

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.



Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale»

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats
du 6 octobre 2015**

Avis du Conseil fédéral

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) du 6 octobre 2015 relatif au deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale»¹.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 février 2016 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF ...

Avis

Introduction

Le rapport de la CdG-E du 13 octobre 2006 traite de la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen de l'ampleur, de la compétitivité et du pilotage du recours à des experts par l'administration fédérale². Des dix recommandations initiales, cinq sont jugées entièrement ou partiellement mises en œuvre et ne sont pas assorties de nouvelles recommandations. La recommandation initiale 4 concernant les contrats de mise à disposition de personnel sera réexaminée dans le cadre d'un autre rapport de la CdG-E. Il reste ainsi quatre thèmes assortis de cinq nouvelles recommandations.

Par ailleurs, une recommandation supplémentaire concerne l'introduction généralisée de l'outil de gestion des contrats et vise l'harmonisation des règles et de la pratique.

Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur les six recommandations et prend acte des considérations de la Commission de gestion au sujet des problèmes survenus au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et à propos de l'application informatique TDCost de l'Office fédéral des routes (OFROU).

1 Mieux exploiter les compétences internes au lieu de recourir à des consultants externes (recommandation 3 du 13 octobre 2006)

Recommandation 1: Mieux exploiter les compétences internes au lieu de recourir à des consultants externes

Le Conseil fédéral renforce les mesures prises pour mieux exploiter les compétences des spécialistes et experts internes et pour utiliser dans toute la mesure du possible ces compétences au lieu de recourir à des mandats de conseil externes. L'objectif est de parvenir à reprendre en charge en interne 10 % des dépenses effectuées au titre des mandats d'expertise externes.

Le Conseil fédéral partage sur le fond l'avis de la CdG-E, qui préconise de recourir en priorité aux compétences internes pour l'accomplissement des tâches avant de mandater des experts externes. Il a confirmé ce principe dans l'avis qu'il a remis le 8 octobre 2014 à la CdG-E, et l'a inclus dans ses directives du 19 août 2015 sur la conclusion de contrats de location de services dans l'administration fédérale³, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

² FF 2007 1561

³ FF 2015 5773

Après 2014, le Conseil fédéral a procédé à de nouvelles internalisations en 2015 par l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel (budget 2016). Il a en effet internalisé des coûts de personnel à hauteur de 28 millions de francs environ, soit l'équivalent de 177 postes. Ces mesures permettront simultanément de réaliser des économies nettes durables de quelque 5 millions de francs; elles ont été prises d'une part pour des raisons économiques (prestations à moindre coût) et d'autre part pour préserver les compétences internes.

Il faut toutefois partir du principe qu'après ces deux vagues d'internationalisations (budgets 2015 et 2016), un potentiel important a été épuisé et que toutes les considérations et décisions à venir quant au recours à des ressources humaines internes ou externes devront tenir compte des aspects suivants:

- sollicitée par les évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) et les rapports de la CdG-E, l'administration fédérale est très sensibilisée au sujet;
- les directives sur la location de services précisent que l'administration assume elle-même ses tâches et ne les confie que subsidiairement à du personnel externe;
- à compter du budget 2017, le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) élargira la marge de manœuvre de l'administration, qui pourra si nécessaire procéder à des transferts ou des réallocations dans le cadre du budget global. En se fondant davantage sur les tâches requises, l'administration pourra décider en meilleure connaissance de cause s'il faut fournir cette prestation en interne ou recourir à des ressources externe: la disponibilité des crédits n'aura plus qu'une importance secondaire. Fixer un ordre de grandeur pour les internalisations, comme le souhaite la CdG-E, réduirait inutilement cette souplesse introduite délibérément.

La Confédération ne peut ni ne doit renoncer à recourir à du personnel externe, dont l'engagement à court terme peut en effet être judicieux et nécessaire pour remédier à des goulets d'étranglement, ou lorsque des compétences font défaut. En outre, l'internalisation peut dans une certaine mesure entrer en conflit avec la volonté du Parlement de stabiliser l'effectif (par ex. motions Müller 15.3224 et CdF-E 15.3494).

Globalement, le Conseil fédéral juge que la formulation d'un ordre de grandeur n'est pas une solution idéale, car elle risquerait de susciter de faux espoirs. L'administration serait pratiquement contrainte de créer à chaque occasion de nouveaux postes et d'établir des rapports de travail de longue durée. Or, un mandat à court terme peut se révéler plus avantageux sur la durée qu'un engagement, en particulier dans le domaine de l'expertise et des connaissances spécialisées. De plus, un mandat externe permet de couvrir par les honoraires les coûts liés aux locaux, à l'informatique, à la bureautique, aux prestations, aux assurances sociales et à l'assurance-maladie sans qu'il soit nécessaire de prendre des engagements à long terme.

Le Conseil fédéral a réagi aux recommandations de la CdG-E par les internalisations réalisées, les directives sur la location de services et l'amélioration de la transpa-

rence dans le recours à des collaborations externes. Il poursuivra dans cette voie, et si nécessaire, procédera aux corrections nécessaires ou prendra d'autres mesures.

2 **Mesures contre la «fièvre de décembre» (recommandation 5 du 13 octobre 2006)**

Recommandation 2:

Analyser l'augmentation massive des paiements en décembre

Le Conseil fédéral examine s'il existe dans l'administration fédérale des tendances à une augmentation indésirable ou irrégulière du volume des paiements en décembre et vérifie si les nouveaux instruments du controlling des acquisitions sont adéquats pour détecter la «fièvre de décembre» et lutter contre celle-ci.

Depuis 2009, les paiements effectués pour des acquisitions de l'administration fédérale sont exposés en toute transparence. Les rapports annuels (*reporting sets*) établis depuis 2012 sur le controlling des acquisitions constituent de plus une présentation exhaustive des acquisitions de l'administration fédérale. On y trouve en particulier une récapitulation des paiements mois par mois. Les chiffres du mois de décembre supérieurs aux chiffres des autres mois en moyenne annuelle s'expliquent principalement par les clôtures comptables de fin d'année. Dans le domaine des constructions (routes nationales, constructions civiles et militaires) en particulier, les décomptes annuels sont établis en décembre, ce qui conduit à un volume de paiements supérieur à la moyenne mensuelle.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG: l'introduction du NMG a fourni les instruments adéquats permettant et encourageant une meilleure gestion des crédits. Une «fièvre de décembre» au sens de dépenses «inutiles» servant uniquement à épuiser les crédits n'a pas été décelée.

Néanmoins, le Conseil fédéral est prêt à étudier plus attentivement les paiements de décembre après l'introduction du NMG. Il examinera si les instruments du controlling des acquisitions (statistique des paiements effectués pour des acquisitions [StatPA] et gestion des contrats de la Confédération) permettent de justifier pleinement les paiements supplémentaires ou si des mesures complémentaires s'imposent pour réduire les dépenses de décembre.

3 **Examen relatif à l'existence de réseaux de fournisseurs attitrés (recommandation 9 du 13 octobre 2006)**

Recommandation 3: Déterminer s'il existe des réseaux de fournisseurs attitrés

Le Conseil fédéral examine s'il existe un rapport entre l'absence de concurrence et l'importance des mandats subséquents dans le contexte de l'attribution des mandats d'expertise et détermine si les nouveaux instruments du controlling des acquisitions se prêtent à la lutte contre le phénomène des mandats subséquents attribués au mépris de la concurrence (réseaux de fournisseurs attitrés).

La législation sur les marchés publics vise à garantir la concurrence lors de l'appel d'offres et de l'adjudication. En créant ces bases légales et en les appliquant avec cohérence, le Conseil fédéral lutte contre toutes les formes de relations d'affaires illicites ou entachées de favoritisme. La formation, la sensibilisation et les processus de contrôle existants, ainsi que l'application des bases légales doivent permettre d'éviter les cas de ce type. Si des infractions se produisent dans des cas individuels malgré ces précautions, elles font l'objet de plaintes dans la mesure du possible et des mesures correctrices sont immédiatement engagées.

La CdG-E confirme que le CPA n'avait pas apporté la preuve de tels réseaux de fournisseurs attitrés et qu'il n'avait pas examiné non plus les mandats subséquents dans la perspective du droit des marchés publics.

C'est pourquoi la CdG-E exprime dans sa recommandation le souhait que l'on examine de manière circonstanciée si la concurrence est lacunaire en matière de mandats d'experts et s'il en résulte des mandats subséquents attribués au mépris de la concurrence (réseaux de fournisseurs attitrés). Le Conseil fédéral est prêt à examiner cette question de manière ciblée sur la base des résultats du controlling des acquisitions. En se fondant sur les données de 2015 et des années qui suivront, le Département fédéral des finances (Office fédéral des constructions et de la logistique) recherchera et identifiera d'éventuelles anomalies au niveau de la Confédération; les départements procéderont de même dans leurs domaines de compétence respectifs.

4 **Evolution des catégories de la StatPA 18.1 (services de conseil généraux) et 22.0 (non classable dans une catégorie existante)**

Recommandation 4: Améliorer la transparence, la réglementation et la justification des mandats de consultants politiques

1. Le Conseil fédéral crée une catégorie spéciale au sein de la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA) pour les acquisitions, les expertises et la recherche sur mandat relatives à des questions politiques. Il envisage des mesures complémentaires destinées à améliorer la transparence des mandats attribués à des consultants politiques.
2. Le Conseil fédéral propose une définition claire de ce qu'il entend par «relatif à des questions politiques» et s'assure que la catégorisation des mandats d'experts se fera bien en fonction de cette définition.
3. Le Conseil fédéral veille à ce que l'adjudication de mandats à des consultants politiques soit réglementée de manière appropriée et doive être dûment motivée.
4. Le Conseil fédéral veille à ce que la somme des dépenses consenties pour la rémunération de consultants politiques externes se stabilise à un niveau modeste à moyen terme.

Ad point 1:

Depuis 2009, les paiements pour des acquisitions de l'administration fédérale sont exposés et communiqués en toute transparence. En outre, les adjudications publiques des mandats de consultant politique de la Confédération sont publiées dans le système d'information sur les marchés publics en Suisse (simap.ch). Par ailleurs, le système d'information ARAMIS met à disposition une banque de données renfermant des indications sur les projets de recherche, de développement et d'évaluation de l'administration fédérale suisse (cf. www.aramis.admin.ch).

Jusqu'à fin 2015 y compris, les paiements pour des services acquis par l'administration fédérale apparaissaient tous les ans dans la catégorie 18 de la StatPA. Cette catégorie est subdivisée comme suit: 18.1 Services de conseil généraux; 18.2 Services informatiques; 18.3 Services de conseil en gestion; 18.4 Relations publiques et campagnes; 18.5 Services linguistiques et de traduction. Les paiements concernant des mandats de consultant politique ou des prestations ne pouvant être clairement attribuées à d'autres sous-catégories relèvent de la catégorie d'acquisitions 18.1.

Dans son rapport du 8 octobre 2014, la CdG-E indique qu'elle souhaite une subdivision plus fine de la catégorie d'acquisitions «Services» pour répondre à des questions spécifiques. Comme l'a recommandé la CdG-E, des sous-catégories ont été créées pour les mandats de consultant politique, pour les expertises et pour la recherche sur mandat. Pour affiner également la saisie en matière de mise à disposition

de personnel, la catégorie «Services» a été complétée par les sous-catégories suivantes: 18.6 Location de services et personnel temporaire dans le domaine informatique; 18.7 Location de services et personnel temporaire hors domaine informatique; 18.8 Mandats de consultants politiques; 18.9 Recherche, recherche sur mandat; 18.10 Expertises (y c. dans le domaine spécialisé d'un office), avis de droit; 18.11 Formation et perfectionnement professionnel; 18.12 Services divers pour l'administration publique.

La mise en œuvre organisationnelle et technique des adaptations dans SAP s'est achevée en octobre 2015. A compter du 1^{er} janvier 2016, la saisie des contrats et des paiements interviendra sur la base des nouvelles sous-catégories. En 2017, on disposera des chiffres pour la totalité de l'année 2016.

Ad point 2:

Comme le précise le rapport de la CdG-E du 13 octobre 2006, les mandats de conseil politique concernent des informations de base relatives à la définition et à l'application de politiques (modalités de mise en œuvre, évaluations, guides ou collecte de données), des prestations externes destinées à soutenir la mise en œuvre opérationnelle d'une politique, de même que la recherche effectuée pour le compte des offices fédéraux.

Les nouvelles catégories d'acquisitions permettront de rendre compte de façon transparente des mandats de consultants politiques externes attribués en lien avec des décisions et orientations politiques des départements et offices. En 2017, on pourra exploiter pour la première fois les données des catégories 18.08 Mandats de consultants politiques, 18.09 Recherche, recherche sur mandat, et 18.10 Expertises.

Ad points 3 et 4:

Pour 2017, on pourra analyser en détail les acquisitions en matière de mandats politiques. En fonction des résultats, d'autres mesures pourront être prises. Le Conseil fédéral souhaite 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.

Recommandation 5: Affiner le classement des paiements dans la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions

Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires à l'amélioration de la qualité du classement des paiements dans la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA).

1. Il s'efforce de réduire durablement et notablement le nombre des paiements «non classables dans une catégorie existante» (cat. 22.0).

2. Une fois classé dans une catégorie, chaque fournisseur doit ensuite continuer d'être classé dans la même catégorie pour la même prestation.

Ad point 1:

Parallèlement à la redéfinition des catégories d'acquisitions (cf. supra réponse à la recommandation 4), les critères de saisie des acquisitions de la catégorie 22 ont été précisés.

La catégorie 22 regroupe en principe les acquisitions répondant aux caractéristiques suivantes:

- les biens et services non mentionnés dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP)⁴ et acquis de manière décentralisée (une concentration des commandes est impossible et l'acquéreur détient le savoir spécialisé), pour autant qu'ils ne relèvent pas de la catégorie 18;
- des processus comptables particuliers, par exemple des décomptes de frais, ou de carte de crédit, qui ne relèvent pas de la catégorie 6.2 (services en lien avec le transport de personnes, l'hébergement, etc.);
- dans la pratique, en raison de leurs tâches spécifiques, les unités organisationnelles doivent acquérir certains biens et services que l'on ne peut attribuer à des catégories d'acquisitions existantes. Le but de la catégorie 22 est d'éviter que ces acquisitions spéciales soient attribuées arbitrairement à une catégorie existante au risque de fausser la nature effective de l'acquisition.

Parmi les exigences particulières spécifiques à certains offices, on peut citer:

- pour le Haras national et Agroscope: les investissements en animaux d'élevage, le fourrage, la paille, les installations de recherche en médecine vétérinaire;
- pour Swissmint: les rondelles destinées à la production des monnaies.

Si l'on devait définir une catégorie intrinsèque pour ces situations particulières spécifiques à certains offices, on perdrait toute vue d'ensemble et l'on compliquerait considérablement toute analyse ciblée. En appliquant de façon cohérente les critères évoqués plus haut, on obtient une stabilisation à un bas niveau.

Ad point 2:

L'Office fédéral des constructions et de la logistique prépare de nouvelles directives concernant diverses catégories d'acquisitions. Ces directives évoqueront les cas typiques à chaque catégorie tout comme les cas spéciaux connus d'attribution à l'une ou l'autre des catégories. Ces directives seront gérées par l'office et adaptées

⁴ RS 172.056.15

en permanence aux nouvelles situations. Elles répondront dès début 2016 à la recommandation de la CdG.

5 Introduction de la gestion des contrats de l'administration fédérale et mise en œuvre de la motion «Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération»

Le Conseil fédéral prend acte avec intérêt des considérations de la CdG-E relative à l'introduction de la gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo Adm. féd.) et saisit cette occasion pour rendre brièvement compte de l'état d'avancement du projet dans les départements.

Etat d'avancement du projet d'introduction de la GCo dans les départements

La solution standardisée de gestion des contrats de l'administration fédérale a été introduite à la Chancellerie fédérale et dans tous les départements⁵ sauf au Département fédéral des affaires étrangères, dans le cadre de la planification ordinaire de remplacement des applications et conformément à la motion 14.3289 (14.3018) «Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération».

Le DFAE dispose d'une interface avec la GCo Adm. féd. qui livre des données pour le controlling des acquisitions au niveau de l'administration fédérale, et qui permet ainsi des évaluations et des analyses pour l'ensemble des services de la Confédération. Le remplacement intégral de la solution du DFAE «ESPRIT» – qui déroge à la norme de l'administration fédérale – est prévu d'ici à fin 2018.

Par ailleurs, GCo Adm. féd. est installé auprès du Contrôle fédéral des finances (CDF), des Services du Parlement (SP) et du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF); d'autres unités administratives introduiront la gestion des contrats en 2016:

- Assurance-chômage, Fonds de l'assurance-chômage;
- Tribunal fédéral;
- Tribunal pénal fédéral;
- Tribunal administratif fédéral;
- Tribunal fédéral des brevets;
- Ministère public de la Confédération;
- Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

⁵ A l'exception des contrats de l'OFROU (DETEC) gérés par le système TDCost. Après remplacement de ce système, ces contrats seront également gérés par GCo Adm. féd. Jusque là, les contrats en question seront saisis manuellement dans le système de controlling des acquisitions.

Introduction de la gestion des adjudications

Le module «gestion des adjudications» a été généralisé au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). La gestion des adjudications, qui est un module du logiciel «TW-Solution VM» dont la licence a été acquise pour l'ensemble de l'administration fédérale, permet de rendre compte systématiquement de l'intégralité du processus d'acquisition. Ainsi, outre la gestion des contrats, les phases préliminaires sont également prises en compte (besoins, évaluation et adjudication).

Une généralisation plus poussée de ce complément devra se fonder sur les besoins et les conditions financières, après achèvement de la standardisation des processus d'acquisition menée par le Département fédéral des finances (Office fédéral des constructions et de la logistique) (cf. avis relatif à la recommandation 6).

Recommandation 6: Harmoniser les règles et la pratique de la gestion des contrats à l'échelle de la Confédération

Le Conseil fédéral veille à ce que, dans tous les services de la Confédération, l'administration des acquisitions (gestion des contrats, GCo Adm.féd.) réponde à des normes harmonisées et standardisées et que ces dernières soient assorties des instruments nécessaires.

Dans le cadre de cet effort d'harmonisation, il accorde une attention particulière aux points suivants: montant minimum pour l'enregistrement des contrats, critères d'enregistrement des données, documentation requise, ressources en personnel et formation.

Les bases légales de la mise en œuvre de la recommandation ont été créées par la révision de l'Org-OMP entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Les processus d'acquisition de l'ensemble de l'administration fédérale y sont harmonisés pour la première fois (art. 4 en relation avec l'annexe 4). L'Office fédéral des constructions et de la logistique devient l'office spécialisé pour le controlling des acquisitions (modification de l'art. 20, al. 4, de l'ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique dans l'administration fédérale⁶). Il peut donc non seulement acquérir une solution informatique pour l'ensemble de la Confédération, mais également la standardiser et assurer ainsi sa maintenance uniforme et son développement. Il doit en outre proposer des cours de formation et de perfectionnement portant sur le controlling des acquisitions (art. 23b, al. 8, Org-OMP). L'Org-OMP révisée habilite également l'office à édicter des directives sur le controlling des acquisitions (art. 37a): on prévoit d'y préciser le montant minimum imposant la saisie des contrats et les critères de saisie des données (quelles données doivent impérativement être saisies dans tel ou tel instrument et à quel stade de la procédure).

⁶ RS 172.010.58

6 Cas problématiques en matière d'acquisitions: leçons pour l'avenir

Le Conseil fédéral prend acte des considérations de la Commission de gestion au sujet des problèmes survenus au SECO et à propos de l'application informatique TDCost de l'OFROU. Il est convaincu que les enseignements utiles ont été tirés de ces cas et que les mesures correctrices nécessaires ont été prises ou le seront, au niveau tant global que spécifique.

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) s'exprime comme suit à propos de TDCost:

En ce qui concerne l'application TDCost de l'OFROU, ce dernier a lancé un projet de remplacement suite à la recommandation du CDF. Il sera mené conformément aux prescriptions d'HERMES 5.1 et se trouve actuellement en phase d'initialisation. L'Administration fédérale des finances est représentée au sein du comité de projet aux côtés du Secrétariat général du DETEC. Le remplacement est également lié au projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)⁷.

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

⁷ Objet 15.023 ; FF **2015** 1899

