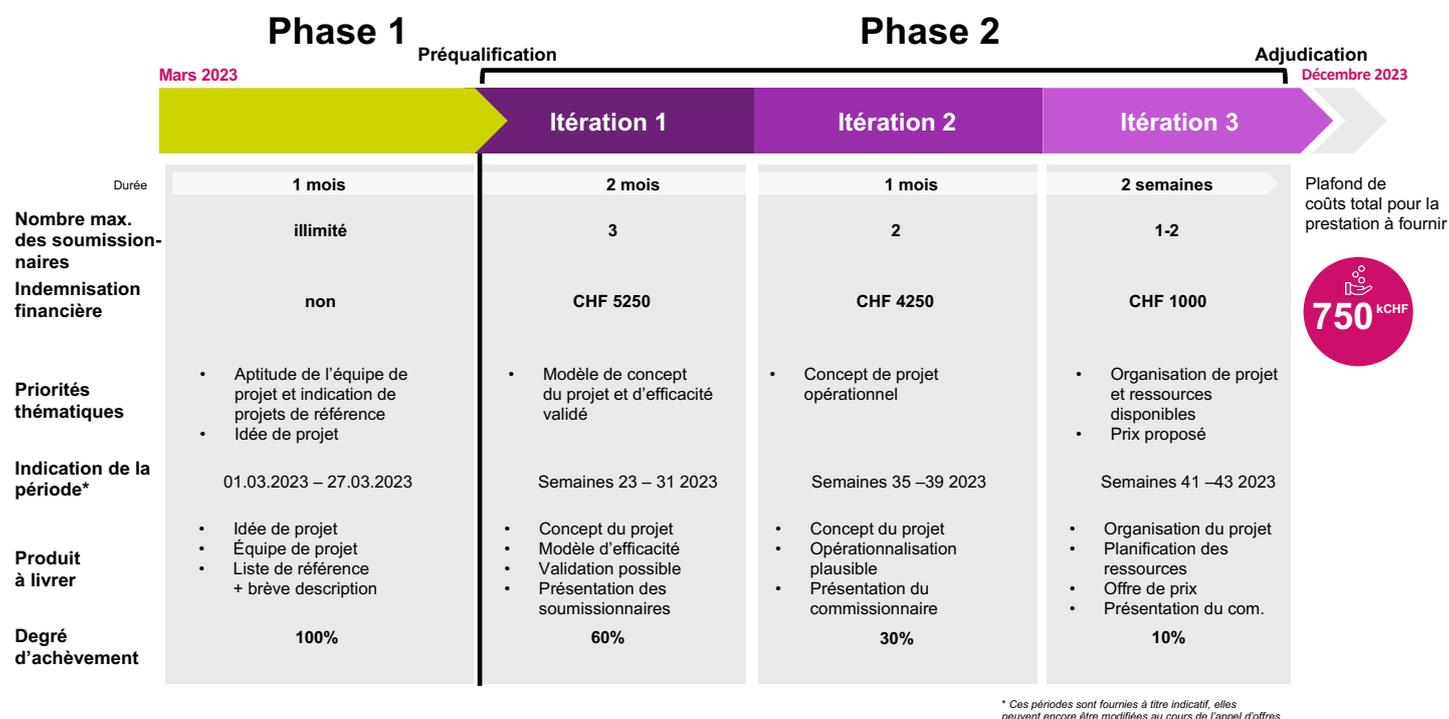


# L'ACQUISITION CRÉATIVE GRÂCE AU DIALOGUE

Comme d'autres services administratifs de la Confédération, des cantons et des communes, l'Office fédéral de l'énergie confie régulièrement des mandats à des soumissionnaires de services externes. Dans le cadre d'un appel d'offres dans le domaine de l'encouragement de l'innovation, l'office fédéral a pour la première fois misé sur une procédure d'adjudication avec dialogue (conformément à l'art. 24 de la LMP). Cette voie promet de meilleurs résultats lors de l'acquisition de prestations intellectuelles, que le service d'attribution ne peut définir à l'avance que de manière rudimentaire. En même temps, elle représente un surcroît de travail considérable pour l'organe d'achat et les soumissionnaires.



Représentation graphique de la procédure avec dialogue. Graphique: OFEN

Qu'il s'agisse d'un logiciel de simulation pour le réseau électrique suisse, d'une entreprise de nettoyage pour les canaux de drainage du tunnel de base du Gothard ou de nouveaux avions de combat pour la défense nationale, les pouvoirs publics et les entreprises proches de la Confédération achètent diverses prestations de construction, biens et services sur le marché libre pour accomplir leurs tâches. Le volume des achats publics réalisés par la Confédération, les cantons et les communes est de l'ordre de 40 milliards de francs par an et revêt ainsi une grande importance pour l'économie nationale.

Les marchés publics sont à la fois très vastes et strictement réglementés. Les règles de procédure garantissent que tous les soumissionnaires sur le marché des appels d'offres publics se battent à armes égales pour obtenir des contrats et que les soumissionnaires dont l'offre répond le mieux aux critères de l'appel d'offres soient finalement retenus. Un ensemble complexe de règles en Suisse et à l'étranger s'en assure. La loi fédérale sur les marchés publics (LMP) constitue la référence centrale au niveau fédéral.

### L'OFEN emprunte une voie innovante pour ses achats

L'article 24 prévoit un nouveau type d'appel d'offres, lequel a été introduit dans la loi en 2010, mais qui n'a été que peu utilisé depuis: « En cas de mandats complexes, de prestations

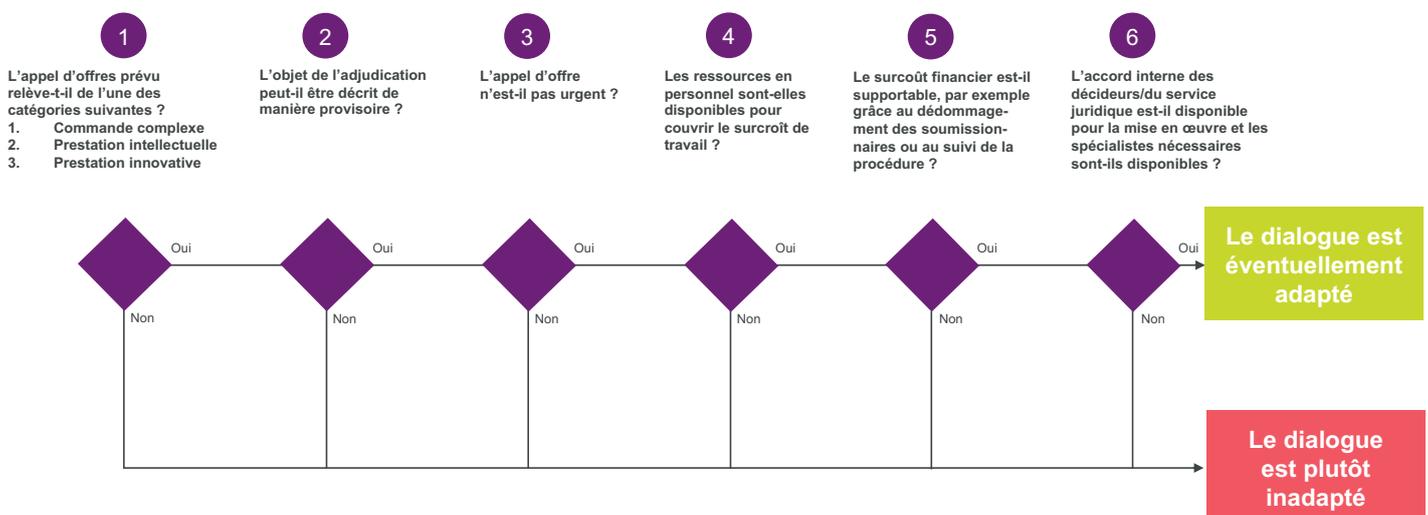
intellectuelles ou d'acquisition de prestations innovantes, un mandant peut, dans le cadre d'une procédure ouverte ou sélective, organiser un dialogue dans le but de concrétiser l'objet de la prestation et d'identifier et de définir les solutions ou les procédures à suivre. »

### Des dialogues avec trois consortiums de soumissionnaires

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a eu recours à cet instrument du droit des marchés publics lors de sa recherche d'un prestataire de services capable de rassembler les offres nationales et internationales d'encouragement de l'innovation dans le domaine de l'énergie dans une présentation conviviale et de les communiquer par des moyens appropriés aux groupes cibles, dont les PME, les fournisseurs d'énergie, les start-ups, les hautes écoles et les universités. L'OFEN n'a pas voulu préciser la nature exacte des mesures de communication dès l'appel d'offres. Cette définition ne devrait être élaborée qu'au cours de la procédure d'adjudication, dans le cadre d'un dialogue avec un prestataire de services expérimenté.

L'équipe d'achat de l'OFEN, composée de trois personnes, a défini les détails de l'appel d'offres qui a été mené dans le cadre d'une procédure sélective selon le GATT/OMC : lors d'une séance d'information, les soumissionnaires potentiels ont été briefés sur le projet d'achat et la procédure incluant

## QUAND PUIS-JE RECOURIR AU DIALOGUE ?



Ces critères permettent de décider si l'instrument du dialogue est approprié pour un achat. Graphique: Travail final CAS A. Fäs

le dialogue. En prouvant leur expertise et leur capacité, ils devaient ensuite se qualifier pour la soumission d'une offre. Parmi les consortiums de soumissionnaires qui se sont finalement portés candidats à l'appel d'offres, trois ont été invités à soumettre une offre. Celui-ci devait comprendre un concept de projet validé et un modèle d'efficacité.

L'instance d'évaluation a mené un dialogue de deux heures avec chacun des trois consortiums. Ce dialogue était clairement structuré: il comprenait une présentation par les soumissionnaires, une réunion de discussion avec des questions définies au préalable ainsi que des questions spontanées, et enfin un retour d'information de l'équipe d'achat au soumissionnaire, sur la base duquel ce dernier a élaboré et présenté une proposition de solution pour les questions en suspens. Urs Bill, qui a assisté l'équipe de l'OFEN en tant qu'expert externe en matière d'achats, fait remarquer que le « dialogue »

ne doit pas être interprété à tort comme un libre échange d'idées: « Par cet instrument du droit des marchés publics, on entend un échange clairement structuré et strictement réglementé, soigneusement documenté et garantissant l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires ».

### Un cahier des charge en guise de résultat

Après l'évaluation des dialogues, l'équipe d'achat a choisi, parmi les trois soumissionnaires, celui qui proposait la solution la plus convaincante. Il a été invité à participer à un deuxième dialogue, également de deux heures, dont la structure était similaire à celle du premier. L'échange portait cette fois sur un concept de projet opérationnel et sur l'offre tarifaire. Le résultat de ce deuxième dialogue était un cahier des charges finalisé. Ce dernier a alors fait office de base au soumissionnaire pour la présentation de son offre formelle finale, laquelle a finalement obtenu l'adjudication.

## S FORCES

- Beaucoup de liberté dans l'aménagement au sein de la loi (mise en œuvre créative)
- Toutes les parties apprennent à mieux se connaître
- Compréhension commune de l'objet de l'adjudication
- Possibilité pour les acheteurs de préciser leurs besoins
- Possibilité pour les soumissionnaires de concrétiser l'offre dans le cadre du processus de dialogue
- Plus de possibilités d'interaction et de rétroaction
- Utilisation des connaissances (innovantes) des soumissionnaires
- Tendance à trouver de meilleures solutions, plus diversifiées et finalement plus optimales

## W FAIBLESSES

- Dépenses supplémentaires en temps et en ressources
- Coûts supplémentaires dus au dédommagement des soumissionnaires ou au suivi externe de la procédure
- Limité à certaines catégories d'appels d'offres (prestations intellectuelles complexes ou innovantes)
- Les solutions proposées ne peuvent pas être combinées (pas de « cherry picking »)
- N'est que très rarement utilisé (nombreuses alternatives)
- La conception de l'instrument de dialogue peut facilement surcharger les petits services d'achat

Analyse SWOT du dialogue en tant qu'instrument de droit des marchés publics.  
Graphique: Travail final CAS A. Fäs

## O CHANCE

- Si le dialogue est mené à plusieurs reprises, on peut s'attendre à une courbe d'apprentissage abrupte
- Gagner en clarté sur les besoins du service demandeur (moins d'interruptions/nouveaux appels d'offres)
- La collaboration avec les différents prestataires peut être améliorée
- Le surcroît de travail du côté des soumissionnaires peut être en partie compensé par une rémunération
- La connaissance du marché et les potentiels d'amélioration peuvent être identifiés de manière plus ciblée et intégrés à l'appel d'offres
- Des travaux de projet ultérieurs peuvent en partie être anticipés

## T RISQUES

- Les phases/les itérations ne sont pas planifiées de manière cohérente dès le départ
- Le dialogue n'est pas bien compris du côté des soumissionnaires (≠ échange libre)
- Le jury n'est pas suffisamment impliqué dans les détails tout au long du processus de dialogue
- L'égalité de traitement est difficile à garantir (risque juridique plus élevé)
- Risque plus important d'être manipulable en tant que service d'achat/demandeur
- Le cas échéant, risque plus élevé d'entente sur le marché (distorsion de la concurrence)
- Risques juridiques plus élevés, car pas (encore) de jurisprudence spécifique au dialogue

Afin d'indemniser les frais particuliers de la procédure incluant le dialogue, les trois soumissionnaires ont été rémunérés à hauteur de 5'250 francs pour le premier dialogue. Le soumissionnaire, qui a participé au deuxième dialogue, a été indemnisé une nouvelle fois avec le même montant. La procédure d'adjudication avec dialogue se caractérise par le fait que le déroulement du dialogue, y compris la durée, les délais, les indemnités et l'utilisation des droits de propriété intellectuelle, est fixé dans un accord de dialogue contraignant pour tous les participants.

### Une approche avec des avantages et des inconvénients

Annina Fäs, responsable du programme de transfert de savoir et de technologie (TST) de l'OFEN, faisait partie de l'équipe achat et évaluation. Rétrospectivement, elle évalue positivement l'appel d'offres: « La procédure avec dialogue représente pour nous, en tant que service d'achat, une charge de travail supplémentaire considérable par rapport à la procédure habituelle, mais je suis convaincue que nous avons finalement trouvé une meilleure solution pour répondre à nos besoins », souligne Fäs. L'important serait un examen scrupuleux et une bonne planification.

Le consortium de prestataires composé des sociétés Planval Partners AG et Renera AG, qui a finalement obtenu l'adjudication, voit dans la procédure choisie l'avantage que les situations de dialogue ont permis une expression plus claire des besoins et des attentes du donneur d'ordre. « Nous avons pu discuter de nos propres questions directement avec l'OFEN, même si le temps disponible pour cela était très limité lors des deux présentations », dit Thomas Probst de Planval. Le résultat serait un concept de projet et de mise en œuvre beaucoup plus détaillé que ce qui aurait été possible dans le cadre d'un processus d'offre « normal ». En même temps, Probst qualifie la procédure avec dialogue de « très coûteuse ».

### Compréhension réciproque

Annina Fäs a évalué la procédure d'adjudication avec dialogue dans le cadre d'un travail de fin d'études CAS en cours d'emploi à la Haute école spécialisée de Berne. Une partie du travail consiste en six entretiens dans lesquels des spécialistes de l'achat issus de l'économie et de l'administration s'expriment. Selon eux, les procédures d'adjudication avec élément de dialogue ont l'avantage de favoriser la compréhension mutuelle entre l'adjudicateur et les soumissionnaires, et de

## TRANSFERT DE CONNAISSANCES

Pour que la recherche porte ses fruits, le transfert de connaissance de la science dans l'application commerciale est essentielle. Ce faisant, le transfert de connaissances ne se base pas uniquement sur les contenus mais comprend également les aspects techniques des processus. Les explications données dans le texte principal montrent qu'il vaut la peine de réfléchir aux innovations dans le domaine des marchés publics afin de compléter le transfert de connaissances par les expériences acquises.

créer ainsi une bonne base pour la collaboration ultérieure. En outre, le dialogue permet à l'adjudicateur d'avoir un aperçu des solutions disponibles sur le marché et de trouver de meilleures solutions. Les inconvénients cités du côté de l'adjudicateur et des soumissionnaires sont le surcroît de travail et d'argent ainsi qu'une durée prolongée de la procédure; pour l'adjudicateur, il s'agit en outre d'un travail de clarification juridique supplémentaire.

- Pour tout **renseignement** sur la procédure d'adjudication innovant, veuillez contacter Annina Fäs, responsable de l'équipe des achats et du programme de transfert de savoir et de technologie (TST) de l'OFEN : [cleantech@bfe.admin.ch](mailto:cleantech@bfe.admin.ch).
- Plus d'**informations** sur l'objet de l'adjudication: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home.html> > Recherche et cleantech > Offres d'encouragement de l'innovation.
- Vous trouverez plus d'**articles spécialisés** dans le domaine du transfert de savoir et de technologie sur [www.bfe.admin.ch/ec-ees](http://www.bfe.admin.ch/ec-ees).