



## Audit des contrats de prestations de service

### 1 Résumé des résultats du contrôle

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un examen auprès de cinq offices, soit l'Office fédéral des assurances sociales, le Secrétariat général du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, l'Office fédéral de la santé publique, l'Office fédéral de la statistique et le Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. Ceci afin de déterminer si les procédures d'acquisitions garantissent que le recours à des prestataires externes se fait de façon économique. Le CDF a constaté un net progrès ces dernières années dans l'engagement économique des fournisseurs externes de prestations. Toutefois, le besoin de développer encore des procédés et des instruments permettant d'atteindre cet objectif reste marqué. Le CDF a constaté qu'un grand nombre de principes valables existaient déjà et pourraient être appliqués à plus large échelle dans le but d'améliorer la pratique.

Les acquisitions de la majorité des offices se fondent sur une stratégie définie par l'office. De nombreux mandats de prestations de services sont prescrits par la loi. D'autres découlent de décisions du Conseil fédéral ou du Parlement. La plupart de ces marchés ne peuvent pas être conduits à l'interne au sein des différents offices du fait que les ressources en personnel et, dans de nombreux cas, le savoir-faire nécessaires à cet effet ne sont pas disponibles ou font défaut.

Les considérations explicites de coûts et d'utilité ont jusqu'à présent très peu été prises en compte au sein des offices contrôlés lors de **la définition des besoins et la formulation du projet**, alors que cela faciliterait également **l'établissement des priorités** entre les différents projets lorsque les fonds disponibles et les ressources en personnel sont limitées. Même si certains offices procèdent à une analyse des coûts, de l'utilité et de l'économicité dans le cadre de la gestion de projet, **la définition d'un ordre de priorités entre les projets** devrait davantage prendre en compte de façon explicite l'effet attendu des différents projets de marché de services. Ceci dès la **détermination des besoins et la formulation des projets**. L'utilité escomptée à long terme devrait en principe être mise en regard des coûts d'un projet. Une stratégie précise définie par l'office exerce une influence importante sur la gestion des mandats de prestations de services. Une telle stratégie aide à fixer les priorités lorsque les ressources sont limitées.

Dans la plupart des cas, la fin du projet ne débouche pas sur une **évaluation des prestations fournies et de leurs effets**. Font également défaut une coordination des mandats de prestations de services à l'échelle de la Confédération ainsi qu'une banque de données standard recensant les fournisseurs; de plus, chaque fournisseur devrait être assorti d'un seul et même numéro SAP pour l'ensemble de l'administration. L'organe chargé de la coordination devrait aussi être apte à fonctionner de manière proactive. De tels instruments faciliteraient la sélection de fournisseurs qualifiés. Pour ces raisons, le CDF recommande:

- Une **coordination des achats de services à l'échelle de la Confédération**. Cette coordination peut notamment être assurée par le biais d'une **base de données uniforme**

réservée aux prestations de services, recensant **les fournisseurs et les contrats**. Les offices fédéraux bénéficieraient ainsi entre autres des avantages suivants:

- comptes rendus, positifs ou négatifs, des prestations et de la qualité fournies
  - diminution des doubles emplois, par exemple de commandes d'études analogues ou similaires par plusieurs offices.
- Une force de négociation plus importante pour les rabais de quantité.
  - Le développement d'une **stratégie propre à l'office** en fonction des objectifs politiques à moyen et à long terme, suivant les tendances sociales, doit servir de **base à la planification opérationnelle annuelle** et à une utilisation efficace et économique des ressources. Les besoins en matière de projets et de prestations de services pour la période budgétaire à venir (planification annuelle) peuvent ainsi être planifiées et classées par ordre de priorité en fonction des coûts et de l'utilité.
  - Tous les mandats de prestations de services doivent – dans la mesure du possible – être basés sur des considérations de coûts / utilité. Ces considérations doivent si possible être formulées de manière quantitative. Si cela n'est pas possible, la qualité et les effets potentiels, autrement dit les répercussions concrètes des résultats escomptés, doivent être mentionnés. Une évaluation des coûts et de l'utilité doit être réalisée dès la formulation de la demande et avant la publication de l'appel d'offres.

Du point de vue du CDF et dans la pratique de certaines divisions spécialisées, un **inventaire des contrats** et une **évaluation des prestations des fournisseurs** sont utiles, entre autres: pour obtenir un aperçu des engagements financiers pour les années à venir que l'office a contracté par des contrats pluriannuels;

- pour suivre sur plusieurs années les prestations des fournisseurs et pouvoir les évaluer au fil du temps.
- **Les procédures d'acquisition et d'adjudication prescrites et le système de contrôle interne (SCI)** sont en général bien réglementés dans les directives de chaque office. Cependant, tous présentent encore certaines lacunes et des points faibles. De nombreux mandataires ignorent une partie des dispositions concernant les marchés publics. Des contrats-types sont disponibles dans tous les offices. Dans **la pratique** de nombreuses lacunes subsistent toutefois.

**L'évaluation des offres et les décisions d'adjudication** présentent des lacunes dans de nombreux cas. Souvent aucun document d'évaluation n'était disponible lors d'adjudications ouvertes ou sélectives; le groupe d'accompagnement chargé de prendre la décision n'a dans certains cas pas rédigé de procès-verbal lors de décisions d'octroi. Sur le volume de mandats examinés, la **part de mandats de prestations de services passés de gré à gré**, qui se situe entre 43 et 67 %, est **trop élevée**. Dans tous les offices, une mise au concours aurait été indiquée au moins dans certains cas des marchés de gré à gré examinés; le recours aux articles d'exception au sens de l'art. 13 de l'Ordonnance sur les marchés publics (OMP) a dans certains cas été trop fréquent. Souvent, les raisons pour lesquelles les marchés ont été octroyés de gré à gré n'étaient pas non plus documentées; dans la plupart des cas, les marchés de gré à gré

dépassant la valeur seuil de l'OMC n'ont pas non plus fait l'objet d'une publication dans la *Feuille officielle suisse du commerce* (FOSC). Des cas de paiements anticipés de prestations sont également à signaler. Par ailleurs, il convient de s'assurer que les personnes qui, dans un office, confient ou établissent les mandats n'ont aucun lien avec les personnes qu'elles mandatent. Dans l'un des cas, cette neutralité n'était pas assurée. Les recommandations du CDF sont à cet égard les suivantes:

- Toute décision d'adjudication doit être motivée et dûment documentée. Dans le rapport d'évaluation, les critères de sélection doivent être clairement évalués et documentés. Les adjudications selon les règles de l'OMC doivent être publiées.
- Les dépenses liées aux prestations de services IT doivent être comptabilisées en bonne et due forme à l'article 4010 «Investissements IT».
- Dans les cas d'**aides financières** et d'**indemnités** au sens de la loi sur les subventions (art. 3 LSu), les dispositions de la LSu s'appliquent (octroi à travers une décision, obligation de renseigner, consultation de la comptabilité, possibilité de révocation de décisions, etc.). Sur le plan comptable, ces dépenses devraient être enregistrées aux articles 3600 «Contributions aux dépenses courantes». Le CDF recommande de régler ce point important avec l'Administration fédérale des finances (Service financier III).
- Des **paiements anticipés** ne doivent être effectués que dans des cas exceptionnels dûment justifiés. En principe, le travail accompli est payé sur la base des résultats convenus et fournis.
- Les marchés de gré à gré dépassant la valeur seuil de l'OMC doivent être publiés dans la FOSC (art. 24 LMP).
- En l'absence de concurrence, il faut convenir d'une **clause sur le droit de regard** dans les mandats de prestations dépassant un million de francs.

Les mandats de prestations examinés ne mentionnent pas expressément la **qualité des prestations**. Certains efforts sont accomplis afin de contrôler plus systématiquement la qualité. Les recommandations du CDF sont les suivantes:

- Afin d'assurer un bon niveau de qualité, un organe central interne chargé des procédures d'acquisitions devrait être nommé pour les acquéreurs.
- De façon générale, les éventuelles descriptions concernant les procédures d'acquisition et la qualité devraient être regroupées au sein d'un département et mises à disposition de tous sous une forme unifiée.
- Lors de négociations concernant des marchés plus importants, la division spécialisée devrait être épaulée par un spécialiste en achat jouissant d'une formation commerciale appropriée et ayant le sens des négociations (p. ex. du Centre de compétence des marchés publics de la Confédération ou d'armasuisse).
- Afin de garantir une vue d'ensemble et pour des raisons de traçabilité, une structure uniforme doit être appliquée à tous les dossiers.

La **gestion** et la **direction de projet** ont été professionnalisées dans certains offices. Des services centraux de consultation pour le soutien des projets et des guides sur la gestion des projets ont vu le jour. Les projets les plus importants des offices sont coordonnés et pilotés dans des **bureaux de**

**projet centraux.** Un contrôle de gestion régulier des projets fait défaut dans de nombreux cas. Le CDF émet les recommandations suivantes:

- Il convient d'introduire dans tous les cas un contrôle de gestion régulier – adapté à la taille du projet – à l'intention du groupe de pilotage de projet et de la direction de l'office.
- Les responsables de projet doivent continuer d'être formés systématiquement et de bénéficier d'une formation continue. Des coachs de projet expérimentés qui ont fait leurs preuves doivent accompagner les projets et les nouveaux chefs de projet.
- Les guides existants sur la gestion des projets doivent être complétés. Ils doivent ainsi présenter une description des procédures d'adjudication en matière d'acquisition de prestations auprès des fournisseurs externes selon les directives de la LMP et de l'OMP, en vertu de décisions ouvrant le droit à une aide financière ou en vertu de contrats portant sur une indemnité selon la LSu; ils doivent également contenir des directives en vue d'une structure uniforme et systématique de la documentation des projets.

La **qualité des prestations fournies** n'est pas systématiquement évaluée, c'est pourquoi il faudrait:

- que pour tous les contrats d'une certaine importance, les prestations soient évaluées et, pour les mandats plus importants, également leurs effets (*outcome* ou nouvelles connaissances dans les projets de recherche et développement); que les résultats de l'évaluation soient intégrés dans l'analyse préalable des coûts et de l'utilité des projets et mandats ultérieurs;
- que les résultats puissent également être intégrés dans la banque de données centrale à mettre en place recensant les fournisseurs et les contrats;
- que les résultats de recherches et les connaissances qui en résultent soient pris en compte dans la législation et mis en pratique; que les résultats soient intégrés dans les procédures législatives, ainsi que dans les processus administratifs et les structures organisationnelles d'application des assurances sociales (AVS, AI, LPP). Ces améliorations conduisent à une conduite plus efficace des offices.