



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 173-2023
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.242

Déposée le : 04.09.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Reinhard (Thun, PLR) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 204/2024 du 28 février 2024
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié

Contrats avec les prestataires de service : tirer parti des certificats de qualité

Le canton de Berne conclut des contrats de prestations avec différentes organisations et entreprises, dans le cadre desquels sont souvent fixées des normes de qualité. Le canton exige par ailleurs presque systématiquement la présentation de certificats de qualité reconnus, par exemple un certificat ISO. Ces certificats officiellement reconnus sont soumis à des audits approfondis par des sociétés de gestion de la qualité renommées. Les résultats de ces contrôles d'audit sont mis à la disposition du canton, comme l'exigent d'ailleurs fréquemment les contrats de prestations. Ces audits prennent beaucoup de temps et mobilisent beaucoup de ressources, tant pour les titulaires des certificats que pour les autorités de contrôle.

Certains prestataires m'ont rapporté que bien souvent, l'administration du canton effectue pour ainsi dire ses propres audits. Ces audits-là (dans le secteur privé, on parle d'« audits clients ») sont bien sûr autorisés, mais ils devraient toutefois suivre une stratégie « client ». Or, les questions posées sont similaires à celles qui ont été traitées lors des audits officiels mis en œuvre par l'organisme de certification. Il serait donc possible de limiter la bureaucratie en spécifiant clairement les exigences relatives aux normes de qualité souhaitables et en s'appuyant par la suite sur les certificats existants. Il est probable que la gestion de la qualité à l'échelle du canton n'est encore que rudimentaire.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le service responsable de la préparation, de la négociation et de la conclusion des contrats de prestations avec les organisations/entreprises a-t-il des directives qui vont dans le sens d'une coordination des certificats de gestion de la qualité exigés des prestataires de services ?

2. Le canton dispose-t-il d'une ou d'un responsable de la gestion de la qualité ayant à charge d'assumer ce rôle habituel dans le secteur privé et de mettre en œuvre une stratégie, une planification, un pilotage et un contrôle de la gestion de la qualité ?
3. Quelles seraient selon le Conseil-exécutif les économies potentielles qu'apporterait une prise en compte des certificats externes de gestion de la qualité et une réduction des contrôles approfondis auprès des prestataires de services ?
4. Quels sont les rapports d'assurance de la qualité du canton qui sont accessibles au public ?
5. Les rapports de gestion de la qualité des prestataires sont-ils pris en considération en tant que critères d'évaluation dans le cadre d'un appel d'offres/d'une prolongation de contrat à venir ?
6. Les certificats officiels (p. ex. ISO) sont délivrés par des organismes de certification fiables qui effectuent un contrôle coordonné pour les bénéficiaires de prestations. Cela permet de maintenir la bureaucratie à un niveau minimal, tant pour les prestataires que pour les bénéficiaires. Si le canton exige par exemple un certificat ISO14002 et que le prestataire possède ce certificat, pourquoi procéder à ses propres audits ou exiger des rapports supplémentaires ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Le service responsable de la préparation, de la négociation et de la conclusion des contrats de prestations avec les organisations/entreprises a-t-il des directives qui vont dans le sens d'une coordination des certificats de gestion de la qualité exigés des prestataires de services ?*

Il n'y a pas de service compétent en la matière pour l'ensemble du canton. Voici quelques exemples qui illustrent dans quelle mesure il existe des directives coordonnées au sujet des certificats de gestion de la qualité (certificats de GQ) dans une sélection de domaines :

L'Office d'informatique et d'organisation (OIO) et les autres centrales d'achat cantonales exigent de leurs fournisseurs, dans le cadre des appels d'offres et des contrats, des certificats de qualité axés sur les prestations, comme des certificats sur la gestion de la qualité et de la sécurité de l'information, voire des certificats attestant de certaines caractéristiques des prestations (p. ex. des labels écologiques). Cette réglementation vaut pratiquement dans toute l'administration cantonale (cf. site Internet Achats durables¹). Le choix des certificats exigés au cas par cas dépend toutefois de l'achat concerné et il relève de l'adjudicateur.

La Chancellerie d'État (CHA) ne conclut que peu de contrats de prestations. Ses contrats de prestations soumettent les bénéficiaires de subventions à des obligations de controlling et de reporting, mais ne prescrivent pas d'audits de la part de l'entité qui verse la subvention. Des justificatifs du respect de certaines normes de qualité ou des certificats sont exigés dans le cadre des appels d'offres et des contrats. La CHA ne mandate pas d'audits ni n'en réalise elle-même.

L'Office des ponts et chaussées (OPC) exige en règle générale un certificat de GQ dans ses contrats de prestations ou les mandats qu'il confie à des tiers ; il le considère comme justificatif de qualité suffisant et ne procède par conséquent pas lui-même à des audits ou

¹ Achats durables (be.ch)

autres contrôles. Il accepte également un justificatif établissant que le mandataire dispose d'un système de gestion de la qualité équivalent. Dans ce cas, l'OPC exige une description de ce système, mais ne procède pas non plus à des contrôles.

Dans le cadre de son obligation de rendre compte à la Confédération et au Contrôle des finances cantonal, l'Office de la population (OPOP) a imposé au prestataire chargé de l'exploitation des centres de retour cantonaux des exigences minimales obligatoires en matière de contrôle de la qualité et de surveillance financière. Dans ce contexte, l'OPOP vérifie le rapport d'exécution des prestations, qui lui est remis chaque année, et le compte de résultats correspondant, et arrête, si nécessaire, les mesures qui s'imposent. Il se réserve en outre le droit de procéder à d'autres examens et analyses au sujet de l'organisation opérationnelle, des échanges de données et des flux financiers.

L'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) n'externalise que peu de prestations au moyen de contrats exigeant un certificat de qualité. En cas de besoin, il réclame les certificats de GQ concernés dans l'appel d'offres. Un justificatif écrit suffit en règle générale. Il ne procède que rarement à des audits clients, autrement dit des contrôles sur site (p. ex. chez des fournisseurs de plaques de contrôle et des instituts de nettoyage).

L'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE) reconnaît en principe tous les certificats et diplômes officiels existants.

2. *Le canton dispose-t-il d'une ou d'un responsable de la gestion de la qualité ayant à charge d'assumer ce rôle habituel dans le secteur privé et de mettre en œuvre une stratégie, une planification, un pilotage et un contrôle de la gestion de la qualité ?*

Non, aucun service n'est responsable de la gestion de la qualité pour l'ensemble du canton.

Il en existe toutefois pour certains domaines. À l'OIO par exemple, une personne est chargée de coordonner la gestion de la qualité dans tout l'office. L'OPC dispose également d'une personne responsable GQ, dont la compétence première consiste à mettre à jour les documents à ce sujet. Il ne procède toutefois à aucun contrôle des tiers mandatés.

3. *Quelles seraient selon le Conseil-exécutif les économies potentielles qu'apporterait une prise en compte des certificats externes de gestion de la qualité et une réduction des contrôles approfondis auprès des prestataires de services ?*

Le Conseil-exécutif estime que le potentiel d'économie serait faible puisque, sauf exceptions motivées, l'administration réalise peu de contrôles étendus en supplément si des certificats de GQ externes sont exigés (cf. réponse au chiffre 1).

4. *Quels sont les rapports d'assurance de la qualité du canton qui sont accessibles au public ?*

Aucun rapport d'assurance de la qualité n'a été publié jusque-là et selon les retours des différentes Directions et de la CHA, aucune demande à ce sujet n'a été enregistrée.

5. *Les rapports de gestion de la qualité des prestataires sont-ils pris en considération en tant que critères d'évaluation dans le cadre d'un appel d'offres/d'une prolongation de contrat à venir ?*

Oui. Des certificats de qualité des prestations constituent par exemple un critère déterminant dans les marchés publics.

Autre exemple dans le domaine des soins à domicile : dans le cadre de l'appel d'offres de 2022 pour la « Couverture des besoins en aide et soins à domicile », l'un des critères d'adjudication était que le soumissionnaire documente son système de gestion de la qualité.

6. *Les certificats officiels (p. ex. ISO) sont délivrés par des organismes de certification fiables qui effectuent un contrôle coordonné pour les bénéficiaires de prestations. Cela permet de maintenir la bureaucratie à un niveau minimal, tant pour les prestataires que pour les bénéficiaires. Si le canton exige par exemple un certificat ISO14002 et que le prestataire possède ce certificat, pourquoi procéder à ses propres audits ou exiger des rapports supplémentaires ?*

Par manque de temps, de ressources et, parfois, de connaissances spécialisées, les Directions et offices concernés par cette question n'effectuent en principe pas eux-mêmes de vérifications dès lors que des attestations de respect de normes de qualité ou des certificats sont exigés dans le cadre des appels d'offres ou des mandats (cf. aussi la réponse au chiffre 1), notamment pour éviter les chevauchements.

Il existe des exceptions dans des cas motivés, fondés par exemple sur des bases contractuelles ou légales. L'OIO se réserve ainsi contractuellement un droit d'audit pour les questions de sécurité de l'information.

L'Office des affaires vétérinaires (OVET) conclut des mandats de prestations avec des organismes accrédités pour qu'ils réalisent des contrôles dans le cadre de détentions d'animaux de rente. En vertu de l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux (OPAn), si l'OVET fait appel à des tiers privés pour effectuer ce travail, il doit contrôler leur activité par sondage. Il se fonde pour cela en particulier sur les conclusions de ses propres contrôles et sur leur suivi, et utilise les cours de perfectionnement régulièrement proposés par les organismes de contrôle pour développer et vérifier l'état des connaissances. Il n'y a toutefois pas de chevauchement avec les activités de surveillance du Service suisse d'accréditation (SAS).

Autre exemple : l'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE), qui est notamment responsable de l'exécution des dispositions fédérales sur la protection de l'air (ordonnance sur la protection de l'air, OPair²). L'article 13a OPair dispose que si l'autorité fait exécuter par des tiers les mesures et contrôles visés à l'article 13, elle doit périodiquement vérifier que ces tiers connaissent suffisamment les règles de la métrologie. Pour être habilités à exécuter les mesures et contrôles conformément à l'article 13 OPair, les tiers doivent donc être régulièrement contrôlés (audits).

La Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE) a mis sur pied à cet effet le bureau AQME (Assurance qualité des mesures d'émissions), dont la tâche principale consiste à effectuer des audits réguliers des stations de mesure pour vérifier si elles remplissent les conditions d'habilitation.

Citons pour finir, l'OCRN, qui délègue les expertises de véhicules au TCS. L'OCRN est certifié ISO-9001 et les expertises de véhicules ou de bateaux certifiés ISO 17020. Or en cas d'externalisation de services, le mandataire doit satisfaire aux exigences inhérentes à cette norme. Puisque le TCS ne possède pas la certification nécessaire, l'OCRN procède à des vérifications sur site à l'aide de ses propres check-lists en se référant à la norme ISO 17020.

Destinataire
– Grand Conseil

² RS 814.318.142.1