



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Recours à des experts au sein de l'administration fédérale – troisième contrôle de suivi

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 26 janvier 2021

Rapport

1 Contexte

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a publié son premier rapport concernant le recours à des experts par l'administration fédérale en 2006¹. «Les responsables politiques, mais aussi les médias, critiquant avec une insistance croissante la progression continue du recours à des experts externes [...]», il lui avait en effet semblé justifié de procéder à une inspection². Cette dernière s'est notamment fondée sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)³. Dans son rapport, la CdG-E a soumis dix recommandations au Conseil fédéral, lesquelles étaient formulées comme suit: transparence relative aux consultants politiques externes; intégrer les mandats d'expertise dans la planification et la politique du personnel; exploiter les compétences internes plutôt que recourir à des consultants externes; contrats dits de mise à disposition de personnel; prévention de la fièvre de décembre; mesures destinées à renforcer la concurrence; clarification du champ d'application du droit des marchés publics; amélioration de l'information et formation; examen relatif à l'existence de réseaux de fournisseurs attirés; introduction d'un système de rapports uniforme dans toute l'administration fédérale et coordination des contrats de services dans tous les domaines. Dans l'intervalle, le Conseil fédéral a mis en place la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA), un outil qui permet entre autres l'enregistrement systématique des mandats d'experts adjugés par l'administration fédérale centrale.

La CdG-E s'est penchée sur la mise en œuvre de ces recommandations lors d'un premier contrôle de suivi, en 2011. Elle a alors estimé que la StatPA pouvait encore être améliorée, reprochant notamment au Conseil fédéral de laisser de nombreux paiements sans catégorisation claire et émettant certains doutes quant à la volonté du gouvernement d'étendre à l'ensemble de l'administration fédérale le système de gestion des contrats.

En 2014, à la suite de plusieurs événements en rapport avec l'adjudication de marchés publics au sein de l'administration fédérale, les Commissions de gestion (CdG) ont chacune déposé une motion à ce sujet⁴, dont l'objectif était l'introduction généralisée à l'ensemble de l'administration fédérale de l'outil de gestion des contrats. Le Conseil des États et le Conseil national ont adopté ces motions. La même année, les CdG ont recueilli différentes données auprès de tous départements et de la Chancellerie fédérale et en ont discuté avec les chefs de département.

¹ Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage. Rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF 2007 1561; ci-après: rapport de la CdG-E du 13.10.2006); Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage. Avis du Conseil fédéral du 14.2.2007 (FF 2007 1549).

² Rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF 2007 1561, ici 1564).

³ Recours à des experts externes par l'administration fédérale. Rapport du CPA du 16.6.2006 à l'intention de la CdG-E (FF 2007 1575; ci-après: rapport du CPA du 16.6.2006).

⁴ Motions 14.3018 et 14.3289: «Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération».

La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a ensuite mené un deuxième contrôle de suivi, lequel portait non seulement sur la mise en œuvre des recommandations du rapport de 2006, mais également sur celle des motions, sur l'analyse des données recueillies par les CdG et sur l'examen des événements susmentionnés. Le CPA a été chargé d'analyser les données. La CdG-E a publié les conclusions du deuxième contrôle de suivi dans son rapport du 6 octobre 2015⁵, qui contient six nouvelles recommandations adressées au Conseil fédéral: mieux exploiter les compétences internes au lieu de recourir à des consultants externes; analyser l'augmentation massive des paiements en décembre; déterminer s'il existe des réseaux de fournisseurs attitrés⁶; améliorer la transparence, la réglementation et la justification des mandats de consultants politiques; affiner le classement des paiements dans la StatPA ; harmoniser les règles et la pratique de la gestion des contrats à l'échelle de la Confédération.

Dans son rapport du 24 août 2016 mettant un terme à son deuxième contrôle de suivi – et dans lequel elle a informé le Conseil fédéral qu'elle effectuerait un nouveau contrôle⁷ –, la CdG-E a constaté que certaines questions demeuraient sans réponse, notamment celle de savoir si la «fièvre de décembre» et les réseaux de fournisseurs attitrés étaient bel est bien des phénomènes avérés. Elle n'a pas non plus pu affirmer que le nombre de consultants politiques externes s'était stabilisé à un niveau modeste et que les mandats concernés faisaient désormais l'objet d'une réglementation. En outre, la CdG-E ne s'est pas montrée entièrement satisfaite de la réponse du Conseil fédéral concernant l'affinage du classement des paiements dans la StatPA. Globalement, la CdG-E n'a pas non plus pu vérifier de façon définitive si les règles et la pratique de la gestion des contrats avaient été harmonisées à l'échelle de la Confédération.

Lors du troisième contrôle de suivi, la CdG-E a à nouveau chargé le CPA, le 19 octobre 2018, de procéder à des éclaircissements. Le CPA a alors mené une évaluation succincte. Les questions soulevées par la sous-commission compétente concernaient les paiements de décembre (question 1), les «réseaux de fournisseurs attitrés» (question 2), la catégorisation claire des acquisitions (question 3), l'évolution des mandats de consultants politiques (question 4) et la mise en œuvre de la gestion des contrats de manière uniforme dans l'ensemble de l'administration fédérale (question 5).

Le CPA a mis un terme à son évaluation succincte le 18 mars 2020 et, lors de la séance de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E du 1^{er} juillet 2020, il a présenté cette évaluation à la sous-commission⁸. Celle-ci a alors préparé le présent rapport, que la CdG-E a examiné, approuvé et publié à sa séance du 26 janvier 2021.

⁵ Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale». Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 437; ci-après: rapport de la CdG-E du 6.10.2015); Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale». Avis du Conseil fédéral du 17.2.2016 (FF 2016 1613).

⁶ Cf. chap. 2.2 concernant la notion de «fournisseur attitré».

⁷ Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale». Rapport de la CdG-E du 24.8.2016 concernant l'avis du Conseil fédéral du 17.2.2016 (FF 2016 8109; ci-après: rapport de la CdG-E du 24.8.2016).

⁸ Recours à des experts au sein de l'administration fédérale: évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi. Rapport du CPA du 18.3.2020 à l'intention de la CdG-E (ci-après: rapport du CPA du 18.3.2020). Le CPA a examiné des documents et effectué des analyses statistiques. Il a également contrôlé l'analyse faite par l'administration à propos des paiements de décembre et des «réseaux de fournisseurs attitrés».

2 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Il convient tout d'abord de souligner que la CdG-E se fonde sur une définition très large de la notion d'expert, laquelle n'englobe pas uniquement les activités de conseil politique, mais s'étend à toutes les formes de services à haute intensité de connaissances acquises en externe⁹. Le recours à des experts est assujéti aux dispositions de la loi sur les marchés publics (LMP) et des ordonnances correspondantes¹⁰. Soucieux de rationaliser les acquisitions de la Confédération et de rendre le processus plus efficace et plus transparent, le Conseil fédéral a introduit, en 2013, un système de contrôle des acquisitions («Controlling des achats» [CoA]), lequel repose notamment sur les instruments de la StatPA et de la Gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo adm.féd.)¹¹. Le CPA a fondé son évaluation succincte sur ces deux instruments. Le CoA est rattaché à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), qui en rend compte chaque année au Conseil fédéral, à la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) et au public¹².

Dans les chapitres ci-après, la CdG-E effectue une appréciation fondée sur les conclusions de l'évaluation succincte du CPA, en se concentrant sur les aspects suivants: les paiements de décembre (chap. 2.1), les mandats subséquents (chap. 2.2), les catégories d'acquisitions (chap. 2.3), les mandats de consultants politiques (chap. 2.4) et la gestion des contrats dans le CoA (chap. 2.5).

2.1 Paiements de décembre («fièvre de décembre»)

La notion de «fièvre de décembre» décrit la pratique consistant à attribuer des mandats peu avant la fin de l'année afin d'épuiser les soldes de crédit¹³. L'évaluation réalisée par le CPA en 2006 avait conclu que les mandats de décembre occasionnaient des paiements supérieurs à la moyenne¹⁴. Dans son premier rapport, la CdG-E avait par conséquent demandé au Conseil fédéral de contrôler et d'expliquer ces paiements.

⁹ Cf. rapport du CPA du 18.3.2020, p. 9.

¹⁰ Loi fédérale du 16.12.1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1); ordonnance du 11.12.1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11) et ordonnance du 24.10.2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP; RS 172.056.15).

¹¹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 10.

¹² www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/oeffentliches-beschaffungswesen/beschaffungscontrolling-bverw.html

¹³ Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 437, ici 448).

¹⁴ Rapport du CPA du 16.6.2006 (FF 2007 1575, ici 1602 s.).

2.1.1 Constatations du CPA concernant les paiements de décembre

L'évaluation succincte du CPA visait à déterminer si le Conseil fédéral avait vérifié de façon appropriée la nécessité des paiements effectués en décembre. Dans l'avis qu'il a rendu en 2016, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à examiner les paiements de décembre au moyen des différents instruments du CoA¹⁵. Par conséquent, le CPA a, dans un premier temps, vérifié si l'administration fédérale avait mené des analyses appropriées à ce sujet. Il a ensuite évalué les comptes rendus de ces analyses¹⁶.

Dans son évaluation, le CPA précise que les recherches de l'administration fédérale relatives aux paiements de décembre n'ont été faites qu'une fois, pour l'année 2017, et qu'il n'était pas prévu de répéter périodiquement l'exercice¹⁷. Il a relevé plusieurs points faibles dans l'analyse de l'administration fédérale concernant les paiements de décembre, en particulier le fait que la procédure choisie par l'administration fédérale ne permettait pas de couvrir tous les cas indiquant une «fièvre de décembre» et n'identifiait que les unités administratives qui en présentaient de «sérieux signes»¹⁸. Le CPA a souligné un autre problème découlant de la procédure choisie, à savoir que les unités administratives ayant fait l'objet d'un examen approfondi étaient peu nombreuses; de plus, les unités administratives n'ont expliqué les anomalies en cause que de manière très générale, ce qui pourrait être notamment dû aux questions peu précises posées par l'Administration fédérale des finances (AFF)¹⁹. Parfois, les explications ne portaient même pas sur les comptes dans lesquels des anomalies avaient été décelées²⁰. L'explication la plus souvent donnée pour les anomalies est l'usage courant qui consiste à ne fixer l'échéance des factures qu'à la fin de l'année²¹. L'AFF n'a pas vérifié les déclarations de plusieurs unités administratives selon lesquelles celles-ci se procuraient uniquement des biens et des services indispensables²². Dans les faits, on peut donc dire qu'aucune analyse approfondie des anomalies n'a été effectuée²³.

En conclusion, l'AFF, qui était chargée de mener les analyses, a estimé qu'il n'y avait pas trace de «fièvre de décembre» dans l'administration fédérale. Le CPA considère quant à lui que les conclusions de l'AFF doivent être remises en question en raison des faiblesses mentionnées ci-dessus. Selon le CPA, il faut cependant déduire du fait que l'analyse n'a révélé aucune trace de «fièvre de décembre» qu'il n'y a pas lieu de mener d'autres analyses en la matière²⁴.

¹⁵ Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale». Avis du Conseil fédéral du 17.2.2016 (FF 2016 1613, ici 1617).

¹⁶ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 11

¹⁷ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 11

¹⁸ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 13

¹⁹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 13

²⁰ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 14

²¹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 14

²² Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 14

²³ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 14

²⁴ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 15

2.1.2 Appréciation de la CdG-E concernant les paiements de décembre

Les conclusions de l'évaluation succincte du CPA, qui ont mis en évidence plusieurs déficiences dans l'analyse des paiements de décembre effectuée par l'administration fédérale, laissent une impression mitigée à la CdG-E.

La CdG-E déplore que, en raison des valeurs limites et de la procédure choisies, seules les unités administratives présentant un volume élevé d'anomalies aient pu être identifiées et que seul un petit nombre d'unités aient ainsi fait l'objet d'un examen approfondi. En outre, la CdG-E estime que le rôle de l'AFF n'était pas approprié: d'une part, les questions qu'elle a formulées dans le cadre de l'analyse approfondie n'étaient pas assez précises; d'autre part, elle n'a jamais remis en question les explications souvent superficielles et générales fournies par les unités administratives. En soi, la CdG-E accepte l'explication souvent avancée par les unités administratives selon laquelle il est courant, dans leur pratique comptable, que les paiements des prestations effectivement livrées n'aient lieu qu'en fin d'année. Elle critique plutôt le fait que plusieurs unités administratives ont donné cette explication à l'AFF pour justifier des chiffres anormalement élevés sans que ces anomalies aient ensuite fait l'objet d'une analyse approfondie. Par exemple, les paiements pourraient être problématiques lorsque les prestations n'ont pas encore été fournies ou lorsque des acquisitions ont été faites au dernier moment alors qu'elles n'étaient pas nécessaires à ce moment-là.

Dans les faits, aucun examen approfondi n'a donc eu lieu. Pour le CPA, ce problème est aussi dû au fait que les unités administratives livrent elles-mêmes leurs explications, ce qui revient à dire qu'elles procèdent à un autocontrôle²⁵. Or, l'examen approfondi devrait incomber au département concerné, qui doit assumer le CoA²⁶.

La CdG-E émet des doutes concernant l'adéquation de l'analyse effectuée par l'AFF, car certaines des conditions posées ne permettent pas de détecter les paiements présentant des anomalies. La procédure choisie donne l'impression que l'administration fédérale n'a pas examiné la question de la «fièvre de décembre» avec la précision nécessaire. C'est d'autant plus surprenant que la question des paiements de décembre est un point central de l'inspection depuis le premier rapport de la CdG-E (recommandation 5)²⁷.

Recommandation 1 Analyses approfondies efficaces des paiements
présentant des anomalies

Le Conseil fédéral est invité à garantir que les paiements présentant des anomalies sont soumis à une analyse approfondie efficace et que les départements assument effectivement leurs tâches en la matière.

²⁵ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 13

²⁶ Art. 23b, al. 2, Org-OMP; rapport du CPA du 18.3.2020, p. 14.

²⁷ Rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF 2007 1561, ici 1569).

Recommandation 2 Analyse périodique

Le Conseil fédéral est invité à garantir que les paiements ne sont pas effectués en fin d'année uniquement pour épuiser les soldes de crédit. En particulier, il est prié d'entreprendre une analyse périodique des paiements effectués en décembre par les unités administratives et d'en intégrer les résultats dans le set de reporting du controlling des achats.

2.2 Mandats subséquents («fournisseurs attirés»)

La question des mandats subséquents avait déjà été examinée dans le premier rapport de la CdG-E (recommandation 9)²⁸. La commission avait toutefois explicitement souligné que l'évaluation menée par le CPA en 2006 n'avait pas apporté la preuve définitive de l'existence de «réseaux de fournisseurs attirés»²⁹. La notion de «fournisseur attiré» désigne un mandataire qui, une fois qu'il a pied dans un office, se voit confier en permanence de nouveaux mandats, ce qui réduit la concurrence³⁰. La commission avait pris très au sérieux la question d'éventuels «réseaux de fournisseurs attirés», étant donné qu'un franc sur six consacrés à des mandats d'expertise était dépensé pour des mandats subséquents³¹. Elle avait alors invité le Conseil fédéral à faire toute la lumière sur la question des «réseaux de fournisseurs attirés». Parallèlement, la CdG-E précise que les mandats subséquents ne posent en soi aucun problème si les dispositions légales correspondantes sont respectées.

Dans son avis du 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a souligné que, grâce aux nouveaux instruments (StatPA et gestion des contrats), il était possible d'analyser les contrats passés avec les fournisseurs. Il n'a toutefois procédé à aucune étude approfondie, raison pour laquelle la CdG-E a réitéré sa demande en la matière³², l'informant par la même occasion qu'elle réexaminerait cette question lors du contrôle de suivi³³. Dans le cadre de son évaluation, le CPA a donc cherché à savoir si l'administration fédérale avait procédé à une analyse appropriée de la question et à quels résultats elle était parvenue³⁴.

²⁸ Rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF **2007** 1561, ici 1571).

²⁹ Rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF **2007** 1561, ici 1571); rapport du CPA du 16.6.2006 (FF **2007** 1575, ici 1607).

³⁰ Rapport du CPA du 16.6.2006 (FF **2007** 1575, ici 1607).

³¹ Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF **2016** 437, ici 454).

³² Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF **2016** 437, ici 454).

³³ Rapport de la CdG-E du 24.8.2016 (FF **2016** 8109, ici 8112).

³⁴ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 15

2.2.1 Conclusions du CPA concernant les «réseaux de fournisseurs attirés»

L'OFCL a mis en place une procédure en deux temps, qui est appliquée chaque année dans le cadre du CoA et qui doit permettre de détecter les risques ou les possibles irrégularités liés à l'existence éventuelle d'un «réseau de fournisseurs attirés». Dans le contexte du CoA, ce n'est toutefois pas de «réseaux de fournisseurs attirés» qu'il est question, mais de «risques dans l'adjudication de mandats subséquents» ou d'«éléments frappants concernant les marchés subséquents»³⁵. Dans un premier temps, l'OFCL détermine, sur la base de quatre critères, si de tels risques ou éléments frappants existent. Si les quatre critères sont remplis, il estime qu'il existe un risque d'irrégularité³⁶. Lorsqu'un risque est constaté, l'unité administrative responsable est invitée, dans un deuxième temps, à prendre position sur la question, c'est-à-dire à expliquer pourquoi elle a confié tel mandat au fournisseur en cause sans donner à ses concurrents une chance de l'obtenir³⁷.

S'agissant de cette évaluation du CoA, le CPA conclut que les analyses de l'OFCL sont solides et appropriées, même si l'office ne parvient à détecter que les risques les plus importants, vu que les quatre critères doivent être remplis³⁸. Par contre, en ce qui concerne la deuxième étape de la procédure, le CPA la trouve inadéquate³⁹. Il regrette en particulier le fait que cette étape se limite à une quête d'explications auprès des unités administratives concernées⁴⁰. Cette procédure présente en effet certaines déficiences: il est ainsi presque impossible de vérifier les informations fournies par les unités administratives. Selon le CPA, ces explications sont très hétérogènes et l'OFCL n'insiste que ponctuellement auprès des unités pour obtenir des informations complémentaires. Le CPA critique notamment l'absence de vérifications circonstanciées concernant les éléments frappants, d'autant plus que seuls des risques substantiels peuvent être détectés⁴¹.

Par ailleurs, même s'il faut reconnaître que la situation s'est sensiblement améliorée ces dernières années – en particulier, les risques identifiés ou les éléments frappants détectés lors du CoA sont mentionnés dans les sets de reporting établis annuellement⁴² –, ces sets de reporting ne font pas état des explications des unités administratives, de sorte qu'il est impossible de déterminer si les mandats subséquents étaient appropriés.

³⁵ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 16

³⁶ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 16. Les critères sont les suivants: 1. leur [celui des fournisseurs] chiffre d'affaires cumulé sur les quatre dernières années atteint ou dépasse 150 000 francs par périmètre comptable; 2. ce chiffre d'affaires est réparti sur au moins trois des quatre dernières années; 3. l'une de ces trois années est la dernière des quatre et 4. pour un fournisseur donné, aucun contrat reposant sur une procédure de concours ne figure dans la gestion des contrats en relation avec l'unité administrative concernée. Cf. également Set de reporting du controlling des achats administration fédérale 2019, Département fédéral des finances [DFF], du 11.8.2020, p. 18 (ci-après: set de reporting 2019).

³⁷ Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 16 s.

³⁸ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 17

³⁹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 17

⁴⁰ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 17

⁴¹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 17

⁴² Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 18 s.

On ne peut pas non plus savoir si les dispositions légales sont respectées⁴³. Comme les quatre critères cumulatifs établis pour détecter un risque ou un élément frappant dans une acquisition génèrent déjà une focalisation sur les gros risques en ignorant les risques moins importants, l'absence d'explications dans les sets de reporting est problématique⁴⁴. Le dernier set de reporting indique que les quatre critères sont remplis pour 9 % des paiements examinés, correspondant à 402 relations commerciales avec un volume de paiements de quelque 309 millions de francs⁴⁵. On peut donc constater que les relations commerciales identifiées comme comportant des anomalies ne sont pas des cas isolés⁴⁶.

Enfin, le CPA regrette que les départements n'établissent pas tous leur propre set de reporting, alors qu'ils sont responsables du CoA dans leur domaine (art. 21 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴⁷)⁴⁸.

2.2.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E salue globalement les efforts entrepris jusqu'à présent par le Conseil fédéral pour faire état des mandats subséquents potentiellement problématiques dans le CoA et pour procéder aux éclaircissements en la matière.

Certains points méritent toutefois d'être améliorés, notamment dans deux domaines. L'évaluation du CPA a montré que les éclaircissements effectués après qu'un mandat subséquent présentant des anomalies a été détecté n'étaient pas appropriés, en particulier parce que cette tâche incombe à l'unité administrative concernée et que l'OFCL ne demande que rarement des précisions. L'évaluation a également montré que les explications des unités administratives étaient très hétérogènes. Certaines unités présentent toujours la même explication, d'autres renvoient à leurs propres listes ou indiquent que le deuxième mandat est indépendant du premier. Dans certains cas, l'unité administrative explique que le fournisseur en question répond particulièrement bien à ses besoins.

Se ralliant à l'avis du CPA, la CdG-E constate qu'il est pratiquement impossible de contrôler l'adéquation des mandats subséquents sur la base des explications avancées par les unités administratives. Elle souligne en outre que l'explication selon laquelle un fournisseur répond très bien aux besoins de l'unité semble particulièrement problématique eu égard aux éventuels «réseaux de fournisseurs attirés». Le fait que les risques et les éléments frappants sont analysés de manière appropriée n'est pas suffisant: s'ils ne sont ensuite pas vérifiés de manière adéquate, on peut douter de l'efficacité de cet instrument, ce que la CdG-E regrette.

⁴³ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 18

⁴⁴ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 18

⁴⁵ Set de reporting 2019, p. 18. Par comparaison avec les sets de reporting sur lesquels le CPA s'est fondé pour établir son rapport du 18.3.2020 (p. 19), la part des paiements concernés est passée de 12 % à 9 %.

⁴⁶ Cf. également la répartition entre les départements dans le set de reporting 2019, p. 45.

⁴⁷ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

⁴⁸ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 19

Recommandation 3 Vérification efficace des éléments frappants
dans les mandats subséquents

Le Conseil fédéral est invité à introduire un mécanisme efficace garantissant que les éléments frappants détectés dans des mandats subséquents sont vérifiés de façon adéquate et avec la diligence nécessaire.

Il incombe au Conseil fédéral de décider s'il compte mettre en œuvre cette recommandation en renforçant les compétences de l'OFCL ou en mettant les départements à contribution. Dans le cas où le Conseil fédéral choisirait la seconde variante, la CdG-E lui demande également de s'assurer que les secrétariats généraux examinent les mandats subséquents pour lesquels l'OFCL a détecté des éléments frappants en appliquant des normes uniformes.

2.3 Catégories d'acquisitions

La troisième question de l'évaluation du CPA portait sur le classement des acquisitions dans des catégories, notamment celle des mandats de consultants politiques. Le CPA a également analysé la façon dont les acquisitions qui ne sont classées dans aucune catégorie doivent être considérées. La CdG-E avait déjà abordé cette question dans son rapport de 2015. Elle avait alors déploré en particulier le manque de transparence concernant le volume des mandats confiés à des consultants politiques externes et le manque de précision général constaté dans l'affectation des paiements à une catégorie d'acquisitions dans la StatPA⁴⁹. Pour cette raison, elle avait formulé une recommandation correspondante à l'intention du Conseil fédéral (recommandation 4). Celui-ci s'était déclaré disposé à affiner les catégories d'acquisitions de manière à pouvoir enregistrer les mandats de consultants politiques.

2.3.1 Conclusions du CPA concernant le classement dans les catégories d'acquisitions

Dans un premier temps, le CPA s'est penché sur le classement des mandats de services dans les différentes catégories d'acquisitions en général. Il a constaté que le volume des paiements des acquisitions non classables ne dépassait pas 1 % du volume total des services acquis⁵⁰.

S'agissant des différentes sous-catégories d'acquisitions qui ont été introduites, le CPA conclut qu'elles ne sont pas assez claires, de sorte qu'on ne sait pas exactement quel mandat de prestations doit être classé dans quelle sous-catégorie⁵¹. L'DFF a toutefois indiqué au CPA que la question de la distinction entre les différentes catégories

⁴⁹ Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 437, ici 456).

⁵⁰ Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 20 s.

⁵¹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 21

d'acquisitions était actuellement étudiée par un groupe interdépartemental⁵². Par ailleurs, le CPA a critiqué les directives concernant le CoA⁵³.

En 2016, des sous-catégories ont été créées dans le CoA pour les services, expertises et recherches sur mandat se rapportant à des questions politiques. Selon l'évaluation succincte, la classification se révèle particulièrement difficile dans le cas des mandats de consultants politiques⁵⁴. Un problème majeur, selon le CPA, réside dans le fait qu'on ne sait pas clairement ce que la notion de «consultant politique» recouvre⁵⁵.

S'agissant des mandats de consultants politiques, le CPA estime que les directives ne sont utiles que dans les cas où une acquisition comprend des objets relevant de catégories différentes. Par contre, lorsqu'on ne sait pas dans quelle catégorie une acquisition portant sur un seul objet doit être classée (vu que la délimitation entre les catégories n'est pas claire), les directives ne sont d'aucune utilité⁵⁶.

2.3.2 Appréciation de la CdG-E

Les explications du CPA permettent de conclure que le volume des acquisitions non classables a diminué ces dernières années et se trouve actuellement à un niveau bas, ce dont se réjouit la CdG-E. En outre, la commission se félicite de la création des sous-catégories dans la catégorie d'acquisitions 18, notamment de celle de la sous-catégorie 18.8, qui réunit les mandats de consultants politiques.

L'évaluation du CPA a toutefois mis en lumière le problème de la délimitation floue au sein des catégories et de l'utilité limitée des directives, de sorte qu'aucune conclusion ne peut être tirée au sujet de l'évolution du nombre de mandats de consultants politiques (cf. chap. 2.4)⁵⁷.

Pour ces raisons, la CdG-E salue l'institution d'un groupe de travail interdépartemental; elle souhaite toutefois inviter le Conseil fédéral à vérifier si ce groupe de travail se penche également sur les directives concernant le CoA et sur les autres déficiences mentionnées dans l'évaluation succincte. Si tel n'est pas le cas, la CdG-E prie le Conseil fédéral de compléter en ce sens le mandat confié au groupe de travail et d'en faire rapport à la CdG-E (cf. recommandation 4).

2.4 Mandats de consultants politiques

La quatrième question de l'évaluation succincte du CPA est étroitement liée à la troisième. Il s'agit de connaître l'évolution des mandats de consultants politiques depuis l'introduction de la catégorie correspondante. Cette question se fonde sur une recommandation de la CdG-E qui, dans son rapport de 2016, avait invité le Conseil fédéral

⁵² Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 21

⁵³ Directives du 1.4.2016 concernant le controlling des achats.

⁵⁴ Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 21 s.

⁵⁵ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 22

⁵⁶ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 23

⁵⁷ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 23

à veiller à ce que l'adjudication de mandats à des consultants politiques soit réglementée et dûment motivée et à ce que la somme des dépenses consenties pour ces mandats se stabilise à un niveau modeste à moyen terme (recommandation 4, ch. 3 et 4)⁵⁸. Le Conseil fédéral avait alors annoncé des analyses détaillées des acquisitions dans le domaine des mandats politiques⁵⁹.

Dans son évaluation succincte, le CPA a d'abord évalué les rapports rendus dans le cadre du CoA. Il a ensuite tenté d'évaluer l'évolution des mandats de consultants politiques, ce qu'il n'est toutefois pas parvenu à faire sur la base des informations qui étaient à sa disposition⁶⁰.

2.4.1 Conclusions du CPA concernant les données relatives au CoA de la Confédération

Le CPA estime que le Conseil fédéral n'a pas analysé dans le détail les mandats de consultants politiques, contrairement à ce qu'il avait annoncé⁶¹.

En outre, après avoir analysé la gestion des contrats, il conclut que l'administration fédérale évite la sous-catégorie des mandats de consultants politiques («conseil dans le domaine politique») lors de la catégorisation de mandats confiés à des experts externes⁶². Comme la CdG-E l'a fait remarquer ci-dessus (cf. chap. 2.3), le classement de certaines acquisitions dans les sous-catégories est souvent peu aisé, car la délimitation entre les sous-catégories n'est pas claire. Pendant plusieurs années, certains départements n'ont classé aucun mandat dans la sous-catégorie du conseil dans le domaine politique. Pour ces raisons, le CPA estime que les chiffres ne sont pas pertinents.

Le CPA a donc décidé d'inclure d'autres sous-catégories (recherche / recherche sur mandat; expertises et avis de droit), en plus de celle du conseil dans le domaine politique, dans son analyse de l'évolution des mandats de consultants politiques. Il n'a constaté ni augmentation ni réduction du volume des contrats ou des commandes⁶³. Il précise toutefois qu'il est difficile de procéder à une analyse, car de nombreux mandats de prestations des catégories supplémentaires prises en considération ne doivent pas être assimilés à des mandats de consultants politiques⁶⁴.

Il y a lieu de relever que l'administration fédérale dispose d'une grande latitude dans la catégorisation des mandats de consultants politiques. Par conséquent, les données de la gestion des contrats ne permettent pas de tirer des conclusions concernant l'évolution des mandats de consultants politiques⁶⁵.

⁵⁸ Rapport de la CdG-E du 24.8.2016 (FF **2016** 8109, ici 8113).

⁵⁹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 23

⁶⁰ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 23

⁶¹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 24

⁶² Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 24

⁶³ Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 25 s.

⁶⁴ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 27

⁶⁵ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 27

2.4.2 Appréciation de la CdG-E

Les résultats obtenus par le CPA montrent qu'il est impossible de déterminer si le nombre de mandats de consultants politiques a effectivement diminué. D'une part, cette impossibilité découle de la délimitation floue entre les différentes sous-catégories de la catégorie 18. D'autre part, l'administration fédérale semble éviter la catégorie réservée explicitement aux acquisitions de mandats politiques. Cela pourrait s'expliquer par le fait que l'administration dispose d'une marge de manœuvre non négligeable dans la catégorisation de mandats de ce type.

Comme la CdG-E l'a mentionné en début de chapitre, ce point est étroitement lié au chap. 2.3. Dans ce contexte, on a déjà mentionné le groupe de travail interdépartemental institué par le DFF, qui est chargé de se pencher sur la question de la distinction entre les différentes catégories d'acquisitions.

Recommandation 4 Catégories pertinentes en matière d'acquisitions

Le Conseil fédéral veille à ce que des catégories pertinentes et clairement délimitées soient créées dans le domaine des acquisitions, de manière à permettre de classer facilement les mandats.

Par conséquent, la CdG-E invite le Conseil fédéral à intégrer les conclusions de l'évaluation succincte du CPA dans les travaux du groupe de travail interdépartemental. L'objectif est que le controlling des achats de la Confédération livre des informations fiables non seulement sur le nombre de mandats de consultants politiques, mais aussi sur le volume des paiements pour ces mandats.

2.5 Gestion des contrats dans le CoA

La cinquième question traitée par le CPA dans son évaluation succincte est celle de savoir si la gestion des contrats est mise en œuvre de façon uniforme dans toute l'administration fédérale. Ce point repose sur une recommandation que la CdG-E avait émise en 2015 (recommandation 6)⁶⁶, par laquelle la commission souhaitait que, dans tous les services de la Confédération, l'administration des acquisitions réponde à des normes harmonisées et standardisées et que ces dernières soient assorties des instruments nécessaires. La CdG-E avait précisé les aspects auxquels il fallait accorder une attention particulière: montant minimum pour l'enregistrement des contrats, critères d'enregistrement des données, documentation requise, ressources en personnel et formation⁶⁷.

⁶⁶ Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 437, ici 474); rapport de la CdG-E du 24.8.2016 (FF 2016 8109, ici 8115).

⁶⁷ Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 437, ici 474).

2.5.1 Conclusions du CPA concernant l'harmonisation du CoA

Les résultats de l'évaluation succincte du CPA montrent que plusieurs mesures ont été prises en vue d'une mise en œuvre de la gestion des contrats qui soit uniforme dans toute l'administration fédérale⁶⁸. Le CPA souligne parallèlement qu'il n'a pas pu se pencher en détail sur la mise en œuvre des différentes directives⁶⁹. Toutefois, les analyses effectuées permettent de conclure que non seulement le classement des mandats d'experts dans les catégories, mais également la définition des périmètres comptables varient énormément entre les départements et au sein des unités administratives. Les périmètres comptables ne correspondent pas toujours aux unités administratives, en fonction du département; en conséquence, il n'est pas toujours possible d'effectuer un CoA au niveau de l'unité administrative⁷⁰.

Le secteur Controlling des achats de l'OFCL joue un rôle important en la matière. Comme la CdG-E l'a indiqué ci-dessus, les analyses menées par cet organe concernant les paiements de décembre et les «réseaux de fournisseurs attirés» sont majoritairement appropriées. Le CPA estime que le problème réside dans les contrôles subséquents effectués par les départements et les unités administratives sur la base des analyses de l'OFCL, c'est-à-dire dans le fait que le secteur Controlling des achats de l'OFCL ne dispose pas des compétences nécessaires pour mener ces contrôles⁷¹.

2.5.2 Conclusions de la CdG-E

La CdG-E estime que l'harmonisation du CoA peut encore être améliorée. Elle souligne toutefois que, si la recommandation 4 du présent rapport est mise en œuvre de façon systématique, les différentes règles du CoA seront aussi, à moyen terme, appliquées de manière plus uniforme dans toute l'administration fédérale. La révision des directives revêt une grande importance en la matière.

Dans le cadre du développement ultérieur du système de CoA, il faudra veiller à ce qu'il soit possible de réaliser des évaluations généralisées jusqu'au niveau des unités administratives, car c'est en principe à elles qu'il incombe d'attribuer les mandats d'experts.

S'agissant des compétences que le secteur Controlling des achats de l'OFCL n'a pas en matière de contrôle détaillé des risques et des éléments frappants, la CdG-E souhaite inviter le Conseil fédéral à prendre position sur ce point. Il indiquera dans son avis s'il estime qu'il y a lieu de renforcer le secteur Controlling des achats, voire d'étendre les compétences de ce dernier.

⁶⁸ Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 27 f.

⁶⁹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 28

⁷⁰ Rapport du CPA du 18.3.2020, pp. 20, 28 et 32

⁷¹ Rapport du CPA du 18.3.2020, p. 28

3 Suite de la procédure

La CdG-E invite le Conseil fédéral à prendre position sur les différentes recommandations et constatations contenues dans le présent rapport. Elle le prie de lui faire parvenir son avis d'ici le 26 mars 2021, en allemand et en français.

26 janvier 2021

Au nom de la Commission de gestion du Conseil des États

La présidente de la CdG-E: Maya Graf

La secrétaire: Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFJP/ChF: Daniel Fässler

Le secrétaire de la sous-commission DFJP/ChF: Stefan Diezig

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
Art.	Article
CdG	Commission de Gestion
CdG-E	Commission de Gestion du Conseil des États
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
Cf.	Confer
ChF	Chancellerie fédérale
CoA	Controlling des achats
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
GCo adm.féd.	Gestion des contrats de l'administration fédérale
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
p.	Page
StatPA	Statistique des paiements effectués pour des acquisitions