



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 à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États

du 18 mars 2020

Quelques points sélectionnés



unités administratives ont présenté des anomalies concernant les **paiements** à la fin de l'année en 2017.



sur 25 604 acquisitions ont présenté des anomalies concernant les **mandats subséquents** entre 2014 et 2017.



de tous les mandats de services entre 2016 et 2018 ont été enregistrés par l'administration fédérale comme **mandats de conseil politique**.



Experts

Les experts fournissent à l'administration fédérale des services que la Confédération ne peut pas obtenir à l'interne. Il s'agit généralement de services à haute intensité de connaissances, notamment en matière de conseil, d'informatique ou de recherche et développement.



Fièvre de décembre

Est qualifié de «fièvre de décembre» le fait, pour l'administration, de forcer l'adjudication de mandats qui ne sont pas indispensables vers la fin de l'année afin d'épuiser au mieux le budget.



Fournisseurs attirés

Sont qualifiés de «fournisseurs attirés» les experts auxquels l'administration fédérale confie des mandats subséquents sans donner à d'autres experts l'occasion de faire une offre.

L'essentiel en bref

La réglementation et la transparence du recours à des experts externes par l'administration fédérale se sont améliorées ces dernières années. Les analyses statistiques réalisées dans le cadre du controlling des achats sont adéquates dans l'ensemble; néanmoins, certaines lacunes ont été mises au jour concernant les examens approfondis. Les mandats d'expertise ne sont pas répertoriés de manière uniforme et les rapports de contrôle ne sont pas suffisamment probants.

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de 2006 qui portait sur le recours de l'administration fédérale à des experts externes, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) avait constaté différentes lacunes dans la transparence ainsi que dans l'adjudication et la réglementation des mandats d'expertise donnés par l'administration fédérale et avait adressé une série de recommandations au Conseil fédéral. S'il est vrai que la CdG-E avait relevé plusieurs améliorations lors de ses contrôles de suivi, différentes questions restaient sans réponse. En octobre 2018, elle a donc chargé le CPA de vérifier, dans le cadre d'un contrôle de suivi, la mise en œuvre de ses recommandations sous la forme d'une évaluation succincte.

Lors de ses séances du 28 août 2019 et du 11 novembre 2019, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé de l'orientation du projet. Le CPA s'est alors penché sur la mise en œuvre de cinq des six recommandations qui avaient été formulées par la CdG-E et a procédé à des analyses statistiques sur la base de données contenues dans le système de gestion des contrats de l'administration fédérale. En voici les principaux résultats:

Pas de «fièvre de décembre» selon les analyses internes à l'administration, ce diagnostic n'est pourtant pas généralisable

On qualifie de «fièvre de décembre» le phénomène consistant, pour l'administration fédérale, à forcer le lancement de mandats juste avant la clôture de l'exercice comptable afin d'épuiser les budgets. Pour cerner ce phénomène, l'administration a procédé à des analyses dans l'ensemble de l'administration fédérale, qui étaient généralement adéquates. Ces analyses ne portent toutefois que sur une année (2017) – elles n'ont pas été renouvelées les années suivantes. De plus, le nombre d'unités administratives ayant été l'objet d'études circonstanciées sur la base de certains critères est faible. Les résultats ne peuvent donc pas être extrapolés sans réserve, d'autant moins que les informations relatives aux examens approfondis des risques réalisés dans les unités administratives en question sont assez superficielles. Contrairement à ce qu'affirme l'administration, il ne peut donc pas être exclu d'une manière générale que le phénomène de «fièvre de décembre» existe malgré tout dans l'une ou l'autre unité administrative.

Analyses statistiques des «fournisseurs attitrés» appropriées, mais déficiences dans les études approfondies et dans le rapport

Les analyses relatives au problème de l'adjudication répétée de mandats aux mêmes entreprises («fournisseurs attitrés») effectuées par l'administration dans le cadre du

controlling des achats (CoA) sont en principe appropriées. Ces analyses statistiques portent toutefois essentiellement sur les gros risques. L'examen subséquent des anomalies constatées est du ressort des unités administratives concernées. Il est donc effectué de manière très variable et parfois insuffisante. Les rapports de contrôle relatifs aux mandats subséquents sont en outre peu probants.

Catégorisation peu claire des mandats d'expertise, donc pratique pas uniforme et controlling restreint

Sur recommandation de la CdG-E, l'administration fédérale a introduit des sous-catégories plus détaillées dans le CoA en 2016. Le but était d'amener plus de précision dans l'enregistrement des mandats de services confiés à des prestataires extérieurs à l'administration fédérale. Cette mesure a permis de réduire considérablement le nombre, critiqué par la CdG-E, des acquisitions ne pouvant pas être classées dans une catégorie spécifique. Il reste cependant souvent difficile de faire clairement la distinction entre les différentes catégories d'acquisitions dans le cas des mandats de prestations en général et dans celui des mandats d'expertise en matière politique en particulier. En conséquence, les unités administratives n'enregistrent pas tous les mandats d'expertise selon la même logique. Les données qui s'y rapportent sont donc difficilement comparables, ce qui complique considérablement le controlling et entache sa pertinence.

Données relatives aux mandats de consultants politiques peu fiables: évolution de ces mandats pas claire

Selon les rapports relatifs au controlling, l'administration n'a pas, jusqu'ici, entrepris d'analyser spécifiquement les mandats de conseil politique, en dépit du fait que le Conseil fédéral avait envisagé de telles analyses en réponse à la recommandation de la CdG-E. La faiblesse du nombre des mandats enregistrés dans la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique indique que l'administration évite cette sous-catégorie dans une large mesure et que les chiffres disponibles ne sont donc pas fiables. Le CPA a par la suite considéré toutes les catégories d'achat pouvant inclure des mandats d'expertise en matière politique, pour finalement constater que, en procédant ainsi, certains mandats n'ayant pas grand-chose à voir avec le conseil politique pouvaient aussi être inclus, tels que des mandats de recherche. Les données disponibles ne permettent donc pas de déterminer de manière fiable si le nombre de mandats de conseil politique a diminué, comme l'avait demandé la CdG-E.

Les lacunes constatées font ressortir les faiblesses générales du Controlling des achats

Les points faibles que les analyses du CPA ont révélés dans la catégorisation des mandats d'expertise font ressortir des faiblesses générales au sein de l'administration; la première concerne l'uniformisation des instruments du CoA et la seconde, la répartition des compétences. Le secteur Controlling des achats, à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), réalise certes des analyses statistiques pertinentes dans l'ensemble en ayant recours aux instruments du CoA. Les résultats obtenus ne sont toutefois pris en compte que de manière limitée par les départements, bien que ces derniers soient responsables du CoA dans leur domaine. En leur qualité

d'unités transversales, le secteur Controlling des achats de l'OFCL ou l'Administration fédérale des finances ne disposent pas des compétences nécessaires, ce qui fait obstacle à une uniformisation de même qu'à l'efficacité du CoA.

Table des matières

Quelques points sélectionnés	2
L’essentiel en bref	3
1 Introduction	8
1.1 Objet et questions de l’évaluation	8
1.2 Méthodologie	9
1.3 Structure du rapport	10
2 Recours à des experts externes par l’administration fédérale	10
3 Paiements en décembre («fièvre de décembre»)	12
3.1 Analyse statistique adéquate, mais examens approfondis peu probants	12
3.1.1 Analyse statistique par l’OFCL et l’AFF	12
3.1.2 Examens approfondis par les départements	14
3.1.3 Conclusions des investigations	15
3.2 Pas d’informations relatives à la «fièvre de décembre» dans le cadre du CoA	15
4 Mandats subséquents («fournisseurs attitrés»)	16
4.1 Si les analyses de l’administration étaient en principe adéquates, elles n’ont porté que sur les gros risques	16
4.2 Davantage d’informations sur la situation en matière de risques, mais les rapports restent déficients	18
5 Classement dans les catégories d’acquisitions	21
5.1 Le nombre des acquisitions non classables a diminué, mais les problèmes de démarcation entre les catégories subsistent	21
5.2 Mandats de consultants politiques: difficultés dans le choix de la catégorie d’acquisitions	22
6 Évolution des mandats de consultants politiques	23
6.1 Absence d’analyse des mandats de consultants politiques par le Conseil fédéral	24
6.2 Peu de mandats d’expertise déclarés comme mandats de conseil politique, mais les données ne sont pas fiables	25
7 Mise en œuvre de la gestion des contrats	28
7.1 Harmonisation limitée du CoA	28
7.2 Compétences très limitées des organes supérieurs de contrôle	29
8 Conclusions	29
8.1 Pas de «fièvre de décembre» selon les analyses internes à l’administration, ce diagnostic n’est pourtant pas généralisable	30

8.2	Analyses statistiques des «fournisseurs attitrés» appropriées, mais déficiences dans les études approfondies et dans le rapport	30
8.3	Catégorisation peu claire des mandats d'expertise, donc pratique pas uniforme et controlling restreint	31
8.4	Données relatives aux mandats de consultants politiques peu fiables: évolution de ces mandats pas claire	31
8.5	Les lacunes constatées font ressortir les faiblesses générales du CoA	32
Liste des abréviations		33
Annexes		
1.	Approche de l'évaluation	34
2.	Sous-catégories «Services» (catégorie d'acquisitions 18)	35
3.	Volume des mandats d'experts de l'administration fédérale	37
Impressum		38

Rapport

1 Introduction

1.1 Objet et questions de l'évaluation

Se fondant sur une évaluation que le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) avait réalisée en 2006 au sujet du recours à des experts externes par l'administration fédérale¹, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) avait constaté un manque de transparence ainsi que divers dysfonctionnements dans l'adjudication et la réglementation des mandats d'expertise donnés par l'administration fédérale et avait adressé une série de recommandations au Conseil fédéral². Depuis lors, il y a eu de fréquents échanges entre la CdG-E et le Conseil fédéral au sujet des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations. Si la CdG-E a constaté différentes améliorations, elle a également souligné que différentes questions étaient restées sans réponses³.

Le 19 octobre 2018, dans le cadre de son troisième contrôle de suivi, la CdG-E a chargé le CPA de vérifier la mise en œuvre de ses recommandations au moyen d'une évaluation succincte du recours de l'administration fédérale à des experts externes⁴. La sous-commission DFJP/ChF, chargée du dossier par la CdG-E, a déterminé, lors de la discussion de l'esquisse de projet, le 28 août 2019, le choix des questions qui seraient posées. Inspirées des recommandations que la CdG-E avait adressées au Conseil fédéral lors du contrôle de suivi précédent, ces questions ont été formulées de la manière suivante:

1. Le Conseil fédéral a-t-il procédé à un examen adéquat de l'augmentation des paiements en décembre («fièvre de décembre»)?
2. Les analyses portant sur les mandats subséquents attribués au mépris de la concurrence («réseaux de fournisseurs attirés») réalisées dans le cadre du CoA sont-elles adéquates?

1 Recours à des experts externes par l'administration fédérale. Rapport du 16.6.2006 à l'attention de la CdG-E (FF **2007** 1575).

2 Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF **2007** 1561).

3 Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale», rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF **2016** 437); deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale», rapport de la CdG-E du 24.8.2016 concernant l'avis du Conseil fédéral du 17.2.2016 (FF **2016** 8109, en l'occ. 8110).

4 La première recommandation, dans laquelle la CdG-E invitait le Conseil fédéral à mieux exploiter les compétences internes au lieu de recourir à des consultants externes (rapport de la CdG-E du 24.8.2016 [FF **2016** 8109, en l'occ. 8111–8115]), n'a pas été prise en compte dans la présente évaluation succincte, car le CPA a déjà traité la question de l'internalisation des tâches dans le cadre de l'évaluation succincte «Collaborateurs externes de l'administration fédérale» dont le CPA s'est chargé sur mandat de la sous-commission DFF/DEFER de la CdG-E. Cf. Collaborateurs externes de l'administration fédérale: évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi. Rapport du CPA du 31.7.2019 à l'intention de la CdG-E (FF **2020** 2319).

3. Le classement des acquisitions, notamment des mandats de consultants politiques, dans les différentes catégories est-il clair? Quel jugement peut-on porter sur le montant et la proportion des acquisitions ne pouvant pas être catégorisées clairement?
4. Quel jugement peut-on porter sur l'évolution des mandats de consultants politiques depuis l'introduction des nouvelles catégories d'acquisitions?
5. Dans quelle mesure les analyses du CPA peuvent-elles indiquer si la gestion des contrats est mise en œuvre uniformément dans l'ensemble de l'administration fédérale?

Se fondant sur un document de travail du CPA, la sous-commission a décidé, lors de sa séance du 11 novembre 2019, de renoncer à demander qu'il soit procédé à des analyses statistiques additionnelles concernant l'augmentation des paiements en décembre dans le cadre de l'évaluation succincte.

1.2 Méthodologie

L'approche de l'évaluation est décrite à l'annexe 1. Les différentes collectes et analyses de données ayant servi à répondre aux questions posées ont été résumées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1

Analyses réalisées pour obtenir des réponses aux questions posées

N°	Question	Analyses documentaires	Vérification d'analyses internes à l'administration	Analyse statistique	Entretiens exploratoires
1	Examen des paiements faits en décembre	●	●		
2	Analyse des mandats subséquents («fournisseurs attitrés»)	●	●	○	
3	Catégorisation des achats	●		○	
4	Évolution des mandats de conseil politique	○	○	●	
5	Mise en œuvre de la gestion des contrats	●			○

Remarque: ● analyse principale; ○ analyse complémentaire

Les *analyses documentaires* ont essentiellement porté sur les rapports (set de reporting) provenant du CoA, soit pour l'ensemble de l'administration fédérale ou, lorsqu'ils existaient, pour un département ou un office spécifique. Le CPA s'est également penché sur les directives de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) relatives au CoA.

S'agissant des questions relatives à la «fièvre de décembre» et aux «fournisseurs attitrés», le CPA a en outre procédé à *l'examen des analyses internes à l'administration*

que l'administration fédérale avait réalisées en réponse aux recommandations de la CdG-E.

Pour l'*analyse statistique*, le CPA a eu recours aux données du système de gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo adm.féd.), dans lequel les commandes ou les contrats d'achat sont répertoriés par catégories (cf. chap. 2). Pour chaque commande ou contrat d'achat, les indications se trouvant dans la GCo adm.féd. comportent en effet l'unité administrative responsable, la catégorie d'acquisition, le fournisseur, le montant ainsi que la date. La qualité des informations y est cependant variable. Pour son analyse, le CPA s'est fondé sur les données les plus récentes, en remontant jusqu'en 2016, année de l'introduction des nouvelles catégories d'acquisitions (sous-catégories), qui ont permis de classer les mandats de services de manière plus détaillée qu'auparavant (cf. annexe 2).

Dans le cadre de ses recherches, le CPA a aussi conduit *deux entretiens exploratoires* avec le secteur Controlling des achats de l'OFCL.

Une version du présent rapport, à l'état de projet, a été remise au Département fédéral des finances (DFF) mi-février 2020 pour une consultation qui s'est terminée début mars 2020.

1.3 Structure du rapport

Le chapitre qui suit permet de cerner la notion de «recours à des experts externes» et d'expliquer le fonctionnement du CoA. Ensuite, chacune des questions posées est l'objet d'un chapitre distinct. Le CPA présente ses conclusions au dernier chapitre.

2 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Se fondant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E est partie d'une définition très large de la notion d'expert: elle ne la limite pas aux fournisseurs de services de conseil politique, par exemple sous la forme d'expertises, d'études scientifiques ou de mandats de consultants, mais l'étend à toutes les formes de services à haute intensité de connaissances pouvant être achetés par l'administration fédérale⁵. Cela inclut la plupart des prestations de service dans le domaine de l'informatique. N'en font pas partie les travaux de construction, les services d'entretien ou de nettoyage des bâtiments, les prestations de transport (y c. la Poste), les services de télécommunication, les services informatiques directement liés à un bien ou encore les simples mandats d'impression ou de traduction⁶.

⁵ CPA (2006), FF **2007** 1575, en l'occ. 1586); dans une notice établie à l'intention des départements et des offices, la Conférence des achats de la Confédération cite comme exemples caractéristiques de mandats d'expertise les conseils, études scientifiques, expertises et analyses ainsi que les mandats de conseil en matière de politique, cf. OFCL, notice «Le recours à des experts», édition: 31.8.2010, état: 1.5.2014.

⁶ Voir l'annexe 2 pour une vue d'ensemble des catégories de services considérés comme un recours à des experts externes, et l'annexe 3 pour le volume que cela représente.

Le recours à des experts externes par l'administration fédérale est assujéti aux dispositions de la législation sur les marchés publics relatives aux contrats de service externes⁷. Soucieux de rationaliser les acquisitions de la Confédération et de rendre le processus plus efficace et plus transparent, le Conseil fédéral a introduit un système de CoA, opérationnel depuis 2013⁸. Ce contrôle repose sur trois instruments⁹, même si seuls deux d'entre eux sont pertinents pour l'évaluation succincte¹⁰:

1. *Statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA)*: depuis 2009, la StatPA renseigne sur les sommes versées par l'administration pour acquérir des biens et des services. Elle permet donc de déterminer pour chaque unité administrative les types de biens et de services achetés, les fournisseurs de ces biens ou services ainsi que le montant des transactions. Chaque paiement est catégorisé (classification des biens et services) et porte le numéro du fournisseur.
2. *Gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo adm.féd.)*: la GCo adm.féd. est constituée d'applications informatiques servant à l'enregistrement des processus d'achat. Le système a été introduit graduellement dès 2012 et il est utilisé dans l'ensemble de l'administration fédérale depuis 2016. La GCo adm.féd. permet d'effectuer des analyses incluant tous les contrats d'achat et toutes les commandes¹¹ au niveau des offices, des départements ou pour l'ensemble de l'administration fédérale. Sont également enregistrés le type d'adjudication (y c. la procédure de gré à gré), la catégorie d'achat et le numéro du fournisseur.

Le Conseil fédéral est l'organe supérieur de CoA¹². L'OFCL, pour sa part, est responsable de l'exploitation et de la maintenance des applications informatiques nécessaires au CoA¹³. Sur la base des données récoltées, l'OFCL fournit des rapports annuels (set de reporting) destinés au Conseil fédéral et à la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin). Il y relève les anomalies constatées et détaille les mesures qu'il recommande de prendre¹⁴. Ces travaux sont coordonnés par un groupe de travail interdépartemental Controlling des achats (GTI CoA), placé sous la direction de l'OFCL¹⁵. À l'intérieur de l'office, la compétence revient au secteur Controlling des achats, qui se compose de huit personnes.

7 Ordonnance du 11.12.1995 sur les marchés publics (OMP; RS **172.056.11**) et ordonnance du 24.10.2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP; RS **172.056.15**).

8 OFCL, feuille d'information Controlling des achats, avril 2013.

9 Cf. Org-OMP et OFCL, feuille d'information Controlling des achats, avril 2013.

10 Outre la StatPA et la GCo adm.féd., il existe aussi un *monitoring de la durabilité des achats (MDA)*. Pour les projets d'achat d'une certaine importance, le MDA contient des données clés qui se rapportent à des aspects économiques, écologiques et sociaux servant à des fins d'analyse. Comme cet instrument n'est guère pertinent dans la perspective du recours à des experts, il n'est pas traité dans le cadre du présent rapport.

11 Pour des raisons liées à leur système de comptabilité interne, ce ne sont pas les contrats, mais les commandes que certaines unités administratives enregistrent dans le système de GCo adm.féd.

12 Art. 23b, al. 5, Org-OMP

13 Art. 23b, al. 7, Org-OMP

14 C'est l'Org-OMP qui sert de base légale aux rapports en matière de CoA.

15 Art. 23b, al. 3, Org-OMP

3 Paiements en décembre («fièvre de décembre»)

Synthèse: l'approche choisie par l'administration pour détecter une augmentation des anomalies de paiements en décembre était en principe appropriée. Les chiffres se rapportant aux achats ont été analysés systématiquement sous l'angle des risques et en fonction de critères clairement définis. Ces analyses étaient toutefois limitées à une année (2017) et on ne dispose que de peu d'informations sur les examens approfondis auxquels les départements ont soumis les unités administratives dans lesquelles des risques avaient été détectés. Les résultats doivent donc être considérés avec prudence.

Le présent chapitre est consacré à l'augmentation des paiements en décembre («fièvre de décembre»), qui est l'objet de la première question de l'évaluation (recommandation 2 de la CdG-E). Dans sa réponse du 17 février 2016, le Conseil fédéral s'était dit prêt à étudier plus attentivement les paiements de décembre après l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale en 2016. Il estimait en effet pouvoir déterminer, grâce aux instruments du CoA, si l'augmentation des paiements en décembre était vraiment due aux clôtures comptables de fin d'année, comme cela avait été affirmé par le passé¹⁶. Dans le cadre de la présente évaluation succincte, il s'agira d'abord d'évaluer l'adéquation des mesures que l'administration a prises depuis lors pour déterminer si la multiplication des paiements à la fin de l'année répondait à la définition de «fièvre de décembre» (ch. 3.1). Cette première partie sera suivie d'une évaluation du rapport relatif à ces analyses (ch. 3.2).

3.1 Analyse statistique adéquate, mais examens approfondis peu probants

Au moyen d'une analyse en plusieurs étapes portant sur l'année 2017, l'administration a recherché des indices d'une augmentation des paiements en décembre et a tenté de savoir si ces augmentations pouvaient, le cas échéant, être dûment justifiées. Dans un premier temps, l'OFCL et l'Administration fédérale des finances (AFF) ont entrepris une révision statistique (ch. 3.1.1). Ensuite, les départements se sont chargés de l'examen approfondi (ch. 3.1.2). Finalement, l'AFF a procédé à une appréciation globale des résultats obtenus (ch. 3.1.3). Ces recherches ont été faites une seule fois, pour l'année 2017, et n'ont jamais été répétées depuis.

3.1.1 Analyse statistique par l'OFCL et l'AFF

Sur la base des données contenues dans le compte d'État 2017 et dans le système de GCo adm.féd., l'AFF et le secteur Controlling des achats de l'OFCL ont réalisé trois

¹⁶ Conseil fédéral (2016), FF 2016 1613, en l'occ. 1617.

analyses des chiffres se rapportant aux achats pour l'année 2017 aux fins de dépister une éventuelle «fièvre de décembre»¹⁷:

- *Analyse n° 1*: sur la base des données fournies par la GCo adm.féd., tous les contrats ou commandes se rapportant au quatrième trimestre de 2017 qui étaient pertinents dans la perspective de la législation sur les marchés publics ont été examinés. L'objectif était d'identifier les unités administratives dans lesquelles les contrats d'achat s'étaient multipliés à court terme ou dans lesquelles les paiements au titre d'acquisitions étaient proportionnellement importants à la fin de l'année.
- *Analyse n° 2*: sur la base des enveloppes budgétaires et des crédits individuels de toutes les unités administratives, le montant des charges comptabilisées au quatrième trimestre 2017 a été comparé avec les charges globales pour 2017. Cela a permis d'identifier les unités administratives ayant comptabilisé plus de la moitié de leurs charges annuelles au quatrième trimestre.
- *Analyse n° 3*: elle a porté sur les soldes de crédit dans les enveloppes budgétaires et dans les crédits individuels des unités administratives. Plus les soldes étaient bas, plus le taux d'épuisement des crédits budgétés était important et plus il était probable qu'il résulte d'un effort ciblé visant à épuiser au mieux les crédits avant la fin de l'année.

Des valeurs limites ont été définies pour chacune de ces trois analyses. Le dépassement de ces limites a été considéré comme un indice de «fièvre de décembre». Les résultats de ces trois analyses avaient tous le même poids. Les unités administratives qui avaient dépassé deux des trois limites ont été soumises à un examen approfondi.

Si les valeurs limites définies n'ont pas été motivées spécifiquement par l'administration, elles répondent à une certaine logique aux yeux du CPA. La combinaison des trois analyses faites à partir de chiffres différents permet de compenser d'éventuelles déficiences ou erreurs d'interprétation. Le CPA y voit néanmoins aussi certains points faibles: une unité administrative a pu passer entre les mailles du filet si, par exemple, bien qu'ayant conclu et payé un nombre inhabituel de mandats au quatrième trimestre, elle avait toujours un solde de crédit de plus de 2 % à la fin de l'année et ses charges totales au quatrième trimestre représentaient moins de 50 % de toutes ses charges annuelles; cette unité n'aurait donc dépassé qu'une seule des trois limites. On pourrait aussi imaginer une augmentation suspecte des charges en décembre dans certains comptes (par ex. pour une section ou une division), anomalie qui se trouverait toutefois noyée dans la quantité des charges relevées pour l'ensemble de l'unité administrative, qui, de ce fait, ne présenterait aucun symptôme de «fièvre de décembre». En gros, les analyses de l'administration ont pu permettre de détecter les unités administratives qui présentaient de sérieux signes de «fièvre de décembre» en 2017. Les résultats de ces analyses étaient toutefois particulièrement peu probants au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE): comme ses unités administratives ne figurent pas séparément dans la GCo adm.féd., les analyses n'ont pu être faites que pour l'ensemble du département.

¹⁷ Fièvre de décembre: fin de l'investigation, note du DFF du 13.3.2019.

3.1.2 Examens approfondis par les départements

Sept unités administratives, issues de cinq départements différents, ont dépassé deux des trois valeurs limites statistiques et ont donc été l'objet d'un examen plus poussé:

- Office fédéral de la santé publique (Département fédéral de l'intérieur, DFI),
- Office fédéral de la police Fedpol (Département fédéral de justice et police, DFJP),
- Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS),
- Armasuisse Sciences et technologies (DDPS),
- Agroscope (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, DEFR),
- Office fédéral des transports (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC),
- Office fédéral du développement territorial (DETEC).

Les unités administratives ayant été l'objet d'un examen approfondi étaient donc peu nombreuses. L'AFF a chargé les départements concernés d'examiner de plus près les anomalies constatées au moyen des premières analyses et de les expliquer. Elle a aussi suggéré aux départements de restreindre cet examen à un petit nombre de groupes de comptes particulièrement sensibles dans la perspective du phénomène de «fièvre de décembre» (charges dans le domaine de l'informatique, frais de consultants, prestations de services, investissements)¹⁸.

Selon la documentation complète obtenue par le CPA, les départements concernés ont répondu à la majorité des questions que l'AFF leur avait posées sur la base des résultats des trois analyses de données. Dans six cas sur sept, les départements ont expliqué par écrit à l'AFF pourquoi les anomalies trouvées dans les unités administratives suspectes n'étaient pas des signes de «fièvre de décembre». Si ces explications étaient formulées de manière très générale la plupart du temps, il est vrai que les questions posées par l'AFF l'étaient également. Compte tenu des informations que lui avaient fournies les trois analyses statistiques, l'AFF aurait pu, de l'avis du CPA, formuler ses questions de manière beaucoup plus précise (par ex. s'agissant des comptes suspects).

Dans certains cas, les explications se rapportent bien au groupe de comptes qui a retenu l'attention des analystes (par ex. informatique), mais ne portent pas sur le compte spécifique (par ex. développement informatique) dans lequel les anomalies ont été constatées. Agroscope a fourni à l'AFF des tableaux entiers de contrats et de paiements censés réfuter le soupçon de «fièvre de décembre». Les commentaires qui les accompagnent n'expliquent toutefois pas les paiements concrets qui présentaient des anomalies selon les analyses statistiques; ils sont même si sommaires qu'il n'a pas été

¹⁸ Lettre de l'AFF aux départements concernés du 18.11.2018.

possible de suivre intégralement le raisonnement des auteurs. À l'exception d'Agroscope, aucune unité administrative n'a joint les contrats concernés à sa réponse à l'AFF.

Les unités administratives ont généralement expliqué les anomalies en cause par l'usage courant qui consiste à fixer l'échéance des factures à la fin de l'année. Plusieurs unités administratives ont en outre assuré à l'AFF qu'elles se procuraient uniquement des biens et des services indispensables. Les informations dont elle disposait n'ont pas permis à l'AFF de vérifier cette affirmation.

3.1.3 Conclusions des investigations

En conclusion de l'ensemble des analyses et clarifications, l'AFF estime qu'il n'y a pas trace de «fièvre de décembre» dans l'administration fédérale. Dans son appréciation finale des investigations, elle affirme ne pas avoir de raisons de mettre en doute les constatations et explications des unités administratives et des départements¹⁹.

Le CPA, lui, est un peu plus critique dans ses conclusions: bien que l'approche de l'AFF et de l'OFCL – axée sur les risques – lui paraisse en principe adéquate, il relève que les valeurs limites définies ainsi que la restriction des investigations à une seule année (2017) portent préjudice à la fiabilité des résultats et entravent leur extrapolation. Le CPA déplore non seulement que l'AFF n'ait pas assorti d'exigences plus strictes le mandat donné aux départements d'examiner de plus près les anomalies apparues dans la première analyse, mais aussi que les résultats adressés à l'AFF par les départements soient si peu détaillés et que les explications fournies ne soient donc pas intégralement vérifiables, ce qui relativise leur valeur.

3.2 Pas d'informations relatives à la «fièvre de décembre» dans le cadre du CoA

Dans les rapports relatifs au CoA, l'augmentation des paiements en décembre n'a jamais été abordée. Il n'y a que dans le rapport pour 2016 portant sur l'ensemble de l'administration fédérale (set de reporting Conseil fédéral 2016) que les chiffres mensuels des achats sont détaillés par départements/ChF pour les années 2014, 2015 et 2016. S'il saute aux yeux que les chiffres de décembre sont environ deux fois plus élevés que la moyenne mensuelle pour le reste de l'année, il se peut que ce phénomène s'explique principalement par le fait, déjà mentionné plus haut (ch. 3.1), que l'usage de fixer l'échéance des factures à la fin de l'année est très répandu. Pour le reste, les paiements de décembre ne sont pas évoqués dans les sets de reporting. Le CPA a de la peine à comprendre pourquoi, alors que l'administration s'est penchée sur le sujet dans le contexte du contrôle de suivi de la CdG en cours, les résultats des analyses et clarifications n'ont pas été intégrés dans le rapport relatif au CoA.

Comme ni les départements ni l'AFF, en sa qualité d'organe responsable, n'ont perçu des signes de «fièvre de décembre» dans les résultats des analyses de l'administration

¹⁹ Note du DFF du 13.3.2019.

pour 2017, il a été décidé de renoncer à des analyses additionnelles²⁰. Au vu des déficiences constatées notamment dans les examens approfondis réalisés par les départements, le CPA doute cependant que la réalité d'une «fièvre de décembre» puisse être exclue de manière générale.

4 Mandats subséquents («fournisseurs attitrés»)

Synthèse: les analyses statistiques auxquelles l'OFCL a procédé dans le cadre du CoA étaient en principe adéquates pour mettre au jour des anomalies dans l'adjudication de mandats. Dans une large mesure, l'examen approfondi des anomalies qui a suivi s'est toutefois limité à une demande d'explications auprès des unités administratives concernées. Il n'y a pas eu de recherches additionnelles indépendantes, même pas dans les cas où les risques étaient considérables. De plus, la procédure de rapport concernant les mandats subséquents suivie dans le cadre du CoA n'est pas probante.

Le présent chapitre est consacré aux «réseaux de fournisseurs attitrés», qui sont l'objet de la deuxième question de l'évaluation (recommandation 3 de la CdG-E). La CdG-E avait recommandé au Conseil fédéral d'examiner s'il existait un manque de concurrence lors de l'adjudication de mandats d'expertise subséquents et s'il était donc possible qu'il existe ce que l'on a appelé des «réseaux de fournisseurs attitrés». Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner cette question de manière ciblée sur la base des résultats du CoA. Le présent chapitre commence par une évaluation de la manière dont l'administration a examiné cette question (ch. 4.1), suivie d'un aperçu des résultats qu'elle a obtenus (ch. 4.2).

4.1 Si les analyses de l'administration étaient en principe adéquates, elles n'ont porté que sur les gros risques

Selon le DFF, la notion de «fournisseurs attitrés» ne répond à aucune définition précise, ni juridique, ni technique²¹. Le Conseil fédéral a donc apporté la précision suivante: «L'expression «fournisseurs attitrés» implique l'octroi de privilèges à des fournisseurs avec, en contrepartie, une certaine préférence»²². La CdG-E avait adopté une définition similaire: «Par «fournisseurs attitrés», la CdG-E entend des fournisseurs de biens ou de services qui, une fois qu'ils ont pris pied dans un office, continuent de se voir confier de nouveaux mandats (mandats subséquents) au mépris de la concurrence»²³.

²⁰ Note du DFF du 13.3.2019.

²¹ Lettre du chef du DFF à la CdG-E du 16.9.2016.

²² Deuxième contrôle de suivi élargi du rapport de la CdG-E du 13.10.2006 concernant le recours à des experts par l'administration fédérale (ampleur, concurrence et pilotage) et enquête consacrée aux récents événements liés aux marchés publics; rapport du Conseil fédéral sur l'état de la mise en œuvre des recommandations 1 à 10 et de la motion 14.3289 (14.3018) du 8.10.2014.

²³ Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 437, en l'occ. 454).

Dans le contexte du CoA, ce n'est pas de «réseaux de fournisseurs attirés» qu'il est question, mais de «risques dans l'adjudication de mandats subséquents»²⁴ ou d'«éléments frappants concernant les marchés subséquents»²⁵. Cette définition plus restrictive du problème permet des analyses sur la base des données du CoA. Lorsque des irrégularités sont constatées, les relations d'affaires doivent être examinées de plus près et, au besoin, donner lieu à des mesures appropriées²⁶.

Pour détecter ce type de risques ou d'irrégularités, l'OFCL a mis en place une procédure en deux temps, qui est appliquée chaque année dans le cadre du CoA²⁷.

Dans un premier temps, l'OFCL (secteur Controlling des achats) se sert des instruments du CoA pour identifier parmi tous les fournisseurs ayant obtenu des mandats de l'administration fédérale, ceux qui répondent à chacun des quatre critères suivants²⁸:

1. leur chiffre d'affaires cumulé sur les quatre dernières années atteint ou dépasse 150 000 francs par périmètre comptable (normalement une unité administrative);
2. ce chiffre d'affaires est réparti sur au moins trois des quatre dernières années;
3. l'une de ces trois années est la dernière des quatre;
4. pour un fournisseur donné, aucun contrat reposant sur une procédure de concours (ouverte, sélective ou sur invitation) ne figure dans la gestion des contrats en relation avec l'unité administrative concernée.

Les fournisseurs répondant à chacun de ces quatre critères sont considérés comme présentant un risque d'irrégularité en ce qui concerne l'attribution de mandats subséquents.

Dans un deuxième temps, l'unité administrative responsable doit prendre position sur chacune de ses relations d'affaires avec un fournisseur à risque. L'OFCL demande à l'unité administrative concernée d'évaluer et de décrire de manière exhaustive comment elle a fait jouer la concurrence dans la procédure d'adjudication²⁹. En d'autres termes, l'unité administrative doit expliquer pourquoi elle a confié tel mandat au fournisseur en cause sans donner à ses concurrents une chance de l'obtenir.

L'examen de l'adjudication des mandats incombe donc à l'unité administrative en cause et non à l'OFCL ou au département compétent. Sous forme de tableau, l'OFCL donne un aperçu de tous les contrats identifiés comme présentant des risques, classés par départements et par offices (périmètres comptables), en indiquant le volume du marché (total des paiements) pour une période de quatre ans. Se fondant sur les informations obtenues de l'unité administrative concernée, il indique ensuite si l'attribution

²⁴ Lettre du chef du DFF à la CdG-E du 16.9.2016.

²⁵ DFF, Controlling des achats, sets de reporting pour les années 2016 à 2018, administration fédérale.

²⁶ Rapport du Conseil fédéral sur l'état de la mise en œuvre des recommandations 1 à 10 et de la motion 14.3289 (14.3018) du 8.10.2014.

²⁷ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 16.9.2016.

²⁸ DFF, Controlling des achats, sets de reporting pour les années 2016 à 2018, administration fédérale.

²⁹ Lettre du chef du DFF à la CdG-E du 16.9.2016.

du mandat aurait été possible en situation de concurrence et s'il entend maintenir la relation d'affaires. Enfin, il indique aussi les motifs avancés par l'unité administrative en question.

Le CPA estime que les analyses statistiques (première étape de la procédure) de l'OFCL sont en principe solides. Le secteur Controlling des achats réalise ces analyses systématiquement chaque année. De plus, la notion de «fournisseurs attirés» a été précisée de manière suffisante pour être l'objet d'investigations pertinentes sur la base des données disponibles. En exigeant qu'un fournisseur remplisse la totalité des quatre critères pour que ses mandats soient considérés comme suspects, l'OFCL ne parvient toutefois à détecter que les risques les plus importants. Compte tenu des ressources dont il dispose pour le CoA et de ses compétences restreintes en matière de controlling, ce choix peut cependant paraître justifié.

De l'avis du CPA, il est par contre inadéquat que l'examen approfondi des anomalies constatées se limite pour l'essentiel à une quête d'explications auprès des unités administratives concernées. De sérieuses déficiences ont en effet été constatées au second niveau d'investigation – celui qui devrait consister en un examen circonstancié des anomalies. Il est ainsi très difficile de déterminer si les explications fournies par les unités administratives constituent une justification suffisante. S'il ressort du tableau de l'OFCL que le secteur Controlling des achats a insisté ponctuellement auprès de certaines unités administratives pour obtenir des informations complémentaires durant la période de 2014 à 2017, le fait est que les explications fournies sont généralement très hétérogènes. Certaines unités avancent toujours la même raison. D'autres renvoient à leurs propres listes rédigées en interne. L'une des justifications les plus fréquentes consiste à affirmer que l'anomalie constatée se rapporte à des mandats indépendants les uns des autres ou qu'il s'agit de différents projets réalisés avec le même fournisseur. D'autres insistent sur le fait que le fournisseur en question répond particulièrement bien aux besoins de l'office ou font valoir des spécificités techniques. Il arrive aussi qu'aucune explication ne soit donnée. De l'avis du CPA, l'absence de vérifications circonstanciées fondées sur les pièces comptables pertinentes constitue une lacune majeure, surtout lorsque les risques en cause sont substantiels.

4.2 Davantage d'informations sur la situation en matière de risques, mais les rapports restent déficients

Depuis l'exercice 2016, le DFF présente les résultats des analyses internes visant à détecter les risques et les irrégularités potentielles liés aux mandats subséquents dans le cadre du CoA sous la forme de synthèses pour l'ensemble de l'administration fédérale. Ces synthèses (sets de reporting) font état des critères selon lesquels les anomalies sont identifiées ainsi que, pour les quatre années précédentes, de la proportion des acquisitions présentant des anomalies en pour cent du volume de tous les services achetés. Dans les sets de reporting pour les années 2017 et 2018, les anomalies relevées sont en outre classées dans quatre rubriques distinctes:

- pas d'appréciation de la relation commerciale future, justification obtenue;
- la relation commerciale est poursuivie, justification obtenue;

- la relation commerciale est ou sera terminée;
- la relation commerciale est ou sera mise au concours.

Selon cette analyse, quelque 89 % des paiements correspondant à tous les mandats de services attribués durant la période de 2014 à 2017 ne présentent aucun élément frappant. Par comparaison avec la période d'analyse de 2013 à 2016, cette proportion est restée pratiquement inchangée³⁰. Lorsqu'une anomalie est constatée, la relation commerciale est le plus souvent poursuivie après qu'une explication de la situation a été donnée par l'unité administrative responsable. Selon les rapports, il n'y a plus eu de cas dans lequel aucune clarification n'a été apportée depuis la période d'analyse de 2014 à 2017. Ils ne contiennent par contre pas de précisions sur le type d'explication fournie ni sur la plausibilité ou la légitimité de ces explications. Comme les critères établis pour dépister les anomalies génèrent déjà une focalisation sur les gros risques, cette absence de spécification des anomalies n'est pas satisfaisante.

En outre, la représentation graphique des résultats peut être trompeuse: les différentes rubriques sur lesquelles sont ventilées les quatre catégories d'anomalies apparaissent petites par rapport à la totalité des mandats. Une focalisation sur les anomalies fait toutefois ressortir qu'à peu près deux tiers des paiements relatifs à des acquisitions problématiques an (totalisant quelque 239 millions de francs sur la période de 2014 à 2017) sont classés dans la rubrique «la relation commerciale est poursuivie, justification obtenue». Cette proportion est remarquable puisqu'il s'agit là de cas dans lesquels il n'est pas possible, sans avoir connaissance du motif exact invoqué, d'exclure catégoriquement qu'il s'agisse de «fournisseurs attirés». Il ressort du tableau 2 que ces cas ne sont pas isolés, mais que l'on en a parfois dénombré plus d'une centaine par département sur une période de quatre ans.

Tableau 2

Relations commerciales identifiées comme comportant des anomalies

Période d'analyse	A+T ¹	DFAE	DFI	DFP	DFJP	DETEC	DDPS	DEFR	Total
2012–2015	16	34	107	89	50	238	95	69	698
2013–2016	8	22	79	55	32	187	69	30	482
2014–2017	12	17	69	45	24	149	67	54	439

¹ Autorités et tribunaux

Source: OFCL, secteur Controlling des achats, données internes relatives aux anomalies relevées dans les mandats subséquents, 2012–2017.

La DélFin a regretté que les informations fournies sur les mandats subséquents soient extrêmement ténues³¹. Par la suite, dès la publication du set de reporting 2018, les informations concernant le volume des paiements présentant des anomalies, détaillé par départements, en chiffres absolus et en pour cent, ont été intégrées dans l'annexe. Là encore, les anomalies ne sont toutefois pas précisées et les chiffres les concernant

³⁰ DFP, set de reporting 2018, administration fédérale, p. 18.

³¹ Lettre de la DélFin au Conseil fédéral du 12.12.2017.

ne sont plus analysés ou commentés dans le rapport. Le message véhiculé par ces tableaux consiste là aussi à reconnaître que des anomalies existent (elles ont affecté environ 12 % du volume des paiements entre 2014 et 2017), mais qu'elles ne sont pas problématiques dans la mesure où soit elles ont pu être expliquées, soit la relation commerciale a été terminée de toute manière, soit le marché public en cause sera désormais mis au concours.

Selon l'art. 21 de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)³², les départements sont responsables du CoA dans leur domaine. Ceux-ci ne font cependant établir des sets de reporting que de manière très sélective. Pour la période étudiée, de 2016 à 2018, il n'existe en effet des sets de reporting complets que pour le DFAE, le DFF et le DFJP. Le DFI (2018) et le DDPS (2016) n'en ont que pour certaines années, alors que le DETEC et le DEFR y ont complètement renoncé jusqu'ici, bien que le DETEC compte un nombre particulièrement élevé de relations commerciales présentant des anomalies. Alors que le DFAE et l'ensemble de ses unités administratives constituent un seul et même périmètre comptable, ce qui rend impossible toute analyse par unité, dans les autres départements, les unités administratives ont été en général définies comme autant de périmètres comptables distincts. Ces départements auraient donc la possibilité d'établir des rapports de contrôle pour chacune de leurs unités administratives. Comme cela a été mentionné plus haut, ils ne le font toutefois que très sporadiquement.

Le DFJP est le seul département qui, dans le set de reporting spécifique au département, fournisse pour les années 2017 et 2018 des informations concrètes et des explications relatives à un mandat subséquent spécifique qui, en dépit de son volume important (entre 30 et 44 millions de francs), a été adjugé sans être mis au concours³³. Dans l'annexe de son set de reporting 2016, le DDPS renvoie à des documents complémentaires. Les autres départements – du moins ceux qui ont pris la peine de rédiger un rapport – se sont contentés de donner une brève description des analyses réalisées et des résultats obtenus, sans toutefois les commenter.

Relevons encore qu'il n'existe dans les sets de reporting des départements (et donc dans la totalité des rapports de CoA) aucune information complémentaire relative aux anomalies pouvant exister à ce niveau puisque les instruments de CoA permettraient d'obtenir ces informations (cf. ch. 4.1). Au niveau des offices fédéraux, on constate donc toujours une absence d'informations systématiques concernant les mandats subséquents.

³² Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

³³ DFJP, set de reporting CoA 2017–2018, ch. 3.5.3.

5 Classement dans les catégories d'acquisitions

Synthèse: afin d'affiner le classement des mandats de services, l'administration a, en 2016, ajouté des sous-catégories à la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions. Depuis, la proportion des mandats d'acquisition non classables a fortement diminué. Le CPA considère cependant que la distinction entre les sous-catégories n'est pas toujours claire, notamment lorsqu'il s'agit du classement des mandats de consultants politiques. Les directives en matière de CoA et les explications qu'elles fournissent sur les différentes sous-catégories sont, au mieux, sources de clarifications ponctuelles.

Le présent chapitre est consacré à l'objet de la troisième question de l'évaluation, à savoir le classement des mandats de services dans les différentes catégories d'acquisitions en général (recommandation 5 de la CdG-E; ch. 5.1) et la catégorisation des mandats de consultants politiques en particulier (recommandation 4, pt 2, de la CdG-E; ch. 5.2).

5.1 Le nombre des acquisitions non classables a diminué, mais les problèmes de démarcation entre les catégories subsistent

Le classement correct des mandats de services dans les catégories d'acquisitions du système de comptabilité financière relève de la responsabilité des unités administratives (services demandeurs)³⁴. L'annexe 1 des directives concernant le CoA³⁵ contient une liste d'objets destinés à faciliter le classement des mandats dans les sous-catégories. La liste est complétée occasionnellement par des remarques destinées à répondre aux questions de démarcation potentielles. La CdG-E avait dénoncé le nombre élevé des acquisitions déclarées non classables. Selon le rapport relatif au CoA, l'introduction de sous-catégories supplémentaires est la raison numéro un du net recul de ce nombre ainsi que de la diminution du volume des paiements correspondants, qui, depuis lors, n'a plus dépassé 1 % du volume total des services acquis.

Le CPA, pour sa part, est d'avis que les différentes sous-catégories de la catégorie d'acquisitions «Services» (catégorie d'acquisitions 18; cf. annexe 2) sont peu distinctives. Selon lui, il n'est par exemple pas aisé de savoir clairement pour quel type de mandats la rubrique «Services de conseil généraux dans le domaine de compétence d'un office» (sous-catégorie 18.1) a été prévue. En particulier, l'exemple de la réalisation d'un projet qui figure dans les remarques est un élément qui peut porter à confusion. Si certaines sous-catégories (les projets informatiques, les projets d'aide et les projets d'organisation ainsi que les projets dans le domaine de la coopération internationale) sont explicitement exclues, le fait est que d'autres sous-catégories ne le sont pas même si elles concernent aussi souvent, dans la pratique, des projets (les mandats de recherche, le travail d'information ou le conseil dans le domaine politique). Quant à savoir en quoi le conseil juridique, aussi nommé dans la catégorie des services de

³⁴ Directives du 1.4.2016 concernant le CoA.

³⁵ Directives du 1.4.2016 concernant le CoA, annexe 1.

conseil généraux, se distingue d'un avis de droit (sous-catégorie 18.10, Expertises et avis de droit), la chose n'est pas claire non plus.

Dans l'annexe jointe aux directives se trouvent aussi des objets se rapportant à une acquisition ou à un fournisseur spécifique. Dans les explications relatives aux sous-catégories sont ainsi mentionnés la banque de données sur le trafic des animaux, à la sous-catégorie 18.2 (Services informatiques), ou les noms de certaines entreprises, à la sous-catégorie 18.12 (Services divers de l'administration publique). De l'avis du CPA, ces précisions sont inappropriées, car les directives sont censées représenter une aide générale destinée à tous les utilisateurs.

5.2 Mandats de consultants politiques: difficultés dans le choix de la catégorie d'acquisitions

Comme la CdG-E l'avait recommandé, des sous-catégories spéciales ont été créées au début de l'année 2016 pour les services, les expertises et la recherche sur mandat se rapportant à des questions politiques³⁶. La classification se révèle particulièrement difficile dans le cas des mandats de consultants politiques (sous-catégorie 18.8). Selon les explications figurant dans les directives, cette sous-catégorie a pour objets le conseil dans divers domaines politiques ainsi que les expertises politiques. Cela comprend les informations de base sur la définition et la mise en œuvre d'une politique donnée (modalités de mise en œuvre, évaluations, instructions, collecte de données) ainsi que les prestations externes destinées à soutenir la mise en œuvre opérationnelle d'une politique donnée³⁷. Par comparaison avec la réponse du Conseil fédéral à la CdG-E du 17 février 2016³⁸, la définition de la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique n'a changé qu'en un seul point: les projets de recherche des offices n'en font plus partie et ont maintenant passé dans la sous-catégorie Recherche/recherche sur mandat (18.9).

D'une manière générale, ce que la notion de «consultant politique» recouvre très exactement n'apparaît pas toujours très clairement. Cette incertitude caractérise notamment la sous-catégorie Recherche/recherche sur mandat (18.9): les prestations externes acquises par l'administration pour la définition et la mise en œuvre de mesures ou d'instruments politiques adéquats sur la base de recherches scientifiques (comme partie de la recherche des offices, sous-catégorie 18.9) ne peuvent, par exemple, pas être différenciées clairement des informations de base en vue de l'aménagement et de la mise en œuvre d'une politique, pour reprendre la définition figurant dans les directives pour la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique (18.8). De même, l'examen de l'adéquation de l'action étatique (qui entre également dans la catégorie de la recherche des offices) peut aussi être compris comme une évaluation, qui serait alors classée dans la catégorie du conseil dans le domaine politique.

La situation est semblable dans la sous-catégorie des expertises et avis de droit (18.10): selon les directives, elle inclut les expertises, les avis de droit, les études, y

³⁶ Conseil fédéral (2016), FF **2016** 1613, en l'occ. 1618.

³⁷ Directives du 1.4.2016 concernant le CoA, annexe 1.

³⁸ Conseil fédéral (2016), FF **2016** 1613, en l'occ. 1619.

compris les études de faisabilité, ainsi que l'évaluation de projets dans le domaine de compétence d'un office. Les modalités de mise en œuvre, les instructions et les collectes de données (classées dans la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique, selon les directives) peuvent aussi reposer sur des expertises externes (sous-catégorie 18.10). Quant à savoir en quoi l'évaluation de projets dans le domaine de compétence d'un office (également sous-catégorie 18.10) se distingue des évaluations politiques (et donc des expertises politiques selon la sous-catégorie 18.8), les directives restent là aussi muettes.

Les problèmes de démarcation dans le classement des mandats de conseil dans le domaine politique s'étendent à d'autres catégories, comme celle des Services divers de l'administration publique (sous-catégorie 18.12). Certains objets classés dans cette catégorie – notamment les collectes de données à des fins statistiques, les observations et analyses des médias ou les analyses de marché – pourraient en effet tout aussi bien être perçus comme des informations de base en vue de l'aménagement et de la mise en œuvre d'une politique, ce qui, selon les directives, équivaldrait à une activité de conseil dans le domaine politique.

Il apparaît dès lors clairement que les indications contenues dans les directives sont insuffisantes pour éliminer toute équivoque dans la catégorisation des mandats de services externes en général et des mandats de consultants politiques en particulier. Cet état de fait est implicitement reconnu dans l'introduction de l'annexe aux directives, dans laquelle figurent toutes les précisions destinées à clarifier la catégorisation des mandats. Il y est en effet recommandé de classer les contrats de service en fonction de l'élément essentiel de l'acquisition et de respecter les principes énoncés. Il y est ainsi suggéré de distinguer les différents postes d'un contrat ou d'une commande et de classer l'acquisition en fonction de la composante dont la valeur est la plus élevée³⁹. Ce conseil n'est toutefois utile que dans les cas où une acquisition comprend des objets relevant de catégories différentes (par ex. développement d'une application informatique, y compris la formation du personnel). Dans le cas des acquisitions, qu'il s'agisse d'un contrat ou d'une commande, portant sur un seul et même objet, ce conseil n'est d'aucune aide lorsqu'il s'agit de déterminer la sous-catégorie qui convient puisque, comme cela a été démontré plus haut, les sous-catégories qui entrent en ligne de compte ne sont pas toujours définies clairement, ce qui permet certains recouvrements et laisse subsister des zones d'ombre. Lors de la consultation sur le projet du présent rapport, le DFF a indiqué au CPA que la question de la distinction entre les différentes catégories d'acquisitions était actuellement étudiée par un groupe interdépartemental⁴⁰.

6 Évolution des mandats de consultants politiques

Synthèse: les mandats d'expertise classés dans la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique sont très peu nombreux et portent sur un volume de paiement extrêmement faible. Cela laisse supposer que les unités administratives, face aux difficultés

³⁹ Directives du 1.4.2016 concernant le CoA, annexe 1, p. 1.

⁴⁰ Réponse adressée par le DFF au CPA le 27.2.2020 dans le cadre de la consultation de l'administration.

de démarcation entre les sous-catégories, ont plutôt tendance à classer ces mandats d'expertise dans une autre sous-catégorie que celle du conseil dans le domaine politique. Comme les chiffres disponibles sont donc peu fiables, il n'est pas possible de déterminer avec précision si les mandats de consultants politiques adjugés par l'administration ont diminué, comme l'avait demandé la CdG-E.

Le présent chapitre porte sur l'évolution des mandats de consultants politiques, qui est l'objet de la quatrième question de l'évaluation (recommandation 4, pt 4, de la CdG-E). Dans sa recommandation, la CdG-E avait demandé au Conseil fédéral de veiller à ce que la somme des dépenses consenties pour la rémunération de consultants politiques externes «se stabilise à un niveau modeste à moyen terme»⁴¹. Dans sa réponse du 17 février 2016, le Conseil fédéral avait alors annoncé que, pour 2017, «on pourra analyser en détail les acquisitions en matière de mandats politiques [sic]». Il avait souhaité que l'on attende ces résultats, que l'on «renonce dans l'immédiat à des réglementations dirigistes» et que l'on «ne définisse pas prématurément de plafond des dépenses globales»⁴².

En complément des critères de catégorisation des mandats de consultants politiques (voir ch. 5.2), le CPA a aussi examiné l'évolution de ces mandats. Il a donc commencé par évaluer les rapports existant dans le cadre du CoA (ch. 6.1), avant de chercher à analyser l'évolution des mandats de consultants politiques – ce qui s'est cependant avéré impossible sur la base des données disponibles (ch. 6.2).

6.1 Absence d'analyse des mandats de consultants politiques par le Conseil fédéral

Dans l'annexe du set de reporting CoA pour l'année 2016, la quantité des mandats de la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique (sous-catégorie 18.8) a été détaillée pour la première fois⁴³. Selon ces chiffres, tant le nombre que le volume de ces mandats sont extrêmement faibles. Pour cette première année ayant fait l'objet d'un rapport, il n'y a même eu aucun mandat de ce type au DFJP, au DDPS au DFF et au DEFR. Dans les sets de reporting pour les années 2017 et 2018, la sous-catégorie d'acquisitions Conseil dans le domaine politique est simplement mentionnée, sans être l'objet d'explications ou d'analyses. Ce n'est que dans les tableaux figurant dans l'annexe que l'on trouve les chiffres relatifs à cette sous-catégorie, qui y sont détaillés au même titre que ceux de toutes les autres sous-catégories. Les paiements effectués pour des mandats de conseil dans le domaine politique n'y sont pas l'objet d'une attention particulière. Il ne saurait donc être question d'une analyse détaillée des acquisitions relatives aux mandats de consultants politiques externes telle que le Conseil fédéral l'avait annoncée dans sa réponse à la CdG-E.

⁴¹ CdG-E (2016), FF **2016** 8109, en l'occ. 8113.

⁴² Conseil fédéral (2016), FF **2016** 1613, en l'occ. 1619.

⁴³ DFF, set de reporting CoA pour l'année 2016, administration fédérale, p. 31.

6.2 Peu de mandats d'expertise déclarés comme mandats de conseil politique, mais les données ne sont pas fiables

Sur la base des données figurant dans le GCo adm.féd., le CPA a procédé à une étude statistique des mandats d'expertise classés dans la sous-catégorie d'acquisitions 18.8 (Conseil dans le domaine politique). Il en est ressorti – ce résultat est valable pour tous les départements – que le nombre des services que l'administration classe dans cette sous-catégorie d'acquisitions représente tout au plus une infime partie de tous les services acquis au cours d'une année (Tableau 3). Durant toute la période de 2016 à 2019, le DFF et le DDPS n'ont ainsi classé aucun contrat ni aucune commande (et donc aucun paiement) dans cette sous-catégorie. Autre fait frappant: aucun département, à l'exception du DETEC, n'a classé un nouveau contrat ou une nouvelle commande, ou encore un nouveau paiement, dans cette sous-catégorie en 2019 (état au 13.12.2019). Tout tend donc à indiquer que l'administration évite très largement la sous-catégorie d'acquisition 18.8 (Conseil dans le domaine politique) lors de la catégorisation de mandats confiés à des experts externes.

Tableau 3

Mandats d'expertise classés dans la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique (volume des contrats ou des commandes en milliers de francs)

	ChF	DFAE	DFI	DFF	DFJP	DETEC	DDPS	DEFR	Total
2016	1 977 (4)	1 611 (39)	238 (1)	0 (0)	15 (1)	2 029 (34)	0 (0)	280 (1)	6 150 (80)
2017	0 (0)	1 223 (37)	892 (7)	0 (0)	30 (1)	6 106 (38)	0 (0)	320 (6)	8 571 (89)
2018	56 (1)	954 (29)	327 (6)	0 (0)	48 (1)	1 526 (36)	0 (0)	67 (1)	2 978 (62)
2019	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 260 (16)	0 (0)	0 (0)	1 260 (16)
Total	2 033 (5)	3 788 (105)	1 457 (14)	0 (0)	93 (3)	10 921 (124)	0 (0)	668 (8)	18 960 (259)
en % des MS	4,43 % (2,22 %)	0,58 % (1,98 %)	0,35 % (0,33 %)	0,00 % (0,00 %)	0,03 % (0,22 %)	1,96 % (2,05 %)	0,00 % (0,00 %)	0,11 % (0,24 %)	0,45 % (0,86 %)

Légende: volume des contrats ou des commandes (paiements déjà effectués ou engagés) dans la sous-catégorie d'acquisitions 18.8 (Conseil dans le domaine politique) en milliers de francs (arrondis). Entre parenthèses: nombre de contrats ou de commandes enregistrés. En % des MS = part du Conseil dans le domaine politique sur tous les mandats de services, en %.

Source: OFCL, secteur Controlling des achats, données GCo (analyse: CPA).

Compte tenu du fait que les mandats de consultants politiques ne sont souvent pas clairement attribuables à une sous-catégorie spécifique (ch. 5.2), l'évaluation de l'évolution de ces mandats doit être faite sur la base de plusieurs sous-catégories. Le CPA a donc choisi d'évaluer statistiquement l'évolution globale des mandats figurant dans les sous-catégories dans lesquelles les mandats de consultants politiques ont le plus de chances d'avoir été classés selon les directives en vigueur:

- Conseil dans le domaine politique (sous-catégorie 18.8),
- Recherche/recherche sur mandat (sous-catégorie 18.9),
- Expertises et avis de droit (sous-catégorie 18.10).

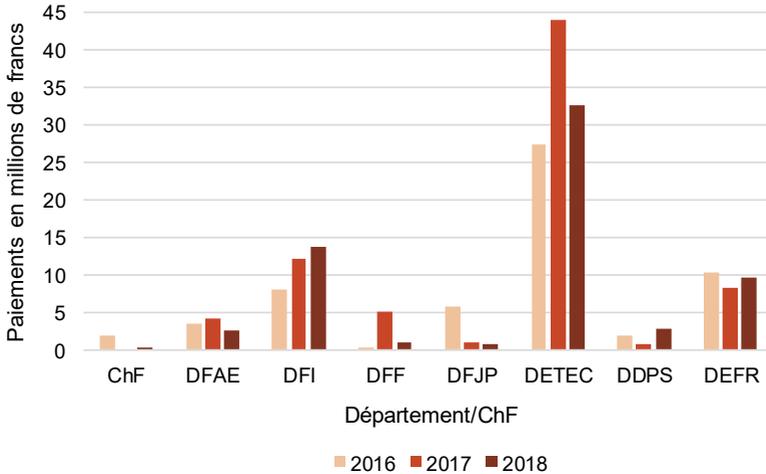
L'analyse combinée de ces trois sous-catégories donne des résultats très différents de ceux qui sont ressortis de l'analyse ayant porté exclusivement sur la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique. Le nombre des mandats d'expertise attribués à ces trois sous-catégories durant la période de 2016 à 2018⁴⁴ est d'à peu près 800 par année. Le volume annuel des commandes ou des contrats correspondants se situe entre 59 et 76 millions de francs. Cela représente environ 5 à 6 % du volume global de tous les mandats de services attribués par l'administration fédérale chaque année. Dans l'ensemble, ces chiffres ne révèlent pas de tendance nette, ni à une augmentation ni à une réduction du volume des contrats ou des commandes dans ces trois sous-catégories. Rien, dans ces chiffres, ne permet donc de conclure que le volume total des mandats en question pourrait être en recul et avoir tendance à se stabiliser à bas niveau à moyen terme, comme l'avait demandé la CdG-E.

Dans les trois sous-catégories, c'est le DETEC qui a adjudgé le plus grand nombre et le plus gros volume de mandats (Figure 1). Durant la période de 2016 à 2018, il est en effet responsable de la moitié, à peu près, de tous les mandats d'expertise attribués par l'administration fédérale dans les sous-catégories Conseil dans le domaine politique (18.8.), Recherche/recherche sur mandat (18.9) et Expertises et avis de droit (18.10). Viennent ensuite le DFI et le DEFR, dont les volumes cumulés de contrats et de commandes ne représentent toutefois qu'une proportion comprise entre un quart et un tiers du volume adjudgé par le DETEC. Le nombre de mandats de ce type attribués par les autres départements et la ChF est faible et leur volume, peu important.

⁴⁴ Comme les données pour l'année 2019 n'étaient pas encore au complet (date du dernier relevé: 13.12.2019) et comme le secteur Controlling des achats de l'OFCL n'avait pas encore fini de réviser les données, l'analyse a été restreinte à la période du 1.1.2016 au 31.12.2018.

Figure 1

Volume total des mandats dans les sous-catégories potentiellement pertinentes pour le domaine politique



Légende: volume des contrats ou des commandes par année et par département dans les sous-catégories Conseil dans le domaine politique (18.8), Recherche/recherche sur mandat (18.9) et Expertises et avis de droit (18.10).

Source: OFCL, secteur Controlling des achats, données GCo (analyse: CPA).

Au sein du DETEC, du DFI et du DEFR, les unités administratives qui sont responsables de la majorité des mandats enregistrés pour le compte de leur département sont en nombre relativement restreint. Fait marquant: ce sont principalement des mandats de recherche dans la sous-catégorie 18.9 (Recherche/recherche sur mandat) qui ont été adjugés par les offices fédéraux de l'environnement (OFEV), de l'énergie (OFEN) et de la santé publique (OFSP) qui constituent la plus grande partie du volume de ces mandats. Comme cela a été démontré plus haut (ch. 5.2), la limite entre cette sous-catégorie et celle du Conseil dans le domaine politique (18.8) peut être floue. Il importe cependant aussi de relever que la recherche représente une part importante de la mission de ces trois offices fédéraux. Or, les projets de recherche relevant du domaine d'activité spécifique d'un office ne peuvent pas être assimilés de manière générale aux mandats de consultants politiques. Il en va de même des expertises et des avis de droit (sous-catégorie 18.10) commandés occasionnellement par différentes unités administratives.

Dans l'ensemble, l'examen montre donc que les mandats d'expertise enregistrés dans la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique sont peu nombreux et ne représentent pas un gros volume, mais que la fiabilité des chiffres étudiés est compromise en raison de la latitude existant dans la catégorisation des mandats. Néanmoins, les

différentes sous-catégories susceptibles de contenir des mandats d'expertise politique ne peuvent pas non plus être considérées globalement, comme le montrent les exemples présentés plus haut, car cela revient à assimiler des mandats d'expertise de types très différents et n'augmente donc pas la précision de l'analyse de la typologie des mandats.

7 Mise en œuvre de la gestion des contrats

Synthèse: les déficiences du système d'enregistrement des mandats d'expertise mises au jour par les analyses du CPA font ressortir les difficultés générales rencontrées dans la mise en place d'un CoA uniformément applicable à toutes les unités de l'administration fédérale. Les compétences dans le domaine du CoA sont limitées, les ressources disponibles, strictement restreintes.

Ce dernier chapitre, consacré à la présentation des résultats, répond à la cinquième question de l'évaluation (recommandation 6 de la CdG-E). La CdG-E avait demandé au Conseil fédéral d'harmoniser les règles et la pratique de la gestion des contrats à l'échelle de la Confédération. Dans ses études et analyses, le CPA a cherché à savoir si la gestion des contrats s'était améliorée depuis lors.

Le résumé des indices relevés (ch. 7.1) est suivi d'une évaluation de la répartition des compétences dans le cadre du CoA (ch. 7.2).

7.1 Harmonisation limitée du CoA

Les bases légales nécessaires à l'introduction d'un système de gestion des contrats s'appliquant à l'ensemble de l'administration fédérale ont été créées avec la révision de l'Org-OMP, entrée en vigueur au début de 2016⁴⁵. Les procédures d'acquisition ont alors été harmonisées à l'échelle de l'administration fédérale⁴⁶. En avril 2016, l'OFCL, compétent en la matière, a en outre émis des directives coordonnées relatives au «controlling des achats» et à l'«harmonisation des procédures d'acquisition»⁴⁷. Ces mesures ont permis de faire un pas en avant dans l'uniformisation des procédures d'acquisition et, plus généralement, dans l'amélioration de la gestion des contrats.

Le CPA n'a pas pu, dans le cadre de la présente évaluation succincte, analyser la mise en œuvre de ces directives de manière systématique. Elle aurait, pour cela, eu besoin de données recueillies auprès des unités administratives elles-mêmes, ce qui n'était pas possible dans le cadre restreint de l'évaluation succincte. Les analyses réalisées par le CPA montrent cependant que la pratique en matière d'enregistrement des mandats d'expertise est encore loin d'être uniforme, puisqu'elles ont révélé des différences substantielles non seulement entre les départements, mais à l'intérieur même des unités administratives. Ces différences s'expliquent, d'une part, par des difficultés générales de classement des mandats de services dans les diverses catégories d'acquisitions

⁴⁵ Conseil fédéral (2016), FF 2016 1613, en l'occ. 1623.

⁴⁶ Art. 4 Org-OMP en relation avec l'annexe 4.

⁴⁷ Lettre du DFF à la CdG-E du 16.9.2016, annexes 2 et 3.

(ch. 5.1) et, d'autre part, par les difficultés très spécifiques de catégorisation des mandats de consultants politiques (ch. 5.2). Les unités administratives bénéficient en effet d'une très grande liberté dans ce domaine, d'où la difficulté de mettre en place un CoA fiable, particulièrement pour les mandats de consultants politiques (chap. 6). Pour y remédier, il faudrait des directives plus claires et plus contraignantes, dans le domaine de la gestion des contrats en premier lieu, mais aussi en ce qui concerne la mise en œuvre des directives dans les unités administratives.

7.2 Compétences très limitées des organes supérieurs de contrôle

Les contrôles du CPA qui ont porté sur les analyses internes à l'administration réalisées au sujet de la «fièvre de décembre» (chap. 3) et des «fournisseurs attitrés» (chap. 4) ont révélé que le secteur Controlling des achats de l'OFCL procédait à des analyses globalement adéquates dans le cadre du CoA, mais que les résultats statistiques qui en découlaient ne donnaient souvent pas lieu à des analyses plus approfondies. Celles-ci sont, dans une très large mesure, du ressort des unités administratives elles-mêmes ou incombent aux départements. Le secteur Controlling des achats de l'OFCL ou l'AFF, en sa qualité d'unité transversale, ne disposent pas des compétences de contrôle nécessaires, ce qui fait obstacle à une harmonisation de la gestion des contrats de même qu'à l'efficacité du CoA.

Dans un audit transversal achevé en 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'état et l'évolution de la gestion des contrats et du CoA dans l'administration fédérale⁴⁸. Le CDF y déplore de manière répétée le fait que les améliorations nécessaires dans la gestion des contrats ont été retardées par la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics et le projet de modernisation des systèmes informatiques de la Confédération (SUPERB 23)⁴⁹.

8 Conclusions

Dans l'ensemble, le CPA estime que la réglementation et la transparence des mandats d'expertise ont été améliorées de divers points de vue en réponse aux recommandations que la CdG-E avait formulées au terme de son dernier contrôle de suivi. De nouvelles sous-catégories ont ainsi été introduites pour la classification des mandats de services, ce qui a permis d'obtenir une réduction du nombre des mandats non classables. Ces sous-catégories ne se distinguent toutefois pas toujours clairement les unes des autres, notamment lorsqu'il s'agit de classer les mandats se rapportant à des questions politiques. Si les analyses statistiques que l'administration réalise dans le cadre du CoA sont adéquates dans l'ensemble, néanmoins, certaines lacunes ont été mises au jour concernant les examens approfondis. Les rapports de contrôle sont en

⁴⁸ CDF, Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats, Office fédéral des constructions et de la logistique, rapport du 9.5.2019, www.efk.admin.ch > Publications > Achats publics.

⁴⁹ www.isb.admin.ch > Thèmes > Projets et programmes > Programme SUPERB

autre peu probants. Les principaux résultats sont repris un à un dans les paragraphes suivants.

8.1 Pas de «fièvre de décembre» selon les analyses internes à l'administration, ce diagnostic n'est pourtant pas généralisable

On qualifie de «fièvre de décembre» le phénomène consistant, pour l'administration fédérale, à forcer le lancement de mandats juste avant la clôture de l'exercice comptable afin d'épuiser les budgets. Pour cerner ce phénomène, l'AFF et l'OFCL ont procédé à des analyses dans l'ensemble de l'administration. Ces analyses étaient globalement adéquates. Elles ont en effet étudié systématiquement les données du CoA et ont analysé les enveloppes budgétaires ainsi que les crédits spécifiques des unités administratives contrôlées. Ces analyses ne portent toutefois que sur une année (2017) – elles n'ont pas été renouvelées les années suivantes. De plus, le nombre d'unités administratives ayant été l'objet d'études circonstanciées sur la base de certains critères est faible. Les résultats ne peuvent donc pas être extrapolés sans réserve. En outre, les informations relatives aux analyses approfondies réalisées dans les unités administratives qui présentaient des risques anormalement élevés de mandats de services à la fin de l'année sont le plus souvent très superficielles. Il est donc légitime de se demander si les départements compétents et, en fin de compte, le AFF, responsable de la question, ont pu évaluer adéquatement les risques sur la base de ces informations.

En conséquence, le CPA estime que les études et analyses de l'administration ne permettent pas d'exclure la possibilité d'une «fièvre de décembre» dans l'une ou l'autre unité administrative, même si l'administration affirme le contraire.

8.2 Analyses statistiques des «fournisseurs attirés» appropriées, mais déficiences dans les études approfondies et dans le rapport

Les analyses de l'administration relatives au problème de l'adjudication répétée de mandats aux mêmes entreprises («fournisseurs attirés») sont en principe adéquates. Elles sont réalisées systématiquement, sur la base de données variées, dans le cadre du CoA effectué par le secteur Controlling des achats de l'OFCL. En raison des critères définis, ces analyses sont focalisées sur les gros risques. Comme c'est le cas pour la «fièvre de décembre», il apparaît que les unités administratives effectuent ces études de manière très variable et que les résultats ainsi que les commentaires adressés au secteur Controlling des achats sont disparates et, parfois, insuffisants. Le fait que les relations d'affaires en cause soient contrôlées essentiellement par les unités administratives qui les entretiennent et non par une entité indépendante, telle que l'OFCL ou le département responsable, soulève en outre une question de principe.

Depuis 2016, le DFF se sert des instruments du CoA pour établir les sets de reporting, au moyen desquels il informe chaque année le Conseil fédéral et la Délifin de l'évo-

lution des mandats subséquents adjugés aux prestataires de services externes. Depuis 2019, le rapport de contrôle concerné est publié après que le Conseil fédéral en ait pris acte, ce qui accroît la transparence des marchés publics en général et celle de l'adjudication des mandats de services en particulier. Les rapports relatifs aux enquêtes internes sur les mandats subséquents sont toutefois peu probants. Dans le set de reporting de l'administration fédérale, on trouve ainsi des remarques très générales portant sur la faible importance des anomalies relevées en matière de mandats subséquents, mais aucune explication quant aux raisons de l'octroi de ces mandats. Si les chiffres pour les différents départements et pour la Chancellerie fédérale sont détaillés dans l'annexe du rapport, ils sont absents en ce qui concerne les unités administratives. Le contrôle de ces unités devrait être effectué par les départements, puisque le CoA relève de leur compétence conformément à l'art. 21 OLOGA. Or, les départements n'établissent pas tous régulièrement leurs propres sets de reporting, alors que le secteur Controlling des achats leur remet chaque année les données nécessaires provenant du CoA. Par conséquent, les rapports et les analyses n'incluent pas systématiquement toutes les acquisitions de toutes les unités administratives.

8.3 Catégorisation peu claire des mandats d'expertise, donc pratique pas uniforme et controlling restreint

Sur recommandation de la CdG-E, des sous-catégories additionnelles ont été introduites au début de 2016 pour permettre d'affiner l'enregistrement des mandats confiés à des prestataires extérieurs à l'administration fédérale. Selon le rapport sur le CoA, cette mesure a permis de réduire considérablement le nombre, critiqué par la CdG-E, des achats ne pouvant pas être attribués à l'une des catégories d'acquisitions spécifiques. Depuis lors, le volume des paiements correspondant aux mandats non classables n'a plus jamais excédé 1 % du volume total des services acquis. Il reste cependant souvent très difficile de faire une claire distinction entre les différentes catégories d'acquisitions dans le cas des mandats de prestations en général et dans celui des mandats d'expertise en matière politique en particulier. En conséquence, les unités administratives n'enregistrent pas tous les mandats selon la même logique. Il n'est donc pas surprenant que de grosses différences subsistent dans la catégorisation de ces mandats, non seulement entre les départements, mais aussi entre les unités administratives d'un même département. Les données qui s'y rapportent sont donc difficilement comparables, ce qui complique considérablement le CoA et entache sa pertinence.

8.4 Données relatives aux mandats de consultants politiques peu fiables: évolution de ces mandats pas claire

Selon les rapports relatifs au CoA, l'administration n'a pas, jusqu'ici, entrepris d'analyser spécifiquement les mandats de conseil politique, en dépit du fait que le Conseil fédéral avait envisagé de telles analyses en réponse à la recommandation de la CdG-E. L'administration se contente de les déclarer dans la sous-catégorie Conseil dans le domaine politique, dans l'annexe des sets de reporting annuels, au même titre que

toutes les autres sous-catégories d'acquisitions. Il en ressort que le nombre des mandats d'expertise classés dans cette sous-catégorie est très faible et que le volume des paiements correspondants est donc lui aussi insignifiant. Cela montre que l'administration évite très largement cette sous-catégorie et que les chiffres existant à son sujet ne sont pas fiables.

Le CPA a procédé à une analyse statistique des sous-catégories ayant le plus de chances de contenir des mandats de consultants politiques. Cette analyse révèle que le nombre des mandats d'expertise qui y sont enregistrés et le volume des paiements correspondant restent généralement stables, les différences entre les départements et entre les unités administratives étant cependant substantielles. Ainsi, au sein du DETEC par exemple, l'OFEV et l'OFEN sont les deux unités qui ont adjugé un volume de mandats relativement important dans la sous-catégorie Recherche/recherche sur mandat durant la période étudiée, soit de 2016 à 2018. Les mandats de recherche relevant du domaine d'activité spécifique d'un office, tout comme les expertises et les avis de droit, ne peuvent pas être considérés de manière générale comme étant des mandats de «conseil dans le domaine politique», de sorte que ces informations ne sont pas pertinentes. Il est donc très difficile d'apprécier l'évolution du nombre de mandats de conseil politique adjugés par l'administration fédérale, tout comme il est impossible de déterminer si les mandats de consultants politiques adjugés par l'administration ont diminué, comme l'avait demandé la CdG-E.

8.5 Les lacunes constatées font ressortir les faiblesses générales du CoA

Les problèmes que les analyses du CPA ont révélés dans l'attribution de certains mandats de services aux différentes catégories d'acquisitions font ressortir des faiblesses générales, notamment pour ce qui est des instruments du CoA, qui n'ont pu que difficilement être uniformisés dans l'ensemble de l'administration. Malgré les améliorations ponctuelles constatées, il apparaît que les différentes unités administratives continuent de catégoriser les mandats de services de manière disparate. La mauvaise qualité des données qui en résulte fait obstacle à un CoA efficace, plus particulièrement dans le domaine du conseil en matière politique, dans lequel des recoupements ont été constatés entre les différentes catégories d'acquisitions entrant en ligne de compte. Les problèmes d'harmonisation sont également flagrants lorsque l'on se penche sur les définitions des périmètres comptables, très différentes d'un département à l'autre, et qui ne correspondent pas toujours aux unités administratives.

Les analyses ont également mis au jour une deuxième faiblesse au niveau du CoA: si le secteur Controlling des achats, qui est l'organe compétent à l'OFCL, continue de réaliser des analyses adéquates, dans l'ensemble, sur la base des instruments du CoA, les résultats statistiques qui en ressortent ne font l'objet d'un examen circonstancié des départements que dans une mesure très limitée, alors que ces derniers sont responsables du CoA dans leur domaine. En leur qualité de services transversaux, le secteur Controlling des achats de l'OFCL ou l'AFF n'ont en effet pas la compétence de s'en charger, ce qui fait obstacle à l'uniformisation du CoA et porte atteinte à son efficacité.

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
al.	alinéa
art.	article
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
cf.	confer
ch.	chiffre
ChF	Chancellerie fédérale
CoA	Controlling des achats
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
GCo adm.féd.	Gestion des contrats de l'administration fédérale
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLOGA	Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMP	Ordonnance du 11.12.1995 sur les marchés publics RS 172.056.11)
Org-OMP	Ordonnance du 24.10.2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
RS	Recueil systématique
StatPA	Statistique des paiements effectués pour des acquisitions

Approche de l'évaluation

Objectifs de la politique: En ayant recours à des experts externes, l'administration fédérale se procure le savoir-faire qui lui manque en interne pour pouvoir remplir sa mission lorsqu'elle estime que cette solution est plus économique que celle qui consisterait à mettre en place les structures qui lui permettraient d'en disposer en interne.



Façon dont les objectifs sont atteints: Les unités administratives ont recours aux experts externes en leur adjudgeant des mandats de services. Cette adjudication doit se faire dans le respect de la législation sur les marchés publics. Dans le cadre du CoA, ces mandats sont enregistrés dans le système de gestion des contrats et dans la statistique des paiements de l'administration fédérale, dont le but est de permettre une amélioration de la transparence, de l'économicité et de l'efficience des marchés publics de la Confédération.



Objet de l'évaluation: Dans son évaluation succincte, le CPA s'est penché sur la mise en œuvre de cinq des six recommandations que la CdG-E avait formulées en conclusion de son dernier contrôle de suivi. Ces recommandations portaient sur l'augmentation des paiements d'acquisitions en fin d'année («fièvre de décembre»), sur les anomalies dans les mandats subséquents («fournisseurs attirés»), sur les directives relatives à la catégorisation des mandats de consultants politiques ainsi que sur la mise en œuvre d'une gestion des contrats uniforme dans l'ensemble de l'administration fédérale.



Questions d'évaluation:

La possibilité d'une «fièvre de décembre» a-t-elle été examinée de manière adéquate par le Conseil fédéral?	Les analyses de l'administration relatives aux «fournisseurs attirés» sont-elles adéquates?	Le classement des mandats dans les différentes catégories d'acquisitions est-il clair? Dans quelle mesure existe-t-il des acquisitions non classables?	Quel jugement peut-on porter sur l'évolution des mandats de consultants politiques?	Dans quelle mesure a-t-on pu déterminer si la gestion des contrats était mise en œuvre de manière uniforme dans l'ensemble de l'administration fédérale?
---	---	--	---	--



Analyses effectuées:

Analyses documentaires et vérification des analyses faites par l'administration	Analyses documentaires et analyse statistique des données extraites du système de gestion des contrats de l'administration fédérale	Analyses documentaires et entretiens exploratoires
---	---	--

Sous-catégories «Services» (catégorie d'acquisitions 18)

N°	Sous-catégorie	Remarques	
Catégories d'acquisitions antérieures à 2016	18.1	Services de conseil généraux dans le domaine de compétence d'un office et honoraires	Services d'appui aux pouvoirs publics, conseil juridique, représentation juridique; honoraires pour la réalisation de projets, sauf les projets informatiques, les projets d'aide, les projets d'organisation ainsi que les projets dans le domaine de la coopération internationale
	18.2	Services informatiques hors location de services dans le domaine des TIC	Services informatiques dans le domaine des TIC
	18.3	Services de conseil en gestion, organisation, coaching	Conseil en affaires, en gestion et en personnel; services de fiducie et de comptabilité; coaching; évaluations; audits
	18.4	Travail d'information	Relations publiques, travail d'information et de prévention; analyses des résultats des votations; expositions et manifestations dans ce domaine; services de presse et d'information (excepté offres d'emploi)
	18.5	Services linguistiques et de traduction	Traductions; services d'interprétation; révisions
Nouvelles catégories d'acquisitions à partir de 2016	18.6	Location de services et personnel temporaire dans le domaine des TIC	Location de services et personnel temporaire dans le domaine des TIC
	18.7	Location de services et personnel temporaire hors du domaine des TIC	Location de services et personnel temporaire hors du domaine des TIC; indemnités pour observateurs dans les domaines de l'environnement et des routes La location de personnel (18.6 et 18.7) a été étudiée dans le cadre d'une évaluation succincte «Collaborateurs externes de l'administration fédérale» à l'intention de la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E
	18.8	Conseil dans le domaine politique	Conseil dans divers domaines politiques; expertises politiques
	18.9	Recherche, y compris sur mandat	Mandats de recherche et de développement, y compris les projets de recherche des offices en relation avec le droit des marchés publics
	18.10	Expertises, y compris dans le domaine de compétence d'un office, avis de droit	Expertises; avis de droit; études, y compris études de faisabilité; évaluation de projets dans le domaine de compétence d'un office
	18.11	Formation et perfectionnement	Cours; formations; frais d'examen; certifications; séminaires; ateliers; congrès; conférences; y compris la location des locaux et les repas
	18.12	Services divers de l'administration publique	Honoraires, y compris le remboursement des frais de membres de commissions ou de comités d'évaluation, excepté les commissions extraparlamentaires

N°	Sous-catégorie	Remarques
18.13	Mise en œuvre et suivi de projets dans le domaine de la coopération internationale	

Remarque: les catégories d'acquisitions considérées comme des mandats d'experts dans l'évaluation succincte sont surlignées en gris.

Sources: OFCL, Directives concernant le controlling des achats, annexe 1 Bases du classement de l'objet des adjudications, contrats, commandes et paiements de l'administration fédérale dans les catégories d'acquisitions, version du 6 septembre 2018; OFCL, Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, Stand 13. Juni 2017 (n'existe qu'en allemand).

Volume des mandats d'experts de l'administration fédérale

En millions de francs par année (2016 à 2018) et par sous-catégories

N°	Sous-catégorie	2016	2017	2018
18.1	Services de conseil généraux dans le domaine de compétence d'un office et honoraires	156,3	120,5	96,9
18.2	Services informatiques hors location de services dans le domaine des TIC	270,7	288,0	301,7
18.3	Services de conseil en gestion, organisation, coaching	24,7	24,1	33,6
18.4	Travail d'information	32,3	30,8	31,9
18.8	Conseil dans le domaine politique	1,3	4,2	6,9
18.9	Recherche, y compris sur mandat	26,7	34,8	37,0
18.10	Expertises, y compris dans le domaine de compétence d'un office, avis de droit	12,0	21,5	20,9
18.11	Formation et perfectionnement	41,1	39,4	36,1
18.12	Services divers de l'administration publique	192,4	165,4	199,7
18.13	Mise en œuvre et suivi de projets dans le domaine de la coopération internationale	167,3	149,4	146,0
	<i>Total</i>	<i>924,8</i>	<i>878,2</i>	<i>910,6</i>

Remarque: seules les catégories considérées comme des mandats d'experts (cf. annexe 2) sont reprises dans ce tableau.

Source: DFF, set de reporting 2018, administration fédérale, état: 20.8.2019.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Christian Hirschi (direction du projet)
Armin Hanselmann (collaboration scientifique)
Dr. Felix Strebel (collaboration scientifique)
Dr. Simone Ledermann (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie le secteur Controlling des achats de l'OFCL, l'AFF, les secrétariats généraux des départements fédéraux ainsi que le CDF pour la mise à disposition des données et des documents ainsi que pour les renseignements fournis.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration
Services du Parlement
CH-3003 Berne
Tél. +41 58 322 97 99
Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch
www.parlement.ch > Organes > Commissions > CPA

Langue originale du rapport: allemand