



Audit transversal des achats liés à la recherche

Conseil des EPF, EPFZ, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

CDF-23406

PRISES DE POSITION INCLUSES

12.07.2024

Texte original en allemand



INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	932.23406
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	<p>Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles).</p> <p>Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, la responsabilité engagée et tout ce qui peut porter atteinte à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).</p>
--------------------------------------	---

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key points	10
1 Mission et déroulement	17
1.1 Contexte	17
1.2 Objectif et questions d'audit	17
1.3 Étendue de l'audit et principes	17
1.4 Documentation et renseignements	18
1.5 Discussions finales	18
2 Contexte et étendue	19
3 Instruments du droit des marchés publics	21
3.1 Utilisation encore faible de la procédure de dialogue et de l'appel d'offres fonctionnel	22
3.2 Absence partielle de gestion des contrats et conclusion rare de contrats-cadres	23
4 Rentabilité et CONFORMITÉ en matière d'achats	25
4.1 Respect partiel du droit des marchés publics	25
4.2 Pertinence du contrôle de la preuve du besoin par des organes spécialisés	26
4.3 Manque de transparence des études de marché	27
4.4 Application non systématique des conditions générales et des modèles de contrats de la Confédération	27
4.5 Autres possibilités d'économies grâce à l'achat centralisé et au regroupement	28
4.6 Implication tardive des services d'achat et faible influence de ces derniers au sein des organisations	29
5 Coordination entre les institutions	31
5.1 Peu de changements perceptibles depuis 2017 au sein de KoBe ETH+	31
5.2 Manque d'attention de la direction quant à l'identification et à l'exploitation du potentiel	31
Annexe 1 – Bases légales	33
Annexe 2 – Sigles et abréviations	34

Audit transversal des achats liés à la recherche

Conseil des EPF, EPFZ, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

L'ESSENTIEL EN BREF

Le domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) comprend les écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL) ainsi que quatre établissements de recherche : l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa) et l'Institut fédéral suisse des sciences et technologies de l'eau (Eawag). Quelque 25 000 personnes travaillent sur 17 sites du domaine des EPF. Les dépenses annuelles totales s'élèvent à près de 4 milliards de francs et sont financées à hauteur d'environ 2,7 milliards de francs par des contributions fédérales. Les deux écoles polytechniques sont les principaux acteurs du domaine, dont le pilotage stratégique est assuré par le Conseil des EPF, qui assume également la surveillance de ses institutions.

La collaboration en matière d'achats est assurée par la Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues (KoBe ETH+). Le domaine des EPF acquiert chaque année des biens et des services pour un montant total d'environ 350 millions de francs.

Dans le cadre de son audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué si les instruments du droit des marchés publics étaient utilisés à bon escient. L'audit a révélé l'existence d'un service d'achat dans toutes les institutions. Il apparaît toutefois que les possibilités offertes par le droit des marchés publics ne sont pas entièrement exploitées et que des économies pourraient être réalisées.

Compte tenu de la situation financière tendue dans laquelle se trouvent actuellement la Confédération et, partant, le domaine des EPF, il est impératif d'exploiter pleinement les potentiels d'économies au niveau des achats afin que les fonds disponibles puissent être utilisés le plus efficacement possible dans les mandats de recherche proprement dits. Des changements à cet égard sont encore nécessaires.

Faible influence des services d'achat

L'organisation des institutions dans le domaine de la recherche est surtout axée sur l'accomplissement de leurs tâches de recherche principales. Le service d'achat n'a donc souvent que peu d'influence sur les acquisitions.

Les procédures d'acquisition sont en grande partie gérées par les services demandeurs. L'influence des services d'achat sur les services demandeurs ne suffit pas à imposer des acquisitions plus économiques et conformes au droit. Le recours à ces services, dont les prérogatives en matière de pilotage sont par ailleurs limitées, est souvent tardif. Afin d'optimiser l'utilisation des instruments d'acquisition, il conviendrait d'impliquer les services d'achat dès les phases de planification et de budgétisation, de sorte à mieux exploiter le potentiel de regroupement et à réduire les risques liés au droit des marchés publics.

La décentralisation des services d'achat au sein des écoles polytechniques peut entraîner des redondances et une standardisation insuffisante des processus. Le CDF voit dans la centralisation des achats un potentiel d'économies qu'il convient d'examiner.

La position des services d'achat au sein des organisations doit être renforcée.

Meilleure utilisation des instruments existants pour des acquisitions conformes

L'audit a révélé le non-respect de certaines prescriptions du droit des marchés publics. Le CDF a notamment constaté des écarts lors du déroulement correct des procédures d'acquisitions, en particulier dans le cadre des procédures sur invitation.

Il conviendrait d'organiser régulièrement des formations et des sensibilisations sur la thématique des achats pour les collaborateurs des services d'achat et des services demandeurs afin d'améliorer la conformité dans ce domaine. En règle générale, plus la concurrence est forte, plus l'acquisition est économique.

La part des procédures de gré à gré dans les marchés d'une valeur supérieure au seuil de 230 000 francs dépasse en moyenne 50 %. Il en résulte des risques financiers (absence de prise en compte du marché) et des risques liés à la conformité (inégalité de traitement, conflit d'intérêts).

L'adjudication de gré à gré reste dans certains cas inévitable pour les appareils de recherche très complexes qu'un seul fabricant propose. Les services demandeurs considèrent toutefois trop souvent qu'une telle adjudication est nécessaire, du fait qu'elle permet de poursuivre le développement d'un appareil de recherche avec le fabricant. L'adjudication de gré à gré n'est cependant pas la seule à offrir cette possibilité. En effet, suivant les contextes, l'appel d'offres fonctionnel et la procédure de dialogue sont eux aussi des instruments d'achat efficaces. Ces procédures permettent d'acquérir des appareils présentant des spécifications techniques particulières, tout en impliquant plusieurs soumissionnaires et leur savoir-faire. Certes, la charge de travail est un peu plus élevée dans ce genre de cas, mais ces procédés permettent de réduire les risques évoqués, voire même d'offrir des avantages qualitatifs pour la recherche et de générer des économies. L'utilisation correcte de contrats-cadres permettrait également, sous certaines conditions, une acquisition à moindre coût.

À l'exception du PSI, de l'unité ECO de l'EPFL et des services informatiques de l'EPFZ, les services audités ne disposent à ce jour d'aucun système de gestion des contrats. Il en résulte l'absence d'une vue d'ensemble, pourtant essentielle à la surveillance et au pilotage d'une organisation. À moyen terme, le domaine des EPF devrait introduire dans toutes ses institutions des systèmes de gestion des contrats compatibles entre eux.

Nécessité d'un engagement plus fort de la direction pour KoBe ETH+

L'audit de KoBe ETH+ n'a révélé que peu de changements par rapport aux résultats de l'audit mené par le CDF en 2017. Bien que des lignes directrices et un règlement aient été élaborés en 2019 et que le comité de gestion ait été rétabli, le développement de KoBe ETH+ n'a pas pu progresser au cours des six dernières années. Comme par le passé, les conditions ont été négociées en premier lieu avec les principaux fournisseurs. Si les économies réalisées grâce à ces conditions ne peuvent pas être attestées, le CDF part tout de même du principe qu'elles existent.

Il conviendrait de déterminer concrètement le potentiel d'économies découlant d'une collaboration accrue des services d'achat dans le domaine des EPF, afin d'élaborer sur cette base une stratégie contraignante pour les procédures d'achat conjointes et d'exploiter pleinement ce potentiel au moyen de mesures appropriées. À cet effet, il serait également nécessaire de saisir électroniquement les biens achetés sous une forme permettant de procéder aux évaluations correspondantes. En effet, à l'heure actuelle, la plupart des institutions du domaine des EPF ne savent par exemple pas exactement ce qu'elles achètent.

Même si certaines approches de développement semblent bonnes, il n'existe pas encore, au niveau de la direction, de consensus sur le développement de la coopération dans le domaine des achats. L'exploitation du potentiel d'économies requiert un engagement clair de la part de la direction de chaque institution et probablement aussi un changement de culture au niveau de la collaboration entre la recherche et les services d'achat.

Texte original en allemand

Querschnittsprüfung von Beschaffungen in der Forschung

ETH-Rat, ETH Zürich, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Der ETH-Bereich umfasst die Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL) sowie vier Forschungsanstalten: das Paul Scherrer Institut (PSI), die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt und die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz. Etwa 25 000 Personen arbeiten an 17 Standorten des ETH-Bereichs. Der jährliche Gesamtaufwand beträgt knapp 4 Milliarden Franken und wird mit rund 2,7 Milliarden Franken über Bundesbeiträge finanziert. Die beiden Hochschulen sind die grössten Akteure. Der ETH-Rat ist das übergeordnete, strategische Führungs- und Aufsichtsorgan.

Für die Zusammenarbeit im Beschaffungsbereich besteht die Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich und Partner (KoBe ETH+). Im ETH-Bereich werden jährlich Güter und Dienstleistungen im Umfang von insgesamt rund 350 Millionen Franken eingekauft.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beurteilte mit ihrer Prüfung, ob die Instrumente des Beschaffungsrechts zielführend genutzt werden. Die Prüfung hat ergeben, dass in allen Institutionen eine Einkaufsorganisation vorhanden ist. Jedoch zeigt sich, dass die beschaffungsrechtlichen Möglichkeiten nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden und Einsparungen erzielt werden könnten.

In Anbetracht der angespannten finanziellen Lage, in welcher sich der Bund und dementsprechend auch der ETH-Bereich derzeit befindet, müssen die Einsparpotenziale im Einkauf unbedingt ausgeschöpft werden. So können die verfügbaren Mittel möglichst effizient in den eigentlichen Forschungsaufträgen eingesetzt werden. Hierzu sind noch Veränderungen vorzunehmen.

Die Einkaufsorganisation hat zu wenig Gewicht

Die Organisation der Institutionen im Forschungsbereich richtet sich hauptsächlich auf die Erfüllung ihrer primären Forschungsaufgaben aus. Der Bereich Einkauf kann dadurch oftmals nur wenig Einfluss auf die Beschaffungen nehmen.

Beschaffungsverfahren werden grösstenteils von den Bedarfsträgern durchgeführt. Die Einkaufsbereiche verfügen gegenüber den Bedarfsträgerinnen und -träger nicht über ausreichend Gewicht, um sicherzustellen, dass das Beschaffungsrecht eingehalten wird und Beschaffungen noch wirtschaftlicher durchgeführt werden. Die Bereiche werden spät eingebunden und besitzen wenig Steuerungskompetenzen. Um die Beschaffungsinstrumente optimal zu nutzen, muss der Einbezug des Einkaufs bereits in den Planungs- und Budgetphasen erfolgen. Bündelungspotenziale könnten damit noch besser genutzt und beschaffungsrechtliche Risiken reduziert werden.

Die dezentrale Einkaufsorganisation in den Hochschulen kann zu Doppelspurigkeit und ungenügender Standardisierung der Prozesse führen. Die EFK sieht in der Zentralisierung des Einkaufs Einsparpotenziale, welche es zu prüfen gilt.

Die Position der Einkaufsbereiche in den Organisationen ist zu stärken.

Die bestehenden Instrumente für konforme Beschaffungen besser nutzen

Die Prüfung zeigte teilweise Abweichungen zum Beschaffungsrecht. Die EFK stellte solche bei der korrekten Abwicklung der Beschaffungsverfahren fest, insbesondere bei Einladungsverfahren.

Mit wiederkehrenden Schulungen resp. Sensibilisierungen der Mitarbeitenden im Einkauf und bei den Bedarfsträgerinnen und -trägern zu den Themen des Beschaffungswesens soll die Compliance weiter erhöht werden. Je grösser der Wettbewerb ist, desto wirtschaftlicher wird in der Regel die Beschaffung.

Der Anteil freihändiger Verfahren an Beschaffungen über dem Schwellenwert von 230 000 Franken beträgt im Durchschnitt über 50 Prozent. Finanzielle Risiken (fehlender Einbezug des Marktes) und Compliance-Risiken (Ungleichbehandlung, Interessenkonflikt) sind die Folge.

Bei hochkomplexen Forschungsgeräten, welche nur durch einen Hersteller angeboten werden, bleibt die freihändige Vergabe fallweise unumgänglich. Vielfach erachten die Bedarfsträgerinnen und -träger eine freihändige Vergabe jedoch als notwendig, weil sich damit ein Forschungsgerät mit dem Herstellenden weiter entwickeln lässt.

Es trifft allerdings nicht zu, dass dies nur mit der freihändigen Vergabe möglich ist. Mit den Instrumenten der funktionalen Ausschreibung sowie dem Dialogverfahren, stehen für bestimmte Fälle wirkungsvolle Beschaffungsinstrumente zur Verfügung. Sie ermöglichen den Einkauf von Geräten mit speziellen technischen Spezifikationen auch unter Einbezug und der Nutzung von Knowhow mehrerer Anbietenden. Dies bedeutet einen etwas grösseren Aufwand, führt aber zu einer Reduktion der genannten Risiken und ergibt im besten Fall auch qualitative Vorteile für die Forschung und zusätzliche Einsparungen.

Auch mit dem korrekten Einsatz von Rahmenverträgen könnten — unter bestimmten Voraussetzungen — noch wirtschaftlichere Beschaffungen erreicht werden.

Bis auf das PSI, den Bereich ECO der EPFL sowie den Bereich IT der ETHZ, verfügen die geprüften Stellen bislang über kein systemgestütztes Vertragsmanagement. Durch das Fehlen besteht keine Gesamtübersicht, welche zur Überwachung und Steuerung einer Organisation zentral ist. Der ETH-Bereich sollte ein Vertragsmanagement mittelfristig bei allen Institutionen einführen. Die Vertragsmanagementsysteme sollten innerhalb des ETH-Bereichs kompatibel sein.

Es braucht stärkeres Commitment des Managements für die KoBe ETH+

Die Prüfung der KoBe ETH+ ergab nur wenige Veränderungen zu den Ergebnissen der EFK-Prüfung im 2017. Obwohl im 2019 ein Leitbild und ein Reglement erstellt wurden und der Steuerungsausschuss wieder eingesetzt wird, konnte die Entwicklung der KoBe ETH+ in den vergangenen sechs Jahren nicht vorangetrieben werden. Nach wie vor werden primär die Konditionen mit den wichtigsten Lieferantinnen und Lieferanten verhandelt. Die durch diese Konditionen erzielten Kosteneinsparungen können nicht ausgewiesen werden. Die EFK geht dennoch davon aus, dass solche bestehen.

Das Einsparpotenzial aus einem Ausbau der Zusammenarbeit des Einkaufs im ETH-Bereich sollte konkret erhoben werden, um darauf aufbauend eine verbindliche Strategie für die gemeinsame Beschaffung zu entwickeln und das Potenzial mit entsprechenden Massnahmen auszuschöpfen. Dazu ist auch die elektronische Erfassung der eingekauften Güter in einer Form nötig, welche die entsprechenden Auswertungen ermöglicht. Beispielsweise wissen die meisten der Institutionen des ETH-Bereichs nicht genau, was sie alles einkaufen.

Obschon gute Ansätze zur Weiterentwicklung erkennbar sind, besteht auf Managementebene mehrheitlich noch kein Konsens zum Ausbau der Zusammenarbeit im Einkauf. Die Ausschöpfung des Einsparpotenzials erfordert jedoch ein klares Bekenntnis des Managements jeder einzelnen Institution und möglicherweise auch einen gewissen Kulturwandel in der Zusammenarbeit von Forschung und Einkauf.

Verifica trasversale concernente gli acquisti nella ricerca

Consiglio dei PF, PFZ, PFL, IPS, FNP, Empa ed Eawag

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il settore dei PF comprende i due politecnici federali di Zurigo (PFZ) e Losanna (PFL) nonché i quattro istituti di ricerca associati: l'Istituto Paul Scherrer (IPS), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque. Sono circa 25 000 le persone impiegate presso i 17 istituti di formazione e ricerca che rientrano nel settore dei PF. Le uscite annuali di questo settore ammontano a quasi 4 miliardi di franchi, in parte finanziati dalla Confederazione tramite un contributo di circa 2,7 miliardi di franchi. I due politecnici rappresentano i suoi istituti più importanti in termini di attività. Il Consiglio dei PF è l'organo direttivo strategico nonché l'organo di vigilanza.

La collaborazione nel settore degli acquisti si fonda sull'iniziativa KoBe ETH+ (acquisti coordinati nel settore dei PF e in organizzazioni partner selezionate). Per il settore dei PF si registrano ogni anno acquisti di beni e servizi pari a un volume totale di circa 350 milioni di franchi.

Nella sua verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato se vi è un impiego corretto delle disposizioni legali in materia di appalti pubblici. In questo contesto ha potuto constatare che tutti gli istituti dispongono di un servizio d'acquisto. Tuttavia le possibilità previste dalla legislazione in materia di appalti pubblici potrebbero essere sfruttate maggiormente, per conseguire così risparmi in termini di costi.

In considerazione della difficile situazione finanziaria in cui versa la Confederazione, e con essa anche il settore dei PF, è indispensabile sfruttare tutto il potenziale di risparmio in materia di acquisti, affinché le risorse a disposizione vengano impiegate nella maniera più efficiente possibile nei rispettivi mandati di ricerca. Occorre quindi adottare determinati cambiamenti.

L'influenza dei servizi d'acquisto è troppo limitata

L'organizzazione degli istituti in questo campo è orientata principalmente all'adempimento dei loro compiti di ricerca primari. Di conseguenza i servizi d'acquisto hanno solitamente poca influenza sugli appalti.

Di fatto, le procedure di appalto vengono svolte per la maggior parte dai richiedenti, ovvero gli utilizzatori finali del prodotto o della prestazione da acquistare. Rispetto a questi ultimi, le facoltà di cui dispongono i servizi d'acquisto non sono sufficienti per consentire loro di garantire l'osservanza della legislazione sugli acquisti pubblici e un'esecuzione ancora più vantaggiosa sotto il profilo economico delle procedure d'appalto. I servizi d'acquisto vengono coinvolti troppo tardi nelle procedure e posseggono poche competenze gestionali. Affinché gli strumenti di acquisto vengano impiegati al meglio, i servizi d'acquisto devono prendere parte già alle fasi di pianificazione e preventivazione. Ciò consentirebbe di sfruttare maggiormente la possibilità di raggruppare gli acquisti e di ridurre i rischi risultanti dalla mancata osservanza della legislazione in materia di appalti pubblici.

L'organizzazione decentralizzata degli acquisti nei politecnici federali può implicare ridondanze e un'insufficiente standardizzazione dei processi. Il CDF è dell'avviso che la centralizzazione degli acquisti consentirebbe di conseguire risparmi e che dovrebbe essere un'opzione da esaminare.

La posizione dei servizi d'acquisto all'interno dell'organizzazione va rafforzata.

Utilizzare meglio gli strumenti a disposizione per garantire la conformità legislativa degli appalti

Nel quadro della verifica, il CDF ha riscontrato alcune difformità rispetto alla legislazione in materia di appalti pubblici nello svolgimento delle procedure d'appalto, in particolare delle procedure mediante invito. Occorre rafforzare ulteriormente la compliance organizzando regolarmente formazioni per i collaboratori coinvolti nell'acquisto e i richiedenti e sensibilizzandoli in merito alle tematiche riguardanti gli appalti pubblici. Di norma, maggiore è la concorrenza, più economico sarà l'acquisto.

Le procedure per incarico diretto che superano il valore soglia di 230 000 franchi corrispondono in media a più del 50 per cento. Ciò si traduce in rischi finanziari (mancata considerazione delle regole di mercato) e di compliance (disparità di trattamento, conflitti di interesse ecc.).

È pur vero che, nel caso di macchinari di ricerca estremamente complessi messi a disposizione da un produttore unico, l'aggiudicazione per incarico diretto è inevitabile. Spesso però i richiedenti ritengono sia necessario ricorrere a tale procedura per continuare a sviluppare il macchinario insieme al produttore.

Tuttavia non è soltanto la procedura per incarico diretto a offrire questa possibilità. Il bando funzionale o la procedura di dialogo, ad esempio, rappresentano strumenti efficaci da adottare in determinati casi nell'ambito della procedura di appalto. Consentono infatti di acquistare apparecchi con specifiche tecniche particolari, impiegando le conoscenze di diversi offerenti. Ciò comporta un onere maggiore, ma al contempo riduce i rischi sopracitati e, nel migliore dei casi, crea vantaggi qualitativi per la ricerca nonché ulteriori risparmi.

Inoltre anche l'impiego corretto di contratti quadro permette, a determinate condizioni, di effettuare acquisti ancora più vantaggiosi sotto il profilo economico.

Ad eccezione dell'IPS, del settore ecologico del PFL e del settore informatico del PFZ, gli istituti sottoposti a verifica non dispongono finora di una gestione dei contratti basata su sistemi. A causa di questa lacuna, gli istituti non hanno una visione d'insieme, che invece è fondamentale per il monitoraggio e il controllo di un'organizzazione. Il settore dei PF dovrebbe quindi introdurre nel medio termine una gestione dei contratti in tutte le sue strutture, adottando sistemi compatibili tra loro.

La direzione deve impegnarsi maggiormente a favore dell'iniziativa KoBe ETH+

Rispetto alla verifica già eseguita dal CDF nel 2017, la nuova verifica su KoBe ETH+ ha rilevato solo pochi miglioramenti. Nonostante nel 2019 siano stati introdotti un regolamento e delle linee guida e sia stato istituito nuovamente il comitato direttivo, negli ultimi sei anni l'iniziativa KoBe ETH+ non è progredita. Sono ancora in corso innanzitutto le trattative sulle condizioni da adottare con i principali fornitori. I risparmi conseguiti sfruttando tali condizioni non sono stati comprovati, ma il CDF parte dal presupposto che questi esistano.

Occorre individuare concretamente il potenziale di risparmio che la collaborazione nell'ambito degli acquisti del settore dei PF consentirebbe di raggiungere e, su questa base, sviluppare una strategia comune per gli acquisti, per poi sfruttare questo potenziale con misure precise. A tal fine è necessario prevedere la registrazione elettronica dei beni acquistati, in modo tale da rendere possibili le rispettive valutazioni. Infatti la maggior parte degli istituti del settore dei PF non sono al corrente di tutti gli acquisti effettuati.

Sebbene i buoni propositi in merito all'ulteriore sviluppo di KoBe ETH+ siano evidenti, a livello di direzione non vi è ancora un consenso maggioritario per quanto riguarda i miglioramenti da attuare nella collaborazione in materia degli acquisti. Per sfruttare il potenziale di risparmio, la direzione di ogni singolo istituto deve impegnarsi apertamente a questo scopo ed eventualmente avviare un cambiamento culturale nella collaborazione tra i settori della ricerca e degli acquisti.

Testo originale in tedesco

Horizontal audit of procurements in research

ETH Board, ETH Zurich, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

KEY POINTS

The ETH Domain comprises the federal institutes of technology in Zurich (ETHZ) and Lausanne (EPFL), as well as four research institutes: the Paul Scherrer Institute (PSI), the Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research, the Swiss Federal Laboratories for Materials Science and Technology and the Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology. Around 25,000 people work across 17 ETH Domain sites. Total annual expenses amount to just under CHF 4 billion, of which around CHF 2.7 billion is financed through federal contributions. The two federal institutes of technology are the largest players. The ETH Board is the overarching strategic management and supervisory body.

Coordinated procurement in the ETH Domain and partners (referred to as "KoBe ETH+") is in place to facilitate cooperation in procurement. The ETH Domain purchases goods and services totalling around CHF 350 million each year.

In its audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) assessed whether the instruments provided by procurement law are being utilised in a targeted manner. The audit found that a purchasing section exists in all institutions. However, it is apparent that the possibilities available under procurement law are not being fully utilised and that savings could be made.

In view of the tight financial situation in which the Confederation and, consequently, the ETH Domain currently find themselves, it is imperative that potential procurement savings be maximised so that the available funds can be used as efficiently as possible for the actual research contracts. Changes still need to be made here.

The purchasing sections do not carry enough weight

Institutions in the research sector are mainly organised to fulfil their primary research tasks. As a result, the purchasing sections often have little influence on procurement.

Procurement procedures are largely handled by the users themselves. The purchasing sections do not have sufficient weight vis-à-vis the users to ensure that procurement law is complied with and that procurements are made even more economically. The purchasing sections are not involved until at a late stage and have little power to control the process. In order to optimise the use of procurement instruments, the purchasing sections must be involved as early on as during the planning and budget phases. This would allow bundling opportunities to be better exploited and reduce the risks that exist under procurement law.

The decentralised purchasing sections at the federal institutes of technology can lead to duplication and insufficient standardisation of processes. The SFAO sees potential for savings through centralised procurement, which should be examined.

The position of the purchasing sections in the organisations should be strengthened.

Better use of existing instruments for compliant procurement

The audit revealed some deviations from procurement law. The SFAO found such deviations in the correct handling of procurement procedures, particularly in the case of invitation procedures. Compliance is to be further increased with regular training and awareness-raising sessions on procurement issues for procurement employees and users. The greater the level of competition, the more cost-effective procurement generally is.

The proportion of directly awarded contracts above the threshold value of CHF 230,000 averages over 50%. This results in financial risks (failure to include the market) and compliance risks (unequal treatment, conflict of interest).

In the case of highly complex research equipment that is only offered by one manufacturer, a direct award is sometimes unavoidable. In many cases, however, the users consider a direct award to be necessary because it will allow a research device to be further developed together with the manufacturer.

However, it is not the case that only a direct award makes this possible. Functional tendering and dialogue procedures are effective procurement instruments for certain cases. They enable the purchase of devices with special technical specifications, whilst also involving several bidders and capitalising on their expertise. This involves somewhat greater effort, but leads to a reduction in the aforementioned risks and, in the best-case scenario, also results in qualitative advantages for research as well as additional savings.

The correct use of framework agreements could – under certain conditions – also lead to even more cost-effective procurements.

With the exception of the PSI, the ECO unit at EPFL and IT Services at ETHZ, the audited bodies do not yet have a system-supported contract management system. As a result, there is no overall view, which is central to monitoring and controlling an organisation. The ETH Domain should introduce contract management at all institutions in the medium term. The contract management systems should be compatible within the ETH Domain.

Management needs to show greater commitment to KoBe ETH+

The audit of KoBe ETH+ revealed only a few changes compared to the results of the SFAO audit in 2017. Although a mission statement and regulations were drawn up in 2019 and the Steering Committee was reinstated, KoBe ETH+ has not been able to press ahead with its development over the past six years. Conditions are still primarily negotiated with the most important suppliers. The cost savings achieved as a result of these conditions cannot be documented. Nevertheless, the SFAO assumes that such savings exist.

The savings potential that could be realised by expanding procurement cooperation in the ETH Domain should be specifically identified. Based on this, a binding strategy for joint procurement should be developed and the potential exploited through appropriate measures. This also requires electronic records of purchased goods in such a way that they can be analysed. For example, most of ETH Domain institutions do not know exactly everything they purchase.

Although good steps towards further development were seen, there is still no consensus at management level on expanding cooperation in procurement. However, realising the savings potential requires a clear commitment from each individual institution's management and, potentially, a certain cultural change in the cooperation between research and procurement.

Original text in German



Le Conseil des EPF remercie le CDF pour son audit transversal relatif aux marchés publics dans la recherche et prend note des constatations et analyses faites à cette occasion. De son point de vue, un audit transversal réalisé dans plusieurs institutions débouche nécessairement sur des observations générales et abstraites, qu'il convient d'analyser avec circonspection. Un rapport destiné au grand public ne peut pas donner l'impression que tous les constats et points critiqués concernent l'ensemble des dossiers ou des institutions et que, de manière générale, le Domaine des EPF n'effectue pas ses achats de manière efficiente et ne respecte pas les dispositions légales en la matière. Certes, ce risque de généralisation est pris en compte dans le rapport par l'emploi de «pas toujours», «en partie» et d'autres formulations comparables. Le Conseil des EPF salue cet effort de relativisation qu'il juge indispensable. Dans le même temps, il estime que l'on pourrait insister davantage sur ce point pour éviter que l'opinion publique ne se fasse une idée erronée de la situation d'ensemble. Se basant sur les informations actuellement en sa possession et sur la documentation détaillée fournie par les institutions, le Conseil des EPF constate que la pratique d'achats actuelle au sein du Domaine des EPF est essentiellement économique et conforme à la législation. Le rapport met aussi en avant des aspects résolument positifs et fait remarquer que les institutions ont décidé, de leur propre initiative, de prendre certaines mesures ciblées favorables à une utilisation efficace des ressources (p. ex. ch. 4.2, *Bedarfsnachweisprüfung durch Fachorgane ist sinnvoll* [Vérification judicieuse de la preuve du besoin par une instance spécialisée]). Comme le relève le CDF à juste titre, il y a toujours des améliorations potentielles à réaliser. Ainsi, la coordination entre les institutions pourrait-elle être globalement renforcée (ch. 5, *Koordination zwischen den Institutionen* [Coordination entre les institutions]). Ce point est d'ailleurs à l'ordre du jour de l'agenda du Conseil des EPF dans le cadre de son projet «FIT for the Future: Développement organisationnel du Domaine des EPF».

Sur le plan juridique, il convient de préciser que si la procédure de gré à gré est plus souvent utilisée dans la recherche que dans d'autres secteurs d'activité, c'est parce que, bien souvent, il n'existe pas de marché pour ce type d'achats spécifiques. Cet état de fait ne constitue donc pas un indice de la mauvaise application du droit des marchés publics. Les particularités propres aux marchés publics dans le secteur de la recherche limitent par ailleurs la marge de manœuvre qu'ont les institutions pour collaborer entre elles et se coordonner puisque chacune d'elles a des besoins individuels très pointus et que le cercle des soumissionnaires est très restreint. De plus, les besoins concernant des projets scientifiques financés par des fonds de tiers compétitifs ne peuvent pas être planifiés de manière fiable, ce qui complique encore la donne au niveau de la coordination.

L'autonomie conférée aux institutions du Domaine des EPF est l'une des clés du succès du Domaine des EPF. Les marchés publics à passer pour les besoins de la recherche, tout comme l'organisation interne des procédures d'adjudication, font partie des affaires gérées directement par les institutions, lesquelles sont dotées de la personnalité juridique. Les marchés publics des institutions ne relèvent pour ainsi dire pas de la compétence du Conseil des EPF. C'est pourquoi l'harmonisation des activités gérées par les institutions dans le cadre de l'autonomie qui est la leur doit être replacée dans un contexte global et nécessite un consensus. Le Conseil des EPF est volontiers disposé à thématiser les possibilités d'harmonisation lors d'une prochaine séance de Domaine et à encourager les efforts déployés en ce sens par les institutions.

🎯 PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'EPFZ

Pour la plupart des recommandations du CDF, des projets sont déjà en cours à l'EPFZ et seront poursuivis en conséquence, notamment dans le domaine de la gestion des contrats. L'EPFZ peut donc accepter les recommandations et les suivre. Nous remercions également le CDF pour les explications détaillées qu'il a fournies sur les constatations faites, ce qui nous a été très utile. Il en ressort notamment que l'EPFZ a choisi correctement la procédure d'achat dans tous les cas examinés, mais que des écarts de processus ont été constatés dans certains cas.

La présentation du rapport elle-même reste à un niveau abstrait supérieur, ce qui laisse une grande marge d'interprétation. Le CDF n'a notamment pas considéré le processus d'achat dans son ensemble (voir explications ci-dessous), de sorte que les éventuelles interprétations concernant les potentiels d'efficacité sont incomplètes. L'EPFZ doit donc apporter les compléments suivants au rapport.

A plusieurs reprises, le CDF mentionne que les possibilités offertes par le droit des marchés publics, comme la procédure de dialogue, ne sont pas pleinement exploitées, ce qui permettrait de réaliser des économies. Le CDF n'a toutefois pas été en mesure de nous montrer, pour les achats examinés, dans quels cas une autre procédure, comme par exemple une procédure de dialogue, aurait été une meilleure possibilité que celle appliquée.

En ce qui concerne les potentiels d'économie, le CDF n'a présenté aucune mesure de contrôle telle que des études de marché, des comparaisons de prix, des demandes de renseignements auprès de fournisseurs ou des analyses comparatives avec d'autres hautes écoles. Dans aucune des opérations d'achat examinées, le CDF n'a pu mettre en évidence un potentiel d'économies supplémentaires.

Le CDF mentionne comme point faible la subordination des achats à différents départements. Le fait est que l'organisation d'achat de l'EPFZ auditée est rattachée à l'organisation centrale de la direction de l'école.

Le CDF souligne que l'organisation des achats devrait être renforcée. Ce faisant, le CDF a totalement ignoré les plates-formes gérées de manière centralisée. Dans ces plates-formes d'équipements partagés, l'utilisation, les nombres, les spécifications, l'entretien et le remplacement sont gérés de manière centralisée par une seule responsabilité, ce qui est fondamental pour l'efficacité des achats. Dans son audit, le CDF a malheureusement omis d'examiner le processus d'achat dans son ensemble, se contentant d'examiner la partie « juridique ».

🎯 PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'EPFL

L'EPFL remercie le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour son examen transversal des achats et des acquisitions dans le domaine de la recherche et prend acte de ses constatations et de ses appréciations. L'École tient également à remercier les auditeurs pour les explications données. Les processus d'achat examinés étaient corrects dans l'ensemble avec certaines faiblesses et des points précis d'amélioration.

L'EPFL souhaite rappeler que la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) concerne les achats de biens et de services, alors que le domaine de la recherche scientifique est très particulier. En effet, les besoins des scientifiques sont, du fait de leurs activités, à la pointe dans chacun de leur domaine. Ces derniers ont donc des exigences exceptionnelles auxquelles seul un nombre parfois très restreint de fournisseurs peut répondre.

Les appels d'offre publiques prévues par la LMP peuvent être un bon moyen d'améliorer l'efficacité économique pour autant que la concurrence entre les fournisseurs soit suffisante, ce qui est rarement le cas pour des équipements scientifiques.

Avec un budget limité pour les équipements scientifiques, l'intérêt et les objectifs de l'EPFL sont de garantir un processus d'achat interne le plus efficace possible. Pour cette raison l'Ecole a mis en place un processus centralisé et unique pour toutes les unités, qui permet un traitement des demandes de financement équitable et compétitif. Chaque demande de financement est évaluée et priorisée individuellement par chaque faculté, puis en central par la vice-présidence pour les affaires académiques et finalement par le Comité Stratégique en tenant compte autant que possible des opportunités de mutualisation au sein des plateformes et de recherche de fonds externes. Un service centralisé (ECO, Office des équipements et des centres) est responsable d'organiser ce processus de sélection, puis de faire respecter les décisions de financement et contrôler tous les achats d'équipements scientifiques supérieurs à 50 KCHF. Dès lors, l'EPFL estime qu'elle satisfait déjà la recommandation 4.

Comme indiqué dans le rapport, l'EPFL dispose déjà d'un système de gestion des contrats d'achats d'équipements scientifiques (GrantsDB). La recommandation 1 est donc également remplie.

Les autres recommandations sont acceptées avec quelques nuances importantes. L'EPFL accepte la recommandation 2 et tiendra compte des possibilités de conclure des contrats-cadres dans certaines situations et au cas par cas. La recommandation 3 au sujet de l'amélioration de la procédure sur invitation est acceptée. Concernant la recommandation 5 il est important de rappeler qu'un travail effectué avec l'ensemble des membres (universités et instituts de recherche) a permis la réalisation d'économies. La création d'une structure organisationnelle permettrait de donner encore plus de visibilité et de poids à l'action du KoBe ETH+.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU PSI

Le PSI remercie le Contrôle fédéral des finances pour son examen constructif. Le PSI tiendra compte des propositions très constructives.

D'une manière générale, le PSI souhaite mentionner que "l'exploitation des possibilités offertes par le droit des marchés publics" est limitée en ce sens que la planification de projets dans le domaine scientifique (en dehors des grands projets) dépend fortement des différentes subventions/demandes de financement des programmes de soutien respectifs auprès de différents bailleurs de fonds (p. ex. UE, FNS). Dans ce cas, il n'y a aucune garantie d'approbation. Cependant, une fois accordés, les fonds doivent être retirés dans certains délais, en général 2 ans. En raison de la durée et des procédures d'attribution typiques de ce type de programmes de soutien, combinées à la durée parfois longue de l'élaboration des documents d'appel d'offres et aux longs délais de livraison des objets d'acquisition, la planification à long terme s'en trouve très fortement entravée et en partie seulement possible sous certaines conditions. Cela a à son tour un impact considérable sur la planification potentielle pour le regroupement des activités d'achat et sur les économies potentielles grâce à l'achat commun d'articles similaires/identiques.

Vu le poids de l'organisation d'achat, nous aimerions mentionner que le PSI a déjà centralisé les processus d'achat et mis en place un système central de catalogues et de commandes (P4U de l'entreprise Veeion), par le biais duquel tous les achats du PSI doivent être effectués. L'organisation d'approvisionnement est ainsi impliquée très tôt dans toutes les activités d'approvisionnement et peut déjà réaliser des potentiels d'économie de coûts dans le domaine des produits de base par la mise en ligne de nouveaux catalogues et la négociation avec les fournisseurs. De même, les processus de validation sont déclenchés automatiquement via SAP. Les chercheurs déplorent que cela limite la flexibilité nécessaire à la recherche tout en respectant les spécifications techniques requises, par exemple, et que cela restreigne déjà la réalisation des projets de recherche.

Le PSI dispose en outre de son propre service de gestion de la qualité qui, dans le cadre des projets d'acquisition de plus de 230 KCHF, les accompagne indépendamment de l'organisation de la ligne et de l'acquisition, et qui assure et vérifie la qualité de l'élaboration des documents d'appel d'offres et des exigences techniques. Le PSI souligne que les processus de gestion de la qualité ne faisaient pas partie du champ de l'audit et n'ont pas été pris en compte dans l'audit du Contrôle fédéral des finances.

Le PSI fait remarquer que le droit des marchés publics devrait également tenir davantage compte de la situation de plus en plus tendue de l'approvisionnement sur les marchés mondiaux au cours des dernières années, ce qui place les organisations d'achat devant de grands défis. Le PSI exploite déjà un système de gestion des contrats qui est relié à SAP par une interface.

Le PSI est très critique à l'égard d'une compatibilité des systèmes de gestion des contrats au niveau du domaine des EPF, car les établissements de recherche constituent des entités juridiques distinctes.

En outre, cela impliquerait d'harmoniser également l'environnement système élargi, y compris le système ERP central, les systèmes d'achat et les systèmes périphériques dépendants.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'EMPA

L'Empa remercie le CDF pour la conduite constructive et objective de l'audit transversal de ses achats dans le domaine de la recherche. Même si la sélection des acquisitions examinées ne constitue pas une vue d'ensemble exhaustive et définitive des achats de l'Empa, nous prenons acte des constatations et des évaluations rendues et nous nous rallions en principe aux prises de position du Conseil des EPF sur les différentes recommandations. Une gestion des contrats adaptée aux besoins de l'Empa a été mise en place sous la forme d'une solution logicielle de gestion des affaires. La documentation de l'identification et de la vérification des besoins a été réalisée avec la même solution. Le développement de l'organisation est un processus constant qui tient également compte du positionnement adéquat de tous les départements spécialisés ainsi que des achats.

La part relativement élevée des attributions de gré à gré dans le domaine de la recherche ne constitue pas un indice de mauvaise application du droit des marchés publics, étant donné qu'il n'existe souvent pas de marché ou de concurrence pour ces acquisitions spécifiques, ou seulement une concurrence très limitée. Avec le droit actuel des marchés publics, il est en outre difficile de concilier les délais de mise en œuvre requis pour les projets de recherche avec les exigences des organismes de financement.

Nous considérons KoBe ETH+ comme une organisation de participation judicieuse pour l'exploitation et le développement d'intérêts communs.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU WSL

Le WSL remercie le CDF pour son audit transversal des acquisitions dans le domaine de la recherche et pour le rapport instructif qui en a résulté. Nous prenons acte des constatations et des évaluations. Cependant, nous tenons à souligner que, même dans les cas où nous ne respectons apparemment pas complètement les règles, la rentabilité (au sens du rapport entre investissement et résultat selon une approche pragmatique) a toujours été et reste la ligne directrice du WSL. Le rapport du CDF ne contient d'ailleurs aucune indication concrète de transactions non rentables dans les actions de la WSL. Nous admettons toutefois que certaines procédures d'achats présentent un potentiel d'amélioration dans leur application conforme aux règles.

Le WSL se rallie fondamentalement à la position générale du Conseil des EPF et aux prises de position du Conseil des EPF sur les différentes recommandations.

Lors de la mise en œuvre des recommandations, il est important de tenir compte de la différence de taille des institutions. Une mesure qui serait absolument justifiée pour une grande institution peut, pour une plus petite institution comme le WSL, aller bien au-delà de l'objectif visé et entraîner beaucoup d'investissement et peu de résultats. De telles opérations non rentables doivent être évitées.

Enfin, nous souhaitons souligner que de nombreuses dispositions de la LMP et du droit des marchés publics tiennent peu compte du contexte particulier de la recherche. Notamment, l'incertitude et l'imprévisibilité font partie intégrante de la quête et de l'acquisition de savoirs dont les résultats ne sont pas connus. Cette recherche exploratoire ouverte est en contradiction avec la planification contraignante pluriannuelle, essentielle par exemple pour les contrats-cadres. De plus, il est souvent nécessaire d'acquérir des biens pour lesquels il n'existe pas de marché fonctionnel à l'échelle mondiale, ce qui entraîne par exemple un nombre relativement élevé de procédures de gré à gré.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'EAWAG

Eawag remercie le CDF pour son audit transversal d'acquisitions dans le domaine de la recherche et prend acte de ses constatations et appréciations. Nous nous remercions également l'équipe de révision pour sa préparation et son exécution professionnelles ainsi pour les discussions constructives.

Pour l'Eawag, il est important de mentionner que toutes les constatations et critiques ne concernent pas l'ensemble des affaires et des institutions. Par ailleurs, nous considérons que nos processus d'acquisition sont conformes à la loi et nous sommes nous-mêmes fortement intéressés à atteindre la meilleure rentabilité possible. C'est pourquoi nous sommes heureux qu'il existe aussi des constatations positives concernant des mesures que l'Eawag pratique déjà depuis des années (p. ex. point 4.2, le contrôle de la preuve du besoin par des organes spécialisés est judicieux). De même, nous estimons qu'une proportion relativement élevée de marchés de gré à gré dans la recherche n'est pas une preuve ou un indice d'une mauvaise application du droit des marchés publics, car il n'y a souvent pas de grand marché ou de concurrence pour ce type de marchés spécifiques.

Sur le fond, l'Eawag convient qu'il existe toujours un potentiel d'amélioration. On peut y parvenir d'une part en renforçant encore la coordination entre les institutions du domaine des EPF (ch. 5, Coordination entre les institutions) et d'autre part en sensibilisant les acheteurs en interne et en leur proposant des formations continues appropriées. L'Eawag contribuera à la mise en œuvre des mesures annoncées.

Les prises de position sont reprises dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Le domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) acquiert chaque année quelque 350 millions de francs¹ de biens et de services en dehors du seul domaine de la recherche, lequel considère l'application du droit des marchés publics plutôt comme un obstacle supplémentaire (restrictions, retards, etc.). Au vu de l'importance économique en cause, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a inscrit dans son programme annuel 2023 cet audit transversal des achats liés à la recherche dans le domaine des EPF.

Le dernier audit des achats dans le domaine des EPF, effectué par le CDF en 2017², avait mis l'accent sur la coopération en matière d'achats stratégiques dans le domaine des EPF, notamment sur la Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues (KoBe ETH+), qui a été créée en 2003 pour servir d'interface. Selon ses propres termes, KoBe ETH+ est responsable de « la planification stratégique des achats et de leur coordination ».

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit vise à évaluer si les instruments du droit des marchés publics (notamment la procédure de dialogue et les dispositions dérogatoires) sont utilisés à bon escient.

Pour ce faire, il convient de répondre aux questions suivantes :

1. Les institutions recourent-elles aux instruments du droit des marchés publics à chaque fois que cela est opportun ?
2. Les instruments du droit des marchés publics ont-ils été utilisés correctement dans des cas sélectionnés ?
3. La coordination entre les institutions s'est-elle améliorée autant que possible depuis le dernier audit du CDF ?

La réponse à la troisième question, en particulier, concerne un cadre plus large que celui des achats dans le domaine spécifique de la recherche.

1.3 Étendue de l'audit et principes

L'audit a été réalisé par Markus Zingg (responsable de la révision), Katrin Linhart et Roland Thierstein du 22 janvier au 5 avril 2024, sous la supervision de Mischa Waber.

Pour répondre aux questions de l'audit, le CDF a examiné l'organisation et les processus des services d'achat ainsi que le déroulement des acquisitions dans les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL) et dans les quatre établissements de recherche que sont l'Institut Paul Scherrer (PSI), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) et l'Institut fédéral suisse des sciences et technologies de l'eau (Eawag). L'audit a été effectué à l'aide d'une soixantaine de cas sélectionnés, en mettant l'accent sur les appareils de recherche.

Le présent rapport ne tient pas compte des développements postérieurs à la réalisation de l'audit.

¹ Source : rapports d'activité du domaine des EPFS (charges de matériel et de marchandises / charges informatiques / prestations de services)

² Rapport d'audit PA-17444, disponible sur le site Internet du CDF

1.4 Documentation et renseignements

Les institutions du domaine des EPF ont aimablement remis au CDF toutes les informations nécessaires. Les documents demandés (ainsi que l'infrastructure nécessaire) ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussions finales

Les discussions finales ont eu lieu les 22 (EPFL) et 29 mai 2024. Ont participé :

Conseil des EPF Responsable du service juridique, directeur et responsable adjointe de l'audit interne

EPFZ Vice-président pour les finances et le controlling, vice-président pour les infrastructures, responsable de la coordination des achats, responsable de la section Corporate Centre, directeur des services informatiques

EPFL Vice-président pour les opérations, vice-présidente associée centres et plateformes, vice-présidente pour les finances, directeur du domaine des achats, responsable des équipements et des centres, directeur et collaborateur du département de contrôle interne et de gestion des risques

PSI Responsable des finances, responsable de la conformité

WSL Responsable de l'unité Planification et logistique, responsable de l'exploitation

Empa Responsable du département Corporate Services, responsable des achats

Eawag Responsable des finances

CDF Responsable de mandat, directeur du projet, responsable de révision, équipe chargée de l'audit

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle qu'il appartient aux directeurs des écoles et des institutions ainsi qu'au Conseil des EPF de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 CONTEXTE ET ÉTENDUE

Organisation et contexte du domaine des EPF

Le domaine des EPF comprend l'EPFZ, l'EPFL ainsi que les quatre établissements de recherche PSI, Empa, WSL et Eawag. Le Conseil des EPF est responsable du pilotage stratégique du domaine et assume la surveillance de ses institutions. La KoBe ETH+ est un autre organe chargé de coordonner la coopération en matière d'achats dans le but d'exploiter les synergies et les économies d'échelle. Actuellement, le seul partenaire du domaine est l'Université de Zurich.

Quelque 25 000 personnes travaillent dans les 17 sites principaux ou externes des institutions du domaine des EPF en Suisse.

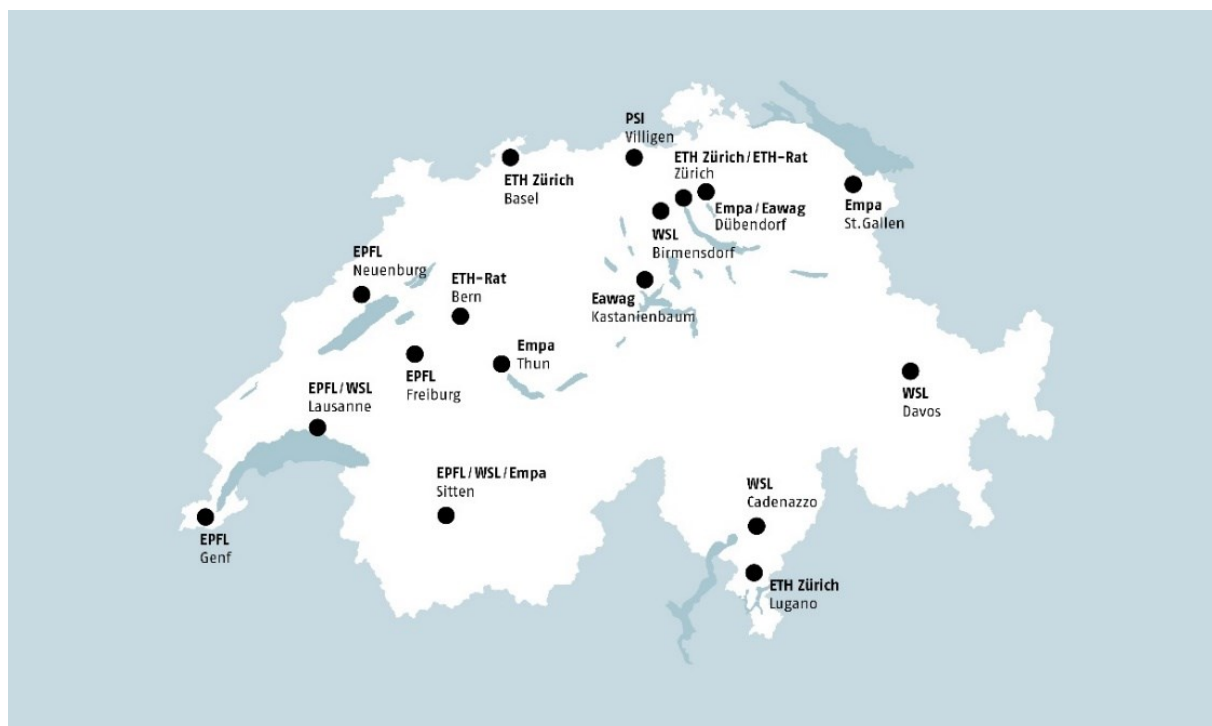


Illustration 1 : vue d'ensemble des sites du domaine des EPF (source : <https://ethrat.ch/fr/domaine-des-epf/portrait-domaine-epf/>)

La Confédération définit dans la loi sur les EPF le but des deux écoles polytechniques et des quatre établissements de recherche. Dans le cadre du Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2024, le Conseil fédéral et le Parlement ont concrétisé les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour le domaine des EPF. Sur la base de ces objectifs, le Conseil des EPF a défini la stratégie pour le domaine des EPF³. Il représente ce domaine auprès des milieux politiques et des autorités de la Confédération. Parmi les principaux objectifs de la stratégie en matière d'achats figurent, par exemple, les économies de coûts possibles grâce à une coopération accrue entre les institutions ainsi que le principe d'un emploi économe et efficace des fonds fédéraux.

Dans le domaine des EPF, la direction opérationnelle est assurée de manière autonome par les deux écoles polytechniques et les quatre établissements de recherche.

³ Plan stratégique 2021-2024 du Conseil des EPF pour le domaine des EPF de février 2019 (Plan stratégique 2025-2028 du Conseil des EPF de juin 2022 pour le domaine des EPF dans le contexte du message FRI 2025-2028 [actuellement en projet])

Volume des acquisitions

Les charges de biens et services du domaine des EPF s'élèvent à environ un milliard de francs par an et sont imputables à plus de 80 % aux deux écoles polytechniques EPFZ et EPFL (cf. illustration 2).

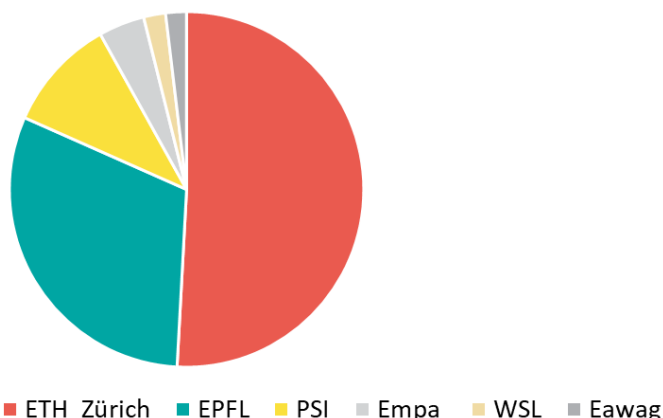


Illustration 2 : répartition du volume des acquisitions 2023 pour un total de 1037 milliards de francs (source : rapport de gestion du domaine des EPF 2023, présentation CDF)

Sur l'ensemble des charges de biens et services, environ 160 millions de francs par an sont consacrés à l'acquisition de matériel et de marchandises (cf. illustration 3) et 100 millions de francs à l'informatique. Les cas étudiés ont été sélectionnés dans ces deux domaines, avec un accent sur la recherche. L'audit n'a pas porté sur l'acquisition de services, qui représente environ 90 millions de francs.

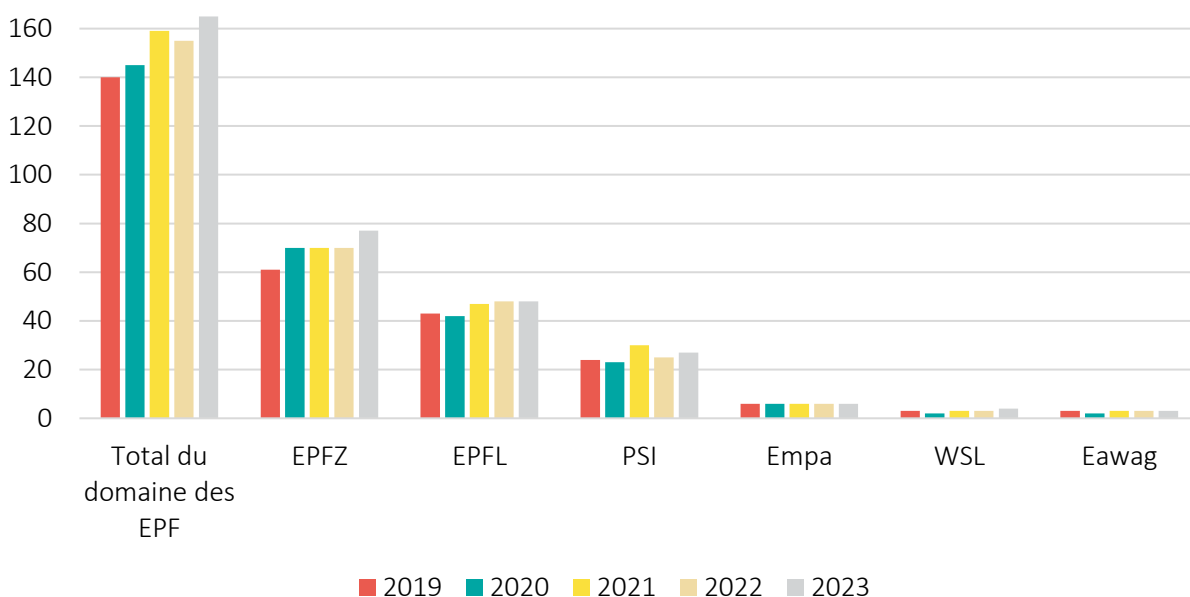


Illustration 3 : charges de matériel et de marchandises, en millions de francs (source : rapports d'activité des institutions du domaine des EPF, graphique du CDF)

Procédure d'acquisition

Pour les commandes passées en 2021 et 2022 (sélection des achats supérieurs à 50 000 francs), les ordres de grandeur suivants ont été relevés pour les procédures d'acquisition appliquées⁴:

- 54 % dans le cadre de procédures de gré à gré ;
- 5 % dans le cadre de procédures sur invitation ;
- 41 % dans le cadre de procédures ouvertes ou sélectives.

⁴ Évaluation sur la base des volumes d'acquisition

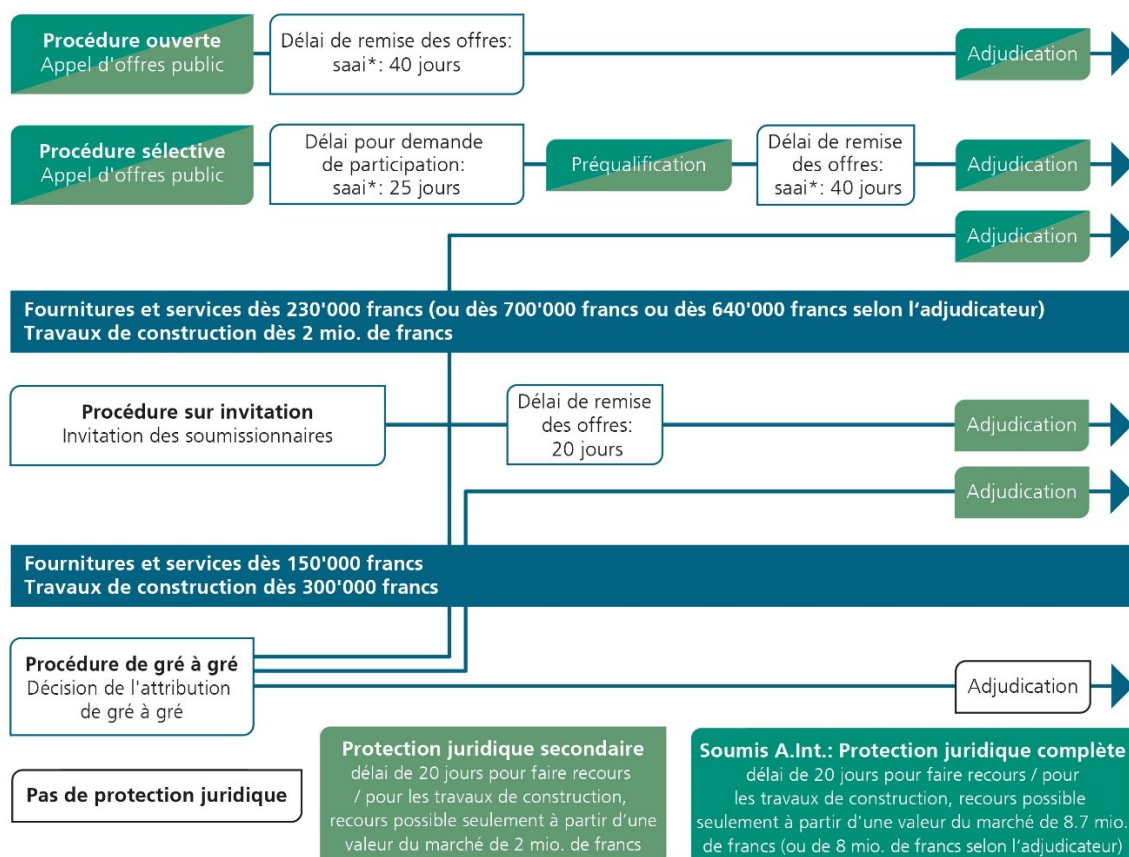
Dans le domaine des EPF, la part des procédures de gré à gré⁵ dans les marchés de plus de 230 000 francs (marchés soumis aux accords internationaux) est très élevée (52 % en moyenne). De plus, les différences entre les institutions sont très marquées, avec une fourchette comprise entre 28 % et 68 %⁶.

Les chiffres fournis par les institutions se basent sur les achats supérieurs à 50 000 francs. Les institutions n'ont parfois pas été en mesure d'indiquer les procédures d'acquisition utilisées, notamment pour les années 2019 et 2020.

3 INSTRUMENTS DU DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

Le droit des marchés publics vise principalement à garantir une utilisation économique, efficace et durable des fonds publics et, partant, de promouvoir une concurrence efficace. Les principes à respecter sont l'égalité de traitement et la non-discrimination des soumissionnaires, la transparence et l'équité des procédures d'adjudication ainsi que, dans le contexte international, l'ouverture des marchés et l'octroi de l'accès réciproque aux marchés publics, y compris pour les soumissionnaires ayant leur siège à l'étranger.

À cet égard, les bases légales de référence sont la loi fédérale sur les marchés publics et l'ordonnance sur les marchés publics, également applicables aux institutions du domaine des EPF. Suivant sa valeur et les valeurs seuils, un marché public peut, au choix de l'adjudicateur, être adjudgé selon la procédure ouverte, la procédure sélective, la procédure sur invitation ou la procédure de gré à gré.



*saai: marchés soumis aux accords internationaux

⁵ Évaluation sur la base du nombre d'achats

⁶ EPFL : 28 % ; WSL : 33 % ; PSI : 52 % ; EPFZ : 59 % ; Eawag : 67 % ; Empa : 68 %

Lors d'une procédure d'adjudication ouverte ou sélective portant sur un marché complexe, sur des prestations intellectuelles ou sur des prestations innovantes, l'adjudicateur peut engager un *dialogue* avec les soumissionnaires afin de concrétiser l'objet du marché et de développer et fixer les solutions ou les procédés applicables.

Quel que soit le genre de procédure, l'adjudicateur peut lancer un appel d'offres portant sur des contrats qui seront conclus avec un ou plusieurs soumissionnaires et qui ont pour objet de fixer les conditions auxquelles les prestations requises seront acquises au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne le prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. Pendant la durée d'un tel *contrat-cadre*, l'adjudicateur peut conclure des contrats subséquents fondés sur ce dernier.

L'*appel d'offres fonctionnel* ne constitue pas à proprement parler une procédure d'adjudication. Il s'agit plutôt d'un instrument qui laisse la plus grande marge de manœuvre possible aux soumissionnaires pour élaborer leur solution. L'appel d'offres fonctionnel présente le problème aux soumissionnaires en leur laissant la liberté de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour le résoudre. Seuls les indicateurs de moyens (*input*) et de production (*output*) sont fixés, de même que le cadre général à respecter⁷.

3.1 Utilisation encore faible de la procédure de dialogue et de l'appel d'offres fonctionnel

Jusqu'à présent, la procédure de dialogue et l'appel d'offres fonctionnel n'ont pas été utilisés pour les acquisitions dans le domaine de la recherche, ou seulement dans de rares cas isolés, ces procédures étant peu connues ou impliquant trop de travail (notamment dans le cas de la procédure de dialogue).

Comme indiqué au chapitre 2, les institutions du domaine des EPF ont utilisé une procédure de gré à gré dans plus de 50 % des cas dans les marchés d'un montant supérieur à 230 000 francs (procédure ouverte), en application d'une disposition dérogatoire⁸.

À l'heure actuelle, les services demandeurs clarifient souvent avec les soumissionnaires les spécifications des objets disponibles sur le marché avant la procédure d'adjudication proprement dite, ce qui permet généralement de choisir l'appareil qui convient le mieux du point de vue des services demandeurs. Les spécifications techniques de l'appareil conduisent parfois à justifier une procédure de gré à gré en raison de son caractère unique. Ces spécifications étant intégrées dans les documents d'appel d'offres, elles peuvent, en cas de délimitation trop stricte à un appareil déterminé, entraver l'efficacité du marché sur le plan de l'utilisation économique des ressources disponibles.

Q ÉVALUATION

La forte part de procédures de gré à gré dépassant les seuils déterminants s'accompagne de risques financiers et de risques liés à la conformité.

La pratique actuelle favorise la préimplémentation (art. 14 LMP⁹) ainsi qu'une spécification technique trop spécifique à un appareil particulier (art. 30, al. 3, LMP), ce qui ne correspond pas aux objectifs du droit des marchés publics et peut en outre entraver, voire empêcher, une acquisition économique.

La procédure de dialogue et l'appel d'offres fonctionnel permettraient d'impliquer davantage les acteurs du marché, notamment pour les achats plus complexes, et donc de mieux tenir compte de l'objectif de rentabilité des acquisitions.

⁷ Instructions Appel d'offres fonctionnel du CCMP 2018 (www.perimap.admin.ch/goto_bbl01_file_38080_download.html)

⁸ Dispositions dérogatoires de l'art. 21 LMP

⁹ Loi fédérale sur les marchés publics (RS 172.056.1)

En lieu et place de la pratique actuelle, qui consiste à adjuger les marchés de gré à gré à certains fournisseurs au-delà des valeurs seuils, la procédure de dialogue permettrait, à partir d'un certain volume et dans certains cas, de développer l'objet du marché dans le cadre d'un dialogue engagé avec plusieurs soumissionnaires. Il serait ainsi possible d'élargir le marché, voire de l'intégrer tout court, et d'accroître les chances d'optimisation de la qualité et de la rentabilité des adjudications. Le principe fondamental de la promotion de la concurrence, exigé par le droit des marchés publics, se verrait donc mieux respecté. Étant donné que la procédure de dialogue se déroule en plusieurs étapes, elle engendrerait une charge de travail accrue et nécessiterait davantage de temps. Il conviendrait donc de vérifier que la charge de travail est proportionnée et de planifier le déroulement des étapes en conséquence.

Le recours à des appels d'offres fonctionnels offre les mêmes opportunités en donnant aux soumissionnaires la possibilité de faire valoir leur savoir-faire. Les services acquéreurs reçoivent ainsi plusieurs offres et ont la possibilité d'évaluer différentes variantes qui permettent d'atteindre le but visé.

À l'avenir, il conviendrait d'examiner la possibilité d'un recours accru aux instruments que sont la procédure de dialogue et l'appel d'offres fonctionnel et de les utiliser lorsque cela s'avère judicieux. La recommandation est exposée au chapitre 4.6.

3.2 Absence partielle de gestion des contrats et conclusion rare de contrats-cadres

À l'exception du PSI, de l'unité ECO de l'EPFL et des services informatiques de l'EPFZ, les services audités ne disposent à ce jour d'aucun système de gestion des contrats. Des efforts en ce sens ont été faits par les écoles polytechniques ; ils n'en sont toutefois encore qu'à leurs débuts.

Les différentes institutions du domaine des EPF et KoBe ETH+ ne concluent que peu de contrats-cadres. Elles mènent par contre des négociations avec différents fournisseurs auprès desquels elles réalisent régulièrement d'importants volumes d'achat (principaux fournisseurs) et elles concluent des accords-cadres pluriannuels prévoyant des remises de prix. Souvent signés au nom de KoBe ETH+ et dans l'intérêt de toutes les institutions, ces accords-cadres ne contiennent la plupart du temps aucune indication sur les quantités et ne sont pas traités dans le cadre d'une procédure formelle.

Les volumes d'achat prévus pour la période convenue ne sont pas connus, mais sont extrapolés à partir des chiffres d'affaires des années précédentes.

Contrairement aux contrats-cadres, les accords-cadres ne sont pas conclus selon les prescriptions du droit des marchés publics. Les négociations se déroulent souvent dans le cadre de discussions directes avec les soumissionnaires.

Il est difficile de chiffrer les charges engagées par KoBe ETH+ pour obtenir les rabais grâce aux accords-cadres. De 2010 à 2022, KoBe ETH+ a fait appel à un soutien externe pour négocier avec les fournisseurs et conclure des accords-cadres, ce qui a coûté entre 30 000 et 50 000 francs par an. La conclusion d'accords-cadres n'entraîne toutefois aucune obligation d'achat pour les institutions, puisque les personnes qui passent commande restent libres de choisir leur fournisseur. Par ailleurs, la plupart des institutions n'obtiennent les rabais négociés que si elles effectuent leurs achats par le biais d'un canal déterminé (catalogues). Les achats effectués n'étant pas attribués aux différents accords-cadres, il n'est pas possible d'évaluer le niveau d'utilisation de chacun de ces accords. L'application concrète des réductions négociées par KoBe ETH+ n'est pas vérifiée, car les conditions ne sont pas enregistrées dans la base de données du système ERP des institutions et ne sont donc pas toujours connues des services financiers qui contrôlent les justificatifs.

ÉVALUATION

Sans gestion des contrats, il manque aussi une vue d'ensemble facilement accessible, qui est essentielle à la surveillance et à la gestion de toute organisation comptable. L'absence de cette vue d'ensemble engendre un risque de mauvaise planification, de malentendus et de délais manqués.

L'efficacité des accords-cadres ne peut être démontrée que si leur mise en œuvre est contrôlée et que les achats concernés sont enregistrés. À cette condition seulement, il sera possible de justifier les dépenses liées aux négociations des rabais.

Le CDF perçoit le potentiel que présente la conclusion de contrats-cadres par le domaine des EPF. Les analyses existantes relatives aux biens achetés et aux fournisseurs générant les plus gros chiffres d'affaires permettraient d'identifier le potentiel des contrats-cadres et de l'exploiter. Par ailleurs, les institutions devraient imposer l'utilisation des contrats-cadres existants pour tous les achats et contrôler que cette règle soit bien appliquée.

La conclusion de contrats-cadres, en particulier portant sur des quantités précises, nécessiterait une planification pluriannuelle des besoins nettement plus concrète et modifierait considérablement la situation pour les soumissionnaires. En effet, la définition claire de l'objet et de l'étendue du marché permettrait d'obtenir des conditions plus avantageuses et donc de réaliser des économies. Les institutions disposeraient ainsi de la base nécessaire à une gestion active des contrats.



RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au Conseil des EPF de planifier à moyen terme, en collaboration avec les institutions du domaine des EPF, l'introduction d'un système de gestion des contrats dans toutes les institutions qui n'en disposent pas. L'objectif est de disposer en tout temps de l'ensemble des données pertinentes afin d'assurer une surveillance et une gestion continues de tous les contrats. Il convient de viser une compatibilité globale au sein du domaine des EPF.



PRISE DE POSITION DU CONSEIL DES EPF

La recommandation est acceptée.

Chaque institution est habilitée à passer des contrats en son nom. Pour le Conseil des EPF, il est judicieux et nécessaire de disposer d'un système de gestion des contrats adapté à la taille, à l'organisation ainsi qu'au volume de contrats de l'institution. Ce système de gestion doit être adéquat et approprié, en particulier lorsque le nombre de contrats est peu élevé, ce qui est le cas dans les institutions de plus petite taille. Instaurer un système de gestion des contrats uniforme et entièrement automatisé à l'échelle du Domaine des EPF ne serait toutefois pas pertinent à l'heure actuelle compte tenu du rapport coûts-bénéfices de tels systèmes. Le Conseil des EPF accepte les recommandations sur la base des explications données ci-dessus et discutera de leur mise en œuvre concrète avec les institutions lors d'une prochaine séance de Domaine. Le Conseil des EPF apportera son soutien aux institutions et leur demandera plus souvent, lorsque cela s'avère judicieux, de se concerter pour choisir un système de gestion des contrats. Ce point coïncide avec les efforts déployés par le Conseil des EPF dans le cadre de son projet «*FIT for the Future: Développement organisationnel du Domaine des EPF*».



RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au Conseil des EPF d'analyser, de mettre en évidence et, le cas échéant, de mettre en œuvre, en collaboration avec les institutions du domaine des EPF, le potentiel résultant de la conclusion de contrats-cadres. L'objectif est de réaliser des économies en abandonnant les accords-cadres au profit de contrats-cadres.

PRISE DE POSITION DU CONSEIL DES EPF

La recommandation est acceptée.

Ici également, le Conseil des EPF partage l'avis du CDF selon lequel cette recommandation ne peut être mise en œuvre qu'en collaboration et en concertation avec les institutions du Domaine des EPF et qu'il est judicieux d'examiner la possibilité de passer des contrats-cadres, ce qui permettrait éventuellement de réaliser des économies. Le Conseil des EPF accepte les recommandations et discutera de leur mise en œuvre concrète avec les institutions lors d'une prochaine séance de Domaine.

4 RENTABILITÉ ET CONFORMITÉ EN MATIÈRE D'ACHATS

4.1 Respect partiel du droit des marchés publics

L'audit des cas sélectionnés a révélé le non-respect de certaines prescriptions légales ou du principe de l'utilisation économique des fonds publics.

- Les procédures sur invitation et les procédures de gré à gré dont le montant dépasse la valeur seuil (voir illustration 4) ne contiennent pas de cahier des charges (spécifications techniques, critères d'aptitude et d'adjudication ainsi que leur pondération ou délais de soumission) et les objets des marchés ne sont parfois définis qu'oralement. Par conséquent, il n'est pas toujours possible de comprendre l'évaluation des offres et la décision d'adjudication. Dans le cadre des procédures sur invitation, les adjudications ne sont en outre pas ouvertes à tous les soumissionnaires, de sorte que l'accès aux voies de droit n'est pas entièrement garanti.
- La sollicitation de plusieurs offres est souvent interprétée comme impliquant un passage à la procédure sur invitation. Il en ressort toutefois souvent que seule la procédure est désignée comme telle, les différentes étapes (voir points ci-dessus), pourtant obligatoires, n'étant pas exécutées.
- La demande d'offres à des fins de comparaison dans le cadre des procédures de gré à gré varie fortement d'une institution à l'autre, tout comme les directives internes correspondantes. La fourchette s'étend entre 10 000 francs (EPFL) et aucune prescription spécifique, c'est-à-dire à partir de 150 000 francs (Empa). De manière générale, les prescriptions sont toutefois peu contraignantes et il est rare qu'une amélioration soit exigée en cas de non-respect.

Les services d'achat ont une connaissance relativement limitée des règles de procédure, en particulier celles qui ne sont pas soumises aux accords internationaux (en l'occurrence < 230 000 francs), et les services demandeurs les ignorent largement. Les services audités n'ont pas tous mis en place de formations, de séances d'information régulières ou d'autres activités similaires visant à rafraîchir ou maintenir à jour le savoir-faire en matière d'achats.

ÉVALUATION

Les écarts présentés ci-dessus montrent que le droit des marchés publics n'est parfois pas respecté. Il est donc possible que les institutions n'achètent pas toujours les offres les plus avantageuses, ce qui augmente la probabilité de réclamations et donc le risque d'atteinte à la réputation.

Afin de favoriser un emploi rentable des fonds, il conviendrait d'utiliser, à partir d'un certain montant, la possibilité de demander des offres à des fins de comparaison et de procéder à des négociations conformément à l'art. 21, al. 1, LMP.

Il faudrait toutefois veiller à ce que ces procédures ne soient pas automatiquement traitées comme des procédures sur invitation, mais soient exécutées sous la forme de procédures de gré à gré, complétées le cas échéant par la mention « avec offres concurrentes ». Pour que de telles mesures soient efficaces, il est toutefois nécessaire de les rendre contraignantes et de surveiller leur respect au moyen de contrôles appropriés.



RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au Conseil des EPF d'assurer, en collaboration avec les institutions du domaine des EPF, le respect des prescriptions légales lors des procédures d'appel d'offres (en particulier lors d'une procédure sur invitation) en mettant en place des mesures appropriées (formation, contrôles, etc.).



PRISE DE POSITION DU CONSEIL DES EPF

La recommandation est acceptée.

Ici également, le Conseil des EPF partage l'avis du CDF selon lequel cette recommandation ne peut être mise en œuvre qu'en collaboration et en concertation avec les institutions du Domaine des EPF. Il est important de sensibiliser et de former régulièrement les personnes qui s'occupent des marchés publics ainsi que celles demandeuses de prestations à la nécessité de respecter les dispositions de la législation sur les marchés publics. Le Conseil des EPF accepte la recommandation et discutera de sa mise en œuvre concrète avec les institutions lors d'une prochaine séance de Domaine.

4.2 Pertinence du contrôle de la preuve du besoin par des organes spécialisés

Les besoins dans les domaines de la recherche portant souvent sur des appareils techniques et des accessoires d'une grande complexité, il est généralement très difficile, voire impossible, pour le service d'achat de les évaluer. Ce dernier vérifie principalement la plausibilité des justifications et évalue si les services demandeurs ont procédé à des clarifications suffisantes.

L'EPFZ, l'EPFL et l'Eawag disposent d'organes spécialisés¹⁰ qui procèdent à une évaluation technique complémentaire ou générale des besoins annoncés en dehors des différents domaines de recherche. L'évaluation de ces organes spécialisés est remise aux organes chargés des décisions financières et leur sert de base supplémentaire pour la décision d'approbation.



ÉVALUATION

Le CDF salue le choix de l'EPFZ, de l'EPFL et de l'Eawag de confier cette évaluation supplémentaire des besoins en appareils de recherche à un organe spécialisé supérieur. En effet, les services d'achat ne sont pas en mesure de réaliser eux-mêmes une évaluation technique des besoins dans des domaines hautement spécialisés. Une évaluation technique neutre, idéalement dans une perspective globale, contribue à ce que les appareils et les accessoires ne soient effectivement acquis que dans la qualité et la quantité absolument nécessaires (examen portant sur des appareils déjà disponibles au sein de l'institution voire au sein du domaine des EPF).

¹⁰ EPFZ : Equipment Commission / EPFL : comité stratégique (depuis 2024) / Eawag : Commission analytique (Anakom)

Les organes d'approbation peuvent ainsi prendre leurs décisions sur une base plus neutre, encourageant ce faisant l'emploi économe et rentable des fonds publics.

Le CDF propose donc que le PSI, l'Empa et le WSL examinent la possibilité de mettre en place un organe spécialisé similaire au sein de leur organisation ou qu'ils adhèrent à un organe existant du domaine des EPF.

4.3 Manque de transparence des études de marché

Dans le domaine de la recherche, et en particulier pour les appareils spéciaux très complexes, le marché est relativement restreint et tant les chercheurs (services demandeurs) que les fournisseurs développent constamment les appareils. Les parties échangent intensément dans le cadre de publications (revues spécialisées ou autres) et de salons professionnels. Il en résulte une grande proximité entre les services demandeurs et les fournisseurs, d'où un risque élevé de conflits d'intérêts.

Cette situation a souvent pour conséquence que les spécifications techniques d'un marché concret sont clarifiées dans le cadre d'entretiens individuels directs avec les soumissionnaires (cf. chap. 3.1). Il n'existe généralement aucun document décrivant la procédure prévue (par ex. échange d'expériences avec d'autres autorités ou utilisation de banques de données publiques) et les résultats des clarifications effectuées.

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l'un des services d'achat centraux de la Confédération, dispose d'une notice consacrée à l'analyse de marché qui décrit les objectifs, les défis et les procédures envisageables. Cette notice mentionne notamment la possibilité d'adresser des demandes d'informations aux potentiels soumissionnaires (*request for information*) en procédant à une publication sur la plateforme électronique conjointe de la Confédération, des cantons et des communes dans le domaine des marchés publics (simap).

Q ÉVALUATION

L'implication intensive des soumissionnaires au début de la procédure d'acquisition leur permet d'influencer fortement la spécification des besoins, ce qui peut avoir pour conséquence qu'il ne reste qu'un seul soumissionnaire potentiel, lequel obtient l'adjudication de gré à gré sans offre concurrente.

Les entretiens individuels avec les fournisseurs peuvent en outre enfreindre les principes du droit des marchés publics, tels que l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires (préimplication excessive) ou la transparence. Les institutions du domaine des EPF peuvent limiter ces risques en procédant à une étude de marché effectuée en toute transparence et documentée de manière compréhensible. À cet égard, il convient de relever qu'en cas de recours le fardeau de la preuve incombe au service d'achat. Celui-ci a donc tout intérêt à pouvoir justifier son appréciation du marché et donc son choix quant à la procédure d'adjudication. Les personnes compétentes doivent être sensibilisées à ces risques et il leur est recommandé de consulter les documents mis à leur disposition par l'OFCL. Il va de soi que la charge de travail liée à l'étude de marché et l'étendue de celle-ci doivent toujours rester proportionnelles à l'objet ou au volume du marché : l'exercice ne doit pas devenir purement formel et contre-productif.

La recommandation est exposée au chapitre 4.6.

4.4 Application non systématique des conditions générales et des modèles de contrats de la Confédération

Dans la grande majorité des cas, les marchés sont attribués au moyen de formulaires de commande provenant des systèmes ERP. Ces formulaires ne contiennent que peu de dispositions contractuelles, qui se limitent la plupart du temps au montant de la commande, au renvoi à l'offre de l'adjudicataire et aux conditions générales (CG) de la Confédération.

Souvent, les éléments constitutifs du contrat sont énumérés sans ordre de priorité et les CG du fournisseur sont mentionnées en plus ou font partie intégrante de l'offre. Les CG des fournisseurs contiennent parfois des clauses qui prennent le pas sur les CG du service demandeur ou des dispositions (par ex. concernant les paiements anticipés non garantis) qui sont favorables au fournisseur.

Selon les témoignages recueillis lors d'entretiens, la problématique posée par les CG tient, d'une part, au refus de certains fournisseurs de reconnaître les CG de la Confédération et, d'autre part, au fait que les services demandeurs omettent, lors de la demande d'offres, de communiquer les CG de la Confédération aux soumissionnaires et de leur rappeler qu'elles doivent être reconnues comme faisant partie intégrante du contrat. Conformément à l'art. 11 OMP, l'adjudicateur doit conclure un contrat écrit et appliquer ses CG, pour autant que la nature de la prestation ne requière pas des conditions contractuelles particulières. Les fournisseurs n'exigent pas toujours de confirmation de commande.

🔍 ÉVALUATION

En l'absence d'une détermination claire de l'ordre de priorité des différents éléments constitutifs du contrat, le service demandeur risque d'être désavantagé en cas de litige lorsque les contenus se contredisent. Par exemple, si l'offre comporte une mention précisant qu'elle est de rang « prioritaire », les CG qui y sont associées pourraient faire partie intégrante du contrat sans que le service demandeur n'en connaisse le contenu exact, ce qui l'exposerait à des engagements non souhaités.

À partir d'un certain montant ou d'un certain degré de complexité de l'objet du marché, il semble indiqué d'utiliser un contrat type, par exemple le modèle « Contrat d'achat de biens » du Centre de compétence des marchés publics de la Confédération. Le modèle de contrat utilisé devrait au moins contenir, outre les signatures valables des deux parties, des informations sur les éléments constitutifs du contrat, y compris leur ordre de priorité, sur l'objet de l'achat et la livraison, ainsi que sur la facturation et les conditions de paiement. Cela permettrait de renforcer la sécurité juridique et de clarifier, dans une large mesure, d'éventuelles contradictions.

Afin d'éviter tout malentendu entre les parties, il paraît judicieux d'exiger explicitement une confirmation de commande, au moins pour les commandes dont le prix ou le contenu diffère de l'offre initiale. Globalement, il convient de prendre des mesures appropriées pour garantir une sécurité juridique suffisante.

La recommandation est exposée au chapitre 4.6.

4.5 Autres possibilités d'économies grâce à l'achat centralisé et au regroupement

Dans les écoles polytechniques, les achats ne sont pas organisés de manière centralisée pour l'ensemble de l'institution, mais uniquement pour des secteurs partiels. Les services d'achat dépendent de différents départements, ce qui complique la mise en œuvre de certaines demandes.

Les prescriptions relatives aux valeurs seuils à partir desquelles les achats doivent être saisis dans le système de commande n'étant pas harmonisées, les possibilités d'évaluation des institutions (à l'exception de PSI) sont limitées, ce qui empêche de présenter une vision globale du comportement en matière d'achat. Les organisations ne savent donc pas toujours ce qui est acheté, ni par qui. À l'heure actuelle, seules quelques consignes relatives à la réglementation ou à la restriction du choix des fournisseurs et du système sont mises en œuvre et la plupart d'entre elles constituent des recommandations et n'ont pas force obligatoire. Ainsi, un nombre indéterminé de collaborateurs peut choisir librement les fournisseurs qu'il souhaite prendre en compte. Les potentiels effets négatifs de cette situation, c'est-à-dire des achats autonomes de matériel ou de prestations par les départements sans implication du service d'achat (dits « achats Maverick »), ne se heurtent qu'à de rares mesures visant à les contrer.

Dans le domaine des EPF, les besoins en appareils de recherche, tels que les spectromètres de masse, les pompes à vide ou les microscopes, et en consommables similaires sont multiples.

L'exploitation des économies d'échelle recèle donc un important potentiel d'économies lors de l'acquisition de ces appareils et de ce type de matériel. La coordination des achats d'appareils de même nature pour tous les départements, voire pour toutes les institutions du domaine des EPF, nécessite toutefois beaucoup de temps, ce dont ne disposent actuellement pas les services d'achat au moment où ils sont impliqués dans le processus (cf. chap. 4.6).

Q ÉVALUATION

Les interfaces et les différentes compétences qui résultent d'une organisation d'achat décentralisée entraînent un risque de redondances et une application insuffisante de processus standardisés. Une centralisation des achats permettrait d'optimiser davantage les processus d'achat dans les écoles polytechniques et de réaliser des économies. Pour que cette mesure ait l'effet escompté, il est toutefois nécessaire de définir en interne des directives contraignantes indiquant qui peut ou doit acheter quels produits auprès de quel fournisseur.

La coordination des achats de biens similaires permettrait de mieux exploiter le potentiel de regroupement et d'obtenir ainsi de meilleures conditions grâce aux économies d'échelle.

La recommandation est exposée au chapitre 4.6.

4.6 Implication tardive des services d'achat et faible influence de ces derniers au sein des organisations

Les institutions sont orientées sur l'accomplissement de leurs tâches principales que sont l'enseignement et la recherche. De ce fait, les services d'achat n'ont souvent que peu d'influence sur les acquisitions. L'audit effectué montre que les procédures d'adjudication sont souvent principalement menées par les services demandeurs, qui estiment que le service d'achat est impliqué à temps et dans une mesure suffisante.

L'examen de cas spécifiques indique toutefois que le service d'achat n'est souvent informé des achats prévus qu'après l'approbation définitive du financement d'un projet de recherche, voire plus tard, à la suite de la remise d'une demande de commande. Du point de vue des chercheurs, les appareils et le matériel requis devraient déjà être livrés à ce moment-là et les procédures d'acquisition bouclées le plus rapidement possible. Généralement, les services demandeurs ont alors déjà procédé aux clarifications, et les offres de différents fournisseurs sont déjà disponibles. Faute de disposer de la compétence de donner des instructions, les services d'achat ne sont souvent pas en mesure de faire corriger ou de rejeter des étapes de la procédure qui auraient été incorrectement traitées par les services demandeurs des domaines de recherche.

Q ÉVALUATION

Au sein des organisations, il manque aux services d'achat le poids et les compétences nécessaires pour procéder à des achats plus économiques. Ils sont impliqués trop tardivement et leurs compétences en matière de gestion sont trop limitées.

Une utilisation efficace des instruments d'acquisition nécessite l'implication plus rapide des services d'achats dans le processus. Ces derniers devraient en outre être informés des achats prévus dès la planification des besoins, mais au plus tard dans la phase budgétaire.

Le CDF est conscient que la planification pluriannuelle des besoins dans le domaine de la recherche représente un défi, tant au niveau du contenu que du calendrier, en raison de la diversité des projets, des sources de financement et des processus décisionnels applicables.

L'implication plus rapide des services d'achat et le fait de leur octroyer la compétence de donner des instructions pour des demandes relevant du droit des marchés publics permettraient de réduire de manière significative les déficits relevés au chapitre 3.1 et aux chapitres 4.3 à 4.5.

- À l'avenir, les services d'achat devraient évaluer la possibilité d'un recours accru aux instruments que sont la procédure de dialogue et l'appel d'offres fonctionnel lors de la planification des acquisitions, et les utiliser lorsque cela s'avère judicieux. Le but est de promouvoir des solutions innovantes, de renforcer la concurrence et de réaliser ainsi des économies (cf. chap. 3.1).
- L'accompagnement par les services d'achat devrait assurer le respect des prescriptions du droit des marchés publics relatives à la réalisation d'études de marché transparentes (cf. chap. 4.3).
- L'implication de ces services devrait davantage conduire à une application juridiquement contraignante des CG de la Confédération et à l'utilisation de modèles de contrats pour les contrats supérieurs à un certain montant, et ce, avant la soumission de l'offre par les fournisseurs (cf. chap. 4.4).
- Enfin, les services d'achat ne peuvent jouer un rôle prépondérant dans le regroupement d'achats d'appareils similaires que si tous les achats leur sont connus suffisamment à l'avance (clarifications au sein de l'organisation ou du domaine des EPF) (cf. chap. 0).

Dans l'ensemble, le renforcement des services d'achat permettrait d'accroître la rentabilité des achats tout en réduisant les risques liés au non-respect des principes du droit des marchés publics (conformité) tels que l'égalité de traitement, la transparence et la prévention des conflits d'intérêts.



RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au Conseil des EPF de renforcer, en collaboration avec les institutions du domaine des EPF, la position des services d'achat au sein des organisations et de veiller à ce qu'ils soient impérativement impliqués, et suffisamment tôt, dans le processus d'achat. Il s'agit ainsi de réduire les risques liés à la conformité, d'accroître la rentabilité et d'exploiter les potentiels d'économies.



PRISE DE POSITION DU CONSEIL DES EPF

La recommandation est acceptée.

La définition de l'organisation est du ressort des institutions, raison pour laquelle la recommandation ne peut être mise en œuvre qu'avec leur concours. Le Conseil des EPF est d'avis qu'il faut veiller à faire appel à l'organisation des achats et à son expertise de manière appropriée, pour autant que ce ne soit pas déjà le cas aujourd'hui, et aussi qu'il convient d'examiner dans quelle mesure son rôle devrait être renforcé. De plus, en amont de toute adjudication d'un marché public et si cela n'a pas encore été fait, il est pertinent de vérifier de manière systématique, p. ex. à l'aide d'une checklist, si un dialogue ou un appel d'offres fonctionnel entre en ligne de compte. Le Conseil des EPF accepte la recommandation. Les CG uniformes de la Confédération, y compris des organisations proches de la Confédération, sont d'une utilité incontestable. En tant qu'observateur à la Conférence des achats de la Confédération, le Domaine des EPF contribue sur une base régulière aux travaux d'actualisation des CG et utilise toujours leur version la plus récente. Les institutions en sont, elles aussi, informées dans les meilleurs délais et reçoivent les CG à utiliser. Le Conseil des EPF discutera de sa mise en œuvre concrète avec les institutions lors d'une prochaine séance de Domaine.

5 COORDINATION ENTRE LES INSTITUTIONS

5.1 Peu de changements perceptibles depuis 2017 au sein de KoBe ETH+

Un audit du CDF réalisé en 2017¹¹ a débouché sur des recommandations visant une collaboration plus contraignante du domaine des EPF en matière d'achats, la mise en place d'une gestion stratégique des fournisseurs, la transformation des accords-cadres conclus avec les fournisseurs en contrats-cadres contraignants, la collecte d'indicateurs clés communs pour la gestion des achats et la promotion de systèmes informatiques homogènes comme base pour un achat transparent et efficient.

Le présent audit de l'organisation et du champ d'action de KoBe ETH+ n'a révélé que peu de changements par rapport à la situation constatée à la suite de l'audit du CDF de 2017. KoBe ETH+ continue de négocier en premier lieu des conditions avec les principaux fournisseurs (env. 13 négociations par an et 4 entretiens annuels), lesquelles sont à la disposition de toutes les institutions de KoBe ETH+ sous forme d'accords-cadres. Les négociations menées par KoBe ETH+ et la conclusion subséquente d'accords-cadres ont déjà permis de réaliser des économies, qui ne sont toutefois pas quantifiables. Toutes les institutions bénéficient des conditions convenues et des échanges techniques entre les services d'achat.

L'organisation et les objectifs de KoBe ETH+ ont été décrits pour la première fois en 2019 dans les lignes directrices et dans le « Règlement du comité de pilotage de KoBe ETH+ ». KoBe ETH+ se compose d'un comité de pilotage (pilotage opérationnel et stratégique), d'une équipe centrale (mise en œuvre) et de différents groupes d'échange d'expériences. Les mesures énumérées, telles que la définition d'une stratégie d'acquisition et de négociation, n'ont toutefois pas encore été mises en œuvre.

Des idées et des stratégies, en particulier élaborées par l'équipe centrale, ont été présentées au comité de pilotage. Ces propositions n'ont toutefois pas été approuvées à ce jour. Au niveau de la direction, il est d'abord prévu d'entamer des discussions pour harmoniser les stratégies et objectifs communs entre les institutions.

5.2 Manque d'attention de la direction quant à l'identification et à l'exploitation du potentiel

Les collaborateurs des services d'achat reconnaissent l'importance de leur service au sein d'une grande organisation ainsi que le potentiel, jugé élevé, qui peut résulter d'une coopération coordonnée élargie. Il n'a pas encore été possible de déterminer le potentiel effectif de regroupement, qui n'a pas non plus pu être évalué dans le cadre de l'audit.

Les tentatives effectuées pour développer KoBe ETH+ dans le cadre de concepts n'ont pas abouti jusqu'à présent. Si les discussions menées ont permis de déboucher sur un rapprochement entre les institutions, notamment entre les responsables des services d'achat de l'EPFZ et de l'EPFL, aucun consensus général ne semble encore exister au niveau de la direction quant à l'orientation et au développement de KoBe ETH+.

Pour l'heure, il n'existe pas de structure organisationnelle claire. À titre d'exemple, c'est encore le prédécesseur du responsable du service d'achat de l'EPFZ qui figure sur la page d'accueil de KoBe ETH+ en qualité de codirecteur de l'équipe centrale, alors que, selon les entretiens menés, la codirection est désormais assurée par les deux responsables des services d'achat des écoles polytechniques. Par ailleurs, la répartition des tâches entre les deux coresponsables n'est pas encore clairement définie, par exemple en ce qui concerne la gestion opérationnelle et stratégique.

¹¹ Le rapport d'audit PA-17444 est disponible sur le site Internet du CDF (www.efk.admin.ch).

🔍 ÉVALUATION

Au niveau de la direction des institutions, il manque un soutien clair et un consensus quant à la poursuite du développement de KoBe ETH+. Une future présence commune sur le marché sous la désignation KoBe ETH+ requiert toutefois un engagement clair de la direction de chaque institution.

Le CDF estime qu'une présence uniforme des institutions regroupées sur le marché en tant que KoBe ETH+ présente un potentiel élevé.

Même si les écoles polytechniques et l'université sont déjà susceptibles, à elles seules, d'influencer considérablement le marché grâce à leurs volumes d'acquisition, le fait d'intégrer les autres institutions de KoBe ETH+ pourrait permettre, par exemple, de presque doubler le volume pour l'EPFZ (cf. illustration 3) et de renforcer ainsi son influence sur le marché.

Le développement d'une stratégie judicieuse pour KoBe ETH+ implique de connaître le potentiel, théorique et réalisable, résultant d'une collaboration plus étroite entre les institutions réunies sous la désignation KoBe ETH+. Les institutions devraient investir dans cette étude afin de pouvoir planifier et mettre en œuvre les mesures permettant de réaliser ce potentiel d'économies.

KoBe ETH+ manque d'une structure organisationnelle et d'une orientation claires, qui sont indispensables pour qu'elle soit perçue à l'externe comme représentante des institutions affiliées.

Compte tenu de la situation financière actuelle, il convient d'exploiter l'intégralité du potentiel d'économies existant afin que les fonds disponibles puissent être employés le plus efficacement possible dans le mandat de recherche proprement dit. Cela nécessiterait tout au plus un changement de culture dans la collaboration entre la recherche et le service d'achat (cf. chap. 4.6).

En tant qu'organe stratégique de direction et de surveillance du domaine des EPF élu par le Conseil fédéral, le Conseil des EPF pourrait jouer un rôle important dans la promotion et la mise en œuvre des intérêts et objectifs communs, qui doivent également être défendus par la direction de toutes les institutions.

📌 RECOMMANDATION 5

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au Conseil des EPF de définir et de mettre en œuvre, en collaboration avec les institutions du domaine des EPF au niveau de la direction, une stratégie contraignante de coopération en matière d'achats, assortie d'un engagement clair à l'égard de l'organisation KoBe ETH+. Il recommande également de créer en parallèle une structure organisationnelle afin que KoBe ETH+ puisse avoir un réel impact.

📍 PRISE DE POSITION DU CONSEIL DES EPF

La recommandation est acceptée.

Ici également, le Conseil des EPF partage l'avis du CDF selon lequel cette recommandation ne peut être mise en œuvre qu'en collaboration et en concertation avec les institutions du Domaine des EPF. Disposer d'une stratégie contraignante qui prône un engagement clair en faveur de la KoBeETH+ fait sens. A ce sujet, il convient de signaler que des économies potentielles pourront être réalisées grâce à une intensification de la coordination dans l'achat de prestations et de biens standard (matériel de consommation dans le secteur scientifique, p. ex.) plutôt que dans celui de prestations ou de biens scientifiques spécifiques. Selon l'objet de l'appel d'offres considéré, il se peut également que certaines difficultés (autre langue, autre région) viennent contrebalancer les avantages que pourrait apporter une telle coordination. Un renforcement de la collaboration au sein de la KoBeETH+ sera à l'ordre du jour d'une prochaine séance de Domaine afin d'en discuter avec les présidents des EPF, ainsi qu'avec la directrice et les directeurs des établissements de recherche.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES JURIDIQUES

Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1)

Ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics (OMP ; RS 172.056.11)

Loi du 4 octobre 1991 sur les EPF (RS 414.110)

Ordonnance du 19 novembre 2003 sur le domaine des EPF (RS 414.110.3)

ANNEXE 2 – SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CG	Conditions générales
Eawag	Institut fédéral suisse des sciences et technologies de l'eau
CDF	Contrôle fédéral des finances
Empa	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
Conseil des EPF	Conseil des écoles polytechniques fédérales
KoBe ETH+	Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues
PSI	Institut Paul Scherrer
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage