



Berne, le 1^{er} mai 2019

Pour des services d'achat centraux efficaces

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 16.4074 Golay
du 15 décembre 2016

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Contexte	4
2.1	Le postulat.....	4
2.2	Les marchés publics de l'administration fédérale	4
3	Mesures visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité des projets d'acquisition de la Confédération	5
4	Mesures visant à améliorer l'action des services d'achat centraux.....	6
4.1	DDPS / armasuisse	7
4.2	DFF / Office fédéral des constructions et de la logistique	8
4.3	DETEC / Office fédéral des routes	8
4.4	Autres mesures	8
5	Conclusion	8

1 Résumé

Le 17 mars 2017, le Conseil national a adopté le postulat 16.4074 *Pour des services d'achat centraux efficaces*, déposé le 15 décembre 2016 par le conseiller national Roger Golay.

Afin de pouvoir procéder à une évaluation complète de la situation, la Conférence des achats de la Confédération (CA) a décidé de prendre en main ce dossier et, pour l'assister, a fait appel à un expert externe.

Les travaux et les réflexions ont été guidés par les principes suivants:

1. Les achats de l'administration fédérale doivent être économiquement efficaces, légaux et durables, conformément à l'ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale¹;
2. Il faut rechercher et exploiter les moyens qui permettent de garantir l'efficacité et l'efficience des achats sans recourir à du personnel supplémentaire;
3. Seules les mesures qui peuvent effectivement être mises en œuvre doivent être retenues.

Une première analyse des services d'achat centraux de la Confédération réalisée par l'expert externe n'a pas permis de vérifier et, donc, de confirmer la plausibilité des estimations approximatives concernant d'éventuels besoins en personnel supplémentaire.

Grâce aux mesures prises ou prévues depuis l'analyse, il est possible d'améliorer davantage l'efficacité des services d'achat de la Confédération dans le sens voulu par l'auteur du postulat. Fort de ce constat, le Conseil fédéral souhaite continuer sur la voie qu'il a choisie et exploiter toutes les possibilités à disposition sans devoir à recourir à du personnel supplémentaire.

Le Conseil fédéral a chargé la CA et les services d'achat centraux² de mettre à profit les possibilités d'améliorer davantage les acquisitions et d'évaluer l'efficacité des mesures prises. Les services concernés en informeront le Conseil fédéral à la fin de l'année 2020. Si une augmentation des effectifs était néanmoins inévitable, les départements concernés devraient lui en faire la demande justifiée.

Le présent rapport récapitule le contexte (chap. 2) et indique les mesures (chap. 3 et 4) qui permettront d'améliorer davantage les achats de l'administration fédérale dans le sens voulu par l'auteur du postulat.

¹ Art. 2 de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP; RS 172.056.15)

² ACF du 1^{er} mai 2019

2 Contexte

2.1 Le postulat

Le 17 mars 2017, le Conseil national a adopté le postulat 16.4074 *Pour des services d'achat centraux efficaces*, déposé le 15 décembre 2016 par le conseiller national Roger Golay.

Le postulat charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement, dans un rapport ne dépassant pas 20 pages, «les moyens qu'il compte mettre à disposition d'armasuisse notamment, mais aussi des autres "services d'achat centraux" (art. 9 Org-OMP), afin que les acquisitions de la Confédération puissent être effectuées avec la rigueur, la rapidité et l'efficacité voulues et qui ont justifié la centralisation. Le rapport tiendra compte des besoins spécifiques d'armasuisse ainsi que des possibilités de réaffectation de ressources jusqu'alors existantes dans plusieurs départements et devenues disponibles à la faveur de la réduction des services d'achat».

Le conseiller national justifie ce qui a motivé le dépôt de son postulat par les explications suivantes: «Dans sa réponse à la question Golay 16.5397, le Conseil fédéral annonce que "Suite à la révision de l'ordonnance le volume de mandats confiés à armasuisse provenant de services externes au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) s'est quant à lui accru. Ce transfert de charges n'a pas encore été compensé par un transfert de postes, occasionnant des encombrements. Sans cet équilibrage, il ne sera pas possible de faire face à tous les mandats d'acquisition dans les délais et le respect de la qualité. Pour mémoire, les effectifs d'armasuisse ont diminué d'environ 15 pour cent ces dix dernières années. Il n'est pas envisageable que les achats de la Confédération, qui prètent parfois à controverse et qui n'ont pas toujours été exempts de problèmes, ne puissent être effectués de manière exemplaire.»

Afin de pouvoir procéder à une évaluation complète, le comité directeur de la CA a, le 21 mars 2017, décidé de prendre en main ce dossier. À la fin de septembre 2017, il a mandaté un expert externe, choisi dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner, pour réaliser une analyse de la situation et proposer des solutions.

2.2 Les marchés publics de l'administration fédérale

Les tâches et les compétences relatives aux marchés publics de l'administration fédérale sont définies dans l'ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP)³; celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, en lieu et place de l'ordonnance du même nom du 22 novembre 2006⁴, qui avait elle-même remplacé l'ordonnance du Département fédéral des finances du 1^{er} octobre 1999 sur la coordination des marchés de services à l'aide d'échelles de tarifs⁵.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2006 avait marqué la fin du projet transversal 5 «Simplification de l'organisation des achats» de la réforme administrative fédérale 2005/2007, les objectifs ayant été atteints. L'un des changements majeurs de ce projet avait été la centralisation des 42 services d'achat existant à l'époque en deux services centraux, à savoir l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et l'Office fédéral de l'armement (armasuisse). Par «service d'achat central»⁶, on entend

³ RO 2012 5935; RS 172.056.15

⁴ RO 2006 5613, 2009 6149, 2010 3175, 2011 6093

⁵ Non publiée au RO

⁶ Art. 3, let. a, Org-OMP

Pour des services d'achat centraux efficaces

une unité qui centralise l'achat des biens et des services dont l'administration fédérale a besoin pour accomplir ses tâches.

Le communiqué de presse paru le 22 novembre 2006 décrit comme suit les avantages apportés par cette centralisation: «La centralisation systématique des achats se traduira par la mise en place d'une stratégie d'acquisition et favorisera le groupement des commandes. La nouvelle ordonnance, assortie de mesures d'optimisation, conduira à des économies estimées à plus de 20 millions de francs par année»⁷.

Actuellement, l'administration fédérale compte quatre services d'achat centraux⁸, à savoir armasuisse, l'Office fédéral des routes (OFROU), l'OFCL et la Centrale des voyages de la Confédération (CVC). L'annexe 1 de l'Org-OMP énumère les biens et les services pour lesquels les services d'achat sont exclusivement compétents en les attribuant de manière univoque au centre d'achat concerné. L'achat de biens et de services obéit à des procédures harmonisées à l'échelle fédérale⁹. Les départements et la Chancellerie fédérale réglementent les achats relevant de leur domaine de compétence qui ne doivent pas être effectués de manière centralisée¹⁰. À noter que l'OFCL peut édicter des directives sur les procédures d'acquisition et les délégations¹¹. Le 1^{er} avril 2016, il a publié à cet égard des directives concernant l'harmonisation des procédures d'acquisition¹².

Outre la centralisation et l'harmonisation, la délégation de compétences en matière d'acquisitions¹³ revêt une importance décisive dans le déroulement économique des projets d'achat en raison de sa fonction de pilotage. Les délégations sont soumises à des critères stricts¹⁴ et ne peuvent être accordées que sur demande et dans des cas exceptionnels justifiés¹⁵.

3 Mesures visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité des projets d'acquisition de la Confédération

L'exigence d'efficacité (et, donc, d'efficacité et de rentabilité) dans les projets d'acquisition de l'administration fédérale est au cœur de ce postulat. Ces exigences sont identiques à celles que le Conseil fédéral a définies dans l'article exprimant le but de l'Org-OMP: «les marchés publics [doivent être] économiquement efficaces, légaux et durables»¹⁶.

Organisation en apprentissage permanent, l'administration fédérale améliore constamment ses processus en analysant et en corrigeant ses erreurs et ses faiblesses. Les marchés publics sont également soumis à ce processus, ce qui s'est traduit au fil des ans par des améliorations reconnues, mais aussi par de nouvelles lacunes. Des améliorations sont actuellement possibles, non seulement au sein des services d'achat centraux, mais aussi au sein des services demandeurs, c'est-à-dire les unités organisationnelles qui ont besoin de biens et de services pour accomplir leurs tâches¹⁷.

⁷ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Centralisation des marchés publics de la Confédération; consulté le 26.3.2019

⁸ Art. 9 Org-OMP

⁹ Art. 4 et annexe 4 Org-OMP

¹⁰ Art. 10, al. 2, Org-OMP; autres services d'achat visés à l'art. 10, al. 1, Org-OMP

¹¹ Art. 37a Org-OMP

¹² www.ofcl.admin.ch > Informations pour les services demandeurs > Instructions; consulté le 26.3.2019

¹³ Art. 12 ss Org-OMP

¹⁴ Art. 13, al. 2, et annexe 2 Org-OMP

¹⁵ Art. 13, al. 1, Org-OMP

¹⁶ Art. 2 Org-OMP

¹⁷ Art. 3, let. b, Org-OMP

Pour des services d'achat centraux efficaces

Les départements prêtent donc une attention particulière au respect des principes suivants:

1. **Faire intervenir les spécialistes des achats dès la phase initiale d'un projet (idée, aperçu).** Ceux-ci doivent connaître les conditions générales de la Confédération, les projets similaires et l'offre de services au sein de l'administration fédérale, de même que les marchés publics et les tendances qui y prévalent. Leur intervention précoce permet de gagner du temps tout en optimisant la qualité, car ils peuvent permettre d'éviter que des projets incorrects, incomplets ou en retard par rapport à la planification initiale ne soient transmis aux services d'achat centraux. Il incombe dès lors aux départements de veiller en permanence à ce que les spécialistes des achats soient consultés dès la phase initiale des projets. Pour leur part, les services d'achat centraux sont chargés de fournir les connaissances techniques aux services demandeurs. L'évaluation des besoins, outil qui n'est utilisé que depuis 2016, et les discussions entre les services demandeurs et les services d'achat centraux permettent non seulement une meilleure planification (des ressources), mais aussi l'établissement et le développement d'une relation de confiance entre les parties concernées. L'expérience a montré que ce sont précisément ces relations de confiance qui sont indispensables pour établir une collaboration exempte de comportements chronophages (et, donc, inefficace).
2. **Éviter de générer soi-même des retards et de vouloir à tout prix prévenir les risques.** Les retards sont dus aux erreurs commises lors de la phase initiale (voir ci-dessus) et, hormis la négligence, ils peuvent aussi survenir lorsque les différentes étapes d'un projet sont prises en compte trop tard dans le cadre global – et ce, même si celles-ci sont accomplies correctement. La solution pour ce faire consiste ici, comme le reconnaissent également les services d'achat centraux, à faire appel à des responsables d'achat compétents pour l'ensemble d'un projet. La tendance à vouloir absolument éviter tout risque au sein de l'administration fédérale conduit à des séances de concertation longues et pénibles. L'expert externe en conclut que vouloir à tout prix éviter les risques est un problème culturel majeur au sein des organismes publics, et que ce problème ne pourra être résolu par la seule administration. Il incombe aux départements, en plus de pratiquer une gestion pragmatique du risque, de promouvoir en permanence une culture juste de l'erreur.

4 Mesures visant à améliorer l'action des services d'achat centraux

Les services d'achat centraux sont conscients qu'ils doivent constamment améliorer leurs performances. Le changement de paradigme, à savoir la transformation d'organisations d'achat pures en des centres de compétence pour les acquisitions, est en cours depuis plusieurs années. Depuis l'entrée en vigueur de l'Org-OMP le 1^{er} janvier 2007, les services d'achat centraux ont eu le temps d'acquérir une expérience pratique. Ils peuvent en tirer des mesures d'amélioration qui tiennent compte de l'évolution des marchés publics et adapter en conséquence l'Org-OMP. De même, les processus d'achat sont revus et d'autres optimisations sont visées dans le cadre du projet SUPERB23¹⁸. L'expérience montre que les délégations de compétences en matière d'acquisitions¹⁹ sont un facteur-clé d'efficacité. L'ordonnance est encore trop restrictive lorsqu'elle indique que l'efficacité économique des achats est assurée *notamment* grâce à leur regroupement²⁰. Les achats regroupés sont économiques lorsqu'ils conduisent à des catalogues de produits²¹. Même une coordination souple d'achats parallèles en tant qu'étape

¹⁸ www.upic.admin.ch > Thèmes > Projets et programmes > Programme SUPERB23

¹⁹ Art. 12 ss Org-OMP

²⁰ Art. 2, al. 2, Org-OMP

²¹ Art. 3, let. C, Org-OMP

Pour des services d'achat centraux efficaces

préliminaire d'un achat groupé est plus économique qu'une action isolée de la part des services demandeurs. La disposition susmentionnée devra donc être précisée dans une prochaine révision de l'ordonnance, car une délégation adaptée à la situation est tout aussi importante pour l'efficacité économique que le regroupement judicieux des achats – en plus des compétences en matière de processus de la part des services d'achat centraux. La CA est priée d'examiner la possibilité de développer davantage les délégations dans le cadre de l'élaboration de la stratégie concernant les achats comme le lui a recommandé la Délégation des finances (DélFin).

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de contourner la pratique restrictive préconisée en septembre 2015 par la DélFin²² mais, au contraire, de trouver la meilleure solution possible pour la Confédération, conformément aux recommandations formulées dans lettre de la DélFin de décembre 2017²³.

Une autre mesure, qui n'a qu'un lien indirect avec les délégations, est l'attribution claire des responsabilités aux services d'achat centraux. C'est surtout entre armasuisse et l'OFCL que la délimitation entre informatique militaire et informatique civile est importante. Par conséquent, ces deux services d'achat centraux ont procédé à une attribution claire à ce sujet.

On trouvera ci-après un résumé des principales mesures d'amélioration prises par les trois plus gros services d'achat centraux.

4.1 DDPS / armasuisse

Dès l'automne 2014, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a lancé le *projet d'optimisation des processus d'acquisition* afin que tous les achats du département soient systématiquement gérés de manière centralisée par armasuisse. Sur la base de son analyse, l'expert a conclu qu'une centralisation rigoureuse n'était guère judicieuse, étant donné qu'aucun avantage supplémentaire ni aucune amélioration de l'efficacité ne pouvaient être obtenus pour les achats à petite échelle non standardisables.

Sur la base de l'expérience acquise par le groupement de la Défense, les coûts supplémentaires supportés par armasuisse en raison de la centralisation justifiée ont pu être estimés et compensés par une péréquation des ressources interne au département.

Par ailleurs, des «coordinateurs des besoins» ont été désignés dans les services demandeurs du département; ceux-ci sont chargés de regrouper les besoins décentralisés de leurs unités organisationnelles et de remettre à armasuisse des demandes prêtes à l'achat. Le cas échéant, il incombe ensuite à armasuisse de centraliser ces besoins entre les différentes organisations.

Lancée en 2016 en coordination avec l'OFCL, l'évaluation des besoins a pu être reconduite pour la troisième fois en 2018. Le dialogue individuel entre les différents services demandeurs et armasuisse constitue un des éléments essentiels pour améliorer cette mesure: il permet non seulement de mieux structurer les besoins, mais aussi de renforcer la confiance mutuelle et, ainsi, d'accélérer sensiblement les procédures d'acquisition. Même si la qualité des remarques peut et doit encore être améliorée, la procédure montre, comme prévu, ses premiers effets positifs.

²² Cf. ch. 3.4.2 *in fine* du rapport de la Délégation des finances du 31 mars 2017 aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2016

²³ Cf. recommandation n° 2 visée dans la lettre de la DélFin du 12 décembre 2017 et mentionnée dans le rapport de la Délégation des finances du Conseil national et du Conseil des États du 13 mars 2018 concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2017, p. 4248 (<https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/bericht-findel-2018-03-13-f.pdf>): « Les objectifs sont les suivants: garantir une plus grande rapidité des procédures d'acquisition au sein de l'administration, réduire leurs coûts, [...]»

4.2 DFF / Office fédéral des constructions et de la logistique

L'OFCL a mis en œuvre plusieurs mesures pour améliorer et moderniser l'organisation des marchés publics. Les procédures au sein de l'office ainsi que la collaboration avec armasuisse et d'autres offices fédéraux sont en voie de simplification. L'office est prié d'évoluer et d'endosser un rôle de «fournisseur de solutions».

À la suite du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) du 23 octobre 2015 sur la «Mise en œuvre des directives des offices transversaux» au sein de l'OFCL²⁴, le DFF a réalisé en 2017 une étude sur les synergies possibles dans les marchés publics, identifiant des potentiels d'amélioration à réaliser au cours des prochaines années.

4.3 DETEC / Office fédéral des routes

L'OFROU s'engage à faire preuve d'une grande transparence dans l'attribution des marchés publics et, à cet effet, publie un *rapport annuel*. Conformément au mandat du Conseil fédéral, un rapport annuel commun aux trois principaux services d'achat de la Confédération concernant les marchés publics passés en 2018 doit être établi à partir de 2019 sur la base de ce modèle. La CA se chargera de la coordination.

En outre, l'OFROU met sur pied un service indépendant de coordination des achats, comme le lui a recommandé le CDF en 2014²⁵, afin de garantir que les responsables hiérarchiques effectuent les achats de manière uniforme. Ce service aura les connaissances transversales nécessaires en matière de contrats et de marchés publics. Il gèrera également le portefeuille des achats, des contrats et des contrats-cadres. Deux expertes ont commencé leurs travaux en octobre 2018.

4.4 Autres mesures

Armasuisse et l'OFCL ont l'intention de créer, par le biais de catalogues et de contrats-cadres, des conditions favorables pour les services demandeurs, en anticipant leurs besoins. La véritable valeur ajoutée des services d'achat centraux réside, outre dans sa compétence en matière de processus, dans le regroupement lié à ce processus et dans l'anticipation sous-jacente. S'ils proposent une offre optimale en concertation avec les services demandeurs, il est dans l'intérêt de toute l'administration fédérale que les services demandeurs profitent de cette offre attrayante et renoncent à des solutions spécifiques coûteuses.

Outre la simplification des processus pour les soumissionnaires intéressés, il est également prévu d'améliorer en permanence le controlling des achats et de fournir une solution informatique appropriée.

5 Conclusion

Une première analyse des services d'achat centraux de la Confédération réalisée par l'expert externe n'a pas permis de vérifier et, partant, de confirmer la plausibilité des estimations approximatives concernant d'éventuels besoins en personnel supplémentaire (en particulier d'armasuisse) – contrairement à la réponse du Conseil fédéral du 29 septembre 2016 à la question 16.5397²⁶ du conseiller national Roger Golay.

²⁴ CDF 15318

²⁵ CDF 13254

²⁶ «Les moyens et les ressources d'armasuisse sont-ils adaptés à ses nombreuses et exigeantes missions?»

Pour des services d'achat centraux efficaces

Les besoins nécessaires en personnel sont déterminés par la charge de travail, laquelle est à son tour déterminée par les besoins, les capacités des collaborateurs et les processus d'acquisition. La procédure choisie par le Conseil fédéral tient compte de ces facteurs, puisqu'il a pris les mesures suivantes: des spécialistes des achats seront systématiquement intégrés à la planification des besoins à un stade précoce afin de réduire les cycles de correction longs et fastidieux. L'évaluation systématique des besoins, introduite en 2016, favorise la confiance mutuelle et réduit la charge administrative. Enfin, il sera possible d'exploiter encore mieux les compétences de délégation pour les achats pour lesquels la centralisation et les regroupements (ou l'utilisation de compétences centrales) s'avèrent, en fin de compte, moins économiques et, donc, moins avantageux.

Le Conseil fédéral est convaincu que les mesures énoncées ci-dessus permettront à la Confédération de réaliser des achats de haute qualité, conformément au but énoncé par l'auteur du postulat, et ce, sans devoir pour le moment recourir à du personnel supplémentaire.

Le Conseil fédéral a donc chargé la CA et les services d'achat centraux de contrôler l'efficacité des mesures et de prendre les mesures de pilotage nécessaires. Les services concernés en informeront le Conseil fédéral à la fin de l'année 2020. Si une augmentation des effectifs était inévitable malgré le recours à toutes les possibilités, le DFF et le DDPS devraient lui soumettre des propositions de solutions dûment justifiées.