

**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 concernant
l'avis du Conseil fédéral du 17 février 2016**

du 24 août 2016

1

Introduction

Le 6 novembre 2015, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié son rapport relatif au deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport « Recours à des experts par l'administration fédérale »¹. Elle y a présenté ses conclusions concernant

- l'état de la mise en œuvre des dix recommandations qu'elle avait formulées le 13 octobre 2006² (deuxième contrôle de suivi) ;
- le contrôle de la mise en œuvre des motions « Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération » (14. 3018 et 14.3289), ainsi que
- l'examen des affaires récemment révélées dans le domaine des marchés publics (affaire de corruption au Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO] et affaire TDcost à l'Office fédéral des routes [OFROU]) à la lumière des failles potentielles inhérentes au système d'adjudication des marchés publics.

Dans son rapport, la CdG-E a adressé six recommandations au Conseil fédéral.

Le 17 février 2016, le Conseil fédéral a pris position sur ledit rapport et les recommandations de la CdG-E³. C'est sur cet avis que la CdG-E s'exprime ci-après.

2

Remarques générales

La CdG-E remercie le Conseil fédéral pour son avis et lui sait gré d'avoir pris diverses mesures visant à améliorer la transparence dans l'adjudication de mandats à des consultants politiques externes. La commission est résolument d'avis que les mesures prises par le Conseil fédéral ces derniers mois arrivent certes tardivement, mais vont dans la bonne direction ; elles ont d'ailleurs déjà commencé pour partie à porter leurs fruits.

La commission conclut cependant aussi que certaines questions demeurent sans réponse, notamment l'efficacité à long terme des mesures prises. Rien n'indique non plus si le controlling des acquisitions permettrait d'éviter un nouveau cas de corruption semblable à celui observé au SECO.

¹ 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 6.10.2015 (FF **2016** 437)

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

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. Avis du Conseil fédéral du 17.2.2016

3 Remarques concernant les diverses recommandations

3.1 Recommandation 1

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.

La CdG-E prend acte du fait que le Conseil fédéral entend suivre sa recommandation et recourir en priorité aux compétences internes pour l'accomplissement des tâches avant de mandater des experts externes. Elle reconnaît que le Conseil fédéral a déjà repris certaines tâches en interne, même si le potentiel exploité jusqu'ici en la matière demeure limité à ses yeux et que les objectifs prévus par le Conseil fédéral pour les années à venir sont encore plus modérés.

Pour la CdG-E, il est légitime que le Conseil fédéral ne veuille pas se voir imposer un objectif chiffré, eu égard à la flexibilité requise par le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). La commission est également consciente du fait que les décisions politiques concernant les effectifs de la Confédération (cf. motion Leo Müller 15.3224 sur le plafonnement des frais de personnel) vont dans une certaine mesure à l'encontre de la volonté de faire réaliser davantage de tâches en interne.

Malgré tout, la CdG-E invite le Conseil fédéral à redoubler d'efforts. Elle considère que les efforts préconisés dans la recommandation constituent une tâche permanente. Elle renonce toutefois ici à mesurer les résultats actuels et futurs à l'aune de l'objectif inscrit dans la recommandation, mais elle attend du Conseil fédéral qu'il persiste dans sa démarche.

3.2 Recommandation 2

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.

La CdG-E prend acte du fait que le Conseil fédéral accepte la recommandation et qu'il est prêt à étudier plus attentivement les paiements de décembre après l'introduction du NMG.

Le Conseil fédéral réitère l'argument qu'il a avancé à plusieurs reprises, à savoir que les chiffres supérieurs s'expliquent principalement par les clôtures comptables de fin d'année, sans pour autant indiquer sur la base de quelles analyses il parvient à cette conclusion. Cette affirmation semble être davantage une hypothèse que le fruit d'un réel examen du Conseil fédéral. Celui-ci annonce toutefois que, après l'introduction du NMG, il examinera si les instruments du controlling des acquisitions confirment les raisons avancées ou si des mesures complémentaires s'imposent pour réduire les dépenses de décembre au cas où la « fièvre de décembre » serait un phénomène avéré. La CdG-E se félicite d'autant plus de cette garantie donnée par le Conseil fédéral que pareille analyse ne semble pas avoir été effectuée jusqu'ici.

La CdG-E examinera, dans le cadre d'un contrôle de suivi, si ces (nouveaux) instruments remplissent les attentes placées en eux. C'est la raison pour laquelle la commission demande au Conseil fédéral de procéder à cet examen sur la base des données de 2016, de sorte que l'évaluation d'une année au moins puisse être disponible au moment du contrôle de suivi.

3.3

Recommandation 3

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).

Le Conseil fédéral entend se fonder sur les résultats du controlling des acquisitions pour examiner de manière ciblée 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). La commission est favorable à cette manière de procéder.

Dans le cadre d'un contrôle de suivi, la CdG-E examinera, d'une part, si les (nouveaux) instruments du controlling des acquisitions permettent effectivement de détecter l'existence de réseaux de fournisseurs attitrés et de lutter contre ceux-ci et, d'autre part, si le Conseil fédéral a pu éclaircir la question et, éventuellement, s'il a déjà pris des mesures. La commission prie le Conseil fédéral de lui faire d'ores et déjà parvenir le résultat des analyses concernées.

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.

Avis sur le point 1 :

La CdG-E salue le fait que le Conseil fédéral ait suivi sa recommandation et affiné la catégorie d'acquisitions « Services », après neuf ans sans amélioration notable de la transparence concernant les mandats de consultants politiques (cf. recommandation 1 de 2006⁴). Elle considère ainsi que sa recommandation a été mise en œuvre.

Avis sur le point 2 :

La CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel les nouvelles catégories permettront de classer précisément les mandats de consultants politiques. La commission part du principe que ces mandats feront l'objet d'une évaluation systématique de la part du Conseil fédéral dès 2017 ; par conséquent, elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

Avis sur les points 3 et 4 :

La CdG-E considère fondé le choix du Conseil fédéral d'attendre le résultat des analyses détaillées des acquisitions en matière de mandats de consultants politiques pour adopter d'autres mesures ou directives. Ces analyses seront possibles à partir de 2017.

La commission demande cependant au Conseil fédéral de procéder effectivement aux analyses en question ainsi que de prendre les mesures qui s'imposent s'il devait apparaître que les dépenses en la matière continuent d'augmenter ou se stabilisent à un niveau élevé. La CdG-E examinera ce point dans le cadre d'un contrôle de suivi.

⁴ Op. cit. note 2, FF 2007 1561, 1565-1566

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.

Avis sur le point 1 :

La CdG-E prend acte du fait que les critères de saisie des acquisitions de la catégorie 22 ont été précisés dans le cadre de la redéfinition des catégories d'acquisitions, comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans sa réponse à la recommandation 4.

La commission se rallie à l'avis du Conseil fédéral, qui considère qu'en appliquant de façon cohérente les critères évoqués dans sa réponse et en se fondant sur les nouvelles catégories d'acquisitions, on devrait pouvoir améliorer sensiblement la transparence et de stabiliser à un bas niveau le nombre d'acquisitions « non classables dans une catégorie existante ».

La CdG-E ne comprend pas très bien dans quelle mesure une catégorisation plus détaillée – qui irait par ex. dans le sens de celle évoquée par le Conseil fédéral dans la perspective des acquisitions qui sont typiquement attribuées à la catégorie 22 comme les processus comptables particuliers – ferait perdre la vue d'ensemble. La commission considère qu'une définition claire de critères pour le classement des paiements permettrait d'améliorer encore la transparence.

La CdG-E renonce cependant à formuler pour le moment une exigence à ce sujet. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle de suivi, elle examinera l'évolution du nombre de paiements « non classables dans une catégorie existante ». En fonction des données dont elle disposera, elle se réserve le droit d'exiger du Conseil fédéral qu'il prenne d'autres mesures.

Avis sur le point 2 :

La CdG-E salue le fait que l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) prépare de nouvelles directives concernant diverses catégories d'acquisitions. Elle estime ainsi que sa recommandation a été mise en œuvre, mais elle prie le Conseil fédéral de lui faire parvenir les directives en question.

3.6

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.

La CdG-E prend acte du fait que le Conseil fédéral est disposé à accepter la recommandation. Elle considère elle aussi que la révision de l'ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15, Org-OMP) a créé les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la recommandation.

Des incertitudes planent toutefois sur cette mise en œuvre. La commission demande donc au Conseil fédéral de veiller à ce que l'administration fédérale se fonde effectivement sur des normes harmonisées et standardisées et que ces dernières soient assorties des instruments ad hoc. Dans le cadre d'un contrôle de suivi, la CdG-E clarifiera les rôles des unités administratives concernées, en particulier celui de l'OFCL, et examinera quels progrès ont réellement pu être réalisés en matière d'harmonisation. La commission demande dès maintenant au Conseil fédéral de lui faire parvenir les directives prévues par l'OFCL dès qu'elles seront disponibles et de lui indiquer leur portée, à savoir dans quelle mesure elles sont applicables par les autres services d'achat centraux de la Confédération.

4

Suite de la procédure

La CdG-E met un terme à son contrôle de suivi par le présent rapport. Elle vérifiera l'état de la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un nouveau contrôle de suivi qu'elle mènera dans deux ans environ, si possible sur la base des données des années 2016 et 2017.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de notre haute considération.

Le 24 août 2016

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil des Etats :

Le président : Hans Stöckli, député au Conseil
des Etats

La secrétaire : Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission

DFJP/ChF :
Peter Föhn, député au Conseil des Etats
La secrétaire de la sous-commission :
Irene Moser

Liste des abréviations

CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DETEC	Département fédéral de l'énergie, des transports, de l'énergie et de la communication
DFJP	Département fédéral de la justice et police
FF	Feuille fédérale
GCo Adm. féd.	Gestion des contrats de l'administration fédérale
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique (DFF)
OFROU	Office fédéral des routes (DETEC)
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie (DEFR)
StatPA	Statistique des paiements effectués pour des acquisitions de la Confédération
TDcost	Application destinée à la gestion de projets dans le domaine des routes nationales