



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Révision interne

Rapport de la révision sur la gestion des acquisitions et des contrats au SECO

Réf. 2023-08

Liste de distribution

Nom	Organisation
Helene Budliger Artieda	Secrétaire d'Etat et directrice du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Boris Zürcher	Président de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage et chef de la Direction du travail SECO
Thomas Marthaler	Chef Organisation, droit et accréditation (OA)
Jürg Herren	Chef du secteur Droit (OARE)
Cecilia Cancino-Infanti	Cheffe du secteur Finances (OAFI)
Evelyne Domche Boxler	Cheffe du secteur Gestion des affaires internes (OAGS)
Oliver Schärli	Responsable du CP Marché du travail / Assurance-chômage (TC)
Christian Müller	Chef du secteur Prestations transversales (TCQL)
Andrea Schmutz	Cheffe de groupe Acquisitions (TCQLbs)
Roland Zahnd	Chef du secteur Finances et Controlling (TCFC)
Konrad Flück	Chef du Service d'accréditation suisse SAS (OAAS)
Johannes Schneider	Chef du secteur Qualité et ressources (WEQA)
Benno Maurer	Chef suppléant de l'Etat-major de Direction (DBST)
Christian Meier	Gestion. risque chargé SCI (TCQLppr)
Michel Schilling	Responsable SCI (OAFI)
Marion Franzetti	Cheffe Gouvernance et soutien à la gestion des ressources SG-DEFR
Eveline Hügli	Responsable des mandats Domaine d'examen 4 DEFR/EPF CDF

Contrôle des modifications

Date	Statut
22.02.2024	Rapport pour accord
14.03.2024	Rapport pour prise de position
22.03.2024	Rapport pour discussion finale
09.04.2024	Rapport à l'attention du Controlling du SG-DEFR pour contrôle
09.04.2024	Rapport définitif

Table des matières

1. Management Summary	4
1.1. L'essentiel en bref.....	4
1.2. Appréciation générale du domaine audité	5
2. Approche et cadre de la mission	6
2.1. Approche de la mission	6
2.2. Champ et limitation de l'audit.....	6
2.3. Déroulement de l'audit.....	6
2.4. Entretien final.....	7
3. Rapport détaillé.....	8
3.1. Environnement de contrôle / Organisation des acquisitions.....	8
3.2. Conformité des procédures	10
3.3. Efficacité du système de contrôle interne (SCI).....	14
Annexe 1 : Niveaux de maturité d'un système de contrôle interne (SCI).....	20
Annexe 2 : Classement des recommandations par ordre de priorité	20
Annexe 3 : Bases juridiques	21
Annexe 4 : Glossaire	22

1. Management Summary

1.1. L'essentiel en bref

Au sein de l'Administration fédérale, les marchés publics sont principalement régis par les bases juridiques suivantes :

- La Loi fédérale sur les marchés publics (LMP)
- L'Ordonnance sur les marchés publics (OMP)
- L'Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP)

Au SECO, les marchés publics sont organisés de manière décentralisée. Les différentes directions et centres de prestations (CP), y compris l'organe de compensation de l'assurance-chômage (Secteur Marché du travail / Assurance chômage TC) et le centre de prestations Coopération au développement économique (WE) sont responsables des acquisitions dans leur domaine de compétences respectif. La direction du Service d'accréditation suisse (SAS) est responsable des acquisitions au sein de ce service.

Le secteur Droit (OARE) est le centre de compétence pour les questions portant sur les acquisitions. Le secteur Finances (OAFI) est le centre de saisie pour certains domaines du SECO et pour des acquisitions spécifiques.

Les données sont enregistrées dans le système de gestion des acquisitions et des contrats (A&GC), mis à disposition par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour l'Administration fédérale. Le SECO utilise le système « *Custom SECO* », le SAS la version « *Standard WBF* » et TC le module « *ALV Custom* ».

Une nouvelle solution de gestion des acquisitions et des contrats (A&GC) est en cours d'élaboration et remplacera le système actuel. La nouvelle solution est basée sur SAP et sera introduite de manière standardisée dans toute l'Administration fédérale à partir du 1^{er} janvier 2025.

Le tableau récapitulatif ci-après (créé par DBIR sur la base de différentes extractions de données tirées de A&GC) présente les frais totaux d'acquisitions¹ du SECO², y compris SAS et TC du 1^{er} janvier 2022 au 17 juin 2023³ (période sous revue) :

CP / Secteur	Montants en CHF	% du montant total
AB	422'528	0.17
AF	436'379	0.18
BW	595'506	0.24
DA/DAIN	308'617	0.13
DB	192'564	0.08
DP sans DPPU	2'318'440	0.95
DPPU	1'312'357	0.54
DS sans DSKU	17'618'386	7.22
DSKU	5'214'178	2.14
OA sans OAIM	940'773	0.39

¹ Les montants indiquent les plafonds des acquisitions dans A&GC avec date de création du dossier à partir du 1.1.2022.

² Y compris les acquisitions non soumises à la LMP.

³ Pour TC (Fonds AC) jusqu'au 27 juin 2023 et pour SAS jusqu'au 4 juillet 2023.

OAIM	599'009	0.25
PA	278'001	0.11
WE	73'831'855 ⁴	30.27
WH	216'643	0.09
SAS	5'283'001	2.17
TC (SECO)	422'493	0.17
TC (Fonds AC)	133'952'107	54.91
Total	243'942'837	100.00

1.2. Appréciation générale du domaine audité

Sur la base de nos travaux d'audit, des objectifs et du périmètre de la mission, nous qualifions le dispositif de contrôle actuel comme étant efficace et standardisé.

Lors de notre audit, nous n'avons pas constaté de défaillances graves qui nécessitent des mesures de correction urgentes et nous n'avons donc pas émis de recommandations avec une priorité élevée. Toutefois, nous avons ponctuellement mis en lumière des potentiels d'amélioration dans différents domaines. Les recommandations avec une priorité moyenne ou faible sont présentées directement dans le rapport détaillé (chapitre 3).

Niveaux de maturité du Système de Contrôle Interne (SCI) et degré de priorité des recommandations

Dans le tableau ci-dessous, nous présentons le niveau de maturité du SCI dans les processus audités :

Thèmes d'audit	Maturité	Nombre de recommandations et degré de priorité		
		Elevé	Moyen	Faible
Environnement de contrôle, organisation des acquisitions	Surveillé	-	-	-
Conformité des procédures	Surveillé	-	1	-
Efficacité du système de contrôle interne	Standardisé	-	2	2

Optimisé
 Surveillé
 Standardisé
 Informel
 Peu fiable

Le modèle de maturité et le degré de priorité des recommandations sont décrits en annexe 1 et 2.

Appréciations générales des unités auditées

Die Leitungen OA und TC sind dem Prüfbericht einverstanden. Erfreut nehmen wir insbesondere zu Kenntnis, dass das Beschaffungswesen im SECO gemäss der internen Revision gut funktioniert und es keine gravierenden Mängel gibt. Gleichzeitig sind wir gerne bereit, die punktuellen Verbesserungen und Empfehlungen fristgerecht umzusetzen. Wir danken dem Revisionsteam für die gute Zusammenarbeit.

⁴ Unter Umständen fallen nicht nur beschaffungsrelevante Aufträge unter diesen Wert. Bei WE könnten z.B. auch gemischte Beschaffungen darunterfallen (d.h. ein Teil Finanzierungshilfe, welcher mit einem kleinen Teil beschaffungsrelevanter Aufträge ergänzt ist).

2. Approche et cadre de la mission

2.1. Approche de la mission

Basé sur le programme d'audit annuel 2023 élaboré en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et approuvé par la direction du SECO, nous avons testé l'existence et l'efficacité des processus clés des marchés publics au SECO (SAS et centre de prestations TC inclus). Notre révision s'est essentiellement concentrée sur les domaines de contrôle suivants :

- Environnement de contrôle et organisation des acquisitions
- Conformité des workflows des acquisitions
- Efficacité des contrôles-clés

2.2. Champ et limitation de l'audit

Nos travaux d'audit se sont focalisés principalement sur l'organisation de la gestion des acquisitions et l'environnement de contrôle, le respect des bases légales et des directives internes. Nous avons également examiné les processus opérationnels de la gestion des marchés publics dans le système Gestion des acquisitions et des contrats (A&GC). Par ailleurs, nous avons également passé en revue les différentes responsabilités, les contrôles obligatoires et la saisie des acquisitions et des contrats.

Lors de cette mission d'audit, nous n'avons pas examiné les délégations de compétences dans le cadre des acquisitions, ni le *controlling* des achats effectués par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

2.3. Déroulement de l'audit

Nous avons mené des tests de procédures et des vérifications de détails orientés sur les risques. Dans cette optique, nous avons plus spécifiquement mené les procédures d'audit suivantes (non exhaustives) :

- Différents entretiens notamment avec les personnes en charge des questions de marchés publics chez OARE et chez OAFI, avec la responsable du groupe Acquisitions chez TC, avec la personne en charge des dossiers au SAS et avec d'autres membres du SECO en charge des marchés publics ;
- Analyse de la documentation à disposition ;
- Test of Design (TOD) des workflows des acquisitions et des contrats ;
- Contrôles-ciblés de 49 acquisitions (examen des contrôles, de la documentation, du respect des procédures et des signatures). La période sous revue court fondamentalement du 1^{er} janvier 2022 au début de juillet 2023. Pour des contrôles spécifiques orientés risques, nous avons élargi le champ à dessein ;
- Analyse des rôles et des responsabilités ainsi que de l'organisation décentralisée.

Les activités d'audit ont été réalisées conformément aux *Principes pour la pratique professionnelle de l'audit interne IIA Suisse*⁵. En outre, nous avons suivi les *normes d'audit* d'EXPERTsuisse. Dans nos audits du système de contrôle interne (SCI), nous nous sommes inspirés du *Cadre intégré de contrôle interne 2013* du COSO⁶.

⁵ Institute of Internal Auditing Switzerland.

⁶ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission COSO.

Notre audit a été réalisé entre mai et décembre 2023. Des détails sur la nature et l'étendue de nos audits et sur les résultats des audits figurent dans nos documents de travail. L'équipe d'audit était composée du responsable de l'audit Sandra Steinmann avec le soutien du stagiaire universitaire Noé Ducommun et de la responsable de la révision interne Emanuela Andina Bernasconi.

2.4. Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 4 avril 2024 en présence de :

Thomas Marthaler, Chef Organisation, droit et accréditation (OA)

Christian Müller, Chef du secteur Prestations transversales (TCQL) au sein du CP TC

Emanuela Andina Bernasconi, Responsable de la révision interne (DBIR)

Andrea Manni, Responsable suppléant de la révision interne (DBIR)

La révision interne du SECO remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur collaboration.

Secrétariat d'Etat à l'économie
Révision interne SECO

Emanuela Andina Bernasconi
Responsable de la révision interne

Andrea Manni
Resp. suppléant de la révision interne

3. Rapport détaillé

3.1. Environnement de contrôle / Organisation des acquisitions

Commentaires et recommandations de DBIR	Objectifs du contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que l'organisation de la gestion des acquisitions et des contrats est efficiente. • S'assurer des connaissances des personnes responsables des dossiers en matière de marchés publics. • S'assurer que les directives internes sont claires et accessibles à tous.
	Constatation	<p>Au SECO, les marchés publics sont organisés de manière décentralisée. Les directions et centres de prestations, y compris TC sont responsables des acquisitions dans leur domaine de compétences respectif. SAS est responsable de ses acquisitions.</p> <p>OARE est notamment en charge de l'élaboration et de la mise à jour des directives internes, de la mise à disposition de modèles, de la communication en matière de marchés publics, des contrôles inhérents aux assurances sociales et autres vérifications juridiques comme par exemple le respect de la procédure et des valeurs seuils. Il est le centre de compétences pour toutes les questions ayant trait aux acquisitions et dans ce cadre, prodigue de nombreux conseils aux centres de prestations. D'autre part, les services juridiques rattachés aux centres de prestations traitent les questions juridiques des marchés publics. Dans ce contexte, OARE intervient de manière subsidiaire.</p> <p>OAFI assume la coordination des processus de contrôle, la récolte des données et la gestion des droits d'accès et des rôles du système A&GC. La coordination et la saisie des données relèvent également de ses responsabilités. En pratique, OAFI introduit les données des secteurs / centres de prestations⁷ ayant souhaité déléguer cette tâche. La gestion des données est endossée par la ligne dans certaines autres secteurs / centres de prestations⁸.</p> <p>Les personnes en charge des saisies par secteurs / centres de prestations sont définies et figurent sur une liste publiée sur <i>SECOnet</i>. Chaque unité est responsable de la qualité des données et de la conformité des procédures. Le SECO compte huit personnes responsables des saisies au sein des centres de prestations, SAS en compte quatre et TC quatre. Ce modèle offre l'avantage de disposer d'experts compétents proches des dossiers dans les domaines respectifs et hétérogènes. Mais aussi de centraliser où la fréquence des achats est moindre.</p> <p>S'agissant de TC, un service composé de quatre personnes est en charge des acquisitions et fonctionne de manière indépendante. La gestion dans ce centre de prestation y est centralisée et séparée du reste du SECO et dispose d'un manuel des marchés publics spécifique.</p>

⁷ AF, BW, DA/DAIN, DB, DP sans DPPU, DPPU, DS sans DSKU, ME, OA sans OAIM.

⁸ AB, DSKU, SAS, OAIM, TC, WE, WH.

Sur cette base, nous estimons que la structure actuelle partiellement décentralisée au SECO fonctionne de manière positive et que les responsabilités sont claires et bien définies.

Point d'attention 1 pour OA : Nous proposons d'évaluer si une centralisation générale des processus de saisie et de gestion des acquisitions - tout en considérant l'hétérogénéité des marchés - pourrait améliorer l'efficacité du traitement des dossiers.

En ce qui concerne le savoir en matière de marchés publics, nos échanges avec les responsables des acquisitions ont démontré un bon niveau de connaissances. D'autre part, la statistique des formations émanant de l'OFCL⁹ démontre que sur les quatre dernières années, 72 membres du SECO ont participé à une formation portant sur les marchés publics. Ce résultat nous donne une indication positive sur le gain en compétences des responsables des dossiers acquisitions et un encouragement de la formation dans ce domaine au SECO.

Finalement, les instructions relatives aux marchés publics sont publiées sur *SECOnet* sous la rubrique « Droit/Marchés publics ». Les pages contiennent une riche documentation (directives, règlements, manuels, instructions, formulaires, exemples de contrats et autres). Toutefois, ce volume d'informations, pour un sujet certes vaste et complexe, peut générer certaines incertitudes. Sur *SECOnet*, il n'est pas toujours simple de se retrouver aisément, il manque selon nous un fil rouge, un canevas destiné aux utilisateurs.

Point d'attention 2 pour OA : Pour une meilleure visibilité, nous proposons à OA de réévaluer la possibilité de rendre les informations et dispositions internes encore plus accessibles. Par exemple, en créant un glossaire où les mots clés peuvent permettre de trouver les informations rapidement, où en hiérarchisant les directives internes disponibles en leur attribuant une codification. Dans un futur proche, une sorte de chat-bot pourrait également rendre l'accès aux informations internes liés aux marchés publics plus rapide.

⁹ Établie par l'OFCL pour cet audit.

3.2. Conformité des procédures

3.2.1 Flux de travail (workflow) des acquisitions et des contrats

Commentaires et recommandations de DBIR	Objectifs du contrôle	Vérification du <i>design</i> des contrôles clés dans les processus de gestion des acquisitions et des contrats (A&GC).
	Constatation	<p>Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est obligatoire de saisir tous les achats et prestations concernés dans la gestion des contrats. Depuis le 1^{er} juillet 2016, la gestion des contrats est complétée par le système A&GC. Ainsi, depuis cette date, il est également obligatoire de saisir les achats et prestations dans la gestion des adjudications. Dans la procédure et au niveau technique, la gestion des acquisitions précède la gestion des contrats. Ces deux modules constituent le système de saisie des marchés publics. Chez TC, un module supplémentaire est utilisé pour la gestion des besoins.</p> <p>S'agissant des flux de travail, ces derniers intègrent des fonctions de saisie, de vérification et de validation. L'instrument de gestion mis à disposition par le SG-DEFR est utilisé dans tout le SECO (SAS et TC inclus).</p> <p>En vertu de la <i>Directive concernant l'harmonisation des procédures d'acquisition de l'OFCL</i>¹⁰, la saisie est obligatoire pour toute passation de marché d'une valeur supérieure au seuil de l'OMC. Cela vaut également pour les contrats d'une valeur égale ou supérieure à CHF 5'000, TVA comprise. Concrètement, cela signifie que les acquisitions d'une valeur inférieure à CHF 5'000 ne sont pas à saisir obligatoirement dans le système A&GC.¹¹</p> <p>Chez SAS, ce principe est appliqué conformément à la directive de l'OFCL. Au SECO et chez TC, la pratique va au-delà de ce qui est imposé par la directive de l'OFCL. Tous les achats de fournitures et de services doivent être saisis dans A&GC, indépendamment du montant. Il existe néanmoins une série d'exceptions au SECO, citées au chapitre 5 du règlement¹² en la matière. Des exceptions listées dans plusieurs sous-chapitres, comprenant des redondances, voire des contradictions. La structure choisie ne favorise pas une lecture fluide et une compréhension immédiate du sujet.</p> <p>Lors de notre audit, nous avons examiné les différents rôles : auteur, vérificateur et valideur sur les deux modules, acquisitions et contrats. Nous avons également examiné les validations obligatoires afin de s'assurer qu'elles ne pouvaient être détournées. Nous avons constaté que les contrôles-clés sont assurés et effectués de manière efficiente, il n'est pas possible de se soustraire aux approbations obligatoires. Nos travaux ont aussi permis de mettre en évidence une définition claire et segmentée des rôles des personnes traitant les achats. Les processus sont</p>

¹⁰ www.beschaffung.admin.ch

¹¹ Selon notre analyse, environ le 20% des contrats au niveau du SECO concernent des acquisitions d'une valeur inférieure à CHF 5'000.

¹² Règlement relatif à la gestion des acquisitions et des contrats (A&GC) au sein du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), du 17 décembre 2014, état au 22.06.2023.

		<p>bien dessinés. Les fonctions de saisie et de validation ne peuvent être opérées par la même personne ; la séparation des tâches y est donc assurée. La vérification relative aux assurances-sociales est obligatoire et est effectuée par OARE. Celle-ci consiste à déterminer si le mandataire doit être soumis aux déductions sociales. La vérification financière obligatoire effectuée par OAFI vise à contrôler les données relatives à la comptabilisation. S'agissant du contrôle juridique, effectué par un juriste de OARE ou de la ligne, celui-ci est toujours facultatif. En revanche, la plausibilisation par un juriste de la justification (formulaire) s'avère obligatoire lorsque l'attribution du marché requiert une exception requise par la loi. Il incombe à la ligne de s'assurer que la procédure est conforme et à cette fin, OARE reste en tout temps à disposition pour toute question éventuelle.</p>
	Conséquence du risque (impact)	<p>Manque d'efficacité dans la gestion des acquisitions et des contrats.</p>
	Recommandation 1 - OA et TC	<p>En considérant les potentiels coûts et les gains en efficacité, nous recommandons à OA et à TC de réévaluer leur pratique consistant à saisir toutes les acquisitions à partir de CHF 1 et, si jugé adéquat, de s'aligner sur la directive de l'OFCL qui prévoit une saisie qu'à partir de CHF 5'000.</p>
	Priorité	<p>Moyenne.</p>
Prise de position	Commentaire sur la recommandation	<p><u>OA</u></p> <p>Einverstanden. Allerdings hat OA/OARE dies in der Vergangenheit seit Einführung des B&VM wiederholt überprüft; bisher mit dem Ergebnis, dass es über den gesamten Beschaffungsprozess gesehen zielführender und effizienter ist, ganze Beschaffungskategorien nicht im B&VM zu erfassen, anstatt bei allen Beschaffungskategorien die Beschaffungen unter CHF 5'000. Dies aufgrund der Grösse des SECO und der vielen heterogenen Beschaffungen.</p> <p>Mit dem vom BBL aufgestellten neuen B&VM müssen die Prozesse und Genehmigungsprozeduren neu definiert werden. Unklar ist u.a., ob für Beschaffungen unter CHF 5'000 eine Bestellung/BANF eröffnet werden muss oder nicht. Vor der Einführung des neuen B&VM sollte eine Änderung der aktuellen Vorgehensweise vermieden werden.</p> <p><u>TC</u></p> <p>Beschaffungen unter CHF 5'000.00 sollen weiterhin über das B+VM-Tool abgewickelt werden. Die Vorteile sind, dass der Kreditoren-Workflow für TCFC vereinfacht wird und der Genehmigungsprozess abgebildet ist.</p> <p>Zudem wird sichergestellt, dass Beschaffungen im Zuständigkeitsbereich BBL (bspw. Beschaffungskategorie 15 (Software, Hardware, Wartung) rechtskonform abgewickelt werden.</p> <p>Die Beschaffungsstelle prüft, ob der Begleitprozess (Auslösung von Bestellungen usw.) vereinfacht und verschlankt werden kann. Hier werden Anpassungen im</p>

	<p>Beschaffungshandbuch TC, in den Prozessen sowie in der Unterschriftenregelung TC notwendig.</p> <p>Zudem ist zu prüfen, ob eine Vereinfachung in das neue B+VM-Tool eingebaut werden kann.</p>
Action proposée	<p><u>OA</u></p> <p>OA wird sich erneut Gedanken zur bisherigen Praxis anstellen; unter Berücksichtigung von möglichen zusätzlichen Risiken und Controllingaufgaben sowie des bevorstehenden neuen B&VM.</p> <p><u>TC</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Weiterhin Abwicklung über B+VM-Tool zur Vereinfachung der Rechnungsstellung, Rechnungsverarbeitung und von Kontrollen; • Prüfung einer Anpassung der Prozesse, des Beschaffungshandbuchs TC und der Unterschriftenregelung. Bspw. Verzicht auf Doppelunterschriften für Beschaffungen < CHF 5'000.00.
Responsable	<p><u>OA</u></p> <p>OA.</p> <p><u>TC</u></p> <p>Leitung TC (Unterschriftenregelungen) / Ressortleitung TCQL (Beschaffungshandbuch, Prozess) / Ressortleitung TCFC (Kreditoren-Workflow).</p>
Délai proposé	<p><u>OA</u></p> <p>Ende 2025; je nach Realisierung des neuen B&VM (Vorgaben des BBL).</p> <p><u>TC</u></p> <p>Anpassung Prozesse, Unterschriftenregelung, Handbuch.</p> <p>Initiierung: Q2 2024.</p> <p>Umsetzung: Q1 2025.</p> <p>Vereinfachung neues Tool B+VM: ca. Q4 2025.</p>
Position finale de DBIR	<p>D'accord avec les mesures proposées.</p>

3.2.2 Acquisitions hors système A&GC

Commentaires et recommandations de DBIR	Objectifs du contrôle	Vérifier que l'intégralité des acquisitions a été correctement saisie selon les procédures internes et que les exceptions sont conformes aux directives.
	Constatation	<p>Nous avons testé l'intégralité de la saisie des acquisitions dans le système A&GC. À cette fin, nous avons effectué une analyse des écarts entre les données du système de gestion des acquisitions (GA) et les comptes SAP pertinents. Nous avons examiné, de manière aléatoire et ciblée en fonction des risques, 76 transactions sur une population totale de 6'921 factures fournisseurs.</p> <p>Suite à notre analyse de données, nous avons détecté dans SAP cinq cas d'un très faible montant¹³ (inférieur à CHF 5'000) qui auraient dû être insérés dans A&GC. Nous renvoyons ici à la recommandation n°1 en rappelant de bien pondérer l'impact de la charge bureaucratique de cette disposition par rapport à la réelle diminution des risques.</p> <p>Les cinq transactions concernent des frais de collaborateurs (notamment dans le cadre de la location de salles et repas d'affaires) et elles auraient dû être insérées selon les dispositions internes visées dans l'exception décrite dans la parenthèse du point 9 du chapitre 5.2.1 du « Règlement relatif à la gestion des acquisitions et des contrats au SECO »¹⁴. Dans ce contexte, nous constatons que la réglementation interne n'est pas immédiatement compréhensible et peut provoquer des incertitudes dans l'application. Cf. aussi point d'attention n°2 ci-dessus.</p> <p><u>Point d'attention 3 pour OA</u> : Nous sommes d'avis que le chapitre 5 du Règlement relatif à la gestion des acquisitions et des contrats devrait être simplifié pour une compréhension plus fluide. Il comprend un nombre d'exception risquant de générer des incertitudes et une charge administrative inutile. Nous proposons à OA de réexaminer le chapitre 5.</p>

¹³ Il s'agit de quatre cas liés à des repas d'affaires (entre CHF 190 et CHF 280) et d'une location de salle pour un montant de CHF 2'431.

¹⁴ « Par contre, les repas d'affaires, le catering et les réservations de salle organisés par le SECO dans le cadre de séances de commissions, de séminaires, de manifestations, de cours, d'un forum, du WEF, etc. ainsi que dans le cadre de séances internes sont saisis dans A&GC », Règlement A&GC.

3.3. Efficacité du système de contrôle interne (SCI)

Commentaires et recommandations de DBIR	Objectifs du contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier l'efficacité des contrôles clés sur la base d'un échantillon. • Vérifier la traçabilité et l'exhaustivité des dossiers. • Vérifier sur la base d'une analyse de données s'ils existent des fournisseurs de longue date et s'il y a des indices de fractionnement des marchés publics selon l'art. 15 al. 2 LMP.
	Constatation	<p>Afin d'examiner l'efficacité des contrôles clés, nous avons procédé à des vérifications détaillées des acquisitions dans le système A&GC, contrats inclus. Pour ce faire, nous avons défini un échantillon de manière à couvrir tous les centres de prestations selon une approche orientée risques. Au total, nous avons vérifié 49 acquisitions, soit 36 au SECO, cinq chez SAS et huit chez TC.</p> <p>Nos contrôles se sont focalisés sur des aspects centraux du processus, notamment les étapes clés des vérifications, le principe du double contrôle et la séparation de tâches, la conformité de la procédure d'adjudication, les éventuelles justifications lors d'exceptions, le respect des valeurs seuils, la traçabilité de la documentation et des décisions, la disponibilité des déclarations d'impartialité, les workflows d'autorisation, les signatures des contrats et leur conservation.</p> <p>Le résultat de nos contrôles nous laisse une image généralement positive du traitement des dossiers. Tous les aspects vérifiés ont été validés et tous les documents recherchés étaient disponibles. Les contrôles effectués par les secteurs / centres de prestations sont efficaces et les dossiers sont traités conformément aux règles en vigueur. Le principe du double contrôle est systématiquement appliqué dans le système A&GC et la traçabilité des données est assurée par une documentation complète dans le système de gestion électronique des dossiers Acta Nova.</p> <p>Tous les contrats pointés dans l'échantillon sont disponibles et conservés chez OAGS au moment de l'audit. Cela étant, nous avons constaté que les contrats originaux des experts mandatés par SAS comportaient des signatures « hybrides ». Concrètement sur les trois signatures, certaines étaient manuscrites, d'autre selon le certificat A¹⁵ ou selon le certificat B¹⁶. Cette pratique de signature « hybride » avait été implémentée par SAS pour des questions de pragmatisme durant la pandémie Covid en 2020. Selon la pratique actuelle du SECO¹⁷, les signatures manuscrites et digitales sur un même contrat ne sont pas autorisées. Toutefois, selon une fiche technique¹⁸ de mars 2023, dans le cadre de la mise en</p>

¹⁵ Signature électronique qualifiée si délivrée par un fournisseur reconnu est assimilée à la signature manuscrite. L'utilisation générale des produits d'un fournisseur reconnu (certificat A) garantit aux utilisateurs la reconnaissance juridique des transactions revêtant la forme écrite.

¹⁶ Signature électronique simple (utilisée à l'interne dans l'Administration fédérale).

¹⁷ Voir page intranet [Droit de signature au SECO et délégations](#) et la Directive concernant le droit de signature au SECO du 9.7.2013 (État au 10.11.2023) au point 5.5a ainsi que l'Aide-mémoire relatif aux signatures d'août 2022 de OARE au point 1.

¹⁸ Fiche technique de la Conférence des achats de la Confédération (CA) et de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) de mars 2023 relative à l'apposition de signatures électroniques à la conclusion de contrats d'acquisition.

œuvre de la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions pour la période 2021 à 2030, diverses initiatives sont déployées afin d'encourager la numérisation des processus d'acquisitions de la Confédération. L'un des objectifs est de faire à l'avenir signer électroniquement les contrats d'acquisitions, tant par les adjudicateurs que par les adjudicataires. Durant une période de transition, il est envisagé de soutenir également les solutions hybrides. Nous jugeons donc que la démarche de SAS n'est pas strictement non-conformes aux directives et qu'elle mérite d'être discutée avec OA/OARE.

Nos recherches ont également mis en exergue l'absence de déclaration d'impartialité inhérente aux projets dont la valeur est supérieure à CHF 150'000. Sept déclarations faisaient défaut sur les 16 contrôlées et pour lesquelles une telle déclaration était requise. Conformément au chapitre 5.1 de la Directive relative à l'adjudication des marchés publics au SECO, les collaborateurs responsables des achats doivent signer une telle déclaration pour les achats à partir du seuil cité ci-dessus. Par ailleurs, chaque nouveau collaborateur du SECO doit également signer une telle déclaration à son engagement, laquelle est documentée dans les dossiers personnels.

Nous avons également constaté que SAS avait mandaté un ancien collaborateur du SECO actuellement à la retraite sans accord préalable de OAPE, comme le requiert le chapitre 6.1.4 de la Directive relative à l'adjudication des marchés publics.

A l'aide d'un ultérieur échantillon et d'une analyse de données, nous avons vérifié si le choix de la procédure a été contourné, notamment en divisant le même service en plusieurs contrats. Dans ce contexte, nous avons sélectionné trois fournisseurs et examiné la question du cumul des mandats. Conformément à la LMP, les marchés d'une valeur supérieure à CHF 150'000 ne peuvent pas être attribués selon la procédure de gré à gré, mais doivent être adjudgés selon une autre procédure (invitation, sélective ou ouverte). Il n'est donc pas admis de fractionner les mandats en vue de se soustraire aux règles en vigueur.

Lors de nos vérifications, nous avons constaté auprès de TC de nombreux mandats de services de traductions simultanées français-allemand et allemand-français fournies par un seul traducteur durant quatre ans. Le volume des factures s'élève à env. CHF 229'000 et le plafond total contractuel à plus de CHF 308'000. La procédure utilisée pour l'ensemble de ces contrats est de gré à gré. Avec cette tendance, il est envisageable de ne plus se baser sur des contrats ponctuels de gré à gré pour les prochaines années afin de faire jouer la concurrence.

Au niveau du *controlling* IT auprès de OAIM, des contrôles sur le cumul des adjudications au niveau des fournisseurs IT sont effectués ponctuellement. Certaines activités de contrôle, qui peuvent permettre de déceler un éventuel cumul d'adjudications, sont également effectuées auprès de WEQA pour ce qui concerne les adjudications du centre de prestations WE. En revanche, nous constatons qu'au SECO, il n'existe pas de vue globale des marchés publics et aucun contrôle sur les grands fournisseurs tel que préconisé au point 6.3.5 par la stratégie 2021-

	2030 de l'administration fédérale en matière d'acquisitions ¹⁹ . Chez TC, où les acquisitions sont gérées de manière centralisée, aucun contrôle quant aux cumuls des mandats n'est opéré non plus.
Conséquence du risque (impact)	<ul style="list-style-type: none"> • Non-respect des directives relatives à la gestion des acquisitions et des contrats et manque d'efficacité. Voir recommandations 2 et 3b. • Non-conformité avec les directives internes du SECO relatives à l'établissement des contrats, notamment avec l'interdiction des signatures électroniques et manuscrites sur le même document. Voir recommandation 3a. • Manque de transparence et <i>controlling</i> inefficace. Voir recommandation 4. • Risque de non-respect des procédures d'adjudication, notamment risque de subdivision de la valeur de marché en vue de contourner les dispositions de la présente loi. Voir recommandation 5.
Recommandation 2 - OARE	Nous recommandons à OARE d'évaluer la nécessité de compléter la déclaration d'impartialité inhérente aux projets lorsque la valeur de l'acquisition est supérieure à CHF 150'000. Nous proposons de consulter le SG-DEFR, à l'origine de cette instruction, en vue de clarifier si cette étape qui crée des coûts administratifs doit être maintenue ou non. Au vu des résultats, nous proposons si possible de la supprimer compte tenu du fait que chaque collaboratrice/collaborateur du SECO dispose d'une telle déclaration dans son dossier personnel.
Priorité	Faible.
Recommandation 3 - SAS	<p>a) Nous recommandons au SAS de veiller à respecter les directives internes du SECO en matière de signatures des contrats des experts, notamment en évitant des signatures manuscrites et digitales sur le même contrat. Du fait que la démarche n'est pas strictement non-conformes aux directives générales en la matière, nous conseillons de discuter de cet aspect avec OA/OARE. En effet, des solutions hybrides peuvent être envisagées.</p> <p>b) Nous recommandons au SAS de consulter OAPE lors de l'attribution de mandats à d'anciens collaborateurs du SECO.</p>
Priorité	Moyenne.
Recommandation 4 - OAFI	Nous recommandons à OAFI de procéder à des contrôles des fournisseurs en vue de bénéficier d'une vue d'ensemble des mandats et d'éventuels cumuls tel que prévu par la stratégie 2021-2030 de l'administration fédérale en matière d'acquisitions.
Priorité	Faible.

¹⁹ « Les services d'achat et les services demandeurs de la Confédération contrôlent la participation des fournisseurs grâce à un système de gestion des fournisseurs national systématiquement intégré. », Stratégie de mise en œuvre concernant la révision totale du droit des marchés publics 2021 – 2030, OFCL.

	Recommandation 5 - TC	<p>Recommandation pour services de traduction simultanée auprès de TC :</p> <p>a) Amélioration de la concurrence avec la procédure ouverte ou sur invitation (sur la base de la valeur de marché estimée).</p> <p>b) À l'avenir, l'adjudication devrait prévoir des contrats-cadres (comme prévu dans l'art. 25 LMP) afin d'améliorer le pilotage et le <i>controlling</i> de la part du centre Acquisitions au SECO-TC.</p> <p>c) Pour améliorer la disponibilité des prestations dans le domaine des travaux d'interprètes, il est conseillé de recourir à plusieurs soumissionnaires (c'est-à-dire à plusieurs contrats cadre). En effet, cela permettrait d'avoir davantage de choix au cas où un prestataire ne serait pas disponible.</p>
	Priorité	Moyenne.
	Commentaire sur la recommandation 2	Diese Anordnung (Unterzeichnung einer [zusätzlichen] Unbefangenheitserklärung für Projekte über CHF 150'000 liegt) ist eine Vorgabe des GS-WBF.
	Action proposée	OARE wird das GS-WBF, das diese Anordnung erlassen hat, konsultieren, um zu klären, ob dieser Schritt beibehalten werden soll oder nicht. Je nach Entscheid des GS-WBF kann dieser Schritt in der Folge gestrichen werden oder nicht.
	Responsable	OARE.
	Délai proposé	Ende 2025; je nach Entscheid GS-WBF und Realisierung des neuen B&VM (Vorgaben des BBL).
Prise de position	Commentaire sur la recommandation 3	<p>a) Die SAS begutachtet und akkreditiert Konformitätsbewertungsstellen (KBS). Sie zieht dazu externe Fachexpertinnen und Fachexperten bei. Derzeit bestehen mit rund 500 Fachexpertinnen und Fachexperten so genannte Rahmenverträge, welche die rechtliche Basis der Zusammenarbeit regeln. Diese Verträge garantieren weder eine Mandatierung noch allfällige Mindesteinnahmen. Entschädigt werden die Fachexpertinnen und Fachexperten pro erteiltes Mandat. Diese Leistungen werden anschliessend der KBS in Rechnung gestellt. Seit der Pandemie wurden diese Rahmenverträge seitens SAS mit elektronischer Unterschrift (Zertifikat A) signiert. Die Fachexpertinnen und Fachexperten ihrerseits unterzeichneten jedoch in der Regel von Hand. Die SAS ist mit der Empfehlung einverstanden.</p> <p>b) Die SAS ist mit der Empfehlung einverstanden.</p>
	Action proposée	a) Die SAS wird OARE bitten, die derzeitige Praxis einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Bei Bedarf wird die SAS die Praxis der «hybriden» Unterzeichnung von Fachexpertenverträgen aufgeben und diese wieder beidseitig von Hand unterzeichnen.

	b) Die SAS wird OAPE vorgängig konsultieren, sollte sie beabsichtigen, eine ehemalige Mitarbeiterin / ein ehemaliger Mitarbeiter des SECO als Fachexpertin / Fachexperte zu verpflichten.
Responsable	a) RL ASMG. b) RL ASMG.
Délai proposé	a) 01.07.2024. b) Ab sofort.
Commentaire sur la recommandation 4	Es existiert bisher kein Beschaffungscontrolling auf Stufe SECO. Aber es existiert ein Beschaffungscontrolling auf Stufe WBF (WBF-Beschaffungscontrolling-Set) und BBL, das top down vom BBL bzw. WBF ans SECO zugestellt wird. Sofern es nicht um ein (zusätzliches, neues) Controlling, sondern lediglich um eine <i>Information</i> geht, dann kann OAFI diese Aufgabe (Informationsnotiz und Liste wichtigster Lieferanten) übernehmen.
Action proposée	OAFI wird einmal im Jahr die Liste der GL mit einer Infonotiz vorstellen.
Responsable	OAFI / cce + dee.
Délai proposé	September 2024.
Commentaire sur la recommandation 5	Simultanübersetzungen im Bereich der ALV / öAV sind aufgrund des verwendeten Fachvokabulars sehr komplex. Der berücksichtigte Anbieter verfügt über das notwendige Spezialwissen für diese Art von Aufträgen. Aufträge in anderen Bereichen (bspw. Schulungen ASALfutur) werden wo möglich über andere Anbieter abgewickelt.
Action proposée	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung Lieferantenmanagement → Tracking und Controlling von Vertragssummen an einzelne Lieferanten und gleichzeitige Überprüfung von möglichen Überschreitungen der Schwellenwerte. • Erfassung von weiteren Lieferanten. Bedarfsträger werden darauf aufmerksam gemacht, weitere Anbieter zu berücksichtigen. • Prüfung der Ausschreibung eines Rahmenvertrages.
Responsable	Ressortleitung TCQL.
Délai proposé	Q2 2025.
Position finale de DBIR	Pour les recommandations 2, 3 et 5 : D'accord avec les mesures proposées. Pour la recommandation 4 : Nous remercions OAFI pour la mesure proposée, que nous considérons comme utile en termes d'information pour la Direction du SECO

(GL SECO). Nous estimons toutefois que la mesure ne prend pas en considération une dimension de contrôle. En effet, il n'est pas prévu un controlling centralisé de l'ensemble des mandats confiés aux fournisseurs du SECO permettant de détecter éventuellement des cas de cumul de prestations non conformes aux directives en la matière (comme préconisé par la stratégie 2021-2030 de l'administration fédérale en matière d'acquisitions). À notre avis, un controlling centralisé efficace devrait prévoir une analyse interne (intégrant des spécialistes en matière d'acquisitions) des chiffres et du contenu des différents mandats des fournisseurs principaux du SECO. Nous attirons donc l'attention de la GL SECO sur le fait qu'un tel controlling existe uniquement à un niveau décentralisé auprès de OA (OAIM), WE (WEQA) et à l'avenir auprès de TC (TCQL) (suite à la mise en œuvre de la mesure proposée relative à la recommandation 5). À ce sujet voir aussi le point d'attention 1 (p. 9).

Annexe 1 : Niveaux de maturité d'un système de contrôle interne (SCI)

Nous nous basons sur le modèle de maturité du CDF afin de juger chacune des composantes du SCI. Ce modèle est généralement utilisé. A un niveau de maturité informel, il est nécessaire de prendre des mesures.

Maturité	Critères
Optimisé	<p>Très bon SCI</p> <p>Le SCI forme un système complet, ses composantes sont harmonisées et largement automatisées. L'utilisation d'outils permet des ajustements rapides lorsque les conditions évoluent. La gestion des risques et le SCI sont exploités comme un système intégré.</p>
Surveillé	<p>Bon SCI avec possibilités d'amélioration</p> <p>Les principes d'exploitation du SCI et les mesures sont définis et décrits de manière détaillée, ils sont adaptés en permanence aux risques. Les activités de contrôle et les mesures sont surveillées régulièrement. Le SCI fait régulièrement l'objet d'un rapport.</p>
Standardisé	<p>SCI suffisant avec possibilités d'amélioration</p> <p>Des principes d'exploitation du SCI et des mesures simples sont définis et documentés. Les contrôles et les mesures sont clairs. Il existe encore des possibilités d'amélioration dont la mise en œuvre peut renforcer les processus, et donc faciliter la réalisation des objectifs.</p>
Informel	<p>SCI insuffisant et nécessité d'intervenir</p> <p>Un SCI existe bien, mais il n'est pas standardisé et pas systématiquement documenté. Les contrôles et les mesures sont effectués en fonction de la situation et dépendent fortement des personnes. De plus, leur mise en œuvre n'est pas claire.</p>
Peu fiable	<p>SCI insuffisant et nécessité d'une intervention rapide et considérable</p> <p>Il n'existe pas ou pratiquement pas de contrôles internes et les contrôles existants sont peu fiables. Dans certains cas, le devoir de diligence n'est pas rempli.</p>

Annexe 2 : Classement des recommandations par ordre de priorité

Conformément au CDF, le DBIR évalue la matérialité des recommandations et des commentaires en fonction des priorités 1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible. Tant le facteur de risque (par exemple, l'ampleur de l'impact financier ou l'importance de la constatation ; la probabilité de survenance d'un sinistre ; la fréquence de la déficience (cas unique, cas multiples, général) et des récidives ; etc.) que le facteur d'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

Annexe 3 : Bases juridiques

Dans le cadre de notre audit, nous nous sommes appuyés sur les bases juridiques suivantes :

- Loi sur les marchés publics (LMP) du 21 juin 2019 (Etat le 1^{er} janvier 2022), RS 172.056.1 ;
- Ordonnance sur les marchés publics (OMP) du 12 février 2020 (Etat le 23 janvier 2023), RS 172.056.11 ;
- Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP) du 4 octobre 2012 (Etat le 1^{er} janvier 2021), RS 172.056.15 ;

De plus, les documents et normes internes suivants ont été décisifs pour notre audit :

- Directive relative à l'adjudication des marchés publics au SECO
- Liste des annexes de la Directive relative à l'adjudication des marchés publics au sein du SECO
- Règlement relatif à la gestion des acquisitions et des contrats (A&GC) au sein du SECO
- Règlement du droit de signatures au SECO
- Règlement du droit de signatures du centre de prestations Coopération et développement économique
- Règlement du droit de signatures du centre de prestations TC
- Manuel des marchés publics de TC

Annexe 4 : Glossaire

Abréviation	Signification
AB	Centre de prestations Conditions de travail du SECO
AF	Centre de prestations Services spécialisés économie extérieure du SECO
A&GC	Gestion des acquisitions et contrats
BW	Centre de prestations Relations économiques bilatérales du SECO
CDF	Contrôle fédéral des finances
DA	Direction du travail du SECO
DAIN	Secteur Affaires internationales du travail du SECO
DB	Domaine de Direction du SECO
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DP	Direction de la politique économique du SECO
DPPU	Secteur Publications du SECO
DS	Direction de la promotion économique du SECO
DSKU	Secteur Politique PME du SECO
IIA	The Institute of Internal Auditors
OA	Centre de prestations Organisation, droit et accréditation du SECO
OAFI	Secteur Finances du SECO
OAGS	Secteur Gestion des affaires internes du SECO
OAIM	Secteur IT et Infomanagement du SECO
OARE	Secteur Droit du SECO
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
PA	Centre de prestations Libre circulation des personnes et relations du travail du SECO
SAS	Service d'accréditation suisse
SCI	Système de Contrôle Interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TC	Centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage du SECO
TOD	Test of Design
TOE	Test of Effectiveness
WE	Centre de prestations Coopération et développement économique du SECO
WEQA	Secteur Qualité et ressources du CP WE du SECO
WH	Centre de prestations Commerce mondial du SECO