



Recours à des experts au sein de l'administration fédérale – troisième contrôle de suivi

Rapport de la CdG-E du 26 janvier 2021

Avis du Conseil fédéral

du 19 mars 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) du 26 janvier 2021¹ «Recours à des experts au sein de l'administration fédérale – troisième contrôle de suivi».

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 19 mars 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2021 1883

Avis

1 Contexte

Le rapport de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) du 26 janvier 2021 repose sur les conclusions du rapport de la CdG-E du 13 octobre 2006 «Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage»² et sur celles des premier et deuxième³ contrôles de suivi à cet égard. Le troisième contrôle de suivi élargi⁴, qui fait l'objet du présent avis, se fonde sur les résultats de l'évaluation succincte du 18 mars 2020 du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)⁵, qui a analysé en priorité les paiements de décembre, les mandats subséquents, les catégories d'acquisitions, les mandats de consultants politiques et la gestion des contrats dans le système de contrôle des acquisitions («Controlling des achats»). Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur les constats et les recommandations de la CdG-E.

Le Conseil fédéral remercie la commission du suivi et du soutien qu'elle apporte depuis de nombreuses années aux marchés publics de l'administration fédérale. Il note avec satisfaction que la commission reconnaît également à leur juste valeur les progrès réalisés. Le Conseil fédéral souligne la nécessité de poursuivre les efforts afin d'atteindre les buts fixés à l'art. 2 de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)⁶.

À noter dans ce contexte que le Conseil fédéral a adopté, le 28 octobre 2020, la nouvelle stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions⁷. Il y a défini des axes et des objectifs concrets pour le développement du système fédéral des marchés publics pour la période stratégique allant de 2021 à 2030. Cette révision vise non seulement à harmoniser les réglementations fédérales et cantonales en matière de marchés publics, mais également et surtout à réorienter ces derniers vers davantage de durabilité, de qualité et d'innovation. Associées à la LMP révisée, ces nouveautés ont permis de poser ou d'atteindre de nouveaux jalons importants.

En outre, les programmes SUPERB (renouvellement de l'environnement SAP) et GENOVA@BIL (utilisation de la solution de gestion des affaires) feront sensiblement avancer la normalisation, l'harmonisation et la numérisation des processus d'acquisition, répondant ainsi un peu plus aux objectifs et aux vues de la commission.

² FF 2007 1561

³ FF 2016 437

⁴ FF 2021 1883

⁵ Recours à des experts au sein de l'administration fédérale: évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration du 18 mars 2020 à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États

⁶ RS 172.056.1.

⁷ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 28.10.2020

2 Appréciation de la CdG-E concernant les paiements de décembre

Recommandation 1: analyses approfondies efficaces des paiements présentant des anomalies

Le Conseil fédéral est invité à garantir que les paiements présentant des anomalies sont soumis à une analyse approfondie efficace et que les départements assument effectivement leurs tâches en la matière.

Recommandation 2: analyse périodique

Le Conseil fédéral est invité à garantir que les paiements ne sont pas effectués en fin d'année uniquement pour épuiser les soldes de crédit. En particulier, il est prié d'entreprendre une analyse périodique des paiements effectués en décembre par les unités administratives et d'en intégrer les résultats dans le set de reporting du controlling des achats.

Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à une utilisation opportune et économique des ressources. C'est pourquoi il a proposé ces dernières années d'étendre non seulement les bases légales et les instruments relatifs aux marchés publics, mais également le système de conduite et de pilotage des finances et des contenus. Il rejoint la CdG-E sur le fait qu'il faut éviter les dépenses inutiles, que celles-ci soient exécutées en décembre ou le reste de l'année.

Il estime que les instruments à disposition, tels que la possibilité de reporter des crédits sur l'exercice suivant ou de constituer des réserves, suffisent à empêcher les abus éventuels, que le CPA qualifie de «fièvre de décembre». En outre, le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) interdit d'effectuer un paiement avant que la prestation ou la marchandise n'ait été fournie.

Le Conseil fédéral juge que les principes de rentabilité et d'emploi ménager des fonds ainsi que les nouveaux instruments de conduite et de pilotage introduits en vertu du Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) sont suffisants pour prévenir les abus.

L'analyse approfondie menée en 2017 sur les paiements de décembre de toutes les unités administratives n'a pas non plus démontré l'existence d'une «fièvre de décembre». Composée de plusieurs étapes, la procédure d'analyse choisie a permis d'étudier en détail les domaines dans lesquels des problèmes pouvaient se poser. L'examen et l'évaluation au cas par cas ont porté, comme il se doit, sur les unités administratives et les départements puisque ce sont eux qui disposent des informations matérielles nécessaires sur les acquisitions.

Le Conseil fédéral prend acte des recommandations de la CdG-E, mais rien ne le porte à croire qu'il y a une «fièvre de décembre». La CdG-E n'a elle-même pas pu prouver l'existence de ce phénomène. En outre, la nécessité d'une dépense peut être évaluée différemment selon le point de vue politique que l'on défend. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral estime qu'il est inapproprié d'investir les faibles ressources

à disposition dans la recherche d'un phénomène fiévreux et d'exécuter à cet égard d'autres examens onéreux et chronophages.

Afin d'atteindre une analyse encore plus fine et d'améliorer ainsi la qualité, il est prévu de développer la gestion des fournisseurs et celle des données de référence (*Master Data Governance*) dans le cadre du programme SUPERB. La gestion des fournisseurs et les possibilités d'analyse liées au controlling des achats seront ainsi optimisées. Il sera par exemple possible d'établir un classement clair par fournisseur. Les éventuelles anomalies liées aux paiements de fin d'année ou à des mandats subséquents inadéquats pourront sans doute être encore mieux identifiées.

Les départements connaissent l'importance d'un recours réglementaire et efficace aux marchandises et prestations externes et considèrent qu'ils doivent veiller en permanence à utiliser les ressources de manière à remplir les objectifs du mandat.

3 Mandats subséquents («fournisseurs attirés»)

Recommandation 3: vérification efficace des éléments frappants dans les mandats subséquents

Le Conseil fédéral est invité à introduire un mécanisme efficace garantissant que les éléments frappants détectés dans des mandats subséquents sont vérifiés de façon adéquate et avec la diligence nécessaire.

Le Conseil fédéral accueille l'appréciation de la commission avec satisfaction. Celle-ci juge en effet appropriées les analyses réalisées sur les mandats subséquents dans le cadre du controlling des achats. La CdG-E regrette toutefois que les explications et les évaluations des unités administratives ne soient pas vérifiées au cours de cette analyse, rappelant que ces explications sont très hétérogènes.

Ces dernières années, on a observé une augmentation constante de la part des acquisitions dont les mandats subséquents sur lesquels elles reposent ne présentent pas, selon les analyses, d'éléments frappants dans la catégorie 18 «Prestations». Cette part dépassait 91 % de 2015 à 2018. Durant la période d'évaluation 2016-2019, elle a encore pu être accrue pour s'établir à plus de 92 %.

En ce qui concerne les acquisitions restantes de cette catégorie, des informations ont été fournies (le mandat a pris fin ou les prestations seront mises au concours plus tard), ou des raisons concrètes à la poursuite du mandat sont nommées.

L'évolution de ces dernières années montre une amélioration constante de la situation. Le Conseil fédéral estime que les bases légales, les procédures et les instruments de controlling actuels sont suffisants pour faire une analyse globale adéquate des mandats subséquents. Afin de garantir l'efficacité du mécanisme, le set de reporting du controlling des achats se concentre sur les départements qui, selon les chiffres actuels, recourent beaucoup à des mandats subséquents. Des examens approfondis seront menés à ce sujet avec les départements.

La commission exige d'autres mesures de surveillance internes pour évaluer les informations des unités administratives. À l'heure actuelle, rien ne montre que des unités administratives ont fourni des indications fausses ou trompeuses. L'administration fédérale fonctionne essentiellement selon le principe de la confiance mutuelle. Le développement constant du controlling des achats a permis d'étendre l'examen des processus progressivement et comme il se doit. Il sera encore possible à l'avenir de tenir compte de manière adéquate de nouvelles exigences.

La CdG-E regrette par ailleurs que tous les départements n'établissent pas leur propre set de reporting du controlling des achats. Comme elle le mentionne, les départements sont responsables du controlling dans leur domaine (art. 21 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA]⁸). Le Conseil fédéral estime qu'il est correct d'attribuer cette responsabilité aux départements, d'autant que l'OLOGA précise que ceux-ci doivent s'assurer que leur controlling concorde avec celui du Conseil fédéral. La question de savoir s'il ne faudrait pas demander à chaque département d'établir son propre set de reporting de controlling des achats sera toutefois traitée lors d'une des séances à venir du groupe de travail interdépartemental pour les achats, les immeubles et la logistique (IDA BIL).

4 Catégories d'acquisitions

Recommandation 4: catégories pertinentes en matière d'acquisitions

Le Conseil fédéral veille à ce que des catégories pertinentes et clairement délimitées soient créées dans le domaine des acquisitions, de manière à permettre de classer facilement les mandats. Par conséquent, la CdG-E invite le Conseil fédéral à intégrer les conclusions de l'évaluation succincte du CPA dans les travaux du groupe de travail interdépartemental. L'objectif est que le controlling des achats de la Confédération livre des informations fiables non seulement sur le nombre de mandats de consultants politiques, mais aussi sur le volume des paiements pour ces mandats.

La liste des catégories d'acquisitions est précisée en permanence et, par conséquent, vérifiée à intervalles réguliers, soit tous les ans en général. Elle est également modifiée en fonction des développements les plus récents et des besoins qui se font jour. L'IDA BIL est responsable de cette liste. Lorsque le CPA a réalisé son évaluation succincte sur le recours à des experts au sein de l'administration fédérale en 2020, des travaux d'adaptation et d'extension étaient déjà en cours. La nouvelle liste a ainsi pu être mise en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Dans la sous-catégorie 18.08 «Conseil dans le domaine politique», il a par exemple été précisé clairement que les projets réalisés dans le secteur de la coopération internationale doivent être attribués à la catégorie d'acquisitions 18.13.

La sous-catégorie 18.08 comprend des prestations de conseil sur divers thèmes politiques, dont voici quelques exemples significatifs:

- informations de base sur la définition et la mise en œuvre d'une politique donnée;
- concepts de mise en œuvre d'une politique;
- évaluations de décisions politiques, directives à des fins politiques;
- études politiques (y c. collecte de données);
- prestations externes destinées à soutenir la mise en œuvre opérationnelle d'une politique donnée;
- activité d'expert liée à une stratégie politique.

Contrairement au CPA, le Conseil fédéral ne pense pas que l'administration fédérale évite de classer les mandats correspondants dans la sous-catégorie 18.08. Rien n'indique que c'est le cas. Quoi qu'il en soit, ce soupçon sera traité lors d'une des séances à venir de l'IDA BIL avec les représentants des départements. Ce sera de nouveau l'occasion d'insister sur l'importance de classer les acquisitions dans la bonne catégorie. Ce classement est garant d'informations fiables.

Lors de la prochaine refonte des catégories d'acquisitions, l'IDA BIL examinera en outre si les modifications effectuées répondent au mieux à la recommandation de la commission. Les autres améliorations qui pourraient être requises seraient intégrées dans la refonte de 2021 et mises en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Comme il le souhaite, l'IDA BIL disposera des résultats de l'évaluation succincte du CPA. Il étudiera les thèmes énoncés ci-dessus.

5 Conclusion

Les marchés publics sont une des tâches clés de l'administration fédérale. Des instruments et processus appropriés sont développés en continu afin qu'il soit possible, d'une part, d'atteindre les potentiels d'amélioration existants et, d'autre part, de répondre aux nouvelles exigences. Le controlling des achats sert d'instrument de pilotage aux décideurs de tous les échelons de l'organisation. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à son développement et à sa professionnalisation.

Il note avec satisfaction que la commission juge opportunes la plupart des analyses que le secteur Controlling des achats de l'Office fédéral des constructions et de la logistique effectue à propos des paiements de décembre et des «fournisseurs attirés». La CdG-E suppose toutefois que ce secteur ne dispose pas des compétences suffisantes pour mener des analyses approfondies auprès des unités administratives.

En prévision de la révision de l'ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale⁹, les tâches, compétences et responsabilités du secteur Controlling des achats seront réexaminées et, si nécessaire, adaptées aux réalités et aux besoins actuels.

Le Conseil fédéral espère avoir ainsi satisfait aux requêtes de la CdG-E.

⁹ RS 172.056.15

