Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Postulat 2026-GC-165
Transparence, évaluation et gouvernance renforcée des prestations de services externes

Auteur-e-s :	**Esseiva Catherine / Wieland Philipp**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**25.06.2026**
Développement :	**25.06.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**25.06.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**09.11.2026**

I. Résumé du postulat

Les auteurs du postulat 2026-GC-165 Transparence, évaluation et gouvernance renforcée des prestations de services externes mentionnent que les prestations soumises aux marchés publics bénéficient déjà d'un cadre légal strict. Ils demandent par conséquent au Conseil d'État d'étudier l'amélioration de la visibilité et le pilotage des mandats confiés à des prestataires externes qui ne relèvent pas des procédures de marchés publics.

Les auteurs du postulat relèvent qu'un volume important de prestations externes est confié dans les différentes Directions sans qu'il existe aujourd'hui de vue consolidée ni de pilotage transversal pour les mandats attribués hors marchés publics (prestations de faible montant, gré à gré, mandats ponctuels ou récurrents sous les seuils légaux).

Le postulat charge le Conseil d'Etat de ce qui suit.

1. Etablir un inventaire des prestations de services externes mandatées par l'ensemble des Directions durant les exercices 2023, 2024, 2025 et 2026, en indiquant pour chaque mandat :
   a) le service demandeur ;
   b) le montant engagé ;
   c) la nature de la prestation ;
   d) la justification du recours à un prestataire externe ;
   e) les compétences internes disponibles ou manquantes.
2. Evaluer l'utilité et l'impact de ces prestations, notamment :
   a) les résultats obtenus ;
   b) les économies générées ou non ;
   c) les améliorations ou les recommandations mises en œuvre ;
   d) l'identification et la justification des mandats non reconduits.

3. Présenter une stratégique cantonale, visant à réduire la dépendance aux prestations externes hors marchés publics, comprenant :
   a) un plan d'action encadrant les demandes de prestations externes ;
   b) la mise en place d'un pilotage transversal et d'un processus commun applicable dans chaque Direction ;
   c) la définition de critères clairs pour le recours à des prestataires externes ;
   d) l'identification des risques (dépendance, doublons) ;
   e) un plan de renforcement des compétences internes lorsque cela est pertinent.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat tient d'abord à préciser que tout contrat conclu par une collectivité publique pour l'acquisition d'un bien, d'un service ou d'un ouvrage relève en principe de la matière des marchés publics. Il n'existe donc pas, à proprement parler, de mandats « hors marchés publics » du seul fait qu'ils sont d'un faible montant ou attribués de gré à gré. Le Conseil d'Etat comprend l'expression utilisée dans le postulat comme visant les prestations acquises selon la procédure de gré à gré, notamment lorsque leur valeur n'atteint pas les seuils imposant le recours à une autre procédure, ainsi que les prestations qui sont expressément soustraites au champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Il est rappelé que la procédure d'adjudication d'un marché est choisie en fonction de la valeur du marché et des valeurs seuils indiquées dans les annexes 1 et 2 de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP ; RSF 122.91.3). Dans la procédure de gré à gré, l'adjudicateur adjuge un marché public directement à un soumissionnaire, sans lancer d'appel d'offres. La valeur seuil d'application de la procédure de gré à gré se situe en dessous de 150'000 francs pour les fournitures et services (marchés non soumis aux accords internationaux). L'adjudicateur peut adjuger un marché de gré à gré sans considération des valeurs seuils lorsqu'une des conditions particulières mentionnées à l'art. 21 al. 2 AIMP est remplie. Dans la procédure de gré à gré au sens de l'article 21 al. 2 AIMP, l'adjudicateur publie les adjudications sur la plateforme simap.ch. L'adjudication selon la procédure de gré à gré « ordinaire » (en dessous des seuils) n'exige quant à elle pas de publication.

Le Conseil d'Etat relève que les prestations concernées recouvrent des réalités très diverses, allant de mandats spécialisés ponctuels à des prestations récurrentes nécessaires au bon fonctionnement de l'administration. Il convient dès lors d'apprécier les demandes formulées de manière nuancée et proportionnée, en tenant compte à la fois des objectifs visés, des ressources administratives nécessaires à leur mise en œuvre et des mécanismes de gouvernance déjà existants.

Au sujet des demandes des auteurs du postulat, le Conseil d'Etat répond ce qui suit.

1. Etablir un inventaire des prestations de services externes mandatées par l'ensemble des Directions durant les exercices 2023, 2024, 2025 et 2026

Le recours à des prestataires externes permet à l'Etat de disposer de compétences spécifiques dans les domaines les plus divers sans avoir à les construire et les entretenir lui-même. Il fournit des sources de revenus à divers acteurs privés et contribue donc aussi à la marche de l'économie.
Le Conseil d'Etat estime que cette possibilité de fonctionnement est tout à fait pertinente et profite autant à l'Etat qu'à l'économie privée. Il comprend toutefois la demande des auteurs du postulat d'avoir une vue sur la réalité du terrain. Il est par conséquent favorable à l'établissement d'un inventaire des prestations de services externes confiées par les Directions et les services de l'Etat.

Cette démarche permettra de disposer d'une vision consolidée d'une catégorie de dépenses qui, par définition, n'est actuellement pas recensée de manière centralisée. Elle contribuera également à mettre en évidence les motifs qui conduisent les services à recourir à des compétences externes ainsi que les domaines concernés.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que les prestations visées couvrent une période de quatre exercices et sont réparties dans l'ensemble des Directions. Les informations demandées ne font pas l'objet d'un recensement uniforme et devront être collectées, consolidées et validées auprès de nombreux services. L'exercice représentera dès lors une charge administrative importante. A cet égard, il rejoint l'approche pragmatique préconisée par les auteurs du postulat eux-mêmes et entend calibrer la réponse de manière à fournir les informations pertinentes sans générer des travaux disproportionnés. Le Conseil d'Etat tiendra compte également des données effectivement disponibles sans se lancer dans un exercice démesuré et entend dans ce sens limiter l'analyse aux mandats d'une valeur située entre 50'000 et 150'000 francs.

2. Evaluer l'utilité et l'impact de ces prestations

Le Conseil d'Etat est persuadé que les prestations thématisées dans le cadre du présent postulat font pleinement sens. Par volonté de transparence, il est néanmoins disposé à demander à ses Directions et services de préciser leur utilité et leur impact.

Comme relevé aussi au point ci-dessus, l'évaluation détaillée de plusieurs années de mandats représentera elle aussi un travail conséquent. Les prestations concernées sont de nature très diverse et leurs effets ne sont pas toujours directement mesurables. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat entend privilégier une analyse proportionnée, fondée sur les informations effectivement disponibles et concentrée sur les éléments les plus pertinents pour apprécier l'utilité et l'impact des prestations concernées.

3. Présenter une stratégique cantonale, visant à réduire la dépendance aux prestations externes hors marchés publics

Le Conseil d'Etat est d'avis que le recours à des prestataires externes constitue un instrument de gestion légitime et souvent nécessaire pour l'administration cantonale. Il permet de mobiliser des compétences spécialisées qui ne sont pas disponibles à l'interne, de répondre à des besoins ponctuels ou temporaires et d'assurer la réalisation de projets nécessitant une expertise spécifique. La seule existence de prestations externes ne saurait dès lors être assimilée à une dépendance problématique. Les auteurs du postulat partent du principe qu'il existerait une dépendance significative justifiant l'élaboration d'une stratégie cantonale spécifique. Or, à ce stade, aucun élément ne permet de corroborer ce constat.

Le Conseil d'Etat souligne également que les Directions et les services disposent déjà d'instruments de gouvernance, de planification budgétaire et de contrôle des dépenses qui encadrent le recours à des prestataires externes. L'instauration d'une nouvelle stratégie cantonale, accompagnée d'un pilotage transversal systématique et de critères uniformes applicables à l'ensemble des situations, alourdirait les processus administratifs sans garantie d'une valeur ajoutée proportionnée. Enfin, l'élaboration d'une telle stratégie nécessiterait elle-même des travaux importants de recensement, d'analyse, de coordination et de suivi impliquant l'ensemble des Directions. Compte tenu de la diversité des missions de l'Etat et des besoins très différents auxquels répondent les prestations externes, une approche uniforme pourrait se révéler peu adaptée aux réalités opérationnelles des services.

III. Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à fractionner le postulat.

En cas d'acceptation du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

> accepter le volet du point 1 visant à établir un inventaire des prestations de services externes mandatées par l'ensemble des Directions et services durant les exercices 2023, 2024, 2025 et 2026, en limitant l'analyse aux mandats d'une valeur entre 50'000 et 150'000 francs, les auteurs du postulat donnant la latitude au Conseil d'Etat de calibrer sa réponse, dans une approche pragmatique sans générer de charge administrative excessive.
> accepter le volet du point 2 visant à évaluer l'utilité et l'impact des prestations qui auront fait l'objet de l'inventaire précité.
> rejeter le volet du point 3 visant à présenter une stratégique cantonale visant à réduire la dépendance aux prestations externes hors marchés public, compte tenu des arguments mentionnés.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.