

**Recours à des experts externes
par l'administration fédérale**

Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

de 16 juin 2006

L'essentiel en bref

Le recours à des consultants externes par l'administration fédérale, sa prétendue progression continue et son supposé manque de transparence font l'objet de critiques récurrentes de la part des responsables politiques et des médias. On reproche en outre à l'administration de toujours collaborer avec les mêmes experts et de ne pas lancer d'appels d'offres pour les mandats concernés. Dans ce contexte, la Commission de gestion du Conseil des Etats a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer un vaste état des lieux concernant les mandats d'expertise et, ce faisant, d'accorder une attention particulière à la pratique d'attribution de l'administration fédérale.

Le CPA a tout d'abord procédé à une collecte complète des mandats d'expertise attribués en 2004 par les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) effectuant cependant dans le même temps un examen transversal de l'attribution et de la gestion de marchés de services, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que les secrétariats généraux du DDPS et du DETEC ont été exclus de notre recensement. Au total, 50 services ont communiqué au CPA des informations relatives aux mandats en cours en 2004. L'examen approfondi des données concernant cinq offices a montré que, par rapport au volume des paiements, le recensement représente environ quatre cinquièmes des mandats d'expertise attribués par les services y ayant participé et constitue la base la plus large jamais obtenue dans ce domaine.

Question-clé 1 (chapitre 2 du rapport)

Quelle est l'importance du recours à des experts externes par la Confédération et quel est son profil?

Dans le cadre du recensement du CPA, les services ont communiqué plus de 6100 mandats, pour lesquels près de 490 millions de francs ont été dépensés en 2004. Si l'on tient compte des lacunes du recensement, évoquées plus haut, l'administration fédérale centrale devrait avoir consacré en 2004 entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise; il s'agit là d'une estimation conservatrice.

Les dix services ayant le plus recours à des experts externes dépensent environ trois quarts des fonds saisis. Les écarts entre les départements sont importants: en 2004, le DFJP a consacré un peu plus de 12 millions de francs à des mandats d'expertise; ce montant est plus ou moins multiplié par dix au sein du DFAE, du DFF et du DETEC.

La part la plus importante des paiements saisis – près de 160 millions de francs – va aux services informatiques. Les mandats relevant de la catégorie conseil et recherche dans le domaine politique ont eux aussi un poids financier important (près de 144 millions de francs). Ceux qui portent sur la formation, le perfectionnement et le développement de l'organisation ont un poids nettement plus faible. Enfin, les dépenses dans des activités de relations publiques sont encore moins élevées.

Au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), les moyens alimentent quasi exclusivement des contrats dits de mise à disposition du personnel («Personalstellungsverträge»), qui se distinguent d'une embauche (à durée déterminée) uniquement par la forme. Les dépenses occasionnées ne se retrouvent ni dans les frais de personnel ni dans les statistiques relatives au personnel. Les données disponibles ne permettent aucune évaluation du bien-fondé de cette pratique au sein de l'OFIT. Toutefois, l'importance de la mise à disposition de personnel dans cet office soulève des questions qui concernent en particulier la rentabilité et le rapport entre personnes travaillant dans le cadre d'un mandat et collaborateurs de l'OFIT employés selon le droit public.

Pour les mandats lancés seulement vers la fin de l'année, l'administration effectue des paiements élevés par rapport à la durée de réalisation. Cela indique que des mandats d'expertise sont utilisés pour dépenser les fonds encore disponibles. Des mandats sont en effet attribués juste avant la fin de l'année. Dans le cadre de ces mandats, des paiements anticipés sont effectués pour des travaux qui ne seront à exécuter que l'année suivante (dépenses de dernière minute – «Dezemberfieber»). Or, cette pratique n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, avec exposé des motifs. L'ampleur du phénomène dans certains services nécessite à tout le moins des explications.

Le profil des mandataires est dominé par les prestataires commerciaux, qui sont chargés de quatre cinquièmes des mandats d'expertise et perçoivent environ deux tiers du volume financier annuel. On observe une forte tendance à la concentration en ce qui concerne la répartition des moyens. Les 12 principaux mandataires, sur un total supérieur à 2300, ont perçu en 2004 environ un cinquième des moyens totaux. La moitié des moyens ont été répartis sur seulement trois pour cent des mandataires. Par ailleurs, différents services affichent une part élevée de mandats subséquents, sachant que, parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui représentent un volume financier d'une certaine ampleur (plus de 50 000 francs). Au sein du DFJP, les mandats subséquents ont représenté plus de la moitié des paiements en 2004.

Question-clé 2 (chapitre 3 du rapport)

Que penser du profil du recours aux consultants externes sous l'angle du principe de renforcement de la concurrence tel qu'il est visé par le droit des marchés publics?

Les résultats empiriques font apparaître l'image d'une pratique peu ouverte à la concurrence. Six francs sur dix vont à des mandats adjugés de gré à gré. Pour les mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs, qui impliquent une procédure concurrentielle, plus de la moitié des paiements sont consacrés à des mandats adjugés de gré à gré.

Dans toutes les catégories (à l'exception des services informatiques), largement moins de la moitié des moyens ont été dépensés en 2004 pour des mandats dont l'attribution se basait sur une situation de concurrence. La pratique au sein du DFF est particulièrement ouverte à la concurrence, sachant qu'elle est fortement dominée par des mandats d'envergure attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle dans les domaines de l'informatique et de l'organisation (NOVE-IT, NMC). La

pratique au sein du DFJP et du DFAE est en revanche très peu axée sur la concurrence et elle l'est peu au sein du DDPS et des services étudiés du DFI. A l'échelon des services, on remarque que les plus importants mandants de la Confédération créent peu de concurrence. armasuisse, par exemple, ne consacre que près de 13 % du volume financier à des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs adjugés dans le cadre d'une procédure concurrentielle.

La fréquence marquante des mandats qui sont juste en deçà de la valeur seuil pour une attribution dans le cadre d'une procédure concurrentielle témoigne elle aussi du fait que les services sont peu enclins à attribuer les mandats selon une procédure ouverte à la concurrence. Quant au fait que ce résultat devrait être interprété comme le fractionnement non autorisé de mandats d'envergure devant faire l'objet d'un appel d'offres, les données disponibles ne permettent ni de le confirmer ni de l'infirmer.

Les rares exemples de services qui ne suivent pas ce modèle et une pratique légèrement plus axée sur la concurrence dans le domaine des services informatiques influent peu sur le résultat global. Cette analyse correspond très exactement aux résultats de l'examen transversal du Contrôle fédéral des finances. Ce dernier considère que la part des mandats attribués de gré à gré par les cinq services étudiés (OFSP, OFS, OFAS, SG DETEC, SG DDPS) est trop élevée. Il critique également l'interprétation trop large qui est faite des exceptions prévues par le droit sur les marchés publics.

La part élevée d'adjudications de gré à gré ne correspond certes pas à une violation systématique du droit des marchés publics. Cependant, l'administration interprète le champ d'application de la loi, qui n'est pas suffisamment clair, et les nombreuses exceptions du droit des marchés publics de sorte à perpétuer une pratique qui, à ses yeux, est rodée et a fait ses preuves. Dans le cadre de la présente étude, les services se sont d'ailleurs régulièrement appuyés sur le champ d'application limité et surtout sur les exceptions du droit en vigueur pour justifier l'attribution de gré à gré de mandats dépassant la valeur seuil. L'existence de ces exceptions n'a pas été vérifiée. Notons toutefois que, dans le cadre de son examen transversal, le Contrôle fédéral des finances critique l'interprétation trop large qui est faite des exceptions prévues par le droit des marchés publics.

On retiendra donc que, pour le recours à des experts externes, le principe d'une adjudication axée sur la concurrence n'est pas appliqué dans une ampleur suffisante. Il est à peine exagéré de dire que, contrairement à ce que prévoit en principe le droit des marchés publics, de nombreux services de l'administration font en sorte de ne pas créer de situation concurrentielle dès lors que la loi le permet. Le champ d'application flou et les exceptions du droit en vigueur facilitent cette pratique. Résultat: ce droit n'est pas pertinent pour une part significative de l'attribution de mandats d'expertise.

Le fait qu'une petite minorité de services présentent une pratique fortement axée sur la concurrence indique qu'une interprétation plus volontaire du droit d'adjudication est possible en ce qui concerne les mandats d'expertise. La même conclusion peut être tirée de l'étude du Contrôle fédéral des finances consacrée à l'attribution de

mandats par la Direction du développement et de la coopération (DDC). Une comparaison à l'échelle internationale (Norvège, Danemark) a montré que, dans d'autres pays, des mandats comparables sont généralement adjugés dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence. L'instauration de concurrence peut être aussi pertinente lorsqu'elle n'est pas requise par la loi. Au lieu de chercher des raisons légales justifiant le renoncement à un appel d'offres, il faudrait à l'avenir mettre davantage l'accent sur les avantages de la création de concurrence. La révision en cours du droit des marchés publics peut certainement y contribuer. Mais on est en droit de se demander si ce changement de perspective peut être obtenu par les seuls moyens légaux ou par la seule création de bases normatives optimisées. Il conviendrait plutôt de flexibiliser les formes de pilotage, en d'autres termes, les tâches de direction des départements et des offices, qui sont responsables du recours aux consultants externes.

Question-clé 3 (chapitre 4 du rapport)

Quel est le bien-fondé des activités de pilotage déployées par les départements dans l'optique de l'attribution de mandats par les services qui leur sont subordonnés?

Selon le droit général en matière d'organisation, les directions des départements et des offices sont responsables de la mise en œuvre du droit des marchés publics en ce qui concerne l'attribution de mandats d'expertise. Leur rôle est particulièrement important pour les mandats dont le volume financier se situe entre 50 000 et 248 950 francs. Le droit des marchés publics exige en effet une adjudication selon la procédure concurrentielle, sans toutefois prévoir de possibilités de recours.

Notre étude montre que l'écrasante majorité des départements ne pilotent pas la pratique d'attribution de leurs offices ou ne la pilotent que très faiblement. La pratique concurrentielle est le plus fortement développée dans le domaine des bases normatives: pas moins de quatre départements ont édicté des directives (ou tout au moins un guide), qui régulent la pratique d'attribution. En revanche, la mise en œuvre de ces directives est beaucoup moins développée, sur le plan de l'ancrage institutionnel comme en matière de mesures réellement prises. Si l'on considère comme une référence les critères retenus dans le cadre de notre étude, seul le DDPS dispose d'une démarche de pilotage cohérent et complet.

L'absence de pilotage des départements, quasi-généralisée, reflète l'opinion exprimée lors des entretiens, selon laquelle un rôle actif des départements n'est ni approprié ni nécessaire et est par ailleurs irréaliste au vu des faibles ressources en termes de personnel. On remarquera à ce propos que les personnes interrogées sous-estiment l'ampleur du problème (la part élevée des attributions de gré à gré). On est donc en droit de se demander si une «délégation générale» des responsabilités peut servir à imposer une pratique axée sur la concurrence et ce, d'autant plus qu'un pilotage de l'attribution par le département semble possible sans charge de travail trop lourde et dans le respect de l'autonomie des services en termes de contenu. Cette question en soulève même une autre, celle de savoir si un pilotage approprié et allégé de l'attribution ne pourrait être atteint avec les processus existants (et des instruments éventuellement légèrement adaptés). Au vu des sommes considérables

qui ont été investies ces dernières années dans des outils de direction assistée par ordinateur, il faudrait examiner la question d'une démarche homogène pour toute l'administration fédérale concernant les instruments à utiliser. Ainsi, une solution informatique standard imposée à l'échelon fédéral, qui porterait sur la saisie et la gestion des mandats de prestations de services, permettrait de créer de larges synergies et de piloter de façon efficace les processus; en outre, l'aide apportée au processus d'achat par le Centre de compétence des marchés publics de la Confédération s'en trouverait optimisée. Il serait par exemple envisageable de créer une base de données dédiée aux fournisseurs et aux contrats; cette solution est d'ailleurs recommandée par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport sur l'examen transversal des marchés de services. Il n'existe probablement pas d'autre possibilité que celle de l'utilisation certes parcimonieuse mais systématique d'instruments de ce type si l'on veut à l'avenir accorder au principe de la concurrence dans l'attribution de mandats d'expertise l'importance qui lui revient.

Table des matières

L'essentiel en bref	1576
1 Introduction	1583
1.1 Les questions soulevées dans le cadre de l'évaluation	1583
1.2 Méthode et données de base	1585
1.2.1 Collecte complète des données relatives aux mandats d'expertise	1585
1.2.2 Contrôle des données collectées	1587
1.2.2.1 Examen des données livrées	1587
1.2.2.2 Examen approfondi pour cinq services	1589
1.2.3 Appréciation des données de bases (synthèse)	1592
2 Importance et profil du recours à des experts externes	1592
2.1 Le volume financier des mandats	1593
2.2 Contenu des mandats d'expertise	1595
2.3 Coûts des mandats d'expertise vs charges de personnel	1599
2.4 Durée et début du contrat	1602
2.5 Profil des mandataires	1605
2.6 Appréciation	1610
3 La pratique d'attribution des mandats	1611
3.1 Le droit des marchés publics	1612
3.2 Vue d'ensemble du volume financier et de la procédure d'attribution	1613
3.3 Attribution de mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs	1615
3.4 Appréciation	1622
4 Le pilotage par les départements	1625
4.1 Compétences en matière de mise en œuvre du droit des marchés publics (arrangement politico-administratif)	1626
4.2 Le pilotage par les départements	1627
4.3 Synthèse	1632
Annexes	
1 Exemples de mandats d'expertise	1635
2 Liste des personnes interrogées dans le cadre des entretiens préalables	1638
3 Liste des interlocuteurs dans le cadre de l'examen approfondi	1639
4 Liste des responsables interrogés au sein des départements	1641
5 Mandats «autres» par service	1642
6 Répartition des mandats d'expertise par département et par service	1643
7 Mandats sans indication de fin de contrat	1646
8 Volume financier des mandats et mode d'attribution (exclusivement les mandats relevant des catégories activités de relations avec le public, organisation et formation, conseil et recherche dans le domaine politique, services informatiques)	1647

9	Modes d'attribution selon les services (uniquement les mandats dont le montant est égal ou supérieur à 50 000 francs)	1648
10	Paiements effectués en 2004 pour des contrats commençant en 2005	1650
11	Index des abréviations	1651
12	Index des abréviations des services ayant participé à la collecte de données	1652

Rapport

1 Introduction

Le 18 mai 2005, la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil des Etats a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation du recours aux experts externes par l'administration fédérale.

Ce mandat doit être compris comme une tentative de réponse aux critiques émises par les responsables politiques et les médias vis-à-vis du recours à des consultants externes par l'administration fédérale. Les critiques portent sur une progression continue de ce recours et un contrôle insuffisant de l'activité de ces experts. On reproche en outre à certains offices de collaborer depuis des années avec les mêmes experts et de ne pas lancer d'appels d'offres pour les mandats concernés. De surcroît, des doutes sont émis quant à l'objectivité des expertises, à leur nécessité et à leur apport concret. Enfin, on critique le fait que des consultants externes soient utilisés pour effectuer des tâches permanentes et pallier le manque de personnel, ce qui, de facto, est une manière de contourner la politique restrictive du personnel. Cette liste de critiques, qui, pour certaines, prètent à la polémique et selon lesquelles le recours à des experts externes par l'administration fédérale serait excessif, est loin d'être exhaustive. Mais, à elles seules, ces critiques soulèvent déjà de nombreuses questions qui dépassent le cadre de la présente étude. La sous-commission compétente s'est donc vue dans l'obligation de délimiter la problématique.

Dans les différents points de ce premier chapitre, nous exposerons les priorités que la sous-commission a définies en se basant sur les variantes proposées par le CPA et les questions-clés qui sous-tendent notre évaluation. Nous présenterons ensuite la méthode d'évaluation en nous attardant plus particulièrement sur les données sur lesquelles se base notre étude. Enfin, les trois chapitres suivants seront consacrés aux réponses apportées aux trois questions-clés dans le cadre de l'évaluation.

1.1 Les questions soulevées dans le cadre de l'évaluation

La sous-commission compétente a opté pour une analyse bien délimitée sur le plan thématique mais très large d'un point de vue empirique, qui doit permettre d'obtenir une vue d'ensemble la plus complète et la plus fondée possible du profil du recours à des experts externes et de la pratique d'attribution par l'administration fédérale.¹ Trois questions-clés sont au cœur de l'évaluation:

1. *Quelle est l'importance du recours à des experts externes par la Confédération et quel est son profil?*

Il s'agit de décrire les mandats d'expertise attribués par l'administration; ce descriptif est l'objet du deuxième chapitre.

¹ Par conséquent, l'étude ne répond pas aux questions concernant l'utilisation, l'apport et l'efficacité des mandats d'expertise.

2. *Que penser du profil du recours aux consultants externes sous l'angle du principe de renforcement de la concurrence tel qu'il est visé par le droit des marchés publics?*

Cette question, traitée dans le troisième chapitre, porte sur la pratique d'attribution de mandats par les offices.

3. *Quel est le bien-fondé des activités de pilotage déployées par les départements dans l'optique de l'attribution de mandats par les services qui leur sont subordonnés?*

La question soulevée ici est celle de la responsabilité des départements en termes de surveillance et de direction dans l'optique d'une pratique d'attribution des mandats axée sur le principe de la concurrence. Le quatrième chapitre lui est consacré.

Etant donné l'absence de données pertinentes, il était nécessaire de concevoir la présente évaluation sous la forme d'un vaste état des lieux. Dans ses réponses à différentes initiatives parlementaires², le Conseil fédéral a reconnu indirectement n'avoir lui-même aucune vue globale du recours actuel à des experts externes et de son volume financier. Dès 2002, se basant sur une étude réalisée la même année par le CPA, la Commission de gestion du Conseil national déplorait l'absence de données de base transparentes sur les marchés publics (au-delà du sujet du recours à des experts externes qui nous intéresse ici).³ Une vue d'ensemble réalisée dans le cadre des travaux préparatoires à la présente recherche a par ailleurs clairement montré qu'il n'existe pas de données reproduisant, pour l'administration fédérale dans son ensemble, le recours à des consultants externes. La présente évaluation constitue la première tentative de lever les zones d'ombre et de collecter des données pour l'administration fédérale centrale (1^{er} cercle), à la fois sur l'ampleur du recours à des experts externes, la composition des mandataires et l'importance accordée aux éléments concurrentiels dans le cadre de l'attribution de mandats.

D'autres études ont été consacrées récemment, parfois parallèlement à la présente évaluation, aux questions évoquées plus haut. Limitées à quelques services, ces études sont les suivantes:

- En 2005, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a publié une analyse de l'efficacité de l'attribution des mandats par la Direction du développement et de la coopération (DDC).⁴
- Parallèlement à notre évaluation, le CDF a réalisé un examen transversal des marchés de services conclus par cinq services.⁵ Ces services sont les suivants: l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de la

² Citons, à titre d'exemple:

- Interpellation Speck: Avalanche d'études dans le domaine de l'environnement et de l'énergie (2.10.2003);
- Question ordinaire Schlüter: Conflits d'intérêts de conseillers de la DDC (2.10.2003);
- Interpellation Widmer: Modalité d'attribution des mandats de la Confédération aux entreprises de consulting (20.3.2003).

³ L'ouverture des marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique. Rapport final du Contrôle parlementaire de l'administration du 14 mars 2002.

⁴ Contrôle fédéral des finances: Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération. Audit de rentabilité. Octobre 2005.

⁵ Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge. Rapport du Contrôle fédéral des finances du 31.1.2005.

statistique (OFS), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG DDPS) et le Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG DETEC).

Ces études aident certes à dresser le vaste état des lieux visé, mais elles ne peuvent s'y substituer. C'est pourquoi nous avons décidé de collecter nous-mêmes les données, que nous interprétons en tenant compte des conclusions des études disponibles.

1.2 Méthode et données de base

L'état des lieux visé est fondé sur un vaste recensement des mandats d'expertise attribués par l'administration fédérale, présentés au point 1.2.1. Les données fournies par les services dans le cadre de la collecte ont été examinées de manière approfondie par le CPA. Le point 1.2.2 expose de façon détaillée la méthode et les résultats de cet examen, ce qui doit permettre au lecteur une interprétation adéquate des résultats de l'évaluation présentés dans les chapitres suivants.

En revanche, les entretiens menés avec les personnes compétentes à l'échelon des départements, dans l'optique de répondre à la troisième question-clé, ne nécessitent pas d'explication approfondie. La liste des personnes interrogées en février et mars 2006 figure en annexe (Annexe 4).

1.2.1 Collecte complète des données relatives aux mandats d'expertise

La démarche empirique au cœur de notre évaluation consiste à recenser l'ensemble des mandats d'expertise attribués par tous les départements (y compris ceux de la Chancellerie fédérale). Dans un courrier adressé aux départements à fin septembre 2005, le CPA leur demandait de collecter les données correspondantes auprès de leurs services et de les lui transmettre sous forme électronique. Outre des explications détaillées, les départements ont reçu un fichier Excel pour la saisie des données.

Services recensés

Il s'agissait de recenser tous les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale.⁶ Il a fallu toutefois renoncer à une collecte auprès des services concernés par l'examen transversal approfondi effectué par le Contrôle fédéral des finances en 2005 sur des marchés de services afin que ces unités ne soient pas doublement sollicitées. Par conséquent, la présente analyse ne prend pas en considération trois services importants du DFI, qui consacrent des montants non négligeables à des mandats d'expertise. En revanche, de telles lacunes en termes de collecte sont moins

⁶ Par conséquent, les mandats attribués par les offices GMEB, les instituts de la Confédération ou les entreprises de la Confédération de droit privé n'ont pas été recensés (le statut des services au 1^{er} janvier 2004 était déterminant).

importantes au sein du DDPS et du DETEC. Au total, 50 services ont signalé au CPA plus de 6000 mandats d'expertise.⁷

Mandats d'expertise recensés

Par recours à des consultants externes, nous entendons l'achat de services basés sur le savoir. Les mandats portent sur les contenus les plus divers, en fonction de leur utilisation.

Tout d'abord, les mandats d'expertise peuvent servir à définir le contenu d'un domaine politique. Leurs résultats sont alors souvent intégrés directement dans les bases normatives d'une politique sectorielle (définition de valeurs limites dans le domaine de la qualité de l'air, identification précoce de problèmes qui nécessitent un ajustement de la politique, par ex.) Il est aussi fréquent que l'administration utilise les mandats de conseil pour la conception de projets soumis à la procédure de consultation pour les révisions de lois ou pour répondre aux interventions parlementaires. Le conseil politique peut également avoir un contenu opérationnel, axé sur l'exécution, et influencer directement la définition de mesures précises (réalisation d'une campagne d'information, par ex.).

Le recours à des experts externes peut aussi concerner l'administration elle-même et viser l'optimisation des performances de celle-ci. Il peut s'agir de mandats de *conseil et de développement organisationnels* ayant pour objet la conception et la mise en œuvre de réorganisations. Les cours de formation et de perfectionnement ainsi que le coaching réalisés par des externes en font partie. Enfin, les *services informatiques* aussi ont pour but d'améliorer les processus internes à l'administration.

Etant donné la diversité des mandats d'expertise, que nous ne faisons qu'effleurer ici, il a fallu, en amont du recensement, définir la notion de mandat d'expertise afin de savoir quelles prestations de services les unités administratives devaient saisir.

Nous avons demandé aux services de saisir *tous les contrats relatifs à des prestations*, quel que soit l'article budgétaire sous lequel ils sont ventilés. La note explicative contenait une liste des mandats qui ne devaient pas être recensés. Les exceptions concernaient principalement les prestations portant sur des travaux de construction, les prestations d'entretien et de nettoyage de bâtiments, les prestations de transport (Poste comprise), les services de télécommunication, les services informatiques dépendants des marchandises (installation, configuration, adaptation au client)⁸ ainsi que les mandats concernant exclusivement des travaux d'impression et de traduction.

Pour que la collecte de données ne représente pas une charge de travail trop importante, des critères restrictifs *temporels et financiers* ont été définis. Un mandat devait être saisi dès lors que des *paiements avaient été mis en compte en 2004*. Si le total de

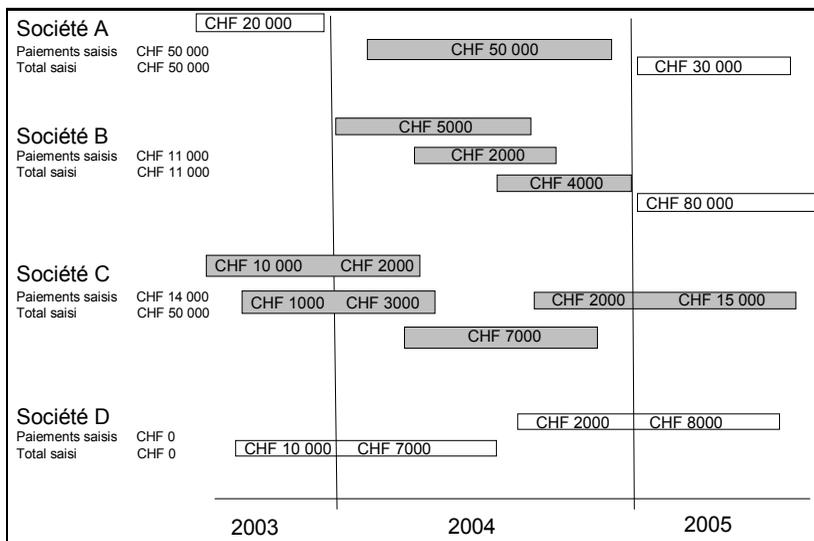
⁷ Le recensement des services repose sur la délimitation telle qu'elle est utilisée dans le cadre du compte d'Etat (numéro des services). Il faut noter que la taille de ces unités peut varier considérablement. A titre d'exemple, le groupe armasuisse du DDPS forme une unité et l'ensemble du DFAE ne comprend que deux unités alors que la Commission suisse de recours en matière d'asile et la Commission fédérale de recours en matière de maisons de jeu sont présentés séparément. Une liste des unités recensées ainsi que du nombre de mandats communiqués, du montant et du volume correspondants figure en *Annexe 6*.

⁸ Voir aussi les directives du 1^{er} septembre 2003 concernant les acquisitions de matériel et de prestations dans le domaine des technologies de l'information et de la télécommunication.

tous les paiements comptabilisés en 2004 pour un mandataire était inférieur à 10 000 francs, la saisie des mandats attribués à ce mandataire n'était pas nécessaire. Le Graphique 1 montre l'application de ce critère financier et temporel (les mandats saisis dans le cadre du recensement sont grisés).

Graphique 1

Délimitation financière et temporelle des mandats saisis



Les bâtons représentent la durée de réalisation des mandats et les chiffres qu'elles contiennent indiquent les paiements comptabilisés par année pour ces mandats.

Source: CPA

Lorsque les critères de sélection ne permettaient pas de clarifier un cas, il a été explicitement demandé aux services de saisir plutôt un mandat de plus qu'un de moins.

1.2.2 Contrôle des données collectées

Le CPA a examiné les données qui lui ont été fournies. Un contrôle approfondi a en outre été effectué en janvier 2006 pour cinq offices fédéraux. Après retraitement des données reçues, le CPA exploitait les informations sur 6136 mandats.

1.2.2.1 Examen des données livrées

L'examen des données fournies par tous les services a montré qu'une partie d'entre eux n'ont pas livré toutes les informations souhaitées ou alors de manière lacunaire. Cela concerne notamment les données relatives aux taux horaires et la signalisation

de mandats subséquents. L'absence de ces indications ne s'explique qu'en partie par le fait qu'aucun accord correspondant n'avait été défini dans les contrats (ou qu'un tel accord n'était pas pertinent dans le cadre de la relation contractuelle). Lors de la présentation des résultats, nous tiendrons compte de ces lacunes dans l'interprétation et indiquerons les bases sur lesquelles repose chaque analyse.

L'examen des données a par ailleurs montré que, comme nous le leur avons demandé, de nombreux services ont saisi plutôt un mandat de plus qu'un de moins. Dans l'optique d'obtenir une base de données la plus cohérente possible, il faut distinguer entre différentes configurations:

1. Les mandats saisis qui ne remplissaient pas les critères de contenu cités plus haut n'ont pas posé de réel problème. Le CPA a ainsi supprimé près de 300 mandats, notamment ceux qui portaient sur des missions de surveillance et de sécurité, des loyers, des services de restauration, des contributions à des crèches. Les mandats attribués à d'autres unités administratives du 1^{er} cercle et les paiements (très rares) à des services cantonaux (exception: les paiements versés aux universités cantonales) ont eux aussi été biffés.
2. Les mandats, qui incluent différentes prestations (pas uniquement des prestations basées sur le savoir), que les critères cités plus haut permettent seulement en partie de qualifier de prestations d'expertise, posent un réel problème. Ils sont surtout octroyés dans les domaines où l'administration confie à des externes des tâches d'exécution de plus grande ampleur, notamment dans la coopération au développement («Swiss-Ukrainian Forest Development Project in Transcarpathia» ou «Programme pistes rurales – désenclavement à l'Est au Burkina Faso», par exemple).⁹ Dans une moindre mesure, des mandats similaires se trouvent aussi au sein de l'OFEPF (à titre d'exemple, un mandat pour l'Inspection fédérale des matières dangereuses et un accord de prestations avec Lignum, Silviva) et dans une mesure encore plus réduite au sein d'autres offices (pour d'autres exemples, voir l'*Annexe 1*).

Ces mandats sont pris en considération dans l'évaluation des résultats du recensement. Ils représentent un peu plus de 10 % des mandats et près de 25 % du volume financier total. Les contrats de la DDC relatifs à des programmes de développement se taillent la part du lion (un peu plus de 100 millions de francs, soit 80 % du volume financier de cette catégorie; voir aussi le point 2.1 et l'*Annexe 6*). Lorsque cela nous semble pertinent, nous présentons l'ampleur de ces mandats à part dans les chapitres ci-après consacrés aux résultats.

⁹ Evoquant dans sa réponse au recensement des «contrats comprenant une gestion fiduciaire de fonds» la DDC écrit: «Les statistiques contiennent toutes les données pertinentes de tous les mandats qui ont été recensés par notre système. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas de mandats de prestations de services au sens étroit du terme mais de contrats complexes portant sur un projet (...). Pour des raisons organisationnelles, il n'a pas été possible de distinguer ces deux types de contrats (...).»

1.2.2.2

Examen approfondi pour cinq services

Un examen approfondi des données livrées a été effectué pour cinq offices: l'Office fédéral des routes (DETEC), l'Office fédéral de la police (DFJP), l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (DFE), le domaine Sciences + technologies du groupe armasuisse (DDPS) et l'Administration fédérale des finances.

Le but était d'évaluer la qualité des données livrées par tous les services. Les écarts constatés dans le cadre d'une comparaison sommaire entre les paiements communiqués lors du recensement et les paiements correspondants du compte d'Etat (article budgétaire global 3180 Prestations de services et honoraires) constituaient un critère important de sélection des services soumis à l'examen approfondi¹⁰. Les offices retenus présentaient des écarts très importants (OFFT), importants (fedpol), moyens (S+T/armasuisse, OFROU) et faibles (AFF).

L'examen approfondi a été réalisé au moyen de données comptables et dans le cadre d'une visite d'une journée effectuée auprès de chaque service. En voici les trois éléments principaux:

- *Comparaison détaillée des données fournies avec 10–12 dossiers contractuels*: cette vérification a eu lieu dans les offices qui avaient reçu une liste de dossiers contractuels à fournir. Il s'agissait de vérifier la concordance des informations contenues dans ces dossiers avec les données livrées.
- *Comparaison détaillée avec des données comptables*: nous avons vérifié si les données fournies concordaient avec tous les paiements comptabilisés en 2004 sous l'article budgétaire global 3180 (prestations de tiers).¹¹ Une explication a été demandée aux offices pour les écarts nécessitant une clarification.
- *Entretiens avec la direction de l'office et avec les responsables de projet internes*: un entretien relativement long a été en outre mené avec un ou plusieurs membres de la direction de chaque office (en règle générale, le directeur d'office et/ou le responsable des finances). Enfin, nous nous sommes également entretenus avec les personnes en charge des dossiers contrôlés (voir *Annexe 3*). Au cours des entretiens, les informations éventuellement manquantes, peu claires ou contradictoires résultant de la comparaison entre les données fournies et les dossiers contractuels ont été discutées. La définition et l'octroi de chaque mandat d'expertise ont également été évoqués.

En ce qui concerne l'exactitude des informations détaillées des offices relatives aux différents mandats, les résultats de l'examen approfondi sont excellents. Les indications fournies lors du recensement concordent parfaitement ou dans une très large mesure avec les données contenues dans les contrats. Les informations relatives à la pratique d'attribution des mandats, qui n'ont pu être contrôlées que de façon limitée sur la base des dossiers, ont été évoquées avec les responsables de projet dans le cadre des entretiens. Là encore, aucune incohérence n'a été constatée par rapport aux données fournies.

¹⁰ Les autres critères: appartenance à un département ainsi qu'exhaustivité et clarté des informations détaillées relatives aux données fournies.

¹¹ Les données comptables provenant de SAP nous ont été fournies par le Contrôle fédéral des finances (par la direction d'armasuisse pour le domaine Sciences + technologies).

Les résultats de l'examen approfondi effectué sur la base d'une comparaison avec les données comptables SAP sont en revanche un peu moins bons, comme l'illustre le Tableau 1.

Au sein de l'Administration fédérale des finances, la concordance des données est parfaite: on ne constate aucun écart important. Elle est bonne au sein de l'Office fédéral des routes (OFROU), où dix pour cent des paiements enregistrés dans les comptes, pertinents dans le cadre du recensement, n'ont pas été communiqués.¹²

Tableau 1

**Comparaison entre les paiements communiqués et les données comptables
(art. 3180 exclusivement)**

Service	Examen approfondi des données comptables		
	Paiements pertinents selon SAP (en milliers de CHF)	Paiements communiqués (en milliers de CHF)	Part des paiements non communiqués
AFF	7 414	7 403	0 %
OFROU	11 520	10 380	10 %
S+T (armasuisse)	178	139	22 %
OFFT	349	278	26 %
fedpol	821	598	27 %

Les écarts sont considérables au sein de S+T (armasuisse), de l'Office fédéral de la police ainsi que de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, qui n'ont pas communiqué environ un quart des paiements pertinents. Précisons toutefois que, dans le cas de S+T, un seul mandat a été oublié, ce qui, au vu du faible nombre des paiements saisis dans cet article, a une forte répercussion. En ce qui concerne l'Office fédéral de la police, des mandats portant sur des formations n'ont pas été saisis et les contrats qui ont débuté avant 2004 et sont archivés dans le répertoire 2003 (le 1^{er} mandat de la société C dans le Graphique 1) ont été oubliés.¹³ Les écarts constatés au sein de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie sont dus pour une large part à des mandats qui, par inadvertance, n'ont pas été saisis (conseil juridique, services informatiques et formation).

L'examen des mandats de l'OFFT a fait apparaître un autre problème de recensement. Dans les explications concernant le recensement, il était indiqué que les contrats de subventionnement, notamment les contrats dans le cadre de la délégation de tâches publiques à des tiers pour lesquels il existe une base légale spécifique et explicite, ne devaient pas être mentionnés. Ainsi, des mandats tels qu'une expertise

¹² L'OFROU a fait valoir que la collecte a eu lieu pendant le déménagement du service, une période agitée durant laquelle quelques erreurs se sont introduites. Outre des écarts de moindre importance concernant des paiements partiels ou restants qui n'ont pas été recensés, l'OFROU explique les lacunes plus importantes par le fait que, lors de la consultation de la banque de données, une catégorie de paiements n'a pas été prise en compte.

¹³ fedpol fait en outre valoir que, peu de temps avant le recensement, des changements importants ont eu lieu au sein du personnel et que les personnes en charge des contrats ne travaillaient plus à l'office. Ce dernier a dû fournir une charge de travail considérable pour rassembler les données nécessaires.

de l'état d'avancement de la recherche en matière d'économie de l'éducation, une étude sur les mesures prises dans le domaine des contenus électroniques définis comme une tâche transversale touchant à la formation, à l'économie et à la culture, le projet «Qtop-Netzwerkplattform» (publication de newsletters, articles pour des sites web, mise à jour de sites web, etc.) ou l'accompagnement des travaux de réforme dans certaines branches d'apprentissage sous l'angle des aspects économiques liées à la formation n'ont pas été recensés par l'OFFT. Etant donné qu'à l'OFFT, les études et projets sont financés en règle générale par des subventions, le recours à des experts externes par cet office n'est pas reproduit de manière complète dans la collecte des données.¹⁴

Comment évaluer les conséquences de ce problème de recensement? Tout d'abord, il convient de préciser que la pratique de l'OFFT de financer en règle générale des mandats (notamment ceux mentionnés ci-dessus) par des subventions, devrait constituer une exception. De plus, les vérifications effectuées dans les quatre autres services soumis à un examen approfondi montrent que ces services ont saisi des contrats qui, en termes de contenu, répondent aux critères définis, quel que soit leur régime juridique (les mandats de recherche au sein de l'administration fédérale en particulier). Il ressort en outre que la plupart des services ont opté pour une méthode de recensement plus large que celle de l'OFFT. Tout laisse à penser que la plupart des services ont indiqué tous les contrats concernant le recours à des experts externes. Pour ces raisons, les conséquences du problème de recensement, constaté lors de l'examen approfondi au sein de l'OFFT, devraient être minimales pour l'ensemble des services étudiés.

Autres résultats de l'examen approfondi

L'examen approfondi des données de base a fait apparaître des questions ouvertes qui ne sont pas en lien direct avec les questions soulevées dans le cadre de la présente évaluation, mais qui, au vu de leur importance potentielle pour la transparence et la pertinence de la présentation des comptes de la Confédération, méritent d'être mentionnés:

1. Nous avons notamment constaté des écarts de qualité considérables concernant la saisie des données dans SAP. Les «textes justificatifs» saisis dans SAP n'étaient pas pertinents pour une partie des offices. Seule la consultation des justificatifs correspondants sur papier a permis leur compréhension (fedpol surtout, l'OFROU en partie). Nous avons en outre constaté que, dans de très nombreux cas, le même mandataire est répertorié dans le même office sous différentes désignations et différents numéros de créancier. La question se pose de savoir si l'actuelle pratique de collecte des données entraîne la perte de potentiels énormes en termes d'information et de pilotage, lesquels pourraient être obtenus grâce aux nouveaux outils informatiques dont l'introduction a nécessité des investissements considérables.

¹⁴ Selon l'examen, près de 600 mandats représentant un volume financier total d'environ 18 millions de francs (plafond) étaient en cours de réalisation au sein de l'OFFT en 2004. Beaucoup de ces mandats correspondent, en termes de contenu, à un mandat d'expertise. Lors du recensement, l'OFFT a indiqué 35 mandats représentant un volume financier (plafond) de 1,5 million de francs. Etant donné que la banque de données de l'office ne contient ni les paiements correspondants ni d'autres informations (p. ex. concernant la procédure d'attribution), nous avons décidé de renoncer à une prise en compte a posteriori de ces mandats dans notre évaluation.

2. L'OFFT a comptabilisé dans un crédit d'équipement (article budgétaire global 3180, vérifié) des paiements d'un montant de près de 1,4 million de francs, qu'il a qualifiés de subventions lors de notre recensement. Cela est en contradiction avec le système de présentation des comptes de la Confédération: selon le service compétent de l'administration fédérale, aucune subvention ne doit être ventilée sous un crédit d'équipement. Dans son examen transversal, le Contrôle fédéral des finances critique cette pratique constatée également au sein d'autres services. Cela montre qu'il pourrait s'agir d'un problème d'une certaine ampleur.

1.2.3 Appréciation des données de bases (synthèse)

S'appuyant sur le recensement de tous les mandats d'expertise octroyés par les unités centralisées de l'administration fédérale, la présente analyse repose sur la base la plus large jamais obtenue dans ce domaine. Globalement, les données disponibles reproduisent une bonne vue d'ensemble du recours à des experts externes par les unités du 1^{er} cercle de l'administration fédérale et satisfont pour l'essentiel l'exigence de vaste état des lieux. En ce qui concerne le poids financier, au moins 80 % des mandats d'expertise des services impliqués devraient être saisis dans le cadre du présent recensement.

La principale imprécision résulte de la délimitation de l'objet de l'étude, le mandat d'expertise. Il s'agit de mandats qui incluent différentes prestations (pas uniquement des prestations basées sur le savoir), que les critères cités plus haut permettent seulement en partie de qualifier de prestations d'expertise. Parfois, des fonds importants sont administrés, dans le cadre de ces mandats, à titre fiduciaire. L'administration recourt surtout à ce type de mandats lorsqu'elle confie à des externes des tâches d'exécution de plus grande ampleur (la coopération au développement, notamment). Ces mandats, dont certains représentent un volume financier très important, sont pris en compte dans l'analyse des résultats du recensement. Cependant, lorsque cela nous semble pertinent, nous présentons leur envergure à part dans les chapitres ci-après consacrés aux résultats.

Un certain flou, limité, peut en outre résulter du fait que, parfois, une partie des offices n'ont pas saisi tous les contrats d'experts gérés formellement comme des subventions.

2 Importance et profil du recours à des experts externes

Ce chapitre présente la pratique du recours à des experts externes à un moment donné, en l'occurrence l'année 2004. Il est sous-tendu par la première des questions-clés présentées en début de rapport:

Quelle est l'importance du recours à des experts externes par la Confédération et quel est son profil?

Il s'agit tout d'abord de donner une brève vue d'ensemble du volume financier que représente le recours à des experts externes et du volume des différents mandats. Puis nous nous penchons sur le contenu des mandats et sur les honoraires imputés.

Nous établissons alors une comparaison entre le volume financier des mandats d'expertise et les charges de personnel. Nous analysons ensuite le profil des mandats d'expertise sur un axe temporel en étudiant notamment la date du début du contrat et l'importance des mandats lancés juste avant la clôture de l'année comptable (dépenses de dernière minute ou «*Dezemberfieber*»). Enfin, nous présentons le profil des mandataires et nous nous attardons plus particulièrement sur la question de la répartition des moyens sur les mandataires.

2.1 Le volume financier des mandats

Le recensement montre qu'en 2004, les services y ayant participé ont consacré près d'un demi-milliard de francs à des mandats réalisés par des consultants externes. Pour toute leur durée de réalisation, qui va parfois au-delà de l'année comptable (voir le *Graphique 1*), ces mandats représentent un montant global d'environ 900 millions de francs. Il s'agit là d'une estimation conservatrice des dépenses effectuées par l'administration (1^{er} cercle) pour des mandats d'expertise. Si l'on tient compte des lacunes dans les données de base, exposées au deuxième chapitre, les dépenses réelles durant l'année analysée devraient plutôt se situer entre 600 et 700 millions de francs.¹⁵

Les dépenses varient fortement d'un département à l'autre. En 2004, le DFJP a consacré un peu plus de 12 millions de francs à des mandats d'expertise. Ce montant est plus ou moins multiplié par dix au sein du DFAE, du DFF et du DETEC (voir aussi les montants absolus du *Graphique 2*). Le volume est inférieur à 50 000 francs pour la majorité des mandats (52 %), il se situe entre 50 000 et 248 950 francs pour un peu plus de 40 % d'entre eux et est supérieur à ce dernier montant pour près de 7% des mandats seulement. Le résultat est quelque peu différent si l'on considère le poids financier des mandats. Un peu plus de 16 % seulement des paiements comptabilisés en 2004 ont été versés pour des mandats d'un volume inférieur à 50 000 francs, tandis que les mandats dont le volume se situait entre 50 000 et 248 950 francs et ceux dont le volume était supérieur à 248 950 francs ont respectivement représenté environ 40 % des paiements.¹⁶ Le *Graphique 2* représente cette

¹⁵ Cette estimation repose avant tout sur les arguments suivants:

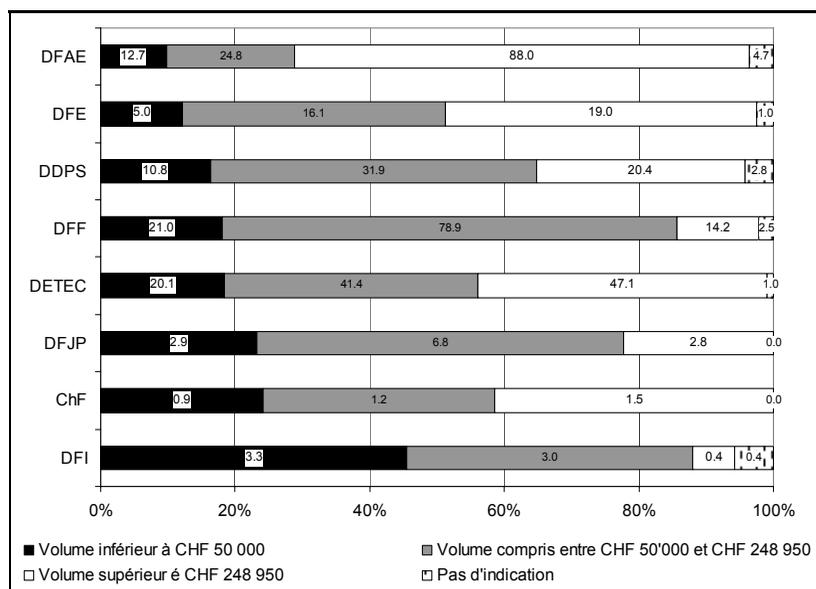
1. L'examen approfondi effectué auprès de services sélectionnés a montré que de nombreux services n'ont probablement pas saisi plus de 20 % des paiements annuels. C'est pourquoi le volume réel devrait être supérieur d'environ 100 millions de francs au volume supposé.
2. Selon l'examen transversal de la Contrôle fédéral des finances, les dépenses annuelles que des services qui n'ont pas participé au recensement de la CPA (OFSP, OFS, OFAS, SG DDPS, SG DETEC) ont consacrées aux mandats de prestations de services s'élèvent à environ 150 millions de francs (moyenne des dépenses effectuées durant plusieurs années pour des services informatiques de l'article budgétaire 4010 et des prestations de l'article budgétaire 3180). Cette valeur devrait représenter une estimation globale plausible, plutôt conservatrice, concernant l'importance des mandats d'expertise de ces services. Certes, elle comprend, outre les paiements versés pour les mandats d'expertise, ceux qui concernent toutes les prestations de services externes, mais l'on peut penser que les services ayant participé au recensement ont eux aussi effectué pour des mandats d'expertise des paiements provenant d'autres budgets que ceux pris en compte par le Contrôle fédéral des finances.

¹⁶ Nous reviendrons dans le détail, au troisième chapitre, sur la signification des seuils définis ici et analyserons la répartition des volumes des mandats du point de vue de la législation relative aux achats.

répartition dans les différents départements. Globalement, les départements présentent des profils relativement semblables. On remarquera le poids financier important des mandats d'envergure au sein du DFAE, qui s'explique avant tout par les projets de développement de la DDC. A l'inverse, les petits mandats d'un coût inférieur à 50 000 francs ont un poids financier important au sein des services du DFI que nous avons étudiés.

Graphique 2

Poids des mandats à volumes faibles, moyens et importants par département (paiements en 2004 en millions de francs)



Les chiffres dans les bâtons indiquent le montant absolu en millions de francs. Le total des paiements a été réparti par ordre croissant comme suit sur les départements: ChF 3,6 millions de francs, DFI 7,1 millions, DFJP 12,5 millions, DFE 41,2 millions, DDPS 65,9 millions, DETEC 109,6 millions, DFF 116,6 millions et DFAE 130,2 millions.

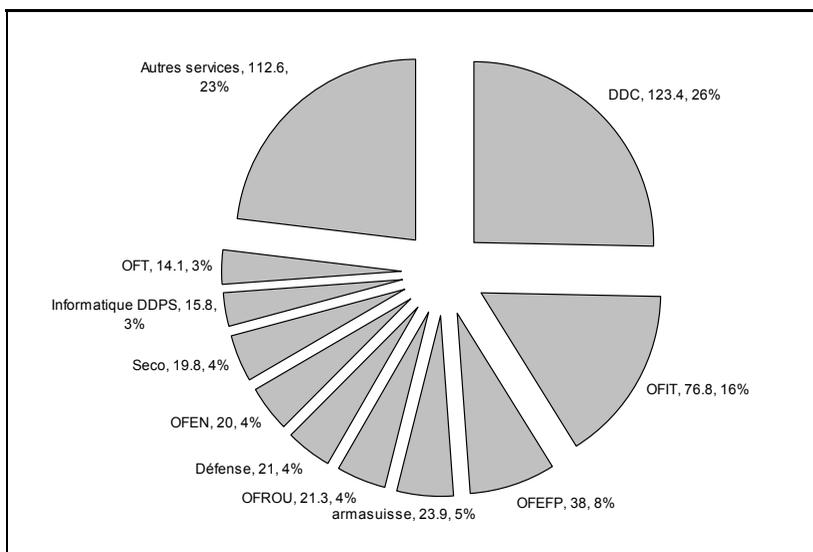
Source: CPA

Répartition selon les services

Le *Graphique 3* présente les services qui, en 2004, ont le plus dépensé pour le recours à des experts externes.¹⁷ On trouve en première position la DDC, qui a dépensé 123 millions de francs, ce qui correspond à près du quart des dépenses de tous les services étudiés. Ce montant inclut les mandats de la DDC qui comprennent des «fonds administrés à titre fiduciaire» (voir le point 1.2.2). Sans ces mandats, le volume financier de la DDC s'élève à près de 30 millions de francs (voir note de bas de page N° 19).

¹⁷ Un tableau comprenant le nombre de mandats par département et le nombre de mandats des principaux services en la matière figure en *Annexe 5*.

Répartition des paiements par service en 2004 (en millions de francs)



Remarque: le premier chiffre correspond au volume financier, en millions de francs, de tous les paiements effectués en 2004, le deuxième, à la part de ces paiements dans le total des paiements recensés pour l'année 2004.

Source: CPA

Le deuxième acquéreur de prestations d'experts par ordre d'importance est l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication: près de 16 % des dépenses que consacrent la Confédération aux prestations d'experts sont à mettre sur le compte de l'OFIT.

Le recours aux consultants externes a également un poids financier important au sein de différents offices du DETEC (OFROU, OFEN, OFEFP), du Secrétariat d'Etat à l'économie (DFE) ainsi qu'au sein des groupes Défense et armasuisse du DDPS. Près d'un quart des paiements saisis par l'OFROU concernent des fonds à affectation spéciale provenant de l'impôt sur les huiles minérales, qui sont utilisés pour des projets de recherche dans le domaine routier.

2.2 Contenu des mandats d'expertise

Dans quel but est-il recouru à des experts externes? Pour répondre à cette question, le CPA a réparti les mandats dans les catégories suivantes (des exemples concrets figurent en *Annexe 1*):

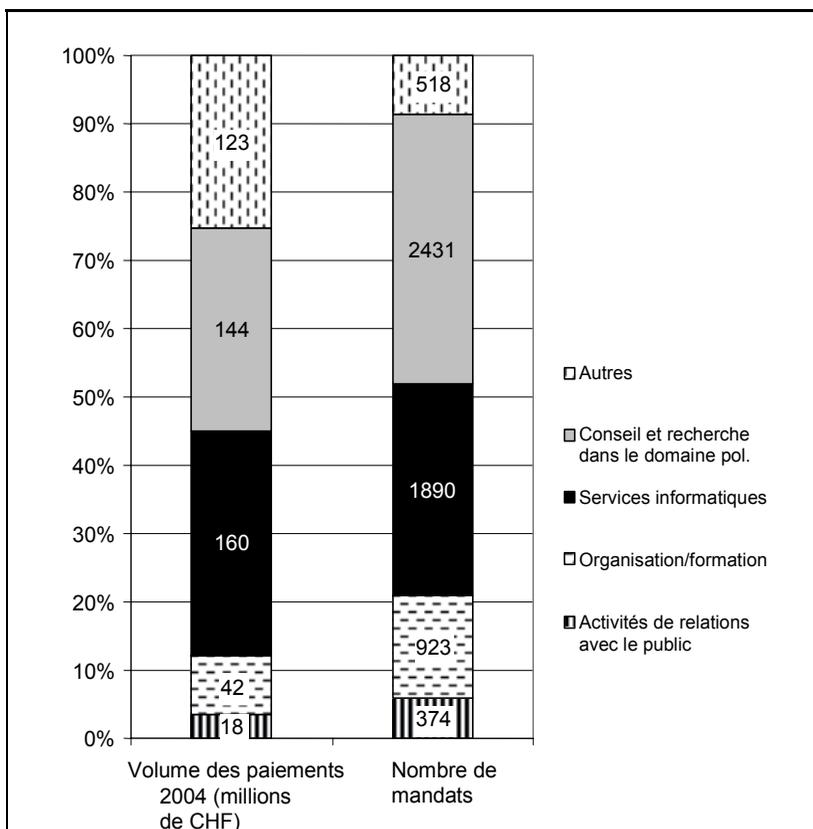
- *Organisation/formation:* tous les mandats portant sur le développement de l'organisation et du personnel ainsi que sur la formation et le perfectionnement.

- *Services informatiques*: tous les services informatiques indépendants des marchandises, tels que la conception ou encore le développement d'un logiciel spécifique à l'office.¹⁸
- *Conseil et recherche dans le domaine politique*: mandats qui proposent des informations de base sur la définition et l'application d'une politique, tels que, par exemple, des principes d'exécution, des évaluations, des guides ou des analyses de données. Les prestations externes, qui viennent soutenir la mise en œuvre opérationnelle d'une politique (des experts en matière de contrôle, par ex.), et les projets de recherche de l'administration fédérale ont également été classés dans cette catégorie.
- *Activités de relations avec le public*: mandats portant sur les RP et la communication et destinés à accompagner la mise en œuvre d'une politique.
- *Autres*: cette catégorie englobe les mandats ci-après:
 - Mandats incluant différentes prestations (pas uniquement des prestations basées sur le savoir), que les critères cités plus haut permettent seulement en partie de qualifier de prestations d'expertise. Ces mandats sont surtout octroyés dans les domaines où l'administration confie à des externes des tâches d'exécution de plus grande ampleur, notamment dans la coopération au développement (voir aussi les explications au point 1.2.2 ainsi que les exemples dans l'annexe 5).¹⁹
 - mandats qui, en raison d'un descriptif de l'objet peu clair, ne peuvent être classés dans aucune des catégories susmentionnées.

¹⁸ Pour la distinction entre services informatiques dépendants des marchandises et services informatiques indépendants des marchandises, voir les directives du 1^{er} septembre 2003 de l'Office fédéral des constructions et de la logistique concernant les acquisitions de matériel et de prestations dans le domaine des technologies de l'information et de la télécommunication au sein de l'administration fédérale.

¹⁹ Comme il l'a déjà été mentionné, la DDC n'a pas été en mesure de présenter les mandats de prestations de services ou la part des prestations de services. Nous basant sur le bref descriptif de l'objet du mandat, nous avons sélectionné les mandats que nous supposons présenter une part élevée de moyens administrés à titre fiduciaire et les avons attribués à la catégorie Autres. Les mandats qui, selon le descriptif, devraient comprendre une part essentielle de prestations d'experts ont été classés dans les catégories correspondantes, la plupart dans la catégorie Conseil et recherche dans le domaine politique.

Contenu des mandats (nombre de mandats et de paiements en 2004)



Source: CPA

Le *Graphique 4* montre dans quels domaines il est fait appel à des prestations d'experts. Le plus grand nombre de mandats est attribué dans la catégorie conseil et recherche dans le domaine politique. Les services informatiques sont les plus importants sur le plan financier, sachant que ce sont surtout les mandats liés à NOVE-IT, le nouveau modèle comptable de la Confédération, et les projets informatiques au sein du DDPS qui pèsent le plus. Les mandats dans le domaine de l'organisation, de la formation et du perfectionnement sont certes relativement fréquents, mais leur poids financier est plutôt faible (environ 10 % des paiements comptabilisés en 2004).

Les mandats entrant dans la catégorie «Autres» ont eux aussi un poids financier important, les premières places étant occupées par la coopération au développement de la DDC (voir aussi le point 1.2.1 ainsi que l'Annexe 5).

Lors de la collecte de données, les tarifs imputés aux différents domaines ont également été saisis. Seuls les tarifs les plus élevés ont été recueillis par contrat. Dans le cadre des grands mandats, dans lesquels les tarifs peuvent être différenciés selon la partie du mandat ou selon la fonction, les tarifs moins élevés n'ont pas été pris en compte.

Des informations concernant les tarifs sont disponibles sur la moitié environ des mandats saisis.²⁰ Il faut en outre préciser que seuls les tarifs les plus élevés par mandat ont été recensés dans la présente étude. Les tarifs (plus bas) susceptibles d'être fixés en fonction d'un marché partiel ou des tâches à traiter dans le cadre de mandats d'une certaine importance ne sont donc pas pris en considération.

La moyenne de tous les tarifs horaires maximum signalés s'élève à près de 180 francs. Le taux horaire le plus élevé (TVA comprise) qui nous a été signalé était de 524 francs (pour des travaux de clôture d'un mandat de prestations dans le domaine informatique ainsi que pour la planification stratégique de l'informatique de la Confédération, sur mandat du Secrétariat général du DFE). Il faut cependant noter que seuls quatre pour cent des tarifs horaires maximum communiqués dépassent la barre des 300 francs. On constate des différences importantes selon les domaines (voir Tableau 2), mais le résultat ne surprend pas véritablement: les tarifs les plus élevés sont pratiqués dans le domaine de l'organisation, de la formation et du perfectionnement, suivi des services informatiques ainsi que du conseil et de la recherche dans le domaine politique.

Tableau 2

Tarifs horaires maximum (TVA comprise) appliqués à différents types de mandats

Type de mandat	N	Moyenne (en CHF arrondis)	Maximum (CHF)
Activités de relations avec le public	76	149	338
Organisation/formation	576	227	475
Services informatiques	1460	175	524
Conseil et recherche pol.	907	159	400
Autres	78	126	350
Total	3097	178	524

²⁰ Pour l'essentiel, ces informations concernent des mandats passés avec des prestataires commerciaux (2846 mandats), les données disponibles relatives à d'autres mandataires ne portant que sur 254 mandats.

Au vu du nombre élevé de mandats saisis, la DDC (876 mandats), l'OFIT (1026 mandats) et l'OFEN (366 mandats) ont pu, comme ils le souhaitaient, ne pas saisir les honoraires. L'absence de données peut aussi s'expliquer par le fait qu'aucun taux horaire n'avait été convenu, pour les prix forfaitaires par exemple.

2.3

Coûts des mandats d'expertise vs charges de personnel

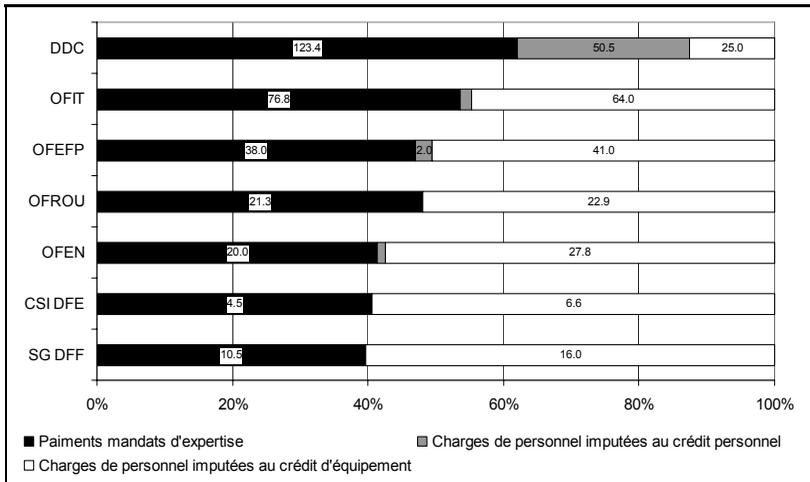
Le recours à des experts externes consiste ni plus ni moins en l'externalisation de certains travaux. Dans le scénario idéal, les externes fournissent ces prestations mieux, plus rapidement, à des coûts plus avantageux ou avec davantage de souplesse que l'administration. Les données que nous avons recueillies ne nous permettent cependant pas de dire dans quelle mesure cela est le cas. En revanche, elles nous permettent d'effectuer une estimation globale du recours aux experts externes par rapport aux prestations d'expertise fournies en interne. Pour ce faire, nous présentons dans le *Graphique 5* les charges de personnel de la Confédération (y compris les cotisations patronales aux prestations sociales) et les dépenses en mandats d'expertise. Cette comparaison sous-estime l'importance des mandats d'expertise, car les collaborateurs des services étudiés sont loin de tous exercer des fonctions correspondant aux activités d'expertise. Il faut à l'inverse souligner que le recours aux consultants externes comprend également des prestations relevant de mandats de recherche, dont l'externalisation est prévue par la loi.

La comparaison, basée sur la totalité des services interrogés, montre qu'en 2004, 12 francs étaient dépensés pour des mandats d'expertise contre près de 88 francs consacrés aux frais de personnel. Les mandats d'expertise occupent cependant une place beaucoup plus importante au sein de certains offices, en particulier la DDC et l'OFIT, qui dépensent plus d'argent pour ces mandats que pour leur personnel interne. Le recours aux experts externes est également significatif au sein de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), du Centre de service informatique (CSI DFE) et du SG DFF.

Pour l'interprétation des données, il faut tenir compte des particularités suivantes:

- Les paiements indiqués pour les mandats d'expertise de la DDC comprennent les moyens administrés à titre fiduciaire dans le cadre de programmes de développement. Si l'on exclut de l'observation les mandats correspondants, les mandats d'expertise de la DDC occupent une place beaucoup moins importante par rapport aux charges de personnel.
- Le résultat au sein de l'OFROU et de l'OFEN est influencé par les mandats de recherche, pour lesquels chacun des deux offices a un mandat légal explicite. Si l'on ne tient pas compte de ces mandats, l'importance des mandats d'expertise par rapport aux frais de personnel diminue légèrement, mais elle demeure forte (au sein de l'OFROU, lorsque 40 francs sont dépensés pour des mandats d'expertise, 60 le sont pour les frais de personnel; ce rapport est de 34 et 66 francs au sein de l'OFEN).

Rapport entre les charges de personnel et les paiements pour des mandats d'expertise (année 2004)



Sources: Charges de personnel imputées au crédit d'équipement conformément à la documentation supplémentaire de l'Office fédéral du personnel relative au compte d'Etat 2004 de mars 2005. Frais de personnel: charges de personnel (cotisations patronales comprises) imputées au crédit relatif au personnel conformément au compte d'Etat 2004.

Le graphique présente les services affichant les coûts les plus élevés en experts externes dans le cadre de la comparaison (près de 40 % et plus).

Mise à disposition de personnel

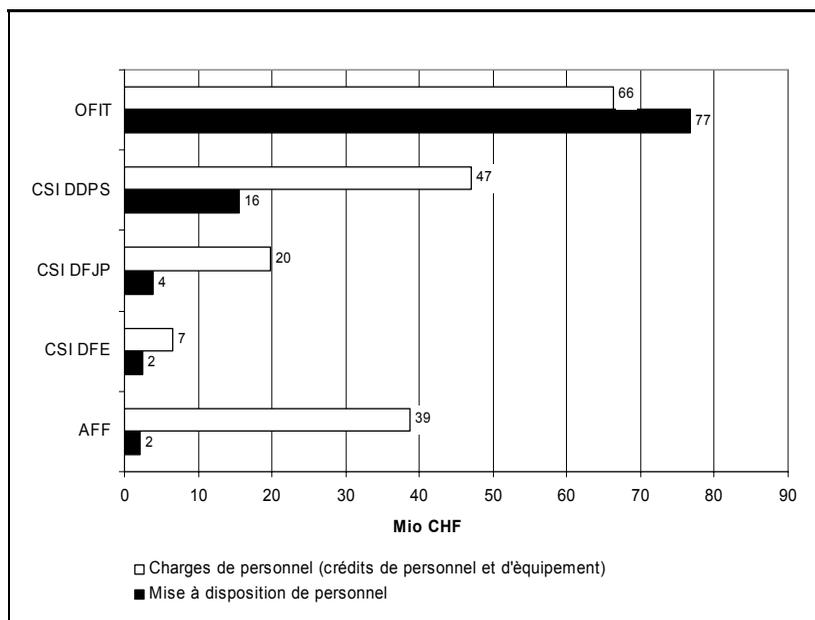
La «mise à disposition de personnel» représente une forme particulière de mandats d'expertise. Des experts externes travaillent dans le cadre de contrats de mise à disposition de personnel (*Personalstellungsverträge*) durant une période relativement longue; ils ne fournissent pas des prestations de manière autonome, mais sont sous la direction et la responsabilité du mandant et utilisent en règle générale l'infrastructure de ce dernier (poste de travail, matériel informatique, etc.) Dans les faits, la mise à disposition de personnel ressemble à une embauche; on pourrait la qualifier d'embauche (à durée déterminée) sous forme de mandat. Mais les dépenses qu'elle occasionne ne sont pas ventilées sous les frais de personnel dans les comptes; elles n'apparaissent pas non plus dans la documentation supplémentaire de l'Office fédéral du personnel relative aux frais de personnel de la Confédération.

On peut déduire du recensement que la mise à disposition de personnel n'a une certaine importance qu'au sein d'un faible nombre de services (dans une grande majorité des cas, elle est inférieure à 5 % des frais de personnel). Ajoutons toutefois que de nombreux services n'ont rien indiqué sur ce sujet ou ont communiqué des données très incomplètes. Par conséquent, les résultats obtenus ne nous permettent pas d'évaluer l'importance de cette pratique au sein de l'ensemble de l'administration fédérale.

Le *Graphique 6* présente les proportions dans les services qui ont pu donner des informations complètes sur la mise à disposition de personnel et au sein desquels les dépenses y afférentes représentent plus de 5 % des frais de personnel. Ce graphique fait apparaître la position de l'OFIT, dont les charges en mise à disposition de personnel sont plus élevées que les charges liées à des contrats d'embauche «réguliers». Il montre par ailleurs la concentration des contrats de mise à disposition de personnel sur le domaine informatique.

Graphique 6

Services ayant des dépenses élevées en mise à disposition de personnel (2004)



Seuls sont représentés les services dont les dépenses liées aux contrats de mise à disposition de personnel représentent plus de 5 % des charges de personnel (imputées au crédit relatif au personnel et au crédit d'équipement).

Source: CPA

Globalement, les résultats montrent que le recours à des experts externes occupe une place très importante dans certains services. On peut en conclure qu'il est nécessaire de ne pas considérer l'évolution des frais de personnel (y compris du point de vue du Parlement) en les isolant des dépenses consacrées aux mandats externes. Il faut à chaque fois se poser la question de savoir si

- ces mandats ne couvrent pas un besoin permanent qui pourrait, dans certains cas, être rempli de manière plus rentable à travers l'embauche de personnel propre

- ou si la collaboration (limitée dans le temps) avec des experts externes permet aux offices de gérer de façon souple et efficace des priorités fluctuantes.²¹

Les questions sont soulevées avec encore plus d'acuité lorsque les fonds viennent alimenter des contrats de mise à disposition de personnel, lesquels sont très proches de l'embauche normale. Cette méthode fort répandue dans le domaine informatique (OFIT) mobilise des personnes qui disposent d'un poste de travail fourni par la Confédération et qui n'assument pas de véritable responsabilité concernant le mandat. Les données disponibles ne permettent aucune évaluation du bien-fondé de cette pratique au sein de l'OFIT. Toutefois, l'importance de la mise à disposition de personnel au sein de cet office soulève des questions qui concernent en particulier la rentabilité et le rapport entre personnes travaillant dans le cadre d'un mandat et collaborateurs de l'OFIT employés selon le droit public. Etant donné que les dépenses correspondantes ne sont pas présentées comme des coûts de personnel, des questions se posent également du point de vue du pilotage parlementaire sur les dépenses de personnel.

2.4 Durée et début du contrat

La durée moyenne d'un contrat (du début à l'échéance) s'élève à presque une année; le contrat le plus long a duré près de dix ans. Ces valeurs proviennent des 5566 mandats pour lesquels des données ont pu être analysées. Notons que, pour 313 mandats, le début du contrat a été communiqué, mais pas l'échéance. Des paiements d'un peu plus de 19 millions de francs ont été comptabilisés pour ces mandats en 2004,²² lesquels sont concentrés sur quelques services (voir Annexe 7).

Le moment du début du contrat est plus intéressant que la durée du mandat. En effet, les unités du 1^{er} cercle de l'administration fédérale ont intérêt à entièrement exploiter les budgets approuvés par le Parlement (pas de report possible l'année suivante, risque de coupes budgétaires lorsque les crédits ne sont pas complètement utilisés). On peut donc se demander si l'octroi d'un grand nombre de mandats d'expertise en fin d'année n'est pas dû à la volonté de dépenser les fonds encore disponibles (dépenses de dernière minute – «*Dezemberfieber*»).

Sur les 4346 mandats attribués en 2004, 193, soit un peu plus de 4 %, n'ont démarré qu'en décembre 2004. Le nombre de mandats ayant pris effet en décembre 2004 (dénommés par la suite «mandats de décembre») est certes supérieur à la moyenne des autres mois, mais il est sensiblement inférieur au nombre de mandats lancés en janvier.

Pour répondre à la question de savoir si les mandats de décembre ont pour but d'exploiter entièrement le budget, il est plus important de se pencher sur le volume financier de ces mandats. Celui-ci est globalement faible: les mandats de décembre

²¹ Dans le cadre des entretiens, l'OFROU et l'Administration fédérale des finances (introduction du nouveau modèle comptable) ont souligné que la deuxième variante valait pour eux. L'OFROU pense en outre que les projets correspondants gagnent en ampleur et en importance, tandis que, à l'issue de l'introduction du NMC, l'AFF veut réduire les charges correspondantes.

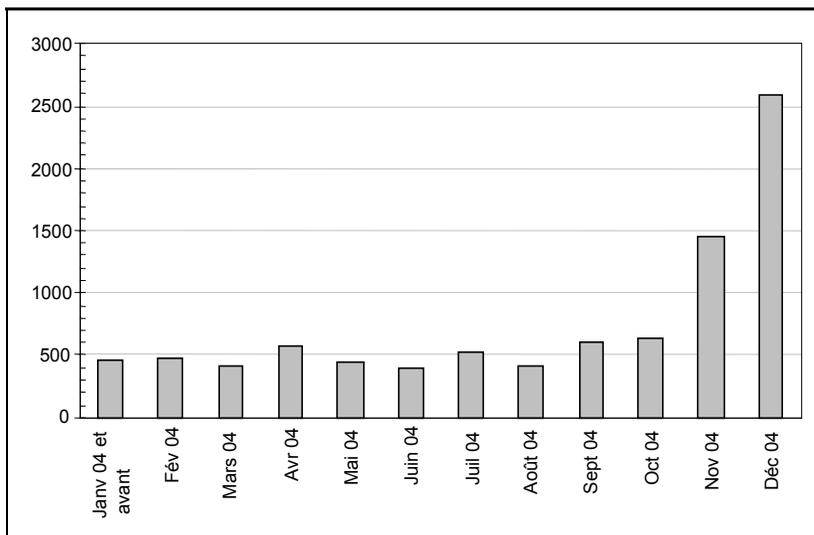
²² Les offices ont indiqué que, pour une partie de ces mandats, le contrat est renouvelé chaque année.

représentent seulement 2,7 % du volume total des paiements. Toutefois, par rapport au bref délai qui reste encore pour l'année comptable, les mandats de décembre occasionnent des paiements supérieurs à la moyenne. Le Graphique 7 illustre cette observation en présentant les paiements en 2004 pour la durée effective par jour. Exemple: un mandat qui a commencé le 1^{er} avril et pris fin le 30 avril et qui représente un coût total de 30 000 francs occasionne un coût journalier de 1000 francs.

Le graphique montre que les coûts journaliers augmentent sensiblement pour les mandats lancés en novembre et atteignent leur valeur maximale en décembre. D'environ 2500 francs par jour pour les mandats de décembre, cette valeur est 5 fois plus élevée que pour les contrats ayant pris effet avant novembre 2004. Par rapport à leur courte durée de réalisation, les mandats de décembre représentent donc beaucoup d'argent. Cela vaut également, dans une moindre mesure, pour les mandats de novembre – les dépenses de dernière minute semblent donc être une réalité dès novembre, sous une forme atténuée.

Graphique 7

Coûts journaliers moyens par mandat (en CHF), en fonction de la date de début du contrat



Sont représentés, pour chaque mois, les coûts journaliers moyens de tous les mandats lancés dans le mois concerné (N = 5723 mandats, pour lesquels les données complètes relatives au début du contrat sont disponibles, ce début étant antérieur au 1^{er} janvier 2005).

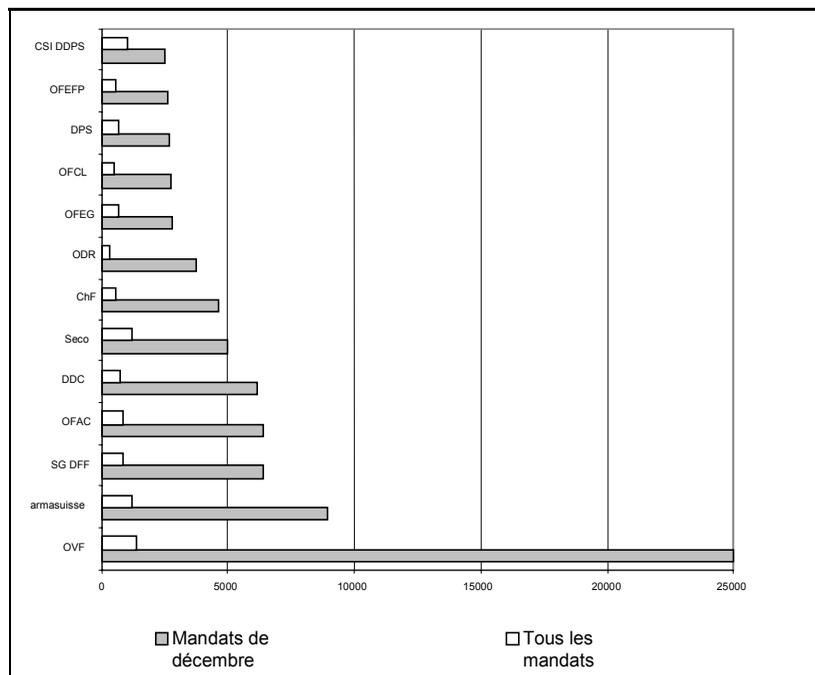
Source: CPA

Il s'agit maintenant d'étudier cette question à l'échelon des différents services. Le *Graphique 8* est basé sur les coûts occasionnés par jour de réalisation d'un mandat en 2004. Il compare les coûts journaliers moyens de tous les mandats (bâton blanc) avec les paiements correspondants occasionnés pour les mandats de décembre (bâton grisé). La valeur maximale revient à l'Office vétérinaire fédéral, qui, pour un contrat débuté le 30.12.2004, a comptabilisé en 2004 un montant de 50 000 francs

(soit un coût journalier de 25 000 francs en 2004, comme illustré par le *Graphique 8*). Par rapport à la durée de réalisation du mandat, les autres offices affichent eux aussi des paiements supérieurs à la moyenne pour les mandats de décembre. On peut supposer que ces services ont en réalité effectué des paiements anticipés au moins pour une partie des mandats de décembre (pour des prestations ne devant être fournies que l'année suivante). Les paiements anticipés ne sont possibles que dans des cas exceptionnels, avec exposé des motifs. Conformément à l'instruction 380.30.1 du Manuel pour comptable, le versement de paiements anticipés dans le but de solder des crédits budgétaires n'est pas autorisé.²³

Graphique 8

Comparaison entre les paiements effectués pour les mandats de décembre et ceux effectués pour tous les mandats (paiement moyen par jour et par mandat en CHF)



Le graphique porte sur les services qui affichent des valeurs plus élevées pour des mandats de décembre que la moyenne des services interrogés.

Source: CPA

²³ Les motifs avancés pour le versement de paiements anticipés n'ont pas été examinés dans le cadre de la présente étude. A ce sujet, voir le rapport du Contrôle fédéral des finances sur le contrôle transversal de marchés de services.

Il faut par ailleurs souligner qu'outre l'octroi de nouveaux mandats en fin d'année, des possibilités existent de solder les budgets, comme, par exemple, le paiement anticipé de prestations relevant de mandats couvrant plusieurs années comptables. Les données disponibles ne permettent pas l'examen de cette pratique.

En 2004, 15 services ont même comptabilisé des paiements pour des mandats qui n'ont débuté qu'en 2005 (au total, 39 mandats, paiements d'un montant de plus de 5 millions de francs; voir aussi Annexe 10).

En résumé, on peut dire que les résultats indiquent clairement que des mandats ont été lancés en décembre dans le but de solder des budgets. Ces mandats de décembre 2004 affichent des coûts journaliers supérieurs à la moyenne. Certains services versent des montants très élevés pour ces mandats par rapport à la durée de réalisation. On voit donc que ces services utilisent les budgets non soldés pour financer des paiements anticipés dans le cadre de mandats de décembre.

2.5 Profil des mandataires

Comme le fait apparaître le Tableau 3, la plus grande part des mandats sont allés à des prestataires commerciaux en 2004 (4/5^e des mandats, représentant environ deux tiers du volume financier). Viennent en deuxième position, loin derrière, les organisations à but non lucratif, devant les instituts de recherche (notamment le domaine des EPF ainsi que les universités et hautes écoles spécialisées cantonales). Le nombre de mandats octroyés aux entreprises de la Confédération (RUAG en particulier) et à des mandataires qui ne peuvent être classés dans aucune des catégories citées plus haut est relativement faible.

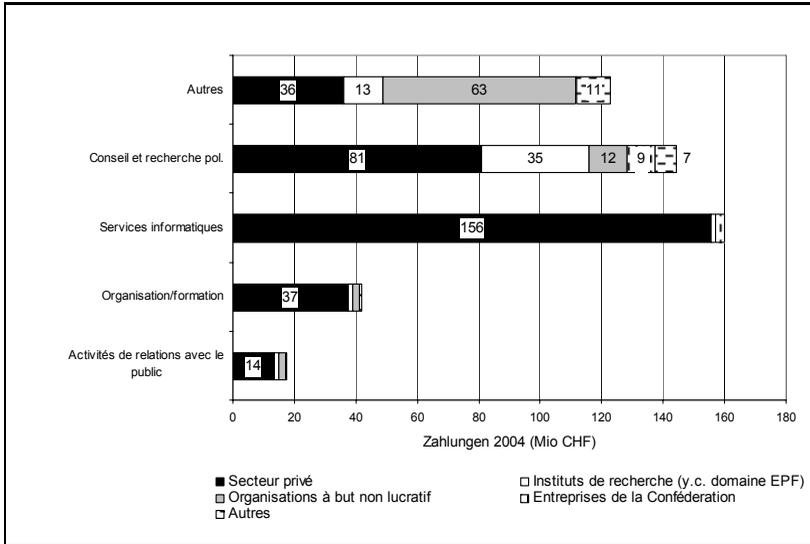
Tableau 3

Répartition des mandats selon les mandataires

Mandataire	Nombre de mandats		Volume financier 2004	
	Nombre	%	En millions de CHF	%
Prestataires commerciaux	4898	80 %	324	66 %
Instituts de recherche	713	12 %	52	11 %
Organisations à but non lucratif	382	6 %	80	16 %
Entreprises de la Confédération	59	1 %	12	3 %
Autres	84	1 %	19	4 %
Total	6136	100 %	487	100 %

Il s'agit maintenant de savoir quels mandats sont attribués à quels types de mandataires. Comme le montre le *Graphique 9*, les paiements pour des mandats dans les domaines des activités de relations avec le public, du développement de l'organisation, de la formation et du perfectionnement ainsi que de l'informatique sont versés exclusivement ou presque à des entreprises commerciales (y compris des particuliers). En revanche, les mandats portant sur le conseil et la recherche dans le domaine politique sont réalisés par des mandataires aux profils divers et variés. Outre les prestataires commerciaux, les instituts de recherche (en premier lieu les stations fédérales de recherche, les EPF et les universités cantonales) et d'autres organisations à but non lucratif jouent un rôle important.

Volume financier en 2004, en fonction du type de mandat et de mandataire



Source: CPA

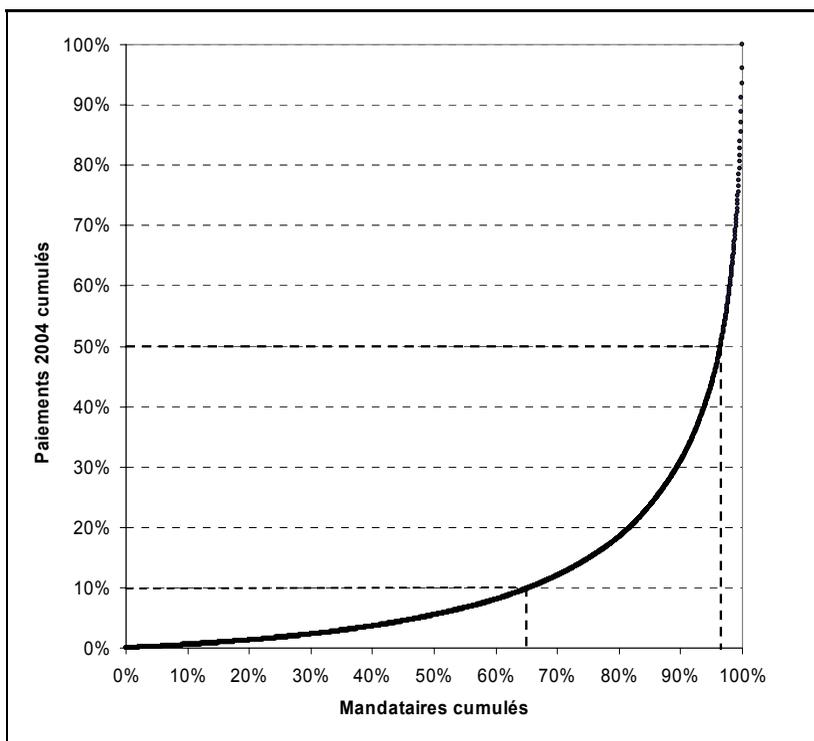
Regardons maintenant les gros mandataires. Le mandataire le plus important a reçu presque 20 millions de francs en 2004. Douze mandataires ont chacun perçu au moins 5 millions de francs en 2004. Ils ont touché en 2004 plus de 100 millions de francs, soit près d'un cinquième du volume total des paiements de la Confédération.

Les entreprises qui dominent sont celles qui fournissent des services informatiques (NOVE-IT, nouveau modèle comptable) et les organisations qui réalisent pour le compte de la DDC des programmes entiers ou d'importants projets de développement (les paiements correspondants comprennent une part des «moyens administrés à titre fiduciaire» qui, selon la DDC, ne peuvent être ventilés séparément). Le domaine des EPF (y compris les stations de recherche) sont eux aussi bien positionnés. En 2004, le montant le plus élevé a été versé pour un contrat d'externalisation de la bureautique (6,76 millions de francs; mandant: le Secrétariat général du DFE).

Il s'agit maintenant d'obtenir une vue d'ensemble: le *Graphique 10* montre la répartition du volume financier de l'année 2004 sur tous les mandataires. On constate que la concentration des moyens sur quelques mandataires est relativement forte. Ainsi, les principaux preneurs d'ordre (56 mandataires sur un total de 2207, soit 3 %) perçoivent près de la moitié des fonds totaux. A l'inverse, deux tiers des mandataires se partagent tout juste 10 % du volume financier.²⁴

²⁴ La concentration est un peu plus faible lorsque les mandats (volumineux en règle générale), qui ne contiennent pas que des prestations d'experts, ne sont pas pris en considération (notamment les projets de développement de la DDC, les mandats quasiment assimilables à une délégation d'exécution; voir le point 2.2).

**Imputation des paiements à des experts externes dans la comptabilité 2004
(en millions de francs)**

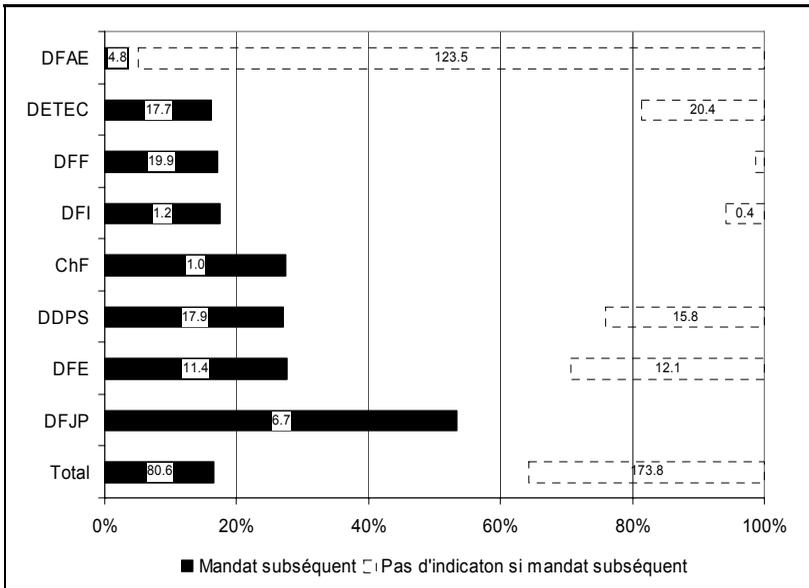


Total: 2339 mandataires qui ont reçu, en 2004, des paiements d'un montant total de 487 millions de francs.

Source: CPA

La concentration du volume financier sur un nombre relativement faible de mandataires nourrit les conjectures selon lesquelles des fournisseurs attirés seraient prédominants au sein de nombreux services. Une fois qu'ils auraient pied dans un office, celui-ci leur confierait en permanence de nouveaux mandats. Pour vérifier cette hypothèse, il serait nécessaire d'analyser des données sur plusieurs années. Les données disponibles ne permettent pas de régler définitivement la question des fournisseurs attirés. Elles livrent en revanche quelques indications concernant l'ampleur potentielle du phénomène.

Part des paiements pour des mandats subséquents dans le total des paiements en 2004 (départements)



Les bâtons de droite, en pointillé, représentent la part de paiements pour des mandats pour lesquels les services interrogés n'ont pas indiqué s'il s'agissait ou non de mandats subséquents. Plus ce bâton est long, moins l'énoncé sur l'importance financière de mandats subséquents est fiable. Cela limite en particulier la pertinence des résultats au sein du DFAE. La DDC n'a fourni aucune indication permettant de dire si les mandats communiqués étaient ou non des mandats subséquents.

Source: CPA

Il s'agit, dans le *Graphique 11*, de montrer l'importance financière des mandats subséquents dans les différents départements. Pour cela, le volume financier consacré aux mandats subséquents est mis en rapport avec le volume total des services interrogés. Le graphique montre que, sur six francs dépensés par l'administration fédérale dans des mandats d'expertise, un franc est attribué à un mandat subséquent. Les écarts entre les départements sont importants. Au sein du DFJP, plus de la moitié du volume total est dépensé dans des mandats subséquents. Cette valeur est d'environ un tiers au sein de la Chancellerie fédérale, du DDPS et du DFE. Pour ces deux départements, il s'agit d'une valeur minimale, étant donné que, pour plus de 20 % des paiements, aucune donnée ne permet de savoir si le mandat correspondant est ou non un mandat subséquent. En raison de l'absence de données au sein du DFAE, aucune estimation n'est possible quant à l'importance des mandats subséquents au sein de ce département.

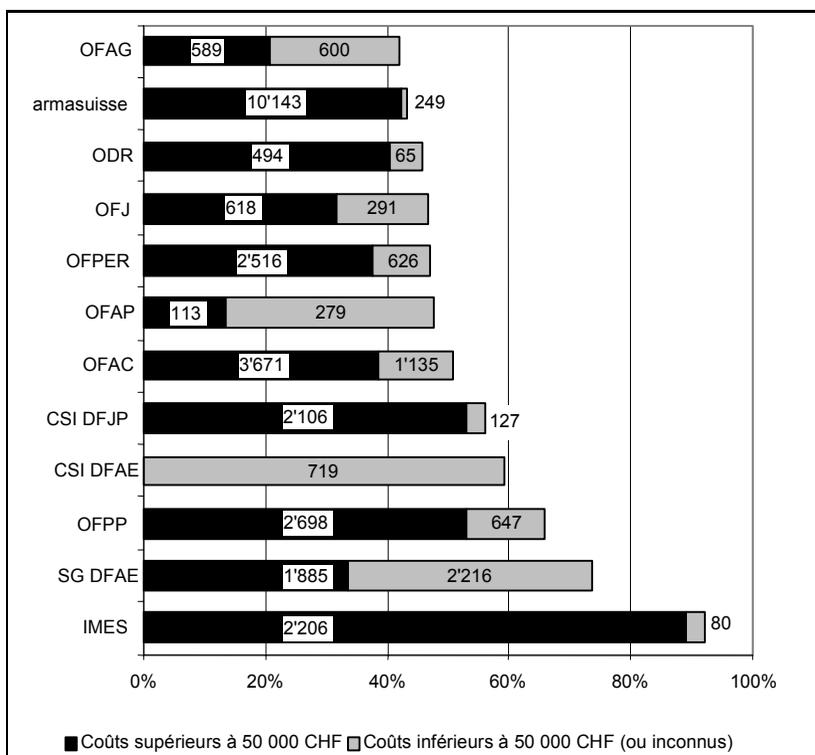
Le *Graphique 12* traite du même sujet, mais de manière encore plus différenciée puisqu'il porte sur les services. Il s'agit des 12 unités qui ont consacré à des mandats subséquents plus de 40 % des paiements comptabilisés en 2004. Le graphique mon-

tre en outre que les mandats subséquents ne sont pas uniquement des mandats de petite envergure, au contraire: ils sont importants au sein de différents services puisque leur volume financier est supérieur à 50 000 francs.

Il existe donc au sein de ces services des indices tendant à prouver l'existence de fournisseurs attirés. Les parts qui représentent près des deux tiers des paiements voire plus, comme c'est le cas au sein du SG DFAE, de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES)²⁵ ou de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), nécessitent une explication. Ceci est particulièrement vrai pour l'IMES et l'OFPP qui octroient dans une forte mesure des mandats subséquents dont le volume financier n'est pas négligeable (supérieur à 50 000 francs).

Graphique 12

Part des paiements pour des mandats subséquents dans le volume financier en 2004, en milliers de francs (services sélectionnés)



Les chiffres dans les bâtons indiquent les montants en milliers de francs.

Source: CPA

²⁵ Plus de la moitié des paiements effectués par l'IMES pour des mandats subséquents vont à un mandat consacré à une enquête auprès des étrangers, cofinancé par l'IMES et l'Office fédéral de la statistique (l'OFS est partenaire contractuel). Même si l'on ne tient pas compte de ce mandat, la part des mandats subséquents est élevée au sein de l'IMES.

Les résultats disponibles ne peuvent apporter la preuve de l'existence de fournisseurs attirés pour les raisons ci-après:

- Une analyse de données couvrant plusieurs années serait nécessaire, alors que nous ne pouvons nous baser que sur une période limitée dans le temps.
- Il faut ensuite souligner que la prise en considération réitérée des mêmes mandataires ne doit pas être obligatoirement jugée négative. S'il est garanti que les mandataires concernés fournissent la prestation avec le meilleur rapport qualité/prix, on ne peut critiquer cette pratique. Cela peut notamment être le cas lorsque le premier mandat avait été octroyé dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence et que le contenu du mandat subséquent est en lien avec le premier mandat (la solution ou les connaissances élaborées dans le cadre du premier mandat constituent la base du mandat subséquent).

Par conséquent, pour apprécier les indications (et non les preuves) présentées dans ce chapitre en ce qui concerne l'existence de fournisseurs attirés, il est essentiel de savoir quel rôle la mise en concurrence a joué lors de l'octroi d'un mandat. Nous reviendrons sur la question de la procédure d'attribution et de la notion de concurrence au chapitre suivant.

2.6 Appréciation

Le début de ce deuxième chapitre était consacré à la question de l'importance et du profil du recours à des experts externes par l'administration fédérale.

En 2004, les services étudiés ont dépensé près de 500 millions de francs pour un peu plus de 6000 mandats en cours. Nous avons montré que ce chiffre sous-estime le nombre réel des mandats d'expertise et qu'en réalité, l'administration fédérale centrale (1^{er} cercle) dépense probablement entre 600 et 700 millions de francs par an en mandats d'expertise. Les dix services ayant le plus recours à des experts externes dépensent près des trois quarts du montant total.

La plus grande part des moyens est investie pour des services informatiques. Elle est suivie par les investissements relatifs aux mandats dans la catégorie conseil et recherche dans le domaine politique. Les mandats attribués dans le domaine de la formation et du perfectionnement ainsi que du développement de l'organisation étant nettement moins importants. Enfin, les dépenses en mandats portant sur des activités de relations avec le public sont encore moins élevées.

En 2004, chaque service a dépensé en moyenne 12 francs pour des mandats d'expertise pour 88 francs de frais de personnel. Cependant, l'importance relative des mandats d'expertise est nettement supérieure au sein de certains offices. Pour ces services, la question se pose de savoir si ces mandats couvrent des besoins permanents que l'embauche de personnel interne pourrait éventuellement satisfaire de façon plus économique ou si la collaboration (limitée dans le temps) avec des experts externes permet aux offices de gérer avec souplesse et efficacité des priorités fluctuantes en termes de contenu. Les données disponibles ne nous permettent pas de répondre à cette question. Cette dernière vaut en particulier pour l'OFIT, qui consacre plus d'argent aux mandats externes qu'au personnel interne. La majeure partie des fonds de l'OFIT viennent alimenter des mandats qui sont fortement apparentés à

une embauche limitée dans le temps (dite «mise à disposition de personnel»), mais qui ne sont pas ventilés sous les frais de personnel.

Différents services ont conclu en décembre des contrats qui, par rapport à la durée de réalisation qui restait avant la fin de l'année comptable, ont occasionné des paiements supérieurs à la moyenne. Manifestement, les mandats d'expertise sont utilisés pour solder les crédits encore disponibles (dépenses de dernière minute – «*Dezemberfiebers*»). Au vu des incitations que le système actuellement en place favorise, cette pratique ne surprend pas véritablement (principe de l'annualité). Toutefois, l'ampleur qu'elle prend dans certains services nécessite des éclaircissements.

Le profil des mandataires est dominé par les prestataires commerciaux, qui sont chargés de quatre cinquièmes des mandats d'expertise et perçoivent environ deux tiers du volume financier annuel. On observe une forte tendance à la concentration en ce qui concerne la répartition des moyens. Les 12 principaux mandataires, sur un total supérieur à 2300, ont perçu en 2004 environ un cinquième des moyens totaux. Or, la moitié des moyens ont été répartis sur seulement trois pour cent des mandataires. Par ailleurs, différents services affichent une part élevée de mandats subséquents, sachant que, parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui représentent un volume financier d'une certaine ampleur (plus de 50 000 francs). Au sein du DFJP, les mandats subséquents ont représenté plus de la moitié des paiements en 2004. Il faut tenir compte, pour l'évaluation de cette constatation, du rôle joué par la mise en concurrence lors de l'octroi des mandats concernés. Nous y reviendrons au troisième chapitre.

3 La pratique d'attribution des mandats

Ce chapitre analyse la pratique d'attribution de l'administration fédérale, sur laquelle il n'existe que des informations incomplètes. La question-clé formulée ici est la suivante:

Que penser de la pratique d'attribution de l'administration fédérale sous l'angle du principe de renforcement de la concurrence tel qu'il est visé par le droit des marchés publics?

Nous souhaitons tout d'abord faire un rappel des principaux éléments du droit des marchés publics pertinents dans le présent contexte (point 3.1). Puis nous présentons quelques chiffres-clés relatifs à la pratique d'attribution de l'administration fédérale (point 3.2). Dans un troisième temps, nous nous penchons sur la pratique de l'administration concernant des mandats d'une certaine envergure, lesquels doivent, en règle générale, être attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle (point 3.3). Enfin, nous tentons d'évaluer les résultats de ces analyses descriptives sous l'angle de l'objectif du droit des marchés publics, qui vise un renforcement de la concurrence. Nous intégrons dans cette évaluation les déclarations faites lors des entretiens au sein des départements, les conclusions de notre examen approfondi et les résultats de l'examen transversal du Contrôle fédéral des finances.

3.1 Le droit des marchés publics

Aux termes de l'art. 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), cette dernière peut consulter des personnes externes. Dans le cadre des ressources disponibles en termes de personnel et de finances, le choix de recourir à des experts externes ou, au contraire, d'exécuter soi-même des tâches déterminées est laissé à la libre appréciation des départements et des services compétents (voir aussi chapitre 4.1). Soulignons toutefois que, pour l'attribution des mandats concernés, les services doivent respecter le droit fédéral des marchés publics.

Ce droit est, pour l'essentiel, ancré dans la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP²⁶) et dans l'ordonnance correspondante du 11 décembre 1995 (OMP²⁷).²⁸ Il s'agit dans une large mesure de réguler la procédure d'adjudication, l'objectif étant d'y introduire de la concurrence en vue de parvenir à une fourniture de prestations avantageuse en termes de coûts. Le but n'est donc pas d'obtenir la solution la moins chère mais un rapport optimal entre le coût et la prestation fournie. Dans le scénario idéal, l'administration bénéficie ainsi d'une prestation de service meilleure et plus avantageuse que ce qu'elle-même ou tout autre soumissionnaire aurait pu fournir.

Les exigences contenues dans le droit des marchés publics vis-à-vis de l'appel d'offres dépendent de la valeur de chaque marché. Les prestations de services d'un montant total supérieur à 248 950 francs (TVA en sus)²⁹ doivent faire l'objet d'un appel d'offres public dans la Feuille officielle suisse du commerce et être adjugées dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence, laquelle remplit les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour les marchés de services dont la valeur est comprise entre 50 000 francs et 248 950 francs, au moins 3 soumissionnaires doivent être invités à participer à la procédure. Enfin, lorsque la valeur du marché est inférieure à 50 000 francs, les mandats peuvent, en règle générale, être adjugés de gré à gré, sans qu'il soit nécessaire de lancer un appel d'offres.

Mais ce droit et les valeurs seuils ne s'appliquent pas dans tous les domaines ni sans exception aucune, au contraire: le champ d'application est défini de manière tellement floue que, dans la pratique, des problèmes de délimitation surgissent régulièrement.³⁰ Par ailleurs, la loi (art. 3 LMP) et surtout l'ordonnance (en particulier l'art. 13 OMP) contiennent de nombreuses exceptions pour lesquelles une adjudication conforme à l'accord de l'OMC ou un appel d'offres ne sont pas nécessaires bien que les valeurs seuils soient dépassées.

²⁶ RS 172.056.1

²⁷ RS 172.056.11

²⁸ Il s'agit de l'application légale d'engagements découlant de l'Accord GATT/OMC sur les marchés publics (RS 0632.231.422). Par ailleurs, l'ordonnance règle le cas des achats qui sont en deçà des valeurs seuils de l'OMC et qui ne relèvent donc pas dudit accord.

²⁹ Ordonnance du 13 octobre 2003 sur l'adaptation des valeurs seuils des marchés publics pour l'année 2004 (RS 172.056.12).

³⁰ Seules sont soumises aux règles de l'OMC les prestations qui sont énumérées dans la liste en annexe à l'Accord OMC. Dans la pratique, il s'avère souvent difficile de dire si une prestation déterminée relève ou non des définitions de cette liste. La liste de l'OMC vaut uniquement pour les achats d'un montant supérieur à 248 950 francs. Ni la loi ni l'ordonnance ne définissent les prestations qui relèvent des dispositions de l'OMP pour les achats dont le montant est inférieur à la valeur seuil de l'OMC. La définition du champ d'application est l'objet de la révision du droit des marchés publics actuellement en cours.

C'est donc sciemment que nous ne plaçons pas la question de la légalité de la pratique d'attribution au cœur de notre étude. Pour répondre à une telle question, il faudrait vérifier pour chaque mandat n'ayant pas été attribué selon la procédure concurrentielle si le droit en vigueur n'était effectivement pas applicable et/ou si ce marché constituait une exception conformément à la législation. Cette démarche n'est pas possible dans le cadre du présent état des lieux.

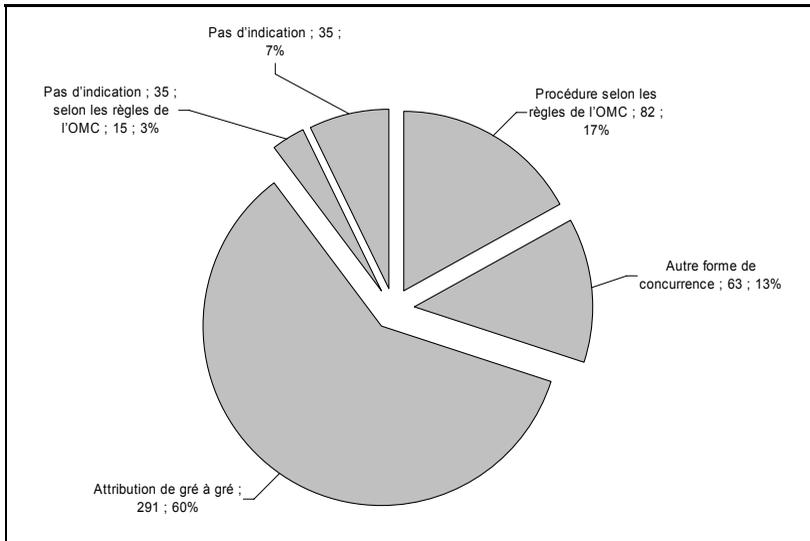
Par conséquent, nous nous en tenons à la question de savoir dans quelle mesure le principe de la concurrence est effectivement appliqué lors de l'attribution de mandats par l'administration fédérale.

3.2 Vue d'ensemble du volume financier et de la procédure d'attribution

Le Graphique 13 donne une vue d'ensemble du poids financier des mandats attribués selon la procédure concurrentielle. Il montre la répartition des moyens alloués en 2004 en fonction du mode d'attribution. *Sur dix francs, seuls trois francs environ ont été utilisés pour des mandats attribués dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence.* Six francs sur dix sont allés à des mandats adjugés de gré à gré.

La constatation d'une pratique fortement dominée par l'attribution de gré à gré vaut même si l'on exclut les mandats qui ne peuvent être classés dans aucune des catégories de mandats d'expertise citées plus haut (activités de relations avec le public, conseil et recherche dans le domaine politique, organisation et formation). Dans ce cas de figure aussi, près de la moitié (49%) des moyens vont à des mandats attribués de gré à gré. Les services étudiés indiquent allouer seulement 43 % des fonds à des mandats faisant l'objet d'une procédure ouverte à la concurrence.

Volume des paiements en fonction du mode d'attribution en 2004



Echec de la procédure selon les règles de l'OMC: la procédure selon les règles de l'OMC n'ayant pas abouti à la conclusion du contrat, le mandat a été adjudgé de gré à gré.

Source: CPA

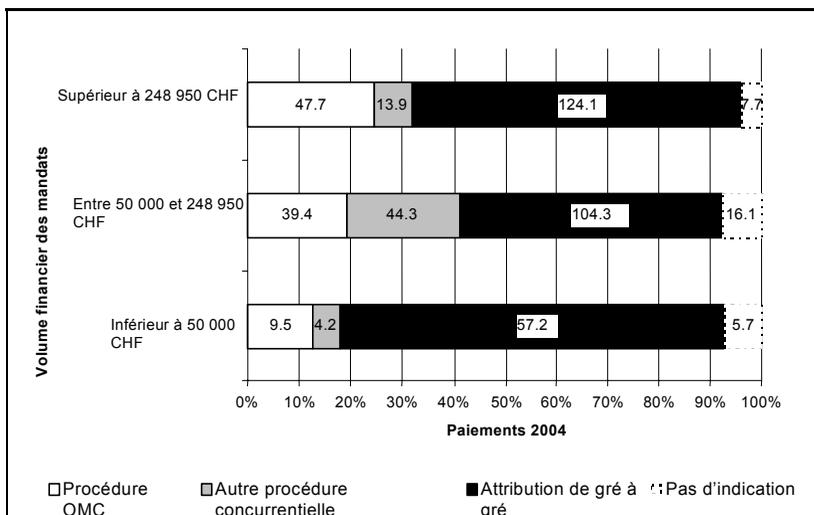
Cette considération d'ordre général ne tient pas compte des valeurs seuils pourtant importantes dans le droit sur les marchés publics; elle néglige en particulier le fait que les mandats d'un montant inférieur à 50 000 francs peuvent être adjudgés de gré à gré. Sur ce point, le Graphique 14 propose une vue plus différenciée. Il montre que, pour les mandats d'un montant compris entre 50 000 et 248 950 francs, pour lesquels il faut, conformément au droit en vigueur, lancer un appel d'offres, plus de la moitié du volume financier total est adjudgé de gré à gré. Cette valeur est encore plus élevée pour les mandats dont le montant est supérieur à la valeur seuil fixée par l'OMC: environ deux tiers des paiements sont versés pour des mandats attribués de gré à gré.

Si l'on exclut de notre considération les mandats qui ne peuvent être classés dans aucune des catégories de mandats d'expertise citées plus haut (activités de relations publiques, conseil et recherche dans le domaine politique, organisation et formation), une image plus concurrentielle se présente (voir l'Annexe 8). Il n'en demeure pas moins que, pour les mandats dont le montant est supérieur à la valeur seuil de l'OMC, plus de la moitié des paiements sont consacrés à des mandats adjudgés de gré à gré. Concernant les mandats dont le montant est inférieur à la valeur seuil de l'OMC mais supérieur à la valeur seuil pour une attribution nécessitant une procédure ouverte à la concurrence, 48 % d'entre eux sont octroyés de gré à gré.

Ces résultats qui concernent l'ensemble de l'administration fédérale (1^{er} cercle) correspondent aux conclusions tirées par le Contrôle fédéral des finances dans le cadre de son examen transversal (OFSP, OFS, OFAS, SG-DETEC et SG-DDPS). Entre janvier 2004 et juillet 2005, ces services ont adjugé de gré à gré entre 43 % et 67 % du volume financier étudié par le CDF.

Graphique 14

Volume des paiements en 2004, selon le mode d'attribution et le volume financier des mandats



Procédure OMC: comprend les attributions de gré à gré à l'issue de l'échec de la procédure ouverte à la concurrence.

Les chiffres figurant dans les bâtons indiquent le montant en millions de francs versé dans le cadre des différents modes d'attribution. Le diagramme ne tient pas en compte des mandats, pour lesquels le volume total n'est pas indiqué (ces mandats correspondent à des paiements d'un montant de 12,5 millions de francs).

Source: CPA

3.3 Attribution de mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs

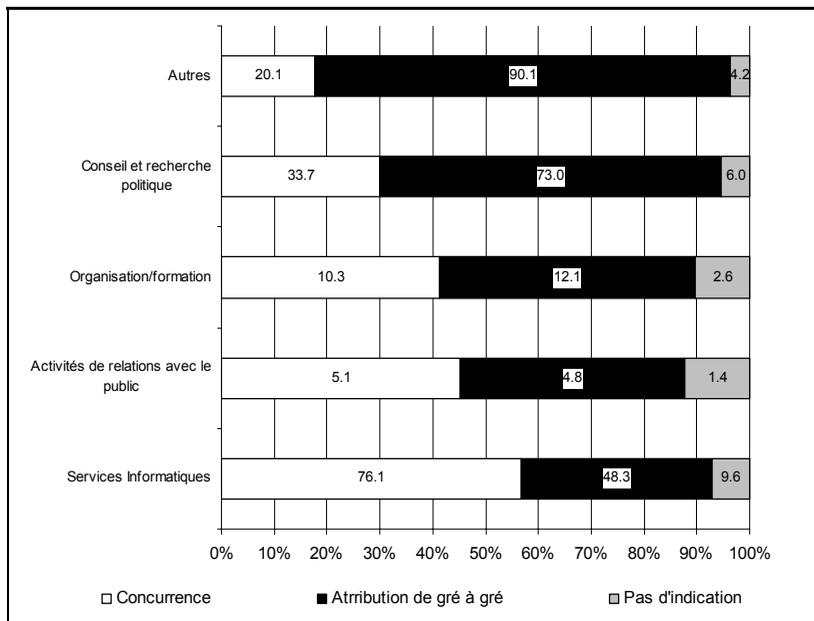
Dans cette section 3.3, il s'agit d'étudier exclusivement les mandats dont *le volume financier est égal ou supérieur à 50 000 francs* et qui, par conséquent, impliquent en règle générale une adjudication dans le cadre d'une procédure concurrentielle (procédure soumise à l'accord de l'OMC ou autre appel d'offres).

Le *Graphique 15* montre la pratique d'attribution en fonction du contenu des mandats. L'administration fédérale introduit le plus de concurrence pour les services informatiques: un peu plus de 50 % des paiements ont été versés pour des mandats

attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle.³¹ Pour tous les autres types de mandats, moins de la moitié des moyens, voire largement moins, vont à des mandats adjudgés dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence.

Graphique 15

Mode d'attribution et contenu des mandats (volume financier en 2004 pour des mandats dont le montant était supérieur à 50 000 francs)



Les chiffres contenus dans les bâtons indiquent le montant absolu en millions de francs (somme arrondie).

Concurrence: procédure de l'OMC ou autre procédure concurrentielle, y compris l'attribution de gré à gré à l'issue de l'échec de la procédure de l'OMC.

Source: CPA

Le *Graphique 16* compare l'adjudication de mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs dans les différents départements. On remarque que cinq départements attribuent plus de la moitié du volume financier à des mandats adjudgés de gré à gré. On trouve la pratique la moins axée sur la concurrence au sein du DFJP et du DFAE. Le DFJP ne consacre que 10 % des montants à des mandats adjudgés dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence. En revanche, la pratique est beaucoup plus tournée vers la concurrence à la Chancellerie fédérale et au sein du Département fédéral des finances.

³¹ Ce résultat peut s'expliquer par la centralisation plus forte qui caractérise l'organisation de la mise en œuvre pour ce qui est des achats informatiques (voir à ce sujet le point 4.1).

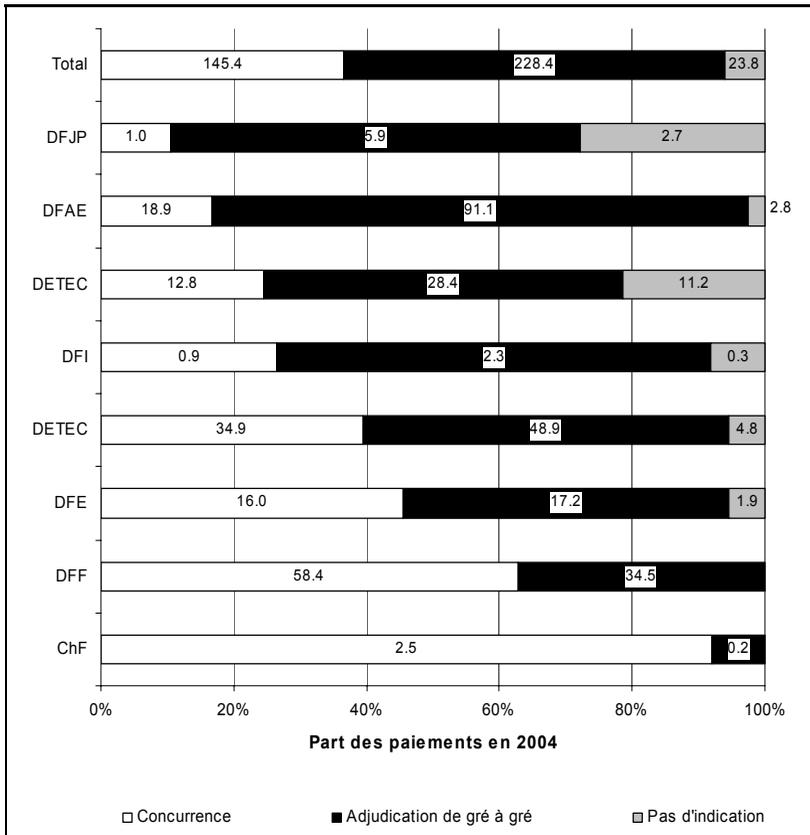
Au sein du DFAE, on remarque le volume financier important de la DDC, consacré pour l'essentiel aux mandats attribués de gré à gré.³² Il ne ressort pas de ce graphique général que, pour près de 90 % des paiements comptabilisés en 2004, les autres services au sein du DFAE n'ont pas été en mesure de fournir des indications sur la pratique d'attribution (mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs).

En ce qui concerne le DETEC, il faut tenir compte du fait que de nombreux mandats de recherche, qui ont été approuvés dans le cadre d'une demande, ont été considérés comme attribués de gré à gré (cela concerne notamment les offices OFROU, OFEN et, en partie, l'OFEPF; voir le point suivant).

La part plus élevée des mandats attribués dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence au sein du DFE est due quasi exclusivement à l'importance de cette pratique dans le domaine informatique. Pour les autres mandats (activités de relations avec le public, conseil et recherche, etc.), seuls 10 % environ des paiements du DFE sont consacrés à des mandats attribués selon une procédure concurrentielle. Au sein du DFF aussi, la pratique, plutôt tournée vers la concurrence, est dominée par le poids important des appels d'offres dans le domaine informatique ainsi que des mandats portant sur l'introduction du nouveau modèle comptable (outre les services informatiques, des mandats d'envergure ont été attribués dans le domaine de l'organisation, de la formation et du développement).

³² La pratique d'attribution de la DDC, pour l'essentiel de gré à gré, a déjà fait l'objet de critiques lors d'un contrôle d'efficacité réalisé par le Contrôle fédéral des finances et publié au printemps 2005. L'étude montre en outre que d'autres Etats de petite taille, comparables à la Suisse, ont une politique d'attribution des mandats dans le domaine de la coopération au développement sensiblement plus axée sur la concurrence.

Mode d'attribution et contenus du contrat (volume des paiements en 2004 pour des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs)



Les chiffres dans les bâtons indiquent le montant absolu en millions de francs (somme arrondie).

Concurrence: procédure de l'OMC ou autre procédure concurrentielle, y compris l'attribution de gré à gré à l'issue de l'échec de la procédure de l'OMC.

DFAE: représente quasi exclusivement des mandats de la DDC étant donné qu'aucune indication ou presque concernant la procédure d'adjudication n'était disponible concernant les autres services du DFAE.

Source: CPA

Le *Graphique 17* présente la pratique d'attribution des services qui, en 2004, affichent les dépenses les plus élevées en mandats d'expertise par rapport au reste de l'administration fédérale (concernant les services sélectionnés, voir le *Graphique 3*). Neuf des dix principaux mandats de la Confédération attribuent une part (sensiblement) plus faible du volume financier des mandats dans le cadre d'une procédure

concurrentielle que le reste de l'administration.³³ Seul l'OFIT enregistre une part un peu plus élevée d'attributions ouvertes à la concurrence.

Pour l'interprétation des données relatives à l'OFROU et à l'OFEN dans le Graphique 17, il faut là encore tenir compte du fait que les résultats sont influencés par les nombreux mandats de recherche, lesquels sont attribués dans le cadre d'une procédure particulière. Cette dernière peut contenir des éléments concurrentiels, mais ce n'est pas une obligation, et elle est représentée dans le graphique sous forme de pratique de gré à gré. Si l'on exclut les mandats concernés, la part de l'attribution par appel d'offres augmente au sein de l'OFEN pour atteindre près de 35 % et elle est quasiment identique au sein de l'OFROU (environ 25 %).³⁴

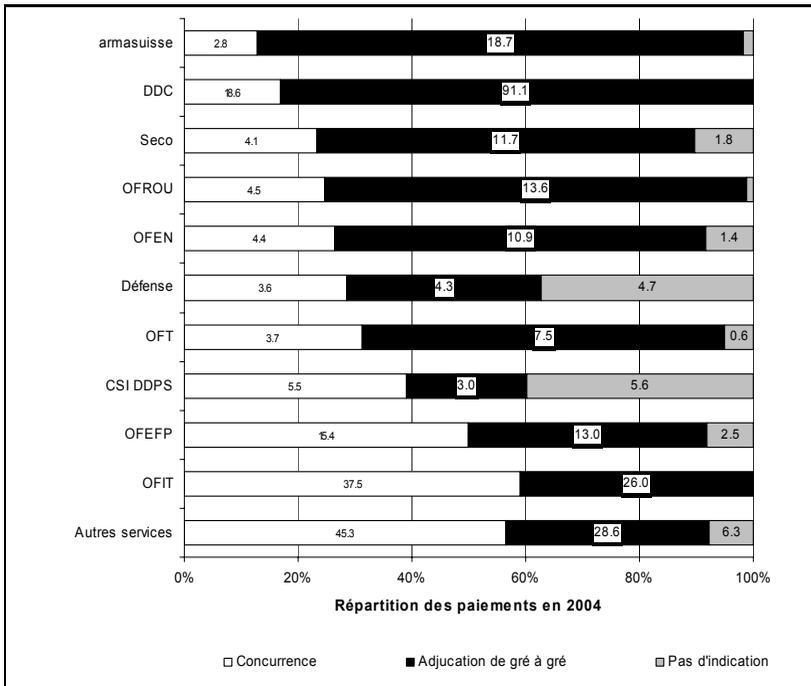
Il reste à ajouter que, à l'échelon des différents services, on rencontre toutes les variantes, d'une pratique quasi exclusivement axée sur la concurrence à l'absence totale de mise en concurrence. Des indications détaillées sur la pratique d'attribution des services étudiés figurent en annexe (Annexe 9).

³³ Même si l'on considère que le résultat concernant le reste de l'administration est considérablement influencé par la pratique concurrentielle des secrétariats généraux du DFF et du DFE pour les projets informatiques d'envergure, il n'en demeure pas moins que les mandats importants de la Confédération ne se distinguent pas par une pratique axée sur les appels d'offres.

³⁴ Dans le cadre de cette procédure, les demandes pour des projets de recherche peuvent être déposées auprès de l'office ou d'un organe désigné par ce dernier. Si l'on considère que cette procédure est ouverte à la concurrence, la part d'adjudications selon la procédure concurrentielle représente près de la moitié du volume financier des mandats au sein de l'OFROU.

Au sein de l'OFROU, une ordonnance règle la procédure d'attribution de mandats de recherche (RS 427.72): les demandes de subventions sont examinées par une commission mise en place par le DETEC puis, les projets de recherche sont éventuellement soutenus dans le cadre des crédits accordés par le Parlement à cette fin. Selon les indications de l'OFROU, les besoins en matière de recherche sont définis et publiés dans les institutions spécialisées dans la grande majorité des cas. Les prestataires peuvent se faire connaître en se référant à cette publication. Dans près de 10 % des cas, les prestataires se portent candidats directement devant la Commission pour la recherche en lui soumettant leurs propres idées.

Mode d'attribution des différents services (volume des paiements en 2004 pour des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs)



Les chiffres dans les bâtons indiquent le montant absolu en millions de francs (somme arrondie). Au total, le volume des paiements s'est élevé en 2004 à près de 208 millions de francs dans les services répertoriés.

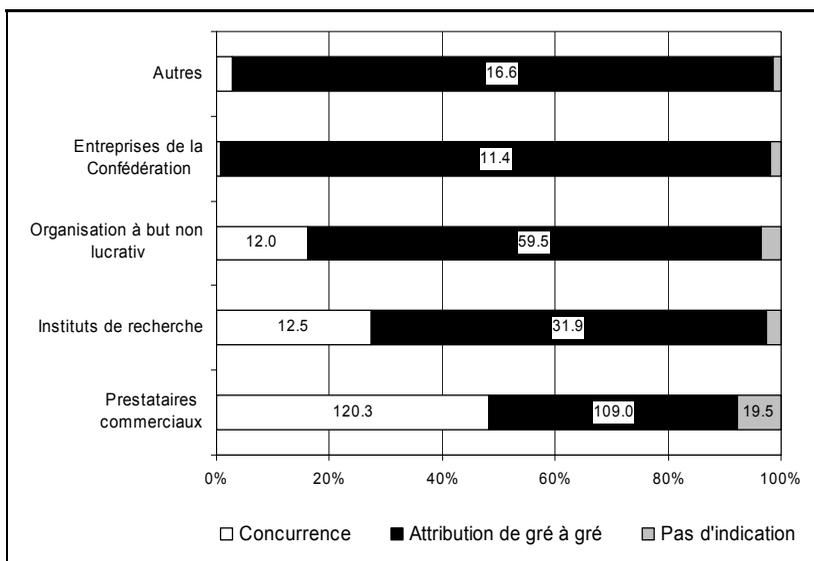
Les services présentés sont ceux qui affichent les volumes de paiements absolus les plus élevés en 2004.

Concurrence: procédure de l'OMC ou autre procédure concurrentielle, y compris l'attribution de gré à gré à l'issue de l'échec de la procédure de l'OMC.

Source: CPA

Etudions maintenant l'attribution en fonction de chaque soumissionnaire. Le Graphique 18 fait clairement apparaître que la concurrence est davantage présente pour les mandats octroyés à des prestataires commerciaux. En revanche, elle est insignifiante voire inexistante pour les adjudications aux instituts de recherche, aux organisations à but non lucratif et aux entreprises de la Confédération. Il paraît certes évident que les mandats pas appropriés pour une procédure concurrentielle sont particulièrement souvent confiés à ces institutions, mais l'on est en droit de douter que l'ampleur de ces attributions de gré à gré soit justifiée.

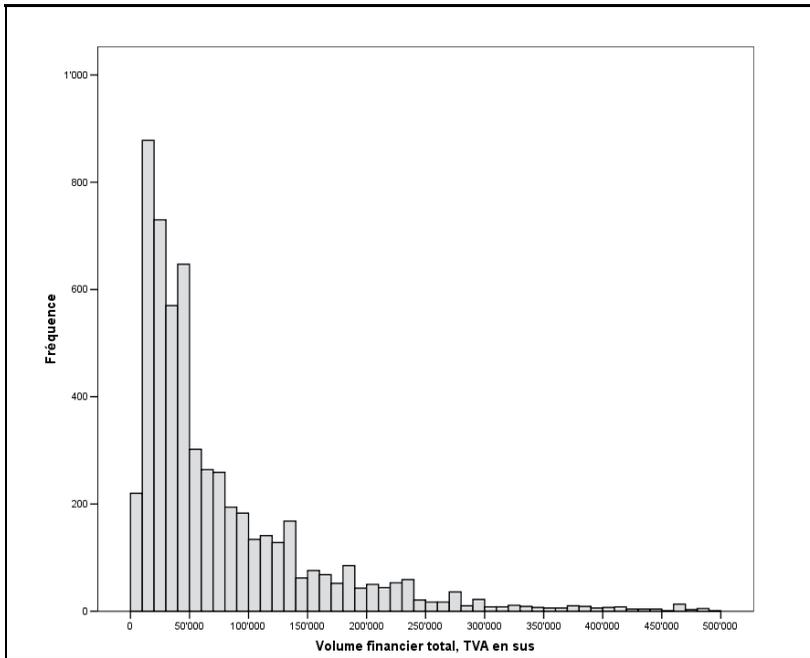
Mode d'attribution et mandataires (volume des paiements en 2004 pour des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs)



Source: CPA

Le Graphique 19 fait apparaître une attitude consistant à éviter autant que possible la concurrence. Il vient confirmer la thèse souvent entendue, selon laquelle les services fixent le volume financier des mandats juste en deçà des valeurs seuils définies par le droit des marchés publics afin de ne pas devoir recourir à une adjudication concurrentielle ou à une procédure conforme aux règles de l'OMC. Le nombre de mandats octroyés augmente juste avant la valeur seuil pour l'attribution de gré à gré (50 000 francs) puis diminue abruptement. Le nombre de mandats dont le montant se situe entre 40 000 et 50 000 francs est deux fois supérieur au nombre de mandats dont le volume financier est compris entre 50 000 et 60 000 francs. La même constatation vaut pour la valeur seuil impliquant une procédure selon les règles de l'OMC, à savoir, 248 950 francs. Les données disponibles ne permettent cependant pas de dire si ce résultat doit être interprété comme le fractionnement non autorisé de mandats d'envergure devant être normalement soumis à la procédure d'adjudication en de petits contrats n'atteignant pas les valeurs seuils.

Volume financier par mandat (mandats jusqu'à 500 000 francs)



Le graphique ne contient que les mandats dont le coût est plafonné à 500 000 francs (TVA en sus). Ne sont pas présentés 234 mandats dont le volume est supérieur à ce plafond et 239 mandats pour lesquels les services n'ont indiqué aucun volume financier.

Source: CPA

3.4 Appréciation

La question du recours à des consultants externes sous l'angle du principe de renforcement de la concurrence tel qu'il est visé par le droit des marchés publics était au cœur de ce troisième chapitre.

Les résultats empiriques font apparaître l'image d'une pratique peu ouverte à la concurrence. L'administration fédérale attribue une grande part des moyens disponibles dans le cadre d'une procédure de gré à gré. Cela vaut également lorsque l'on exclut des résultats les mandats (importants en termes financiers) qui ne contiennent pas que des prestations d'expertise (cela concerne en premier lieu des mandats de coopération au développement).

Les rares exemples de services qui ne suivent pas ce modèle et une pratique légèrement plus axée sur la concurrence dans le domaine des services informatiques influent peu sur le résultat global.

Cette analyse correspond très exactement aux résultats de l'examen transversal que le Contrôle fédéral des finances a effectué auprès de cinq services de l'administration fédérale que nous n'avons pas intégrés dans la présente étude. Dans les cas étudiés par le CDF, la part de mandats adjugés de gré à gré est comprise, selon les services, entre 43 % et 67 % du volume financier total. Lors d'une évaluation plus ancienne de la pratique d'attribution de la DDC (voir section 1.1) le CDF avait identifié une part encore plus élevée d'adjudications de gré à gré, ce qui, là encore, rejoint notre analyse.

Se basant sur son examen transversal, le CDF considère que la part d'adjudications de gré à gré est trop élevée. Notre étude montre que cette part élevée que le CDF considère d'un œil critique chez différents services ne se limite pas à quelques unités administratives mais est largement répandue au sein des services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale.

Ce résultat soulève inévitablement la question de savoir pourquoi la pratique concurrentielle n'a pu s'imposer pour l'attribution de mandats d'expertise alors que le principe de la concurrence est visé par le droit des marchés publics.

On constate tout d'abord que la part élevée d'adjudications de gré à gré ne correspond pas forcément à une violation systématique ou consciente du droit des marchés publics. Il est plus correct de dire qu'en raison d'un champ d'application limité ou flou et de nombreuses exceptions, le droit des marchés publics est inopérant dans de nombreux cas de recours à des experts externes, ou est en tous les cas interprété de sorte à être inopérant.

Le droit des marchés publics exige certes une procédure concurrentielle, mais il prévoit aussi plusieurs exceptions pour les mandats d'envergure. Dès le recensement des données par écrit, il a été fait mention, pour de nombreux mandats adjugés de gré à gré, de l'art. 13 OMP, qui, dans chacun des cas, autorise une telle pratique. Lors de notre examen approfondi et aussi lors des entretiens avec les responsables au sein des départements, des motifs de ne pas opter pour la procédure concurrentielle pour des volumes supérieurs aux valeurs seuils ont régulièrement été évoqués avec mention du droit des marchés publics. Il s'agit des motifs suivants:

- un seul soumissionnaire est en mesure de réaliser le mandat; il n'existe pas d'alternative sur le marché;
- l'urgence du marché est telle qu'il est impossible de suivre la procédure concurrentielle;
- pour que le lien avec une prestation déjà fournie soit assuré, il faut prendre le soumissionnaire retenu précédemment;
- seuls sont autorisés des mandataires qui ont passé avec succès un contrôle de sécurité (Office fédéral de la police, armasuisse).

Il n'a pas été possible de vérifier dans le cadre de la présente étude, dont ce n'était de toute façon pas le but, si chacun de ces motifs était fondé et prévu dans le droit des marchés publics. Des doutes semblent toutefois justifiés au regard de la fréquence des adjudications de gré à gré. Dans son examen transversal de cinq services, le Contrôle fédéral des finances souligne que certaines exceptions en vertu de

l'art. 13 OMP ont été appliquées de manière trop large.³⁵ Lors des entretiens menés dans le cadre de la présente étude, les représentants de l'administration ont indiqué à plusieurs reprises que celui qui ne veut pas lancer d'appel d'offres pour un mandat d'expertise trouve toujours dans le droit des marchés publics une disposition appropriée lui permettant de justifier une adjudication de gré à gré (exclusion du champ d'application ou exception).

Constatée dans le cadre de la présente étude, cette pratique qui n'est pas très axée sur la concurrence est considérée comme légitime, les personnes qui y recourent arguant que le droit des marchés publics ne tient pas suffisamment compte des circonstances particulières liées aux mandats d'expertise. Les arguments avancés sont notamment les suivants:

- Une procédure ouverte, selon les règles de l'OMC, est trop longue et trop compliquée. Le rapport entre charge de travail et bénéfice n'est pas favorable. Des cas sont cités, dans lesquels il a fallu engager un expert externe pour conseiller l'administration lors d'une adjudication selon les règles de l'OMC.
- Dans de nombreux cas, la mise en place d'une procédure d'appel d'offres relève de la farce: les services administratifs connaissent les prestataires possibles et ont d'ores et déjà des préférences en ce qui concerne le mandataire à retenir (ils ont déjà fait de bonnes expériences positives avec lui, ils sont convaincus des capacités d'une personne, etc.).³⁶ Il est en outre possible de «piloter» une procédure d'invitation de sorte que, à la fin, ce soit le soumissionnaire souhaité qui soit retenu.

Les personnes interrogées à l'échelon de la direction d'office considèrent que la pratique d'adjudication dominante est perfectible. Elles ont indiqué qu'il serait «sûrement», «probablement» ou «sans doute» possible d'attribuer une plus grande part de mandats dans le cadre d'une procédure concurrentielle, que, récemment, des progrès ont été accomplis dans cette direction et/ou que des efforts visant une attribution concurrentielle sont sans cesse entrepris. Le besoin d'agir à ce niveau semble donc avoir été identifié, même si l'ampleur du problème est plutôt sous-estimée. La plupart des personnes interrogées à l'échelon de la direction d'office et des départements estiment la part de mandats attribués dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence beaucoup plus élevée qu'elle ne l'est réellement selon les résultats de la présente étude.

On retiendra donc que, pour le recours à des experts externes, le principe d'une adjudication axée sur la concurrence n'est pas appliqué dans une ampleur suffisante. Il semble plutôt que de nombreux services perpétuent une conduite dont ils sont coutumiers depuis longtemps et que, dans la plupart des cas, ils considèrent les procédures concurrentielles comme un obstacle dénué d'intérêt. Il est à peine exagéré de dire que, contrairement à ce que prévoit le droit des marchés publics, de nombreux services de l'administration font en sorte de ne pas créer de *situation concurren-*

³⁵ Le CDF a en outre constaté que, souvent, aucun document ne vient justifier les raisons d'une attribution de gré à gré, et que les attributions de gré à gré dont le montant est supérieur à la valeur seuil de l'OMC n'étaient pas publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce comme ce devait être le cas.

³⁶ Nos interlocuteurs ont établi une comparaison avec des décisions d'achats privés: «Si je suis satisfait de mon garagiste, je ne vais pas, pour la prochaine inspection, demander à voir trois offres concurrentes.»

rentielle dès lors que la loi le permet. Le champ d'application flou et les exceptions du droit en vigueur facilitent cette pratique. Résultat: ce droit n'est pas pertinent pour une part significative de l'attribution de mandats d'expertise.

Le fait qu'une petite minorité de services présentent une pratique fortement axée sur la concurrence indique qu'une interprétation plus volontaire du droit d'adjudication est possible en ce qui concerne les mandats d'expertise. La même conclusion peut être tirée de l'étude du CDF consacrée à l'attribution de mandats par la DDC. Une comparaison à l'échelle internationale (Norvège, Danemark) a montré que, dans d'autres pays, des mandats comparables sont généralement adjugés dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence. L'instauration de concurrence peut être aussi pertinente lorsqu'elle n'est pas requise par la loi. Au lieu de chercher des raisons légales justifiant le renoncement à un appel d'offres, il faudrait à l'avenir mettre davantage l'accent sur les avantages de la création de concurrence. La révision en cours du droit des marchés publics peut certainement y contribuer (surtout en ce qui concerne la clarification du champ d'application). Mais on est en droit de se demander si ce changement de perspective peut être obtenu par les seuls moyens légaux ou par la seule création de bases normatives optimisées. Il conviendrait plutôt de flexibiliser les formes de pilotage, en d'autres termes, les tâches de direction des départements et des offices, qui sont responsables du recours aux consultants externes. Le pilotage opéré par les sept départements dans ce domaine est l'objet du chapitre suivant.

4 Le pilotage par les départements

La question-clé de ce chapitre est la suivante:

Quel est le bien-fondé des activités de pilotage déployées par les départements dans l'optique de l'attribution de mandats par les services qui leur sont subordonnés?

Cette question est focalisée sur la pratique d'attribution; la question du pilotage du contenu des mandats d'expertise, tout aussi importante d'un point de vue politique, est traitée seulement en marge voire pas du tout.

Pour répondre à cette question, nous présentons dans un premier temps les activités mises en œuvre par les différents départements, plus précisément par leurs secrétariats généraux, pour piloter, coordonner et contrôler l'attribution de mandats d'expertise. Puis nous tentons d'évaluer le bien-fondé de ces mesures.

Ce chapitre est basé sur les entretiens que nous avons menés avec les personnes responsables au sein des secrétariats généraux des départements (voir l'Annexe 4) ainsi que sur une analyse des documents mentionnés par les départements et les services lors du recensement de données.

Nous souhaitons au préalable présenter quelques considérations générales concernant le contexte global de l'organisation légale (compétences en matière de mise en œuvre du droit des marchés publics).

4.1

Compétences en matière de mise en œuvre du droit des marchés publics (arrangement politico-administratif)

Pour garantir le respect d'une procédure d'attribution axée sur la concurrence, le droit des marchés publics prévoit une organisation de la mise en œuvre relativement complexe selon le type d'achat. Concernant l'achat de prestations de services, il faut citer en particulier les deux organes suivants:

- La *Commission des achats de la Confédération (CA)* est un organe de stratégie et de coordination interdépartemental de la Confédération. Elle est subordonnée au DFF et son secrétariat est rattaché à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Les principales tâches de la CA sont les suivantes: émission des recommandations relatives à la politique d'achats de la Confédération, assurance de la coordination entre les services d'achats de la Confédération et élaboration des conditions générales, des contrats-types ainsi que des échelles de tarifs. La CA n'attribue aucun mandat et n'est pas une autorité de surveillance. Il revient aux offices et aux départements d'appliquer et de faire valoir les directives qu'elle adopte.
- Le *Centre de compétence des marchés publics (CCMP)* a été détaché du secrétariat de la CA dans le cadre d'une séparation entre activités stratégiques et activités opérationnelles. Il intervient sur mandat de la CA et soutient l'administration dans le cadre des achats en lui proposant les services suivants: conseil juridique, représentation juridique, formation et perfectionnement, assistance administrative.
- Les recours contre les décisions d'achat doivent être déposés auprès de la *Commission fédérale de recours en matière de marchés publics (CRM)*, qui décide en qualité de première et de dernière instance. Les recours sont possibles exclusivement à l'encontre de procédures relevant du champ d'application du droit sur les marchés publics qui atteignent la valeur seuil pour une attribution selon les règles de l'OMC (248 950 francs). Etant donné le profil des mandats d'expertise présenté au chapitre 2, le recours est donc exclu pour une part importante des mandats attribués par l'administration.

Concernant l'achat de prestations de services, le système est le plus centralisé pour les services informatiques.³⁷ L'achat est en effet pour l'essentiel centralisé au sein de l'OFCL. Les services peuvent acquérir par eux-mêmes uniquement les achats indépendants des marchandises dont le montant est inférieur au seuil de l'OMC (sachant que, là encore, ils doivent respecter les ordonnances et directives relativement détaillées édictées à l'échelon fédéral).³⁸ Si un service veut acheter par lui-même d'autres services informatiques, un accord écrit avec l'OFCL est nécessaire.

³⁷ Les bases légales particulièrement pertinentes sont les suivantes: Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale. (RS 172.010.58). Directives du 1^{er} septembre 2003 concernant les acquisitions de matériel et de prestations dans le domaine des technologies de l'information et de la télécommunication. Verordnung des Informatikrats des Bundes über die Standardisierung von Informatikprodukten in der Bundesverwaltung (Standardisierungsverordnung) vom 25. März 2002 (existe uniquement en allemand).

³⁸ Les exceptions valent également pour une partie des achats de services informatiques au sein du DDPS.

Pour les autres catégories de prestations évoquées dans la présente étude, il n'existe aucun organe central comparable qui décide et fait appliquer des instructions à l'échelon fédéral. Des services spécialisés sont cependant chargés d'approuver les échelles de tarifs et les contrats-types qui doivent servir de référence à l'administration lors de la conclusion de contrats de prestations (art. 58 OMP). La réglementation correspondante va toutefois beaucoup moins loin. C'est pourquoi, selon le droit général en matière d'organisation, la responsabilité des directions des départements et des offices dans la mise en œuvre du droit des marchés publics est d'autant plus grande.³⁹

Globalement, la mise en œuvre du droit des marchés publics relève dans une large mesure de la responsabilité de la hiérarchie. Lorsqu'il s'agit de faire valoir le droit sur les marchés publics, le poids de la direction d'un département ou d'un office est particulièrement important concernant les mandats en deçà du seuil de l'OMC, étant donné que ce droit ne prévoit pas de possibilités de recours qui pourraient permettre aux acteurs externes à l'administration de contraindre cette dernière à respecter le droit des marchés publics lors de l'attribution de mandats sous le seuil de l'OMC.⁴⁰ C'est la raison pour laquelle nous exposons ci-après la manière dont cette responsabilité est exercée au sein des différents départements (ou déléguée par ces derniers). Nous nous concentrons, ce faisant, sur des achats ne concernant pas le domaine informatique, car les départements disposent d'une plus grande autonomie dans les autres domaines.

4.2 Le pilotage par les départements

Ce point porte sur les activités de pilotage des départements et leur appréciation par les personnes des départements que nous avons interrogées.

DFAE

Le DFAE a édicté en 1999 une directive relative aux marchés publics et aux marchés de services, laquelle met fortement l'accent sur l'instauration d'un contexte concurrentiel (y compris pour les mandats d'un montant inférieur à 50 000 francs si possible) et sur la rentabilité. La responsabilité en matière de définition et d'attribution de mandats à des externes revient aux services. A la suite d'une modification de la directive en juin 2002, le service juridique de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) doit cependant examiner et confirmer la légalité de toute adjudication. Une copie de chaque contrat doit par ailleurs être envoyée au service financier. La directive exige de ce dernier la gestion d'une base de données relatives aux contrats et définit les caractéristiques devant être saisies; le type d'attribution n'en fait pas partie. Par conséquent, le responsable des finances du DFAE n'a aucune vue d'ensemble du nombre et du poids financier des mandats attribués selon les différentes procédures.

³⁹ Art. 3, 8, 36 et 37 LOGA (RS 172.10); art. 11, 21 et 24 OLOGA (RS 172.10.1).

⁴⁰ Dans le cadre des entretiens menés par le CPA, différentes personnes ont déclaré que les incitations à recourir contre les décisions d'attribution voire à s'opposer à l'absence d'appel d'offres sont plutôt faibles. Il ne nous est pas possible d'approfondir cette question, mais nous tenons à souligner que des recours contre des procédures suivant l'accord de l'OMC ont déjà abouti, notamment dans le domaine de l'acquisition de services informatiques.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, le service juridique ne se contente pas d'examiner les contrats, il conseille également les services lors de l'adjudication de mandats. Un mécanisme central d'application de la directive réside en outre dans le fait que le service des finances n'effectue les paiements à l'intention de prestataires externes que lorsqu'il a reçu le contrat correspondant et que celui-ci répond aux critères de l'examen formel.⁴¹

Après des débuts difficiles, la pratique est désormais rodée selon les indications du responsable des finances de la DFAE, qui souligne qu'aujourd'hui, les paiements refusés pour cause d'absence de contrat écrit en bonne et due forme sont très rares.

Le responsable des finances du DFAE pense que les outils en place sont appropriés et il ne voit aucun besoin d'agir en la matière. Il précise que la pratique restrictive du service financier, qui s'est heurtée à de grandes réticences au début, a fait ses preuves. Il n'a aucune représentation statistique de la pratique d'attribution au sein du département (sans la DDC), mais ne pense pas qu'il y ait besoin d'intervenir à ce niveau.

La directive évoquée plus haut et la procédure décrite ne valent cependant pas pour la DDC, qui dispose de ses propres directives.⁴² Les services informatiques sont exclus du champ d'application de la directive, mention étant faite des directives de l'OFIT en vigueur à l'échelon fédéral.

DFI

Le DFI a réglementé la conclusion de marchés de services (services informatiques exceptés) dans une directive dont la dernière actualisation remonte à octobre 1998. Cette directive vise une standardisation ainsi qu'une procédure coordonnée pour la définition d'honoraires de consultants ainsi que les indemnisations d'experts et de chargés de mandats. Elle met l'accent sur l'exactitude des modalités du contrat (tarifs, frais, prestations sociales, facturation, etc.) L'instauration d'une situation concurrentielle est certes évoquée dans la directive, mais au second plan. On relève seulement, dans un passage consacré aux mandats d'un montant à partir de 50 000 francs, qu'un appel d'offres contenant le profil requis et un cahier des charges doit être lancé et que, en règle générale, il faut recevoir deux à trois offres.

Le DFI a défini des valeurs seuils qui lui sont propres (entre 30 000 francs et 150 000 francs). Au-delà de ce montant, les contrats avec des prestataires externes doivent être soumis au responsable du contrôle de gestion du département. Celui-ci effectue un contrôle formel général des contrats (plafonnement des coûts, règlement concernant les frais, honoraires, durée du contrat, date de signature). En cas d'irrégularités dans la forme, le responsable du contrôle de gestion du département intervient auprès du service compétent, après s'être concerté avec le conseiller spécialisé du département lorsque le contenu soulève des questions. De telles interventions surviennent deux à trois fois par an. Si le responsable du contrôle de gestion ne se

⁴¹ Les conditions pour une telle procédure sont particulièrement favorables au sein du DFAE étant donné que la Direction des ressources et du réseau extérieur gère de manière centralisée les paiements de tous les services (à l'exception de la DDC). Dans les autres départements, cette tâche est généralement décentralisée et effectuée par le biais des services financiers des offices.

⁴² La pratique d'attribution de la DDC a été examinée dans le détail dans le cadre d'un contrôle de gestion effectué par le Contrôle fédéral des finances et publié en 2005 (Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit. Wirtschaftlichkeitsprüfung. EFK, 2005).

manifeste pas dans un délai de cinq jours, l'office peut signer. Après signature, les services sont tenus dans tous les cas d'envoyer un formulaire d'évaluation au responsable du contrôle de gestion.

Celui-ci ne se penche pas systématiquement sur les procédures d'attribution. Mais il est déjà arrivé que le département intervienne auprès d'un service qui avait sélectionné à plusieurs reprises le même soumissionnaire. Le département est d'avis que son rôle consiste plutôt à rappeler aux services qu'ils doivent respecter le droit fédéral sur les marchés publics; il estime qu'un véritable contrôle du droit relatif aux adjudications n'est pas réaliste au vu des différentes exceptions qu'il tolère. Globalement, le responsable du contrôle de gestion peut consacrer environ 10 à 12 jours de travail par an aux contrats (mandats d'expertise et autres mandats attribués à des externes).

Le responsable du contrôle de gestion estime qu'environ un quart des mandats dont le montant est supérieur à 50 000 francs sont attribués dans le cadre d'une procédure de gré à gré (y compris les services que la présente étude n'a pas pris en considération). Selon la présente étude ainsi que selon l'examen transversal du CFD, le chiffre effectif est environ deux fois plus élevé. En ce qui concerne les instruments de pilotage, les personnes interrogées au sein du DFI ne relèvent aucun besoin important d'agir. Elles précisent que, selon la solution actuelle, la responsabilité en incombe aux offices, ce qui est particulièrement important au vu de la grande diversité des tâches au sein du DFI.

DFJP

Le DFJP se réfère depuis 2004 à un guide sur les contrats, qui inclut explicitement les contrats qui ont été conclus conformément à la loi sur les subventions. Ce guide est très détaillé et approfondi, la mise en œuvre du droit sur les marchés publics domine. Il institutionnalise également un contrôle de gestion des contrats: au 31 décembre de chaque année, les unités administratives du DFJP doivent communiquer au domaine Finances et controlling du département, dans un formulaire type (liste sur Excel), tous les marchés de services et subventions en cours. Il faut notamment indiquer sur le formulaire la mise en concours du mandat. Pour les contrats dont le volume financier est supérieur à 30 000 francs, il faut en outre remettre un contrôle d'efficacité présenté sur le formulaire correspondant.

Depuis le changement à la tête du département, un nouveau système a été introduit pour quatre mois, début 2004, selon lequel tous les contrats devaient être soumis au chef du département (accord préalable).

En complément du guide, le département dispose d'autres outils d'aide pour la gestion des mandats externes (contrat-type, liste de contrôle, grille d'évaluation des offres, par ex.) Il n'existe cependant pas de contrôle ex-ante de la légalité ou de la conformité budgétaire des contrats. Les offices sont responsables en la matière.

Au vu des changements d'envergure intervenus dans l'organisation du département (en particulier le partage des tâches entre le Secrétariat général et les services des domaines Personnel et Finances), la mise en œuvre du contrôle de gestion des contrats n'a pas la priorité absolue et n'a pu être poursuivie avec l'insistance nécessaire selon les responsables au sein du Secrétariat général. Ainsi, aucun véritable contrôle n'est effectué pour vérifier que le guide est utilisé. Un rôle plus actif du Secrétariat général a été évoqué, mais on y a renoncé car il s'est avéré que cela nécessiterait deux postes de travail environ. En février 2005, le contrôle de gestion

des contrats n'avait abouti à aucune vue d'ensemble ni analyse des avis reçus. Par conséquent, nos interlocuteurs au sein du DFJP n'étaient pas en mesure de tirer de conclusions fiables sur la pratique d'attribution au sein de leur département; leurs estimations sur la part d'attributions de gré à gré varient, mais elles sont inférieures aux chiffres relevés dans le cadre de notre étude. Au moment de nos entretiens, le Secrétariat général du DFJP examinait le besoin d'intervention dans ce domaine. Il est prévu de revoir entièrement le contrôle de gestion d'ici à l'été 2006 (identification des principales grandeurs de pilotage, décision quant à un pilotage modifié voire, éventuellement, abandon du contrôle de gestion des contrats).

DDPS

Le DDPS dispose depuis 1999 d'une directive sur la conclusion de mandats de prestations de services. Celle-ci a été remaniée et simplifiée à plusieurs reprises, la dernière fois en décembre 2004. Elle contient en annexe un modèle contraignant pour les modalités relatives aux mandats de prestations de services. La hiérarchie doit attribuer les compétences dans son domaine et les communiquer au Secrétariat général.

Par rapport aux directives des autres départements, la directive du DDPS constitue le règlement le plus complet, y compris sous sa forme actuelle, allégée. Elle accorde une place plus importante que les autres au principe de la concurrence et elle est la seule à exiger explicitement des services qu'ils fassent jouer la concurrence lors de la fixation d'honoraires. Elle réclame en outre de la part de tous les domaines du département la création d'un service spécialisé en matière de mandats de prestations de services. Enfin, elle exige aussi une communication annuelle, aux ressources humaines du Secrétariat général, des mandats de l'exercice dont le montant est supérieur à 10 000 francs.

Le rapport remis chaque année comprend notamment des indications différenciées sur le mode d'adjudication retenu (y compris un exposé des motifs pour les attributions de gré à gré de mandats dont le montant est supérieur aux valeurs seuils). Le service compétent au sein du Secrétariat général du DDPS analyse les rapports des offices, il établit un compte rendu à l'attention de la direction du département (dont le chef) et lui soumet des propositions. Les responsables sont d'avis que ce système incite à attribuer des mandats dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence: aucun service n'a envie d'être mal placé dans la comparaison et d'en répondre devant le chef du département.

Les responsables ajoutent que des progrès permanents mais lents sont accomplis, l'objectif n'étant cependant pas encore atteint. On notera que la personne du service compétent au sein du DDPS est la seule parmi nos interlocuteurs à effectuer une estimation à peu près correcte de la pratique d'attribution (part des mandats attribués de gré à gré) dans son domaine d'activité.

DFF

Le DFF ne dispose pas de directives qui lui sont propres pour ce qui est du recours à des experts externes. Il n'existe donc pas de contrôle systématique de l'attribution et de la gestion de mandats de prestations de services par les services subordonnés. Le responsable des finances du département gère toutefois depuis 2004 une liste des mandats adjugés par le DFF. L'objectif est d'introduire sur cette base un reporting pour tous les services du département. Il s'agit en outre d'une requête du chef du DFF. Actuellement, le département limite aux mandats d'envergure, notamment

dans le domaine informatique, ses activités de contrôle et de pilotage relatives aux mandats externes attribués par ses services. Le responsable des finances suit attentivement des projets sélectionnés (il siège parmi les instances dirigeantes).

Celui-ci est d'avis que, au sein du DFF, les instruments de direction et de contrôle sont davantage centralisés que dans d'autres départements, ce qui, d'après lui, a des effets positifs sur la gestion des mandats par les services (contrôle des paiements, crédits supplémentaires, dépenses de dernière minute). Mais il identifie également un besoin d'intervenir au sein du département. Il pense que des économies d'échelle peuvent être réalisées dans le domaine de l'attribution et de la gestion de mandats de prestations de services et qu'une certaine centralisation du controlling peut être pertinente et ce, pas seulement en vue de renforcer la concurrence. Il précise qu'il est prévu au sein du DFF d'appliquer à d'autres types de projets la pratique déjà utilisée pour les projets informatiques et de l'accompagner d'un controlling effectué à l'échelon du département.

DFE

Le DFE renonce sciemment à l'utilisation d'instruments de pilotage spécifiques dans le domaine des mandats de prestations de services. Il n'existe donc ni directives ni guides internes. Du point de vue du département, les mandats d'expertise sont traités comme toute autre activité et représentés dans le controlling. L'objet de ce dernier est l'exploitation du crédit de paiement conformément à l'article du budget – à ce sujet, le département aurait une approche très restrictive et interviendrait en cas de risque de dépassements de crédit. Comme il est stipulé dans le règlement du DFE, les services sont libres, dans le cadre des budgets correspondants, d'attribuer des mandats d'expertise comme bon leur semble. Ils sont responsables de la conformité des mandats avec le droit sur les marchés publics ainsi qu'avec la politique du département et du Conseil fédéral.

Le département intervient donc uniquement lorsque les crédits risquent d'être dépassés. Exceptionnellement, un mandat peut être contrôlé sur intervention politique du chef du département. Le CDF a déjà été mandaté pour contrôler l'attribution de mandats par certains offices. Mais ces mesures ne sont pas propres aux mandats de prestations de services, elles peuvent concerner d'autres objets. Globalement, on retiendra que le département ne dispose d'aucun instrument spécifique de pilotage en vue d'influer sur la pratique d'attribution de ses services.

Interrogés sur cette pratique, les représentants du département supposent qu'il existe des différences importantes d'un office à l'autre. Comme pour d'autres départements, les estimations des personnes interrogées au sein du DFE concernant la part de mandats attribués de gré à gré dans le volume financier total sont sensiblement inférieures aux données exposées au chapitre 3.

Les responsables à l'échelon du département considèrent la pratique actuelle comme appropriée et ne déclinent aucun besoin d'intervenir. L'attribution relèverait clairement des compétences des offices et un pilotage accru au niveau du département impliquerait trop de ressources.

DETEC

A l'exception du domaine informatique, les compétences décisionnelles relatives au personnel et aux finances (dans le cadre des prescriptions budgétaires fixées) sont dans les mains des offices. Seules les activités sélectionnées et importantes sur le

plan politique sont pilotées de manière centrale. Jusqu'à présent, le département n'a toutefois édicté aucune prescription spécifique (guide, directive) ni pris de mesures pour piloter l'attribution de mandats d'expertise dans les offices qui lui sont subordonnés (voire pour les encourager à opter pour des procédures concurrentielles).

Selon le responsable des finances, certains offices du DETEC ont cependant été régulièrement confrontés à ce sujet, de l'extérieur. Ces dernières années, des progrès importants en matière de transparence des mandats d'expertise ont été accomplis par certains offices, sur pressions extérieures (examens du Contrôle fédéral des finances, questions de la Délégation des finances voire initiatives parlementaires). Ce contrôle de gestion des contrats à l'échelon des offices va dans la bonne direction, selon le responsable des finances du département. Celui-ci est d'avis que la part des moyens attribués de gré à gré est globalement trop élevée (bien que, selon son estimation, la part soit inférieure aux résultats obtenus dans la présente étude). Le responsable des finances reconnaît qu'il est nécessaire d'agir et est favorable à un pilotage plus fort de l'attribution de mandats d'expertise, par le biais d'instruments. Le DETEC est notamment d'avis qu'une solution informatique standard appliquée à l'échelon fédéral, qui porterait sur la saisie et la gestion des mandats de prestations de services, permettrait de créer de larges synergies et de piloter de façon efficiente les processus; il pense en outre que l'aide apportée au processus d'achat par le Centre de compétence des marchés publics de la Confédération s'en trouverait optimisée.

4.3 Synthèse

Le Tableau 4 propose un récapitulatif des résultats et des explications que nous venons d'exposer. Il tente par ailleurs de formuler des réponses à la question du bien-fondé des activités de pilotage des départements.

Le tableau présente les éléments à la base de tout pilotage approprié. Nous appuyant sur des ouvrages pertinents dans le domaine politique et administratif, nous pensons qu'un pilotage cohérent repose sur une base normative, sur un ancrage institutionnel et, surtout, sur des mesures concrètes.⁴³

- Les bases normatives doivent permettre de concrétiser les objectifs en termes de pilotage (dans le cas présent: une pratique axée sur la concurrence) et les mesures correspondantes.
- En ce qui concerne l'ancrage institutionnel, nous pensons que la mise en œuvre des mesures de pilotage doit figurer dans le cahier des charges d'une personne (ou d'une unité d'organisation), qui dispose pour cela du temps nécessaire.
- Les mesures concrètes de pilotage doivent comporter aussi bien des offres en matière d'assistance (conseil, contrats-types, etc.),
- qu'un contrôle minimum (rapport/controlling de la pratique d'attribution).

Nous avons évalué, dans quelle mesure ces éléments sont présents dans la pratique des départements. Le tableau 5 montre que, par rapport aux critères mentionnés, de

⁴³ Knoepfel, P. et al.: Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève, Bâle, Munich 2001.

nombreux départements ne pilotent pas du tout, ou alors faiblement, la pratique d'attribution de leurs offices.

La pratique concurrentielle est la plus fortement développée dans le domaine des bases normatives: pas moins de quatre départements ont édicté des directives (ou tout au moins un guide), qui régulent la pratique d'attribution. Dans les directives du DFAE et du DDPS, un accent particulièrement fort est même porté sur l'instauration de la concurrence. En revanche, la mise en œuvre de ces directives est beaucoup moins développée, aussi bien sur le plan de l'ancrage institutionnel qu'en matière de mesures réellement prises.

Si l'on considère ces critères comme une référence, seul le DDPS dispose au moins d'une démarche de pilotage cohérent et complet. On note en particulier l'ancrage institutionnel, tant au sein du département que dans les unités décentralisées (services spécialisés). Au sein des autres départements, le pilotage n'en est qu'à ses débuts. Trois départements vont même jusqu'à ne pas intervenir du tout dans la pratique d'attribution de leurs offices.

Tableau 4

Vue globale du pilotage du recours aux experts externes par les départements

	Bases normatives	Ancrage institutionnel	Suivi	Contrôle
DFAE (sans la DDC)	●	○	○	–
DFI	○	○	–	–
DFJP	○	–	–	○
DDPS	●	●	–*	●
DFE	–	–	–	–
DFE	–	–	–	–
DETEC			–	–

● Existant; accent mis sur une pratique axée sur la concurrence
○ Existant; faible importance accordée à une pratique axée sur la concurrence
– Inexistant ou quasiment inexistant
* Les mesures sont assumées par les services spécialisés des offices subordonnés

En résumé (tableau 4), on peut dire qu'une large majorité des départements ne disposent pas d'un pilotage approprié. Ce résultat reflète l'opinion exprimée lors des entretiens, selon laquelle un pilotage, (accru) à l'échelon des départements, de la pratique d'attribution n'est ni approprié ni nécessaire dans le cadre d'une structure de direction décentralisée. Les personnes interrogées sont d'avis qu'il incombe aux offices de veiller à une pratique appropriée, ajoutant que, si elle était assumée par les départements, cette tâche mobiliserait des ressources (qui, de toute façon, ne sont pas disponibles).

Au vu des résultats, on peut toutefois se demander si une «délégation générale» des responsabilités peut servir à imposer une pratique axée sur la concurrence. Cette absence de pilotage se traduit entre autres par le fait que les responsables au niveau

départemental ne sont pas en mesure de se faire une image précise de la pratique d'attribution au sein de leurs offices. Ainsi, certains d'entre eux surestiment largement la part des procédures concurrentielles. On a donc l'impression que la problématique est sous-estimée à l'échelon des départements. Pour la plupart des départements, faire valoir une pratique davantage axée sur la concurrence est loin d'être une priorité absolue.

Le volume important des mandats d'expertise (voir les chapitres 2 et 3) soulève la question de savoir, si un rôle plus actif des départements ne serait pas plus approprié – malgré une charge de travail supplémentaire. Comme le montre l'exemple du DDPS, lequel se rapproche le plus des exigences minimales définies ici pour un pilotage approprié, un pilotage de l'attribution par le département semble possible sans charge de travail trop lourde et dans le respect de l'autonomie des services en termes de contenu. La responsable au sein du DDPS considère que les services du département ont accompli en matière de pratique d'attribution des efforts dus pour une grande part, d'après elle, aux mesures prises. Etant donné que la stratégie du département telle que nous l'avons présentée ici n'a été mise en œuvre qu'à partir de mai 2004 mais que les données de base recensées concernent pour l'essentiel la pratique avant mai 2004, les progrès éventuellement accomplis ne peuvent être présentés dans notre étude.

La question se pose même de savoir si un pilotage approprié et allégé de l'attribution ne pourrait être atteint avec les processus existants (et des instruments éventuellement légèrement adaptés). Au vu des sommes considérables qui ont été investies ces dernières années dans des outils de direction assistée par ordinateur, il faudrait examiner la question d'une démarche homogène pour toute l'administration fédérale concernant les instruments à utiliser. Comme il l'a été évoqué plus haut, une solution informatique standard imposée à l'échelon fédéral, qui porterait sur la saisie et la gestion des mandats de prestations de services, permettrait de créer de larges synergies et de piloter de façon efficace les processus; en outre, l'aide apportée au processus d'achat par le Centre de compétence des marchés publics de la Confédération s'en trouverait optimisée. Il serait par exemple envisageable de créer une base de données dédiée aux fournisseurs et aux contrats, qui pourrait s'appuyer sur les modules SAP déjà disponibles dans une large mesure; cette solution est d'ailleurs recommandée par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport sur l'examen transversal des marchés de services. Il n'existe probablement pas d'autre possibilité que celle de l'utilisation certes parcimonieuse mais systématique d'instruments de ce type si l'on veut à l'avenir accorder au principe de la concurrence dans l'attribution de mandats d'expertise l'importance qui lui revient.

Exemples de mandats d'expertise

- *Activités de relations avec le public*
 - Unterstützung Kommunikation/PR für eVanti.ch
 - Überarbeitung bestehendes Kommunikationskonzept im Bereich Markenpersönlichkeit und Zielgruppenkommunikation
 - SwissTraffic, Periodika des BAV
 - Durchführung NAQUAspez Kampagnen
 - Gestaltung Agrarbericht des BLW für das Jahr 2004
 - Organisation de la journée romande de l'énergie 2004 à Delémont
 - Information an die Gemeinden über die energetischen Nutzung organischer Abfälle in Gemeinden
- *Organisation/formation*
 - Führungsentwicklung J3/5 «Führen und vernetzen»
 - Ausbildungsveranstaltungen: Organisation und Kommunikation im Sekretariat (5 Kurse); Serviceorientiertes Kundenverhalten A+B
 - Coaching der Geschäftsleitung ...
 - Organisationsentwicklung Personalabteilung
 - Unterstützung und Beratung des Projektmanagements «OCTN»
 - Konzeption und Beratung zur Umsetzung «Reform kaufmännische Grundausbildung» für den Lehrlingsbereich BFF
 - Beratung bei der Optimierung des «Prozessorientierten Managementsystems Armeepothek»
 - Kursorganisation zum Thema «Parler en public» vom 17.–18.6.2005
 - Beratungsunterstützung des Fachbereiches bei der Politischen Abteilung IV zur Gewährleistung eines funktionierenden operativen Betriebes im Bereich Controlling, Finanzbuchhaltung und Haushaltsmanagement/Rubriken, Kreditstatistik und 3-Jahres-Planung
 - Medientraining «Überzeugend auftreten» für Direktion, Bereichsleitung und StellvertreterInnen
 - Outplacements
 - Organisationsberatung/Informationsfluss und E-Mail-Management
 - Begleitung Reorganisationsprojekt im SBF
- *Conseil et recherche dans le domaine politique*
 - Evaluation Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes
 - Water Sector Central Asia – Mandate for Backstopping and Facilitation
 - Evaluation Export-Offensiven Nachbarländer
 - Unterstützung des Vollzugs der Verordnung über Belastung des Bodens namentlich in den Bereichen Aus- und Weiterbildung bodenkundlicher Baubegleiter, Grundlagenerarbeiter
 - Mikrozonierungsstudie in der Schweiz

- Rechtsgutachten über den Interpretationsspielraum von Artikel 21 AZG sowie den Zeitrahmen für die Wiederherstellung des AZG-konformen Zustandes
- Best Practice – Marktordnung, -transparenz und -regelung zugunsten der Durchsetzung energieeffizienter Lösungen am Markt
- Geometrie der Parkieranlagen
- Richtlinien «Anprall von Schwere Lastfahrzeugen»
- Liste Rouge Insectes du bois
- Windenergie und schweizerischer Wasserkraftpark
- Szenarien zur Umsetzung des Verlagerungsziels. Grundlagen für das neue Güterverkehrsgesetz.
- Monetarisierung Gesundheitskosten
- Wirtschaftlichkeitsanalyse BAHN2000 und Anschluss an das europäische Eisenbahnhochgeschwindigkeitsnetz
- Statistik erneuerbare Energien: Leitungsbudget 2000
- Dauerhaftere Kunstbauten bei geringem Unterhalt
- Studienrealisierung zur Weiterführung der Arbeit für eine neue Memento-politik in der Schweiz
- Dynamische Eindringtiefe zur Beurteilung von Gussasphalt
- Evaluation der Wirkung der energieEtikette für Haushaltgeräte
- Schätzung der Zahl der Sans-Papiers im Kanton Genf
- Dienstleistung als Luftfahrtexperte Expertenvertrag auf Mandatsbasis im Aufsichtsbereich
- *Services informatiques*
 - SAP-Entwicklung SHAB Publikation Nr.141 25.07.2003 WTO-314
 - Security Audit von ch.ch
 - Applikatorische Unterstützung bei Nutzung von EFIM
 - Glasfasermessungen an verschiedenen Standorten in der Schweiz
 - Projektleitung und Beratung im Projekt eDossier
 - Fabasoft / Mandat Qualitätssicherung (QS) zu Eldorado-Projekten
 - Evaluation Software HAZUS-MH der FEMA
 - Erstellung einer Spezifikation ADESSO
 - Stellvertretung FileMaker Support
 - Personalstellung für Mitarbeit im Bereich NT Services
 - Lösung erarbeiten für Stammdatenverwaltung
 - Aufbau KAVOR GeVer EVD/EPD Systemplattform
- *Autres*
 - Vertretung und Wahrung der konsularischen Interessen der Schweiz in Taiwan
 - Durchführung des Projekts «Beitrag zum Wiederaufbau des Katasters im Kosovo»
 - Holz 21 Programmleitung/Koordination Westschweiz
 - Jahresvertrag 2004 zum Rahmenvertrag Mandat Biomasse

- Mandat zur Umsetzung der schweizerischen Aktivitäten gemäss Jahresplan 2004 im Projekt National CFE Consumption Phase-Out Plan for India focussing on the Refrigeration Service Sector
- Participation des jardins botaniques suisses au réseau international de jardins botaniques.
- Leitung des Programms «Energiewirtschaftliche Grundlagen»
- IEA-PVPS – Vertretung CH
- Modell-Lehrgang Nachhaltige Entwicklung
- SWISSTIMBER, Exportplattform für die Schweizer Holzkette
- SDC Support to Primary Health Care Reform in Tajikistan
- von Silviva im Auftrag des BUWAL zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung
- Betrieb der Schweizerischen Koordinationsstelle für Fledermausschutz; Periode 2004 bis 2005
- Leistungsvereinbarung für die Bereiche Umweltkompetenzen, Weiterbildung, etc.
- Aufsicht Ballonmaterial
- Eidgenössisches Gefahrgutinspektorat
- Informations- und Beratungsdienst Holzenergie Schweiz
- Beratungsstelle Vollzug Baustellen und Arbeitsgeräte
- Führung des Schw. Seeschiffsregister
- die von der SUB/FEE im Auftrag des BUWAL zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung

Liste des personnes interrogées dans le cadre des entretiens préalables

Tschumi Walter	Chef du service Finances et voyages, Services du parlement
Gisiger Hanspeter	Responsable des finances, Secrétariat général du Département fédéral des finances
Baumgartner Urs	Chef de section, Finances et comptabilité, Administration fédérale des finances
Vogt Elisabeth	Cheffe du secrétariat de la Commission des achats de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique
Gerber-Gebert Manuela	Service juridique, Centre de compétence des marchés publics de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique
Della Valle Nicoletta	Responsable du domaine Inspection, Secrétariat général, Département fédéral de justice et de police
Brêchet Christian	Chef suppl. Finances et controlling, Secrétariat général, Département fédéral de justice et de police
Fontana Armin	Responsable de processus CCP et assurance qualité, Finances et controlling, Secrétariat général, Département fédéral de justice et de police (jusqu'au 31.12.2005)
Hofmeister Albert	Responsable Inspection, Secrétariat général, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Liste des interlocuteurs dans le cadre de l'examen approfondi

Office fédéral de la police

Schoch Ernst	Chef de section, section Finances, Direction fedpol
Lobsiger Adrian	Chef de l'état-major, fedpol
Blöchlinger Kurt	Chef de la division principale Police judiciaire fédérale (PJF)
Joder Walter	Expert en informatique, division Enquêtes, forensique et informatique
Pulver Jürg	Chef Communication / Suppléant du chef de l'état-major, unité d'état-major Communication, service psychologique
Verdon Jean-Bernard	Chef de section, Planification des mandats et achats, ISC EJPD
Fontana Armin	Chef des finances, Contrôleur des finances, fedpol (depuis le 1 ^{er} janvier 2006)

Sciences et technologies (Sci+T), armasuisse

Thévenaz Daniel	Directeur Sciences et technologies (S+T), Armasuisse
Kropf Rudolf	Chef suppl. de l'armement, vice-directeur, directeur des services centraux
Schmid Konrad	Chef suppl. division, navigation aérienne et électronique
Marques Ivano	Spécialiste Sciences et coopérations
Metzger Markus	Spécialiste OR Analyse des systèmes
Sibilia Riccardo	Responsable Command and Control Laboratory
Brühlmann Ralph	Responsable OR Analyse des systèmes
Luginbühl Reto	Chef de projet SUME / Suppléant du responsable de domaine munition et explosif
Rubin Gaston	Responsable balistique et détonique

Administration fédérale des finances

Siegenthaler Peter	Directeur AFF
Saurer Peter	Directeur suppl. AFF
Gilgen Kneubühl Maria	Assistante de direction, Secrétariat de direction AFF
Gasser Andreas	Responsable de projet NMC
Wettstein Gérard	Responsable de projet NPF
Burkhalter Beat	Responsable comptabilité centrale et rapports, division Finances et comptabilité

Willi Hans-Ulrich	Spécialiste en hypothèques, division Finances et comptabilité
Halbeis Marcel	Responsable du service des placements et de la dette, suppl. Gestion de la fortune et de la dette de la Confédération

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

Renold Ursula	Directrice OFFT
Wolffers Felix	Responsable Management des ressources
Graf Irene	Suppl. direction de domaine, Management des ressources / finances
Berger Karin	Collaboratrice spécialisée, Management des ressources / finances
Von Allmen Eliane	Assistante de direction, état-major de direction
Schwarz Franziska	Responsable Engineering
Bachofner Thomas	Responsable Promotion de projets recherche et développement
Hotz Beat	Responsable/vice-directeur, Politique de l'innovation et controlling
Barmettler Hugo	Suppléant du responsable de domaine formation professionnelle/Partenaires institutionnels et privés
Dick Gaby	Collaboratrice scientifique Sciences de la vie

Office fédéral des routes

Dieterle Rudolf	Directeur
Burgunder Willi	Directeur suppl.
Gantenbein Andreas	Vice-directeur
Reist Rosemarie	Responsable Finances

Liste des responsables interrogés au sein des départements

DFAE

Kühni Fritz Chef Finances Direction des ressources et du réseau extérieur

DFI

Thévoz Lagast Barbara Responsable Planification et coordination des affaires

Lehmann Walter R. Contrôleur des finances, Vice-responsable questions financières et économiques

DFJP

Brêchet Christian Chef suppl. Finances et controlling, SG DFJP

Elsener Marc Personne chargé du controlling et de la comptabilité analytique

Werz Bernard Chef suppl. Inspection et tâches spéciales

DDPS

Ruchti Cornelia Responsable droit du personnel

DFF

Gisiger Hanspeter Responsable Finances

DFE

Hubacher Ulrich Secrétaire général suppl.

Meyer Marco Suppléant du responsable des finances et logistique

DETEC

Müller Kaspar Responsable Finances et controlling

Mandats «autres» par service

Service	Nombre de mandats	Volume financier 2004 (en millions CHF)	
202	Direction du développement et de la coopération	267	97,0
810	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage	91	9,0
704	Secrétariat d'Etat à l'économie	22	6,9
525	Défense	31	3,2
805	Office fédéral de l'énergie	35	2,2
803	Office fédéral de l'aviation civile	10	1,0
201	Département fédéral des affaires étrangères (sans la DDC)	16	1,0
506	Office fédéral de la protection de la population	5	0,5
802	Office fédéral des transports	6	0,4
806	Office fédéral des routes	9	0,3
612	Secrétariat de la Commission fédérale des banques CFB	1	0,3
804	Office fédéral des eaux et de la géologie	10	0,2
614	Office fédéral du personnel	1	0,2
585	Informatique DDPS	1	0,2
415	Office fédéral des réfugiés	1	0,2
812	Office fédéral du développement territorial	4	0,1
402	Office fédéral de la justice	2	0,1
725	Office fédéral du logement	2	0,0
611	Contrôle fédéral des finances	1	0,0
601	Administration fédérale des finances	1	0,0
306	Office fédéral de la culture	1	0,0
Total		517	123,0

Répartition des mandats d'expertise par département et par service

Département	Service (n° et désignation)	Paielements 2004		Total des mandats/ total des coûts	
		Nombre de mandats	Volume (en mio. de fr.)	Nombre de mandats	Volume (en mio de fr.)
ChF	104 Chancellerie fédérale suisse	56	3,6	56	6,8
DFAE	201 Département fédéral des affaires étrangères (tous les services, à l'exception de la Direction du développement et de la coopération)	153	5,6	113	4,5
	202 Direction du développement et de la coopération	876	123,4	875	189,0
	285 Centre de services informatiques DFAE	17	1,2	8	0,8
Total DFAE		1046	130,2	996	194,3
DFI	301 Secrétariat général DFI	6	0,2	6	0,4
	303 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes	45	0,7	42	1,1
	305 Archives fédérales suisses	16	1,1	14	1,1
	306 Office fédéral de la culture	65	2,7	65	4,6
	321 Office fédéral de l'assurance militaire	4	0,3	2	0,0
	327 Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST)	39	1,3	38	1,9
	385 I Centre de services informatiques du Département de l'intérieur	15	0,8	15	1,1
Total DFI		190	7,1	182	10,2
DFF	600 Secrétariat général DFF	98	10,5	98	90,8
	601 Administration fédérale des finances	210	9,9	209	11,8
	605 Administration fédérale des contributions AFC	34	4,4	34	5,9
	606 Administration fédérale des douanes	32	5,0	29	7,7
	609 Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication	1026	76,8	1026	81,5
	611 Contrôle fédéral des finances	34	1,2	22	1,7
	612 Secrétariat de la Commission fédérale des banques CFB	7	0,7		0,0
	614 Office fédéral du personnel	151	6,7	135	7,0
	620 Office fédéral des constructions et de la logistique	20	0,6	16	0,8
	622 Office fédéral des assurances privées	26	0,8	20	0,6
Total DFF		1638	116,6	1589	207,8

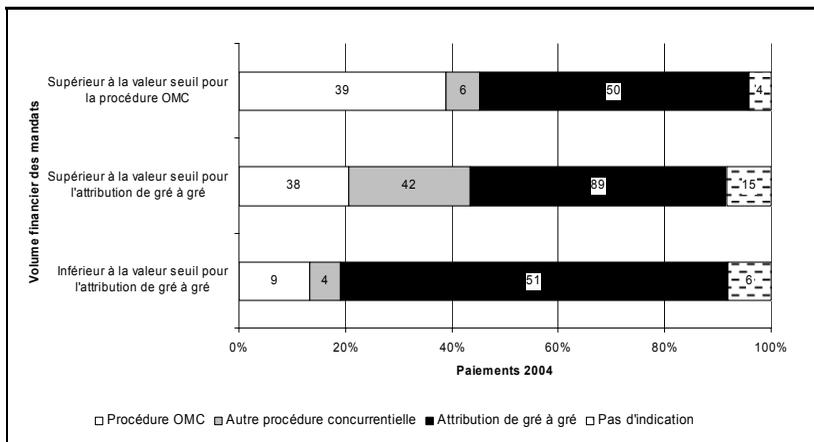
Département	Service (n° et désignation)	Paiements 2004		Total des mandats/ total des coûts	
		Nombre de mandats	Volume (en mio. de fr.)	Nombre de mandats	Volume (en mio de fr.)
DFJP	401 Secrétariat général DFJP (y compris le Ministère public)	25	1,9	25	2,2
	402 Office fédéral de la justice	36	1,9	35	2,7
	403 Office fédéral de la police	16	0,7	16	1,0
	404 Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration	16	2,5	16	3,2
	413 Institut suisse de droit comparé	2	0,1	2	0,0
	415 Office fédéral des réfugiés	37	1,2	37	1,9
	416 Commission suisse de recours en matière d'asile	5	0,1	3	0,0
	417 Commission fédérale des maisons de jeu	2	0,1	2	0,2
	485 Centre de services informatiques DFJP	58	4,0	58	4,1
Total DFJP		197	12,5	194	15,4
DFE	701 Secrétariat général	43	9,0	43	32,8
	704 Secrétariat d'Etat à l'économie	183	19,8	172	39,7
	706 Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie	35	1,4	34	1,5
	708 Office fédéral de l'agriculture	50	2,8	43	4,4
	720 Office vétérinaire fédéral	48	2,8	45	5,1
	724 Office fédéral pour l'approvisionne- ment économique du pays	3	0,2	2	0,6
	725 Office fédéral du logement	23	0,7	22	1,4
	785 Centre de services informatiques	55	4,5	55	4,7
	Total DFE		440	41,2	416
DETEC	802 Office fédéral des transports	141	14,1	140	61,5
	803 Office fédéral de l'aviation civile	133	9,5	120	9,2
	804 Office fédéral des eaux et de la géologie	123	5,2	122	11,9
	805 Office fédéral de l'énergie	366	20,0	366	60,6
	806 Office fédéral des routes	356	21,3	356	67,7
	810 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage	545	38,0	544	93,3
	812 Office fédéral du développement territorial	65	1,5	65	3,2
	Total DETEC		1729	109,6	1713

Département	Service (n° et désignation)	Paiements 2004		Total des mandats/ total des coûts	
		Nombre de mandats	Volume (en mio. de fr.)	Nombre de mandats	Volume (en mio de fr.)
DDPS	506 Office fédéral de la protection de la population	73	5,1	73	6,7
	507 Direction de la politique de sécurité	6	0,2	6	0,3
	525 Défense	380	21,0	303	19,9
	540 armasuisse	218	23,9	206	35,1
	585 Informatique DDPS	163	15,8	163	17,9
Total DDPS		840	65,9	751	79,9
Total de tous les services		6136	486,7	5897	911,9

Mandats sans indication de fin de contrat

Service	Paievements 2004 (en CHF)	Nombre de mandats
802 OFT	7 422 011	24
806 OFROU	3 513 170	69
201 SG DFAE	2 872 911	80
803 OFAC	2 513 902	62
525 Déf.	965 296	47
Autres services	1 549 060	31

**Volume financier des mandats et mode d'attribution
(exclusivement les mandats relevant des catégories activités de relations
avec le public, organisation et formation, conseil et recherche
dans le domaine politique, services informatiques)**



Procédure OMC: comprend les attributions de gré à gré à l'issue de l'échec de la procédure ouverte à la concurrence.

Les chiffres figurant dans les bâtons indiquent le montant en millions de francs versé dans le cadre des différents modes d'attribution. Le diagramme ne tient pas en compte des mandats, pour lesquels le volume total n'est pas indiqué.

Source: CPA

Modes d'attribution selon les services (uniquement les mandats dont le montant est égal ou supérieur à 50 000 francs)

Service		Concur- rence	De gré à gré	Pas d'in- dication	Total
104 ChF	Nombre des mandats	17	5	0	22
	Paiements (en milliers de CHF)	2 501	216	0	2 717
201 SG DFAE	Nombre des mandats	1	0	24	25
	Paiements (en milliers de CHF)	102	0	2 289	2 390
202 DDC	Nombre des mandats	98	334	2	434
	Paiements (en milliers de CHF)	18 647	91 078	306	110 031
285 CSI DFAE	Nombre des mandats	2	0	5	7
	Paiements (en milliers de CHF)	157	0	187	344
301 SG DFI	Nombre des mandats	1	0	0	1
	Paiements (en milliers de CHF)	129	0	0	129
303 BFEG	Nombre des mandats	0	2	0	2
	Paiements (en milliers de CHF)	0	37	0	37
305 AFS	Nombre des mandats	2	3	0	5
	Paiements (en milliers de CHF)	126	569	0	696
306 OFC	Nombre des mandats	3	13	2	18
	Paiements (en milliers de CHF)	187	1 196	174	1 557
327 OFES	Nombre des mandats	6	3	2	11
	Paiements (en milliers de CHF)	250	198	108	555
385 CSI DFI	Nombre des mandats	1	4	0	5
	Paiements (en milliers de CHF)	230	275	0	505
401 SG DFJP	Nombre des mandats	1	12	0	13
	Paiements (en milliers de CHF)	314	1 004	0	1 318
402 OFJ	Nombre des mandats	1	5	8	14
	Paiements (en milliers de CHF)	163	510	682	1 355
403 fedpol	Nombre des mandats	0	0	7	7
	Paiements (en milliers de CHF)	0	0	623	623
404 IMES	Nombre des mandats	0	10	2	12
	Paiements (en milliers de CHF)	0	1 028	1 339	2 367
415 ODR	Nombre des mandats	1	9	1	11
	Paiements (en milliers de CHF)	12	768	15	796
417 CFMJ	Nombre des mandats	0	2	0	2
	Paiements (en milliers de CHF)	0	144	0	144
485 CSI DFJP	Nombre des mandats	5	18	0	23
	Paiements (en milliers de CHF)	516	2 444	0	2 960
506 OFPP	Nombre des mandats	6	22	3	31
	Paiements (en milliers de CHF)	904	2 330	480	3 714
507 DPS	Nombre des mandats	0	1	0	1
	Paiements (en milliers de CHF)	0	17	0	17
525 Déf.	Nombre des mandats	17	22	39	78
	Paiements (en milliers de CHF)	3 615	4 302	4 716	12 633
540 Arma	Nombre des mandats	15	112	3	130
	Paiements (en milliers de CHF)	2 818	18 693	380	21 891
585 CSI DDPS	Nombre des mandats	34	27	37	98
	Paiements (en milliers de CHF)	5 459	3 022	5 593	14 075
600 SG DFF	Nombre des mandats	22	25	0	47
	Paiements (en milliers de CHF)	7 118	2 289	0	9 406

Service		Concur- rence	De gré à gré	Pas d'in- dication	Total
601 AFF	Nombre des mandats	48	11	0	59
	Paielements (en milliers de CHF)	5 886	641	0	6 526
605 AFC	Nombre des mandats	26	4	1	31
	Paielements (en milliers de CHF)	3 902	258	217	4 377
606 AFD	Nombre des mandats	2	19	0	21
	Paielements (en milliers de CHF)	1 013	3 627	0	4 640
609 OFIT	Nombre des mandats	341	231	0	572
	Paielements (en milliers de CHF)	37 488	25 962	0	63 450
611 CFF	Nombre des mandats	7	0	0	7
	Paielements (en milliers de CHF)	462	0	0	462
614 OFPER	Nombre des mandats	15	16	0	31
	Paielements (en milliers de CHF)	2 483	1 390	0	3 873
620 OFCL	Nombre des mandats	0	3	0	3
	Paielements (en milliers de CHF)	0	206	0	206
622 OFAP	Nombre des mandats	0	1	0	1
	Paielements (en milliers de CHF)	0	113	0	113
701 SG DFE	Nombre des mandats	12	8	0	20
	Paielements (en milliers de CHF)	7 839	466	0	8 305
704 Seco	Nombre des mandats	35	61	17	113
	Paielements (en milliers de CHF)	4 108	11 743	1 767	17 618
706 OFFT	Nombre des mandats	0	8	1	9
	Paielements (en milliers de CHF)	0	765	60	825
708 OFAG	Nombre des mandats	2	18	0	20
	Paielements (en milliers de CHF)	157	1 560	0	1 717
720 OVf	Nombre des mandats	4	29	0	33
	Paielements (en milliers de CHF)	335	2 084	0	2 419
724 OFAE	Nombre des mandats	0	0	1	1
	Paielements (en milliers de CHF)	0	0	120	120
725 OFL	Nombre des mandats	2	6	0	8
	Paielements (en milliers de CHF)	146	249	0	395
785 CSI DFE	Nombre des mandats	23	4	0	27
	Paielements (en milliers de CHF)	3 412	346	0	3 758
802 OFT	Nombre des mandats	32	20	8	60
	Paielements (en milliers de CHF)	3 684	7 505	585	11 774
803 OFAC	Nombre des mandats	24	14	0	38
	Paielements (en milliers de CHF)	3 027	3 778	0	6 805
804 OFEG	Nombre des mandats	58	1	0	59
	Paielements (en milliers de CHF)	3 469	72	0	3 542
805 OFEN	Nombre des mandats	39	156	16	211
	Paielements (en milliers de CHF)	4 380	10 859	1 443	16 683
806 OFROU	Nombre des mandats	38	204	3	245
	Paielements (en milliers de CHF)	4 480	13 612	235	18 328
810 OFEFP	Nombre des mandats	120	120	12	252
	Paielements (en milliers de CHF)	15 380	12 999	2 488	30 867
812 ARE	Nombre des mandats	13	2	0	15
	Paielements (en milliers de CHF)	451	42	0	493
Total	Nombre des mandats	1 074	1 565	194	2 833
	Paielements (en milliers de CHF)	145 351	228 399	23 807	397 558

Paiements effectués en 2004 pour des contrats commençant en 2005

Service	Nombre de mandats	Volume financier en CHF
Direction du développement et de la coopération	10	3 193 700
Office fédéral de l'aviation civile	4	488 502
armasuisse	4	319 909
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage	4	295 000
Contrôle fédéral des finances	1	270 877
Centre de services informatiques	1	110 998
Office fédéral de la culture	3	91 686
Office fédéral des transports	2	71 520
Office fédéral de la protection de la population	1	70 500
Défense	2	57 169
Secrétariat d'Etat à l'économie	3	57 125
Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche	1	49 000
Office fédéral du personnel	1	42 000
Archives fédérales suisses	1	17 200
Office fédéral des réfugiés	1	14 319
Total	39	5 149 505

Index des abréviations

CA	Commission des achats de la Confédération
CCMP	Centre de compétence des marchés publics
CHF	Francs suisses
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CRM	Commission fédérale de recours en matière de marchés publics
DRE	Direction des ressources et du réseau extérieur
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
NPO	Organisation sans but lucratif (Non-Profit-Organisation)
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics
RS	Recueil systématique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Index des abréviations des services ayant participé à la collecte de données

Abréviation	N° de compte d'Etat, désignation
ChF	104 Chancellerie fédérale suisse
SG DFAE	201 Département fédéral des affaires étrangères (tous les services, à l'exception de la Direction du développement et de la coopération)
DDC	202 Direction du développement et de la coopération
CSI DFAE	285 Centre de services informatiques DFAE
SG DFI	301 Secrétariat général DFI
BFEG	303 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
AFS	305 Archives fédérales suisses
OFC	306 Office fédéral de la culture
OFAM	321 Office fédéral de l'assurance militaire
OFES	327 Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST)
CSI DFI	Centre de services informatiques du Département de l'intérieur
SG DFJP	401 Ministère public
	401 Secrétariat général DFJP
OFJ	402 Office fédéral de la justice
fedpol	403 Office fédéral de la police
IMES	404 Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
SIR	413 Institut suisse de droit comparé
ODR	415 Office fédéral des réfugiés
CRA	416 Commission suisse de recours en matière d'asile
CFMJ	417 Commission fédérale des maisons de jeu
CSI DFJP	485 Centre de services informatiques DFJP
OFPP	506 Office fédéral de protection de la population
DPS	507 Direction de la politique de sécurité
Déf.	525 Défense
Arma	540 armasuisse
CSI DDPS	585 Informatique DDPS
SG DFF	600 Secrétariat général DFF

Abréviation	N° de compte d'Etat, désignation
AFF	601 Administration fédérale des finances
AFC	605 Administration fédérale des contributions
AFD	606 Administration fédérale des douanes
OFIT	609 Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
CDF	611 Contrôle fédéral des finances
CFB	612 Secrétariat de la Commission fédérale des banques
OPFER	614 Office fédéral du personnel
OFCL	620 Office fédéral des constructions et de la logistique
OFAP	622 Office fédéral des assurances privées
SG DFE	701 Secrétariat général
Seco	704 Secrétariat d'Etat à l'économie
OFFT	706 Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFAG	708 Office fédéral de l'agriculture
OVF	720 Office vétérinaire fédéral
OFAE	724 Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFL	725 Office fédéral du logement
CSI DFE	785 Centre de services informatiques
OFT	802 Office fédéral des transports
OFAC	803 Office fédéral de l'aviation civile
OFEG	804 Office fédéral des eaux et de la géologie
OFEN	805 Office fédéral de l'énergie
OFROU	806 Office fédéral des routes
OFEFP	810 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
ARE	812 Office fédéral du développement territorial

Auteurs

Christoph Bättig, CPA (direction de projet)

Sabin Weyermann, Weyermann & Partner, Heimberg (examen auprès des services)

Pauline Morard, stagiaire CPA (assistante scientifique)

Norina Frey, stagiaire CPA (assistante scientifique)

Hedwig Heinis, CPA (rédaction et mise en page)

Remerciements

Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité lors des entretiens. Un remerciement tout particulier est adressé aux services étudiés en profondeur qui ont soutenu cette recherche de manière constructive. Le CPA tient aussi à remercier tout particulièrement le Contrôle fédéral des finances qui a soutenu énergiquement cette recherche et a préparé spécifiquement des données de comparaison.

Langue originale du rapport: allemand