



Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération

Audit de rentabilité

L'essentiel en bref

En Suisse, de nombreuses organisations étatiques, semi-étatiques et privées participent à la coopération internationale.

L'acteur principal est la Direction du développement et de la coopération (DDC). La DDC travaille dans des actions directes dans la coopération bilatérale au développement, dans la coopération technique et dans l'aide humanitaire. En outre, elle soutient des programmes d'organisations multilatérales et participe au financement de programmes d'œuvres d'entraide suisses et internationales. Ses principaux domaines d'intervention sont le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Pour mener à bien sa mission, elle se concentre sur huit thèmes principaux. La coopération est plus intensive avec 21 pays dans le Sud et 13 pays et régions à l'Est. La DDC est active dans le monde entier avec près de 1'000 projets. D'une part, elle conduit ses propres projets directement en collaboration avec des organisations étatiques, semi-étatiques ou privées dans les pays bénéficiaires. D'autre part, elle confie les mandats d'exécution de ses projets à des tiers, à savoir à des œuvres d'entraide, à des instituts universitaires ou à des sociétés privées, telles que des bureaux d'ingénieur ou de consultants. Les 150 à 250 mandats par an d'un montant supérieur à 50 000 francs confiés par la DDC en Suisse représentent un volume total de quelque 180 millions de francs.

Attribution de gré à gré de la plupart des mandats

Les appels d'offres constituent des exceptions. Le nombre de procédures invitant à soumissionner et de procédures d'appels d'offres publics est resté très bas entre 1998 et 2003. Selon la DDC, la majorité de ses projets étant réglés par des contrats internationaux conclus avec les pays partenaires ou des organisations internationales, la loi sur les marchés publics (LMP) n'est pas applicable pour la plupart des mandats que la DDC confie à des tiers. La directive interne de la DDC concernant les marchés publics prévoit une série de dérogations à la loi permettant de s'écarter du principe de la concurrence. Lorsqu'une action est en cours, l'attribution des mandats pour les étapes suivant son lancement s'effectue généralement sans recours à l'appel d'offres.

Situation de monopole au niveau des fournisseurs

Les dérogations à l'ordonnance sur les marchés publics (OMP) concernent pour la plupart des cas de « situation de monopole au niveau des fournisseurs » ou de « existence de droits de propriété intellectuelle » selon la DDC. Une position de monopole du fournisseur provient souvent du fait qu'en Suisse, seul un nombre limité de fournisseurs – souvent même un seul fournisseur – dispose d'un savoir spécifique au pays et au secteur concernés ainsi que d'un réseau approprié dans le pays bénéficiaire, éléments auxquels la DDC accorde une importance majeure lors de l'adjudication des mandats. Ainsi, les mécanismes de marché sont largement absents ou ne sont pas en mesure de jouer leur rôle. De plus, le cercle des fournisseurs suisses ne peut être étendu à souhait. En effet, pour des raisons de qualité, le savoir-faire exigé par la DDC est souvent acquis grâce à des contrats existants avec la DDC ou à des contributions de la DDC à des programmes d'action des œuvres d'entraide.

Modèles différents à l'étranger

Une comparaison a montré que les services étatiques chargés de la coopération internationale au Danemark collaborent étroitement avec les œuvres d'entraide et les bureaux privés spécialisés dans ce domaine. Au Danemark comme en Suisse, les œuvres d'entraide du pays jouent un rôle important en encourageant la population à répondre aux besoins de la coopération au développement. A la différence des services comparables de notre pays, les services danois compétents dans ce domaine soumettent tous les mandats à un appel d'offres. Toutefois, celui-ci n'étant publié qu'à l'échelon national, l'Union européenne (UE) a décidé d'intenter une action en justice contre le Danemark.

Contrairement à la Suisse et au Danemark, la Norvège a une approche de la coopération internationale orientée sur le pays bénéficiaire, qui décide de quelle manière il utilisera les moyens financiers mis à sa disposition par la Norvège et s'occupe également de l'attribution des mandats. En contrepartie, l'appel d'offres doit s'effectuer au niveau international et les mandats concernant des domaines dans lesquels la Norvège dispose d'un savoir spécial doivent être confiés à des sociétés norvégiennes.

Réponses aux questions de l'audit de rentabilité

La publication d'appels d'offres peut-il améliorer le rapport coût/efficacité des projets de la DDC et permettre de trouver des partenaires plus appropriés ou de nouvelles solutions? Et si oui, dans quelle mesure? Il n'est possible de traiter cette question principale de l'étude de rentabilité que si l'on prend en considération des aspects relatifs à l'efficacité dans le domaine de la coopération internationale.

Il est incontestable que les appels d'offres publics contribuent à améliorer la transparence lors de l'attribution des projets de la DDC et qu'ils créent une concurrence accrue entre les fournisseurs de prestations. La publication d'un appel d'offres contribue déjà à l'égalité de traitement des fournisseurs. En effet, ces derniers ont ainsi la possibilité de s'informer et de soumissionner, ce qui constitue une condition essentielle pour le respect de ce principe. Les surcoûts découlant des appels d'offres ne sont pas excessifs, étant donné que les dossiers nécessaires doivent de toute manière être préparés pour la mise au point des projets. Les appels d'offre publics mettent également en évidence l'indépendance de la

DDC par rapports aux partenaires privés et témoignent de son engagement en faveur de la transparence.

Ces dernières années, la pratique de la DDC en matière d'appels d'offres a quelquefois fait l'objet de discussions avec les représentants des œuvres d'entraide. Les procédures d'appels d'offres n'ont toutefois pas eu d'influence négative sur les rapports entre la DDC et les œuvres d'entraide. Elles n'ont pas non plus nui de manière substantielle aux activités de réseaux menées par la DDC, et partant à la gestion du savoir dans le domaine de la coopération au développement.

La pratique d'attribution des mandats de la DDC respecte tant les dispositions de la loi sur les marchés publics et de l'ordonnance sur les marchés publics que les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Recommandations

La DDC doit redéfinir sa stratégie en matière d'attribution des mandats en veillant à ne s'écarter qu'exceptionnellement du principe de la concurrence. Ce faisant, elle doit tenir compte des quatre recommandations suivantes:

1. Les mandats doivent faire l'objet d'appels d'offres internationaux. Une telle procédure garantira qu'il n'y ait plus, ou du moins beaucoup plus rarement, de dérogations au principe de la concurrence dues à des situations de monopole ou à la propriété intellectuelle. Les cas de monopole au niveau des fournisseurs doivent, comme jusqu'ici, être assortis d'un droit de regard fixé par contrat. Les mandats doivent faire l'objet d'un appel d'offres le plus tôt possible.
2. Pour les phases ultérieures, les mandats doivent faire l'objet d'un appel d'offres si le projet n'a encore jamais été soumis à cette procédure.
3. Il convient d'examiner s'il est possible d'attribuer plus souvent l'exécution de projets d'aide au développement aux organisations établies dans le pays bénéficiaire. Non seulement une telle solution a des coûts inférieurs à celle utilisée actuellement¹ mais, grâce à elle, le savoir-faire demeure dans le pays bénéficiaire après la fin du projet et garantit la durabilité à long terme de l'aide. Les mandats confiés directement dans les pays bénéficiaires doivent être traités de la même manière que ceux confiés par la centrale. Ils doivent être enregistrés dans la statistique du service chargé des appels d'offres de la DDC.
4. Il convient de chercher des possibilités tenant davantage compte des aspects relatifs à la coordination entre pays donateurs dans le cadre de la coopération suisse au développement. Les contributions de la DDC aux programmes des œuvres d'entraide doivent également obéir à des conditions appropriées.

Dans son avis, la DDC affirme qu'elle considère les recommandations du CDF comme des lignes de conduite et qu'elle ne voit pour l'heure aucune raison de redéfinir sa stratégie en matière d'attribution des mandats.

¹ Les résultats de l'enquête réalisée auprès des représentations du DFAE à l'étranger dans le cadre de l'évaluation par le CDF de la promotion des exportations par la Confédération révèlent que le personnel local est environ quatre fois moins cher et dispose de très bonnes connaissances de la situation locale.

L'harmonisation entre les pays donateurs est actuellement au centre des discussions. Elle est considérée comme la solution à des problèmes complexes, dans le but d'augmenter la plus-value des mesures en matière de politique de coopération au développement. Une harmonisation renforcée permettra à l'avenir de remplacer davantage de projets spécifiques aux pays donateurs par des programmes élaborés et mis en œuvre en collaboration avec les pays bénéficiaires et avec leur aide. Cela conduira à accroître le nombre d'appels d'offres internationaux pour les mandats. Ce développement aura également des effets sur la pratique d'attribution des mandats par les services fédéraux chargés de la coopération suisse au développement.

Texte original: allemand