben sich unterschiedliche Bilder.

#### *Beratung (Abbildung 2)*

Im Bereich der Beratung verfügt das BFE sowohl über den höchsten Gesamtaufwand (knapp 45 Mio. CHF) wie auch den höchsten Aufwand pro Mitarbeitendem (242 000 CHF pro Kopf). Einen etwa gleich grossen Pro-Kopf-Aufwand weist das KTI aus, jedoch auch hier bei viel tieferen Gesamtausgaben. Das BAFU (408 MA), das ASTRA (448 MA) und das BAG (480 MA) verfügen alle über einen Gesamt- wie auch einen Pro-Kopf-Aufwand, der klar über dem Durchschnitt liegt.

#### *Informatikdienstleistungen (Abbildung 3)*

Bei höheren Gesamtausgaben (rund 90 Mio. CHF), jedoch bei einem tieferen Aufwand pro Mitarbeiter (82 000) nimmt das BIT eine ähnliche Rolle ein wie das BFE im Beratungsbereich. Die Ämter ISC-EJPD und ISC-WBF wie auch die Informatik EDA haben trotz relativ niedrigen Gesamtausgaben ebenfalls hohe Ausgaben pro Mitarbeitendem. Dies ist aufgrund ihres Tätigkeitbereiches wenig erstaunlich. Ausgaben von über 35 Millionen Franken fallen auch im Bereich Verteidigung an.

Beratung 2011

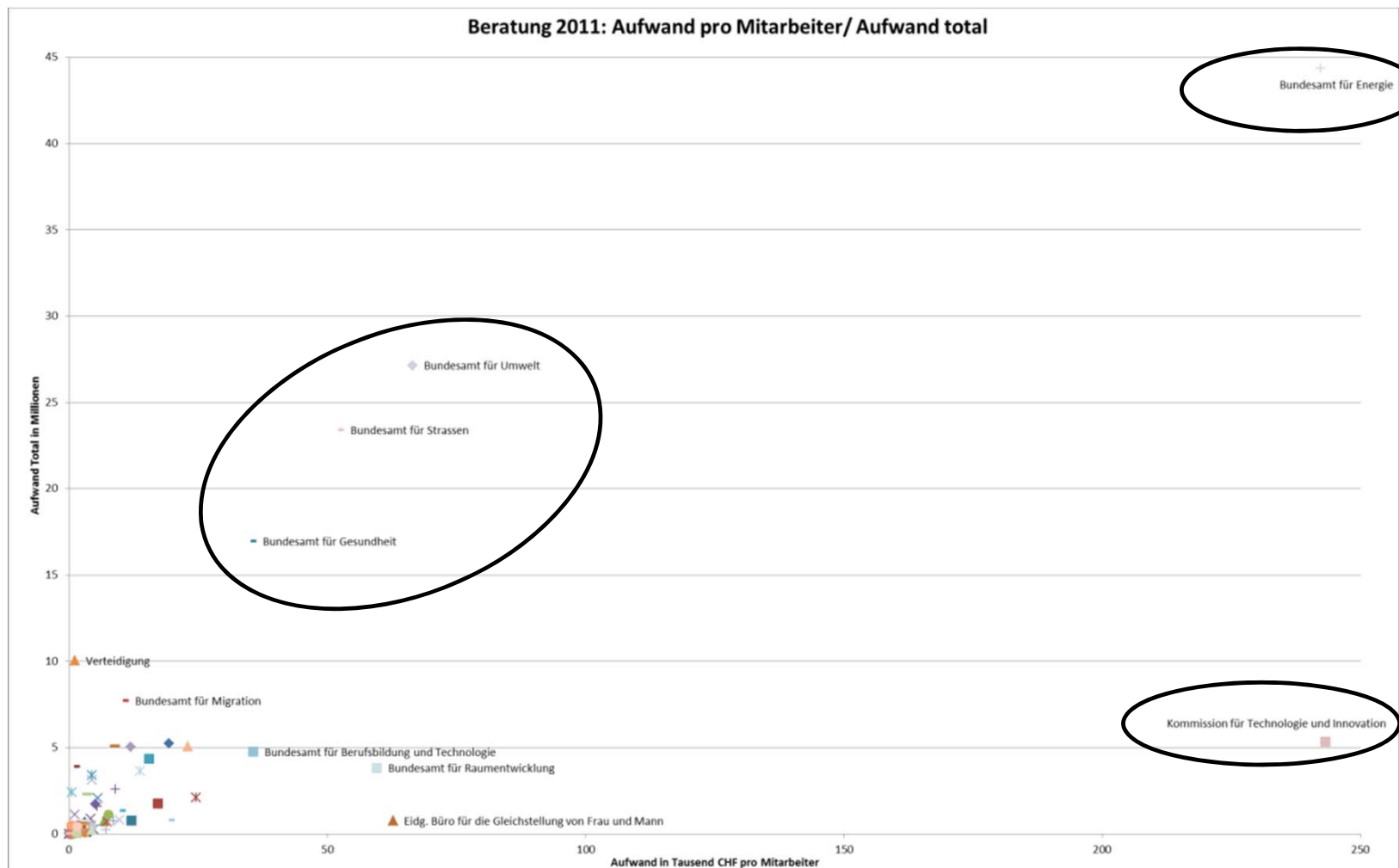
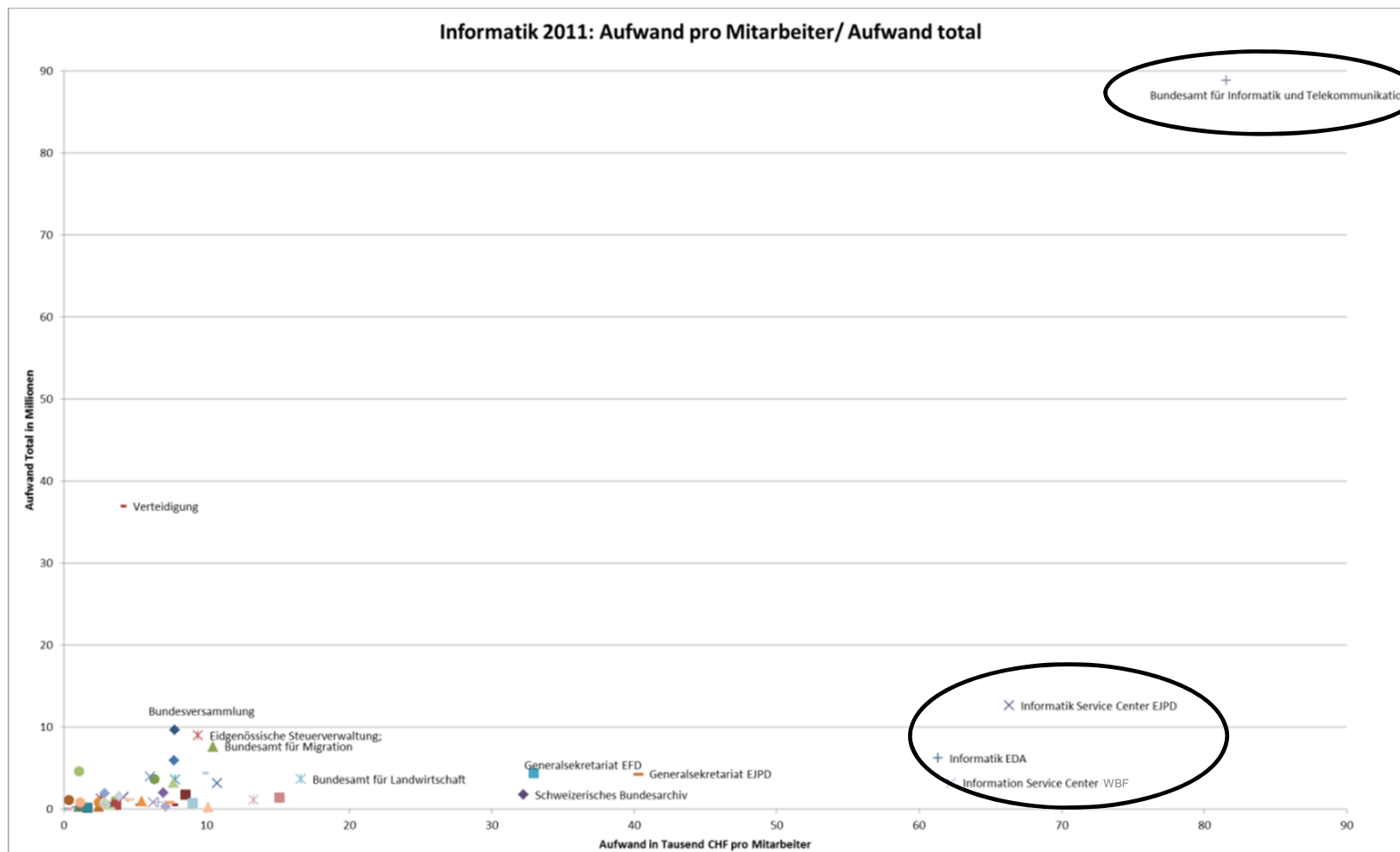


Abbildung 3

## Informatik 2011



### A.1.3 Veränderung über die Zeit

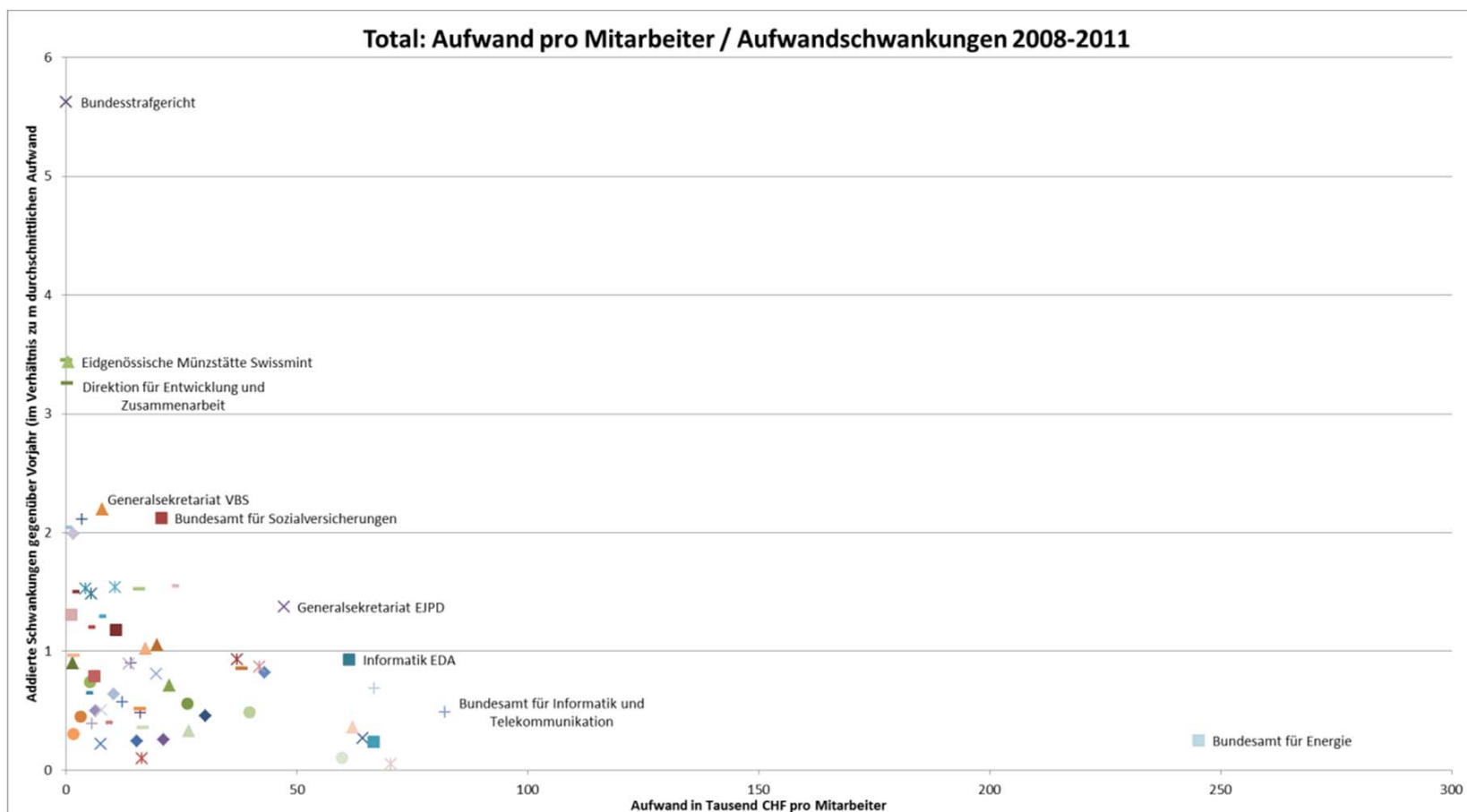
Die Aufwände für Beratung und Informatikdienstleistungen können aufgrund von projektbezogener Arbeit zwischen den Jahren stark variieren. Um aus der Betrachtung der Daten des Jahres 2011 keine Fehlschlüsse zu ziehen, wird in der Folge auf diese Schwankungen eingegangen. Die Zahlen für die Jahre 2008 bis 2011 liegen der PVK vor. Um die Veränderungen im Überblick zu zeigen, wurden die Differenzen aus den Jahren 2008 bis 2011 aufaddiert und ins Verhältnis zum durchschnittlichen Gesamtaufwand gesetzt. *Abbildung 4* führt diese Werte für die Ämter in der y-Achse auf. In der x-Achse wird wiederum der Aufwand pro Mitarbeitendem dargestellt.

Auffallend ist hier, dass beim BFE bei einem hohen Pro-Kopf-Aufwand die Gesamtaufwände über die Jahre eine tiefe Varianz aufweisen. In *Abbildung 5* wird ersichtlich, dass bei Amtsstellen mit einem tieferen Aufwand pro Mitarbeitendem der Gesamtaufwand von Jahr zu Jahr stärker variiert (obwohl diese Werte durch den durchschnittlichen Gesamtaufwand dividiert wurden). Speziell zeigt sich dies beim Bundesstrafgericht, bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle und bei der Bundesreisezentrale.

Tendenziell lässt sich feststellen, dass je tiefer der Aufwand pro Mitarbeitendem in einer Amtsstelle ausfällt, desto höher fallen die Aufwandsschwankungen zwischen den Jahren aus. Dies lässt sich möglicherweise mit Skaleneffekten erklären. Ein ähnliches Bild, wenn auch nicht mit denselben Ämtern wie in *Abbildung 4*, zeigt sich, wenn man diese Aspekte nur für die Beratung oder nur für die Informatikdienstleistungen betrachtet (siehe *Abbildungen 5* und *6*).

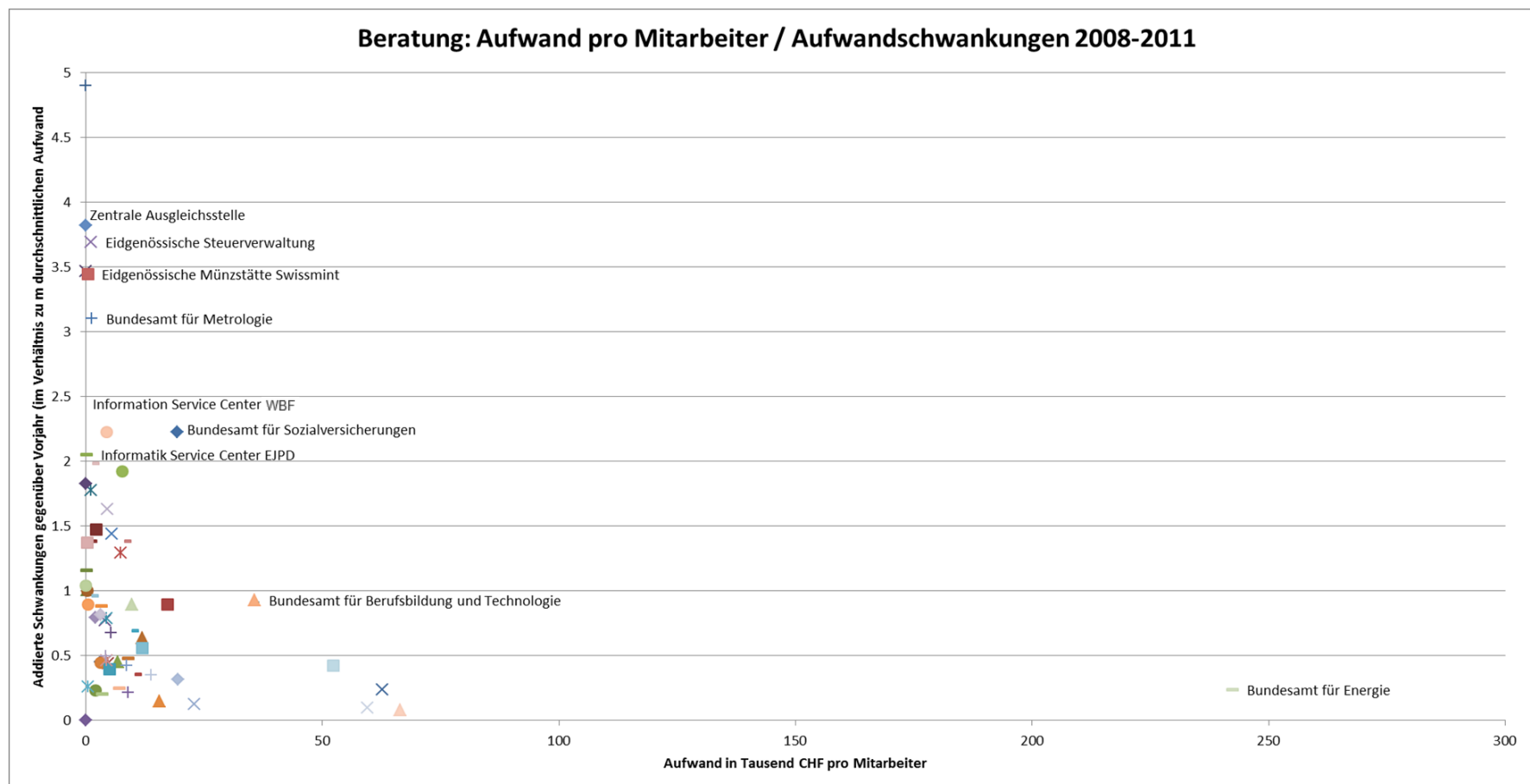


### Aufwandsschwankungen Total 2008–2011



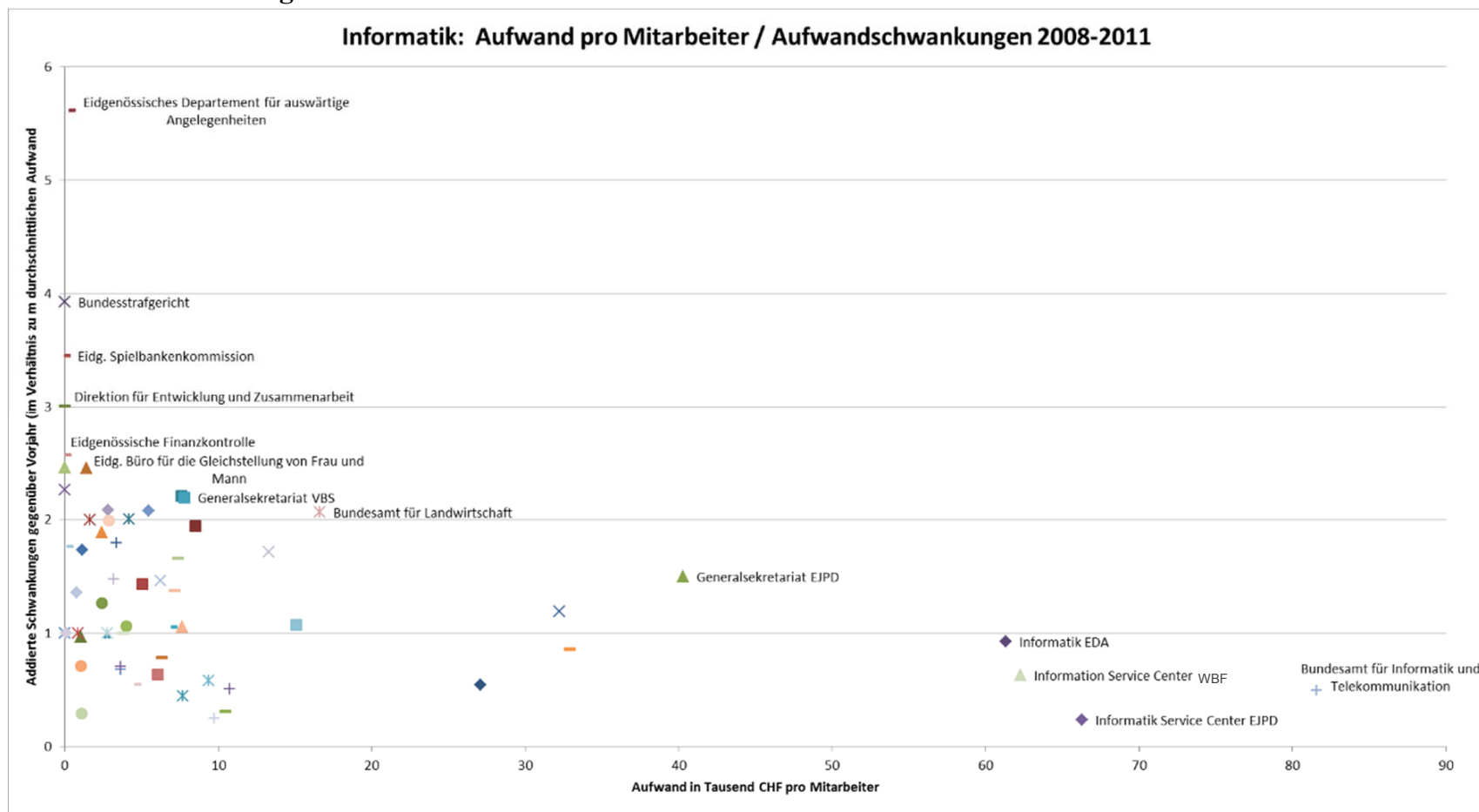
Anmerkung: Da folgende Amtsstellen nicht über die ganze Zeitspanne von 2008-2011 existierten respektive Lücken aufweisen, werden sie in der Abbildung nicht aufgeführt: Aufsicht Bundesanwaltschaft, Bundesreisezentrale, Nachrichtendienst, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen, Nationalgestüt Avenches, Kommission für Technologie und Innovation, Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen. Für Details siehe Kapitel 5, *Tabelle 2*.

**Aufwandsschwankungen Beratung 2008–2011**



Anmerkung: Siehe Anmerkung zu *Abbildung 5*.

### Aufwandsschwankungen Informatik 2008–2011



Anmerkung: Siehe Anmerkung zu *Abbildung 5*.

#### A.1.4 Nutzen und Grenzen des Datenmaterials

Anhand der Datenanalyse konnten verschiedene Verwaltungseinheiten mit einem oder mehreren der folgenden Merkmale ausgemacht werden (*Tabelle 4*):

- Hoher Gesamtaufwand (Informatik und Beratung) (Spalte 1);
- hoher Gesamtaufwand (Informatik und Beratung) pro Vollzeitäquivalent (Spalte 2);
- hoher Beratungsaufwand (Beratung) (Spalte 3);
- hoher Beratungsaufwand pro Vollzeitäquivalent (Spalte 4);
- hoher Aufwand für Informatikdienstleistungen (Spalte 5);
- hoher Aufwand für Informatikdienstleistungen pro Vollzeitäquivalent (Spalte 6).

Die Angaben «Total» und «Total pro Vollzeitäquivalent (VZÄ)» wurden beide für die Datenanalyse beibehalten, weil sie zwei verschiedene Phänomene darstellen. So kann ein Amt für die externe Beratung einen hohen Gesamtaufwand aufweisen, der sich aber gemessen an seinem bedeutenden Personalbestand als niedriger Pro-Kopf-Aufwand (in VZÄ) herausstellt. Dieses Amt ist gleichwohl von Bedeutung für diese Evaluation, weil hier die Wahrscheinlichkeit externer Mitarbeitender gross ist.

Ein Amt mit einem hohen oder sehr hohen Aufwand pro VZÄ ist für diese Evaluation auch dann interessant, wenn sein Beratungsaufwand eher gering ist. Hier stellt sich nämlich die Frage, ob in diesem Amt die externe Beratung möglicherweise auf unzureichende interne Personalressourcen zurückzuführen ist.

Aus *Tabelle 4* sind jeweils die drei Verwaltungseinheiten mit dem höchsten Aufwandsvolumen ersichtlich. Beispielsweise bedeutet Rang «1» für das BIT in der Spalte «Total», dass dieses Amt bundesweit den höchsten Gesamtaufwand für die externe Beratung aufweist.

Diese Rangfolge gibt erste Hinweise auf den Umfang der externen Beratung der angeführten Verwaltungseinheiten:

- Das BIT fällt auf, da es in drei Sparten den ersten Platz belegt; dies lässt sich darauf zurückführen, dass das BIT für die zentralisierte Verwaltung von Informatikaufträgen zuständig ist;
- der Bereich Verteidigung belegt durch seine hohen Informatikausgaben den Platz 2 beim Gesamtaufwand;
- das BFE, das BAFU und das ASTRA weisen alle einen hohen Beratungsaufwand (im engeren Sinn) auf;
- das ISC-EJPD belegt Platz 3 beim Aufwand für Informatikberatung;
- die KTI und das ISC-WBF schliesslich weisen einen hohen Pro-Kopf-Aufwand auf; Erstere im Beratungs-, Letzteres im Informatikbereich.

**Rangfolge nach Aufwandsvolumen**

|              | Total | Total/VZÄ | Beratung | Beratung/<br>VZÄ | Informatik | Informatik/<br>VZÄ |
|--------------|-------|-----------|----------|------------------|------------|--------------------|
| BIT          | 1     | 3         |          |                  | 1          | 1                  |
| Verteidigung | 2     |           |          |                  | 2          |                    |
| BFE          | 3     | 2         | 1        | 2                |            |                    |
| KTI          |       | 1         |          | 1                |            |                    |
| BAFU         |       |           | 2        | 3                |            |                    |
| ASTRA        |       |           | 3        |                  |            |                    |
| ISC-EJPD     |       |           |          |                  | 3          | 2                  |
| ISC-WBF      |       |           |          |                  |            | 3                  |

Die Rangfolge in *Tabelle 4* erklärt sich zum Teil mit den ämter-spezifischen Aufgaben. Sie gibt keine direkten Hinweise auf die Existenz externer Mitarbeitender. Allerdings kann man davon ausgehen, dass die Wahrscheinlichkeit von externen Mitarbeitenden mit dem wachsenden Volumen der externen Beratung grösser wird.

**A.2 Finanzielle Kennzahlen des Bundes (Rechnungen 2008–11)**

Im Rahmen der Ausgestaltung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes entwickelte die EFV zusammen mit Querschnittsämtern wie dem EPA, dem BBL und dem ISB sowie mit Departementsvertretern ein System von finanziellen Kennzahlen. Diese Kennzahlen betreffen die bundeseigenen Aufwendungen für Personal, Beratungsleistungen und Infrastruktur (Mieten, Informatik, Büroeinrichtungen).

Die EFV veröffentlichte 2011 erstmals Kennzahlen über die bundeseigenen Aufwendungen, und zwar zu den Staatsrechnungen 2007–10. Im Folgejahr veröffentlichte sie dann diese Kennzahlen für 2008–12. Mit dieser Veröffentlichung «wird mehr Transparenz im Eigenbereich der Verwaltung erreicht und das Bedürfnis nach Vergleichsinformationen von politischer Seite befriedigt.»<sup>82</sup>

Anhand einer Analyse des Beratungsaufwands insgesamt sowie des Beratungsaufwands im Verhältnis zur Mitarbeiterzahl soll ermittelt werden, welche Verwaltungseinheiten in diesen Bereichen die höchsten Werte aufweisen. Die bundeseigenen Aufwendungen für Beratungsleistungen werden für jede Verwaltungseinheit ermittelt und in VZÄ umgerechnet.<sup>83</sup> Diese VZÄ geben die Anzahl vollzeitbeschäftigter Mitarbeitender wieder, die mit den Beratungsausgaben (externe und interne Informatikdienstleistungen sowie Beratungsleistungen allgemein) hätten finanziert werden können.

<sup>82</sup> Rechnung 2008-2011, Kennzahlen zum Eigenaufwand des Bundes, EFV, März 2012.

<sup>83</sup> Für die Umrechnung in VZÄ wird die Lohnklasse 25 verwendet, da die meisten Fachexperten (ohne Führungsfunktion) dieser angehören und die von ihnen erbrachten Leistungen mit jenen eines Seniorberaters vergleichbar sind.

Den höchsten Beratungsaufwand verzeichnen der Bereich Verteidigung, das BFE, das ASTRA und das BAFU; dieser entspricht bis zu 270 VZÄ der Lohnklasse 25. Das BIT findet sich in dieser Rangfolge nur an zehnter Stelle (*Tabelle 5*). Dies erklärt sich damit, dass in dieser Kennzahl nur der Eigenaufwand – nicht jedoch der an die Leistungsbezüger weiterverrechnete Beratungsaufwand – enthalten ist.

*Tabelle 5*

**Liste der 15 Verwaltungseinheiten mit dem grössten Beratungsaufwand in VZÄ (Jahr 2011, in absteigender Rangfolge)**

| Verwaltungseinheit                             | Beratungsaufwand in VZÄ |      |      |      | Mitarbeitende (VZÄ gesamt) | Verhältnis Beratungsaufwand in VZÄ/VZÄ gesamt |
|--|-------------------------|------|------|------|----------------------------|---|
|  | 2008                    | 2009 | 2010 | 2011 | 2011                       | %   |
| Verteidigung                                   | 374                     | 420  | 295  | 270  | 9218                       | 3   |
| Bundesamt für Energie                          | 245                     | 257  | 229  | 237  | 183                        | 130   |
| Bundesamt für Strassen                         | 136                     | 126  | 155  | 184  | 448                        | 41  |
| Bundesamt für Umwelt                           | 156                     | 151  | 151  | 156  | 408                        | 38  |
| Generalsekretariat EFD                         | 74                      | 82   | 126  | 122  | 134                        | 91  |
| Bundesamt für Migration                        | 94                      | 96   | 106  | 107  | 729                        | 15  |
| Bundesamt für Gesundheit                       | 222                     | 104  | 103  | 97   | 480                        | 20  |
| Bundesamt für Polizei                          | 89                      | 87   | 86   | 96   | 767                        | 13  |
| Eidgenössische Zollverwaltung                  | 97                      | 110  | 84   | 88   | 4399                       | 2   |
| Bundesamt für Informatik und Telekommunikation | 18                      | 22   | 24   | 78   | 1089                       | 7   |
| Generalsekretariat EJPD                        | 91                      | 47   | 57   | 73   | 106                        | 69  |
| Bundesamt für Statistik                        | 89                      | 96   | 73   | 69   | 575                        | 12  |
| Eidgenössische Steuerverwaltung                | 33                      | 90   | 104  | 63   | 959                        | 7   |
| Generalsekretariat VBS                         | 36                      | 48   | 59   | 56   | 461                        | 12  |
| Staatssekretariat für Wirtschaft               | 84                      | 53   | 67   | 55   | 424                        | 13  |

Anmerkung: Die Verwaltungseinheiten sind gemäss der «grauen» Spalte sortiert (Beratungsaufwand in VZÄ im Jahr 2011).

Setzt man den Beratungsaufwand in VZÄ ins Verhältnis zur Gesamtmitarbeiterzahl (in VZÄ) der jeweiligen Verwaltungseinheit (*Tabelle 6*), erhält man ein sehr ähnliches Ergebnis. Allerdings befindet sich nun die KTI an erster Stelle und der Bereich Verteidigung verschwindet von den vorderen Plätzen. Die KTI verzeichnet einen Beratungsaufwand, der 30 Vollzeitstellen entspricht, obwohl sie nur 22 Mitarbeitende zählt. Auch beim BFE übersteigt der Wert der externen Beratungen in VZÄ die Zahl der internen Mitarbeitenden (130 %). Die hohen Werte der Generalsekretariate EFD und EJPD erklären sich damit, dass die Informatikdienstleistungen in diesen Departementen zentralisiert sind.

**Die 19 Verwaltungseinheiten mit dem grössten Beratungsaufwand in VZÄ im Verhältnis zu ihrem Personalbestand (Jahr 2011, in absteigender Reihenfolge)**

| Verwaltungseinheit                                  | Beratungsaufwand in VZÄ |      |      |      | Mitarbeitende<br>(VZÄ gesamt) | Verhältnis<br>Beratungs-<br>aufwand in<br>VZÄ/VZÄ<br>gesamt |
|---|-------------------------|------|------|------|-------------------------------|---|
|   | 2008                    | 2009 | 2010 | 2011 | 2011                          | %   |
| Kommission für Technologie und Innovation           |                         |      |      | 30   | 22                            | 136   |
| Bundesamt für Energie                               | 245                     | 257  | 229  | 237  | 183                           | 130   |
| Generalsekretariat EFD                              | 74                      | 82   | 126  | 122  | 134                           | 91  |
| Generalsekretariat EJPD                             | 91                      | 47   | 57   | 73   | 106                           | 69  |
| Bundesamt für Strassen                              | 136                     | 126  | 155  | 184  | 448                           | 41  |
| Bundesamt für Umwelt                                | 156                     | 151  | 151  | 156  | 408                           | 38  |
| Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann | 4                       | 3    | 4    | 4    | 12                            | 33  |
| Bundesamt für Raumentwicklung                       | 22                      | 22   | 20   | 20   | 64                            | 33  |
| Schweizerische Akkreditierungsstelle                | 7                       | 8    | 9    | 8    | 31                            | 31  |
| Bundesamt für Landwirtschaft                        | 47                      | 39   | 49   | 53   | 221                           | 26  |
| Bundesamt für Berufsbildung und Technologie         | 45                      | 53   | 49   | 27   | 133                           | 24  |
| Bundesamt für Gesundheit                            | 222                     | 104  | 103  | 97   | 480                           | 20  |
| Schweizerisches Bundesarchiv                        | 5                       | 7    | 7    | 11   | 55                            | 20  |
| Generalsekretariat EDI                              | 3                       | 3    | 4    | 12   | 65                            | 20  |
| Eidgenössisches Personalamt                         | 9                       | 3    | 15   | 19   | 113                           | 18  |
| Bundesversammlung                                   | 32                      | 30   | 25   | 34   | 209                           | 17  |
| Bundesamt für Migration                             | 94                      | 96   | 106  | 107  | 729                           | 16  |
| Generalsekretariat UVEK                             | 32                      | 48   | 50   | 12   | 82                            | 15  |
| Bundesamt für Wohnungswesen                         | 9                       | 8    | 6    | 6    | 42                            | 15  |

Anmerkung: Die Verwaltungseinheiten sind gemäss der «grauen» Spalte sortiert (Verhältnis in Prozent von Beratungsaufwand in VZÄ zur Zahl der internen Mitarbeitenden im Jahr 2011).

### **A.3 Daten aus der Statistik Beschaffungszahlungen**

#### **A.3.1 Einleitung**

Der Bundesrat hat gemäss seiner Antwort vom 17. Januar 2007 an die FinDel beschlossen, im Rahmen eines strategischen Beschaffungscontrollings eine zentrale

Statistik über Beschaffungen aufzubauen. Ausgehend davon wurde im Auftrag des GS EFD das Projekt «Statistik Beschaffungszahlungen» im Jahr 2008 von der EFV in Zusammenarbeit mit der armasuisse und dem BBL umgesetzt. Seit Januar 2009 werden die beschaffungsrelevanten Zahlungen in der Bundesverwaltung (Ämter Kreis 1 und 2) erfasst und können unter der Federführung des BBL ausgewertet und für Controllingzwecke zur Verfügung gestellt werden.

Aus dieser Statistik ist für jede Zahlung

- die betroffene Verwaltungseinheit,
- die gelieferte Ware oder erbrachte Dienstleistung (Kategorien),
- der bundesexterne Leistungserbringer und
- der Preis der Leistung

ersichtlich.

Die PVK hat alle Daten eingeholt und untersucht, die in den drei Jahren des Bestehens der zentralen Statistik (2009–2011) zu den Kategorien «Dienstleistungen» und «Verschiedenes» für die Verwaltungseinheiten erhoben wurden.

In den genannten zwei Kategorien fielen Ausgaben in Höhe von knapp einer Milliarde Franken an. Allein für Dienstleistungen wurden 2011 646 Millionen Franken ausgegeben.

Will man die Zahlen mit den Angaben der Staatsrechnung (Kapitel A.1) vergleichen, muss man die Kategorien 18.2 (Informatikdienstleistungen) sowie 18.1 und 18.3 (Beratungsleistungen) der *Tabelle 7* heranziehen. Gemäss dieser Statistik fielen 2011 für Informatikdienstleistungen 323 Millionen Franken und für Beratungsleistungen 296 Millionen Franken an.

*Tabelle 7*

### **Ausgaben in den Kategorien Dienstleistungen und «keine Kategorie» im Jahr 2011 in Millionen Franken**

| Nr.          | Kategorie   | Betrag in Millionen |
|--------------|---|---------------------|
| 18           | Dienstleistungen  | 646                 |
| 18.1         | Allgemeine Beratungsleistungen (politikorientierte Beratung, Expertisen, Rechtsgutachten und Forschung) | 185                 |
| 18.2         | Informatikdienstleistungen  | 323                 |
| 18.3         | Betriebswirtschaftliche Beratungsleistungen (Managementberatung, Organisation und Coaching)             | 111                 |
| 18.4         | Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen   | 17                  |
| 18.5         | Sprach- und Übersetzungsdienstleistungen  | 10                  |
| 22.          | Keine Kategorie zuordenbar  | 293                 |
| <b>Total</b> |   | <b>939</b>          |



### A.3.2 Datenanalyse nach Verwaltungseinheit

Schlüsselt man die Zahlungen nach Art der Dienstleistung auf, so ergibt sich die folgende Rangfolge der Verwaltungseinheiten (*Tabelle 8*). Die Kategorien 18.4 und 18.5 sind für unsere Analyse weniger wichtig, da diese Dienstleistungen sehr häufig als externe Leistungen und nicht als Beratungsleistungen betrachtet werden.

*Tabelle 8*

#### Rangfolge der Verwaltungseinheiten nach Art der Dienstleistung

| Rang | 18.1<br>Allgemeine Beratungsleistungen | 18.2<br>Informatikdienstleistungen | 18.3<br>Betriebswirtschaftliche Beratungsleistungen | 18.4<br>Öffentlichkeitsarbeit | 18.5<br>Sprach- und Übersetzungsdienstleistungen |
|------|--|------------------------------------|---|-------------------------------|--|
| 1    | ar Rüstung                             | BIT                                | DEZA  | BAG                           | ZAS  |
| 2    | BAFU                                   | Verteidigung                       | BFM   | BFE                           | EDA  |
| 3    | BFS                                    | ar Rüstung                         | BAG   | EDA                           | BAR  |
| 4    | BFE                                    | ISC-EJPD                           | BFS   | swissmint                     | ASTRA  |
| 5    | ASTRA                                  | ESTV                               | EDA   | BBT                           | SECO   |

Berücksichtigt man ausschliesslich die Beratungsleistungen (Kategorien 18.1 und 18.3), ergibt sich folgende Rangliste (*Tabelle 9*):

*Tabelle 9*

#### Rangfolge der Verwaltungseinheiten nach ihren Ausgaben für Beratungsleistungen (ohne Informatikdienstleistungen)

| Rang | Verwaltungseinheit | Kommentare zu den Leistungserbringern               |
|------|--------------------|---|
| 1    | ar Rüstung         |   |
| 2    | BFS                | Erhebliche Zahlungen an eine Personalverleihagentur |
| 3    | DEZA               |   |
| 4    | BAFU               |   |
| 5    | BAG                | Erhebliche Zahlungen an eine Personalverleihagentur |
| 6    | BFE                |   |
| 7    | BFM                | Erhebliche Zahlungen an eine Personalverleihagentur |
| 8    | ASTRA              |   |
| 9    | EDA                |   |
| 10   | SECO               |   |

Anhand einer Untersuchung der Zahlungen an Personalverleihagenturen kann man nicht definitiv feststellen, ob die Verwaltungseinheiten externe Mitarbeitende beschäftigen, es ergeben sich jedoch aus zwei Gründen Anhaltspunkte dafür:

- Über mehrere Jahre hinweg erfolgen nahezu identische Zahlungen an dieselben Personalverleiher. Aufgrund der dreijährigen Untersuchungszeit kann man daraus nicht schliessen, ob es sich lediglich um Wiederholungsaufträge (z. B. einen gleichlautenden Auftrag, der über mehrere Jahre hinweg jedes Jahr erteilt wird) oder um einen Auftrag mit einer Dauer von drei Jahren handelt. Die Tatsache, dass die Zahlungen über drei Jahre hinweg nahezu identisch sind, lässt jedoch vermuten, dass externe Mitarbeitende beschäftigt werden.
- Die Untersuchung hat ausserdem aufgezeigt, dass mehrere Ämter erhebliche Zahlungen an Personalverleihagenturen leisten (*Tabelle 10*). Die Beträge belaufen sich auf mehrere Millionen Franken pro Jahr. Dies gilt namentlich für das BAG, das BFS, das BFM und die ZAS.

#### **A.4 Analyse weiterer Informationsquellen**

Das BIT führt die zentrale Adressliste des Bundespersonals (Global Adress List GAL). Diese enthält Informationen zu den Mitarbeitenden, Telefonnummern und E-Mail-Adressen.

Interessant ist, dass in der GAL nicht nur Mitarbeitende, die einen Arbeitsvertrag mit dem Bund – und damit eine Personalnummer – haben, sondern auch Personen ohne Personalnummer aufgeführt sind. Dies gilt allerdings nicht für alle Ämter, da diese auch entscheiden können, dass einige Personen (wie z. B. Geheimdienstmitarbeitende oder auch externe Mitarbeitende) nicht in der GAL erscheinen sollen. Im Normalfall ist jeder, der eine E-Mail-Adresse des Bundes hat, auch in der GAL aufgeführt. Es gibt jedoch z. B. Externe, die nur Werkverträge haben und keinen Account beim Bund brauchen. Deswegen haben diese auch keine E-Mail-Adresse und erscheinen nicht in der GAL.

Diese ergänzenden Kennzahlen sind also mit Vorsicht zu geniessen. Die Entscheidung, wer in der GAL aufgeführt wird, obliegt den einzelnen Verwaltungseinheiten. Aus diesem Grund hilft diese Datenquelle nur bei jenen Verwaltungseinheiten weiter, die hier transparent auftreten.

*Tabelle 10* führt die Verwaltungseinheiten auf, die externe Mitarbeitende als solche in den Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen ausweisen. Sie zeigt aber auch, dass man bei der Auswertung dieser Daten Vorsicht walten lassen muss.

Das BIT und das BFM zeichnen sich durch eine sehr hohe Zahl von «offen ausgewiesenen» externen Mitarbeitenden aus. Beim BFM besteht allerdings eine grosse Diskrepanz zwischen der Zahl aus der E-Mail-Liste (302) und jener aus der Telefonliste (629). Ähnliches gilt für das SECO, wo insbesondere in der Telefonliste zahlreiche Personen (104) als externe Mitarbeitende bezeichnet sind. Interessant ist auch, dass einige kleinere Einheiten wie das BAK gemäss den Telefonlisten eine im Verhältnis zur Gesamtmitarbeiterzahl (140) relativ hohe Zahl von externen Mitarbeitenden zählen (28). Ähnliches gilt allerdings auch für grössere Einheiten wie das BAG und das BFS.

Die extrem hohe Zahl von externen Mitarbeitenden beim ISC-EJPD lässt sich vermutlich mit den Informatikaufgaben dieses Dienstleistungszentrums erklären.

**Zahl der externen Mitarbeitenden gemäss den BIT-Daten (Telefon- und E-Mail-Verzeichnisse)**

| Verwaltungseinheit | Zahl der Externen gemäss E-Mail-Liste (Stand August 2012) | Zahl der Externen gemäss Telefonliste (Stand Juni 2012) |
|--------------------|---|---|
| BIT                | 568   | 608   |
| BFM                | 302   | 629   |
| ISC-EJPD           | 73  | 154   |
| EDA Zentrale       | 42  | 45  |
| BAG                | 35  | 48  |
| ZAS                | 31  |   |
| SECO               | 24  | 104   |
| BAP Fedpol         | 24  | 1   |
| BFS                | 18  | 51  |
| DEZA               | 17  |   |
| NB                 | 15  |   |
| BAFU               | 9   | 7   |
| GS/EJPD            | 8   |   |
| BAK                | 6   | 28  |
| BBL                | 6   | 27  |
| BAR                | 5   | 14  |
| BSV                | 4   | 19  |
| SBF                | 3   |   |
| BFE                | 2   |   |
| BAZL               | 1   | 3   |
| ESTV               |   | 24  |
| ASTRA              |   | 24  |

## Annexe 3 : Guides d'entretiens

### Guide d'entretien avec des représentants de la direction ou des responsables des services des acquisitions

#### Persönliche Fragen zur befragten Person

- Welches ist Ihre aktuelle Funktion oder Ihr aktueller Verantwortungsbereich?
- Seit wann sind Sie in der aktuellen Funktion
- Welche früheren Funktionen hatten Sie im Amt?

- A Diskussion schriftlich Erhebung
- B Weiteres Vorgehen
- C Inhaltliche Fragen zum Einsatz von EMA

#### Bedarfsanalyse und Rekrutierung/Mandatsvergabe

##### Zweck und Umfang von EMA

- Wie viele EMA sind in Ihrer Verwaltungseinheit/ihrem Amt beschäftigt? (Köpfe, VZÄ)
- Für welchen Zweck werden EMA in Ihrer Organisationseinheit typischerweise eingestellt?
- In welchen Funktionen und Einsatzbereichen? Gibt es auch Ausnahmen oder Spezialfälle?
- Welche sind das?
- Inwieweit erledigen EMA bestehende und/oder neue Daueraufgaben des Amtes?
- Wie sehen die letzten fünf Jahre in Bezug auf Zweck und Umfang des EMA-Einsatzes aus? (Köpfe, verfügbare Stellenprozent).
- Wie lange ist/war das Ihres Wissens längste Engagement eine/s EMA in Ihrer Verwaltungseinheit?
- Inwieweit stimmen Sie folgender Behauptung zu: «In unserer Verwaltungseinheit werde Verträge mit EMA häufig verlängert».
- Wie zahlreich sind die EMA, die bereits früher für das Amt X tätig waren? In welcher Form waren sie bereits für das Amt tätig? (Auftragnehmer/Mandat, EMA, Festangestellte etc.)

##### Bedarfsabklärung

- Wie kommt es zum Entscheid, dass ein/e EMA angestellt werden kann? (Prozess, Zuständigkeiten)
- Wie werden Alternativen geprüft? (Mobilisierung interner Ressourcen, Festanstellung, befristete Sachkredit-Stelle, ext. Mandat)

- Welche Kriterien und Umstände entscheiden darüber, welche Alternative (EMA, Anstellung Personal/Sachkredit, Mandat, Leistungsverzicht etc.) zum Zuge kommt?
- Wann und durch wen werden die Pflichtenhefte erstellt?

### **Rekrutierung von EMA**

- Wie läuft die Rekrutierung (allenfalls: Mandatsvergabe) konkret ab?
- Wer entscheidet was? (Prozess, Zuständigkeiten bei Ausschreibung und Vorstellungsgesprächen/Assessments)
- Wer trifft den Anstellungsentscheid/Zuschlag (Inkl. Zuschlagskriterien, insbes. Preis)?
- Wie wurden die Tarife/Entschädigungen festgelegt? (Prozess und Kriterien)
- Wie wird der Status der Vertragspartner geprüft? (sozialversicherungsrechtlicher Status, unselbständig/selbständig)
- Welche Anforderungen stellen Sie im Hinblick auf die arbeitsvertraglichen Regelungen bei EMA, die bei einer externen Firma angestellt sind?
- Werden Arbeitszeiten, Ferienanspruch/bezahlte Absenzen, Lohn, Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall oder Weiterbildung überprüft?

### **Personensicherheitsprüfung**

- Wann und durch wen wurde die Notwendigkeit einer PSP geprüft?
- Gibt es für PSP bei EMA spezifische Vorgaben?
- In welcher Form sind Bedarfsanalyse, Pflichtenheft, Rekrutierung und Auswahl des EMA dokumentiert?
- Vorgaben und Steuerung?

### **Richtlinien**

- Welche spezifischen Vorgaben, Richtlinien oder Hilfsmittel bestehen für die Führung und Begleitung von EMA und externen Mandaten?
- Gibt es Richtlinien für die Bedarfsanalyse, die Rekrutierung/Mandatsvergabe, die Führung/Begleitung des EMA oder für eine Bewertung des Nutzens von EMA?
- Sind diese Vorgaben aus Ihrer Sicht zweckmässig und praxistauglich? Was fehlt allenfalls? Was sollte man aus Ihrer Sicht vereinfachen?

### **Strategie des Amtes**

- Verfolgt ihr Amt eine übergeordnete Strategie und eine entsprechende Steuerung und Kontrolle des Einsatzes von EMA?
- Welches sind die wichtigsten strategischen Ziele?
- Welches sind die wichtigsten Instrumente und Prozesse um diese Ziele zu erreichen?

## **Prüfungen**

- Wie wird die Verlängerung von Verträgen mit EMA geprüft und kontrolliert?
- Gibt es hierfür besondere Kriterien/Vorgaben?
- Tatsächlicher Ablauf des Arbeitseinsatzes des EMA?

## **Führungssituation**

- Welche Unterschiede bestehen im Arbeitsalltag zwischen EMA und Festangestellten mit vergleichbaren Aufgaben?
- Wie sieht die Führungssituation aus?
- Gibt es eine Teilnahme des EMA an Amtsanlässen?

## **Subjektives Empfinden**

- Haben Sie den Eindruck, dass sich die eine oder andere Gruppe subjektiv bevor- oder benachteiligt fühlt?

## **Kontrollen**

- Welche Zeit-, Kosten- und/oder Kreditkontrollen werden durchgeführt? (Wann, wie, durch wen genau?)

## **Bilanz**

- Wirtschaftlichkeit und Abhängigkeit
- Welche Bedeutung haben EMA insgesamt für die Leistungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung Ihres Amtes?
- Was würde passieren, wenn der Einsatz von EMA untersagt würde?
- Wie beurteilen Sie die Wirtschaftlichkeit des EMA-Einsatzes aus Sicht des Amtes?

## **Know-how**

- Wie beurteilen Sie die Abhängigkeit Ihres Amtes vom Know-how der EMA?
- Welche Risiken sehen Sie diesbezüglich? Ggf.: Weshalb sehen Sie keine Risiken?

## **Vor- und Nachteile von EMA**

- Wie beurteilen Sie vor Ihrem Erfahrungshintergrund insgesamt die Vor- und Nachteile des Einsatzes von EMA in Ihrem Amt?
- Wo sehen Sie Optimierungsmöglichkeiten?
- Halten Sie insgesamt den Anteil der EMA am Total der Mitarbeitenden in Ihrer Verwaltungseinheit für angemessen? Bitte begründen Sie kurz
- Wo liegt in Ihrer Einschätzung die kritische Schwelle?

## **Abschluss**

- Gibt es noch relevante Themen, die bisher nicht angesprochen wurden?

## **Guide d'entretien avec des personnes responsables de la conduite des collaborateurs externes**

- A Einführung
- B Spezielle Fragen aufgrund Analyse der schriftlichen Befragung (Plausibilisierung) und der Vertragsanalyse
- C Inhaltliche Fragen zum Einsatz von EMA

### **Fragen zur Person des Führungsverantwortlichen**

- Was sind Ihre aktuelle Funktion und Ihr Verantwortungsbereich?
- Anzahl direkt unterstellter Personen (Köpfe und Stellen)? Davon Festangestellte, EMA?
- Wie war die Stationen im Amt für fünf Jahren oder ggf. extern?
- Wie viele EMA haben Sie in den letzten fünf Jahren betreut? Davon beim Amt X?
- Wie lange sind Ihre aktuellen EMA schon bei Ihnen beschäftigt?
- In welchen Funktionen und Einsatzbereichen?
- Mit welchem Beschäftigungsgrad und welcher Befristung?
- Gab es in den letzten fünf Jahren Änderungen bezüglich der EMA? (Köpfe, verfügbare Stellenprozente)
- Welche der im Jahr 2012 Ihnen unterstellten EMA waren bereits früher für das Amt X tätig?
- In welcher Form? (Auftragnehmer/Mandat, EMA, Festangestellte etc.)

### **Bedarfsanalyse und Rekrutierung/Mandatsvergabe**

#### **Rekrutierungsgrund**

- Was war der Grund für die Rekrutierung eines EMA/Erteilung eines Mandats?
- War es intern fehlendes Spezialwissen?
- Die Abdeckung von kurzfristige Spitzenbelastungen?
- Erfolgreiche Stellenausschreibungen?
- Waren die Löhne des Bundes nicht konkurrenzfähig?
- War es ein strukturelles MA-Problem bzgl. Alter/Qualifikation, fehlende Mittel Personalkredit, neue Aufgabe?

#### **Alternativen**

- Welche Alternativen wurden geprüft? (Festanstellung, interne Lösung, ext. Mandat)? Weshalb wurden diese Alternativen verworfen?
- Wer entschied, dass ein EMA gesucht wird?
- Bestand bzgl. EMA ein Kredit für eine Festanstellung (Personalkredit)?
- Bestand eine Konkurrenzsituation mit anderen Bedürfnissen?

- Wie wurde darüber entschieden?

### **Pflichtenheft**

- Wann und durch wen wurde ein Pflichtenheft erstellt?

### **Rekrutierung**

- Wie lief die Rekrutierung (allenfalls: Mandatsvergabe) konkret ab?
- Wer traf den Anstellungsentscheid/Zuschlag (Inkl. Zuschlagskriterien, insbes. Preis)?
- Wie wurde die Entschädigung festgelegt? (Prozess und Kriterien)
- Wer entschied über die Entschädigung?
- Wie wird der Status der Vertragspartner geprüft?  
(Sozialversicherungsrechtlicher Status (unselbständig/selbständig), Existenz/Anmeldung von juristischen Personen)

### **Dokumentationen**

- In welcher Form sind Bedarfsanalyse, Pflichtenheft, Rekrutierung und Auswahl des EMA dokumentiert?

### **Personensicherheitsprüfung PSP**

- Wurde eine PSP durchgeführt?
- Wann und durch wen wurde die Notwendigkeit einer PSP geprüft?
- Müssen Festangestellte mit vergleichbarem Profil geprüft werden (vgl. Verordnung des Departements)?
- Gibt es für PSP bei EMA spezifische Vorgaben?

|  |
|--|
| <b>Umsetzung Mandat/Arbeitseinsatz</b> |
|--|

### **Führung**

- Wie führen/begleiten Sie Mitarbeiter X/Mandat Y?
- Wie häufig und in welcher Form erteilen Sie Aufträge?
- Geben Sie Rückmeldungen?
- Wann hatten Sie die letzte Besprechung mit Mitarbeiter X/Auftragnehmer Y?
- Führen sie mit den EMA auch die jährlichen Mitarbeitergespräche (Personalentwicklungsgespräch PEG) durch?
- Gibt es eine Bewertung mit Lohnrelevanz?
- Worin liegen die Herausforderungen und Chancen der Führungssituation mit EMA im Unterschied zu Festangestellten?

### **Arbeitsbedingungen**

- Welche Unterschiede bestehen bei Arbeitsbedingungen und Entschädigungen der EMA:
- Im Vergleich zu anderen EMA mit vergleichbaren Aufgaben?
- Im Vergleich zu Festangestellten?



- Gibt es Unterschiede bei den Arbeitszeiten, beim Ferienanspruch, beim Lohn, bei der Pensionskasse, bei Weiterbildungen, bei Kündigung und Vertragsauflösung?
- Inwiefern lassen sich diese Unterschiede begründen?

### **Zeit- und Kostenkontrollen**

- Welche Zeit-, Kosten- und/oder Kreditkontrollen werden durchgeführt? (Wann, wie, durch wen genau?)
- Nutzen des Einsatzes von EMA (Nutzen des Mandats)?

|                           |
|---------------------------|
| <b>Wirtschaftlichkeit</b> |
|---------------------------|

- Welchen konkreten Nutzen konnten Sie bzw. das Amt aus dem Einsatz/Mandat ziehen?
- Inwiefern wurden die Erwartungen erfüllt, inwiefern nicht?
- Seit wann kennen Sie die Kosten des EMA?
- Wie beurteilen Sie die Wirtschaftlichkeit des EMA-Einsatzes aus Sicht des Amtes?

### **Zielüberprüfungen**

- Wie wird im vorliegenden Fall überprüft, ob die Ziele erreicht wurden?
- Welches ist dabei die Rolle der Amtsleitung?
- Ist dieses Vorgehen auch in anderen Fällen gleich?

### **Know-how**

- In welchen Bereichen findet ein Know-how Transfer von EMA auf Festangestellte statt?
- Wie findet der Transfer konkret statt?

|   |
|---|
| <b>Nutzen des Einsatzes für den EMA</b> |
|---|

- Inwieweit werden externe Anstellungen als Sprungbrett für feste Stellen andernorts genutzt? Wie wirken sich dabei die Kündigungsfristen der EMA für das Amt aus?

### **Vorgaben und Hilfsmittel**

- Welche Vorgaben und Hilfsmittel haben Sie im vorliegenden Fall genutzt?
- Für die Bedarfsanalyse, die Rekrutierung/Mandatsvergabe, für die Führung/Begleitung des EMA oder für die Bewertung des Nutzens?
- Welche Hilfsmittel vermissen Sie allenfalls?

## Strategie auf Stufe Amt

- Gibt es aufgrund Ihrer Erfahrung in Ihrem Amt eine übergeordnete Strategie und eine entsprechende Steuerung des Einsatzes von EMA?
- Woran lässt sich das erkennen? Wie spüren Sie das in ihrem Verantwortungsbereich?

## Generalisierung des Einzelfalls

- Ist dieses Beispiel typisch? Inwiefern allenfalls nicht? (Unbedingt mit Stichworten stützen: Bedarfsermittlung, Rekrutierung/Vergabe, Durchführung, Nutzen, Überführung in Festanstellung; dabei: Rolle der verschiedenen Entscheidungsträger)

## Bilanz

- Beurteilung Einsatz von EMA
- Wird die Überführung des bestehenden Vertragsverhältnisses in eine Festanstellung angestrebt?
- Wie beurteilen Sie den Einsatz von EMA/das Mandat im vorliegenden Fall insgesamt?
- Im Vergleich zu anderen ähnlich gelagerten Aufgabenstellungen?
- Was würden Sie im Rückblick anders machen?

## Abhängigkeit

- Was wären die Konsequenzen, wenn der Einsatz von EMA untersagt würde?
- Inwieweit ist das Amt im vorliegenden Fall vom Know-how des/der EMA kurz-, mittel-, langfristig abhängig?

## Vor- und Nachteile

- Wie beurteilen Sie vor Ihrem Erfahrungshintergrund insgesamt, d. h. über den vorliegenden Fall hinaus, die Vor- und Nachteile des Einsatzes von EMA in ihrem Amt?
- Wo sehen Sie Optimierungsmöglichkeiten?
- Wenn Sie bezüglich Budget und anderer externer Vorgaben freie Hand hätten: Würden sie eher mehr oder eher weniger EMA einsetzen? Weshalb?

## Abschluss

- Gibt es noch Themen, die bisher nicht angesprochen wurden, wozu Sie sich aber noch äussern möchten?
- Haben Sie noch Fragen an uns?

D Weiteres Vorgehen kurz erläutern:

## **Guide d'entretien pour l'interview avec des collaborateurs externes**

- A Einführung
- B Spezielle Fragen aufgrund der Analyse der schriftlichen Befragung (Plausibilisierung) und der Vertragsanalyse
- C Inhaltliche Fragen zum Einsatz von EMA

### **Fragen zur Person des Führungsverantwortlichen**

- Was sind Ihre aktuelle Funktion und Ihr Verantwortungsbereich?
- Wie hoch ist die Anzahl direkt unterstellter Personen?
- Wie viele davon sind Festangestellte?
- Waren Sie bereits früher in diesem Amt oder in der Bundesverwaltung beschäftigt?
- In welcher Funktion?
- War das auch als EMA oder in einer anderen Form, zum Beispiel in einer Festanstellung?

### **Rekrutierung/Mandatsvergabe**

- Wie kamen Sie zu dieser Stelle/zu diesem Mandat?
- Mit welchen Personen hatten Sie dabei zu tun?
- Verfügen Sie über ein Pflichtenheft?
- Wann wurde Ihnen dieses erstmals präsentiert?
- Wann und durch wen wurde ein Pflichtenheft erstellt?
- Wie war die Ausschreibung?
- Wie war das Vorstellungsgespräch/Assessment?
- Wurde bei Ihnen eine Personensicherheitsprüfung durchgeführt?

### **Umsetzung Mandat/Arbeitseinsatz**

#### **Führungssituation**

- Welche Unterschiede sehen Sie zwischen der Führung von Ihnen und der Führung von Anderen? Wie werden Sie (bzw. das Mandat) vom Amt geführt?
- Wie häufig und von wem erhalten Sie Aufträge und Rückmeldungen?  
Nachfrage: Wann hatten Sie die letzte Besprechung mit dem Verantwortlichen des Amtes?
- Hat Ihr Vorgesetzter ein Mitarbeitergespräch (PEG) mit Ihnen geführt?
- War es lohnrelevant?
- Welche Unterschiede sehen Sie zwischen der Führung von Ihnen und der Führung von anderen EMA im Amt?

- Worin liegen die Unterschiede in der Begleitung/Führung im Vergleich zu anderen Organisationen, für die Sie bereits in vergleichbarer Funktion tätig waren?

### **Arbeitsbedingungen**

- Kennen Sie bestehende Unterschiede bei Arbeitsbedingungen und Entschädigungen?
- Zum Beispiel im Vergleich zu anderen EMA mit vergleichbaren Aufgaben?
- Oder im Vergleich zu Festangestellten?
- Bestehen Unterschiede bei den Arbeitszeiten, beim Ferienanspruch, beim Lohn, bei der Pensionskasse oder bei Weiterbildungen?
- Inwieweit sind diese Unterschiede aus Ihrer Sicht gerechtfertigt?

### **Kontrollen und Bezahlung**

- Wie wird Ihre Arbeitszeit kontrolliert?
- Von wem werden Sie wann bezahlt? Stellen Sie Rechnung? (ev. Weglassen --> vgl. Vertrag)
- Nutzen des Einsatzes von EMA (Nutzen des Mandats)?

### **Wirtschaftlichkeit**

- Denken Sie, dass Sie wirtschaftlich eingesetzt sind? Im Vergleich zu Einsätzen/Mandaten bei anderen Organisationen/Verwaltungsstellen?

### **Know-how**

- Denken Sie, dass Sie Know-how besitzen und aktuell einsetzen, das sonst niemand im Amt hat? Welches Know-how genau?
- Welche Massnahmen hat das Amt getroffen, um Ihr Know-how anderen Mitarbeitenden zu vermitteln?

### **Generalisierung des Einzelfalls**

- Wenn Sie Ihren aktuellen Einsatz/ihr aktuelles Mandat mit Einsätzen/Mandaten für andere Organisationen vergleichen: was sind die grössten Unterschiede?

### **Bilanz**

- Wäre für Sie die Überführung in eine Festanstellung eine attraktive Option? Weshalb (nicht)?
- Wo sehen Sie allenfalls Optimierungsmöglichkeiten?

### **Abschluss**

- Gibt es noch Themen, die bisher nicht angesprochen wurden, wozu Sie sich aber noch äussern möchten?

Haben Sie noch Fragen an uns?

D Weiteres Vorgehen kurz erläutern

## **Etudes de cas**

Neuf études de cas ont été conduites et ont fait chacune l'objet d'un rapport mis à disposition de la CdG-E ainsi que de l'office et du département concerné ainsi que du Conseil fédéral lors de la consultation du rapport.

**Etude de cas Office fédéral de la statistique**

**Fallstudie Bundesamt für Gesundheit**

**Fallstudie Bundesamt für Informatik und Telekommunikation**

**Fallstudie Bundesamt für Strassen**

**Fallstudie Bundesamt für Umwelt**

**Fallstudie Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit**

**Fallstudie Führungsunterstützungsbasis**

**Fallstudie Informatik Service Center EJPD**

**Fallstudie Staatssekretariat für Wirtschaft**

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr. Nicolas Grosjean, CPA, direction du projet

Christoph Bättig, CPA, accompagnement du projet et collaboration scientifique

Quentin Schärer, CPA, collaboration scientifique

Debora Scherrer, CPA, collaboration scientifique

Dr. Felix Strebel, CPA, collaboration scientifique

Andreas Tobler, CPA, collaboration scientifique

### **Remerciements**

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

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

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

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

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

*Langues originales de l'annexe au rapport : français et allemand*