



Simplification de l'organisation des achats de la Confédération armasuisse Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Le présent audit transversal mené par le Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour but de fournir un contrôle de suivi. Il analyse les résultats du projet transversal «Simplification de l'organisation des achats» (PT 5), réalisé dans le cadre de la réforme de l'administration 2005/2007.

Comme l'indique le communiqué de presse du Département fédéral des finances (DFF) du 14 décembre 2007, les objectifs du projet ont été atteints. Ainsi, les 42 services d'achat ont été regroupés au sein de trois centrales d'achat. Le principal acquis de ce projet réside dans l'adoption de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de la Confédération (Org-OMP), qui a créé les conditions nécessaires à la réorganisation des services d'achat. Concrètement, il aurait permis d'éliminer des doubles emplois et d'obtenir des conditions d'achat plus intéressantes, avec à la clé des économies de plus de 20 millions de francs par an pour la Confédération, dont le volume d'achats se chiffre en milliards de francs.

Absence de contrôle de gestion des résultats – mais coupes budgétaires

Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juin 2007 et la note de discussion du DFF du 22 juin 2007, la mise en œuvre de la réforme de l'administration devait générer des économies se montant, pour le PT 5, à 10 millions de francs en 2008, puis à 20 millions de francs par an dès 2009.

Les postes de crédit revus à la baisse ne sont plus identifiables aujourd'hui. Information prise auprès de l'Administration fédérale des finances (AFF), les coupes ont été opérées avec les départements, dans la phase de mise au net du budget. Il n'en est fait mention qu'une fois, dans le compte d'Etat 2008, à propos des charges de matériel et de marchandises (rubrique A2100.0100) de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL): «Dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale (projet transversal Acquisitions) et afin de respecter les directives budgétaires du Conseil fédéral, ce crédit a été réduit par rapport au budget 2007». Le montant de la coupe opérée n'est toutefois pas précisé.

Services d'achat centraux – achats décentralisés

L'Org-OMP a jeté les bases d'un régime d'acquisition centralisée dans l'administration fédérale. Les services d'achat centraux sont aujourd'hui l'OFCL, le groupe armasuisse (ar) et la centrale des voyages de la Confédération (CVC). L'Office fédéral des routes (OFROU) est venu s'y ajouter, suite à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des routes nationales. Tous les achats de la Confédération ne se font pas pour autant via les services d'achat centraux. Il n'est donc pas tout à fait exact de parler, comme dans le communiqué de presse publié, d'une réduction des services d'achat de 42 à trois. Il n'y a pas eu non plus de profond remaniement, en termes d'organisation ou de personnel, dans les unités administratives décentralisées. Les personnes qui procédaient auparavant aux achats le font aujourd'hui encore; les prestations de conseil restent acquises de manière indépendante auprès de tiers, tandis que les biens et les voyages s'achètent via les services d'achat centraux. Cette centralisation a toutefois

permis une standardisation croissante et une simplification des activités d'achat. Les équivalents plein temps (EPT) dans le domaine des achats sont passés entre 2005 et 2011 de 149 à 178. Les principaux changements concernent l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) +12,9 EPT, ar +9, l'OFROU +4 et l'OFCL +3,5).

Economies permises par la concentration des volumes d'achat et par le jeu de la concurrence

Le nombre de contrats-cadres est en hausse depuis 2007, suite à la concentration des volumes d'achat. Au-delà des avantages de prix, cette formule permet aux unités administratives de commander leurs marchandises directement auprès des fournisseurs, évitant à l'OFCL les frais de stockage correspondants.

L'essor des appels d'offres publics montre également un souci d'économies accru au sein de l'administration fédérale, lors de ses acquisitions. Les commandes passées sous forme d'appels d'offres publics aboutissent généralement à des économies. Le coût administratif des appels d'offres (notamment pour les marchés OMC) est toutefois non négligeable.

Selon les comparaisons de prix faites par l'OFCL pour les articles de son assortiment, les économies réalisées sur les prix du marché dépassent largement 100 millions de francs par an. Elles ne proviennent toutefois pas seulement de la réforme de l'administration car, dans le passé déjà, de nombreux achats se faisaient par le biais d'armasuisse et de l'OFCL – ou de leurs organisations devancières. Il est donc permis de supposer que des économies auraient été réalisées même sans réorganisation. Dès lors, il est impossible de chiffrer le succès concret du projet en francs et en centimes. Mais l'objectif de réaliser des économies de 20 millions de francs sur les achats est pleinement atteint.

Amélioration des processus grâce à la centralisation, au e-procurement et à la formation

Outre la centralisation susmentionnée des compétences d'achat, notamment dans le domaine des appels d'offres, les processus d'achat ont également été standardisés. Les achats électroniques (e-procurement) en particulier constituent un facteur important pour accroître l'efficacité des processus, pour réduire les coûts, pour renforcer la concurrence et améliorer à l'interne l'orientation client. Les cours de formation et de perfectionnement proposés aux collaborateurs s'occupant des marchés publics contribuent également au renforcement du professionnalisme.

Instruments de contrôle de gestion des achats en cours de développement – absence d'activités supradépartementales de pilotage

En 2007, le Conseil fédéral a chargé le DFF de mettre au point un contrôle de gestion stratégique des achats et d'introduire les instruments correspondants de manière à disposer d'une statistique centrale en matière d'acquisitions et d'une gestion opérationnelle des contrats. A cet effet, il importe encore de préciser les exigences auxquelles un contrôle de gestion stratégique des achats doit satisfaire.

La première statistique en matière d'acquisitions porte sur l'année 2009 et a été envoyée au printemps 2010 à la Chancelière de la Confédération ainsi qu'aux secrétariats généraux (SG) des départements. Sa réalisation a demandé un long travail de correction, la qualité des données source laissant gravement à désirer. Le CDF a constaté que les départements n'utilisent guère cette statistique, dont une grande partie des unités administratives ignorent l'existence. Comme il s'agit

d'un élément important du contrôle de gestion des achats, les services d'achat centraux feraient bien d'en signaler les anomalies à ses destinataires et de les inviter à agir. Au cas où cette statistique servirait uniquement de source d'information et non d'instrument de pilotage, elle ne remplirait pas entièrement sa fonction.

Contrairement à la statistique en matière d'acquisitions, les secrétariats généraux voient dans la gestion des contrats l'instrument d'avenir du contrôle de gestion. Son introduction dans les unités de l'administration fédérale, facultative jusqu'ici, fait l'objet d'une planification permanente allant jusqu'à fin 2014. Il est donc encore trop tôt pour dire si la gestion des contrats répond aux attentes placées en elle.

On ignore encore si les futurs instruments de contrôle de gestion seront dûment utilisés. L'Org-OMP (art. 29) a beau charger les secrétariats généraux des départements et la Chancellerie fédérale de surveiller l'exécution de ses dispositions, l'absence d'une stratégie de contrôle de gestion en matière d'achats applicable à toute l'administration fédérale se fait sentir. Or un contrôle de gestion ne saurait déployer tous ses effets sans objectifs clairement définis, mesurables et qui soient dûment respectés. Le contrôle de gestion «corporate» du secteur privé n'a pas d'équivalent dans l'administration publique. Il y manque jusqu'ici un organe doté des compétences nécessaires pour assumer des fonctions de pilotage supradépartemental.

Appréciation globale

Même en l'absence d'un contrôle de gestion des résultats, le CDF conclut que les objectifs du projet transversal «Simplification de l'organisation des achats» ont été atteints. Il n'est toutefois pas tout à fait exact de parler de réduction des services d'achat de 42 à trois, compte tenu de la persistance d'activités d'achat décentralisées.

Les économies pronostiquées ont été atteintes sinon dépassées, grâce à une conscience accrue des questions de coûts, au regroupement des commandes et à l'augmentation des appels d'offres.

A ce jour, la statistique en matière d'acquisitions est le seul instrument de contrôle de gestion des achats qui soit disponible. Les départements le négligent toutefois, car il leur paraît inadéquat à des fins de contrôle de gestion. En revanche la gestion des contrats, dont l'introduction dans les départements et les unités administratives s'échelonna jusqu'en 2014, suscite de grands espoirs.

Des doutes subsistent quant à l'efficacité du futur contrôle de gestion des achats, faute jusqu'ici d'objectifs mesurables et contraignants pour toute l'administration fédérale. En leur absence, tout contrôle de gestion est condamné à rester inefficace.

Alors que les deux services d'achat centraux ont accepté les recommandations du CDF, le SG-DFF considère dans sa prise de position que la recommandation (7.3.1) est inappropriée pour parvenir à une professionnalisation accrue des achats de la Confédération. Il juge les instruments en place ou en cours d'introduction suffisants pour assumer les tâches prévues par l'Org-OMP.

Le CDF estime que son audit a montré les progrès importants réalisés en termes de sécurité du droit et d'économicité pour les biens qui, en vertu d'une réglementation applicable à toute l'administration fédérale, sont achetés de manière centralisée. Quant aux instruments de contrôle de gestion (p. ex. statistique en matière d'acquisitions), ils n'apporteront vraisemblablement pas la

valeur ajoutée attendue en l'absence de prescriptions d'ordre supérieur. D'où le risque que les informations récoltées finissent dans des «cimetières de données».

La délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du rapport du CDF à sa séance ordinaire de février 2012.

Texte original en allemand