

# Audit de la Fonction Achats de fournitures et biens mobiliers à l'Etat de Vaud



Rapport n°28  
du 18 février 2014

# RÉSUMÉ

## Les achats de l'Etat: un enjeu financier de taille

Les achats de biens et services financés par le budget de fonctionnement de l'Etat de Vaud s'élèvent au total à CHF 500 millions par année. Compte tenu de l'importance de ces enjeux financiers, la Cour a choisi de mener un audit de performance sur ce thème dans plusieurs services de l'Etat. Pour ce premier audit transversal consacré aux achats, il a été décidé de cibler les biens courants « massifiables » que constituent les fournitures et biens mobiliers administratifs et scolaires<sup>1</sup>, dont le volume se chiffre à CHF 134 millions par année. Les achats examinés pour cet audit représentent ainsi plus du quart du total des achats de l'Etat.

Les travaux d'audit ont été réalisés auprès des principales entités réalisant des achats de biens appartenant au périmètre sous revue : la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV), la Direction de l'enseignement obligatoire (DGEO), la Direction de l'enseignement post-obligatoire (DGEP), la Police cantonale (POLCANT), le Service pénitentiaire (SPEN) et la Direction des systèmes d'information (DSI). Pour chaque entité, l'organisation des achats a été analysée et des cas concrets ont été examinés.

## Quelques réalisations positives mais performance générale insuffisante

Si la Cour a relevé des initiatives ou réalisations sectorielles positives en matière d'achats, notamment le regroupement de certains achats au niveau romand ou l'organisation efficace d'unités d'achats à l'intérieur de plusieurs services, elle a constaté qu'au niveau global, l'administration cantonale vaudoise n'a pas organisé de fonction Achats selon des principes de performance correspondant aux bonnes pratiques.

## La Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV): des tâches prioritaires d'approvisionnement

Tout d'abord, le périmètre d'achats de la CADEV ne couvre qu'une minorité de l'ensemble des achats de biens massifiables (soit 18% ou 28% selon les biens considérés comme étant gérés par la CADEV<sup>2</sup>), signifiant qu'une majorité des achats courants sont réalisés directement par les services sans passer par une centrale.

Cette situation est d'abord due au fait que la CADEV, de par les directives internes et les dispositions légales qui la concernent, est prioritairement investie de tâches d'approvisionnement et de logistique. Et ces dernières s'effectuent au détriment de sa mission d'acquisition, ce qui ne lui permet pas, dans les conditions actuelles, de prendre en charge des catégories supplémentaires d'achats.

---

<sup>1</sup> Le mobilier scolaire examiné pour l'audit concerne uniquement l'enseignement postobligatoire (gymnases et écoles professionnelles), le mobilier pour l'enseignement obligatoire étant à charge des communes.

<sup>2</sup> 18% correspond au périmètre d'achats gérés intégralement par la CADEV y compris pour l'approvisionnement et 28% comprenant également les achats pour lesquels la CADEV intervient uniquement pour les commandes.

En outre, on relève qu'à l'intérieur de son périmètre d'achats, si la CADEV approvisionne les établissements scolaires en matériel pédagogique à la satisfaction de son principal client la DGEO, elle ne parvient pas à gérer le volet « Achats » de biens sous sa responsabilité de manière efficace. L'insuffisance de mise en concurrence des fournisseurs, leur gestion trop peu dynamique ainsi que le manque de recherche de canaux d'achats alternatifs plus économiques en est la cause.

## **Un comparatif entre la CADEV et d'autres entités publiques pour une sélection d'achats révèle un potentiel d'économies de 24%**

Ainsi, il n'est pas étonnant que les résultats d'un comparatif effectué pour cet audit entre une sélection de biens acquis par la CADEV et les mêmes articles ou modèles similaires achetés par trois autres entités publiques, soit globalement défavorable à la CADEV. Cette dernière obtient rarement le prix le plus avantageux et les écarts de prix sont parfois importants. Le potentiel d'économies estimé sur la base de la comparaison entre le prix de la CADEV et le prix le plus bas du comparatif s'élève à près de CHF 3 millions soit 24% du total (CHF 12.4 millions). Les achats liés aux imprimantes multifonctions représentent le potentiel d'économies annuelles le plus important avec CHF 1.5 million, suivi par le mobilier avec CHF 1 million.

## **Ressources insuffisantes et outils inadéquats**

On constate que la CADEV ne dispose ni des ressources ni des outils informatiques et de gestion adéquats et suffisants pour accomplir sa mission d'achats de manière performante, et ce même à l'intérieur du périmètre restreint d'achats sous sa responsabilité. Elle n'est donc pas en mesure de remplir le rôle d'une fonction Achats à l'Etat. En particulier, le système d'information lacunaire, ne permet pas d'établir un état des lieux des achats, pas plus que d'en assurer un suivi analytique et d'en mesurer la performance, alors qu'il s'agit d'éléments indispensables à une bonne gestion des achats.

## **Obligation de passer par la CADEV pas respectée**

On relève encore que les directives internes d'achats de l'Etat (Druide 10.1.1 et 10.1.2) qui imposent aux services de passer par la CADEV pour une liste d'achats définie (mobilier, économat, livres, copies-service etc), ne sont assorties d'aucun dispositif de contrôle et ne sont de fait pas toujours respectées. Le mobilier scolaire principalement, mais également le mobilier administratif et les livres sont particulièrement concernés par ces achats effectués hors circuit conforme.

## **Volume important de biens massifiants acquis « au coup par coup »**

Les achats réalisés directement par les services ou les établissements pédagogiques hors centrales organisées, représentent une part importante des achats sous revue pour l'audit (41%). Plusieurs cas concrets d'achats directs portant sur des biens ne faisant pas partie du périmètre de la CADEV et ayant été acquis par plusieurs entités différentes ont été analysés: tours de précision, fraiseuses, oscilloscopes, instruments de musique, machines à coudre,

matériel électrique, projecteurs, matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires). Il a été constaté que ces achats, effectués « au coup par coup » et de manière non coordonnée entre unités acheteuses, n'ont pas bénéficié des conditions avantageuses qui seraient octroyées s'ils avaient été groupés et gérés selon les bonnes pratiques.

On constate encore que, pour la plupart des achats non centralisés, plusieurs modèles d'un bien répondant à un même besoin sont acquis, ce qui laisse supposer un important potentiel d'économies si des démarches d'analyse des besoins et des efforts de standardisation étaient réalisées.

### **Plusieurs unités d'achats internes orientées performance**

Dans ce contexte de fonction Achats largement décentralisée prévalant à l'Etat de Vaud, on relève que des services ou entités ont structuré leur propre centrale d'achats pour couvrir leurs propres besoins. Quelques uns se sont organisés de manière efficace en interne. Par exemple le SPEN, s'est doté d'une directive interne d'achats, gère une liste de fournisseurs référencés, adopte des processus différenciés d'achats en fonction des catégories d'acquisition et assure le respect de la législation sur les marchés publics. La DSI a mis sur pied une unité d'achat, dont le périmètre s'étend aux prestations de services, qui est également organisée selon les bonnes pratiques. Le mode de gestion des achats à la DGEP informatique, mettant l'accent sur l'analyse des besoins est particulièrement intéressant. Des réalisations positives ont été également accomplies à l'unité informatique de la DGEO qui a amélioré de manière notable le système de commande interne de matériel informatique des établissements en automatisant et en simplifiant le processus. Des efforts de standardisation ont été constatés pour les acquisitions de ces unités d'achats décentralisées. On note toutefois qu'une meilleure coordination entre les achats de ces unités est toutefois à réaliser et le rôle de la CADEV dans leur processus d'acquisition est à redéfinir.

### **Un potentiel d'économies estimé au minimum à 10%**

Actuellement, l'Etat subit des pertes financières en ne gérant pas sa centrale d'achats de manière performante et en laissant la majorité des achats massifiables être acquis individuellement au « coup par coup » par les services. Sur la base de l'expérience d'entités publiques ayant structuré leur fonction achats selon les bonnes pratiques, on estime qu'une économie minimum de 10% pourrait être réalisée en réorganisation la fonction Achats à l'Etat selon les principes de performance. L'examen des cas concrets réalisé dans cet audit confirme largement ce potentiel d'économies, qui représenteraient minimum CHF 13 millions par année (sur des dépenses de CHF 134 millions).

### **Graves lacunes dans l'application de la législation sur les marchés publics**

Hormis le déficit de performance de la fonction Achats, l'audit a révélé de graves lacunes dans l'application de la législation sur les marchés publics. Des marchés conséquents, comme les imprimantes multifonctions dont la valeur s'élève à CHF 24 millions sur quatre ans, n'ont pas été soumis à une procédure ouverte conformément à ce que requiert la loi. De même le

mobilier, les articles d'économat, ainsi que des machines et équipements pédagogiques n'ont pas été soumis à la procédure concurrentielle adéquate, démontrant non seulement une application déficiente, mais une absence de contrôle interne à l'Etat pour cette disposition.

## **Conclusion : une réforme de l'organisation des achats est nécessaire**

Ces constats amènent la Cour à recommander une réforme en profondeur du dispositif d'achat à l'Etat en le dotant d'une stratégie, d'une organisation, de ressources et d'outils adéquats. Un système d'information sur les achats de l'Etat est prioritairement à mettre en place. Un renforcement de l'application de la législation sur les marchés publics et de son contrôle au niveau de l'administration est également nécessaire<sup>3</sup>.

Le rôle de la CADEV doit être redéfini, soit en la dotant des structures et moyens pour remplir sa mission d'achats de manière prioritaire, soit en limitant sa mission à l'approvisionnement.

La Cour relève encore que la réforme du système ne doit pas forcément impliquer une opération de centralisation de tous les achats, car il s'agit de capitaliser l'expérience et les bonnes pratiques des centrales internes aux services qui ont développé efficacement leurs propres systèmes d'achats.

## **Remerciements**

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

---

<sup>3</sup> Cette recommandation a déjà été formulée dans le rapport no 18 « Audit de l'application de la législation sur les marchés publics dans le canton de Vaud » (recommandation no 5 « introduire un système de contrôle de conformité à l'Etat »).

# TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Liste des principales abréviations utilisées</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1. Contexte de la fonction « Achats » dans les collectivités publiques</b>                          | <b>8</b>  |
| 1.1. Introduction  | 8         |
| 1.2. Principes d'une fonction Achats performante   | 8         |
| 1.3. Centrales d'achats publiques orientées performance  | 12        |
| 1.4. Contexte de la fonction Achats à l'Administration cantonale vaudoise                              | 12        |
| <b>2. Approche et questions d'audit</b>  | <b>14</b> |
| 2.1. Objectifs et démarche d'audit   | 14        |
| 2.2. Périmètre d'audit : état des lieux et axes d'analyse  | 15        |
| 2.3. Deux axes d'analyse : les achats directs et les achats centralisés                                | 18        |
| 2.4. Questions d'audit   | 20        |
| 2.5. Collecte et analyse des informations  | 21        |
| 2.6. Les conclusions et le rapport   | 22        |
| <b>3. Stratégie générale d'achat : des bases et concepts à créer</b>                                   | <b>22</b> |
| 3.1. Pas de stratégie commune d'achat  | 22        |
| 3.2. Eléments de base manquants pour établir une véritable stratégie d'achat                           | 22        |
| 3.3. Développement durable : une intégration inégale   | 23        |
| 3.4. Stratégie d'achats dans d'autres entités  | 24        |
| <b>4. La Centrale d'achat de l'Etat de Vaud (CADEV) : un périmètre d'achat restreint</b>               | <b>25</b> |
| 4.1. Missions et activités de la CADEV   | 25        |
| 4.2. Problématique des achats courants effectués hors CADEV  | 31        |
| 4.3. Analyse de cas concrets d'achats de la CADEV  | 35        |
| 4.4. Stratégie et organisation de la fonction Achats à la CADEV : insuffisamment orientées performance | 52        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 4.5.      | Conclusions : la CADEV n'est pas en mesure de remplir le rôle d'une fonction Achats performante | 55        |
| <b>5.</b> | <b>La fonction Achats dans cinq autres services de l'Etat</b>                                   | <b>57</b> |
| 5.1.      | La DGEO : problématique des achats directs  | 57        |
| 5.2       | La DGEP : important potentiel de massification d'achats spécialisés                             | 65        |
| 5.3.      | Le SPEN : une organisation structurée de la fonction Achats                                     | 70        |
| 5.4.      | La POLCANT : acquisitions décentralisées dans deux pôles d'achats                               | 74        |
| 5.5.      | Equipeement informatique individuel : plusieurs pôles d'achat (DSI, DGEP, DGEO)                 | 79        |
| 5.6.      | Conclusions pour les cinq services : réformes nécessaires mais bonnes pratiques constatées      | 85        |
| <b>6.</b> | <b>Constatations et recommandations</b>   | <b>88</b> |
| 6.1.      | Constats généraux   | 88        |
| 6.2.      | Constatations et recommandations par niveaux de questions d'audit                               | 90        |
| <b>7.</b> | <b>Observation des entités auditées</b>   | <b>93</b> |
| 7.1.      | Le Service Immeubles, patrimoine et logistique (pour la CADEV)                                  | 93        |
| 7.2.      | Le SPEN   | 95        |
| <b>8.</b> | <b>Réponse de la Cour aux observations des entités auditées</b>                                 | <b>96</b> |
| 8.1.      | Réponse de la Cour aux observations de la CADEV   | 96        |

## ANNEXES

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| Annexe 1 : | Directive DRUIDE 10.1.1 « Instruction sur la Centrale d'achats à l'Etat de Vaud (CADEV) »<br>Directive DRUIDE 10.1.2 « Les services de l'administration » | 97  |
| Annexe 2 : | Directive DRUIDE 1.2.3 « Procédure et décisions d'adjudication des marchés publics de l'Etat de Vaud »  | 100 |
| Annexe 3 : | La Cour des comptes en bref   | 102 |

## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>ACV</b>      | Administration cantonale vaudoise   |
| <b>AIMP</b>     | Accord intercantonal sur les marchés publics  |
| <b>CADEV</b>    | Centrale d'achat de l'Etat de Vaud  |
| <b>CDF</b>      | Contrôle fédéral des finances   |
| <b>DFJC</b>     | Département de la formation, de la jeunesse et de la culture                        |
| <b>DGEO</b>     | Direction générale de l'enseignement obligatoire                                    |
| <b>DGEP</b>     | Direction générale de l'enseignement post-obligatoire                               |
| <b>DGES</b>     | Direction générale de l'enseignement supérieur                                      |
| <b>DSI</b>      | Direction des systèmes d'information  |
| <b>FINWEB</b>   | Application informatique pour l'extraction des données comptables de l'Etat de Vaud |
| <b>GRAFOUS</b>  | Groupe romand d'achat des fournitures scolaires                                     |
| <b>GRECO</b>    | Groupe romand des économats cantonaux et communaux                                  |
| <b>IRIMA</b>    | Institut de Recherche et d'Innovation en Management des Achats de Grenoble          |
| <b>LMP-VD</b>   | Loi vaudoise sur les marchés publics  |
| <b>OFCL</b>     | Office fédéral des constructions et de la logistique                                |
| <b>Org-OMP</b>  | Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de la Confédération               |
| <b>PAIR</b>     | Partenariat des achats informatiques romand   |
| <b>POLCANT</b>  | Police cantonale  |
| <b>RIC</b>      | Règlement sur l'informatique cantonale  |
| <b>SIPAL</b>    | Service immeubles, patrimoine et logistique   |
| <b>SPEN</b>     | Service pénitentiaire   |
| <b>TCO</b>      | Total cost of ownership (coût total de possession)                                  |
| <b>UDD</b>      | Unité de développement durable  |
| <b>UNIMATOS</b> | Association des polices romandes pour l'achat de matériel                           |



# 1 CONTEXTE DE LA FONCTION ACHATS DANS LES COLLECTIVITES PUBLIQUES

## 1.1 INTRODUCTION

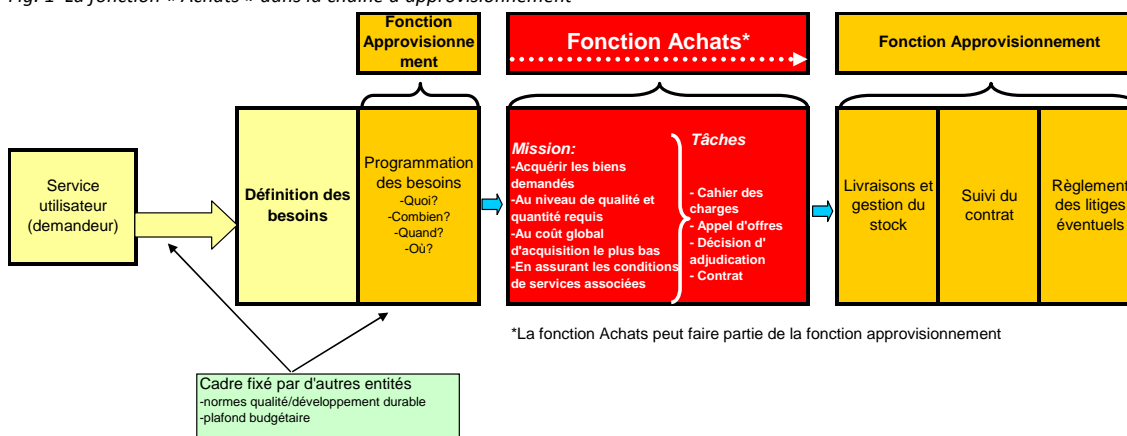
Ce n'est qu'il y a une vingtaine d'années seulement que la fonction « Achats » a été progressivement considérée comme une activité stratégique nécessaire à la bonne marche de l'entreprise<sup>4</sup>. Une approche analytique et méthodologique de la fonction « Achats » a été développée, sur la base de laquelle un ensemble de règles de « bonnes pratiques » s'est progressivement construit. D'abord initiées dans le secteur privé industriel, ces pratiques se sont peu à peu étendues à tous les domaines productifs, y compris les collectivités publiques.

Avant d'aborder la problématique de la fonction Achats au niveau de l'administration cantonale, il est donc nécessaire, dans ce chapitre, de présenter certains concepts et principes de base caractérisant la fonction « Achats » dans sa définition actuelle, compte tenu du fait qu'il s'agit des critères retenus pour l'audit.

## 1.2 PRINCIPES D'UNE FONCTION ACHATS PERFORMANTE

La fonction « Achats » se définit actuellement comme suit : *Fonction de l'entreprise responsable de sourcer (rechercher) et d'acquérir produits, services et prestations demandés par les clients internes, dans les meilleures conditions de coûts, de qualité de service et d'innovation, tout en maîtrisant les divers risques encourus à court et moyen termes* <sup>5</sup>

Fig. 1 La fonction « Achats » dans la chaîne d'approvisionnement



<sup>4</sup> Dans l'introduction de l'ouvrage cité en note no 4 « Il y a environ vingt cinq ans, hormis dans la distribution et de façon exceptionnelle dans l'industrie et les services, aucune direction générale ne portait un grand intérêt à la direction des Achats. D'ailleurs souvent rattachée à une autre fonction, celle-ci était simplement considérée comme un « mal nécessaire », globalement assez peu efficace, sachant presque uniquement agir par utilisation de l'appel d'offres et de la négociation... »

<sup>5</sup> Livre collectif "Management des Achats - Décisions stratégiques, structurelles et opérationnelles" sous la direction d'Olivier BRUEL, publié aux éditions Economica, Paris, 647 pages

L'objectif d'une gestion performante des achats au sein d'une entité, qu'elle soit privée ou publique, vise en effet à acquérir les biens et services permettant la réalisation des prestations nécessaires au fonctionnement de l'entité en minimisant les coûts externes (prix d'achat) et internes (coût global d'acquisition). De par l'important levier économique qu'elle constitue, la fonction « Achats » se distingue des autres étapes de la chaîne d'approvisionnement, ce qui, en fonction du volume d'achats réalisés, peut la situer à un niveau stratégique de l'entité.

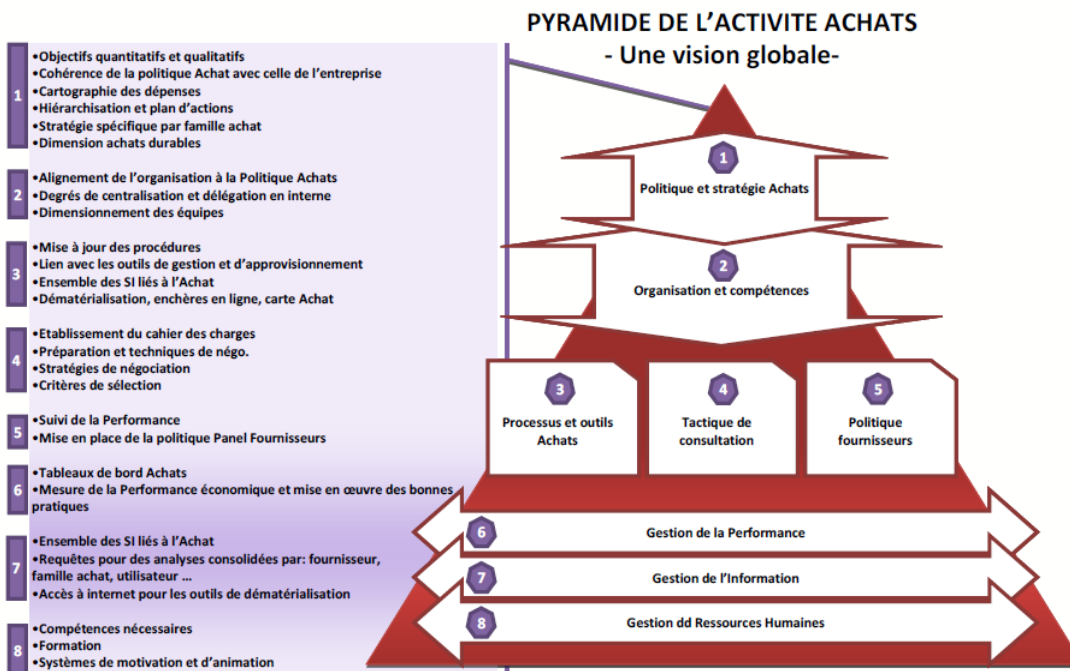
Bien qu'elle n'intègre pas la définition des besoins dans son périmètre d'activité, la fonction « Achats » a néanmoins pour mission d'aider les utilisateurs à cibler leurs acquisitions selon les principes de bonnes pratiques en matière d'achats. Il appartient notamment à la fonction « Achats » de regrouper les commandes et proposer des démarches de standardisation des biens ou prestations achetés afin de réduire les coûts. Si les tâches d'approvisionnement, de gestion du stock et de livraison, ne font pas partie de la fonction « Achats », il convient pour les acheteurs, de tenir compte des frais qu'ils engendrent (coûts de stockage, de transport, de maintenance, d'élimination, etc) afin de procéder au choix d'acquisition le plus économique.

Ainsi, bien que pour ce qui concerne son périmètre strict, la fonction Achats se limite à la notion d'acquisition de biens ou de services, il convient de dépasser quelque peu ce cadre lorsqu'il s'agit d'analyser sa performance.

### Les composants et la structure de la fonction Achats

Il n'existe pas de méthode unique pour définir les différents composants de la fonction Achats en vue d'en analyser la performance. Le schéma ci-dessous présente cependant une synthèse des éléments essentiels à considérer selon les niveaux hiérarchiques traditionnels : stratégique, tactique (pilottage) et opérationnel.

Fig 2 La pyramide de l'activité Achats



(Source: "Diagnostiquer les Achats » Oxéa Conseil, Paris)

La fonction Achats doit d'abord être déterminée sur la base d'une politique et d'une stratégie définie et validée par la Direction de l'entreprise ou de l'entité publique et diffusée auprès des intervenants-clés de la fonction Achats. Au niveau tactique, le pilotage de la fonction Achats doit s'appuyer sur une structure et une organisation adéquate. Le niveau opérationnel recouvre un ensemble fonctionnel de processus et d'outils informatiques (commande, facturation, interface fournisseurs, etc.) visant à simplifier et automatiser au maximum les opérations, ainsi que les activités liées à l'organisation des appels d'offres (tactiques de consultations) et la gestion des fournisseurs.

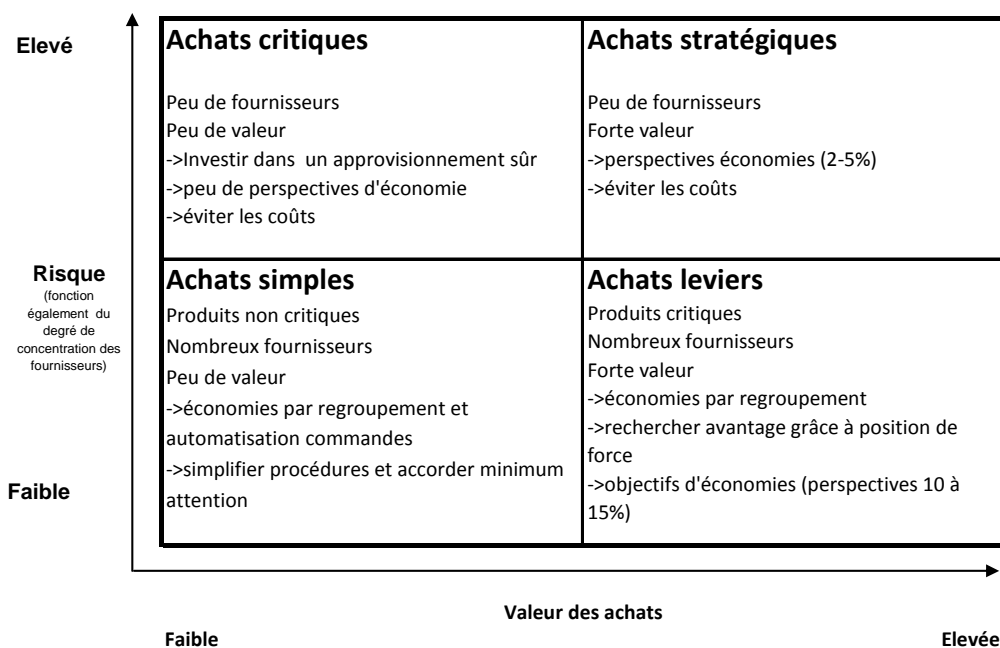
La gestion de la performance doit constituer le moteur qui anime les activités de la fonction Achats à tous les échelons. C'est pourquoi cet axe est représenté sur le schéma de manière transversale, de même que la gestion de l'information et la gestion des ressources humaines dédiées à l'achat.

En matière d'information, on souligne la nécessité de disposer d'outils permettant de produire une cartographie des achats, renseignant sur les montants dépensés selon la nature des achats, par fournisseur, par client interne, ainsi que selon le canal d'approvisionnement (achats directs, via la centrale, achats groupés avec d'autres entités).

### **Politique différenciée selon la nature de l'achat**

Un des principes fondamentaux d'une fonction Achats performante consiste à segmenter les achats selon le volume et le risque, ce dernier étant par exemple caractérisé par le degré de concentration des fournisseurs. La matrice, dite de Kraljic<sup>6</sup>, présente une segmentation en quatre catégories d'achats, déterminant les stratégies, processus et méthodes à appliquer en matière de technique d'acquisition. Elle permet également d'identifier les achats qui offrent les gains d'économies les plus intéressants et d'appliquer les processus d'achats adéquats.

Fig 3 Segmentation stratégique des achats



<sup>6</sup> Source: « La Boîte à outils de l'Acheteur », Stéphane Canonne, Philippe Petit, éd. Dunod 2010

### **Rôle de l'acheteur variable selon le type d'achat : achat « familles » ou « projets »**

Le rôle de l'acheteur est fonction du type d'achats. Pour les achats dits « famille » soit les biens massifiables achetés en grandes quantités ou de manière répétitive, le rôle de l'acheteur doit être prépondérant. Pour des achats ponctuels dits « projets » portant sur des biens ou services complexes où la connaissance métier de l'utilisateur est déterminante, le rôle de l'acheteur est moindre et se limite au soutien à l'appel d'offres et à la phase de contractualisation. Il convient donc bien pour la fonction Achats de situer l'achat dans l'une de ces catégories.

### **Etapas du processus d'achat**

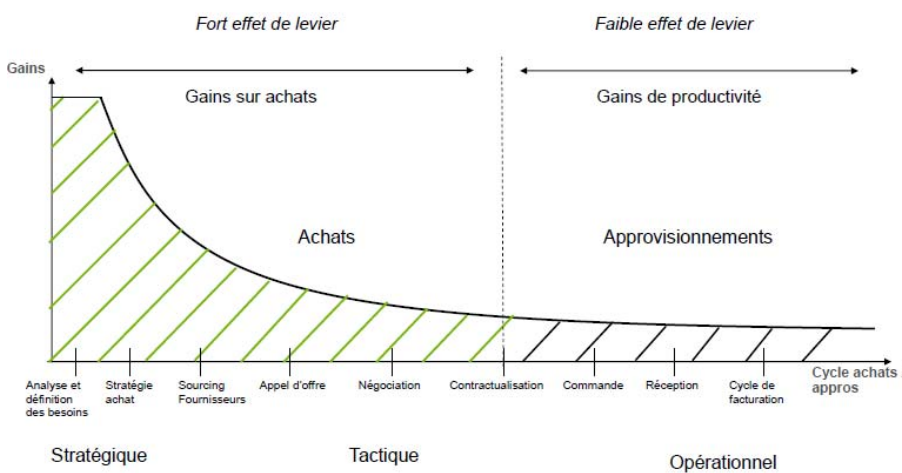
La démarche d'achats se décompose en étapes d'un processus. Il est important de tenir compte de l'impact décroissant de chacune de ces étapes sur la performance.

L'analyse des besoins et leur définition est l'étape qui a le plus fort impact sur la performance globale des achats. Elle est réalisée essentiellement par l'utilisateur. Le rôle de l'acheteur consiste à assister le consommateur dans sa démarche, aider à la standardisation, regrouper les achats similaires et orienter ses choix afin d'optimiser la performance de l'achat pour l'entreprise ou la collectivité.

La stratégie d'achat à appliquer en fonction de la catégorie à laquelle le bien appartient et l'organisation de l'appel d'offres (« sourcing » fournisseur<sup>7</sup>, mise en concurrence, adjudication, contrat) relèvent de la tâche de l'acheteur. L'implication de l'utilisateur va en décroissant tout au long du processus.

La phase d'approvisionnement (livraison, acheminement vers le consommateur final) est composée d'étapes offrant moins de potentiel de levier économique. Il est néanmoins essentiel de prioriser une automatisation maximale de ces étapes, qui, si elles ne sont pas organisées de manière performantes, sont consommatrices de ressources (doubles saisies de factures, livraisons « au coup par coup », etc.).

Fig.4 Processus d'achat et impact de ses étapes sur la performance



<sup>7</sup> Démarche de prospection des fournisseurs.

## 1.3 CENTRALES D'ACHATS PUBLIQUES ORIENTEES PERFORMANCE

En Suisse, à des degrés divers, bon nombre de collectivités publiques ont organisé leur fonction Achats selon les principes de performance décrits ci-dessus. La Cour a pu notamment rencontrer ou établir des échanges avec plusieurs responsables de centrales d'achats d'entités publiques, réorganisées durant les dix dernières années, dont la Centrale d'achats de la Confédération.

La Cour a pu constater des caractéristiques communes chez les entités contactées : avant les réformes entreprises, ces entités publiques étaient composées de structures qui « achetaient chacune dans leur coin ». L'objectif des réformes a donc été de centraliser les achats qui s'y prêtaient, de grouper et optimiser les commandes et d'organiser les appels d'offres en conformité avec la législation sur les marchés publics. L'automatisation maximale des opérations liées à l'approvisionnement fait également partie des objectifs poursuivis, afin de rendre la centralisation attractive pour le consommateur et intéressante d'un point de vue économique comparativement à la démarche d'achats directs.

Pour la Confédération, la réorganisation de la fonction Achats selon un mode centralisé s'est appuyée sur la mise en place d'une base légale. Cette dernière définit les entités soumises à ces dispositions et fixe par catégories d'achats précises, les procédures d'achats et d'approvisionnement à appliquer. Elle fournit également une liste d'exceptions.

Des études, audits publics ou analyses internes, attestent de l'effet positif de ces réformes sur la performance des achats. Un audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a par exemple évalué les effets de cette réorganisation pour la Confédération<sup>8</sup>. S'il n'a pas été possible de chiffrer précisément le montant des économies réalisées, le CDF note que « ...Cette centralisation a toutefois permis une standardisation croissante et une simplification des activités d'achats... ». Un des services achats (OFCL), qui tient à jour un comparatif de prix pour les articles de son assortiment chiffre les économies à plus de CHF 100 millions par année.

## 1.4 CONTEXTE DE LA FONCTION ACHATS A L'ADMINISTRATION CANTONALE VAUDOISE

L'administration cantonale vaudoise (ACV) dispose d'une centrale d'achats principale dédiée aux achats transversaux : la CADEV (Centrale d'achats de l'Etat de Vaud) née de la fusion en 2002 de l'économat scolaire et de l'économat administratif.

L'Etat de Vaud n'a pas entrepris de réorganisation particulière de sa fonction Achats durant les dix dernières années. Si des améliorations du processus d'achat ont été apportées, comme l'introduction d'un catalogue électronique pour la passation des commandes, l'organisation et les processus d'achats de la CADEV sont restés globalement inchangés depuis 2002 de même que son périmètre d'achats qui se compose principalement du matériel d'économat

<sup>8</sup> « Reorganisationsprojekt Beschaffungsstellen Bund : Querschnittsprüfung bei Armasuisse, Bundesamt für Bauten und Logistik », Contrôle fédéral des finances, octobre 2011

administratif et scolaire, du mobilier, du matériel pédagogique pour l'enseignement obligatoire et de l'équipement bureautique. Les achats relevant de la compétence de la CADEV sont régis par une directive interne à l'Etat<sup>9</sup> : la directive Druide 10.1.1, dont la dernière révision principale date de 2005<sup>10</sup> et qui figure dans l'annexe 1 de ce rapport<sup>11</sup>.

Les achats informatiques administratifs, hors des domaines pédagogique et hospitalier, font l'objet d'un règlement qui en attribue la responsabilité à la Direction des systèmes d'information<sup>12</sup>, qui fait office de deuxième centrale d'achat transversale spécialisée.

Plusieurs services disposent d'unités en charge des achats internes pour leurs besoins spécifiques, avec des collaborateurs spécialisés en achats et en logistique dont le SPEN et la POLCANT.

Les premiers éléments descriptifs font donc état, pour l'ACV, d'une fonction Achats éclatée en deux pôles transversaux et largement décentralisée pour les achats qui ne relèvent pas de l'économat, de l'informatique ou du domaine pédagogique. Elle est donc caractérisée par une large part d'achats réalisés directement par les services.

---

<sup>9</sup> Directive interne DRUIDE No 10.1.1. du 16.04.1997 mise à jour le 01.06.2005 Instructions sur la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud et son annexe No 10.1.2.

<sup>10</sup> Un ajout a été effectué en 2013 : il concerne la standardisation du mobilier administratif (voir point 4.3)

<sup>11</sup> La directive Druide 10.1 concerne également les services de l'administration qui « ...sont tenus de s'adresser à la CADEV pour l'ensemble de leurs besoins en matériel et services énumérés sous chiffre 10.1 lettre a) des présentes instructions, quels que soient l'origine et le mode de leur financement. ».

<sup>12</sup> Règlement du 21 janvier 2009 relatif à l'informatique cantonale (RIC - rsv : 172.62.1)

## 2 APPROCHE ET QUESTIONS D'AUDIT

### 2.1 OBJECTIFS ET DÉMARCHE D'AUDIT

#### 2.1.1 OBJECTIF D'AUDIT

L'audit vise à évaluer la performance de la fonction Achats pour un périmètre d'acquisition déterminé coïncidant, dans la mesure du possible, avec les achats pouvant potentiellement être sous la responsabilité d'une centrale d'achats.

L'analyse de performance de la fonction Achats porte sur son efficacité définie comme la conformité aux bonnes pratiques et aux objectifs qui lui ont été fixés (politique et stratégie d'achats), son économicité et son efficacité. Elle intègre également un volet d'analyse de conformité à des lois ou règles internes d'achats : la législation sur les marchés publics et la directive Druide 10.1, dans la mesure où ces dispositions visent des objectifs de performance en matière d'achat. La législation sur les marchés publics a en effet pour but de stimuler la concurrence entre soumissionnaires afin d'obtenir l'offre économiquement la plus avantageuses pour les achats publics<sup>13</sup>. Quant à la directive Druide 10.1.1, elle vise à regrouper les achats au sein d'une centrale en vue de réaliser des économies d'échelle et d'éviter les approvisionnements d'un même bien par de multiples canaux.

#### 2.1.2 EXAMEN DE L'ORGANISATION ET DU PROCESSUS DES ACHATS A L'AIDE DE CAS CONCRETS

La démarche d'audit consiste à évaluer l'organisation et les processus d'achats pour un périmètre d'achats déterminé selon les principes de bonnes pratiques d'une fonction Achats performante. L'approche d'audit est donc principalement de type indirecte et pose donc l'hypothèse qu'une fonction Achats organisée de manière performante permet de réaliser des achats performants. Les critères d'analyse sont issus des règles de bonnes pratiques validées par des experts et de comparatifs avec d'autres fonctions Achats d'entités publiques.

Des cas concrets d'achats et de familles d'achats sont également analysés. Etant donné qu'il n'existe pas de base de données contenant l'ensemble des achats de l'Etat, il n'est pas possible de constituer un échantillon représentatif permettant de réaliser une analyse de performance directe de la fonction Achats. Les achats, sélectionnés sur base des extractions comptables sont analysés dans le but d'illustrer la performance ou la non-performance d'une étape du processus des achats (complément à la méthode indirecte d'analyse).

---

<sup>13</sup> Une directive interne à l'Etat, la directive Druide 1.2.3 dont un extrait est reproduit dans l'annexe 2, a été édictée en application de cette législation.

## 2.2 PÉRIMÈTRE D'AUDIT : ÉTAT DES LIEUX ET AXES D'ANALYSE

### 2.2.1 NÉCESSITÉ DE LIMITER LE PÉRIMÈTRE D'ANALYSE

Pour un premier audit transversal consacré aux achats à l'Etat, la Cour a sélectionné un nombre restreint de catégories afin d'optimiser les constats et recommandations pouvant être établis. En effet, le spectre des achats réalisés à l'Etat de Vaud est large tant au niveau de leur nature que des montants qu'ils représentent. Pour les comptes de fonctionnement, la catégorie « Achats de biens et services » (groupe 31) comporte 75 comptes différents (chaque compte regroupant par ailleurs des biens ou services de nature souvent diverse !) et représente des dépenses de près de CHF 500 millions en 2012. A cela s'ajoutent les achats réalisés pour les investissements (CHF 258 millions en 2012). Il s'agit d'autre part de focaliser l'analyse présente sur des types acquisitions n'ayant pas été examinés dans le cadre d'audits précédents.

### 2.2.2 CENTRER L'ANALYSE SUR L'ADMINISTRATION CANTONALE VAUDOISE (ACV)

Au niveau des entités concernées par l'audit, il a été décidé de faire coïncider le périmètre d'audit avec celui de l'Administration cantonale vaudoise (ACV) et ses différents services, ce qui exclut donc l'UNIL, le CHUV ainsi que les entités subventionnées. En effet, l'ACV est soumise à un ensemble de directives communes : les directives financières et les directives générales de l'ACV (Druide), qui comprennent deux directives relatives aux achats (voir annexe I). Il est donc préférable pour l'audit de considérer des entités soumises aux mêmes directives, et non des entités régies par des règles différentes.

De plus, au niveau des dépenses de fonctionnement, il s'agit également d'inclure dans l'analyse les dépenses relatives à des achats dont les opérations comptables peuvent être identifiées par la comptabilité de l'Etat (groupe 31 et ses subdivisions). Seules les entités faisant partie de l'ACV sont intégrées à cette comptabilité, excluant donc les autres du périmètre.

### 2.2.3 SÉLECTION DES ACHATS A EXAMINER

#### ***Cibler les achats « massifiables »...***

Dans le cadre de ce premier audit transversal sur la fonction Achats, la Cour a décidé de sélectionner les achats « massifiables », c'est-à-dire ceux pouvant faire l'objet de regroupements afin de réaliser des économies d'échelle et - ou - susceptibles d'être effectués de manière répétitive. C'est ce type d'achats qui peut se prêter à une gestion et à un contrôle centralisés.

#### ***...sans intégrer les prestations de services pour un premier audit sur les achats...***

Les informations comptables étant les seules disponibles de manière transversale à l'administration, le choix des types d'achats sélectionnés s'est donc effectué sur cette base. L'analyse a porté sur les achats de biens et non pas sur les achats liés aux prestations de services. En effet, les objets matériels ont toujours été prioritairement traités par une fonction



Achats, de par la plus grande standardisation possible des objets matériels achetés par rapport aux prestations de services.

D'autre part, les achats liés aux travaux de construction comptabilisés dans le compte de fonctionnement n'ont pas été pris en compte, la construction étant un domaine en soi et lié aux investissements. Les autres dépenses du groupe « achats de biens, services et marchandises » (groupe 31) qui ne concernent pas des achats d'objets matériels commercialisés par le secteur privé sont également exclus du périmètre (loyers, taxes, énergie, etc), de même que les achats ayant été analysés dans le cadre de précédents audits, soit le matériel médical<sup>14</sup>, les véhicules<sup>15</sup> et les denrées alimentaires<sup>16</sup>.

**...soit les fournitures et biens mobiliers administratifs et scolaires**

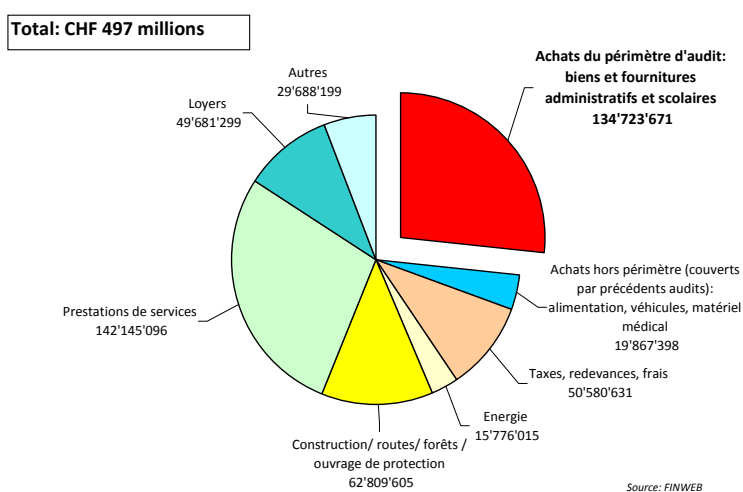
Au final, les achats retenus portent sur les biens mobiliers et fournitures administratifs et scolaires relevant du compte de fonctionnement<sup>17</sup>. A cela s'ajoute le matériel informatique faisant l'objet d'un crédit d'inventaire (PC, imprimantes, portables), qui représente une dépense d'environ CHF 7'800'000 par année (en moyenne 2010-2012).

Ainsi, sur un total d'achats de CHF 497 millions, ceux retenus pour l'audit s'élèvent à CHF 134.7 millions par année<sup>18</sup>.

Graphique 1

**Répartition des dépenses liées au compte 31\* "achats de biens et services" en 2012 avec mise en évidence du périmètre des achats à considérer pour l'audit**

\*avec intégration du crédit d'inventaire pour l'acquisition du matériel informatique pour l'administration (CHF 7'800'000) mais sans les biens mobiliers financés par des crédits d'investissement (type serveurs informatiques)



<sup>14</sup> Rapport VD (n°7) et GE: Audit de la Centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale des hôpitaux universitaires des cantons de Genève et Vaud (CAIB), décembre 2009

<sup>15</sup> Rapport n°9: Audit sur la gestion du parc de véhicules de l'Etat, avril 2010

<sup>16</sup> Rapport n°6: Restauration collective à l'Etat, décembre 2009

<sup>17</sup> soit 23 comptes sur les 75 qui composent le groupe 31 « achats de biens et services »

<sup>18</sup> A ce stade, il convient de souligner la difficulté d'établir le périmètre des achats à considérer pour l'audit ; les informations contenues dans la comptabilité ne permettent en effet pas de distinguer la nature des biens et prestations liés à chaque compte. Les libellés des différentes écritures liées aux opérations comptables sont en effet plus ou moins explicites selon les services. De plus, les écritures relatives à certaines entités, par exemple les hautes écoles, ne sont pas détaillées, mais comptabilisées en bloc pour chaque compte. Les données comptables n'offrent qu'une vision parcellaire de la nature des opérations qu'elles recouvrent. Elles restent néanmoins la seule source d'informations disponibles transversales à l'Etat, en l'absence d'un système d'information spécifique aux achats et à la gestion des fournisseurs

## 2.2.4 SÉLECTION DES SERVICES A INTÉGRER POUR L'AUDIT

Au niveau de la présentation comptable, les achats réalisés par la CADEV sont enregistrés par le service consommateur, contrairement aux achats informatiques administratifs qui sont comptabilisés à la DSI. Sur la base des données comptables, la sélection a porté sur la CADEV ainsi que les principaux services consommateurs, soit la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) avec 22% des achats du périmètre sous revue, la Direction des systèmes d'information (DSI) avec 20%, la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP) avec 17%, la Police cantonale (POLCANT), avec 7% et le Service pénitentiaire (SPEN) avec 4%. Ces six entités enregistrent presque trois quarts des achats sélectionnés pour l'audit. Parmi les principales entités consommatrices, la DGES (7%) n'a pas été retenue. L'audit inclut en effet déjà deux entités du domaine pédagogique (DGEO et DGEP) ; d'autre part, la DGES regroupe des établissements intercantonaux dont le mode de financement et de gestion ne dépend pas uniquement du Canton de Vaud<sup>19</sup>.

Tableau 1

Achats de biens mobiliers et fournitures administratifs et scolaires (périmètre d'audit) à l'Etat de Vaud en 2012\*  
(Source: Finweb)

| Service  |   | Total*      | %    | % cum |
|----------|---|-------------|------|-------|
| DGEO     | Direction générale de l'enseignement obligatoire                  | 29'214'887  | 22%  | 22%   |
| DSI**    | Direction des systèmes d'information                              | 27'538'704  | 20%  | 42%   |
| DGEP     | Direction générale de l'enseignement post-obligatoire             | 23'063'666  | 17%  | 59%   |
| POLCANT  | Police cantonale  | 9'362'595   | 7%   | 66%   |
| DGES     | Direction générale de l'enseignement supérieur                    | 9'131'858   | 7%   | 73%   |
| SPEN     | Service pénitentiaire   | 4'834'518   | 4%   | 77%   |
| SIPAL    | Service immeuble, patrimoine, architecture et logistique          | 4'141'029   | 3%   | 80%   |
| SR       | Service des routes  | 3'383'643   | 3%   | 82%   |
| ACI      | Administration cantonale des impôts                               | 3'190'443   | 2%   | 85%   |
| SSCM     | Service de la sécurité civile et militaire                        | 2'807'701   | 2%   | 87%   |
| SERAC    | Service des affaires culturelles                                  | 2'477'952   | 2%   | 88%   |
| SAN      | Services des automobiles et de la navigation                      | 2'141'844   | 2%   | 90%   |
| SECRI    | Service des communes et des relations institutionnelles           | 1'869'635   | 1%   | 91%   |
| SAGR     | Service de l'agriculture  | 1'622'670   | 1%   | 93%   |
| SG-DINF  | Secrétariat général du Département des infrastructures            | 1'272'039   | 1%   | 94%   |
| OJV      | Ordre judiciaire vaudois  | 1'219'546   | 1%   | 94%   |
|          | Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation | 1'199'038   | 1%   | 95%   |
| SESAF    | Service des forêts, de la faune et de la nature                   | 812'398     | 1%   | 96%   |
| SFFN     | Service des forêts, de la faune et de la nature                   | 812'398     | 1%   | 96%   |
| SESA     | Service des eaux, sols et assainissement                          | 713'515     | 1%   | 96%   |
| CE-Chanc | Chancellerie  | 485'686     | 0%   | 97%   |
| OP       | Office des poursuites   | 390'532     | 0%   | 97%   |
| SCAV     | Service de la consommation et des affaires vétérinaires           | 353'343     | 0%   | 97%   |
| SEPS     | Service de l'éducation physique et des sports                     | 353'331     | 0%   | 98%   |
| SSP      | Service de la santé publique                                      | 307'733     | 0%   | 98%   |
| Autres   |   | 2'835'366   | 2%   | 100%  |
| Total    |   | 134'723'671 | 100% |       |

\* Non compris les biens mobiliers financés par des crédits d'investissement (crédits-cadres, EMPD)

\*\* Enregistre le total des dépenses informatiques administratives (à l'exception du domaine pédagogique)

<sup>19</sup> Comme expliqué précédemment, il paraissait plus utile, pour ce premier audit transversal sur les achats, de se concentrer sur des entités soumises directement aux directives administratives cantonales.

Un certain nombre d'achats sont effectués de manière regroupée entre cantons romands par le biais de centrales bénéficiant d'un statut propre. Pour des raisons de faisabilité, ces centrales romandes n'ont pas été sollicitées pour cet audit et ne font donc pas partie des entités auditées. Si leurs achats pour l'Etat de Vaud, dans la mesure où ils relèvent du périmètre d'audit, restent intégrés à l'analyse, il s'est agi, pour ce premier audit transversal sur les achats, de se concentrer prioritairement sur l'analyse de la fonction Achat au sein même de l'administration.

## 2.3 DEUX AXES D'ANALYSE: LES ACHATS DIRECTS ET LES ACHATS CENTRALISÉS

Compte tenu des caractéristiques de la fonction Achats à l'Etat, deux axes d'analyse se profilent : les achats directement réalisés par les services et ceux réalisés par une structure d'achat professionnelle centralisée.

### 2.3.1 ACHATS HORS CENTRALES (DIRECTS) MAJORITAIRES

*Les acquisitions réalisées hors centrales transversales représentent 62% des achats*

Ainsi, sur la base des informations extraites des données comptables ainsi que des renseignements provenant de la CADEV, on constate que 38% des achats de biens et fournitures inclus dans le périmètre d'audit sont réalisés par les deux centrales d'achats transversales. La plupart (62%) des acquisitions relevant des biens et équipements administratifs et pédagogiques sont réalisées directement par les services consommateurs. La fonction Achats à l'Etat de Vaud est donc éclatée dans les différents services de l'administration. Chaque service gère ses propres achats et établit ses directives d'acquisition<sup>20</sup>. Pour tous les achats, à l'exception du matériel et des logiciels informatiques administratifs<sup>21</sup>, c'est le service qui gère le budget de ses achats.

Le premier consommateur d'achats hors centrales est la DGEP avec CHF 20.2 millions. Le deuxième service acheteur hors centrale est la DGEO avec CHF 12 millions, suivi de la DGES avec CHF 8.8 millions. Le domaine de l'enseignement représente un peu plus de la moitié des achats hors centrale.

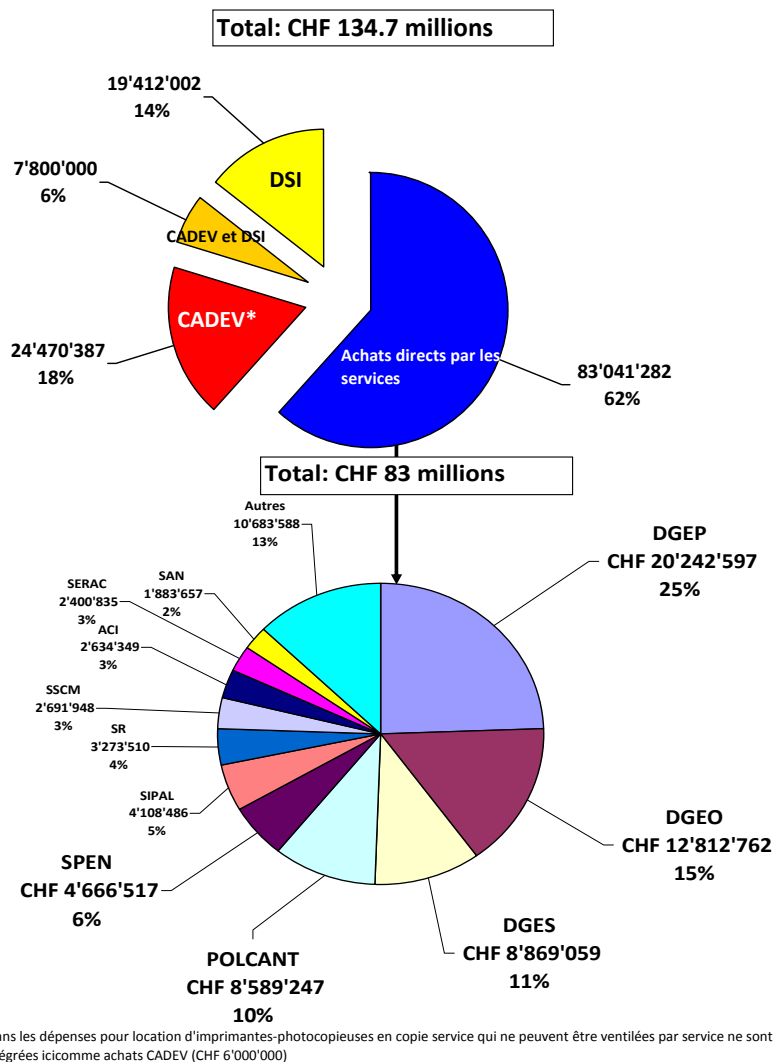
<sup>20</sup> En plus des directives financières de base communes à l'Etat (principe de la double signature etc.), ainsi que la directive Druide 1.2.3 relative à la législation sur les marchés publics.

<sup>21</sup> Par contre les dépenses pour l'informatique pédagogique sont rattachées aux directions pédagogiques correspondantes.

Graphique 2

**Achats de biens mobiliers et fournitures administratifs et scolaires selon le service de l'Etat en charge des achats en 2012**

(Source: Finweb et comptabilité CADEV)



Les achats directs sont de plusieurs types :

1. Les achats réalisés par des centrales internes aux services (SPEN, POLCANT, unités informatiques DGEP et DGEO) qui sont soumis aux processus et directives de ces services ou entités.
2. Les achats relevant sans ambiguïté<sup>22</sup> de la directive Druide 10.1.1 réalisés directement par les services alors qu'ils auraient dû passer par la CADEV.
3. Les autres achats, relevant par essence de la directive Druide 10.1.1 (équipements et fournitures nécessaires à l'accomplissement de la tâche des services) mais qui ne sont pas sur la liste explicite des biens soumis à cette directive et qui ont été réalisés directement par les services.

<sup>22</sup> La directive dresse en effet une liste des biens et d'équipement soumis à ses règles, mais précédée de « notamment », signifiant que d'autres achats feraient donc partie de ce périmètre. Par « achats relevant sans ambiguïté de la CADEV » on entend les biens et équipements expressément cités dans la directive.

## 2.3.2 ACHATS TRANSVERSAUX CENTRALISÉS

Les achats sont réalisés d'une part par la CADEV ; leur volume s'élève à 32 millions, soit le 24% des achats<sup>23</sup>. Ce volume pourrait être potentiellement beaucoup plus élevé si l'on interprétait la directive Druide au sens large (achats d'équipement et fournitures nécessaires à l'accomplissement des tâches des services), soit au moins 134 millions selon les estimations réalisables au moyen des données comptables et qui correspond au périmètre sous revue de l'audit.

Les achats de biens transversaux réalisés par la DSI s'élèvent à 19 millions. A ce stade, il convient de préciser que l'analyse des achats informatiques qui ne portent pas sur du matériel bureautique standard est complexe ; le périmètre d'achats portant sur ces 19 millions comprend en effet du matériel et logiciels (assimilés à des fournitures), mais qui sont souvent liés directement à des prestations de services qui sont hors du champ de notre analyse. Ainsi, si la DSI a été maintenue comme entité auditée quant à l'organisation générale de sa fonction Achats, l'équipe d'audit a renoncé à examiner des cas concrets (achats précis ou familles d'achat) pour ce service<sup>24</sup>. Pour ce premier audit transversal sur la fonction Achats, il a donc été jugé utile de prioriser les achats de biens plus simples et plus aisément standardisables.

## 2.4 QUESTIONS D'AUDIT

Les questions d'audit qui portent sur la fonction Achats de manière globale, sont spécifiquement conçues selon une structure d'achats centralisée « idéale ». Elles permettent toutefois d'intégrer la problématique des achats directs (qui caractérisent particulièrement la situation à l'Etat de Vaud).

**Niveau 1: La fonction Achats pour l'acquisition de fournitures et biens mobiliers administratifs et scolaires à l'Etat de Vaud est-elle performante?**

| Niveau 2 |   | Niveau 3 |  |
|----------|---|----------|--|
| 1        | La stratégie d'achats est-elle performante?<br><b>Volet stratégique</b>                                       | 1.1      | L'Etat a-t-il fixé de manière claire et structurée sa stratégie et ses objectifs pour la fonction Achats?                                    |
|          |   | 1.2      | La stratégie est-elle conforme aux règles de bonnes pratiques en matière de performance de la fonction Achats?                               |
|          |   | 1.3      | La stratégie intègre-t-elle de manière adéquate le développement durable (et d'éventuels autres critères de niveau stratégiques)?            |
|          |   | 1.4      | La stratégie est-elle mise en œuvre efficacement?...   |
| 2        | Le pilotage de la fonction Achats est-il performant?<br><b>Volet tactique</b>                                 | 2.1      | L'organisation de la fonction Achats est-elle performante?   |
| 3        | Les processus, ressources et outils de la fonction Achats sont-ils performants ?<br><b>Volet opérationnel</b> | 3.1      | <i>Pour les cas concrets examinés:</i><br>les appels d'offres sont-ils réalisés conformément et dans une optique d'optimiser la performance? |
|          |   | 3.2      | Les processus de gestion et de contrôle des achats sont-ils performants?   |
|          |   | 3.3      | Le système d'information et d'analyse des achats est-il performant?  |
|          |   | 3.4      | Les outils de gestion des achats sont-ils performants (outils informatiques, outils contractuels etc)?...                                    |
|          |   | 3.5      | La gestion des ressources humaines dédiées à l'achat est-elle performante?   |

<sup>23</sup> Si on intègre les dépenses pour la location d'imprimantes-photocopieuses en copie-service, le total s'élève à CH 38 millions, soit 28% (voir point 4.1)

<sup>24</sup> Par exemple, l'analyse de l'acquisition de licences, aurait nécessité une approche d'audit plus spécifique et aurait constitué un sujet d'audit en soi.

Ces questions ont été déroulées pour chaque entité chargée d'une mission achat : en premier lieu la CADEV, puis les unités achats des services ou entités rattachées à un service : SPEN, POLCANT, unités informatiques DGEP et DGEO, DSI.

Seul le premier volet de questions, relatif à la stratégie globale et à l'intégration de critères de développement durable dans les achats, a été traité au niveau général.

## 2.5 COLLECTE ET ANALYSE DES INFORMATIONS

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Mme Eliane Rey, magistrate responsable, de M. Jacques Guyaz, magistrat suppléant, et de Madame Christina Maier, cheffe de mandat d'audit.

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit ont été établis en fonction des questions d'audit pour chacun des axes de l'audit.

Lors de la phase d'étude préliminaire, pour la définition des axes et questions d'audit, l'équipe d'audit a été assistée notamment par l'Institut de Recherche et d'Innovation en Management des Achats de Grenoble qui a validé sa démarche. Pour la phase d'exécution d'audit, les cas concrets ont été analysés avec l'appui d'une société spécialisée dans le conseil achat.

## 2.6 LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, le processus prescrit par la méthodologie de la Cour a été appliqué.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 19 décembre 2013 puis adressé aux entités auditées le 13 janvier 2014 afin que celles-ci puissent formuler leurs observations (délai de 21 jours), reproduites dans le présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 18 février 2014 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente et Mme Eliane Rey, magistrate.

## 3 STRATÉGIE GÉNÉRALE D'ACHATS : DES BASES ET CONCEPTS À CRÉER

### 3.1 PAS DE STRATÉGIE COMMUNE D'ACHATS

En l'absence d'une véritable fonction Achats transversale à l'Etat gérant une majorité des acquisitions, il n'est pas étonnant de constater qu'aucune stratégie d'achat commune à l'Etat n'a été élaborée pour un périmètre élargi d'achats. La directive Druides 10.1.1 est le seul document à vocation transversale contenant des éléments de stratégie d'achats. Ils ne s'appliquent toutefois qu'aux achats gérés par la CADEV. Une large marge de manœuvre et d'appréciation est ainsi octroyée aux différents services acheteurs directs, voire, selon les achats, aux collaborateurs en charge de l'acquisition. Certains services ont élaboré une stratégie avec des objectifs, une organisation, des processus et des directives internes qui en découlent, mais la plupart appliquent l'objectif général et basique de toute politique d'achat : à savoir chercher le meilleur rapport qualité-prix du bien qu'ils doivent acquérir, la notion de qualité étant définie en interne et une stratégie « pragmatique » interne au service appliquée en vue d'atteindre cet objectif.

### 3.2 ELÉMENTS DE BASE MANQUANTS POUR ÉTABLIR UNE VÉRITABLE STRATÉGIE D'ACHATS

L'élaboration d'une véritable stratégie d'achat doit s'appuyer sur une analyse fiable de l'existant. Une « cartographie » des achats, soit au minimum une base de données contenant la liste des achats, leur montant, leur nature, le fournisseur, la date et le nom de l'entité acheteuse doit être disponible. Elle sert de base à une segmentation des achats par familles<sup>25</sup>. A partir de ces informations, une analyse de l'existant peut être réalisée, découlant sur des objectifs globaux et sectoriels par famille d'achats assortis d'une stratégie d'action comprenant un ensemble de mesures à mettre en œuvre dans le cadre d'une planification.

Un tel système d'information n'existe pour l'heure pas à l'Etat. Le système comptable ne permet pas d'identifier les achats de même nature. Il n'existe pas de système d'information « achats » à l'Etat. Jusqu'à l'introduction de SAP<sup>26</sup> pour la gestion de la comptabilité, il n'y avait pas de comptabilité fournisseur, donc le calcul du volume de commandes par fournisseur transversalement à l'Etat n'était pas possible. Ainsi au niveau global, aucune analyse de l'existant n'est possible. Seules des analyses partielles fondées sur le contenu des libellés comptables des écritures sont réalisables. Dans le cadre de cet audit, il a été constaté que ces libellés ne sont toutefois pas toujours clairs et ne permettent souvent pas d'identifier précisément la nature de l'achat, ni même le fournisseur.

<sup>25</sup> par exemple selon la matrice de Kraljic (achats stratégiques, leviers, simples, critiques), voir point 1.2.

<sup>26</sup> Nouveau système informatique comptable introduit en 2014

L'analyse de l'existant et donc des besoins n'est donc réalisable que par les services eux-mêmes, pour autant qu'ils aient développé un système d'information interne.

### 3.3 DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE INTÉGRATION INÉGALE

L'intégration des critères de développement durable fait partie d'une stratégie d'achats conforme aux bonnes pratiques. La directive Druide 10.1.1 relative à la CADEV mentionne explicitement la nécessité d'intégrer ces critères, de même que le règlement sur l'informatique cantonale.

A l'Etat de Vaud, c'est l'Unité de développement durable (UDD) qui est chargée des démarches liées au développement durable. Des projets phares ont été menés pour l'Etat de Vaud par cette unité: intégration de critères de développement durable dans l'achat commun d'ordinateurs individuels au niveau romand, élaboration du « guide d'achat responsable », établissement de critères pour l'achat de papier et d'enveloppes. Depuis 2011, le modèle de grille multicritères à appliquer dans le cadre des procédures ouvertes de marchés publics organisées par l'Etat de Vaud comprend plusieurs sous-critères liés au développement durable<sup>27</sup>.

La participation des services à une démarche d'intégration de critères de développement durable<sup>28</sup> est toutefois facultative, dépend de la motivation et de la volonté du service et de l'équipe de projet. Après des services, le rôle de l'UDD est essentiellement incitatif. L'équipe d'audit a constaté que l'implication de l'UDD et l'intégration de critères de développement durable spécifiques aux biens achetés n'étaient pas systématiques pour tous les achats d'envergure où la question du développement durable se pose. Il suffisait que l'équipe de projet ne juge pas utile d'intégrer des critères pour les écarter. Le risque d'une action menée « au coup par coup » est donc d'appliquer ces critères de manière stricte pour certains achats et pas par d'autres, annihilant les efforts des uns par manque de vision d'ensemble des résultats au niveau global.

L'expérience acquise par l'UDD en matière d'intégration de critères de développement durable, et celle affichée par les autres collectivités publiques, montrent que cette démarche a dépassé le stade de « projet pilote » et devraient partie intégrante de la stratégie d'achat globale.

Une clarification de la politique à mener en terme d'intégration des critères de développement durable par famille d'achat est à établir pour mener une action cohérente dans cette voie. A nouveau, cette démarche doit se baser sur une analyse de l'existant (une cartographie des achats avec une mesure du potentiel d'action en matière de développement durable<sup>29</sup>).

<sup>27</sup> Contribution de l'entreprise à la composante sociale du développement durable, formation des apprentis et Contribution de l'entreprise à la composante sociale du développement durable

<sup>28</sup> Hormis les critères obligatoires à intégrer dans les appels d'offres publics en procédure ouverte (qui ne concernent qu'une petite minorité des achats).

<sup>29</sup> A noter que de telles démarches sont effectuées par l'UDD qui avait entrepris en 2009 une analyse des articles d'économat. Ce travail avait été laborieux en l'absence du système d'information sur le volume des achats par familles et par caractéristique. Il avait permis de cibler plusieurs actions (détaillées sous le chapitre « cas concret : économat ».



### 3.4 STRATÉGIES D'ACHATS DANS D'AUTRES ENTITÉS

Les autres entités publiques rencontrées dans le cadre de cet audit ont développé une stratégie d'achats pour les catégories de biens similaires à celles soumises au présent audit. Elles ont avant tout mis sur pied un système d'information et de gestion des données permettant une analyse de l'existant et servant de base à l'élaboration d'une stratégie et d'objectifs en découlant.

Par exemple, la Confédération a mis sur pied un « controlling des achats » dont les principes sont décrits et régis par une ordonnance fédérale<sup>30</sup>. Il est défini comme « *...un instrument de gestion qui permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs dans le domaine des acquisitions...* ». Il comprend un système d'information et de gestion des contrats de la Confédération, une statistique des paiements et un monitoring sur la durabilité des achats. Les objectifs de ce controlling sont de quatre types : pilotage du respect de la régularité et de la transparence des procédures d'adjudication (respect de la législation sur les marchés publics), pilotage du respect de la durabilité des acquisitions (développement durable), centralisation des achats et concentration des commandes (économies d'échelle et harmonisation des conditions d'achats), pilotage stratégique des acquisitions par le Conseil fédéral sur la base de rapports réguliers. Il s'agit d'un projet d'envergure portant sur un volume annuel de CHF 5.4 milliards, actuellement en cours. La statistique des paiements est réalisée depuis 2011, un projet pilote de monitoring sur la durabilité des achats a été mené durant 2013 et un projet de gestion des contrats démarrera en 2014. Il est prévu que le système de controlling des achats devienne opérationnel en 2016<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), 24 octobre 2012

<sup>31</sup> Concept de controlling des achats de l'administration fédérale, Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL, 23 novembre 2012

## 4 LA CENTRALE D'ACHAT DE L'ÉTAT DE VAUD (CADEV): PÉRIMÈTRE D'ACHATS RESTREINT

### 4.1 MISSIONS ET ACTIVITÉS DE LA CADEV

#### 4.1.1 MISSION GÉNÉRALE ET ORGANISATION

La CADEV est rattachée au Service des immeubles, patrimoine et architecture (SIPAL<sup>32</sup>). Elle gère deux types d'activités bien distinctes : la production, la gestion et l'adressage d'imprimés (centrale d'impression) ainsi que les achats et l'approvisionnement de matériel administratif et scolaire. Le budget de fonctionnement de la CADEV s'élève à CHF 8 millions en 2012, soit CHF 3.7 million pour le secteur achats et approvisionnement et CHF 4.2 millions pour le centre d'édition (ce dernier ne fait pas partie du champ de cet audit).

Les missions et rôle de la CADEV dans l'ACV sont définis par une directive interne : la directive Druide 10.1.1 déjà mentionnée précédemment. La liste des achats de la responsabilité de la CADEV est spécifiée dans cette directive:

« ...La CADEV est chargée:

a) d'approvisionner les services de l'administration cantonale de l'équipement et des fournitures nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, soit notamment :

- mobilier, machines et autre équipement de bureau;
- fournitures administratives et de bureau;
- papiers, imprimés, publications et éditions;
- matériel et machines de bureautique;
- matériel scolaire, moyens d'enseignement et de sport;
- livres (éventuellement journaux)

au meilleur rapport qualité/prix, service et délai de livraison, et tendre à la normalisation et à la réduction du nombre et choix de ces fournitures... »

Cette liste n'est toutefois pas exhaustive (d'où l'emploi de l'adverbe « notamment »), mais pour cette liste, les services sont obligatoirement tenus de s'approvisionner via la CADEV<sup>33</sup>. La directive précise aussi que la CADEV est à disposition des services pour les aider dans le choix de leurs fournitures. Elle mentionne encore que la CADEV est chargée de stocker le matériel courant et de le livrer aux services ou établissements scolaires, et, pour les biens qui ne sont pas stockés à la CADEV, d'en organiser la livraison directe par les fournisseurs. Au niveau de l'organisation de la gestion des commandes, la directive spécifie également que la CADEV est chargée « ... de tenir à jour un catalogue d'articles courants sur Intra/Internet ».

Le rôle de la CADEV en matière d'approvisionnement de matériel scolaire est également spécifié dans la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO, 7 juin 2011) : « ... Le département

<sup>32</sup> qui dépend du Département des finances et des relations extérieures (DIRH)

<sup>33</sup> directive Druide 10.1.2

*dresse chaque année la liste des moyens et équipements d'enseignement reconnus qui sont distribués par la Centrale d'Achat de l'Etat de Vaud... » (art. 136).*

Outre la directive Druide 10.1.1, l'organigramme de la CADEV est le seul document décrivant ses activités. La CADEV compte 37 collaborateurs, dont 12 pour le centre d'édition (hors champ d'audit). Le secteur achat, vente et logistique compte deux unités : le secteur logistique (pour les domaines administratif et scolaire) qui comprend 7 collaborateurs, chargés principalement de l'organisation des livraisons de matériel scolaire et administratif et le secteur achat et vente qui compte 11 collaborateurs, dont 6 acheteurs<sup>34</sup>. Ce dernier domaine est composé de trois secteurs avec un périmètre fixe : le secteur des fournitures scolaires (1 collaborateur), le secteur de l'économat administratif et du mobilier (3 collaborateurs) et le secteur technique et informatique (2 collaborateurs). Le secteur vente et approvisionnement est chargé des achats hors périmètre fixe, de la vente aux entités externes à l'ACV et des relations clients en général (5 collaborateurs).

## **4.1.2 DESCRIPTION DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DE LA CADEV**

### ***Volume total d'activité***

Hors secteur édition, la CADEV achète et approvisionne les services de l'ACV pour un montant de CHF 32 millions par année en biens et fournitures administratifs et scolaires (CHF 38 millions avec la location d'imprimantes en copie-service).

### ***Difficulté de constituer une cartographie des canaux et des flux d'achats***

La CADEV ne publiant pas de rapport d'activité, le descriptif de l'organisation et des activités, les canaux d'achats, ainsi que le récapitulatif des volumes d'achats ont donc dû être reconstitués pour cet audit. La nécessité de comprendre les responsabilités en matière d'achats et les différents canaux d'approvisionnement, ainsi que d'y associer les volumes correspondants, a requis l'organisation de plusieurs séances avec les responsables de la CADEV. Ce travail n'a cependant pas été suffisant pour pouvoir produire *ex nihilo* une cartographie précise et exhaustive des achats, des canaux d'approvisionnement et des volumes correspondants, ainsi que de l'ensemble des ressources engagées. D'autre part, le système d'information de la CADEV ne couvre pas l'ensemble de ses activités et ne permet pas de produire des statistiques agrégées<sup>35</sup>. Les indicateurs et statistiques produits ci-après pour décrire l'activité de la CADEV ont donc été réalisés « avec les moyens du bord » sur base d'informations fournies par la CADEV suite à des demandes spécifiques. Les résultats consolidés sont néanmoins suffisants pour donner un ordre de grandeur du volume d'activités

<sup>34</sup> Parmi les 7 autres collaborateurs : le Directeur et trois collaborateurs support et trois collaborateurs affectés à la comptabilité et à la gestion financière.

<sup>35</sup> Comme cela a déjà été évoqué, les informations issues du système comptable de l'Etat de Vaud (Procofiev) se limitent à l'intitulé des comptes et aux libellés des écritures qui ne permettent pas d'identifier la nature des dépenses. D'autre part, le logiciel métier de la CADEV est une application premièrement très ancienne, qui permet de gérer les commandes, mesurer l'état du stock par article et par fournisseur, mais n'englobe pas tous les achats (hors stock) de la CADEV. Les extractions réalisables à partir de ce logiciel sont très limitées. Compte tenu de la charge de travail qu'elles impliquent, l'équipe d'audit a volontairement limité ses demandes au strict minimum.

de la CADEV et de sa répartition entre différents domaines, informations minimales de base pour réaliser un audit de performance.

### ***Matériel et fournitures scolaires : près de la moitié des achats de la CADEV...***

Le principal domaine d'activités de la CADEV (hors centre d'édition) est l'acquisition de matériel administratif et de fournitures scolaires (matériel d'économat et matériel pédagogique) pour l'enseignement obligatoire (voir graphique ci-après)<sup>36</sup>. Pour ce domaine, la CADEV est non seulement en charge de l'achat du matériel, mais également de la gestion des commandes, de la livraison et de l'approvisionnement. Cela concerne plus de 44% du volume d'activité de la CADEV (CHF 14.7 millions). Une section, dirigée par un acheteur, est en charge de ce domaine ; elle gère les commandes provenant des 89 établissements composant le secteur de l'enseignement obligatoire, et organise leur approvisionnement en collaboration avec la section logistique.

La CADEV dispose de locaux pour stocker le matériel et de véhicules pour assurer sa livraison. Chaque établissement scolaire de l'enseignement obligatoire compte un dépositaire scolaire chargé des commandes et de l'approvisionnement. Les commandes s'effectuent directement par les enseignants grâce à l'e-shop développé par la DGEO et la CADEV et sont consolidées par le dépositaire qui les transmet à la CADEV.

### ***...dont la moitié est acquise en commun au niveau romand***

Les cantons romands se sont regroupés pour l'acquisition du matériel pédagogique prescrit ou recommandé par la Conférence intercantonale de l'instruction publique (la CIIP). La CIIP édite une partie des ouvrages pédagogiques. En 2012, la CADEV a acheté auprès de la CIIP pour près de CHF 2.6 millions d'ouvrages.

Une autre partie des livres scolaires recommandés par la CIIP est disponible sur le marché et est acquise auprès des diffuseurs de livres, selon des tarifs unifiés au niveau romand<sup>37</sup>, pour un montant de CHF 3.6 millions en 2012 (CHF 4.1 millions en 2011).

Pour le matériel d'économat scolaire (stylos, crayons de couleur, gouache etc), les cantons romands se sont groupés en une entité chargée de l'achat en commun d'une partie du matériel : le groupement romand des fournitures scolaires (GRAFOUS)<sup>38</sup>. En 2012, la CADEV a acquis pour CHF 932'000 de matériel via cette centrale.

Au total, sur les CHF 14.7 millions de fournitures scolaires, près de la moitié, soit CHF 7.5 millions, est acquise de manière groupée au niveau romand.

<sup>36</sup> Le système d'information de la CADEV ne permet pas de produire des statistiques d'achats (ou vente) par nature de bien. Par contre, pour les biens et fournitures faisant l'objet d'une imputation interne aux services pour la facturation, soit le 91% du volume des biens fournis aux services par la CADEV, le numéro de compte est renseigné. Il est donc possible de présenter une répartition du volume d'activités de la CADEV par type de compte. Il faut toutefois tenir compte du fait que le 9% du volume des biens fournis par la CADEV, qui sont facturés par bulletin de versement et non imputés directement, ne sont pas rattachés à des comptes dans le système d'information de la CADEV et figure sous la rubrique « non attribuable ».

<sup>37</sup> Négociés par la CIIP

<sup>38</sup> Le principe de GRAFOUS est le suivant : il s'agit d'un groupe composé de représentants des cantons membres, qui établit une liste d'articles à acheter en commun. La participation du canton à l'achat par article est facultative. Par exemple, le canton de Vaud n'achète pas les cahiers quadrillés via le GRAFOUS mais les fait produire par les établissements de la plaine de l'Orbe. GRAFOUS est ensuite chargé de l'achat des articles convenus, mais ne gère pas de stock. La livraison s'effectue auprès de l'économat scolaire de chaque canton.

***Les imprimantes multifonctions représentent 18% des achats relevant de la CADEV***

Les achats de prestations relatives aux imprimantes multifonctions constituent le deuxième volume d'activités pour un montant de CHF 6 millions en 2012 (soit 18% du total). Ces dépenses sont comptabilisées sous la rubrique « location d'objet mobilier », les machines étant louées auprès de fournisseurs facturant les prestations à la copie (en copie-service). Ce type d'achat ayant été retenu comme cas concret à analyser, son processus sera détaillé ci-après. On précise néanmoins à ce stade que le rôle de la CADEV pour ce type d'achat consiste à négocier les conditions et tarifs avec les fournisseurs, les mettre en relation avec les services demandeurs et tenir un inventaire du parc de machines. Pour la facturation, l'entretien et les réparations, le contact s'effectue directement entre le fournisseur et les services, sans passer par la CADEV.

***Achats d'ordinateurs individuels (14% des achats): une responsabilité partagée entre plusieurs services***

La situation des achats de matériel informatique pour les postes individuels est un peu particulière à l'Etat de Vaud, car la responsabilité est partagée entre plusieurs services. Si la CADEV intervient dans le processus achat, elle n'est, pour une majorité des achats, pas l'acheteuse directe. Les indicateurs d'activités produits ci-après se basent sur les informations transmises par la CADEV (extraction du système d'information).

Le secteur de l'administration est équipé avec du matériel PC et le secteur pédagogique pour l'enseignement obligatoire avec du matériel mac. Pour l'enseignement post-obligatoire, les ordinateurs sont à 40% mac et 60% PC.

Les ordinateurs individuels et imprimantes sont acquis via une centrale romande: le Partenariat des achats informatiques romand (PAIR) qui organise régulièrement un appel d'offres public et sélectionne deux adjudicataires auprès desquels les membres (cantons, communes ou autres entités publiques) peuvent s'approvisionner après avoir choisi un des deux fournisseurs. C'est la CADEV qui représente l'Etat de Vaud auprès du PAIR et qui est chargée des commandes auprès des fournisseurs. Les achats de matériel informatique acquis via le PAIR et commandés par la CADEV s'élèvent à CHF 2.9 millions en 2012, soit le 4% du volume des achats de la CADEV.

Pour le matériel informatique pédagogique mac, les achats sont réalisés en collaboration avec les consommateurs directs (DGEO, DGEP et SESAF). C'est pourquoi, il est difficile, sur la base des informations disponibles, d'imputer un montant précis pour les achats du domaine pédagogique relevant de la CADEV en tant qu'acheteur, la responsabilité étant partagée. Le graphique de la page suivante est basé sur les chiffres transmis par la CADEV sur la base des factures imputées aux services pouvant être rattachées aux comptes liés aux achats informatiques<sup>39</sup>. Sur la base des informations disponibles, on évalue que les achats informatiques représentent le troisième secteur d'activité de la CADEV en terme de volume avec 14% des achats.

---

<sup>39</sup> Mais comme précisé plus haut, ils ne couvrent pas l'ensemble des dépenses. Les dépenses pour la DGEO et la DGEP pour les achats et entretien de matériel informatique s'élèvent à CHF 9.8 millions en 2012.

### **L'économat administratif est le quatrième secteur d'activité de la CADEV en terme de volume (11%)**

Le matériel et les fournitures de bureau, mais sans les imprimés ni le papier et les enveloppes utilisées par le centre d'édition (impôts, vote par correspondance, etc.), représentent un montant de CHF 3.7 millions soit le 11% du volume facturé par la CADEV aux services. Il s'agit de la quatrième catégorie de dépenses de la CADEV.

Une grande partie du matériel d'économat est acheté via le Groupe des économats romands (GRECO) par le biais de sa centrale GRAFOSA soit CHF 2.97 millions, ce qui représente 65% du montant facturé aux services pour les dépenses d'économat. Comme le spécifie la directive Druides 10.1.1, la CADEV gère le stock « *de matériel courant* » et en organise la livraison. Plusieurs articles d'économat seront traités comme cas concrets dans la section suivante.

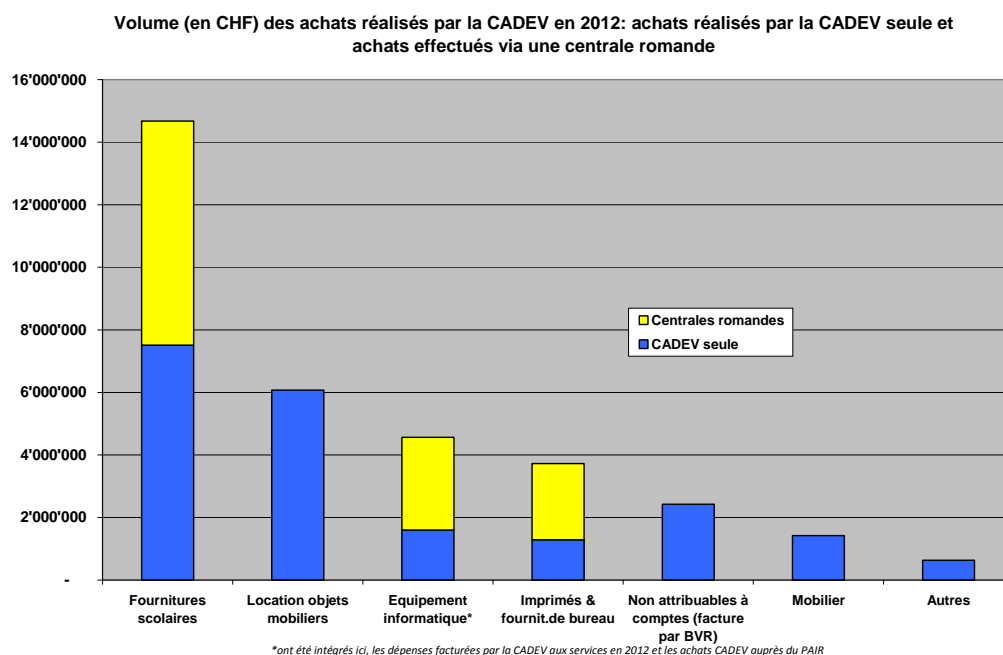
### **Mobilier administratif et scolaire : 4% des achats de la CADEV**

Avec un montant de CHF 1.4 million en 2012, le mobilier représente le cinquième volume d'achat de la CADEV (4% du total). Contrairement aux fournitures d'économat, le mobilier est livré directement par le fournisseur aux services, la CADEV ne stocke pas les pièces de mobilier<sup>40</sup>. Les achats de mobilier font partie des cas concrets analysés.

### **Part des achats non imputables à une catégorie d'achats : 7%**

Les autres achats concernent d'une part des achats de catégorie « autres » (CHF 600'000) ou les achats « non attribuables à un compte », à savoir ceux facturés par bulletin de versement aux services et non imputés directement, qui peuvent relever des catégories ci-dessus (CHF 2.4 millions).

Graphique 3



Source : CADEV

<sup>40</sup> A l'exception du mobilier recyclé que la CADEV stocke dans un entrepôt à disposition des services.

### **4.1.3 ANALYSE EN RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS DE LA CADEV**

L'activité de la CADEV se caractérise d'abord par son périmètre limité, par son niveau d'implication dans le processus d'achat qui varie fortement selon le domaine, par le fait que près de la moitié de ses achats sont acquis par un seul service (la DGEO) et qu'une part importante de ses achats est réalisée par des centrales romandes.

#### ***Périmètre d'activité limité***

Dans le chapitre introductif, il avait déjà été relevé que la part du volume des achats de la CADEV ne représentait que le 24% du périmètre d'achats total de l'Etat, 18% si l'on enlève les achats informatiques pour lesquels la responsabilité d'achats est partagée entre plusieurs services.

Si la part des achats est limitée, tel est le cas également de ses domaines d'activités : ainsi que le prévoit la directive Druide 10.1.1 dans sa définition restreinte, près des trois quarts des achats de la CADEV sont relatifs à trois domaines d'activités (fournitures scolaires, location d'imprimantes multifonctions et matériel d'économat). Ce périmètre des achats très restreint pour une entité à vocation de centrale d'achat s'explique ainsi par la description des missions qui lui sont assignées par l'Etat<sup>41</sup> qui couvrent un spectre limité d'achats<sup>42</sup>, mais également par son rôle prépondérant en matière d'approvisionnement pour plus de la moitié de ses acquisitions.

#### ***Deux domaines principaux***

L'implication de la CADEV dans le processus d'achats et d'approvisionnement varie en effet grandement selon la nature du bien acheté. Les fournitures scolaires et le matériel d'économat sont les deux domaines pour lesquels la CADEV assure toute la chaîne d'approvisionnement et la relation avec les clients: gestion du stock, commandes fournisseurs et clients ainsi que la livraison et les éventuels retours et facturation. Ces deux domaines représentent un volume de CHF 18.4 millions. Ils sont donc considérés comme les deux principaux domaines effectifs d'activité de la CADEV car ils impliquent une charge de travail, un investissement et une responsabilité plus importante que pour les biens pour lesquels seule la partie « achat » ou « passage de commande » est réalisée comme dans le cas des achats informatiques ou de services d'imprimantes multifonctions.

#### ***Un service client principal : la DGEO représente la moitié du volume d'achats de la CADEV***

Le rôle prépondérant de la CADEV en matière d'approvisionnement de fournitures scolaires se reflète dans la répartition du volume des achats de la CADEV selon le service demandeur : la DGEO arrive en tête avec 50% du total, suivie par la DSI<sup>43</sup> (24%) et la DGEP (9%). Les autres services représentent chacun moins de 2% des achats de la CADEV.

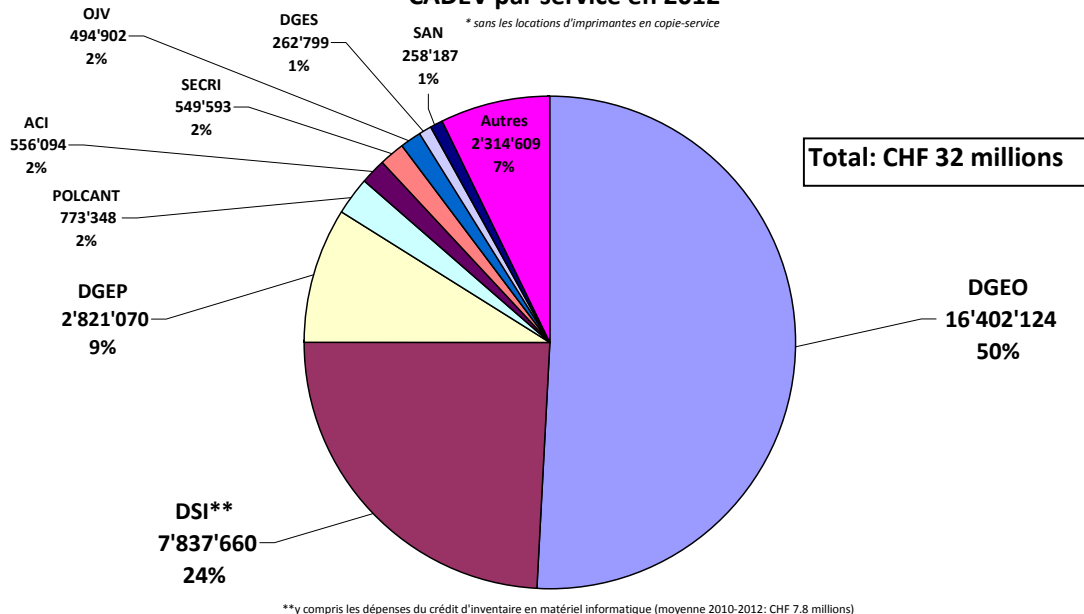
<sup>41</sup> Par la directive Druide 10.1.1 ou par la loi sur l'enseignement obligatoire.

<sup>42</sup> dans la mesure où la directive Druide est interprétée de manière restrictive et le spectre d'achats se limite aux éléments figurant dans la liste énoncée.

<sup>43</sup> Qui est également une centrale d'achat transversale

Graphique 4

### Achats de biens mobiliers et fournitures administratifs\* et scolaires de la CADEV par service en 2012



Sources : Finweb et CADEV

#### Un recours important aux achats via des centrales romandes

Au total, les achats effectués par des centrales romandes représentent 38% du volume CADEV. Cet ordre de grandeur est important pour décrire l'activité de la CADEV car son rôle varie forcément selon s'il s'agit d'un achat directement géré par ses soins et pour lequel la responsabilité de l'ensemble du processus lui incombe, ou s'il s'agit d'un achat réalisé par une centrale à qui la tâche d'achat est déléguée.

## 4.2 PROBLÉMATIQUE DES ACHATS COURANTS EFFECTUÉS HORS CADEV

Comme décrit dans le chapitre introductif, parmi les achats de biens faisant partie du périmètre d'audit et donc potentiellement massifiables, 62% sont réalisés directement par les services et ne passent pas par une centrale d'achat transversale (CADEV ou DSI).

### 4.2.1 LES ACHATS DE BIENS COURANTS NON CENTRALISÉS SONT COÛTEUX ET RISQUÉS

Les problèmes des achats de biens courants, massifiables et/ou répétitifs effectués directement par les services sans gestion centralisée et en contradiction avec la directive Druide 10.1.2 sont de plusieurs types :

- Ils sont d'abord cause de surcoût, car acquis à des prix plus élevés. Les biens achetés en direct ne font pas l'objet d'un regroupement de commandes et ne bénéficient pas



des conditions, en principe (et logiquement) plus favorables, négociées et octroyées lors d'achats effectués en grande quantités.

- Les achats directs engendrent également des coûts internes cachés : l'organisation d'un achat par un collaborateur non-acheteur professionnel prend généralement davantage de temps (prospection, déplacement etc.) que pour un acheteur professionnel rompu à l'exercice. De plus, toutes les opérations liées à l'achat direct sont réalisées souvent durant les heures de travail, non consacrées donc à l'accomplissement des tâches qui relèvent de la véritable fonction de l'acheteur direct.
- A cela s'ajoute le coût administratif de régularisation de la facture. Même si tout achat qu'il soit direct ou indirect est soumis aux mêmes règles de contrôle avant paiement<sup>44</sup>, le travail de vérification est plus important pour un achat réalisé hors canal standard. Il implique de plus des opérations supplémentaires dans le cas où l'achat doit faire l'objet d'un remboursement au collaborateur (si le fournisseur n'envoie pas de facture). La procédure en est alourdie par rapport à la situation où l'achat est effectué par la CADEV, la facture réglée par ses soins et le montant imputé directement en interne aux services consommateurs<sup>45</sup>.
- La pratique des achats directs est d'autre part dommageable pour l'image de l'Etat : un même bien acquis par plusieurs unités d'une même entité à des conditions ou prix différents<sup>46</sup> relève d'une gestion incohérente et non professionnelle de l'Etat en matière d'achat.
- Enfin, les risques de conflits d'intérêts, d'obtention d'avantages indus, de détournement de fonds et de corruption sont, en toute logique, beaucoup plus importants avec la multiplication du nombre d'acheteurs directs non professionnels. Seules des mesures de prévention et de contrôle portant sur un nombre limité de collaborateurs formés en matière d'achat et sensibilisés à cette problématique peuvent s'avérer véritablement efficaces et efficaces pour prévenir tout dérapage dans ce domaine.

Ainsi, par définition, les achats de biens courants, a fortiori ceux figurant dans la directive Druide 10.1.1, effectués directement par les services sans passer par la CADEV, sont considérés comme non performants. Ils limitent d'autre part encore davantage le périmètre des achats de la CADEV, diminuant les capacités d'obtenir des rabais qui correspondraient à l'ensemble des achats s'ils étaient groupés.

---

<sup>44</sup> La directive financière Druide 7.3.1 « visa des pièces justificatives » spécifie notamment que « Avant d'être présentée au paiement, toute facture doit être vérifiée (quantité, prix, somme) et visée soit par le chef de service ou toute personne désignée par lui et agréée par le chef du département, soit par le directeur de l'établissement ou son adjoint. » La directive 7.3.3 impose d'autre part le système de la double signature pour toute imputation comptable.

<sup>45</sup> Pour certains achats, notamment ceux de faible valeur qui doivent être remboursés aux collaborateurs sur base de tickets de caisse, le surcoût de régularisation de la facture est souvent supérieur au prix d'achat du bien !

<sup>46</sup> Pour autant la somme des achats du bien en question représente un certain volume.

#### **4.2.2 PAS DE PROCÉDURE DE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA DIRECTIVE INTERNE D'ACHAT**

S'il existe un contrôle de régularité sur les directives financières (visa des pièces justificatives et double signature) via le service des finances, aucun contrôle centralisé n'est prévu quant au respect de la directive sur les achats, en particulier sur l'obligation de passer par la CADEV pour la liste des biens mentionnés dans cette directive. La CADEV elle-même n'est pas investie de cette mission. Certains services ou départements ont établi des directives internes et procèdent à des contrôles, mais ces derniers ne sont pas exhaustifs.

#### **4.2.3 MOBILIER ET FOURNITURES SCOLAIRES: PRINCIPAUX ACHATS DIRECTS**

Comme mentionné précédemment, le système d'information comptable actuel ne permet pas d'identifier les achats par nature. Il n'est donc pas possible d'estimer le volume exact des achats relevant de la CADEV qui ont été effectués par les services, mais uniquement d'identifier les catégories d'achats les plus touchées sur la base des intitulés de compte.

Deux types de comptes sont directement liés à des biens et fournitures figurant dans la directive Druides 10.1.1 : ceux relatifs au mobilier et aux fournitures scolaires. Pour le mobilier administratif, seul le 57% du volume des achats est passé par la CADEV, cette part s'abaissant à 17% pour le mobilier d'enseignement.

Au niveau des fournitures scolaires, la part achetée par la CADEV se chiffre à 58%, le reste étant acquis directement par les établissements, généralement par le biais des enseignants directement, en contradiction donc avec les directives internes.

#### ***La fermeture de la CADEV en fin d'année encourage les achats directs***

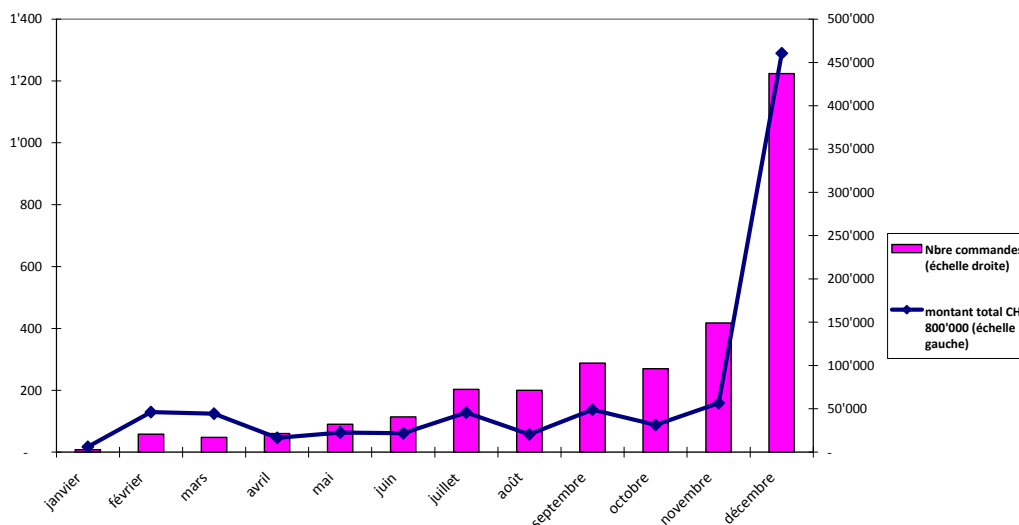
Le mode de fonctionnement de la CADEV, qui consiste à ne pas enregistrer de commandes en fin d'année<sup>47</sup>, ceci afin d'éviter que les services soient tentés d'épuiser leurs budgets non dépensés en cours d'année par des achats non strictement nécessaires, a des conséquences néfastes et contraires aux effets escomptés. Il force au contraire les services pour lesquels le besoin d'achat est réel et avéré, à procéder à des achats en direct générant ainsi un surcoût, puisque c'est le prix du marché qui est généralement appliqué et non le prix avec rabais CADEV. Quant aux services « tentés » d'acquérir du mobilier non nécessaire, rien ne les empêche de procéder à des achats directs, étant donné qu'il n'y a pas de contrôle du respect de la directive Druides 10.1.2.

Par exemple, pour le mobilier administratif, on relève que sur les CHF 820'000 des achats effectués en direct (non-CADEV) en 2012, la part de ceux acquis en novembre et décembre s'élève à 63%, ce qui montre bien les effets négatifs de cette mesure de fermeture.

<sup>47</sup> durant les deux derniers mois pour le mobilier et durant le dernier mois pour l'économat

Graphique 5

Mobilier et équipement de bureau administratif (Compte 31111): répartition du nombre de commandes et des montants par mois pour les achats non-CADEV en 2012



Source : Finweb

#### 4.2.4 LA LISTE DES BIENS SPÉCIFIQUEMENT MENTIONNÉS DANS LA DIRECTIVE DRUIDE NE COUVRE PAS L'ENSEMBLE DES BIENS MASSIFIABLES

Outre les achats directs liés aux biens explicitement mentionnés dans la directive Druides 10.1.1, on relève un grand nombre d'achats directs de biens dont le statut est flou, ceci étant dû à l'imprécision du texte de la directive (la liste des biens relevant de la CADEV étant précédée de la mention « notamment » !). Ce qui signifie qu'un nombre important de catégories de biens potentiellement massifiables et dont il est possible de grouper les commandes dans une centrale, sont acquis de manière individuelle par les services. Ainsi, des machines, autres qu'imprimantes multifonctions et équipement informatique, non mentionnées explicitement dans la liste de la directive Druides, ont été acquises par plusieurs services de manière non coordonnées: broyeuses de documents, matériel audio-visuel, machines à café, équipement pédagogique (machines à coudre, instruments de musique etc.) etc.

Certains de ces biens sont achetés via des centrales internes à des services (comme à la POLCANT ou au SPEN comme on le traitera aux chapitres consacrés à ces services), notamment pour le compte 3114 « achat de machine et matériel d'exploitation » (CHF 6.2 millions), le compte 3118 « Achat de matériel de corps et équipement », (CHF 3.6 millions) ou le compte 3135 « Achat de matières premières et fournitures » (CHF 5.2 millions).

Quant aux biens liés aux comptes relatifs aux achats et entretien de matériel spécialisé pour l'enseignement et la recherche (CHF 12.4 millions), ils sont en quasi-totalité acquis directement par les entités consommatrices (écoles), les achats CADEV ne représentant que 3% du total. Certains de ces achats seront repris dans l'examen des cas concrets.

## 4.3 ANALYSE DE CAS CONCRETS D'ACHATS DE LA CADEV

L'analyse de l'organisation de la fonction Achats à la CADEV est tout d'abord abordée par l'étude de cas concrets d'achats ou de familles d'achats. Ont été retenus : les articles d'économat administratif, les toners, les enveloppes, les imprimantes multifonctions et le mobilier administratif et scolaire. La problématique des achats directs pour ces types de biens sera abordée lors de l'analyse des autres services.

### 4.3.1 ARTICLES D'ÉCONOMAT : MISE EN CONCURRENCE INSUFFISANTE DES FOURNISSEURS ET MANQUE D'ETUDES DE VARIANTES D'ACHATS

#### *Une gestion des achats centrée sur l'approvisionnement*

Conformément à la directive Druide 10.1.1, la CADEV est chargée de l'achat du matériel, mais également du stockage et de la livraison du matériel aux services. La CADEV gère le catalogue électronique, introduit en 2007 en collaboration avec la DGEO pour les commandes de matériel scolaire (3000 articles). Il contient également les articles pour l'économat et les fournitures administratives (500 articles). Le secteur de l'économat administratif est par ailleurs sous la même responsabilité que celle du matériel scolaire. Certains articles de l'économat administratif sont acquis via la centrale romande GRAFOUS.

Les achats d'imprimés et fournitures de bureau se sont élevés à CHF 3.7 millions (compte 3101) et ont généré 8'016 factures<sup>48</sup>. Comme constaté précédemment, les opérations consacrées à l'approvisionnement sont ainsi prépondérantes dans la gestion des achats du matériel d'économat à la CADEV.

Le matériel d'économat fait partie des achats simples, non stratégiques, de faible valeur unitaire pour lesquels il convient de minimiser le coût interne de gestion, afin qu'il ne surpasse pas le prix du matériel acheté. C'est pourquoi de nombreuses collectivités et entités publiques ont opté pour l'externalisation de la gestion de l'approvisionnement de l'économat à une firme spécialisée qui met à disposition un catalogue électronique proposant une liste de matériel à commander, réceptionne les commandes, effectue directement la livraison (généralement dans les 24 heures) et adresse les factures (généralement sur une base mensuelle). Les avantages avancés sont principalement dus à la simplification de la procédure. Le rôle du service des achats se concentre spécifiquement sur l'aspect stratégique de l'achat : d'abord l'organisation de la procédure de marché public pour la sélection de la firme, puis la définition des besoins et le choix des articles à proposer aux unités, la négociation de leur prix et des conditions, la rédaction du contrat-cadre et la supervision des opérations. La partie opérationnelle et logistique est entièrement externalisée.

Aucun projet d'étude de cette variante organisationnelle n'a été initié à la CADEV. Les raisons invoquées sont le manque de ressources pour étudier ces variantes, les collaborateurs en place étant occupés à la gestion opérationnelle de l'approvisionnement des achats courants.

<sup>48</sup> que la CADEV impute soit directement aux services (90% des factures) ou soit leur envoi par bulletin de versement

### ***Procédures d'achats basées sur des pratiques historiques***

Pour un certain nombre d'articles, la CADEV passe par GRAFOSA qui organise notamment un appel d'offres en procédure ouverte pour deux marchés volumineux : le papier pour photocopies (A4 et A3) et fournitures de bureau comprenant 4 lots : classeurs A4, fourres en plastique, blocs-notes et dossiers de classement en papier. Le matériel acquis via GRAFOSA représente 65% du volume d'achat des imprimés et matériel de bureau fourni par la CADEV aux services de l'administration.

Pour le reste du matériel, la CADEV s'approvisionne auprès de distributeurs qui proposent une palette d'articles avec rabais. Certains articles, comme un modèle de stylo à bille, sont acquis par le biais de la centrale romande de matériel scolaire (GRAFOUS) directement auprès d'un fabricant de matériel utilisé dans les écoles (crayons de couleur, gouache, etc).

La CADEV procède selon ce système depuis une quinzaine d'années. Les articles font l'objet de commandes. Pour les achats acquis directement par la CADEV, il n'y a pas de contrats-cadre. Les conditions générales de la CADEV s'appliquent. Pour cette catégorie d'achats, il n'y a pas de gestion active des fournisseurs, ni de recherche de nouveaux articles ou mode d'acquisition plus performants.

### ***Standardisation pas systématique***

Les articles figurant dans le catalogue y sont pour des raisons historiques. Dans la mesure où un article est suffisamment commandé, il est réapprovisionné. L'introduction d'un nouvel article au catalogue s'effectue au coup par coup, en cas de requête fréquente d'un article de la part des services, sur proposition du fournisseur ou de l'acheteur.

On relève ainsi qu'il n'y a pas de véritable démarche de standardisation des produits proposés. Celle-ci s'effectue de manière empirique. Elle peut s'avérer suffisante pour certains articles : par exemple le catalogue propose deux modèles d'agrafeuses « de poche », ce qui paraît largement suffisant pour les besoins administratifs, mais moins pour d'autres : on dénombre dix-huit modèles de ciseaux dans le catalogue, ce qui, même en tenant compte des besoins en matière scolaire, est manifestement excessif, surtout compte tenu du fait que la CADEV stocke chaque article.

### ***Système d'information lacunaire***

Cette méthode d'achats reproduisant les pratiques réalisées par le passé est en partie due aux possibilités très limitées de procéder à des analyses économiques, nécessaires à toute démarche d'achat et a fortiori à tout changement de pratique (par exemple externalisation de tout ou partie de la gestion de l'économat, décision d'achat directement auprès du fabricant ou auprès d'un distributeur, standardisation par famille d'articles etc).

Le logiciel de gestion du matériel d'économat et scolaire qui permet de gérer le stock et les achats fournit uniquement des statistiques par article et par fournisseur. Il ne permet pas de produire des indicateurs par familles d'articles<sup>49</sup>. Toute extraction nécessite une charge de

---

<sup>49</sup> Une étude de l'Unité du développement durable (UDD) datant de 2009 avait chiffré les dépenses par famille d'articles d'économat. Il s'agit là des dernières données disponibles.

travail importante, ce qui a limité également les possibilités d'analyses chiffrées dans le cadre de cet audit. Aucun rapport d'activité n'est réalisé, aucun système de tableau de bord n'est produit. Les informations sont donc lacunaires.

Sans base d'analyse solide, il est impossible d'évaluer les avantages et inconvénients d'un changement de démarche d'achat et de justifier ce dernier face aux services consommateurs.

***Législation sur les marchés publics : un impératif à respecter...***

Les marchés de fournitures sont soumis à la législation sur les marchés publics qui, en fonction du montant du marché, fixe la procédure à appliquer. Rappelons que cette législation vise à obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse en stimulant la concurrence entre fournisseurs. Le seuil de la procédure sur invitation est pour le marché des fournitures fixé à CHF 100'000 et le seuil de la procédure ouverte à CHF 250'000. A partir d'une valeur de CHF 350'000, le marché est ouvert à la concurrence internationale selon l'accord OMC/GATT.

Pour les biens achetés de manière répétitive, la valeur du marché se calcule sur une période de quatre ans.

***... mais peu d'appels d'offres réalisés à la CADEV...***

On relève d'abord que, hormis les deux appels d'offres en procédure ouverte réalisés par la centrale romande GRAFOSA mentionnés ci-dessus, la CADEV n'a pas organisé de procédure ouverte durant les trois dernières années (2011 à 2013), malgré le volume acquis. Quant à la procédure sur invitation, la CADEV y a eu recours 6 fois en 2012 pour un montant de CHF 645'000.

***...et de nombreuses lacunes dans son application sont constatées...***

Pour les marchés liés à l'économat, les problèmes constatés quant au respect de cette législation sont les suivants:

- Pour le matériel d'écriture (feutres, stylos, crayons, surligneurs), le volume d'acquisition de la CADEV estimé s'élève à environ CHF 500'000 en 2009 (économat administratif et scolaire)<sup>50</sup>, ce qui dépasse largement le seuil de la procédure ouverte. Pour ce type de fournitures, la CADEV s'approvisionne principalement chez un distributeur qui fournit également d'autres articles comme les ciseaux, perforatrices, agrafeuses etc. En 2012, ce distributeur a réalisé un chiffre d'affaires annuel de CHF 304'933, ce qui est également supérieur au seuil de la procédure ouverte (dans la mesure où le marché est considéré comme lié au fournisseur pour une famille de produits).
- Pour certains articles, la CADEV organise une procédure sur invitation, par exemple pour les surligneurs, ces derniers représentant un marché de CHF 50'000 par année environ. On s'interroge sur l'opportunité de mettre sur pied une procédure spécifique pour un article isolé qui fait toutefois partie d'une famille de produits standards et de faible valeur unitaire que les distributeurs fournissent dans leur intégralité. Un appel d'offres global, en procédure ouverte, pour les articles d'économat soit global soit par

<sup>50</sup>) selon une étude de l'Unité de développement durable (UDD)

famille de produits et comportant plusieurs lots<sup>51</sup> serait non seulement adéquat par rapport à la législation sur les marchés publics, mais plus efficace en terme d'organisation des procédures.

- On relève d'autre part que les achats auprès d'un fabricant de matériel d'écriture administrative et scolaire qui propose ses articles via GRAFOUS et qui réalise un chiffre d'affaires de CHF 780'000 par année avec la CADEV n'ont fait l'objet d'aucune procédure de marché public, alors que le seuil de la procédure ouverte est largement dépassé. Les commandes sont réalisées en gré à gré, toujours sur une base historique, ce fabricant étant fournisseur de longue date des établissements scolaires.
- On note également que la fourniture de toner et cartouches d'imprimantes, qui représente un montant de CHF 1.6 millions annuel<sup>52</sup> et qui est attribué à un distributeur qui approvisionne les services pour tous les modèles de toners et cartouches, n'a pas été soumise à un appel d'offres en procédure ouverte.

***...dues au manque de ressources et de compétences internes ainsi qu'à l'absence de contrôle***

La question de la non-conformité à la législation sur les marchés publics a été évoquée lors des séances avec la CADEV. Il a été avancé que la mise en conformité des pratiques de la CADEV avec cette législation représenterait une charge de travail importante et un investissement conséquent et que les collaborateurs en place étant occupés par la gestion du quotidien et par les tâches d'approvisionnement, n'ont pas les moyens de dégager du temps pour revoir la politique d'acquisition et se conformer à la loi. La CADEV ne dispose effectivement pas de ressources internes ni d'expérience en matière d'organisation de procédures ouvertes, ni dans la rédaction de contrats, qui font obligatoirement suite à de telles procédures.

Rappelons, comme mentionné précédemment, que pour le matériel d'économat, la CADEV procède par commandes « au coup par coup », sans contrat, ni contrat-cadre. Ce mode de faire, qui présente des risques en cas de non-respect de clauses importantes du contrat de la part du fournisseur, n'est plus en vigueur dans les centrales ayant réformé et modernisé leur fonction Achats.

Cette situation de non respect de la législation sur les marchés publics est également due à l'absence de contrôle au niveau de l'administration quant au respect des procédures requises<sup>53</sup>.

***Quinze articles de petit matériel d'économat : un comparatif révèle un potentiel minimum d'économies de 19% (CHF 140'000)...***

Trois entités ou collectivités publiques contactées dans le cadre de cet audit ont accepté de transmettre les prix d'une sélection d'articles à des fins comparatives<sup>54</sup>. Deux demandes

<sup>51</sup> dans la mesure où la gestion de l'économat n'est pas externalisée.

<sup>52</sup> selon une étude de l'Unité de développement durable de 2009.

<sup>53</sup> Dans son rapport no 18 « Audit de l'application de la législation sur les marchés publics à l'Etat de Vaud », la Cour avait recommandé de mettre en place un système de contrôle de conformité des procédures à l'Etat (recommandation no 5) et de renforcer le support à l'organisation des procédures pour les services (recommandation no 3).

<sup>54</sup> Les prix sont strictement confidentiels (des déclarations de confidentialité ont été signées de part et d'autre dans le cadre de ce benchmark).

d'offres ont été réalisées auprès de deux firmes spécialisées dans l'approvisionnement de matériel d'économat pour les entreprises et collectivités publiques, pour ces articles ; ces deux entreprises ont fourni des offres de prix pour des articles identiques, ainsi que pour des articles similaires moins chers (dans la mesure où elles en proposent). Au total, cela représente donc un maximum de sept prix comparatifs<sup>55</sup>. Ces articles d'économat ont donc été choisis sur la base du catalogue CADEV, en fonction des quantités achetées (connues ou présumées), soit quinze articles représentant un volume d'achats d'environ CHF 730'000 par an. Les prix utilisés pour le comparatif sont ceux appliqués par le fournisseur (hors taxe).

Il faut souligner d'emblée que le comparatif pour ces articles nécessite la prise en compte de certains facteurs. D'une part, les trois autres entités ont externalisé l'approvisionnement de leur économat. Le prix de l'article de ces entités inclut donc les frais de stockage, de livraison et de gestion de la commande supporté par la firme externe, le prix des articles CADEV n'incluant pas ces coûts qui figurent, de manière groupée, dans les comptes de fonctionnement de la CADEV. A toutes conditions égales, le prix CADEV devrait donc être inférieur aux autres.

D'autre part, on note que les articles proposés par la CADEV sont tous généralement de marque connue, alors que les trois entités publiques recourent le plus souvent à des articles similaires de marque moins connue mais dont le niveau de qualité a été testé et reconnu comme adéquat pour l'usage qui leur est destiné. On relève qu'une des entités a pour politique de proposer systématiquement une variante « de marque » et une variante sans marque pour le même article.

Le tableau ci-dessous illustre les résultats du comparatif et permet de situer le prix CADEV par rapport aux autres entités ou offres considérées. Il faut donc tenir compte du fait que le prix CADEV n'inclut pas les frais de stockage, de transport, de manutention et de traitement de la facture contrairement aux autres comparatifs. Malgré cela, on relève que dans la plupart des cas, on trouve un comparatif moins cher que la CADEV. La différence peut être importante, le prix CADEV étant de 5% à 476% plus cher que le prix le plus bas. Pour un seul article, la CADEV propose le prix le moins cher, et pour quatre articles, elle affiche le prix le plus cher<sup>56</sup>.

Sur cette base, on peut estimer l'économie minimale<sup>57</sup> à réaliser si la CADEV acquérait l'article, ou un modèle similaire, pour le prix le moins cher constaté<sup>58</sup>. Pour douze articles pour lesquels les quantités consommées sont connues, un potentiel d'économies d'environ CHF 140'000 pourrait être réalisé, soit 19% du total sous revue.

<sup>55</sup> On relève toutefois qu'il est rare que toutes les entités publiques et les deux firmes proposent des articles identiques ou similaires. Le nombre d'articles sur lesquels porte chaque comparatif est donc de minimum deux (le nombre est indiqué dans le tableau récapitulatif).

<sup>56</sup> On note toutefois que tous les prix CADEV des articles examinés sont inférieurs aux prix de détail en magasin.

<sup>57</sup> Il s'agit d'économie minimale, car il faudrait encore enlever le surcoût de l'externalisation de la gestion de l'approvisionnement des articles, puisque tous les prix comparés sont pratiqués par des entités ayant opté pour ce mode de gestion des achats du matériel d'économat.

<sup>58</sup> Les modèles similaires ont été proposés par les entités ou collectivités ayant participé au benchmark. Dans le cadre de cet audit, pour des questions de faisabilité, il n'a pas été procédé à des comparatifs de qualité. Il s'agit donc de véritable comparatif, car la qualité n'est pas forcément égale. Le potentiel d'économie s'interprète donc comme la marge d'économie qu'il serait possible de réaliser en cas d'achat d'un produit ayant la même utilisation, mais pouvant être de qualité moindre.



Tableau 2

**Comparatif pour 15 articles d'économat entre le prix CADEV et le prix le moins cher parmi trois autres entités publiques et deux demandes d'offres**

| Désignation Produits  | article le moins cher identique/similaire | type d'appel d'offre CADEV | Nombre comparatifs | CADEV le plus cher? | différence de prix d'achat CADEV et article le moins cher en CHF | différence de prix en %* | Quantités distribuées par la CADEV par an (si donnée disponible) | Potentiel maximum d'économie en CHF/an** |
|---|---|----------------------------|--------------------|---------------------|--|--------------------------|--|--|
|   | (1)                                       | (2)                        | (3)                | (4)                 | (5)  | (6)                      | (7)  | (8)                                      |
| Feutre Edding 750 - doré  | identique                                 | gré à gré                  | 2                  | oui                 | 0.30   | 13%                      | 9'578  | 2'873                                    |
| Edding Marqueur permanent 3000  | similaire                                 | gré à gré                  | 2                  | oui                 | 0.52   | 50%                      |  |  |
| Surligneur edding 345 - pte bissautée - rose/total                              | similaire                                 | invitation                 | 6                  | non                 | 0.23   | 107%                     | 34'767   | 7'893                                    |
| Stylo à bille Loox - bleu - rechargeable (art. 100323)                          | similaire                                 | gré à gré                  | 5                  | non                 | 0.93   | 476%                     | 16'584   | 15'349                                   |
| Stylo Caran d'Ache à bille à usage unique - réf. 825 - bleu                     | similaire                                 | gré à gré                  | 6                  | non                 | 0.39   | 130%                     | 30'238   | 11'793                                   |
| Lerche Ciseaux Magna 493 21,0cm poignée noire                                   | similaire                                 | gré à gré                  | 6                  | non                 | 2.43   | 304%                     | 1'000  | 2'430                                    |
| Weko ciseaux 340-4 10cm   | similaire                                 | gré à gré                  | 6                  | non                 | 1.52   | 219%                     | 1'500  | 2'278                                    |
| Porte Mine PENAC - 0.5 avec gomme   | similaire                                 | gré à gré                  | 5                  | non                 | 0.71   | 118%                     | 6'807  | 4'833                                    |
| Biella Classeur A4 - dos 7 cm - fenêtre au dos - orange                         | similaire                                 | ouvert***                  | 6                  | non                 | 0.08   | 5%                       | 260'000  | 20'228                                   |
| Poche de laminage A3 - 125 microns - Brillant (Gloss) paquet de 100             |   | invitation                 | 3                  | non                 | CADEV le moins cher  |                          |  |  |
| Répertoire A4 - 1-20 - PP gris, par unité                                       | similaire                                 | gré à gré                  | 3                  | non                 | 0.36   | 53%                      |  | -  |
| 100% recyclé perforé Bloc Note 4/4mm 100 feuilles 65g/m2                        | similaire                                 | ouvert***                  | 3                  | non                 | 0.08   | 7%                       | 20'000   | 1'600                                    |
| Ordo Classico ELCO(emballage 100)   | similaire                                 | ouvert***                  | 3                  | non                 | 1.39 (pour 100)  | 11%                      | 338'000  | 4'698                                    |
| Poches transparentes standard 85µm / A4 4 trous matière plastique grainée (100) | similaire                                 | ouvert***                  | 4                  | oui                 | 2.25 (pour 100)  | 107%                     | 1'103'000  | 24'818                                   |
| Chemise A4 PP, grainée, ouverture sur 2 côté, avec encoche latérale 120µm (100) | similaire                                 | ouvert***                  | 4                  | oui                 | 2.21 (pour 100)  | 58%                      | 1'888'000  | 41'725                                   |
| <b>Potentiel d'économie</b>   |   |                            |                    |                     |  |                          |  | <b>140'519</b>                           |

\* Exemple de lecture: le prix du Feutre Edding 750 doré est 13% plus élevé à la CADEV que le comparatif le moins cher

\*\*le potentiel (colonne 8) est obtenu en multipliant la colonne 5: écart de prix (ramené à l'unité) par les quantités (colonne 7)

\*\*\*GRAFOSA

**Le recours à des articles « sans marque » et à l'externalisation de la gestion de l'économat devrait permettre des économies**

Ce premier comparatif montre qu'il existe un potentiel d'économies à effectuer en étudiant des variantes non seulement en terme d'approvisionnement (externalisation partielle ou totale de la gestion de l'économat), mais également en optant pour des articles non marqués. Même si ce potentiel n'est pas entièrement réalisable, la marge constatée pour ces articles : soit au minimum 19% (économies en cas d'externalisation non comprise) encourage à explorer ces pistes et à pratiquer une politique plus dynamique de recherche de nouveaux produits similaires aux produits existants, mais de prix inférieurs, selon un niveau de qualité à évaluer sur la base d'une analyse des besoins clients plus approfondie dans l'objectif d'optimiser le rapport qualité/prix des achats. Les échanges à ce sujet avec d'autres entités publiques qui, on l'a constaté dans le cadre de cet audit, sont tout à fait ouvertes aux démarches comparatives et y collaborent volontiers, seraient à poursuivre.

Les articles issus de procédures ouvertes de marché public ont été intégrés dans le comparatif. Même pour ces derniers, on note qu'un potentiel d'économies existe. Il s'agirait dans ces cas d'étudier les spécifications de l'article figurant dans l'appel d'offres et de les comparer avec celles de l'article similaire affichant le prix le moins cher et d'examiner si la qualité exigée n'est pas trop élevée.

**Comparatif de toners: potentiel d'économies estimé à environ 12% par an (CHF 190'000)**

Outre cette sélection d'articles d'économat, un comparatif a également été sollicité pour plusieurs modèles de toners et cartouches d'imprimantes (qui représentent un marché estimé à CHF 1.6 million par an). Deux autres entités acquièrent des modèles identiques à ceux sélectionnés proposés par la CADEV, les modèles étant également proposés par les firmes auprès desquels un appel d'offres fictif a été réalisé.

A la CADEV, ces articles sont commandés via le catalogue électronique CADEV et livrés directement par le fournisseur (il s'agit d'un distributeur approvisionnant tous les modèles de toners et cartouches). Dans ce cas, les prix portent donc sur des articles identiques et des prestations liées comparables.

Les prix proposés par la CADEV sont de 6% à 20% plus élevés que le comparatif le moins cher (le prix CADEV n'est jamais le moins cher). Pour quatre articles sur six, c'est la CADEV qui propose le prix le plus élevé. Comme mentionné précédemment, ce marché n'avait pas fait l'objet d'une procédure de marchés publics adéquate, puisqu'un tel volume nécessite un appel d'offres en procédure ouverte. On relève donc que le déficit de mise en concurrence et de dynamisme dans la recherche de solutions d'achats permettant d'optimiser les prix pèse sur la performance des achats de cette famille de produits. Si l'on applique à ces achats un rabais correspondant au pourcentage moyen des différences constatées entre le prix CADEV et le prix du comparatif le moins cher du benchmark (12%), on peut évaluer le potentiel maximum d'économies à CHF 190'000 par an.

Tableau 3

| Type d'article  | Différence entre le prix CADEV et le prix du comparatif le moins cher (en%) |
|---|---|
| Encre XEROX 108R00723 (Cyan)                              | 20%   |
| Encre Epson réf. T636100 (Noir) ainsi que autres couleurs | 17%   |
| Encre HP C4942A (Magenta)                                 | 6%  |
| XEROX 108R00645   | 6%  |
| Drum XEROX réf. 108R00649 (Jaune)                         | 6%  |
| Drum BROTHER réf. DR-200                                  | 16%   |

Calcul : (prix CADEV-prix comparatif le moins cher)/(prix comparatif le moins cher en %

**Marché des enveloppes : cas particulier d'une mise en concurrence efficace des fournisseurs**

Le marché des enveloppes administratives représente un gros volume (entre CHF 500'000 et CHF 700'000 par an), car il comprend d'une part les enveloppes utilisées pour le vote par correspondance, dont le volume est variable selon le nombre de scrutins (CHF 138'000 en 2010 et CHF 288'000 en 2012) et celles destinées aux courriers de masse (impôts, service des automobiles, service du personnel etc), pour un volume annuel entre CHF 364'000 (en 2012) et CHF 400'000 (en 2011). Au niveau des fournisseurs, seuls deux fabricants existent en Suisse.

Avant 2009, aucune mise en concurrence n'était organisée sur ce marché, c'était le fabricant qui avait développé le prototype d'enveloppes pour le vote par correspondance dans le canton de Vaud qui obtenait l'ensemble du marché (en violation donc avec la législation sur les marchés publics, le seuil de la procédure ouverte étant largement dépassé !). Avec l'arrivée

d'un nouveau responsable de ce secteur à la CADEV, les deux marchés d'enveloppes (vote par correspondance et administration) ont fait l'objet d'un appel d'offres sur invitation qui a permis de mettre les deux fournisseurs en concurrence et de faire pression sur les prix. Des critères de développement durable ont été également introduits<sup>59</sup>.

***...le prix CADEV est en moyenne 50% moins cher***

Dans le benchmark, on relève que les prix des enveloppes administratives sont nettement plus avantageux à la CADEV. Par exemple, pour le modèle d'enveloppes le plus consommé (C5 autocollantes recyclé 100g sans fenêtre), le prix proposé par la CADEV est d'environ 50% moins cher que celui pratiqué par deux autres entités publiques. Même s'il faudrait rajouter au prix CADEV le coût du stockage et de la livraison (les deux autres entités externalisant la gestion des achats d'enveloppes), les prix CADEV sont, en comparaison, performants et que la mise en concurrence réalisée a porté ses fruits.

Toutefois, pour être en conformité avec la législation sur les marchés publics, ce marché aurait dû faire l'objet d'une procédure ouverte, le volume dépassant le seuil de la procédure sur invitation<sup>60</sup>.

## ***MOBILIER : UN MODE D'ORGANISATION DES ACHATS À RATIONALISER***

### ***Mobilier administratif : explosion des dépenses, moratoire puis standardisation***

En 2012, les dépenses pour le mobilier administratif acquis via le budget de fonctionnement se sont élevées à CHF 2 millions et à CHF 1 million en 2011. Ces deux années, un moratoire des dépenses avait été décrété (pas de renouvellement de mobilier), suite à une explosion des dépenses en 2008 où elles ont culminé à CHF 3.5 millions, montant également dépensé en 2009 et 2010. La décision d'un moratoire a été prise, du fait qu'il n'existait aucun standard de mobilier appliqué à l'Etat. En cas de besoin de mobilier, les services étaient orientés par la CADEV auprès de distributeurs avec lesquels la CADEV avait négocié les conditions (une dizaine de fournisseurs étaient référencés accordant un rabais de 10% à 20%). En l'absence de standardisation, les services disposaient d'un choix élargi auprès de ces distributeurs, ce qui explique en partie la hausse des dépenses constatées.

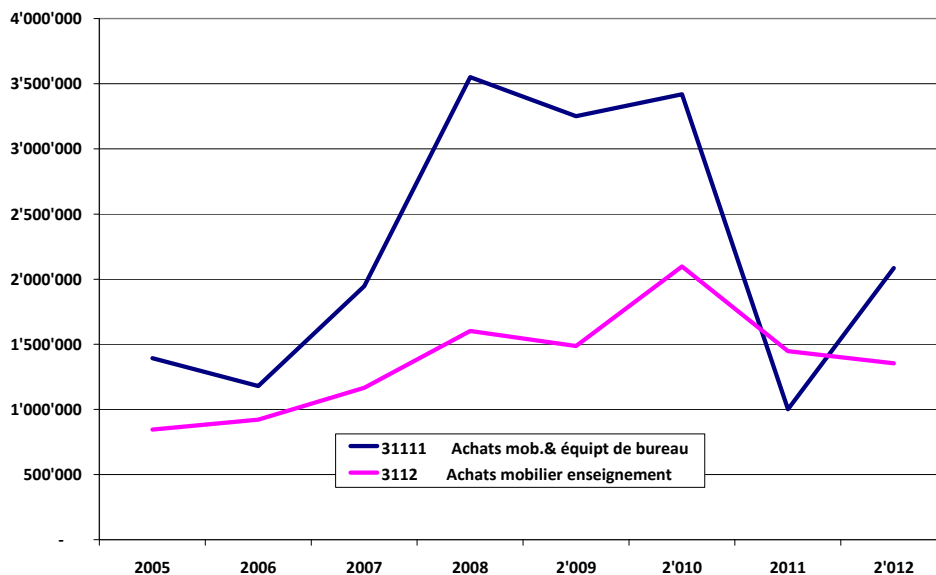
Une démarche de standardisation du mobilier administratif a ainsi été initiée par la CADEV, ce qui constitue une réponse adéquate à ce problème. A noter que dans toutes les autres entités ou collectivités publiques contactées dans le cadre de cet audit, le mobilier a été standardisé, souvent depuis plusieurs années.

<sup>59</sup> La réorganisation de ce marché a été accompagnée d'une analyse en matière de développement durable qui a porté sur tout le matériel papier et enveloppe, en collaboration avec l'UDD. Une directive « Développement durable papier et enveloppes » a été édictée en avril 2011. Elle comprend une liste d'articles pour lesquels un label particulier de développement durable doit être appliqué (par exemple : FSC 100% recycling ou Blaue Engel).

<sup>60</sup> A noter qu'une procédure ouverte produirait les mêmes résultats, compte tenu du fait que les deux fabricants ayant été invités à soumettre des offres pour ce marché, sont les seuls existants en Suisse. Et même s'il s'agit d'un marché ouvert à la concurrence étrangère, les contraintes d'approvisionnement et de réactivité sont telles que, de toute évidence, seules des entreprises implantées en Suisse et disposant de l'infrastructure nécessaire sont à même de réaliser ce marché.

Graphique 6

Evolution des dépenses de mobilier à l'Etat de Vaud (en CHF)



Source : Finweb

### Deux modèles de mobilier standard disponibles

En mai 2013, le Conseil d'Etat a pris la décision de standardiser le mobilier. La directive Druide a été modifiée en conséquence en août 2013<sup>61</sup>. A partir de cette date, deux modèles sont ainsi proposés : bois ou métal. Chaque modèle comporte un équipement pour un poste de travail individuel (table, table de retour, corps de bureau, armoire basse), un environnement bureau (armoire haute, classeur à dossier suspendu) et un environnement cadre (étagères, table de réunion carrée).

Tableau 4 : Prix (HT) du mobilier standard proposé par la CADEV (en CHF)

| Type mobilier               | Type de modèle |       |
|-----------------------------|----------------|-------|
|                             | Bois           | Métal |
| poste de travail individuel | 2'302          | 3'115 |
| environnement bureau        | 1'622          | 1'601 |
| environnement cadre         | 930            | 1'266 |
| siège                       | 548            | 548   |
| total                       | 5'402          | 6'530 |

<sup>61</sup> La Directive Druide 10.1.1 comprend deux alinéas supplémentaires relatifs aux tâches et missions de la CADEV:

« ...b) de doter l'ACV de mobilier de bureau harmonisé et standardisé (décision du Conseil d'Etat du 29 mai 2013). La démarche concerne les achats ponctuels de mobilier en quantités réduites, émanant des commandes passées par les clients de l'ACV sur le site intranet de la CADEV. Demeurent réservées les procédures Marchés publics conformément à la législation en vigueur ainsi que les projets architecturaux d'envergure. Deux lignes de produits sont offertes. Pour toutes les commandes de mobilier, les services sont priés de s'adresser à la CADEV.

c) de procéder aux appels d'offres pour l'acquisition de mobilier hors mobilier standard décrit au point b). Les négociations pour l'achat de mobilier sont systématiquement exécutées sous la direction de la CADEV qui participe, dès leur constitution, aux groupes de travail et commissions qui traitent de l'acquisition, de la location et de l'entretien de mobilier et de machines de bureau (...). ».

***L'organisation d'un appel d'offres sur invitation a permis d'accroître sensiblement les rabais...***

La CADEV avait lancé un appel d'offres sur invitation auprès des distributeurs jusque-là agréés. Parmi les deux distributeurs ayant remporté le marché, le rabais précédemment accordé par un des deux distributeurs : 25%, est passé à 40%, conséquence logique d'une démarche visant à concentrer les commandes auprès d'un nombre restreint de fournisseurs qui, réalisant un plus gros volume d'affaires, peuvent accorder des rabais supplémentaires.

A noter que les autres collectivités publiques contactées dans le cadre de cet audit ont toutes procédé à un appel d'offres ouvert. Compte tenu des montants en question, c'est effectivement cette procédure qui aurait dû être appliquée pour cet appel d'offres.

***...mais s'est avéré insuffisant pour assurer des achats performants***

Si la démarche de standardisation est à saluer, on constate que la mise en concurrence limitée (et non conforme à la législation sur les marchés publics) n'a pas permis d'obtenir les prix en vigueur dans d'autres entités publiques pour des articles identiques ou similaires ayant fait l'objet d'une procédure ouverte de marché public. Le résultat d'un comparatif de prix entre le mobilier standard (bois) de la CADEV et celui de trois entités publiques figure dans le graphique ci-après qui illustre l'écart de prix entre l'article de la CADEV et l'équivalent dans les trois entités.

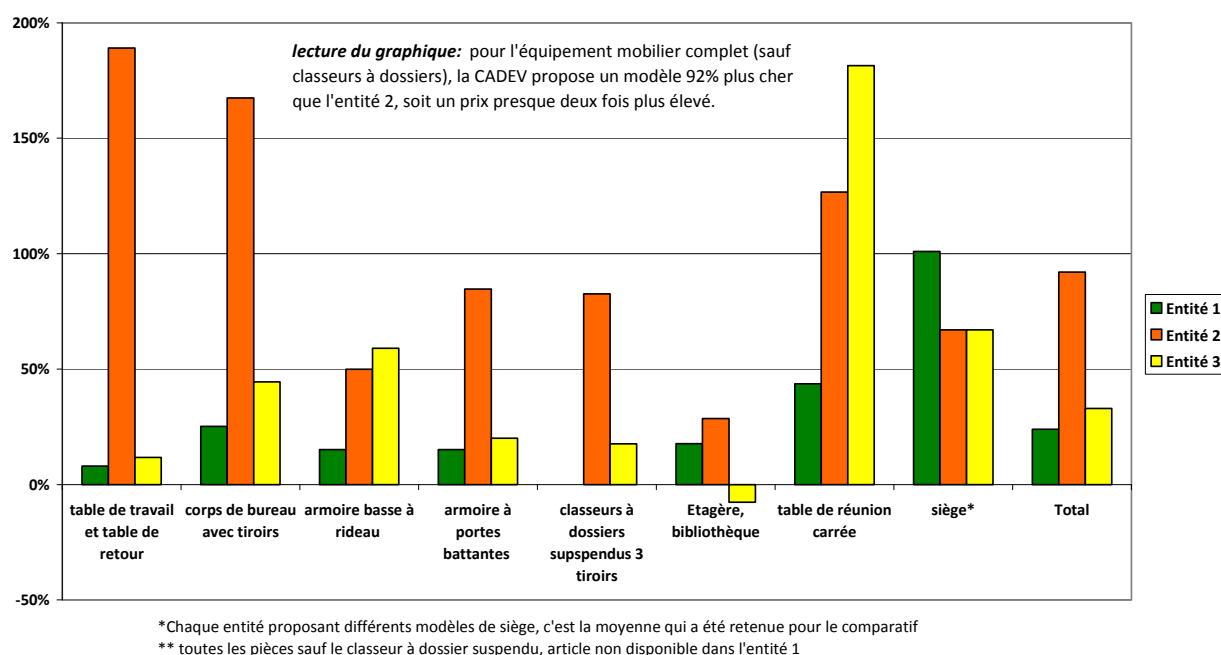
On note que tous les articles proposés sont plus chers à la CADEV (à l'exception de l'étagère où une entité propose un article similaire de prix plus élevé) et que les différences sont importantes ; l'écart peut aller jusqu'à 189% dans le cas de la table de travail et la table de retour.

***Pour l'équipement mobilier individuel total, le prix CADEV est de 24% à 92% plus cher que le comparatif le meilleur marché***

Pour l'ensemble de l'assortiment, l'entité 2 propose un prix total presque deux fois moins cher que la CADEV (la CADEV est 92% plus chère), avec les entités 1 et 3, l'écart de prix est de respectivement 24% et 33%.

Graphique 7

**Mobilier standard de bureau en bois: écart (en %) entre le prix du modèle CADEV et celui de trois autres entités publiques**



**...et l'écart va de 15% à 53% pour des pièces de mobilier strictement identiques...**

Si une partie des écarts pourrait s'expliquer par une différence au niveau de la qualité du mobilier, tel n'est pas le cas pour toutes les pièces de mobilier car certaines sont identiques. Le corps de bureau, l'armoire basse et l'armoire à portes battantes proposés par une des entités sont les mêmes que la CADEV (même modèle et même fabricant). Pour ces pièces, la CADEV les propose à des prix entre 15% et 25% plus élevés.

D'autre part, un modèle de sièges est identique dans une autre entité publique, mais pour cette dernière, le fournisseur applique un rabais de 49%, tandis que seuls 22% sont octroyés à la CADEV, le prix de la CADEV est donc de 53% supérieur.

**...présentant un potentiel d'économies de CHF 360'000 à CHF 960'000 par an pour l'Etat**

Ces résultats montrent qu'il existe une marge de progression importante au niveau de la performance des achats de mobilier et qu'une plus grande ouverture à la concurrence permettrait des économies substantielles. Si l'on applique les taux de réduction constatés entre le prix de l'assortiment CADEV et celui des autres entités comparées (allant de 18% à 48%<sup>62</sup>) à l'ensemble des dépenses de l'Etat pour le mobilier administratif (CHF 2 millions en 2012), cela représenterait un montant potentiel de CHF 360'000 à CHF 960'000 par an à économiser sur les dépenses de mobilier<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Le calcul du pourcentage s'effectue dans ce cas par rapport au prix CADEV plus élevé (dans le graphique, il est calculé en référence au comparatif le moins cher)

<sup>63</sup> Ces taux sont calculés à partir du comparatif établi sur base du modèle standard du mobilier CADEV bénéficiant d'un rabais plus important que celui qui était pratiqué avant standardisation. Ils seraient encore plus importants si le comparatif avait été effectué sur la base des achats de mobilier CADEV avant standardisation.

Pour cela, il est toutefois impératif que la CADEV dispose d'informations concernant les quantités et types de mobilier, tiennent des statistiques à jour, ce qui permet de prévoir les quantités à acquérir. Les données de quantités sont en effet indispensables à la réalisation d'un appel d'offres permettant au fournisseur d'évaluer le rabais à accorder. Actuellement, la CADEV n'est pas en mesure d'estimer ces quantités étant donné la part importante d'achats effectués directement par les services auprès des fournisseurs (voir point 4.2.2), ce qui peut en partie expliquer les prix plus élevés proposés par ces derniers.

Pour améliorer la performance des achats de mobilier, il est indispensable que les achats directs (actuellement 43% pour le mobilier administratif) soient proscrits et que le respect strict de la directive 10.1.1 soit assuré. Le « délai de carence » imposé par la CADEV actuellement avec sa fermeture aux commandes de mobilier en novembre et décembre doit également être supprimé.

### ***Mobilier dans le secteur de l'enseignement : une standardisation nécessaire***

L'achat de mobilier scolaire s'est élevé en 2012 à CHF 1.3 million, il a, tout comme le mobilier administratif, été soumis à un moratoire en 2010 et 2011 suite à une hausse des dépenses en 2008 et 2009.

Le mobilier du secteur de l'enseignement<sup>64</sup> n'a fait pour l'heure l'objet d'aucune démarche de standardisation.

Le mobilier initial d'un gymnase ou d'une école professionnelle a été généralement acquis en bloc lors de la construction de l'établissement et fait partie du même crédit d'investissement. Le marché du mobilier constitue le plus souvent un lot séparé de l'appel d'offres portant sur la construction du bâtiment. Le choix du mobilier est donc issu d'une procédure d'adjudication publique pilotée par la Commission de projet en charge de la construction. C'est pourquoi la variété de modèles de mobilier d'enseignement est large dans les établissements de l'enseignement post-obligatoire. Les fournisseurs sont nombreux et ne sont donc pas forcément ceux référencés par la CADEV. Lors du remplacement partiel de pièces de mobilier, l'établissement s'adresse généralement au fournisseur initial pour assurer l'unité de l'équipement dans les salles. Cela peut expliquer la faible part des achats de mobilier d'enseignement acquis par la CADEV (17% en 2012).

Avec l'examen du mobilier administratif, on constate que le gain obtenu après une démarche de standardisation des achats impliquant un appel d'offres public est important au niveau des rabais accordés. Il génère d'autre part des économies substantielles en terme de simplification du processus d'achat.

Pour cet audit, des documents d'appel d'offres et d'adjudication de mobilier acquis lors d'une construction de nouvelles salles d'un établissement de l'enseignement post-obligatoire ont été demandés<sup>65</sup>. Il a été constaté que l'organisation d'un appel d'offres pour du mobilier était

<sup>64</sup> Le mobilier scolaire acquis par l'Etat concerne uniquement le secteur de l'enseignement post-obligatoire (gymnase et écoles professionnelles). Le mobilier pour l'enseignement obligatoire est à charge des communes.

<sup>65</sup> Il s'agit du mobilier acquis dans le cadre du crédit d'ouvrage lié à l'installation de 34 classes supplémentaires à l'EPCA, EPCL, CPNV, EPM pour CHF 13.250 millions et déplacement des pavillons du Gymnase de Nyon sur le site de la HEP pour CHF 3.150 millions (EMPD no 19-2012). Dans cet EMPD, le montant estimé pour le mobilier s'élevait à CHF 251'000. Dans l'appel d'offres, le

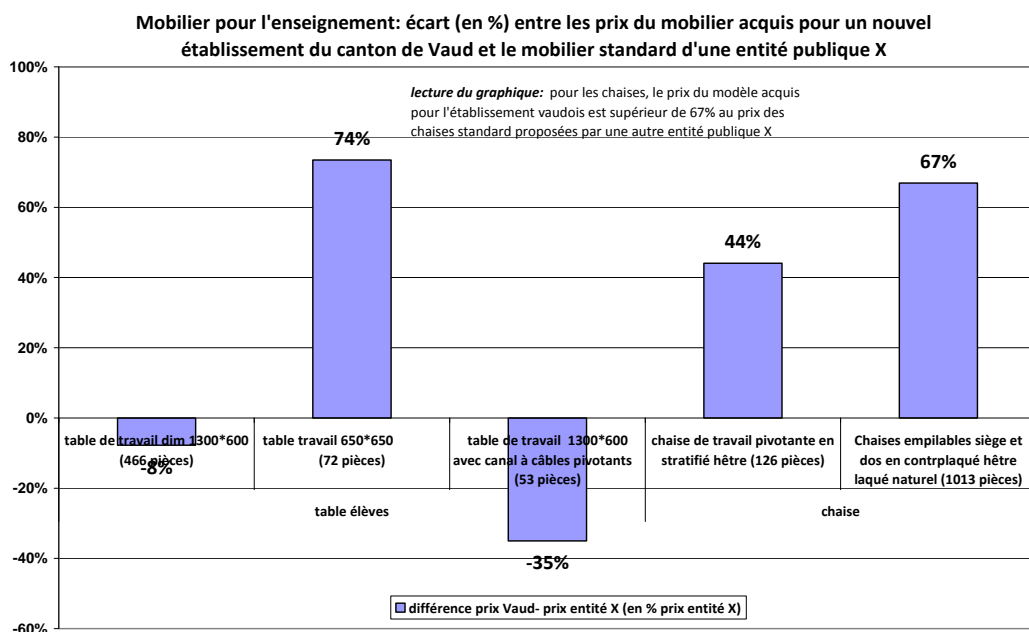
complexe et nécessitait une préparation minutieuse, sous peine de commettre des erreurs de procédure pouvant être sanctionnées par des recours<sup>66</sup>. On peut s'interroger sur l'efficacité de lancer à chaque construction d'établissement ou de nouvelles salles, un nouvel appel d'offres pour un lot de mobilier, alors que la standardisation de ce mobilier nécessiterait l'organisation d'un seul appel d'offres valable plusieurs années pour l'équipement de plusieurs nouvelles constructions ainsi que pour le renouvellement de mobilier acquis par le budget de fonctionnement (voir ci-après).

Des collectivités publiques ont déjà procédé à cette démarche de standardisation du mobilier d'enseignement. Une de ces entités, contactée dans le cadre de cet audit, a fourni les informations concernant les modèles et prix de plusieurs pièces de mobilier similaires à celles du cas étudié (la totalité des pièces n'étaient pas comparables).

Pour le modèle acquis pour l'établissement vaudois, le fournisseur de tables ayant remporté le marché a accordé 49% de rabais suite à l'appel d'offres public.

Ce comparatif offre un résultat plus contrasté que pour le mobilier administratif : pour les tables (les plus commandées), l'établissement vaudois a obtenu de meilleurs prix. Par contre, pour les chaises (surtout celles commandées en grandes quantités), le modèle standard de l'entité X est 40% moins cher. Au total, si l'Etat de Vaud s'était approvisionné auprès des fournisseurs du mobilier standard de l'entité X, il aurait réalisé des économies de 16% (CHF 40'000).

Graphique 8



montant total annoncé était estimé à CHF 410'000 et porte pour les principales pièces de mobilier à environ 1000 chaises et 470 tables doubles et 75 tables simples.

<sup>66</sup> Par exemple, dans ce cas, les tables et les chaises avaient été au départ considérées comme un seul lot. Après examen des offres, l'adjudicateur a décidé de séparer le lot et d'attribuer les tables à un soumissionnaire et les chaises à un autre, ce qui n'est pas autorisé par la législation sur les marchés publics (il aurait fallu préciser que les offres partielles étaient admises). Il n'y a pas eu de recours, mais ce mauvais formatage aurait pu en susciter un de la part d'un soumissionnaire estimant avoir subi un préjudice.



Bien que ce comparatif ne porte d'une part que sur un marché au niveau vaudois et ne comprenne d'autre part qu'une seule entité à comparer, il illustre néanmoins des effets positifs de la standardisation du mobilier. Ainsi, afin que les achats de mobilier scolaire soient performants et rationnels, il est donc nécessaire de procéder également à la standardisation du mobilier pour l'enseignement, tout comme cela a été réalisé pour le mobilier administratif, en veillant toutefois à appliquer la procédure de marché public adéquate.

***Harmonisation entre la procédure d'achats du mobilier « d'investissement » et du mobilier « de fonctionnement » à réaliser***

Le traitement différencié de la procédure d'achat de mobilier (d'enseignement ou administratif) selon qu'il s'agisse de mobilier lié à une nouvelle construction ou pas, est prévu dans une annexe des directives de construction du SIPAL, récemment édictée (en juillet 2013)<sup>67</sup>. Cette dernière précise que le mobilier acquis pour un investissement est de la responsabilité de la Commission de projet (nommée par le Conseil d'Etat) sous la direction de la division Architecture et Ingénierie du SIPAL et que le reste, soit le mobilier de renouvellement ou celui non lié à une nouvelle construction, est de la responsabilité de la CADEV. Une collaboration de la CADEV est prévue dans le cadre des projets d'investissement et une clause précise que « ...les entreprises soumissionnaires qui sont actuellement au bénéfice de contrats de fourniture avec la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV) ont l'obligation d'offrir, au minimum, des conditions économiques équivalentes dans la présente offre. Le non respect de cette condition est une cause d'exclusion du marché. »

Cette collaboration ne suffit toutefois pas pour réaliser des achats performants. Ce double canal d'achat de mobilier limite les effets positifs de la démarche de standardisation opérée pour le mobilier administratif. Tout le mobilier acquis via le budget d'investissement échappe à la standardisation et diminue les quantités acquises de mobilier standardisé et donc l'impact sur la réduction de prix. Ce système perpétue également la disparité d'équipement constatée actuellement avec une multiplicité des fournisseurs auprès desquels les établissements seront contraints de se réapprovisionner en cas de besoin de renouvellement.

Il apparaît clairement plus efficace et économique de standardiser l'ensemble du mobilier courant et de soumettre le standard à un appel d'offres public unique, couvrant les besoins de fonctionnement et d'investissement que ce soit dans le domaine administratif ou dans le domaine de l'enseignement. L'intégration des achats de mobilier acquis lors d'investissements aux achats de mobilier acquis par le budget de fonctionnement permettra d'accroître les quantités commandées et d'obtenir des meilleures conditions et de meilleurs prix.

---

<sup>67</sup> Document A3.51 « Protocole du 12 avril 2013 concernant le partage des responsabilités et les modalités de collaboration dans les procédures d'acquisition d'équipements et de mobilier ».

### **4.3.3 IMPRIMANTES MULTIFONCTIONS : PERTE FINANCIÈRE DE PRÈS DE CHF 1.5 MILLION DUE A L'ABSENCE DE MISE EN CONCURRENCE DES FOURNISSEURS**

#### ***Gestion externalisée des imprimantes-photocopieuses***

La location d'imprimantes-photocopieuses multifonctions par le système copie-service, en vigueur à l'Etat de Vaud, est une pratique répandue dans les entités réalisant un grand nombre de copies. Le système est simple : seul le prix de la copie (photocopie et impression) est payé. Le prix comprend la livraison de la machine, l'entretien, la réparation et l'encre. Il s'agit d'une gestion externalisée du service de copie. La CADEV conclut un contrat (ou accord) avec le fournisseur qui traite ensuite directement avec le service consommateur.

#### ***Démarche de centralisation initiée en 2000 avec des économies à la clé***

L'Etat de Vaud avait opté pour ce système en 2000 en partenariat avec des cantons romands membres de GRAFOSA qui ont établi une convention-cadre qui définit les modalités des prestations à fournir, sauf le prix qui doit faire l'objet d'un contrat (ou accord) entre le canton et le fournisseur. Cette convention peut être signée par plusieurs fournisseurs pour un même canton.

L'entrée en vigueur de cette convention-cadre a permis de centraliser la gestion des imprimantes multifonctions de l'ACV à la CADEV, lesquelles étaient avant gérées dans les services ou offices qui avaient chacun leur propre fournisseur. Cette opération d'envergure avait permis de générer, selon les chiffres de la CADEV, une économie de CHF 1.2 million par année, par une diminution du prix des copies. En 2003, la même opération a été effectuée dans les établissements scolaires de l'enseignement post-obligatoire générant une économie annuelle estimée selon la CADEV à CHF 600'000.

Cette centralisation effectuée il y a treize ans a amené des résultats positifs non seulement au niveau des prix pratiqués, mais également en terme de simplification du processus d'achat avec la généralisation d'une convention-cadre, évitant à chaque service de devoir établir un cahier des charges, prospecter les variantes d'acquisition de cette prestation, négocier les conditions et les prix.

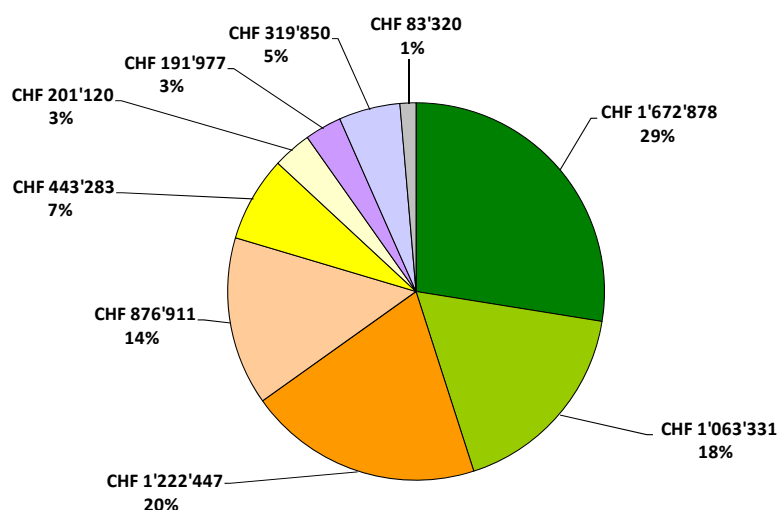
Au cours de cette opération, il a toutefois été renoncé de manière générale à réduire le nombre de fournisseurs. Les accords étant reconduits de manière générale avec les fournisseurs initiaux, mais avec alignement sur le tarif unitaire négocié.

#### ***Un marché de CHF 6 millions par année réparti entre 9 fournisseurs***

Actuellement, à l'Etat de Vaud, 2'230 machines sont louées auprès de neuf principaux fournisseurs qui se répartissent un marché annuel de CHF 6 millions comme suit :

Graphique 9

Répartition du marché annuel des imprimantes multi-fonctions de l'administration cantonale vaudoise entre les 9 fournisseurs signataires de la convention-cadre GRAFOSA en 2012



Source : CADEV

Les trois principaux fournisseurs détiennent 65% du marché.

On peut s'interroger sur l'efficacité d'un système impliquant un nombre aussi élevé de fournisseurs pour une prestation strictement identique. Si au niveau de la gestion interne, cela ne paraît pas représenter une surcharge de travail considérable, puisque l'essentiel des relations clients-fournisseurs s'effectue directement avec le service consommateur<sup>68</sup>, il apparaît clairement qu'une amélioration au niveau du prix obtenu peut être réalisable. En effet si un fournisseur qui ne réalise qu'un chiffre d'affaires de CHF 83'320 peut pratiquer le même tarif que celui dont le chiffre d'affaires est vingt fois plus élevé, cela signifie clairement que certains fournisseurs ont la possibilité de réduire leurs tarifs.

**Loi sur les marchés publics pas respectée**

Les raisons de cette multiplicité de fournisseurs sont sans doute d'ordre pratique: lors de l'entrée en vigueur de la convention GRAFOSA, les services ont conservé leur machine et leur fournisseur, il n'y a pas eu besoin d'organiser le remplacement du parc « en bloc » ou son renouvellement progressif. Mais ce système ne respecte pas la législation sur les marchés publics. Cette dernière contraint les entités publiques à lancer un appel d'offres en procédure ouverte pour les marchés de valeur supérieure à CHF 250'000 calculé sur quatre ans pour des prestations répétitives. Ce seuil est bien inférieur au volume du marché des imprimantes multifonctions qui s'élève donc à CHF 24'000'000 sur la même période! Or, sur la base de cette convention, les contrats ou accords avec les fournisseurs ont tous été passés de gré à gré, sans mise en concurrence, en contradiction avec la législation.

On relève que l'existence de la convention GRAFOSA n'empêche en aucun cas la mise sur pied d'un appel d'offres ouvert. Ce dernier peut tout à fait faire référence aux clauses GRAFOSA dans son cahier des charges.

<sup>68</sup> Cela nécessite toutefois davantage de travail de coordination au niveau de la CADEV qui gère la base de données des machines et les factures consolidées par fournisseur.

### **Mise en concurrence des fournisseurs : un potentiel d'économies de CH 1.5 million par an**

Les autres entités publiques contactées dans le cadre de cet audit ont toutes lancé un appel d'offres ouvert et adjugé le marché à un seul fournisseur. Les tarifs obtenus sont tous meilleur marché que ceux de la CADEV, même pour une entité de plus petite taille.

Si l'Etat de Vaud appliquait les tarifs de l'entité ayant obtenu les conditions les plus avantageuses du comparatif à son volume d'activité (soit 171 millions de copies noir et blanc et 16.2 millions de copies couleur), une économie de CHF 1.5 million par année (sur CHF 6 millions) serait réalisée, soit 24% de moins.

La mise en concurrence des fournisseurs pour cette prestation via un appel d'offres public est ainsi non seulement une nécessité du point de vue légal, mais également du point de vue économique, étant donné les économies générées. Cela impliquera une réorganisation du parc, une réduction du nombre de prestataires, opération qui a été réalisée dans toutes les entités qui se sont conformées à la législation sur les marchés publics.

### **4.3.4 RÉSUMÉ DE L'ANALYSE DE LA SÉLECTION D'ACHATS DE LA CADEV : UN POTENTIEL D'ÉCONOMIES DE 24% (CHF 2.9 MIOS)**

Les résultats chiffrés de l'analyse des cinq familles d'articles achetés par la CADEV se résument comme suit. Si les prix pratiqués pour la CADEV sont inférieurs au prix de détail du marché, le potentiel de rabais dû à la massification des commandes est insuffisamment exploité. Un comparatif effectué avec plusieurs entités publiques (ou demandes d'offres), pour cinq familles d'achats, révèle un potentiel important d'amélioration pour la CADEV. Pour des achats de la CADEV représentant un volume de CHF 12.4 millions par année, on peut estimer le potentiel d'économies à CHF 2.9 millions, soit 24% du total, si les prix de la CADEV étaient alignés sur les prix les moins chers du comparatif.

Tableau 6

|                             | Volume acheté<br>(en CHF) | Economies<br>potentielles | en % |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|------|
| 15 articles d'économat*     | 730'000                   | 140'000                   | 19%  |
| Enveloppes                  | 550'000                   | -                         | 0%   |
| Mobilier**                  | 3'500'000                 | 1'085'000                 | 31%  |
| Toner                       | 1'600'000                 | 190'000                   | 12%  |
| imprimantes multi-fonctions | 6'000'000                 | 1'500'000                 | 25%  |
| Total                       | 12'380'000                | 2'915'000                 | 24%  |

\*le comparatif se base sur les prix pratiqués dans les autres entités qui ont externalisé la gestion de leur économat et qui comprennent donc le coût d'externalisation (ce qui n'est pas le cas des prix CADEV).

\*\*mobilier administratif et pédagogique du budget de fonctionnement, le % de réduction moyen du comparatif du mobilier administratif a été appliqué

Les raisons de ces résultats révélant un potentiel d'amélioration peuvent être résumées comme suit:

1. Les fournisseurs ne sont pas suffisamment mis en concurrence.
2. La législation sur les marchés publics n'est le plus souvent pas respectée, générant des pertes économiques.
3. Les tâches de la CADEV comprennent une grande part d'approvisionnement. LA CADEV dispose de peu de ressources consacrées à la fonction Achats stricte.
4. L'externalisation de la gestion de l'économat produit des résultats généralement meilleurs parmi les entités comparées. La CADEV n'a pas étudié ces variantes organisationnelles et ne souhaite pas opter pour cette solution qui permettrait pourtant de dégager des ressources à concentrer sur la fonction Achats stricte et non sur la partie approvisionnement, chronophage et consommatrice de ressources.
5. La démarche de standardisation des biens, initiée pour le mobilier administratif, n'a pas été réalisée pour le mobilier scolaire et est insuffisante pour le matériel d'économat.
6. Les procédures différenciées d'acquisition de mobilier « d'investissement » et de « fonctionnement » empêchent d'optimiser les économies d'échelle.
7. Le nombre de fournisseurs, trop élevé pour certains biens, ne permet pas d'obtenir les conditions les plus favorables.

## **4.4 STRATÉGIE ET ORGANISATION DE LA FONCTION ACHATS À LA CADEV: INSUFFISAMMENT ORIENTÉES PERFORMANCE**

L'étude des cas concrets a mis en évidence des constats sur l'organisation de la Fonction achats, apportant une partie des réponses aux questions d'audit fixées initialement. Cette section vise à compléter les points qui n'ont pas été traités précédemment : la stratégie, la gestion des fournisseurs et les outils et ressources.

### **4.4.1 STRATÉGIE : DES OBJECTIFS TROP GÉNÉRAUX ET MAL CIBLÉS**

#### ***Des axes stratégiques qui couvrent la problématique de la fonction Achats...***

En l'absence de stratégie globale d'achats au niveau de l'Etat (voir point 3), la CADEV a élaboré un document « Vision CADEV 2012-2017 », validée par la direction du service, qui contient quatre axes :

- La CADEV est le partenaire incontournable pour l'achat des fournitures de toute l'ACV.
- La CADEV maîtrise les technologies nouvelles dans son quotidien.
- La CADEV définit de nouvelles formes de relations avec ses fournisseurs.
- La CADEV connaît son environnement et les besoins de ses clients

***...mais non ciblés sur les problèmes affectant le plus la performance***

Si ces éléments correspondent à des objectifs d'une fonction Achats, on note qu'ils restent très généraux et ne reposent pas sur une analyse de l'existant. Ils ne visent pas à corriger les problèmes qui affectent la performance de la fonction Achats actuelle de la CADEV : volume important des achats directs non CADEV et manque de contrôle de ceux-ci, non respect de la législation sur les marchés publics, mise en concurrence insuffisante des fournisseurs, tâches d'approvisionnement prépondérantes et insuffisance des ressources allouées à la fonction Achats, standardisation insuffisante des biens...

Le document souligne, à juste titre, le manque de moyens de la CADEV et la difficulté à faire face à la demande. Il ne mentionne cependant pas les alternatives à explorer, telle l'externalisation de la gestion de l'économat, qui permettrait de dégager des ressources en interne pour la fonction Achats. Alors que le périmètre d'activité de la CADEV est déjà trop restreint par rapport au potentiel existant à l'Etat en matière de regroupement d'achats de biens massifiables, le document stratégique propose comme réponse au manque de ressources de « *...prioriser puis de réduire le catalogue de ses prestations, au risque de décevoir ses proches partenaires en amont et en aval de la chaîne logistique.* », option qui péjorerait encore la performance actuelle.

***Le nouvel outil informatique ne pourra pas, à lui seul, résoudre les problèmes de performance constatés***

L'amélioration du pilotage et de la performance de la CADEV visée par la stratégie repose en partie sur le recours aux nouvelles technologies et le renforcement des synergies résultant de ses collaborations intercantionales. Le changement du logiciel métier et l'adoption d'un outil moderne amènera sans doute une simplification des tâches administratives et permettra enfin de produire des indicateurs de gestion et de consommation ainsi qu'une cartographie des achats de la CADEV qui ne sont pas réalisables à l'heure actuelle. Il n'apportera pas à lui seul des solutions aux problèmes de performance constatés. Ces derniers nécessitent une véritable stratégie adaptée à cette situation. Le recours accru aux collaborations intercantionales, amènerait certes des améliorations. On relève toutefois que la collaboration a déjà été bien développée jusqu'ici (la part des achats CADEV réalisée en collaboration intercantonale s'élève à 38%). Il paraît prioritaire, avant de développer de nouvelles collaborations avec d'autres cantons, de régler les dysfonctionnements constatés à l'intérieur du périmètre de l'Etat.

***Une stratégie centrée sur la structure existante de la CADEV et non sur les objectifs d'une fonction Achats transversale à l'Etat***

On souligne enfin que les réflexions menées en interne par la CADEV sont centrées sur le fonctionnement de l'entité CADEV telle qu'elle existe actuellement (étude des processus, choix d'un logiciel métier en fonction des besoins présents de la CADEV) et non sur la fonction Achats de biens et fournitures (du périmètre CADEV selon la directive Druides 10.1.1) au niveau global et transversal. Cette situation s'explique également par l'absence de stratégie globale

étatique en matière d'achats (voir point 3), qui ne situe pas la place de la CADEV dans la fonction Achats générale.

#### **4.4.2 UNE ORGANISATION CENTRÉE SUR LES TÂCHES D'APPROVISIONNEMENT**

Comme vu précédemment, la CADEV assume la responsabilité principale en matière d'approvisionnement de matériel scolaire, mission d'envergure compte tenu des volumes importants en question, de la multiplicité des intervenants et des clients à fournir, des délais et des contraintes de calendrier imposé par ce domaine. La CADEV gère aussi toute la chaîne de fourniture en économat administratif. Ce sont donc des tâches d'approvisionnement qui absorbent la majeure partie des ressources de la CADEV. L'organisation est donc centrée sur les impératifs d'approvisionnement au détriment de la fonction Achats. Ce sont les mêmes responsables « Achat » qui sont en charge de l'approvisionnement.

On note encore un déficit de support juridique dans l'organisation de la CADEV avec les problèmes que cela génère. La majeure partie des achats récurrents ne fait pas l'objet de contrats ou contrats-cadre, avec les risques que cela engendre.

Des problèmes importants sont constatés dans l'application de la législation sur les marchés publics. Certains achats sont clairement effectués en contradiction avec cette législation.

#### **4.4.3 GESTION DES FOURNISSEURS : SITUATION CONTRAIRE AUX BONNES PRATIQUES...MAIS CONFORME AUX DIRECTIVES INTERNES !**

On constate en outre qu'une approche fournisseurs performante qui devrait se baser sur la segmentation des marchés, sur une analyse de risques, sur l'optimisation du regroupement des achats et le respect de la législation sur les marchés publics, n'est pas réalisée. Le nombre de fournisseurs est, de manière générale, trop important et les démarches de standardisation trop rares. Une multiplicité de fournisseurs rend leur gestion et les opérations nécessaires à leur référencement compliquées et consommatrice de ressources. La CADEV gère pas moins de 150 fournisseurs référencés, essentiellement pour le matériel d'économat et le matériel pédagogique. On relève en outre que le contenu du répertoire des fournisseurs référencés n'est pas homogène, ni toujours exhaustif : pour certains fournisseurs, seules des factures figurent dans ce répertoire, pour d'autres les documents détaillant les conditions octroyées ne datent pas de l'année en cours etc.

Il faut relever que la directive Druide 10.1.1 contient une clause qui entre clairement en contradiction avec les objectifs d'une fonction Achats performante au niveau des objectifs de gestion des fournisseurs puisqu'elle assigne à la CADEV la tâche : « ...k) de répartir, dans les limites compatibles avec le respect de la loi sur les marchés publics (...), les commandes aussi équitablement que possible entre les fournisseurs justifiant d'un établissement durable sur le territoire du canton... ». Il paraît en effet difficile pour la CADEV de concilier cet objectif qui peut s'apparenter à une maximisation du nombre de fournisseurs avec son objectif premier qui vise justement à regrouper les commandes afin d'augmenter les quantités acquises, ce qui implique forcément une réduction du nombre de fournisseurs.

En outre, la clause de la « préférence locale », est difficilement compatible avec la législation sur les marchés publics, qui interdit de manière générale ce critère, et dont l'objectif premier

est d'effectuer des acquisitions au meilleur rapport qualité/prix, la provenance des fournisseurs n'entrant pas en compte.

#### **4.4.4 PROCESSUS, MÉTHODES, OUTILS ET RESSOURCES : A METTRE EN PHASE AVEC DES OBJECTIFS D'UNE VRAIE FONCTION ACHATS PERFORMANTE**

Les processus, méthodes, outils et ressources en vigueur à la CADEV sont calqués sur son fonctionnement actuel, axé donc sur l'approvisionnement. La recherche de l'obtention du meilleur rapport qualité/prix des biens acquis est certes une préoccupation de la majorité des acheteurs, mais cette démarche s'effectue encore trop souvent de manière empirique, sur la base de l'expérience de l'acheteur et des méthodes qui ont toujours été appliquées.

Les processus, outils et méthodes en place ne sont pas conçus pour leur permettre de réaliser les objectifs d'une fonction Achats performante. Le système d'information, lacunaire, ne répond nullement à ses exigences et ne permet pas de piloter et de mesurer la performance des achats.

Les processus, outils peu performants, sont à mettre en lien avec la stratégie peu ciblée, ou l'absence de stratégie qui fait que la priorité reste l'approvisionnement des biens et fournitures pour lesquels la CADEV porte la responsabilité de toute la chaîne d'approvisionnement, essentiellement donc les fournitures scolaires et l'économat. Ils ne répondent pas à la nécessité d'élargir le périmètre des achats de la CADEV pour instaurer une fonction Achats performante.

## **4.5 CONCLUSIONS : LA CADEV N'EST PAS EN MESURE DE REMPLIR LE RÔLE D'UNE FONCTION ACHATS PERFORMANTE**

En résumé, on constate donc que les tâches de la CADEV relèvent essentiellement de l'approvisionnement. Elle traite d'un périmètre d'achats limité (CHF 32 million), ne correspondant pas au potentiel d'une centrale d'achats d'une collectivité telle que l'Etat de Vaud dont les dépenses en biens et services s'élèvent à CHF 500 millions<sup>69</sup>.

Les questions d'audits formulées au point 2.4 amènent donc les réponses suivantes :

- La stratégie de la CADEV n'est pas adaptée aux problèmes principaux affectant la fonction Achats de l'Etat qui sont principalement :
  - Le volume très important des achats directs de biens massifiables réalisés hors centrale par les services et l'absence de contrôle sur ces achats,
  - Des lacunes importantes concernant l'application de la législation sur les marchés publics,
  - Un manque d'approche fournisseurs visant la performance,
  - Une standardisation des biens trop rare et non systématique,

<sup>69</sup> CHF 134 millions pour les achats considérés dans cet audit



- Un cadre légal ou réglementaire qui attribue à la CADEV une fonction d'approvisionnement,
- Une organisation centrée sur l'approvisionnement et pas adaptée pour réaliser les objectifs d'une fonction Achats performante,
- Un système d'information et de gestion des achats inadéquat,
- Un personnel, dont le cahier des charges répond au profil d'acheteurs qui n'est pas outillé pour remplir sa mission et ne bénéficie pour la plupart pas de formation continue en matière d'achats.

L'analyse des cas concrets d'achats de la CADEV confirme généralement ce constat. Un comparatif de prix effectué avec plusieurs autres entités publiques ayant réformé leur centrale d'achats dans une orientation de performance, illustre le potentiel d'économies que pourrait réaliser la centrale d'achat de l'Etat de Vaud en adoptant une démarche orientée performance, soit 24% pour le volume d'achats examinés (CHF 12.3 millions).

Cette situation est due au fait que la CADEV n'est dotée ni des outils ni du cadre légal lui permettant de réaliser les missions d'une fonction Achats performante. Il existe donc un décalage entre sa dénomination de « centrale d'achats » d'une part, les objectifs qui lui sont fixés et les moyens qui lui sont alloués d'autre part.

Plusieurs points positifs sont toutefois à souligner. Un effort de mutualisation des achats avec d'autres cantons romands a été réalisé<sup>70</sup>. La CADEV a développé un outil intranet de commande électronique pour le matériel d'économat et d'informatique scolaire et certaines démarches d'achats orientées performance ont été menées (standardisation du mobilier, mise en concurrence pour le marché des enveloppes...).

---

<sup>70</sup> 38% du volume d'achats de la CADEV est effectué via des centrales romandes d'achat.

## 5 LA FONCTION ACHATS DANS CINQ AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT

La majeure partie de l'étude ayant été consacrée à l'analyse de la performance de la CADEV, compte tenu des constats établis, des problèmes soulevés, l'examen des achats dans les autres services retenus dans le périmètre d'audit a porté sur les aspects suivants :

- Description générale des processus et des responsabilités d'achats dans le service
- Examen des directives d'achats internes au service, des procédures de contrôle des achats et respect de la législation sur les marchés publics
- Examen de la problématique des achats directs (hors CADEV)
- Examen de cas concrets

A noter qu'aucun des autres services n'a développé une stratégie d'achats formalisée.

### 5.1 LA DGEO: PROBLÉMATIQUE DES ACHATS DIRECTS

#### 5.1.1 ORGANISATION DES ACHATS À LA DGEO

Hors du secteur informatique, la DGEO n'a pas de mission d'achat, bien que ce service réalise le plus gros volume d'achats pour le périmètre de biens pris en compte dans cet audit. C'est la CADEV qui fait office de service d'achat pour cette entité<sup>71</sup>. La DGEO et la CADEV collaborent étroitement pour organiser toutes les tâches liées à l'approvisionnement scolaire. La DGEO a été par exemple à l'initiative de la création du e-shop CADEV (catalogue électronique de commandes), qu'elle co-finance.

En tant que cliente de la CADEV, la DGEO est satisfaite de ses services et de la collaboration en place. Elle constate toutefois des problèmes de surcharge de la CADEV qui, avec les moyens actuels, parvient difficilement à gérer les pics d'activités caractérisant les périodes précédant la rentrée scolaire.

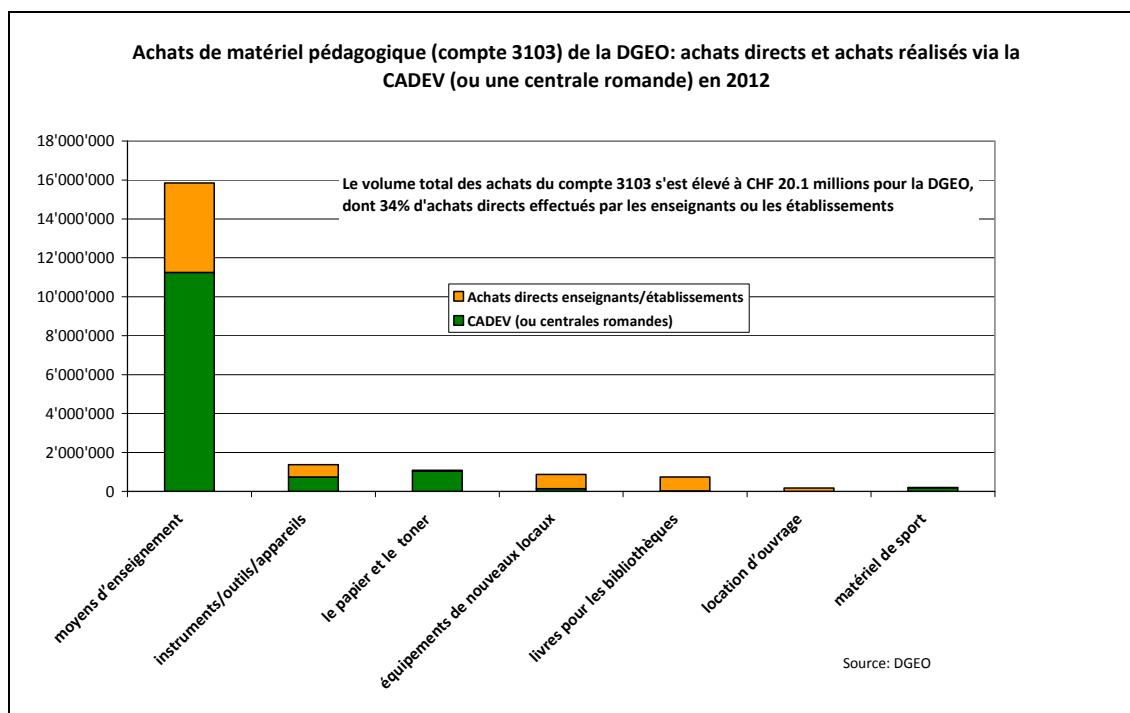
#### 5.1.2 PLUS DU TIERS DU MATÉRIEL SCOLAIRE EST ACHETÉ DIRECTEMENT PAR LES ENSEIGNANTS OU LES ÉTABLISSEMENTS

Le matériel scolaire représente le poste le plus important des achats de la DGEO: CHF 20.1 millions en 2012. Près de 66% des achats passent par la CADEV et le reste est réalisé directement par les enseignants ou les établissements (34%), soit CHF 6.9 millions.

<sup>71</sup> Rappelons que pour l'enseignement obligatoire, l'Etat est chargé de fournir le matériel pédagogique. Quant au mobilier et équipement structurel des classes, il est à la charge des communes.

Parmi les principaux biens et fournitures « massifiables » entrant dans la catégorie du matériel scolaire acquis directement par les enseignants et les établissements, on trouve les moyens d'enseignement, dont 29% sont des achats directs (soit CHF 4.6 millions), les livres pour bibliothèques acquis dans leur quasi-totalité (97%) en direct (CHF 710'000) et les instruments, outils et appareils et outillages achetés pour moitié directement (CHF 642'000).

Graphique 10



### 5.1.3 DIRECTIVES ADMINISTRATIVES ET PRATIQUES EFFECTIVES CONTRADICTOIRES

Alors que la directive Druide 10.1.1 stipule clairement que les achats de matériel scolaire, moyens d'enseignement et de sport et de livres doivent passer par la CADEV, les achats d'une certaine catégorie de moyens d'enseignement tels que les instruments de musique, matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires) ainsi que certains outils spécifiques, sont acquis par d'autres canaux. La CADEV a confirmé qu'elle n'avait pas les moyens de réaliser ces achats soit du fait de leur nature trop spécifique (du type des instruments de musique), soit parce que les quantités demandées ponctuellement sont trop faibles.

Quant aux livres, s'ils entrent également clairement dans le périmètre de la CADEV, on constate que de fait, celle-ci ne prend en charge que les ouvrages pédagogiques achetés en grandes quantités. Les autres, acquis en petites quantités ou par exemplaires uniques, souvent pour les bibliothèques, ne passent pas par ce canal.

On relève que le flou existant entre le contenu de la directive et la pratique complique considérablement le travail de la direction des finances de la DGEO. Cette dernière a pour mission de contrôler les pièces justificatives liées aux achats avant remboursement et intervient au cas où il s'agit de l'achat d'un bien relevant sans ambiguïté du périmètre de la CADEV.

### **5.1.4 LOURD TRAVAIL ADMINISTRATIF POUR LE REMBOURSEMENT, LE CONTRÔLE ET LA RÉGULARISATION DES FACTURES LIÉES AUX ACHATS DIRECTS**

#### **Trois types de paiement des achats directs**

Le traitement des flux financiers liés aux achats directs par la direction financière de la DGEO (DAF-DGEO) est rendu complexe en raison notamment de l'existence de trois différents modes de paiement:

- certains enseignants paient la marchandise de leur poche et se font rembourser par la suite sur la base d'une pièce justificative (tickets de caisse, factures) ;
- d'autres enseignants se voient octroyer une avance sur paiement qu'ils utilisent pour régler leurs achats. Les avances font l'objet d'une régularisation par la suite sur la base de pièces justificatives ;
- certains fournisseurs envoient directement une facture détaillée à l'établissement.

Les contrôles liés aux achats directs engendrent une charge de travail importante pour la direction financière de la DGEO, contrairement aux achats passant par la CADEV qui impute automatiquement les montants facturés aux services.

#### **Un quart des justificatifs porte sur des achats de moins de CHF 30 !**

Cette tâche de contrôle des paiements, qui monopolise une partie des employés d'administration de la direction financière de la DGEO, est compliquée du fait qu'un quart environ des écritures porte sur des achats de moins de trente francs. Ainsi une bonne partie des justificatifs d'achats sont des tickets de caisse, qui parfois sont difficilement lisibles et nécessitent des démarches de contrôle supplémentaires<sup>72</sup>!

Il faut souligner que le nombre d'écritures liées aux achats directs et donc d'opérations de validation, de contrôle et de traitement du flux financier par la direction financière de la DGEO, est très important : il s'élève à environ 18'000<sup>73</sup> par année (pour le matériel d'enseignement et les instruments, appareils et outillage) et le nombre d'avances à régulariser se monte à 3'800.

<sup>72</sup> L'encre des tickets de caisse s'efface rapidement ! Les tickets sont découpés et la date manque, etc...

<sup>73</sup> Chiffre de l'année 2011 figurant dans le rapport « DGEO : instructions pour la gestion financière 2012 », DAF-DGEO mars 2012. Ces statistiques ne comprennent pas les établissements de Lausanne, dont le système comptable est différent (encore en 2012) et dont le détail des écritures n'est pas transféré dans le système comptable de l'Etat (à noter qu'une harmonisation est prévue en 2014).

### **5.1.5 LE MONTANT REMBOURSÉ ANNUELLEMENT À CERTAINS ENSEIGNANTS PEUT ALLER JUSQU'À CHF 18'000!**

**Matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires) : domaines les plus concernés par le remboursement d'achats aux enseignants**

Le matériel nécessaire aux cours de cuisine, aux activités textiles et aux travaux manuels n'est pas acheté par la CADEV<sup>74</sup>. Chaque enseignant s'approvisionne donc dans le magasin de son choix et, conformément aux directives financières internes, se fait rembourser sur base d'un justificatif comptable.

La comptabilité actuelle ne permet pas de distinguer, à l'intérieur de la rubrique comptable « fournitures scolaires », les écritures relatives aux domaines ci-dessus<sup>75</sup>. Par contre la DGEO, qui fixe un forfait maximum par élève pour les dépenses liées à ces achats, publie chaque année un budget détaillé par établissement, niveau et section<sup>76</sup>. Au total CHF 2.2 millions ont été budgétés pour ces trois activités, 54% pour les cours de cuisine, 26% pour les travaux manuels et 20% pour les activités textiles.

*Tableau 7 : Montants budgétés pour les achats de matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires) en 2012*

|                    | Nbre élèves | Montants (en CHF) | Montant moyen par élève (en CHF) |
|--------------------|-------------|-------------------|----------------------------------|
| Activités textiles | 6'933       | 446'818           | 64                               |
| Travaux manuels    | 8'736       | 576'230           | 66                               |
| Cuisine            | 5'023       | 1'191'530         | 237                              |
| Total              | 20'691      | 2'214'577         | 107                              |

Source DAF-DGEO

**Les remboursements de plus de CHF 3'000 par année concernent plus de 100 enseignants**

Sur la base des extractions comptables<sup>77</sup>, on relève que si un nombre important d'écritures correspond à des remboursements de faibles montants, le total par enseignant peut atteindre des montants importants.

Ainsi, plus de 100 enseignants se sont fait rembourser un montant de plus de CHF 3'000 ; pour une quinzaine d'enseignants, le montant s'élève à plus de CHF 10'000. Le montant maximum remboursé se chiffre à plus de CHF 18'000<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Quelques articles basiques (fil à coudre, aiguilles, ouate, tournevis etc) figurent dans le catalogue e-shop CADEV, mais il s'agit d'exceptions.

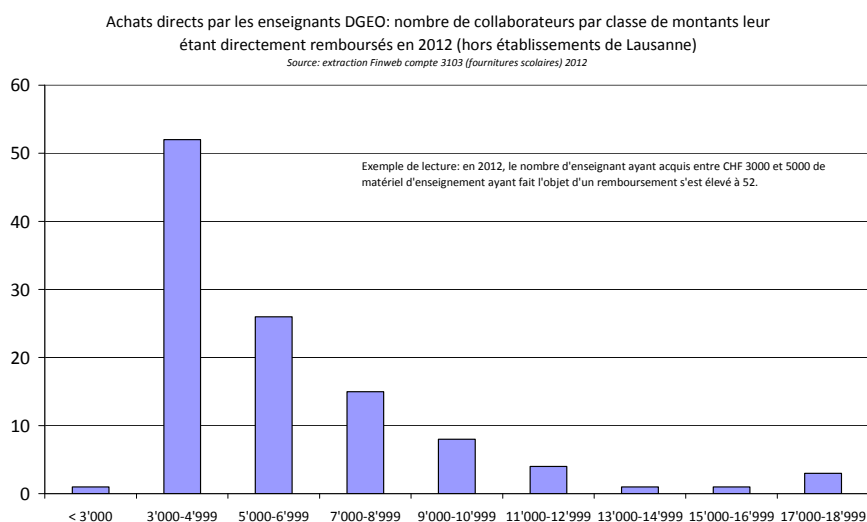
<sup>75</sup> Seules les distinctions suivantes existent : moyens d'enseignement, papier et consommables, livres pour bibliothèques, instruments/outils/appareils, matériel de sport, location d'ouvrages et équipement de nouveaux locaux. Le matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires) est intégré à la rubrique générale « moyens d'enseignement ».

<sup>76</sup> Le forfait peut varier selon le niveau et la section.

<sup>77</sup> Rappelons que les données issues des extractions comptables ne sont pas toujours exploitables ; leur exploitation à des fins analytiques est donc très limitée. On peut néanmoins repérer la plupart des écritures liées au remboursement de matériel à des enseignants pour cette rubrique comptable.

<sup>78</sup> sans les établissements de Lausanne dont le détail des écritures n'est pas disponible.

Graphique 11



### **Coûts cachés et risques induits par les achats directs**

Le chapitre précédent a détaillé les raisons des surcoûts liés aux achats directs et le risque qu'ils présentent en matière d'irrégularités, y compris à l'intérieur de procédures de contrôles telles que celles mises en place par la Direction de l'administration et des finances de la DGEO (DAF-DGEO). Le surcoût est d'autant plus important que le nombre d'achats et le nombre d'acheteurs sont élevés et les montants importants comme pour les domaines décrits ci-dessus.

### **Recours à des fournisseurs référencés : un potentiel d'économies qui pourrait s'élever à minimum CHF 200'000 par année**

On relève encore que les fournisseurs de matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires) ne font pas partie de la liste des fournisseurs référencés à la CADEV ; l'Etat ne bénéficie pas de conditions avantageuses négociées de manière centralisée auprès de ces fournisseurs. On peut donc logiquement émettre l'hypothèse que les achats individuels effectués au coup par coup par les enseignants ne font l'objet d'aucun rabais.

Or, les montants importants au total dépensés par l'Etat pour ces activités (CHF 2.2 millions), permettraient largement d'obtenir des rabais auprès d'un ou de plusieurs distributeurs ou grossistes fournissant ce type de matériel. Si l'on peut estimer que ce rabais se chiffrerait à un minimum de 10%, le montant total économisé par année se serait élevé pour 2012 à CHF 221'000.

Par ailleurs, un recours à des fournisseurs référencés avec obligation de s'y approvisionner permettrait de prévenir les risques d'irrégularités. En effet, la négociation du tarif et du référencement s'effectuant au niveau central selon une procédure codifiée, les collaborateurs ne font plus que s'approvisionner auprès des fournisseurs désignés, à des conditions fixes. Le coût de prospection des fournisseurs qu'engendrent les achats directs est supprimé ainsi que le coût interne de remboursement aux enseignants, le fournisseur référencé adressant une facture globale à l'Etat.

### **5.1.6 CONTRÔLES DE CONFORMITÉ À LA DIRECTIVE DRUIDE FASTIDIEUX...ET FAIBLES POSSIBILITÉS DE SANCTION**

Comme mentionné au point 4.2.2, il n'existe pas de contrôle de conformité centralisé de l'application de la directive Druides 10.1.1 et 10.1.2. La DAF-DGEO procède toutefois, dans la mesure de ses possibilités compte tenu du nombre très élevé d'achats directs, à des contrôles sur le contenu des achats, afin de vérifier si ces derniers relèvent de la CADEV ou non.

Il a été constaté que, malgré ces contrôles, le respect de la directive était difficile à obtenir en interne. D'une part la fermeture de la CADEV pour une longue période en fin d'année<sup>79</sup> justifie des achats directs en cas de besoin urgent. D'autre part, le statut de directive interne, même s'il lui confère un caractère obligatoire, n'a pas de portée légale comme un règlement d'application. En l'état actuel et compte tenu du contexte, les possibilités de sanctions, soit le non remboursement de l'achat acquis en direct n'est pas une option qui a pu être réalisée.

### **5.1.7 ANALYSE DE CAS CONCRETS D'ACHATS DIRECTS « À RISQUE » RELEVANT DE LA DGEO : MACHINES À COUDRE, INSTRUMENTS DE MUSIQUE ET LIVRES**

Comme cas concrets d'achats relevant de la DGEO, il a été choisi de sélectionner des achats directs non CADEV de biens acquis dans les différents collèges. Une copie des factures correspondant aux écritures comptables sélectionnées a été demandée aux établissements<sup>80</sup>, soit au total 11 factures. Le choix s'est porté sur trois catégories d'achats enregistrés dans le compte « fournitures scolaires »: les machines à coudre (4 factures pour un montant TTC de CHF 49'934), les instruments de musique (3 factures pour un montant TTC de CHF 60'391) et les livres acquis en librairie (4 factures pour un montant TTC de CHF 8'017).

#### ***Machines à coudre: un marché de CHF 200'000 par année...***

Sur la base des données comptables exploitables, il a été constaté que les dépenses pour les achats de machines à coudre dans le secteur de l'enseignement obligatoire s'élevaient en moyenne à CHF 110'000 par année (sans Lausanne) et que les dépenses d'entretien pour ces machines se chiffraient en moyenne à CHF 91'000, soit au total CHF 200'000 par an.

Un seul fournisseur, ne figurant pas dans la liste des fournisseurs référencés CADEV, équipe les écoles en machines à coudre; un système d'entretien des machines est prévu spécialement pour les écoles (avec 2 services gratuits). Ce sont les enseignants qui choisissent les modèles.

#### ***... variétés de modèles, de prix et de rabais appliqués ...***

Les quatre achats portent sur six modèles de machines différents dont le prix avant rabais s'échelonne de CHF 995 à CHF 5'750 (ce dernier modèle a été acquis en un exemplaire). Le

<sup>79</sup> Voir point 4.2.1

<sup>80</sup> Sans les établissements de Lausanne, le système d'extraction comptable actuel ne renseignant pas sur le détail des écritures.

plus grand nombre d'exemplaires acquis (10) concerne un modèle dont le prix s'élève à CHF 2'285. Le rabais appliqué, toujours par le même fournisseur, varie de 9% à 12%.

***... bien typique à standardiser, dont l'achat doit être centralisé...***

Compte tenu du montant en jeu et de la fréquence des achats, un effort de standardisation et une analyse des besoins paraît être une nécessité pour les machines à coudre acquises pour l'enseignement obligatoire. Le prix des modèles achetés varie du simple à plus du double (sans compter le modèle à CHF 5'750).

A noter qu'une collectivité publique contactée dans le cadre de cet audit a effectué une démarche de standardisation avec un seul modèle<sup>81</sup>.

***... et pour lequel la législation sur les marchés publics doit être respectée.***

Dans ce cas également, il a été constaté que les achats sont effectués de gré à gré, chaque machine étant considérée comme un marché séparé alors qu'il doit être considéré comme un tout puisqu'il s'agit d'un même bien. Compte tenu des montants en jeu, une procédure ouverte aurait dû être organisée. Une gestion centralisée de ce type d'achats avec la mise en place d'une planification des besoins contribuera au respect de cet impératif légal.

***Instruments de musique : achats décentralisés...***

Le montant dépensé pour l'achat d'instruments de musique n'a pas pu être estimé dans le cadre de cet audit<sup>82</sup>, les achats n'étant pas centralisés pas plus que l'information à ce sujet. Le coût des instruments et le fait que l'enseignement de musique soit intégré au programme scolaire laisse néanmoins supposer que les montants en jeu sont relativement importants et qu'il s'agit d'achats récurrents.

Parmi les factures sollicitées relatives à des achats d'instruments de musique, deux concernent des achats directs effectués par l'établissement pour l'achat :

- d'une batterie et set de cymbales pour CHF 2'847 (rabais de 20% accordé)
- d'un xylophone pour CHF 1'700 (rabais de 10%)

La troisième facture est relative à des achats centralisés par la CADEV pour l'équipement d'un nouveau bâtiment scolaire CHF 55'844.

***...sans coordination centrale***

Les établissements s'approvisionnent en instruments de musique de manière non coordonnée auprès du fournisseur de leur choix, ce dernier octroyant des rabais différents. Il n'y a pas de garantie qu'un même instrument soit acquis à un prix identique en cas d'achats différés dans le temps. Quant à la CADEV, elle intervient, sur demande, en cas d'achat portant sur des quantités importantes. Il n'y a cependant pas de fournisseurs référencés CADEV pour ce type de biens.

<sup>81</sup> Dont le prix se situe à un niveau légèrement supérieur au prix le plus bas de l'échantillon de cas concrets sélectionnés pour l'audit.

<sup>82</sup> Dans le système comptable, les écritures liées à cet achat figurent dans le compte « fournitures scolaires », mais les libellés ne portent pas toujours la mention « instruments de musique ».



### ***Achats de livres en librairie : un volume de plus de CHF 4 millions par année...***

Selon les estimations du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), les achats de livres en librairie pour les bibliothèques des établissements de l'enseignement obligatoire et post-obligatoire représentent un montant annuel de CHF 4 millions, dont CHF 700'000 pour l'enseignement obligatoire. A cela s'ajoutent les achats de livres acquis à des fins pédagogiques par les enseignants, dont il n'existe aucune estimation chiffrée.

### ***...pour de nombreux achats directs à des conditions différenciées***

Parmi les factures examinées, deux sont issues d'une même librairie dont une succursale a pratiqué un rabais de 5% (pour une facture de CHF 2'858) et une autre succursale a octroyé un rabais de 15% pour un livre en 80 exemplaires et 10% pour un autre en 30 exemplaires (pour une facture de CHF 1'708). A noter que la CADEV avait négocié des conditions « fournisseurs » avec cette librairie qui lui accorde un rabais de 10%.

La disparité des conditions appliquées par un même fournisseur et le fait que des rabais plus importants sont parfois octroyés lors d'achats directs non coordonnés avec la centrale, illustre le manque de performance des achats réalisés pour ce segment.

On relève également que le volume important d'achats de livres pour bibliothèque justifierait une procédure d'acquisition groupée directement auprès des grossistes, les rabais octroyés, soit environ 30%, étant bien plus intéressants que ceux pratiqués en librairie.

Si l'on émet l'hypothèse que l'ensemble des livres acquis pour CHF 4 millions ont bénéficié d'un rabais de 10%, on peut estimer qu'un rabais de 30% correspond à une économie d'environ CHF 800'000.

L'approvisionnement auprès d'un distributeur-grossiste nécessite toutefois la mise en place d'une planification des besoins en livres et d'un système de commandes et de livraison ad hoc et implique de renoncer à l'achat au coup par coup en librairie. Les perspectives importantes d'économies justifieraient toutefois d'explorer la faisabilité de la variante d'un contrat avec un distributeur-grossiste, dans le respect des procédures de marchés publics applicables.

## ***5.1.8 CONCLUSIONS POUR LA DGEO: ACHATS DIRECTS À CENTRALISER***

Les achats de matériel scolaire ne passant pas par la CADEV, qui s'élèvent à CHF 7 millions par année (sur CHF 20 millions), portent sur une multitude d'achats effectués souvent directement par les enseignants. Ces achats sont réalisés au coup par coup et pour la plupart auprès d'un grand nombre de fournisseurs. Ils concernent principalement les livres, le matériel pour les cours de travaux manuels, de cuisine, d'activités textiles, les machines à coudre, les instruments de musique etc. Quant aux conditions d'achats, elles sont généralement celles du marché. On constate que si des rabais sont appliqués, c'est suite à une démarche des fournisseurs, ces achats n'étant pas gérés de manière centralisée. Ces conditions ne correspondent ainsi en aucun cas au potentiel maximum d'avantages qui pourraient être obtenus en groupant les commandes ou en négociant un contrat avec un ou des fournisseurs référencés.

On relève encore le risque d'irrégularités représenté par ces achats directs, effectués par un grand nombre de collaborateurs, parfois pour des montants élevés et la difficulté de pouvoir assurer un contrôle sur un volume et un nombre d'achats aussi importants.

On note aussi les coûts internes importants liés à la régularisation des factures, à la procédure de remboursement ainsi qu'au traitement des avances sur factures. Les achats de matériel pédagogique nécessitant l'octroi d'avances ne devraient plus être permis et ceux donnant lieu à un remboursement individuel ne devraient être autorisés qu'à titre exceptionnel.

Pour certains achats acquis de manière individuelle mais qui représentent un volume conséquent au total comme les livres pour bibliothèque et ceux acquis par les enseignants en plus des ouvrages proposés par la CADEV, la faisabilité d'un approvisionnement par le distributeur devrait être explorée. Le recours à ce canal d'achat nécessite cependant d'aménager cette filière d'achats en conséquence.

## **5.2 LA DGEP: IMPORTANT POTENTIEL DE MASSIFICATION D'ACHATS SPÉCIALISÉS**

### **5.2.1 ORGANISATION DES ACHATS À LA DGEP**

#### ***Principal acheteur « direct » et large autonomie des établissements en matière d'achats***

Avec CHF 23 millions par année, la DGEP est le service réalisant le troisième plus gros volume d'achats pour le périmètre de biens sous revue de cet audit derrière la DGEO et la DSI. Par contre, c'est le principal service réalisant des achats directs non CADEV (CHF 20 millions au total et CHF 16 millions sans l'informatique DGEP).

Rappelons que le matériel pédagogique des élèves de l'enseignement post-obligatoire n'est pas à la charge de l'Etat contrairement à celui du secteur obligatoire. Par contre, l'Etat finance tous les équipements, les machines et le mobilier (contrairement aux collèges de la DGEO où les communes assurent le financement de ces biens). Les dépenses principales portent sur les achats de matériel spécialisé pour l'enseignement et la recherche (CH 6.6 millions).

Les établissements de la DGEP sont composés de 11 gymnases et de 14 écoles professionnelles soumis aux directives cantonales. La réunion de ces deux types d'établissements au sein de la DGEP a eu lieu en 2005. Il n'existe pas de centrale d'achats propre à la DGEP et spécialisée dans les achats spécifiques au type d'enseignement dispensé. Il n'y a pas de standards d'équipement centralisés. Ces établissements sont autonomes en matière de stratégie d'achats. Chaque établissement commande à son rythme dans le cadre du budget alloué. Ils sont toutefois tenus de respecter la directive Druide 10.1.1 et 10.1.2

#### ***Procédure budgétaire et directive pour les achats de plus de CHF 50'000***

Pour le budget, les établissements présentent leurs besoins en matière d'achats (sur la base de devis) ; le Département consolide les demandes, contrôle et négocie les montants en fonction des budgets. Un contrôle budgétaire des dépenses est effectué tout au long de l'année par la

DGEP. Ce sont les établissements qui gèrent leurs achats, leur suivi et toutes les informations qui s’y rattachent (fournisseurs, etc).

La DGEP a émis une directive interne en septembre 2012 soumettant tous les achats d’un montant supérieur à CHF 50'000 à l’autorisation centrale de la DGEP. Cette directive s’adresse principalement aux écoles professionnelles, les gymnases acquérant rarement des équipements spécifiques d’une valeur supérieure à ce seuil.

Suite à des audits internes, les établissements mettent en place des procédures portant sur l’achat et la vente de matériel. Une telle procédure a été réalisée dans une école professionnelle (l’Ecole de couture), mais elle n’est encore pas toutefois généralisée.

***Le fait que seul 17% du mobilier passe par la CADEV...***

Des audits internes avaient déjà pointé le manque de respect de la directive Druide 10.1.1 et l’obligation de passer par la CADEV pour les achats de biens courants. On relève en particulier que pour le mobilier d’enseignement, seul le 17% a été acquis par la CADEV. Cette situation s’explique en partie pour les raisons décrites précédemment au point 4.2.3: fermeture de la CADEV durant les deux derniers mois de l’année et l’acquisition du mobilier d’investissement selon une autre procédure que la CADEV. La DGEP a émis une disposition d’application (DA no 6.13) rappelant l’obligation de passer par la CADEV pour l’achat de mobilier, mais prévoyant des dérogations « *si l’opération s’avère impossible ou trop onéreuse...* » : dans ce cas, c’est le directeur général des finances de la DGEP qui tranche.

***...est aussi dû au statut longtemps autonome des établissements...***

Le contexte particulier des établissements de l’enseignement post-obligatoire qui ont pendant longtemps été dotés d’une enveloppe budgétaire explique également la difficulté à passer à un mode d’achats centralisé, d’autant plus que, comme vu précédemment, il n’existe pas de contrôle systématique et pas de sanctions prévues.

***...et à la difficulté de la CADEV d’absorber de nouvelles demandes d’achats***

D’autre part, compte tenu de la surcharge d’activité de la CADEV, il n’est pas rare, selon les expériences relatées par la DGEP, que la CADEV déclare aux établissements ne pas pouvoir répondre à leur requête, en cas d’achats spécifiques (hors catalogue) et leur recommande de s’approvisionner eux-mêmes auprès des fournisseurs, même pour des biens étant de son ressort. La DGEP a déclaré également que les avantages du passage par la CADEV ne sont pas suffisamment clairement expliqués aux établissements pour inciter à respecter la directive Druide 10.1.1. Par exemple, les rabais accordés par les fournisseurs et conditions avantageuses ne sont pas communiqués.

***5.2.2 CAS CONCRETS D’ACHATS RELEVANT DE LA DGEP : MOBILIER SCOLAIRE, MATÉRIEL ÉLECTRIQUE, PROJECTEURS, MACHINES OUTILS ET OSCILLOSCOPES***

Compte tenu de la part importante d’achats directs réalisés par les établissements de l’enseignement post-obligatoire, le choix des cas concrets s’est porté sur des achats récurrents spécifiques à ce domaine acquis par plusieurs établissements. Six types de biens ont été

choisis : le mobilier d'enseignement, des machines-outils : tours de précisions et fraiseuses, des oscilloscopes et des projecteurs. Le nombre d'écritures relatives à ces achats s'est élevé à 39 pour 29 achats (un achat peut donner lieu à plusieurs factures en cas de paiement en plusieurs étapes). Pour chaque type de biens, on compte au minimum trois établissements concernés, à l'exception du matériel électrique qui a été acquis au niveau central de la DGEP. Le montant total correspondant s'élève à CHF 1,2 million (CHF 840'602 en 2012 et CHF 384'399 en 2011).

Tableau 8 : Montants correspondant aux factures demandées pour l'analyse des cas concrets DGEP

|                         | Nbre établissements | Nbre écritures/factures | Montants en CHF 2012 (pour la sélection de factures) | Montants en CHF 2011 (pour la sélection de factures) | Total montants (pour la sélection de factures) |
|-------------------------|---------------------|-------------------------|--|--|--|
| Mobilier d'enseignement | 5                   | 12                      | 307'473  | -  | 307'473  |
| Tours de précision      | 3                   | 6                       | 211'047  | -  | 211'047  |
| Fraiseuses              | 3                   | 6                       | 46'590   | 353'143  | 399'733  |
| Oscilloscopes           | 3                   | 7                       | 82'987   | 14'836   | 97'823   |
| Matériel électriques    | central             | 2                       | 118'560  | -  | 118'560  |
| Projecteurs             | 4                   | 6                       | 73'945   | 16'420   | 90'365   |
| Total                   |                     | 39                      | 840'602  | 384'399  | 1'225'001                                      |

### **Mobilier scolaire : un manque de standardisation et de centralisation des achats**

Parmi les 7 achats de mobilier d'enseignement sélectionnés, trois fournisseurs de mobilier ne figurent pas parmi la liste des fournisseurs référencés CADEV<sup>83</sup>.

Pour l'ensemble de ces achats, que les fournisseurs soient référencés CADEV ou pas, les rabais accordés s'échelonnent de 8% à 20%, soit des taux largement inférieurs à ceux obtenus via un appel d'offres groupé, effectué sur la base d'une démarche de standardisation, telle qu'elle a été menée pour le mobilier administratif comme décrit au point 4.2.3 (minimum 40%). Ces cas illustrent bien le potentiel d'économies déjà évoqué et le déficit de performance du système actuel.

### **Matériel électrique : mêmes articles achetés à des prix différents et potentiel de regroupement inexploité**

Deux achats relatifs à du matériel électrique acquis de manière groupée par la DGEP pour les écoles professionnelles auprès de deux distributeurs différents ont également été sélectionnés parmi les cas concrets.

Si le fait de grouper les commandes des écoles professionnelles au niveau central est une démarche à saluer, on relève néanmoins que le fait d'effectuer deux commandes auprès de deux distributeurs différents à 15 jours d'intervalle ne correspond pas à de bonnes pratiques d'achats. Et ce, d'autant plus que parmi la trentaine d'articles commandés de part et d'autre,

<sup>83</sup> Cette analyse s'étant effectuée uniquement sur base de l'examen des factures, des investigations complémentaires n'ont pu être menées pour savoir s'il s'agissait d'achats liés à du renouvellement de mobilier acquis chez ces mêmes fournisseurs dans le cadre du crédit d'investissement du bâtiment ou de nouvelles acquisitions.

cinq sont identiques et ont été acquis à des prix différents (l'écart s'échelonne de 8% à 25%). A noter qu'un des deux fournisseurs est référencé à la CADEV, mais pas l'autre.

Le matériel électrique est un exemple typique de fournitures courantes achetées transversalement à l'Etat, par plusieurs services et à l'intérieur de plusieurs rubriques comptables, pour lequel chaque achat représente généralement un montant faible, mais qui, au total peuvent s'élever à des sommes importantes. Une gestion centralisée des fournisseurs, avec une réduction du nombre de ces derniers<sup>84</sup>, permettrait d'obtenir des conditions plus avantageuses.

Par exemple, le principal distributeur de matériel électrique pour l'Etat de Vaud (qui ne fait pas partie des deux fournisseurs relatifs aux cas examinés ici), qui vend également des appareils électriques et du matériel informatique, figure parmi les distributeurs référencés CADEV. Toutefois, seuls les achats passant par la CADEV bénéficient des conditions négociées plus avantageuses que celles du marché. On note que, sur la base des informations disponibles, le volume réalisé par ce distributeur par l'Etat de Vaud s'élève à CHF 363'000 par année, pour 1'047 achats effectués par différents services, ce qui permettrait d'obtenir des conditions intéressantes applicables à tout l'Etat.

#### ***Machines-outils: une procédure ouverte de marché public à organiser***

Cinq établissements ont acquis neuf machines : quatre tours de précision et cinq fraiseuses.

On relève que l'achat de deux tours pour un montant de CHF 200'000 a fait l'objet d'une procédure de marché public sur invitation et que, conformément aux directives de la DGEP (datant de septembre 2012), l'autorisation d'achat préalable a été demandée. Deux autres tours, avec d'autres spécificités, ont été acquis pour une somme globale de CHF 130'000 environ. On relève ainsi que sur quatre ans, le seuil de la procédure ouverte a été dépassé ; on considère en effet que les tours constituent un marché unique<sup>85</sup>.

Tel est également le cas des fraiseuses : cinq machines ont été achetées pour un montant global de CHF 400'000 sur deux ans. Une procédure ouverte aurait également dû être organisée.

On note que les écoles professionnelles, même si elles ont chacune leur spécificité, sont consommatrices de matériel, de machines et outils de même nature. Une mutualisation des achats permettrait d'obtenir des conditions plus avantageuses.

#### ***Projecteurs et oscilloscopes : potentiel d'économies par un regroupement des achats***

Les projecteurs figurent également parmi l'équipement standard de gymnases ou écoles professionnelles. En 2011 et 2012, quatre gymnases ont effectué six achats de projecteurs de différents modèles auprès de quatre fournisseurs différents pour un montant de CHF 90'000. Différentes conditions ont été appliquées: les rabais indiqués sur les factures s'échelonnent de 0% à 20%.

<sup>84</sup> Avec organisation d'une procédure de marché public correspondant aux marchés et aux volumes d'achats réalisés.

<sup>85</sup> Les montants versés en 2012 reproduits dans le tableau récapitulatif ci-dessus les acomptes versés et non le total des factures relatives à l'achat de ces machines.

Là aussi, une centralisation des relations fournisseurs avec une réduction du nombre de ceux-ci et l'organisation d'une procédure adéquate de marchés publics correspondant aux montants globaux dépensés pour ce type d'achat, permettrait d'obtenir des conditions plus avantageuses

Pour les oscilloscopes, appareils acquis par les écoles professionnelles techniques, le constat est le même. Il s'agit d'équipements acquis individuellement par chaque établissement auprès de fournisseurs différents mais qui pourraient faire l'objet d'un regroupement. Comme les projecteurs, il s'agit d'un marché global qui devrait être soumis de manière consolidée à la procédure de marché publique adéquate.

### **5.2.3 CONCLUSIONS POUR LA DGEP : IL EXISTE UN POTENTIEL IMPORTANT D'ÉCONOMIES EN RATIONALISANT LA GESTION DES ACHATS**

#### ***Nécessité de respecter la directive Druide et la législation sur les marchés publics***

Ces cas concrets illustrent le potentiel de rationalisation de la gestion des achats à effectuer pour les établissements de la DGEP qui fonctionnent essentiellement comme des acheteurs autonomes. Les économies sont à réaliser par, en premier lieu le respect de la directive Druide 10.1.1, par des démarches de standardisation des équipements, selon leur faisabilité, par une gestion centralisée des fournisseurs et une réduction du nombre de ceux-ci, ce qui permettra également d'épargner les coûts des multiples démarches de prospections actuellement réalisées par chaque établissement pour un même bien.

On relève également, tout comme les achats décentralisés de la DGEO, que la législation sur les marchés publics s'applique à l'ensemble des achats d'un même bien acquis par différentes unités d'une même entité adjudicatrice. Or, en raison de la multiplicité des canaux d'achats, cette contrainte légale n'est pas respectée pour certains biens. Un effort de centralisation de la gestion des achats de mêmes types est à réaliser.

#### ***Potentiel d'économies de minimum CHF 1.6 millions par an...***

S'il n'est pas possible dans le cas présent de chiffrer précisément les économies que représenterait la mise en œuvre d'une politique d'achats performante, le montant total concerné: soit CHF 16 millions d'achats directs non mutualisés entre établissements, laisse apparaître l'existence d'un potentiel très intéressant. L'application d'un rabais de 10% à ce montant, ce qui paraît être un minimum, génèrerait déjà une économie de CHF 1.6 millions par année.

#### ***...dont la réalisation dépend de la capacité d'absorption de nouvelles tâches par la CADEV***

Ce potentiel ne peut toutefois être réalisé qu'à la condition que la CADEV soit réorganisée et structurée afin d'abord de pouvoir prendre en charge les achats qui relèvent de son périmètre et de pouvoir élargir ce dernier afin que l'ensemble des achats de biens et fournitures massifiables soient acquis de manière performante, conformément aux bonnes pratiques d'achats et à la législation sur les marchés publics.

Une autre alternative serait d'instaurer une centrale spécialisée à la DGEP.

## 5.3 LE SPEN: UNE ORGANISATION STRUCTURÉE DE LA FONCTION ACHATS

### 5.3.1 DES PROCÉDURES D'ACHATS RÉGLEMENTÉES PAR UNE DIRECTIVE INTERNE

#### *Une directive interne d'achats adaptée aux catégories d'achats du SPEN...*

Bien que le SPEN soit le plus petit service acheteur du périmètre sous revue pour cet audit avec un volume d'achats annuel de CHF 4.8 millions<sup>86</sup>, c'est celui qui a structuré sa fonction achats de la manière la plus adaptée aux types d'acquisition dont il a la charge. Il a édicté une directive très précise sur les achats en 2010 qui différencie les procédures et les responsabilités d'achats en fonction de la nature des biens et fournitures acquis par le SPEN et les cinq établissements pénitentiaires qu'il gère.

L'Etat-major du SPEN comprend un coordinateur logistique et achats. En outre, une directive détaillée sur les délégations de compétences en matière d'engagement financier par type d'achats et selon les montants concernés a été également élaborée (mai 2010).

Celle-ci distingue trois types d'achats :

- Les achats centralisés<sup>87</sup> récurrents ou ponctuels : la demande qui s'y rapporte doit obligatoirement passer par le coordinateur logistique de l'Etat-major du SPEN. Pour les achats ponctuels, ce dernier est chargé de valider le besoin des établissements demandeurs puis de rechercher des offres. La décision d'achat est du ressort du comité de direction du SPEN. Pour les acquisitions récurrentes, les demandes sont transmises au coordinateur logistique, qui est chargé de négocier les conditions avec les fournisseurs et de passer la commande.
- Les achats référencés : il s'agit d'achats réguliers réalisés directement par les établissements pénitentiaires auprès de fournisseurs référencés, ayant fait l'objet d'une sélection préalable. Les conditions qui les concernent ont été au préalable négociées par le coordinateur logistique. Une liste de ces achats figure dans l'annexe de la directive<sup>88</sup>. Pour les achats de produits alimentaires, un système de commande en ligne est à disposition des établissements.
- Les achats décentralisés : il s'agit des achats directs réalisés par l'une des entités du SPEN.

La directive rappelle et précise les opérations à effectuer lors d'engagement de dépenses, les contrôles à effectuer au moment de la livraison du bien et du traitement des factures.

<sup>86</sup> A noter que le principal domaine d'achats du SPEN : les produits alimentaires (CHF 1.9 millions), ne fait pas partie du périmètre d'audit.

<sup>87</sup> La directive contient la liste des achats centralisés : uniformes, détecteurs de métaux, literie, matériel lié à la maîtrise d'un risque d'épidémie, détecteurs téléphonie mobile et autres : sacs poubelles papiers toilette etc.

<sup>88</sup> Ces achats concernent diverses catégories de produits alimentaires, des produits de nettoyage, des éléments électriques, la lessive, les plaquettes PU, les fournisseurs pour cantines externalisées, les boissons, l'informatique des détenus.

***...qui intègre la directive Druide 10.1.1 et la législation sur les marchés publics...***

La nécessité de respecter la directive Druide 10.1.1 pour les achats relevant directement du périmètre CADEV est également spécifiée dans la directive d'achats.

La directive sur les achats précise également les règles de marché public et les seuils correspondant aux différentes procédures à appliquer en fonction du montant des achats. Elle détaille la marche à suivre pour assurer le respect de cette législation.

***...et qui soulève à nouveau la problématique de la procédure de gré à gré « concurrentiel »***

On constate que dans sa directive des achats, le SPEN distingue, à l'intérieur des seuils de la limite de la procédure de gré à gré (soit de CHF 0 à CHF 100'000)<sup>89</sup>, le gré à gré « pur » soit la sollicitation d'un seul fournisseur, du gré à gré « à trois offres », où trois fournisseurs sont sollicités, sans pour autant qu'une procédure sur invitation soit formellement organisée<sup>90</sup>. Dans le rapport no 23 de la Cour consacré aux marchés publics communaux, il a été constaté que la pratique « gré à gré comparatif », couramment appliquée notamment dans les communes, était contestée par l'autorité de surveillance des marchés publics, en l'occurrence le Secrétariat général du DINF. En effet, ce dernier considère qu'il s'agit d'une procédure sur invitation déguisée et préconise que, dès lors que plusieurs offres sont sollicitées, une procédure formelle sur invitation soit mise sur pied. La Cour relève néanmoins que cette pratique apporte des effets positifs en matière de gestion des deniers publics. Les offres comparatives pour des achats de moins de CHF 100'000 permettent de comparer les prix et de choisir l'offre la plus avantageuse sans pour autant mettre sur pied une procédure formelle dont le coût interne est souvent élevé en regard du montant de l'achat. En outre, la Cour a constaté que cette pratique est non seulement très répandue, mais appréciée des adjudicateurs. Elle constate que le fait d'interdire la pratique du gré à gré concurrentiel relève d'une position de l'administration, alors que cette règle relève du cadre législatif (loi ou règlement d'application) et devrait faire l'objet d'une décision politique.

### **5.3.2 UNE ORGANISATION DES ACHATS CONFORME AUX BONNES PRATIQUES**

Pour ce qui est de l'organisation des achats du SPEN, elle est conforme aux bonnes pratiques et aux principes de sa directive d'achats interne qui :

- définit des procédures et processus achats et de contrôle selon une segmentation adéquate des achats par catégorie (récurrents, simples, massifiables etc),
- rappelle également la nécessité de respecter la législation et les directives internes étatiques
- définit clairement les responsabilités et compétences tout au long du processus d'achat.

<sup>89</sup> Le seuil de la procédure sur invitation doit être adapté pour les fournitures il a passé de CHF 150'000 à CHF 100'000.

<sup>90</sup> Ce qui signifie que les différents fournisseurs sont sollicités sans être informés que la même démarche est effectuée auprès d'autres.



Les processus d'achats décrits dans cette directive sont appliqués et les achats directs par les établissements ou les collaborateurs ne sont pas autorisés pour les biens devant faire l'objet d'un achat centralisé.

On relève toutefois que certains biens, définis comme achats centralisés par la directive interne, par exemple le matériel électrique, sont également acquis en grande quantité par d'autres services et pourraient faire l'objet d'une commande globale par l'Etat afin d'obtenir des conditions plus avantageuses. Mais compte tenu du contexte présent, de la surcharge de la centrale d'achats actuelle de l'Etat, la CADEV, et de son impossibilité à l'heure actuelle à gérer de manière performante son périmètre d'achat, et, a fortiori de l'élargir, il ne serait pas opportun de demander le transfert de compétence d'une catégorie d'achats du SPEN à la CADEV.

Dans la situation que est celle de la fonction Achats à l'Etat de Vaud, l'organisation d'une centrale d'achats « décentralisée » au SPEN gérant les biens massifiables et règlementant l'ensemble des achats des différents établissements qui sont de sa responsabilité, apparaît non seulement comme une démarche positive, mais également exemplaire au sein de l'administration. Une organisation similaire, adaptée aux établissements de la DGEP, permettrait de résoudre une grande partie des problèmes soulevés précédemment.

L'organisation de la structure d'achats du SPEN est le résultat d'une réforme entamée dans le cadre de la démarche d'économies « DEFI » réalisée en 2006 et 2007. La première catégorie de biens massifiés concernait les produits alimentaires. Une évaluation interne du SPEN avait chiffré les économies réalisées à CHF 500'000 pour la première année. Comme les dépenses pour ce poste oscillent entre CHF 1.6 et 1.9 millions par année depuis 2007, cette réduction représente ainsi près de 25%, pourcentage qui correspond généralement à l'économie réalisée en cas de réorganisation du processus achat conformément aux bonnes pratiques.

### **5.3.3 ANALYSE DE CAS CONCRETS SPEN : UNIFORMES DES AGENTS DE SÉCURITÉ, LITERIE POUR LES DÉTENUS ET DIVERS ÉQUIPEMENTS**

#### ***Marché des uniformes : un appel d'offres public compliqué à réaliser...***

L'uniforme standard des agents de détention est composé de pièces de vêtements (polo manches courtes et longues, pantalons, t-shirt coton, veste polaire...) et d'équipements spécifiques (ceinture de charge, menottes, lampe de poche etc). L'achat de ces uniformes est destiné à équiper les 342 collaborateurs du SPEN et à constituer une réserve. L'appel d'offres a été lancé après une analyse des besoins et une phase exploratoire où le personnel a été consulté. Le SPEN a étroitement collaboré avec la Police cantonale, qui a une longue expérience en matière d'acquisition d'uniformes.

La valeur du marché avait été évaluée à CHF 700'000 et a donc nécessité la mise sur pied d'une procédure de marchés publics ouverte. L'appel d'offres a été publié en avril 2011 sur le site internet officiel des appels d'offres publics « simap.ch ». Le marché a été adjugé partiellement, ainsi que le prévoyait l'appel d'offres, pour les principaux lots (pantalons, habillements et la

plupart des équipements). Les lots pour lesquels les offres ne convenaient pas ont été attribués en gré à gré.

On constate que la procédure choisie, soit la procédure ouverte, est conforme. On relève toutefois des non-conformités secondaires dans l'application de la procédure, car les lots attribués de gré à gré auraient dû faire l'objet d'une publication sur simap.ch (procédure de gré à gré selon conditions), et la procédure aurait dû être ouverte à la concurrence internationale car le montant engagé dépasse le seuil des CHF 350'000 (soumis à l'accord OMC/GATT).

La Cour relève également que la procédure d'adjudication a requis plus d'une année, les lots ayant été adjugés en juin 2012. Le retard pris dans la sélection des offres était dû aux difficultés rencontrées dans le traitement des offres pour en assurer la conformité. Le SPEN a précisé que l'organisation d'une telle procédure en interne avait nécessité non seulement du temps mais requis la participation des membres de la direction.

***...et les difficultés rencontrées par les autres entités pour les procédures ouvertes confirment le besoin de renforcer les supports internes de l'Etat en matière de marchés publics***

La mise sur pied d'un appel d'offres pour les marchés de fournitures complexes n'est pas une opération aisée, surtout pour des adjudicateurs peu rompus à cet exercice. Cela nécessite en effet du savoir-faire et de l'expérience, pour établir un cahier des charges complet, choisir les critères de sélection adéquats (les critères doivent être définis à l'avance) etc. Le SPEN n'est pas le premier service à avoir rencontré des difficultés lors de l'organisation d'une procédure ouverte. La complexité de la tâche est d'ailleurs le motif invoqué par certaines entités comme la CADEV pour ne pas toujours s'y conformer. L'Etat de Vaud a mis sur pied une « hot-line », le Centre de compétence CCMP, pour répondre à des questions précises. Mais cette structure, qui n'est par ailleurs pas connue de tous les adjudicateurs, ne suffit pas pour fournir un appui permettant de mener à bien toute l'opération.

Ce constat avait déjà été établi dans le cadre de l'audit no 18 « Application de la législation sur les marchés publics dans le canton de Vaud » et avait donné lieu à la recommandation no 3 « Renforcer les supports à l'organisation des procédures à l'Etat ». La Cour regrette que cette recommandation n'ait pour l'heure pas été suivie d'effets malgré un besoin réel.

***Achats d'articles de literie: un appel d'offres sur invitation conforme qui permet des économies substantielles***

La deuxième famille d'achats sélectionnés pour les cas concrets du SPEN concerne les articles de literie (matelas, duvet, linges etc). Les fournisseurs livrant généralement l'ensemble de la gamme, les articles ont donc été groupés en un marché composé de plusieurs lots avec possibilité de les adjudger partiellement. Six fournisseurs ont été sollicités. Les lots ont été adjugés conformément à la législation sur les marchés publics pour une année pour un montant de CHF 61'800. On relève que l'organisation d'une procédure concurrentielle, organisée conformément à la législation sur les marchés publics<sup>91</sup>, a permis une substantielle

<sup>91</sup> On souligne ici que la définition du marché est conforme à la législation. Les articles de literie constituent un seul marché, l'unité de matière est respectée.

économie. En effet, si les lots avaient été adjugés en gré à gré au fournisseur le plus cher, le montant se serait élevé à CHF 133'000, soit le double de ce qui a été payé.

***Achats de divers équipements : établir un lien avec les fournisseurs référencés CADEV***

Cinq factures relatives à des achats passés en gré à gré ont été examinées. Celles-ci concernent des machines à laver (CHF 25'000 et CHF 40'400), du mobilier et de l'équipement spécifique pour chantier (CHF 4'300), des machines de menuiserie (CHF 38'400) et des accessoires divers pour atelier (CHF 1'390 et CHF 635). Ces achats sont ponctuels et les montants sont inférieurs aux seuils de la procédure sur invitation. La procédure adoptée est donc conforme.

Par contre, on relève que plusieurs achats ont été réalisés auprès d'un fournisseur référencé à la CADEV. Or, ce fournisseur n'a pas accordé de rabais pour les achats du SPEN. On constate un déficit de communication de la CADEV, qui devrait informer les autres services de la liste de ses fournisseurs références, le type d'achats concernés et les conditions obtenues.

***5.3.4 CONCLUSIONS POUR LE SPEN : UNE ORGANISATION DES ACHATS PERFORMANTE, MAIS UN BESOIN DE SUPPORT EN MARCHÉS PUBLICS***

La démarche du SPEN est illustrative du cas d'un service acheteur, s'étant organisé de manière autonome, afin de coordonner les achats réalisés par les différentes entités sous sa responsabilité. L'organisation est performante et correspond aux bonnes pratiques d'achats.

Certains fournisseurs du SPEN sont toutefois communs à d'autres services et départements et nécessiteraient, de la part d'une fonction Achats transversale, une coordination globale pour l'Etat au niveau des achats et des commandes.

Un besoin de support en matière d'organisation de procédures ouvertes de marchés publics est toutefois manifesté de la part du SPEN.

**5.4 LA POLCANT: ACQUISITIONS DÉCENTRALISÉES DANS DEUX PÔLES D'ACHATS**

***5.4.1 ORGANISATION DE LA FONCTION ACHATS : DEUX PÔLES D'ACHATS POUR L'ÉQUIPEMENT INDIVIDUEL DES POLICIERS ET L'ÉQUIPEMENT TECHNIQUE***

***Volume d'achat de CHF 9.3 millions***

Le montant des achats de biens et fournitures faisant partie du périmètre d'audit s'élève à CHF 9.3 millions par année. La principale catégorie d'achats concerne les uniformes et l'équipement individuel des policiers: CHF 2.9 millions par année et la deuxième, les équipements techniques (radios, radars etc.) pour CHF 2.1 millions. Pour cette dernière catégorie d'achats, les acquisitions de plus d'un million sont considérées comme des investissements et ne figurent pas dans le budget de fonctionnement.

### ***Choix d'une organisation des achats décentralisée***

L'équipement et le matériel de police étant spécifiques à ses diverses activités, l'autorité d'achat est organisée de manière décentralisée pour l'acquisition de biens mobiliers et de fournitures. Les achats massifiables sont effectués par deux entités fonctionnant de manière centralisée et transversalement pour toute la police:

- la division logistique et soutien pour l'achat et l'approvisionnement de l'équipement standard des policiers (vêtements, accessoires, armes, etc)
- la division technique pour l'achat et l'équipement d'équipement radio.

L'option prise en matière d'organisation des achats étant de rattacher la fonction achats au corps métier correspondant, il n'existe pas au sein de la police cantonale d'entité exclusivement en charge des achats. Cette fonction est liée à d'autres activités. Par exemple la division logistique et soutien s'occupe aussi de toutes les opérations logistiques (telle l'organisation du poste de police provisoire lors de manifestations ou événements spéciaux). En outre, elle gère également le stock de ses achats dans un dépôt.

Quant à la police de sûreté, elle opère des achats très spécifiques. Les achats pour des applications informatiques spécialisées s'effectuent en collaboration avec la DSI (par exemple un programme d'analyse criminelle).

Enfin, toutes les brigades disposent d'un budget permettant à des collaborateurs de faire des achats pour des montants de faible valeur.

### ***Outil de commande et de gestion du stock***

La procédure relative à la commande de pièces d'uniforme par les collaborateurs fonctionne via l'intranet de la police. Actuellement, elle est gérée par une application développée sur EXCEL. Chaque policier (au nombre de 690) dispose d'un nombre de points à utiliser pour l'«achat » ou le renouvellement de vêtements. L'application liée aux commandes d'équipement corporel, développée il y a 9 ans, est obsolète et ne répond plus aux besoins. Elle pose des problèmes de fiabilité, ne permet pas de gérer le stock, de tenir un inventaire, ni d'établir des statistiques de consommation.

C'est pourquoi, dans le cadre de l'EMPD relatif à la modernisation du système d'information de la Police cantonale vaudoise (mai 2013), un module de gestion des stocks et de commandes de matériel est prévu (« ID matos ») pour un montant de CHF 300'000. Cette nouvelle application sera également utilisée pour toutes les commandes de matériel individuel pour les policiers : vêtements et matériel radio, par exemple un pager. Elle permettra de gérer efficacement les achats et d'assurer un suivi de la consommation en équipement de chaque policier (sur toute sa carrière).

## **5.4.2 UNE DIRECTIVE INTERNE SPÉCIFIÉ LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ACHATS**

### ***Une directive financière et budgétaire plutôt qu'une directive d'achats***

Les compétences en matière d'achats sont régies par une directive interne à la PolCant (ordre de service no 230 « *Responsabilité dans l'élaboration, l'utilisation et le suivi des budgets, utilisation de cartes de crédit et de carte d'achat, paiement des prestations via internet, comptes bancaires et postaux* ».)

Cette directive est essentiellement axée sur la conformité comptable et la définition des responsabilités en matière d'achats. Un organigramme permettant de visualiser les compétences d'achats au niveau des entités décentralisées a été établi.

On constate que, par cette directive, les « achats directs » de matériel par les collaborateurs non accrédités ne sont pas autorisés et que, cette directive est dans l'ensemble appliquée.

La directive n'aborde toutefois pas la gestion des achats par catégorie, ni ne traite de la gestion des fournisseurs. Elle n'est donc pas à considérer comme une directive d'achats comme celle du SPEN.

### ***Procédures d'achats en fonction du montant***

La directive précise la procédure à appliquer selon les seuils fixés par la législation sur les marchés publics. Elle devrait toutefois faire référence explicitement à cette législation<sup>92</sup>.

A noter que tout comme au SPEN, la directive de la PolCant applique la procédure du gré à gré « concurrentiel » : dès l'achat de CHF 5'000, une deuxième offre concurrente doit être sollicitée. La généralisation dans un deuxième service de l'Etat de cette pratique contestée par l'Administration, illustre la nécessité d'arrêter une décision politique sur cette problématique (voir point 5.3.2).

## **5.4.3 CAS CONCRETS POLCANT : UNIFORMES, GILET DE PROTECTION BALISTIQUE ET RADARS**

### ***Uniformes standards : acquisitions via des achats groupés avec d'autres cantons***

Le canton de Vaud est membre de l'association UNIMATOS<sup>93</sup>, qui, selon ses statuts adoptés en septembre 2008 : « *...a pour but de développer des synergies dans l'acquisition de matériel de police, afin de doter le policier d'un équipement pratique et unifié en réalisant des économies d'échelles.* »

La collaboration entre cantons concerne plusieurs articles d'équipement pour les policiers. L'équipement standard (parka, polaire, polo manches courtes/longues et pantalons) a fait l'objet d'un appel d'offres en procédure ouverte publié sur simap.ch.

<sup>92</sup> et la directive Druides 1.2.3 d'application de cette législation à l'Administration cantonale

<sup>93</sup> L'Association repose sur la convention pour l'uniforme de travail du 7 avril 2006, signée par les membres de la Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse romande, de Berne et du Tessin.

Les deux lots ont été adjugés à deux fournisseurs. Le cahier des charges comportait les quantités d'achats projetées pour l'ensemble des cantons membres d'UNIMATOS pour la période 2009 à 2013. Le premier lot (parkas, polaires et polos) a été adjugé à un fournisseur pour CHF 4.5 millions et le deuxième (pantalons) pour CH 964'000.

Des collaborations avec UNIMATOS portent également sur d'autres pièces d'uniforme (que celles acquises via l'appel d'offres en procédure ouverte) : ceintures discrètes, chaussures, gants, etc. Ces achats sont effectués en gré à gré. Comme précisé précédemment, l'application informatique de gestion du matériel individuel des policiers est obsolète et ne permet pas d'établir par type d'articles, des statistiques concernant le volume consommé pour le canton de Vaud. Il n'est donc pas possible de quantifier le volume d'achats des pièces d'uniformes provenant de l'appel d'offres en procédure ouverte de celles acquises en gré à gré.

### ***Pièces d'uniformes spécifiques : la nécessité de développer des prototypes...***

L'équipement des policiers est composé d'articles devant répondre à des critères spécifiques de qualité, de confort et de sécurité. La division logistique et soutien a pour mission de proposer aux collaborateurs les articles les plus adaptés à leur mission. Les articles en vente sur le marché ne conviennent pas pour la majeure partie, les fournisseurs sont donc amenés à développer des prototypes, dont la mise au point implique une procédure de tests poussés.

### ***...suscite des interrogations en matière d'application de la législation sur les marchés publics***

Si l'appel d'offres lancé pour les pièces d'uniforme standard est conforme à la législation sur les marchés publics, puisqu'une procédure ouverte a été organisée, des interrogations se posent sur la conformité des autres pièces d'uniforme ou équipement plus spécifiques, particulièrement ceux faisant l'objet d'un développement par prototype, attribués en gré à gré. Rappelons que la procédure sur invitation s'applique à partir d'un seuil de CHF 100'000, à calculer sur une période de quatre ans en cas d'achat répétitif<sup>94</sup>.

A titre d'exemple, la veste de moto, conçue pour équiper une centaine de policiers, a nécessité le développement de prototypes avec comparatifs de modèles provenant de différents fournisseurs durant trois années. Le modèle mis au point est vendu au prix unitaire de CHF 795. Cent exemplaires sont nécessaires, ce qui représente un montant d'environ CHF 80'000 pour un premier achat. On constate le même cas de figure pour les « ceintures discrètes » équipant les policiers en civil : 1'100 exemplaires ont été acquis pour CHF 82'500 après une phase de développement. Pour ces deux articles, avec les exemplaires de réserve et le renouvellement, le seuil de la procédure sur invitation sera probablement dépassé en quatre ans.

Pour le développement des prototypes, la mise en concurrence de plusieurs prestataires a effectivement été réalisée. Par contre, la formalisation de la procédure selon les règles de marchés publics n'a pas été effectuée. L'intégration d'une phase de développement de

<sup>94</sup> La clause d'exception aux procédures concurrentielles prévue à l'art. 8 RLMP stipule certes que le développement d'un prototype peut être attribué en gré à gré, mais cela ne s'applique manifestement pas aux uniformes de police qui, bien qu'ils nécessitent le développement permanent de spécificités, restent des biens standards. Il s'agit de prototypes « simples ».

prototypes simples est tout à fait compatible avec la procédure concurrentielle prévue dans la législation sur les marchés publics. Dans le cadre des appels d'offres ouverts concernant les uniformes, Armasuisse demande par exemple que des échantillons soient produits, les marchés étant adjugés sur cette base. La plus grande complexité de la réalisation d'un appel d'offres avec prototype ne justifie donc pas le non-respect de la législation sur les marchés publics. On relève à nouveau le besoin des services à pouvoir bénéficier d'un appui pour l'organisation des procédures, ceux-ci manquant manifestement de savoir-faire en la matière.

### ***Gilets de protection balistique : une procédure ouverte aurait dû être organisée***

Les dépenses récentes constatées pour des gilets de protection balistique (renouvellement et remplacement de pièces) se sont élevées à CHF 198'000 en 2012 et CHF 149'000 en 2011). Le distributeur a été sélectionné il y a 13 ans. Cet équipement, stratégique pour la Polcant, est renouvelé régulièrement. Le dernier modèle a été acquis en 2010 et a fait l'objet de tests en collaboration avec Armasuisse.

Le gilet coûte CHF 915 par unité, soit plus d'un demi-million de prix d'acquisition<sup>95</sup>, auquel s'ajoutent les coûts de renouvellement de certaines pièces. Ce marché aurait donc dû faire l'objet d'une procédure ouverte, intégrant la phase de développement de prototype et de test. A noter qu'en mai 2012 Armasuisse a lancé un appel d'offres ouvert pour un gilet de protection balistique, signifiant que la procédure est applicable pour un tel bien.

### ***Radars autoroutiers : une mise en concurrence conforme à la législation sur les marchés publics***

Par contre, l'achat des radars autoroutiers réalisé en 2006 pour équiper 20 sites de contrôle automatique de vitesse sur autoroute pour le montant de CHF 2 millions a fait l'objet d'une procédure ouverte conforme à la législation sur les marchés publics. Cet achat, considéré de par sa valeur comme un investissement, a été organisé par un comité de pilotage ad hoc. La mise sur pied de la procédure de marché public a été confiée à un mandataire externe qui a élaboré notamment le cahier des charges et le dossier d'appel d'offres (de 170 pages).

Des achats réguliers sont toutefois liés à ces équipements (remplacement de pièces, rachat de nouveaux appareils, etc). En 2012, CHF 107'000 et en 2011 CHF 136'000 ont été dépensés pour ces radars. La législation sur les marchés publics prévoit une liste d'exception à la procédure ouverte, dont les achats liés à un marché (art.8 RLMP)<sup>96</sup>. Si le montant des achats liés dépasse le seuil de la procédure ouverte, l'avis d'adjudication doit toutefois être publié conformément à la législation (publication sur le site simap.ch avec mention de l'article 8 RLMP).

<sup>95</sup> correspondant à l'équipement de minimum 550 policiers.

<sup>96</sup> Art 8 lettre g. les prestations destinées à remplacer, à compléter ou à accroître des prestations déjà fournies doivent être achetées auprès du soumissionnaire initial étant donné que l'interchangeabilité avec du matériel ou des services existants ne peut être garantie que de cette façon ;

#### **5.4.4 CONCLUSIONS: UNE GESTION FOURNISSEURS PLUS ACTIVE À DÉVELOPPER ET LA LÉGISLATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS À RESPECTER**

Tout comme la centrale d'achats du SPEN, les unités chargées des achats à la Police sont chargées d'achats qui lui sont spécifiques et ne pouvant être pris en charge par la CADEV. Dans le contexte actuel, l'existence de ces centrales décentralisées se justifie pleinement.

On relève toutefois que si les règles fixant le fonctionnement des unités chargées des achats à la police sont précises quant aux responsabilités et aux compétences d'achats du point de vue de la régularité financière, elles devraient être complétées du point de vue des bonnes pratiques d'achats. Les directives devraient notamment inclure la nécessité de respecter la législation sur les marchés publics, pas seulement lors de l'acquisition d'équipements lourds.

En outre, une gestion plus active des fournisseurs devrait être réalisée. Une directive spécifique aux achats devrait être élaborée, à l'image de celle du SPEN (identification de fournisseurs spécifiques Polcant avec procédure de référencement).

## **5.5 EQUIPEMENT INFORMATIQUE INDIVIDUEL: PLUSIEURS PÔLES D'ACHAT (DSI, DGEP, DGEO)**

### **5.5.1 ACHATS<sup>97</sup> DIFFÉRENCIÉS SELON LE TYPE DE MATÉRIEL**

#### ***Informatique administrative différenciée de l'informatique pédagogique***

Pour des raisons historiques, l'administration est équipée par des PC et les écoles (enseignement obligatoire et gymnase) par des mac. L'informatique administrative (y compris pour l'administration des écoles) est entièrement gérée par la DSI, tandis que l'informatique pédagogique est gérée au niveau des directions (DGEO, DGEP, etc) par leurs unités informatiques internes. L'éclatement de la gestion informatique pédagogique par direction est motivé par leur mode d'organisation informatique différent<sup>98</sup>.

Au niveau du nombre de PC, l'administration compte environ 11'000 machines auxquelles s'ajoutent 4'800 PC utilisés dans les écoles professionnelles de la DGEP. Quant aux ordinateurs mac, les établissements DGEO en dénombre 16'000 et les établissements DGEP 3'200. Les ordinateurs des enseignants sont à la charge de ces derniers.

#### ***Achats réalisés de manière groupée***

Les achats d'ordinateurs se font de manière groupée : comme spécifié dans le chapitre consacré à la CADEV au point 4.1.2, les ordinateurs individuels PC administratifs et

<sup>97</sup> Pour les raisons invoquées au point 2.3.2, l'analyse pour les achats informatiques a uniquement porté sur l'achat des ordinateurs individuels.

<sup>98</sup> La DGEP recourt à des prestataires externes pour la maintenance, tandis que la DGEO la gère avec des ressources internes. La section informatique DGEP compte 4 ETP, tandis que la DGEO en compte 20.



pédagogiques sont acquis via un appel d'offres public organisé au niveau romand par le PAIR (Partenariat des achats informatiques romands). Quant aux ordinateurs mac, ils sont achetés de manière groupée pour l'Etat auprès de l'unique fabricant de ce type de machines (il s'agit d'un cas où la dérogation à la loi sur les marchés publics s'applique<sup>99</sup>).

### 5.5.2 VOLUME FINANCIER DES ACHATS DE MATÉRIEL INFORMATIQUE

Bien que la comptabilité actuelle ne permette pas de détailler les achats par nature, les informations fournies par la DSI ont permis d'estimer les volumes liés à des achats d'équipement et matériel informatique pour l'administration et les distinguer des achats de prestations de services.

#### **Matériel pour l'informatique administrative : CHF 27 millions par année**

Au niveau du budget de fonctionnement, les dépenses informatiques gérées par la DSI s'élèvent à CHF 64.7 millions, dont CHF 19.4 millions concernent des achats en matériel et en entretien (le reste concerne des prestations de services non comprises dans le périmètre d'audit). A ces dépenses s'ajoute le coût des PC, imprimantes et autres équipements acquis par la CADEV qui font l'objet d'un crédit d'inventaire (CHF 7.8 millions en moyenne par année), soit CHF 27.2 millions au total.

Tableau 9 : Dépenses pour le matériel d'informatique administrative en 2012

| Compte "achats" |   | Total comptes 2012 (y compris prestations de services) | Dont: achats et entretien en matériel et logiciel | +crédit d'inventaire annuel PC, imprimantes etc | Total achats et entretien matériel informatique |
|-----------------|---|--|---|---|---|
| 31112           | Achats de matériel et de logiciels informatiques    | 59'425'266   | 14'703'731  | 7'800'000                                       | 22'503'731                                      |
| 31512           | Entretien de matériel et de logiciels informatiques | 5'235'261  | 4'708'271   |   | 4'708'271                                       |
|                 | Total   | 64'660'527   | 19'412'002  | 7'800'000                                       | 27'212'002                                      |

Source : Finweb et DSI

#### **Achats liés à l'informatique pédagogique : CHF 12 millions par année**

Dans les comptes liés aux dépenses pour l'informatique pédagogique, il n'est pas possible de distinguer les achats de matériel de ceux liés à des prestations de services. Au total, les dépenses s'élèvent à CHF 12 millions par année (dont CHF 5.9 millions pour la DGEO et CHF 4 millions pour la DGEP).

<sup>99</sup> « Gré à gré selon conditions » RLMP art.8

### 5.5.3 RÈGLEMENTS ET PROCESSUS D'ACHATS INFORMATIQUES<sup>100</sup>

#### ***Gestion des achats pour l'informatique administrative : fondée sur une base légale et des processus automatisés de commandes internes***

Les procédures d'achats de matériel informatique pour l'administration (hors informatique pédagogique) sont fixées dans le règlement sur l'informatique cantonale (RIC - rsv : 172.62.1), qui y précise le rôle central de la DSI:

Art. 21 Acquisition de biens et services informatiques

**1 La DSI assure l'ensemble des relations avec les fournisseurs de biens et de prestations en matière de technologies de l'information et de la communication.** Elle gère l'ensemble des contrats correspondants.

2 La DSI élabore et tient à jour le catalogue des produits (matériels et logiciels) autorisés pour les achats dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

3 La DSI tient compte des exigences sociales et environnementales liées au développement durable dans l'établissement des critères de choix des produits.

4 La DSI planifie les renouvellements standards des équipements informatiques dans les limites des budgets de fonctionnement accordés.

5 La DSI traite, dans les limites de l'enveloppe budgétaire disponible, les demandes d'acquisition des équipements informatiques et en définit les spécifications.

Le processus de commande interne de matériel informatique est automatisé (application « Easyvista »), les services indiquant leurs besoins dans cette application gérée par la DSI.

Comme décrit précédemment, la DSI gère un volume d'achats annuel très important (CHF 70 millions auquel s'ajoutent les dépenses d'investissements) qui dépasse largement le cadre du périmètre d'audit (limité aux biens matériels). La DSI définit les standards d'acquisition pour l'équipement informatique. Pour la gestion de l'ensemble de ses achats de biens et services, la DSI s'est dotée d'une cellule responsable des achats : le Centre de compétences Achats et Contrats<sup>101</sup>, composée de quatre acheteurs professionnels spécialisés en informatique gérant les aspects liés aux marchés publics et à l'élaboration des contrats. Sa mission est également d'appuyer les chefs de projet DSI dans la définition de leurs besoins. Ce centre a été créé en 2009, au moment de la réinternalisation de l'informatique à l'Etat. Elle gère également un système d'information permettant une cartographie et une analyse détaillée des achats et des fournisseurs.

Son organisation est conforme aux bonnes pratiques.

<sup>100</sup> Comme précisé dans l'introduction, le périmètre des achats informatiques étant très vaste et complexe, et constituant un sujet d'étude en lui-même, par exemple pour l'acquisition des licences, seuls les points-clés liés à l'organisation achats ont été examinés pour les trois entités chargées de la gestion informatique sous revue pour cet audit: existence ou non de standards, existence et pertinence des directives d'achats, efficacité du processus de commandes, systèmes d'information et de gestion des fournisseurs et organisation des achats en général.

<sup>101</sup> entité rattachée à l'Unité Administration, finances et achats

***Gestion des achats pour l'informatique pédagogique DGEO: processus automatisé de passation des commandes internes***

L'unité informatique de la DGEO définit, en collaboration avec les utilisateurs, les normes et besoins en équipement informatique pédagogique qui portent à la fois sur le matériel et les logiciels<sup>102</sup>.

L'acquisition de matériel informatique par les établissements scolaires s'effectue via le e-shop CADEV qui, depuis 2013 a été adapté afin de gérer les commandes en continu. L'application informatique comprend également un système permettant aux directions d'établissements de valider les commandes par signature électronique<sup>103</sup>.

L'application informatique comprend des instructions et directives sur les canaux d'achats à utiliser par types d'articles.

***Gestion des achats pour l'informatique pédagogique DGEP: instructions, processus d'achats et de définition des besoins clairement établis***

Les directives d'achats d'équipement informatique DGEP ont été clairement définies et figurent dans le document « Instructions d'utilisation des budgets informatiques pédagogiques pour les établissements de la DGEP » (février 2013). Tous les processus liés aux achats ont également été établis et documentés : annonce des besoins en nouveaux matériel ou en renouvellement, gestion des commandes et des factures, commande de matériel administratif. Ces directives comprennent également un processus de définition des besoins dans le cadre de la budgétisation des projets.

L'équipement informatique au niveau matériel est standardisé. Les standards sont définis par l'unité informatique DGEP en collaboration avec des représentants des établissements. Au niveau des logiciels liés à des branches d'enseignement transversales, une procédure de standardisation est également en vigueur<sup>104</sup>.

On relève encore le mode d'établissement des budgets établi par l'unité informatique DGEP qui ne suit pas la « logique budgétaire » traditionnelle<sup>105</sup>, mais se fonde sur des prévisions de dépenses en fonction des projets prévus (budget base zéro). Les dépenses estimées de chaque projet sont motivées par une analyse des besoins et se basent sur la procédure d'annonce de besoins détaillée dans le document relatif aux instructions d'utilisation des budgets informatiques pédagogique DGEP.

L'unité informatique de la DGEP tient à jour un système d'information ad hoc, permettant une analyse détaillée des dépenses par consommateur final et par fournisseur.

<sup>102</sup> Par exemple, suite à une analyse des besoins menée par l'unité informatique DGEO, une procédure d'équipement des ordinateurs en logiciels a été mise sur pied, afin de doter les machines uniquement des logiciels nécessaires à leur utilisation. Auparavant chaque machine comprenait le kit complet de logiciels (600 applications !).

<sup>103</sup> Auparavant, les commandes étaient passées une fois par année, ce qui nécessitait d'organiser l'entreposage du stock de matériel et les livraisons en interne. La gestion informatisée des commandes a considérablement simplifié le processus.

<sup>104</sup> Les nouveaux logiciels spécifiques par domaine doivent être évalués par les « chefs de file » répondants par domaine, afin d'éviter la multiplication d'achats de logiciels similaires pour une même branche d'enseignement

<sup>105</sup> Qui consiste à reporter d'une année à l'autre les dépenses réalisées l'année précédente moyennant variation en pour-cent.

### ***Processus respectés et achats directs maîtrisés***

Pour les trois pôles acheteurs de matériel informatique, on constate que les règlements, directives et processus internes d'achats sont établis et que les canaux d'approvisionnement définis sont utilisés. Sur la base des extractions comptables disponibles, il n'a pas été constaté que des achats directs (hors circuit prévu par les directives) pour du matériel standard avaient été effectués par les consommateurs finaux, ces derniers respectant les procédures fixées.

On note qu'un effort particulier d'analyse des besoins et de standardisation est accompli dans chacun de ces unités.

## **5.5.4 RÔLE DE LA CADEV DANS LE PROCESSUS D'ACHATS INFORMATIQUES**

### ***Répartition des tâches entre la CADEV et la DSI pour l'informatique administrative***

La CADEV intervient dans le processus d'achat du matériel d'informatique administrative pour une partie des acquisitions : PC et mac, écrans, tablettes, portables, imprimantes et licences Microsoft, Adobe.

La DSI garde l'entière responsabilité de l'achat et de la gestion du matériel non pris en charge par la CADEV: postes informatiques non standards, infrastructure (serveur, réseau, stockage...) et des licences non standards (mais y compris Lotus notes, Cognos et Oracle par exemple).

### ***Contradiction entre la directive Druide 10.1.1 et le règlement sur l'informatique cantonale***

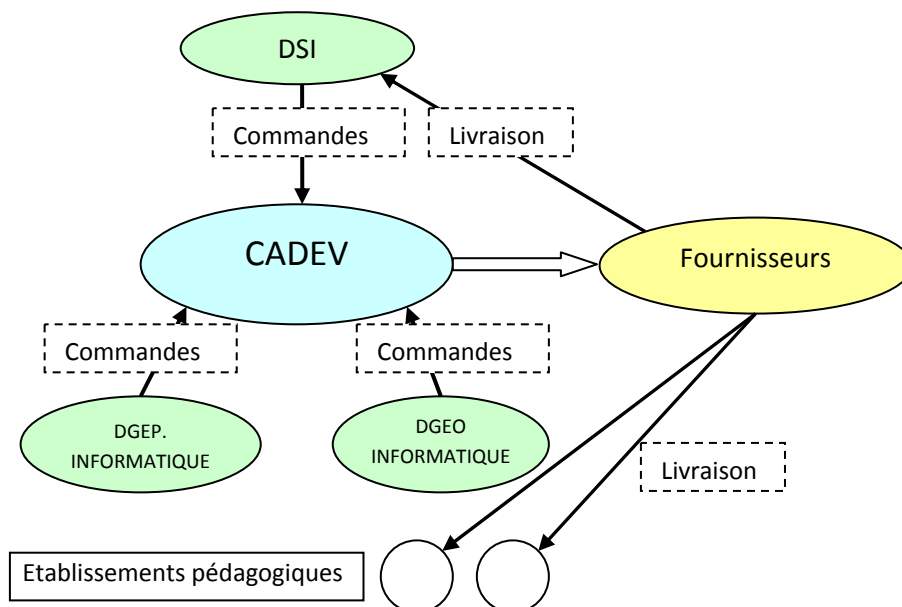
La répartition des tâches entre la CADEV et la DSI date de 2009, après la réintégration de l'informatique cantonale à l'Etat. Il n'existe toutefois pas de document précisant la répartition des tâches CADEV-DSI. On note que le rôle de la CADEV n'est pas spécifié dans le règlement sur l'informatique cantonale, qui attribue au contraire l'entière responsabilité des relations avec les fournisseurs à la DSI. Par contre la directive Druide 10.1.1 charge la CADEV de l'approvisionnement des services en « ...machines de bureautique », ce qui est contradictoire avec le règlement sur l'informatique. La répartition des rôles des deux entités n'est pas claire.

### ***Rôle de la CADEV centré sur la gestion des commandes...***

On constate de fait que le rôle de la CADEV est essentiellement centré sur la passation des commandes transmises par les services demandeurs. Ce sont ces derniers qui définissent les besoins et la cahier des charges des équipements et qui sont donc responsables du volet « Achats ».

L'organisation telle que schématisée ci-dessous, avec la CADEV assumant la mission d'acheteur central en matière informatique, correspond à celle d'une fonction Achats ayant atteint un niveau élevé de maturité et conforme aux bonnes pratiques. Toutefois, au chapitre consacré à la CADEV, il a été constaté que celle-ci n'est actuellement pas organisée ni outillée pour remplir le rôle d'une fonction Achats performante. Il n'est donc pas étonnant que son rôle soit limité essentiellement à la passation des commandes reçues des services demandeurs, qui assument les missions et décisions importantes (définition des besoins, gestion des fournisseurs, réalisation du cahier des charges).

Fig.5



***...tâches qui seraient effectuées plus efficacement si elles étaient rattachées à une cellule d'achat organisée***

L'intervention de la CADEV dans le processus d'achats informatique paraît compliquer et rallonger le processus plus qu'il n'y apporte de valeur ajoutée, même si son rôle se limite aux commandes. On relève encore que les tâches de commandes sont réalisées par un seul collaborateur, ce qui pose des problèmes en cas de vacances, maladie etc.

Etant donné le contexte actuel de l'organisation des achats à l'Etat et l'absence de fonction Achats centrale et performante, il paraît plus efficace de rattacher les tâches liées aux commandes de matériel informatique au niveau des unités en charge de la gestion du secteur informatique et de la DSI (ou uniquement à la DSI). En effet, tant la DSI que les unités informatiques DGEO et DGEP sont organisées et équipées pour gérer le processus achat conformément aux bonnes pratiques.

***5.5.5 CONCLUSIONS : PROCESSUS EFFICACES D'ACHATS MAIS RÉAMÉNAGEMENT ORGANISATIONNEL SOUHAITABLE***

En résumé, pour ce qui concerne l'équipement informatique de base, le regroupement des achats pour l'acquisition du matériel mac et la participation de l'Etat de Vaud à l'appel d'offres groupé au niveau romand pour l'informatique administrative via le PAIR, constituent une démarche d'achat cohérente et conforme aux bonnes pratiques d'achats.

Bien que l'existence de plusieurs pôles de gestion et d'achat de matériel informatique en fonction du type d'équipement, ne paraisse pas a priori pas relever d'une organisation achats « idéale », l'audit a montré qu'ils s'étaient chacun organisés de manière conforme aux bonnes

pratiques d'achat. De plus, comme la majeure partie des achats est de nature différente, il n'y a donc pas d'achats importants de mêmes types réalisés par deux canaux d'acquisitions différents.

Par contre, il conviendrait de rattacher les tâches de commandes de matériel informatique, actuellement réalisées par la CADEV, aux cellules d'achats existantes (unités informatiques DGEO et DGEP et DSI) ou alors de les centraliser à la DSI qui dispose d'une vraie structure d'achats organisée comme telle.

## 5.6 CONCLUSIONS POUR LES CINQ SERVICES: RÉFORMES NÉCESSAIRES MAIS BONNES PRATIQUES CONSTATÉES

### *Volume important des achats réalisés hors centrale...*

L'analyse de l'organisation des achats et l'examen des cas concrets dans les services autres que la CADEV illustre tout d'abord l'importance de la problématique des achats de biens courants non gérés de manière centralisée et achetés « en direct » par les services. La DGEP et la DGEO sont particulièrement concernées par les achats directs avec un volume de respectivement CHF 20 millions (CHF 16 millions sans l'informatique) et 7 millions. Ces achats, non massifiés, portent atteinte non seulement à la performance directe des acquisitions car ils ne permettent pas de bénéficier des rabais de masse, mais ils engendrent également des coûts internes de contrôle et de régularisation des factures importants. De plus, ils génèrent des risques d'irrégularités plus difficilement maîtrisables qu'en cas d'achats centralisés.

Pour la DGEP, les cas examinés concernent le mobilier d'enseignement, les équipements techniques et le matériel électrique. Ces biens, acquis de manière décentralisée par des canaux différents sont ainsi achetés à des conditions différentes et moins favorables que s'ils étaient groupés. On relève également que pour un même bien, plusieurs modèles sont achetés. Ces cas montrent qu'il existe un important potentiel d'économies avec un effort de standardisation et une gestion centralisée des achats de même type estimée à minimum 10%, correspondant à une économie de CHF 1.6 millions par année.

Pour la DGEO, les achats directs portent en partie sur le matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires), acquis directement par les enseignants (CHF 2 millions) et pour lesquels une gestion centralisée (avec contrats-cadre) pourrait amener des économies estimées à minimum 10% (CHF 200'000). Une telle démarche appliquée aux livres acquis en « direct » en librairie pour les bibliothèques notamment (représentant un volume d'achats de CHF 4 millions pour l'ensemble du département) ainsi qu'à d'autres achats « familles » comme les instruments de musique ou les machines à coudre amènerait également des économies substantielles.

### ***...mais ne pouvant être absorbés par la CADEV***

Ces cas montrent aussi les limites de l'organisation des achats en vigueur à l'Etat et la nécessité de procéder à sa réforme. En effet, la CADEV n'a ni les moyens ni les ressources actuellement pour absorber et traiter les achats directs des services de manière performante. La directive Druides 10.1.2 imposant aux services de passer par la CADEV ne peut de fait être respectée dans le contexte actuel.

### ***Plusieurs centrales d'achats « décentralisées » et efficaces***

Compte tenu du système décentralisé des achats à l'Etat de Vaud et du fait que la CADEV ne traite qu'un périmètre limité d'achats, plusieurs services ont structuré leur propre centrale d'achats pour couvrir leurs besoins internes.

Plusieurs services ont organisé leur centrale interne de manière efficace. En particulier la centrale du SPEN, qui gère CHF 4 millions d'achats est organisée selon les bonnes pratiques de la fonction Achats. Elle s'est dotée d'une directive interne d'achats, gère une liste de fournisseurs référencés, adopte des processus différenciés d'achats en fonction des catégories d'acquisition et assure le respect de la législation sur les marchés publics. La DSI a mis sur pied une unité d'achat, dont le périmètre s'étend aux prestations de services, qui est également organisée selon les bonnes pratiques.

La troisième centrale d'achat rattachée à un service, celle de la Polcant, s'est organisée pour assurer un approvisionnement efficace selon des canaux d'achats fixes: les achats décentralisés pour des montants importants ne sont pas autorisés. Une collaboration efficace s'est mise en place au plan romand pour l'achat des uniformes. Les achats d'envergure (par exemple les radars) sont réalisés conformément aux bonnes pratiques. Toutefois, on constate que, pour l'acquisition de matériel courant, la gestion des fournisseurs n'est pas suffisamment dynamique et que la législation sur les marchés publics n'est pas toujours assurée pour les achats répétitifs.

Le mode décentralisé d'achats, ne correspond pas a priori au modèle optimum car une fonction achats éclatée nécessite davantage de coordination et de ressources qu'une fonction centralisée. Toutefois, compte tenu de la situation à l'Etat de Vaud, ce système, qui vise à pallier le manque de centrale d'achats performante, a permis le développement de bonnes pratiques sectorielles. Il est donc compatible avec un mode de fonctionnement orienté performance, dans la mesure où toutes les unités d'achats décentralisées sont organisées efficacement.

### ***Un mode d'achats décentralisé de matériel informatique qui vise la flexibilité***

Le même constat est établi pour le mode d'acquisition des équipements informatiques individuels: bien que ces achats soient réalisés par trois services différents, ce qui peut paraître a priori contraire aux bonnes pratiques d'achat, l'organisation mise en place, qui tient compte des besoins spécifiques et différenciés des services, n'est pas à remettre en cause. Elle vise d'une part un regroupement efficace des commandes et accorde d'autre part une flexibilité à chaque service dans la gestion de ses achats, lui permettant de développer de bonnes pratiques spécifiques à son domaine. Le mode de gestion des achats à la DGEP

informatique orienté « projet » et non « budget », mettant l'accent sur l'analyse des besoins est particulièrement intéressant. Des réalisations positives ont été également accomplies à l'unité informatique de la DGEO qui a amélioré de manière notable le système de commande interne de matériel informatique des établissements en automatisant et en simplifiant le processus. On note encore les efforts de standardisation effectués par les trois entités.

On relève toutefois que l'intervention de la CADEV dans le processus de commandes auprès des fournisseurs, ne paraît pas amener une plus-value déterminante, les tâches pouvant être réalisées de manière plus efficaces par les services demandeurs, la DSI en particulier, mieux outillés que la CADEV pour gérer les achats (gestion dynamique des fournisseurs, analyse des achats à l'aide d'outils informatiques adéquats, etc.).

### ***Lacunes dans l'application de la législation sur les marchés publics***

Toutefois, comme à la CADEV, on constate des problèmes importants relatifs à l'application de la législation sur les marchés publics dans la majorité des services<sup>106</sup> pour les achats directs de biens et fournitures effectués de manière répétitive.

Les achats sont généralement effectués au coup par coup et de manière non coordonnée avec les autres services de l'Etat, ne respectant pas la notion de marché définie par cette législation qui calcule, pour les achats récurrents, la valeur totale du marché sur une période de quatre ans.

---

<sup>106</sup> A l'exception du SPEN où aucun cas de procédure erronée n'a été constatée pour les cas concrets examinés et des achats informatiques, pour lesquels les cas concrets n'ont pas été examinés.



## 6 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### 6.1 CONSTATS GÉNÉRAUX

#### ***Quelques réalisations positives mais performance générale insuffisante***

Bien que des initiatives sectorielles positives en matière d'achats se soient développées au fil du temps à l'Etat de Vaud, notamment par des regroupements de certains achats au niveau romand et par l'organisation efficace d'unités d'achats internes à plusieurs services, on constate qu'au niveau global, l'administration cantonale vaudoise n'a pas organisé de fonction Achats selon des principes de performance correspondant aux bonnes pratiques.

#### ***Les tâches d'approvisionnement de la CADEV priment sur sa mission d'achats***

La directive interne et les dispositions légales qui concernent la CADEV, centrale d'achats actuelle, lui attribuent avant tout des tâches d'approvisionnement et de logistique. Ce sont donc ces dernières qui sont effectuées prioritairement, au détriment des tâches liées à l'achat. De plus, la CADEV ne gère qu'un périmètre restreint d'achats qui ne s'étend de loin pas à l'ensemble des biens « massifiables » acquis par l'Etat. Sur l'ensemble des biens et fournitures administratifs et scolaires représentant un volume annuel estimé à CHF 134 millions, seul 18% est acquis par la CADEV.

Si la CADEV approvisionne les établissements scolaires en matériel pédagogique à la satisfaction de son principal client la DGEO, elle ne parvient pas à gérer le reste de son périmètre d'activités de manière efficace, cela concerne particulièrement le volet « Achats » de biens sous sa responsabilité. L'insuffisance de mise en concurrence des fournisseurs, leur gestion trop peu dynamique ainsi que le manque de recherche de canaux d'achats alternatifs plus économiques en est la cause. On relève toutefois que la CADEV ne dispose ni des ressources ni des outils informatiques et de gestion adéquats et suffisants pour accomplir la mission d'une fonction Achats de l'Etat performante. Le système d'information sur les achats est lacunaire et ne permet pas de mesurer la performance des achats.

#### ***Comparatif d'achats défavorable à la CADEV***

Ainsi, il n'est pas étonnant qu'un comparatif effectué pour cet audit entre une sélection de biens acquis par la CADEV et les mêmes articles ou modèles similaires acquis par trois autres entités publiques, soit généralement défavorable à la CADEV. Cette dernière obtient rarement le prix le plus avantageux et les écarts de prix sont parfois importants. Le potentiel d'économies estimé sur la base de la comparaison entre le prix de la CADEV et le prix le plus bas du comparatif s'élève à près de CHF 3 millions soit 24% du total (CHF 12.4 millions). Les imprimantes multifonctions représentent le potentiel d'économies annuelles le plus important avec CHF 1.5 million, suivi par le mobilier avec CHF 1 million.

#### ***Obligation de passer par la CADEV pas respectée***

On relève encore que la directive interne d'achat (Druide 10.1.1 et 10.1.2) qui impose aux services de passer par la CADEV pour une liste d'achats définie (mobilier, économat, livres,

copies-service etc), n'est assortie d'aucun dispositif de contrôle et n'est de fait pas toujours respectée. Le mobilier scolaire et les livres sont particulièrement concernés par ces achats effectués hors circuit conforme.

### ***Volume important de biens similaires acquis « au coup par coup »***

Quant aux achats ne relevant pas du périmètre de la CADEV qui sont réalisés directement par les services ou les établissements pédagogiques hors centrales organisées, ils représentent une part importante des achats sous revue (environ 40%). Une partie concerne des achats massifiables, dont plusieurs ont été identifiés lors de l'analyse des cas concrets: des machines telles les tours, fraiseuses et oscilloscopes, les instruments de musiques, les machines à coudre, le matériel électrique, les projecteurs, le matériel pour les travaux manuels, les activités textiles et les cours de cuisine (denrées alimentaires). Ces achats, non standardisés et effectués de manière non coordonnée entre unités acheteuses, ne bénéficient pas des conditions avantageuses qui seraient octroyées s'ils étaient effectués de manière groupée et gérés selon les bonnes pratiques. On relève encore que, pour plusieurs, la variété des modèles acquis pour une même utilisation, laisse supposer un important potentiel d'économie par une démarche d'analyse de besoins puis de standardisation.

### ***Un potentiel d'économies annuelles estimées au minimum à CHF 13 millions***

Actuellement, l'Etat subit des pertes financières en ne gérant pas sa centrale d'achats de manière performante et en autorisant de fait, la majorité des achats « massifiables » à être acquis individuellement au « coup par coup ». Sur la base de l'expérience d'entités publiques ayant structuré leur fonction achats selon les bonnes pratiques, on estime qu'une économie minimum de 10% pourrait être réalisée en réorganisation la fonction Achats à l'Etat selon les principes de performance. Cela représente un montant à économiser de CHF 13 millions (sur des dépenses annuelles de CHF 134 millions).

### ***Graves lacunes dans l'application de la législation sur les marchés publics***

Hormis le déficit de performance de la fonction Achats, l'audit a révélé de graves lacunes dans l'application de la législation sur les marchés publics. Des marchés conséquents, comme les photocopieuses-imprimantes dont la valeur s'élève à CHF 24 millions sur quatre ans, n'ont pas été soumis à une procédure ouverte conformément à ce que la loi requiert. De même, le mobilier, les articles d'économat, ainsi que des machines et équipements pédagogiques n'ont pas été soumis à la procédure concurrentielle adéquate, démontrant non seulement une application déficiente, mais une absence de contrôle interne à l'Etat pour cette disposition.

### ***Réforme de l'organisation des achats nécessaire***

Ces constats amènent à recommander une réforme en profondeur du dispositif d'achat à l'Etat et le dotant d'une stratégie, d'une organisation, de ressources et d'outils adéquats. Un système d'information sur les achats de l'Etat est prioritairement à mettre en place. Un renforcement de l'application de la législation sur les marchés publics et de son contrôle au niveau de l'administration est également nécessaire<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Cette recommandation a déjà été formulée dans le rapport no 18 « Audit de l'application de la législation sur les marchés publics dans le canton de Vaud » (recommandation no 5 « introduire un système de contrôle de conformité à l'Etat).

## 6.2 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### 6.2.1 LA STRATÉGIE D'ACHAT EST-ELLE PERFORMANTE?

| Constatation n°1   | Stratégie à établir |
|--|---------------------|
| <p><b>L'Etat de Vaud n'a pas défini de stratégie globale</b> en matière d'achats de biens et fournitures. Il en découle une organisation « empirique » des achats, centrée sur des objectifs liés à l'approvisionnement. Les achats directs, effectués par les services sans coordination ni gestion globale, restent majoritaires. Ces achats directs concernent également des biens qui, selon la directive interne sur les achats de l'Etat (Druide 10.1.1), devraient passer par la centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV).</p>   |                     |
| <p><b>Recommandation n°1</b></p>   |                     |
| <p><b>Elaborer une stratégie d'achat au niveau de l'Etat orientée performance</b> qui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pose les fondements d'une organisation achats efficace adaptée au contexte de l'administration en ciblant les principaux problèmes constatés : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ volume trop important d'achats de biens massifs réalisés « au coup par coup » par les services et coûts internes importants liés à la régularisation des factures de ces biens</li> <li>○ non-respect de la directive d'achats actuelle (Druide 10.1.1 et 10.1.2), notamment concernant l'obligation de passer par la centrale d'achats pour des biens définis.</li> <li>○ périmètre trop restreint des achats sous la responsabilité de la centrale d'achats actuelle et gestion insuffisamment dynamique des achats relevant de son champ d'activité</li> <li>○ analyse insuffisante des besoins et standardisation trop rare des biens acquis</li> <li>○ risques trop élevés (fraude, corruption) posés par les achats réalisés par des non-acheteurs</li> <li>○ lacunes importantes dans l'application de la législation sur les marchés publics</li> </ul> </li> <li>• Vise à optimiser le rapport qualité/prix en regroupant les achats et en standardisant, dans la mesure du possible, les biens acquis,</li> <li>• Fixe des objectifs par type et familles d'achats et par fournisseurs,</li> <li>• Se fonde sur l'étude de variantes organisationnelles ou d'acquisition plus économiques (par exemple : externalisation de l'économat, achats directs chez des grossistes),</li> <li>• Tienne compte et intègre les bonnes pratiques existantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ achats communs avec d'autres cantons romands</li> <li>○ développement du e-shop CADEV</li> <li>○ organisations efficaces constatées à l'Etat (centrales d'achat du SPEN et de la DSI, et gestion des achats et projets par l'unité informatique de la-DGEP etc.)</li> </ul> </li> <li>• Etablit un cadre normatif pour la fonction Achats, en adaptant la directive actuelle, définissant précisément les responsabilités de la (ou les) entité(s) chargée(s) des achats et son (leur) périmètre d'activité, ainsi que les entités soumises à ces dispositions.</li> <li>• Intègre de manière cohérente les critères de développement durable.</li> </ul> |                     |

## 6.2.2 LE PILOTAGE DE LA FONCTION ACHATS EST-IL PERFORMANT ?

### Constatation et recommandation générales:

| Constatation n°2  | Organisation à réformer |
|---|-------------------------|
| <p><b>La performance du pilotage de la fonction Achats à l'Etat de Vaud doit être améliorée.</b></p> <p>La centrale d'achats actuelle n'est pas suffisamment performante. Un comparatif avec trois autres entités publiques d'une sélection d'achats de la CADEV représentant un volume de CHF 12 millions a révélé un potentiel d'économies de CHF 2.9 millions, soit le 24% du total.</p> <p>De plus, le périmètre d'achats de la CADEV ne s'étend pas à l'ensemble des biens massifiables. Du fait de l'existence d'un grand nombre de canaux d'achats non coordonnés, un même bien peut actuellement être acquis à des conditions différentes. Si certaines unités décentralisées d'achats sont organisées de manière performante, un manque de coordination entre elles est constaté.</p>  |                         |
| <p><b>Recommandation n°2</b></p>  |                         |
| <p><b>Mettre en place une organisation des achats en lien avec la stratégie qui :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablit un processus d'achat pour tous les achats « familles »</li> <li>• Définit un canal unique d'achat pour les biens de nature identique, en particulier pour le mobilier administratif et scolaire (qu'il soit financé par le budget d'investissement ou de fonctionnement)</li> <li>• Coordonne le fonctionnement des différentes centrales d'achats existantes</li> <li>• Instaure un système de contrôle pour le respect des directives d'achats</li> <li>• Redéfinit le rôle ou la structure de la CADEV, soit en dotant cette entité des ressources et outils nécessaires pour l'accomplissement de sa mission d'achat, soit en la réorientant vers une autre mission (par exemple les tâches d'approvisionnement et de logistique scolaire).</li> </ul> |                         |

### Constatation et recommandation spécifiques :

| Constatation n°3   | Revoir le rôle de la CADEV dans l'organisation des achats informatiques |
|--|---|
| <p>La CADEV est chargée d'acquérir le matériel informatique lié aux postes de travail individuel, mais n'a de fait ni les ressources ni les outils pour remplir cette mission efficacement pour le périmètre d'achat qui lui est attribué, à l'exception des achats pour la DGEO.</p>  |   |
| <p><b>Recommandation n°3</b></p>   |   |
| <p><b>Revoir le rôle de la CADEV dans l'organisation des achats informatiques</b> en lui attribuant des missions où elle peut apporter une réelle plus-value. Pour le reste, confier l'ensemble des tâches liées à l'achat de matériel informatique, soit aux entités consommatrices, soit à la DSI, qui dispose des outils et d'une structure nécessaires pour gérer ce type d'achats.</p> <p><b>Adapter le règlement sur l'informatique cantonale (RIC)</b> conformément au mode d'organisation des achats choisi.</p> |   |

### 6.2.3 LES PROCESSUS, RESSOURCES ET OUTILS DE LA FONCTION ACHATS SONT-ILS PERFORMANTS ?

#### Constatations et recommandations générales:

| Constatation n°4  | Système d'information à créer |
|---|-------------------------------|
| <p><b>Le système d'information des achats pour l'ensemble de l'Etat est lacunaire.</b></p> <p>L'établissement d'une cartographie des achats et des fournisseurs de l'Etat est actuellement impossible, faute de système d'information adapté. En l'absence d'informations statistiques de base sur les acquisitions, une stratégie d'achats ne peut être élaborée. Aucune mesure de performance des achats ne peut être réalisée. Le contrôle de conformité de l'application de la législation sur les marchés publics pour des achats transversaux à l'Etat ne peut être effectué.</p> |                               |
| Recommandation n°4  |                               |
| <p><b>Mettre en place un système d'information sur les achats et les fournisseurs permettant :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de fonder une stratégie d'achats par catégorie de biens et une stratégie fournisseurs,</li> <li>• de piloter et d'assurer le suivi de la performance des achats et de la gestion des fournisseurs,</li> <li>• d'identifier les achats récurrents de même nature (constituant un marché au sens de la législation sur les marchés publics).</li> </ul>   |                               |

| Constatation n°5   | Ressources et outils à adapter |
|--|--------------------------------|
| <p><b>Les ressources, outils de gestion et processus</b> permettent actuellement de faire face aux impératifs d'approvisionnement des services de l'Etat, mais <b>ne sont pas adaptés à une fonction Achats performante.</b></p> |                                |
| Recommandation n°5   |                                |
| <p><b>Adapter les ressources, outils de gestion et processus au mode d'organisation des achats défini par la stratégie.</b></p>  |                                |

| Constatation n°6  | Législation sur les marchés publics à respecter |
|---|---|
| <p><b>L'application de la législation sur les marchés publics est gravement lacunaire pour les acquisitions de fournitures à l'Etat de Vaud.</b> Les processus d'achats ne comprennent (sauf exceptions) pas de contrôles d'application de cette législation.</p> |   |
| Recommandation n°6  |   |
| <p><b>Instaurer un contrôle de conformité de l'application de la législation sur les marchés publics à l'Etat de Vaud<sup>108</sup>.</b></p>  |   |

<sup>108</sup> Voir note 107

## 7 OBSERVATIONS DES ENTITÉS AUDITÉES

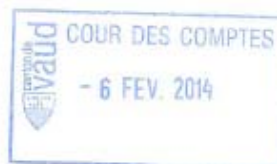
### 7.1 LE SERVICE IMMEUBLES, PATRIMOINE ET LOGISTIQUE (POUR LA CADEV)



Service Immeubles,  
Patrimoine et  
Logistique

Direction

Place de la Riponne 10  
1014 Lausanne



Cour des comptes  
Madame Anne Weill-Lévy  
Présidente  
Rue Langallerie 11  
1014 Lausanne

Réf. : PP/EAN

Lausanne, le 5 février 2014

#### Audit de la Fonction Achats de fournitures et biens immobiliers à l'Etat de Vaud

Madame la Présidente,

Le SIPaL a pris connaissance du rapport cité en titre. Les conclusions du document lui ont été communiquées par Mesdames Eliane Rey, magistrate, et Christina Maier, responsable de mandat d'audit, au cours d'un entretien qui a permis à ces dernières de prendre note d'un certain nombre de remarques de détail en relation avec les orientations de leur présentation.

Globalement, nous relevons que vos recommandations vont dans le sens d'une réforme de la Fonction Achats à l'Etat de Vaud en le dotant d'une stratégie, d'une organisation, de ressources et d'outils adéquats mais sans tendre forcément vers une centralisation de tous les achats.

S'agissant de la CADEV, en 2009, donnant suite à la revue de l'UCA ainsi qu'aux recommandations du CCF, elle s'est réorganisée et a évolué dans la mesure des ressources humaines et matérielles, limitées, à sa disposition. Cette contrainte majeure conjuguée à la base légale existante dans le recueil du DRUIDE ont conduit la CADEV à concentrer ses efforts sur trois axes : 1.- la satisfaction de ses clients (Shop CADEV en ligne, conseils techniques, service, produits de qualité et livraisons dans les délais) 2.- l'amélioration du fonctionnement interne (interfaçage entre anciens logiciels de travail existants, regroupement d'activités similaires, etc.) et 3.- le renforcement de certains aspects du domaine des achats (intensification des collaborations intercantionales dans les achats, meilleure prise en compte du développement durable). Autrement dit, des prestations transversales de soutien garantissant le bon fonctionnement des services de l'Etat, ce dont votre rapport fait mention dans sa partie consacrée à notre plus gros client, la DGEO.

Cela étant posé, nous formulons quelques observations plus spécifiques.

Vous faites état de la performance de la CADEV en vous référant notamment à un comparatif d'achat avec trois autres entités publiques. Comme vous le mentionnez, c'est un exercice délicat. Même en regroupant mieux les achats « massifiables » au sein de la CADEV, nous doutons que celle-ci dispose des mêmes leviers de négociation que la Confédération, par exemple. De plus, les prix d'un même produit de qualité similaire auprès du même fournisseur évoluent dans le temps en raison de facteurs externes indépendants de notre volonté : le moment dans l'année où s'effectue la négociation avec le fournisseur, les taux de change pratiqués et la couverture contre leurs variations par le fournisseur, sa fiscalité et son emplacement, le coût des matières premières à telle ou telle période de l'année, les services annexes demandés tels que conditionnement des envois, rapidité et fréquence des envois, la garantie en relation avec les aspects sociaux et écologiques du développement durable. Enfin, dans le domaine des consommables informatiques, on rappellera que les prix varient plusieurs fois par semaine selon l'évolution des taux de change et que le choix du fournisseur actuel est dicté par l'existence d'une interface de sa plateforme d'achats avec notre outil métier obsolète (gros gains de temps et diminution des risques d'erreur) qui nécessite l'investissement de beaucoup de ressources pour dialoguer avec un progiciel externe.

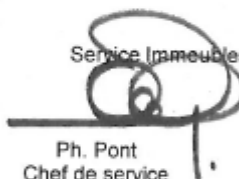
Toujours en rapport avec la performance, vous estimez que la CADEV n'a pas étudié la variante organisationnelle d'externalisation de la gestion de l'économat et ne souhaite pas l'adopter. En 2009, les articles d'économat achetés en nombre ont fait l'objet d'une analyse et de demandes d'offres comparatives entre plusieurs fournisseurs dont certains susceptibles d'offrir cette prestation. Elle n'avait pas été retenue pour diverses raisons de logistique et d'approvisionnement.

Quant à la fermeture de fin d'année, nous tenons à préciser que les clients peuvent continuer à passer des commandes qui, selon les cas de figure, peuvent être traitées immédiatement. Ces restrictions de fin d'année nous sont dictées par des impératifs en relation avec la loi sur les finances et les délais de production en période de fêtes ainsi que la directive du SAGEFI sur les inventaires physiques de stock.

Enfin, nous prenons note de votre recommandation concernant le rôle de la CADEV dans l'organisation des achats informatiques. Cette thématique a déjà fait l'objet de discussions en 2009 avec la direction de la DSI, conduisant à la répartition des tâches que nous connaissons aujourd'hui. Conscients de nos moyens limités mais également des potentiels résultant de notre choix de renforcer alors la présence de l'Etat de Vaud au sein du PAIR, nous avons convenu d'appliquer le mode de faire existant dans de grosses entités d'achat comme La Poste, par exemple. Cette pratique consistait à confier la définition des besoins de l'ACV et des caractéristiques techniques à la DSI, tandis que la CADEV s'assurait de leur intégration lors de l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres du PAIR puis de l'achat des équipements. Ce mode de faire évite aux collaborateurs d'une même entité (DSI) d'être à la fois juge et partie.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, nos salutations les meilleures.

Service Immeubles, Patrimoine et Logistique



Ph. Pont  
Chef de service



E. Aellen  
Directeur de la CADEV

**Copie**

- M. Michel Staffoni, Secrétaire général du DFIRE.

## 7.2 LE SPEN

### Audit de la fonction achats - Détermination du SPEN

**Sylvie Bula** A Eliane Rey  
:

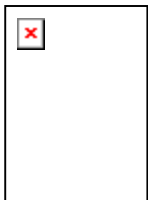
Madame la Magistrate,

Je vous remercie pour le projet de rapport relatif à l'audit de la fonction achat, ainsi que pour la séance de restitution des résultats qui a suivi.

Par le présent courriel, je vous confirme n'avoir aucun commentaire à formuler en lien avec votre rapport. J'ajoute que je souscris pleinement aux recommandations formulées, et qu'en tant que représentants d'un service de l'Etat dont la mission première n'est pas la gestion des achats, nous serions particulièrement intéressés à voir se développer des prestations internes de conseil aux services en cas de procédures complexes, de même que des outils transversaux facilitant le pilotage de ces processus.

Veuillez recevoir, Madame la Magistrate, mes salutations les meilleures

#### **Sylvie Bula - Cheffe de service**



Etat de Vaud, Département des institutions et de la sécurité  
Service Pénitentiaire  
Venoge Parc (Bâtiment A)  
Ch. de l'Islettaz, CH-1305 Penthalaz  
T : +41 21 316 48 01 F : +41 21 316 48 44  
[sylvie.bula@vd.ch](mailto:sylvie.bula@vd.ch) [www.vd.ch/spen](http://www.vd.ch/spen)



## 8 RÉPONSE DE LA COUR AUX OBSERVATIONS DES ENTITÉS AUDITÉES

### 8.1 RÉPONSE DE LA COUR AUX OBSERVATIONS DE LA CADEV

La Cour maintient intégralement le contenu de son rapport, ainsi que ses constatations et recommandations.

Elle précise que le comparatif de prix d'articles acquis par la CADEV a été réalisé avec des entités de taille similaire ou inférieure à celle de l'administration cantonale et non avec des entités plus importantes. Les résultats sont donc comparables. D'autre part, même si les prix de certains biens peuvent fluctuer durant l'année, ce n'est pas le cas des achats examinés pour l'audit représentant le potentiel d'économies annuelles le plus important comme les imprimantes multifonctions (CHF 1.5 million), dont le prix est stable sur l'année, et le mobilier (CHF 1 million), dont les prix résultent d'un appel d'offres et qui sont donc garantis pour une période supérieure à l'année.

# ANNEXE I : Directive interne à l'Etat de Vaud sur les achats

|  |  |
|--|--|
| DRUIDE   | <b>10. Fournitures et acquisitions</b> |
| Directives et règles à usage interne de l'Etat | <b>No 10.1.1.</b>                      |

## *Fournitures et acquisitions*

### **10.1 Centrale d'achat de l'Etat de Vaud (CADEV)**

#### *10.1.1 Instructions sur la Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (CADEV)*

La CADEV est chargée:

- a) d'approvisionner les services de l'administration cantonale de l'équipement et des fournitures nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, soit notamment :
  - mobilier, machines et autre équipement de bureau;
  - fournitures administratives et de bureau;
  - papiers, imprimés, publications et éditions;
  - matériel et machines de bureautique;
  - matériel scolaire, moyens d'enseignement et de sport;
  - livres (éventuellement journaux)
 au meilleur rapport qualité/prix, service et délai de livraison, et tendre à la normalisation et à la réduction du nombre et choix de ces fournitures,
- b) de doter l'ACV de mobilier de bureau harmonisé et standardisé (décision du Conseil d'Etat du 29 mai 2013). La démarche concerne les achats ponctuels de mobilier en quantité réduites, émanant des commandes passées par les clients de l'ACV sur le site intranet de la CADEV. Demeurent réservées les procédures Marchés publics conformément à la législation en vigueur ainsi que les projets architecturaux d'envergure. Deux lignes de produits sont offertes. Pour toutes les commandes de mobilier, les services sont priés de s'adresser à la CADEV.
- c) de procéder aux appels d'offres pour l'acquisition de mobilier hors mobilier standard décrit au point b). Les négociations pour l'achat de mobilier sont systématiquement exécutées sous la direction de la CADEV qui participe, dès leur constitution, aux groupes de travail et commissions qui traitent de l'acquisition, de la location et de l'entretien de mobilier et de machines de bureau (le partage des responsabilités et les modalités de collaboration dans les procédures d'acquisition d'équipements et de mobilier sont décrits dans le document A3.51 [http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/territoire/construction/batiments\\_publics/directives-constructions/03/A351.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/construction/batiments_publics/directives-constructions/03/A351.pdf),
- d) de négocier les contrats d'entretien et d'organiser l'entretien du mobilier, de l'équipement et des machines de bureau,
- e) de tenir un stock d'articles d'usage courant dans l'administration et le secteur scolaire. De faire livrer les articles qui ne sont pas en stock directement aux services par les fournisseurs,

|   |                         |            |
|---|-------------------------|------------|
| Service responsable : Service immeubles, patrimoine et logistique - CADEV | Date de décision :      | 29.05.2013 |
|   | Date de mise en œuvre : | 18.04.1997 |
|   | Date de mise à jour :   | 01.08.2013 |
|   | Page 1/2                |            |

DRUIDE

**10. Fournitures et  
acquisitions**

Directives et règles à usage interne de l'Etat

**No 10.1.1.**

- f) d'être à disposition des services pour les conseiller dans le choix de leurs fournitures,
- g) d'organiser l'approvisionnement des services, les livraisons et les transports pour l'administration de manière rationnelle et économique. En règle générale, les commandes d'articles du stock sont, dès réception de la réquisition, livrables dans un délai de 3 jours en région lausannoise et selon un tournus de 15 jours hors Lausanne. Elles sont disponibles à la CADEV, les jours ouvrables, du lundi au vendredi, de 08 h 30 à 11 h 30 et de 13 h 30 à 16 h 30, ou sur rendez-vous,
- h) d'imprimer les formules, et formulaires pour les besoins des services de l'administration (impôts, taxes automobiles, salaires, etc), les documents pour les votations, les publications de l'administration et les moyens d'enseignement vaudois, dans le respect de la directive du DRUIDE No 5.1.2.1, et d'en organiser la distribution,
- i) de négocier et / ou gérer les dossiers spéciaux qui lui sont attribués (p. ex. le dossier courrier / La Poste),
- j) de participer à la commission d'achat des véhicules légers,
- k) de répartir, dans les limites compatibles avec le respect de la loi sur les marchés publics ainsi qu'avec les exigences portant sur le type, le délai de livraison, la qualité et le prix des produits et services offerts, les commandes aussi équitablement que possible entre les fournisseurs justifiant d'un établissement durable sur le territoire du canton et qui ont, préalablement, accepté les conditions générales de la CADEV,
- l) de tenir et gérer le stock de matériel et mobilier usagé à disposition des services,
- m) de ne prendre en compte une réquisition relative à un crédit épuisé qu'à la réception de l'autorisation de dépassement,
- n) de tenir à jour un catalogue d'articles courants sur Intra/Internet.
- o) d'intégrer son action dans les perspectives relatives au développement durable.

Service responsable : Service immeubles, patrimoine  
et logistique - CADEV

Date de décision : 29.05.2013

Date de mise en œuvre : 16.04.1997

Date de mise à jour : 01.08.2013

Page 2/2

*10.1.2. Les services de l'administration*

- a) sont tenus de s'adresser à la CADEV pour l'ensemble de leurs besoins en matériel et services énumérés sous chiffre 10.1 lettre a) des présentes instructions, quels que soient l'origine et le mode de leur financement,
- b) sont tenus de choisir les articles que la CADEV tient en magasin et, sous réserve d'un recours au chef du département concerné, les matériels qu'elle leur propose,
- c) ne sont pas autorisés à passer eux-mêmes des commandes aux fournisseurs. Les besoins de mobilier sont communiqués à la CADEV, seule autorisée à contacter et négocier avec les fournisseurs.
- d) sont autorisés à acheter directement livres, journaux et périodiques et exceptionnellement à faire de petits achats. Ils en transmettent la facture à la CADEV pour paiement et imputation,
- e) transmettent à la CADEV les autorisations de dépassement de crédits épuisés,
- f) paient directement les factures périodiques répétitives de leasing, de location ou de Copy-Service,
- g) respectent la directive du DRUIDE No 5.1.2.1 lors de la commande de publications,
- h) respectent les instructions du SAGEFI et de la CADEV pour l'imputation de leurs achats,
- j) signalent à la CADEV le mobilier, les machines et autres équipements dont ils n'ont plus usage et l'informent, par écrit, des projets de transfert ou d'échange,
- k) informent la CADEV d'opportunités d'achats.

Service responsable : SIL - CADEV

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| Date de décision :      | 16.04.1997 |
| Date de mise en œuvre : | 16.04.1997 |
| Date de mise à jour :   | 01.06.2005 |
| Page 1/1                |            |

## Annexe II : extrait de la directive interne à l'Etat de Vaud sur l'application de la législation sur les marchés publics

DRUIDE

1. Conseil d'Etat

Directives et règles à usage interne de l'Etat

No 1.2.3.

### 1.2.3. Procédure et décisions d'adjudication des marchés publics de l'Etat de Vaud

#### 1. Procédure de mise en concurrence

##### 1.1 Le principe

La passation des marchés publics est régie par l'accord OMC du 15 avril 1994, auquel la Suisse a adhéré, et l'accord bilatéral avec l'UE du 21 juin 1999. Ils s'appliquent aux cantons et ont été transposés dans le droit interne par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) du 25 novembre 1994, révisé le 15 mars 2001, auquel le Canton de Vaud a adhéré. Ils sont complétés par la loi cantonale sur les marchés publics du 24 juin 1996 et son règlement d'application du 7 juillet 2004.

L'ensemble des marchés publics du canton, qui comprend les services, les fournitures et les constructions, sont régis par ces dispositions ; celles-ci impliquent l'usage de procédures de passation de marché, déterminées en fonction de seuils financiers, qui fixent le degré d'ouverture du marché, la transparence des procédures, et donnent une protection juridique aux soumissionnaires qui auraient été écartés indûment ou qui pourraient se plaindre d'une irrégularité ou de mesures discriminatoires à leur égard. Le but est non seulement d'assurer un marché transparent et concurrentiel, mais aussi de permettre à l'acheteur de bénéficier de l'offre économiquement la plus avantageuse. Ces règles, comme celles de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995, obligent à la plus grande rigueur dans la passation des marchés de l'Etat. Les présentes instructions sont applicables à tous les types de marchés.

Concrètement, c'est la valeur estimée du marché qui détermine la procédure. Lorsqu'elle dépasse un seuil déterminé, le marché doit faire l'objet d'un appel d'offres publié.

##### 1.2 Les étapes qui mènent à l'adjudication

###### Déterminer la procédure

En fonction du prix estimé du marché, la procédure suivante s'applique :

###### Tableau 1

Valeurs seuils selon dispositions des traités internationaux (montants Hors Taxe HT)

| Adjudicateurs | Valeurs seuils en CHF  |                     |   |
|---------------|------------------------|---------------------|---|
|               | Marchés de fournitures | Marchés de services | Marchés de construction (valeur totale) |
| Cantons       | 350'000                | 350'000             | 8'700'000                               |

Service responsable : SG du DINF

Date de décision : 08.10.1997

Date de mise en œuvre : 01.12.1997

Date de mise à jour : 28.09.2011

Page 1/21

**Tableau 2**

Valeurs seuils et procédures applicables aux marchés non soumis aux traités internationaux (montants HT)

| Champ d'application           | Fournitures (valeurs seuils en CHF) | Services (valeurs seuils en CHF) | Construction (valeurs seuils en CHF) |                 |
|-------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|-----------------|
|                               |                                     |                                  | Second oeuvre                        | Gros oeuvre     |
| Procédure de gré à gré        | jusqu'à 100'000                     | jusqu'à 150'000                  | jusqu'à 150'000                      | jusqu'à 300'000 |
| Procédure sur invitation      | jusqu'à 250'000                     | jusqu'à 250'000                  | jusqu'à 250'000                      | jusqu'à 500'000 |
| Procédure ouverte / sélective | dès 250'000                         | dès 250'000                      | dès 250'000                          | dès 500'000     |

Pour davantage de détails concernant ces seuils, il convient de se référer aux annexes de l'AIMP. Le Guide romand pour les marchés publics est aussi d'une grande aide, tant pour déterminer la procédure - notamment l'annexe A pour les questions préliminaires - que pour réaliser les étapes résumées ci-après.

Dans certaines conditions définies à l'article 8 du règlement d'application de la loi sur les marchés publics (RLMP-VD), il est possible d'invoquer une clause d'exception qui autorise l'adjudication de gré à gré, même si les seuils de cette procédure sont dépassés. Ici aussi, la décision d'adjudication doit faire l'objet d'une publication officielle ; elle est sujette à recours. Lorsqu'une telle procédure est utilisée, il est indispensable de joindre à la décision d'adjudication le formulaire prévu à cet effet (annexe 7).

## ANNEXE VIII : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

Le **champ de contrôle** de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les **rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations. Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour. L'entité contrôlée doit indiquer à la Cour **quelles suites** elle donne aux recommandations de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)