



Berne, le 1<sup>er</sup> mai 2019

---

# **Acquisitions informatiques. Mettre en lumière les dépendances à l'égard des fournisseurs et les moyens de réduire les risques qu'elles induisent**

Rapport en réponse au postulat Weibel 16.3515 du 16 juin 2016

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Réponse aux questions .....</b>	<b>3</b>
2.1	Dépendances à l'égard des fournisseurs informatiques.....	3
2.2	Raisons des dépendances.....	4
2.3	Conséquences et risques .....	4
2.4	Appels d'offres lancés pour les produits .....	4
2.5	Concurrence intramarque .....	5
<b>3</b>	<b>Recommandations.....</b>	<b>5</b>
3.1	Recommandations pour les acquisitions.....	5
3.2	Recommandations pour la mise en place des conditions requises.....	6
3.3	Gestion des risques.....	7
<b>4</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>7</b>

## **1 Contexte**

### **Texte du postulat Weibel du 16 juin 2016**

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en lumière les dépendances qui existent à l'égard des fournisseurs informatiques et plus spécifiquement les raisons qui expliquent cette situation, les conséquences que celle-ci entraîne (pour les finances fédérales, sur le plan macroéconomique, etc.) et les risques qui s'y attachent (monopole exercé par certaines entreprises, etc.). Il s'intéressera plus particulièrement aux appels d'offres lancés pour les produits et à la concurrence intramarque. Enfin, au titre de stratégie de réduction des risques, il indiquera ce qu'il compte faire pour réduire de manière générale les dépendances actuelles et futures à l'égard des fournisseurs de systèmes et produits TIC.

### **Questions**

L'auteur du postulat demande que le Conseil fédéral mette en lumière:

1. les dépendances qui existent à l'égard des fournisseurs informatiques;
2. les raisons qui expliquent cette situation;
3. les conséquences que celle-ci entraîne et les risques qui s'y attachent;
4. les appels d'offres lancés pour les produits;
5. la concurrence intramarque;
6. les moyens de réduire de manière générale les dépendances à l'égard des fournisseurs.

### **Travaux préliminaires**

Dans le cadre de la stratégie des achats informatiques de l'administration fédérale, la Conférence des achats de la Confédération s'est, elle aussi, penchée sur les dépendances à l'égard des fournisseurs informatiques et les moyens de réduire les risques. Pour obtenir une évaluation indépendante, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération a commandé en 2018 une étude externe. Le rapport d'étude a servi de base au présent rapport établi, en réponse au postulat Weibel 16.3515.

## **2 Réponse aux questions**

### **2.1 Dépendances à l'égard des fournisseurs informatiques**

Il n'existe pas de données statistiques permettant de chiffrer pour les acquisitions informatiques de l'administration fédérale les coûts supplémentaires ou les économies dus à des dépendances à l'égard des fournisseurs et de leurs produits. De tels chiffres sont hypothétiques et ne peuvent guère être recueillis. Il n'est pas possible de comparer les prix des fournisseurs de la Confédération qui occupent une position dominante sur le marché ou jouissent d'un monopole avec le «marché informatique», en raison du manque de concurrence. Comme indicateur, on peut consulter la statistique des paiements effectués au titre d'achats pour l'année 2017. Sur un montant total de 5,7 milliards de francs, 540 millions ont été consacrés à l'achat de matériel informatique et de moyens de télécommunication. En 2017, les

## **Acquisitions informatiques. Mettre en lumière les dépendances à l'égard des fournisseurs et les moyens de réduire les risques qu'elles induisent**

acquisitions informatiques ont ainsi représenté environ 10 % des achats de la Confédération. Les principaux fournisseurs informatiques de la Confédération sont les entreprises suivantes: Acceleris, Atos, Business IT, Elca, Global IT, Hewlett-Packard, Microsoft, Oracle, RUAG, SAP, SoftwareONE, SPIE ICS et Swisscom. Toutefois, le montant du chiffre d'affaires n'implique pas forcément une situation de dépendance.

### **2.2 Raisons des dépendances**

Tout comme le secteur privé, l'administration fédérale est, dans certains domaines, dépendante de fournisseurs informatiques occupant une position dominante et de leurs produits. Un marché public crée généralement une situation de dépendance à l'égard du fournisseur qui s'est vu attribuer le marché.

L'administration fédérale est dépendante d'un fournisseur lorsqu'il occupe, pour un service demandé, une position dominante et que cette position est renforcée par son modèle d'affaires et certaines normes prescrites. Ce fournisseur peut par conséquent réaliser d'importantes marges bénéficiaires, réduire la qualité du service, fixer les délais de livraison ou rendre difficile le passage à d'autres produits. Par ailleurs, l'administration fédérale peut être dépendante en raison de la demande si les exigences auxquelles la solution doit satisfaire sont trop spécifiques (normes prescrites, manque de modularité des systèmes existants) ou si elle veut protéger des investissements déjà réalisés.

### **2.3 Conséquences et risques**

Les données statistiques disponibles ne permettent pas de déterminer les risques liés aux acquisitions informatiques, car l'évaluation doit tenir compte, en plus des coûts des produits, d'autres facteurs tels que les coûts qu'occasionnerait un changement de fournisseur ou de produit, la diminution de la qualité du service, la moins grande capacité d'innovation du fournisseur, la baisse de la sécurité d'approvisionnement et de la disponibilité du service, ainsi que la limitation de la marge de décision de l'administration fédérale.

Le degré de dépendance découle des conditions du marché et du service concerné; les conséquences qui s'ensuivent pour l'administration fédérale peuvent être positives ou négatives. Une dépendance envers un fournisseur monopolistique peut, par exemple, être positive si la solution standardisée qu'il propose a déjà fait ses preuves et est nettement moins chère sur toute la durée du cycle de vie que le développement d'une solution individuelle. Il convient donc d'évaluer au cas par cas les conséquences macroéconomiques et financières d'une dépendance dans le cadre d'une acquisition.

### **2.4 Appels d'offres lancés pour les produits**

Des appels d'offres trop détaillés ou des prescriptions et normes fédérales contraignantes restreignent le cercle des soumissionnaires.

**Acquisitions informatiques. Mettre en lumière les dépendances à l'égard des fournisseurs et les moyens de réduire les risques qu'elles induisent**

## **2.5 Concurrence intramarque**

La concurrence entre distributeurs (intramarque) empêche une concurrence généralisée et effective entre tous les fournisseurs et leurs produits (intermarques). Les appels d'offres limités aux distributeurs d'un fournisseur (intramarque) ne sont donc lancés que si les services doivent être acquis auprès de ce fournisseur. Ils permettent au moins de faire jouer la concurrence entre distributeurs.

## **3 Recommandations**

### **3.1 Recommandations pour les acquisitions**

Les dépendances à l'égard des fournisseurs ne peuvent être maîtrisées efficacement et donc diminuées qu'avec une stratégie fédérale de réduction des risques. Pour gérer à l'avenir ces dépendances, des recommandations ont été formulées sur la base des conclusions de l'étude externe. Des décisions d'achat judicieuses peuvent contribuer à réduire et à éviter les dépendances.

#### **Besoins**

Une analyse de marché approfondie permet de mettre en évidence les dépendances potentielles à l'égard des fournisseurs informatiques et de leurs produits. Pour chaque cas, il faut vérifier si un appel d'offres est nécessaire ou si le besoin peut être couvert au sein de l'administration fédérale. S'il n'y a pas encore de dépendances majeures, les solutions librement disponibles (logiciels libres) doivent être comparées aux solutions protégées juridiquement (logiciels propriétaires). Les appels d'offres restrictifs, lancés pour les produits, peuvent être remplacés par des appels d'offres fonctionnels, qui ne définissent que les résultats escomptés.

#### **Stratégies en matière d'acquisitions**

Un approvisionnement auprès de plusieurs fournisseurs permet de réduire les risques, les ruptures d'approvisionnement ou les problèmes de capacités. Souvent, il vaut la peine de combiner une stratégie d'acquisition concernant un produit (matériel ou logiciel) avec une stratégie multi-fournisseurs (par ex. maintenance et assistance). Pour réduire le risque de concentration, il est conseillé de faire appel à des prestataires indépendants du fournisseur de logiciel ou de matériel. La conclusion de contrats-cadres permet d'attribuer les marchés voulus dans le cadre de la procédure de commande, en aval de l'appel d'offres. Il est également possible de réduire certains risques (par ex. mauvaise qualité du service) en concluant des accords.

#### **Privilégier une concurrence intermarques**

Les appels d'offres visent à rechercher des fournisseurs ou leurs représentants. Les fournisseurs agissent en tant qu'entreprises générales et peuvent faire appel à un nombre limité de partenaires de services en tant que sous-traitants. Cette procédure permet, en particulier pour de gros volumes, de faire jouer la concurrence entre les différents fournisseurs (intermarques), sans renoncer aux avantages des sous-traitants spécialisés et possédant des connaissances approfondies des spécificités

**Acquisitions informatiques. Mettre en lumière les dépendances à l'égard des fournisseurs et les moyens de réduire les risques qu'elles induisent**

locales. La concurrence entre les sous-traitants (intramarque) est incluse dans l'offre de l'entreprise générale.

### 3.2 Recommandations pour la mise en place des conditions requises

Les conditions à mettre en place et les mesures envisageables sont décrites ci-dessous:

Conditions à mettre en place	Mesures envisageables	Problème corrigé / activité soutenue
Vue d'ensemble transparente des acquisitions de l'administration fédérale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre à jour régulièrement le portefeuille des fournisseurs clés par unité administrative (accessible en interne par tous et à tout moment);</li> <li>- mettre en place une plateforme d'information interne concernant les besoins et les projets d'acquisition;</li> <li>- mettre en place une plateforme d'information interne concernant les appels d'offres avec tous les documents et informations;</li> <li>- rendre largement accessibles en interne les données du controlling des achats dans le système ERP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplifier les analyses de marché;</li> <li>- éviter les appels d'offres redondants et réduire les dépendances;</li> <li>- procéder plus rapidement à des acquisitions de meilleure qualité.</li> </ul>
Excellentes compétences techniques et mise en réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer des cercles de groupes de marchandises à l'échelle de l'administration fédérale, avec l'expertise des secteurs des affaires, des achats et de l'informatique;</li> <li>- soutenir les plateformes d'échange et les groupes d'intérêts à l'échelle de l'administration fédérale;</li> <li>- compléter le controlling des achats par des analyses techniques et qualitatives;</li> <li>- promouvoir l'échange d'expériences au sein de l'administration fédérale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développer les compétences en matière de technologies et d'acquisitions;</li> <li>- identifier et évaluer les dépendances et les risques qui s'y attachent;</li> <li>- améliorer le pouvoir de négociation face aux fournisseurs.</li> </ul>
Structures flexibles et orientation stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituer des équipes avec des membres occupant des fonctions différentes et provenant d'organisations diverses pour les achats d'importance stratégique;</li> <li>- élaborer et mettre à jour (par ex. dans les cercles de groupes de marchandises) les directives en ce qui concerne le pilotage et la gestion des projets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Choisir le modèle d'acquisition approprié;</li> <li>- définir à temps et de manière ciblée la stratégie et la planification du projet d'acquisition.</li> </ul>
Gestion de la qualité et des risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyser les objectifs contradictoires et les risques liés aux achats, en particulier les</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Éviter les objectifs contradictoires en matière d'achats.</li> </ul>

## Acquisitions informatiques. Mettre en lumière les dépendances à l'égard des fournisseurs et les moyens de réduire les risques qu'elles induisent

	dépendances à l'égard des fournisseurs et des produits.	
Modularisation et standardisation de l'architecture et des services informatiques	<ul style="list-style-type: none"><li>– Promouvoir les efforts de modularisation et de standardisation de l'informatique fédérale;</li><li>– gérer une architecture d'entreprise.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Élargir le choix des solutions;</li><li>– mettre l'accent sur les solutions standard et l'agilité dans les acquisitions.</li></ul>

### 3.3 Gestion des risques

Les risques qui résultent des dépendances à l'égard des fournisseurs informatiques peuvent représenter un danger pour l'agilité, la capacité d'innovation, la stabilité, la rentabilité et, donc, la bonne exécution des tâches de l'administration fédérale. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de prendre ou de tolérer ce genre de risques, par exemple dans le but de pouvoir travailler avec les dernières technologies, d'exploiter leur potentiel et d'éviter des coûts de changement de fournisseur élevés. Par ailleurs, les analyses des risques de dépendances découlant des (éventuelles) relations avec les fournisseurs doivent être rendues accessibles aux personnes chargées des projets d'acquisitions.

Dans le cadre du contrôle des risques, il convient de planifier et de mettre en œuvre les mesures visant à éviter et à réduire les risques induits par les dépendances. Un suivi peut être mis en place pour examiner l'évolution des risques de dépendances après la mise en œuvre des mesures.

## 4 Conclusion

Les auteurs de l'étude externe considèrent que les dépendances de l'administration fédérale à l'égard des fournisseurs informatiques sont critiques surtout dans les groupes de produits informatiques «Logiciels» et «Services». À l'instar d'autres organisations publiques et privées, l'administration fédérale est fortement tributaire des fournisseurs qui occupent une position dominante sur le marché et qui sont soumis à une faible concurrence. D'un côté, les dépendances peuvent être dues aux fournisseurs, notamment à leurs modèles d'affaires (par ex. concentration des services et modèles de licence) ou aux normes techniques qu'ils imposent. D'un autre côté, elles sont parfois imputables à la demande. Il arrive ainsi que les dépendances soient renforcées par des exigences trop spécifiques ou l'absence de demande de modularité des systèmes.

Les conséquences des dépendances sont les mêmes pour l'administration fédérale que pour le secteur privé: un choix limité de fournisseurs ou de services, des coûts accrus ou encore divers risques en cas de changement de fournisseur.

Par rapport au secteur privé, l'administration fédérale ne peut pas réagir avec autant de flexibilité aux évolutions du marché, notamment pour ce qui est de l'utilisation de

**Acquisitions informatiques. Mettre en lumière les dépendances à l'égard des fournisseurs et les moyens de réduire les risques qu'elles induisent**

plateformes internationales et de la mise en place d'initiatives interorganisationnelles en matière d'acquisitions. Le droit des marchés publics restreint en effet les possibilités de changement de fournisseur lorsque les prestations sont insuffisantes. Dans ce cas, il est nécessaire de lancer un nouvel appel d'offres avec un droit de recours pour tous les soumissionnaires potentiels. Un éventuel recours implique des coûts de projet et d'acquisition supplémentaires, ainsi que des retards considérables. Ces potentiels risques et coûts supplémentaires doivent être pris en compte. Le droit des marchés publics ne permet donc pas de changer de manière simple et rapide de fournisseur.

L'administration fédérale adjuge certains marchés de gré à gré du fait de dépendances. Elle doit toutefois prendre des décisions claires et conformes à la loi. Les acteurs de l'administration fédérale sont conscients des dépendances en cas d'adjudications de gré à gré. Des mesures telles que le développement du controlling des achats ont déjà été prises pour remédier à la situation.

Les mesures appropriées visant à réduire les dépendances à l'égard des fournisseurs seront définies dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie des achats informatiques de la Confédération.