

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