



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gc

Recours à des expertes et des experts externes

Résultats des investigations de la Commission de gestion

Date

19 août 2021

Table des matières

1.	Synthèse.....	3
2.	Contexte	4
3.	Principaux constats du Contrôle des finances.....	5
3.1	Évolution des coûts pour les prestations de service externes	6
3.2	Principaux prestataires	6
3.3	Répartition des mandats	6
4.	Appréciation de la Commission de gestion.....	7
4.1	Situation dans le canton de Berne	7
4.2	Constats et recommandations	8
4.2.1	Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers	8
4.2.2	Des directives claires pour l'attribution des mandats.....	9
4.2.3	Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle	10
4.3	Conclusion.....	13
5.	Proposition de la Commission de gestion.....	13

1. Synthèse

Pour accomplir ses tâches, l'administration cantonale fait régulièrement appel à des expertes et des experts externes qui lui fournissent des prestations de conseil. Le recours à ces prestataires n'a jusqu'à présent guère été analysé, car les structures et les instruments nécessaires à une telle évaluation faisaient manifestement défaut. Dans le cadre de sa mission de haute surveillance, la Commission de gestion (CGes) a eu connaissance à plusieurs reprises de situations dans lesquelles le canton de Berne avait confié la réalisation de certaines prestations de service à des expertes et des experts externes. Après avoir appris les montants financiers en jeu – le canton de Berne dépense au moins 30 millions de francs chaque année pour de tels mandats –, la CGes a jugé opportun de demander au Contrôle des finances (CF) d'examiner cette question de manière approfondie. L'enquête s'est concentrée sur les mandats confiés à des tiers et visant à acquérir des ressources supplémentaires en personnel pour soutenir le personnel cantonal existant. Dans le contrôle extraordinaire qu'il a réalisé sur le recours à des expertes et des experts externes, le CF est parvenu à une série de constatations. La CGes a ensuite décidé de consigner ses conclusions dans le présent rapport et de leur conférer ainsi une reconnaissance politique.

Dans une perspective de haute surveillance, la CGes identifie principalement une nécessité d'agir sur les points suivants :

- **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers** : la commission constate que le canton de Berne ne dispose pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Elle considère qu'il est essentiel de définir une telle stratégie et d'adopter comme principe l'exigence de fournir davantage de prestations en interne et de réduire autant que possible le recours à des tiers. Le personnel du canton doit assumer davantage de responsabilités et accomplir lui-même les tâches centrales.
- **Des directives claires pour l'attribution des mandats** : lorsque l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, il n'existe actuellement pas de directives claires sur lesquelles fonder cette décision. Outre une stratégie sur la manière de gérer le recours à des tiers en général, la commission considère qu'il est nécessaire d'édicter des directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats. Les conditions à remplir avant de décider d'attribuer un mandat à des tiers doivent être clairement précisées. En l'absence de telles conditions, la décision de recourir à des prestataires externes risque d'être très aléatoire et de présenter dans certains cas un intérêt économique défavorable. Avant d'attribuer un mandat à l'extérieur, il est indispensable de procéder à une analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages.
- **Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle** : dans le canton de Berne, il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement système uniforme et d'une structure claire des données constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. La CGes considère par ailleurs qu'il est nécessaire, si l'on entend exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre en place une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle propose également de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part, un échange de personnels existants dans l'ensemble de l'administration cantonale et, d'autre part, une mise en valeur accrue de l'expertise interne pour fournir davantage de prestations en interne. Enfin, il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale.

L'examen a montré que les coûts du recours à des expertises externes ont augmenté d'environ 29 % en trois ans depuis 2016. Le Conseil-exécutif se doit de réagir pour éviter que ces dépenses ne continuent d'augmenter. La CGes considère que le besoin le plus urgent est d'élaborer une stratégie cantonale en

matière de recours à des tiers et de définir des directives pour l'attribution des mandats. Enfin, des processus de contrôle communs à l'ensemble de l'administration cantonale et fondés sur des environnements système et des structures de données uniformes sont des éléments essentiels pour acquérir des connaissances et améliorer constamment les directives encadrant la pratique d'attribution des mandats.

2. Contexte

Dans le cadre de sa mission de haute surveillance, la Commission de gestion a constaté à plusieurs reprises que le canton de Berne confie la réalisation de certaines prestations de service à des expertes et des experts externes. Cela fut notamment le cas, de manière frappante, lors des grands projets informatiques cantonaux IT@BE ou ERP. Des mandats ont également été confiés à des expertes et experts externes pour la réorganisation de l'Office de l'exécution judiciaire, le coaching du directeur de l'établissement pénitentiaire de Thorberg, le contrôle des services d'aide et de soins à domicile ou l'optimisation de la comptabilité de l'Office des ponts et chaussées et de l'Office des immeubles et des constructions.

Plusieurs membres du Grand Conseil ont demandé à plusieurs reprises, en déposant des interventions parlementaires, à faire examiner le recours à des prestataires externes et à connaître l'évolution des dépenses liées à ces mandats. Comme les structures et les instruments d'évaluation indispensables à une enquête efficace faisaient défaut, les résultats obtenus sont longtemps restés incomplets et peu significatifs, malgré l'importance des efforts déployés. En réponse à l'interpellation 272-2004 Michel, le Conseil-exécutif a décidé en 2009 de développer le plan comptable à partir du 1^{er} janvier 2010 de façon à permettre une évaluation plus détaillée, en fonction du type de mandat, des dépenses pour des prestations de service fournies par des tiers. Il a été expressément renoncé à prendre d'autres mesures, au motif que la collecte des données aurait nécessité un important surcroît de travail non automatisé, sans commune mesure avec le caractère probant limité des données à collecter. Sur la base de l'interpellation 239-2016 Krähenbühl « Combien de mandats le Conseil-exécutif a-t-il donné à des spécialistes externes ? », le Conseil-exécutif a fait procéder, en 2017, à des évaluations sommaires des comptes correspondants pour les années 2010 à 2016. La réponse du Conseil-exécutif à cette interpellation a permis de savoir qu'au moins une trentaine de millions de francs sont dépensés chaque année pour de tels mandats. Étant donné les montants en jeu, la CGes a jugé opportun de faire examiner en profondeur par le CF ce domaine qui était sur son radar depuis un certain temps.

La question du recours à des tiers pour accomplir certaines tâches étatiques a également déjà été abordée par la Confédération et par d'autres cantons. Pour ce qui est de la Confédération, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a chargé en 2005 le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une enquête sur le recours à des consultantes et consultants externes par l'administration fédérale¹. Les critiques toujours plus nombreuses formulées au niveau politique et dans les médias contre l'attribution par l'administration fédérale de mandats à des expertes et des experts externes ont été l'occasion de mener cette enquête approfondie. La discussion a porté principalement sur la progression continue du recours à des expertes et des experts externes ainsi que sur le contrôle insuffisant de leur activité. Des interventions parlementaires ont ensuite mis en évidence qu'aucune vue d'ensemble du nombre, du volume financier et de la procédure d'attribution des mandats d'expertise n'avait été établie à ce jour. Des allégations de népotisme ont également été proférées. L'enquête du CPA a fourni pour la première fois des données comparables sur le recours à des expertises externes dans l'ensemble de l'administration fédérale. Sur la base du rapport d'évaluation du CPA, la CdG-E a rédigé un rapport en 2006 et a ainsi rendu publiques ses conclusions et recommandations. Ces conclusions concernaient les trois domaines « Ampleur et profil du recours à des experts externes », « Attribution des mandats et concurrence » et « Pilotage et contrôle des mandats de consultants »².

¹ Rapport du 13.10.2006 de la CdG-E, « Recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage »

² Rapport du 13.10.2006 de la CdG-E, « Recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage », p. 1665 ss

Comme exemple d'une démarche similaire au niveau cantonal, on peut mentionner le cas du canton de Bâle-Campagne, où la Commission de gestion s'est, elle aussi, intéressée aux prestations de conseil externes. En 2014, cette commission a chargé le Contrôle des finances de Bâle-Campagne de procéder à des examens sur cette question. Après avoir résumé et évalué les principales constatations dans un rapport³, elle a formulé des recommandations succinctes, qui portent fondamentalement sur la nécessité d'appliquer des règles de comptabilité communes aux différentes Directions, de prouver que le recours à une expertise externe répond réellement à un besoin, de rechercher en priorité des solutions internes, de procéder systématiquement à une analyse coûts / avantages, de prévoir et de mettre en œuvre des processus de controlling, de définir des directives claires pour l'attribution des mandats et de mettre sur pied un service central pour la gestion des marchés.

En septembre 2019, la Commission de gestion du canton de Berne a donc chargé le Contrôle des finances de réaliser un contrôle extraordinaire sur le recours à des expertes et des experts externes dans l'administration cantonale. L'enquête devait se concentrer sur les mandats confiés à des tiers et visant à acquérir des ressources supplémentaires en personnel pour soutenir le personnel cantonal existant. En font partie non seulement les mandats de conseil classiques, mais aussi les mandats de gestion de projet, d'assistance à des projets, de communication, de coaching ou d'assurance qualité, entre autres. La délimitation a été un peu plus difficile pour le secteur de la construction, car l'enquête ne devait pas porter sur les mandats de construction classiques (mandats confiés à des bureaux d'études, des architectes, etc.). La CGes s'est intéressée à l'évolution des coûts pour de tels mandats lors des années 2010⁴, 2015 et 2018, à la fois en valeur absolue et relativement aux dépenses du canton. Une autre question visait à déterminer dans quelle mesure le recours à des expertises externes varie entre les Directions.

Le CF a procédé au contrôle extraordinaire dans les délais et a remis son rapport à la CGes en mai 2020. En août 2020, cette dernière a invité le CF à présenter son rapport et à tirer un bilan lors d'une séance de la commission plénière. Elle a ensuite soumis le rapport au Conseil-exécutif afin qu'il puisse commenter par écrit les résultats du contrôle extraordinaire. Au terme de ces différentes étapes, elle a décidé de consigner ses conclusions dans le présent rapport et de conférer ainsi une reconnaissance politique à l'enquête.

La CGes a adopté le présent rapport le 6 mai 2021 afin de le soumettre pour avis au Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité concernée. Le Conseil-exécutif a pris position par courrier du 30 juin 2021⁵.

Aux termes de l'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les rapports dans lesquels les commissions du Grand Conseil adressent des recommandations à l'autorité concernée doivent également présenter l'avis de cette dernière. La CGes se conforme à cette exigence en exposant en note de bas de page les avis du Conseil-exécutif qu'elle a choisi de ne pas reprendre.

3. Principaux constats du Contrôle des finances

Le présent chapitre expose certains faits et chiffres issus du rapport du CF. D'autres constats dressés dans ce rapport sont également repris dans le chapitre suivant, qui présente les conclusions de la CGes.

³ Rapport du 6.5.2015 de la Commission de gestion de Bâle-Campagne « Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betreffend Auftrag an die Finanzkontrolle zur Vornahme von Prüfungshandlungen im Bereich Beratungsdienstleistungen »

⁴ À la demande du Conseil-exécutif, l'année 2010 a été retenue comme année de référence plutôt que 2009, qui figurait dans le mandat de la CGes au CF. Il a en effet été démontré de manière plausible qu'une enquête fondée sur 2010 prendrait nettement moins de temps et serait davantage comparable avec les deux autres années de référence 2015 et 2018.

⁵ Le Conseil-exécutif a pris position de manière détaillée sur les différentes recommandations de la CGes (voir ch. 4.2). Il a aussi renvoyé à son avis au sujet du contrôle extraordinaire du CF, rappelant que les commentaires formulés à cette occasion restent valables.

3.1 Évolution des coûts pour les prestations de service externes

- Les dépenses de l'administration cantonale ont fortement et régulièrement augmenté entre 2010 et 2018.
- Les dépenses pour des prestations de conseil sont, quant à elles, restées stables entre 2010 et 2015, se situant autour de 33 ou 34 millions de francs.
- Depuis 2016, on observe une forte augmentation : en l'espace de trois ans, les dépenses consacrées aux prestations de conseil ont augmenté de 29% pour atteindre environ 43 millions de francs, alors que les dépenses publiques globales ont augmenté de « seulement » 10% sur la même période.
- Cette augmentation plus marquée est due en partie à divers projets cantonaux de grande ampleur (IT@BE, introduction du système ERP, p. ex).
- Étant donné les grands projets cantonaux prévus, l'hétérogénéité persistante de l'environnement système et la complexité croissante qui en résulte, la tendance à un recours accru à des consultantes et consultants externes va se poursuivre, voire s'accroître.
- On peut estimer que les coûts des prestations de service externes sont entre 80 et 150% plus élevés que ceux des collaborateurs et collaboratrices internes.

3.2 Principaux prestataires

La part du volume de commandes des dix principaux prestataires est en forte augmentation (de 19% à 31%) :

Année	Nombre d'entreprises ayant un volume de commandes supérieur à 1 million de francs au total	Volume de commandes le plus élevé	Nombre d'entreprises ayant reçu quatre commandes ou plus de Directions ou d'offices cantonaux
2015	1	1,3 million de francs	50%
2018	4	5,6 millions de francs	90%

- Certaines entreprises travaillent pour plusieurs Directions et différents mandats.
- Dans certains cas, il s'agit de projets ou de tâches de développement continu qui s'étendent sur plusieurs années.
- Les activités de conseil se concentrent de plus en plus sur les domaines de l'informatique (part d'environ 60% en 2018) et de la construction (part d'environ 16%).

3.3 Répartition des mandats

- Le recours aux prestations de conseil varie considérablement selon les Directions.
- La Direction des travaux publics et des transports (DTT), la Direction des finances (FIN), la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) et la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) sont celles qui, par rapport à leur taille, ont eu le plus recours aux prestations de consultantes et de consultants externes pendant les années considérées.
- Le recours plus important à une expertise externe de la part de la FIN s'explique par la mise en œuvre d'importants projets cantonaux.
- Dans le cas de la DTT, le volume élevé des commandes s'explique en grande partie par la diversité et la complexité des activités de construction et d'entretien, mais aussi par la tendance à recourir de plus en plus à des consultantes et des consultants externes pour le controlling de projet.

4. Appréciation de la Commission de gestion

Dans ce chapitre, la CGes présente d'abord la situation qui prévaut dans le canton de Berne, puis expose ses conclusions, ses recommandations et ses attentes concernant le recours à des expertises externes. Le chapitre se termine par une conclusion et des perspectives.

4.1 Situation dans le canton de Berne

Pour accomplir ses tâches, l'administration du canton de Berne fait régulièrement appel à des prestataires externes. Il convient à cet égard de distinguer les tâches que le canton ne *peut* pas accomplir lui-même et les prestations de conseil que des expertes et des experts externes apportent en soutien aux services cantonaux. Il peut s'agir, par exemple, d'expertises, de coaching, d'assurance qualité ou de gestion de projet. Dans les domaines qui ne représentent pas une tâche essentielle du canton, la fourniture de prestations par des tiers est compréhensible. Dans le cas présent, il s'agit toutefois pour l'essentiel de prestations de conseil.

Le canton de Berne est une grande entité juridique, qui compte quelque 13 000 collaboratrices et collaborateurs pour environ 10 400 équivalents plein temps. Il dispose par conséquent d'un potentiel important de spécialistes et de personnel qualifié. Même s'il est considéré comme un groupe du point de vue économique, le canton a une organisation très décentralisée, avec plusieurs Directions et offices. Exploiter les synergies au sein d'un tel ensemble s'avère par conséquent plus difficile. Le CF relève que, malgré une tendance à la standardisation, il existe toujours une multitude d'applications spécialisées et d'environnements système, souvent gérés et développés par des spécialistes externes. L'introduction prochaine du système ERP ne devrait conduire qu'en partie à des processus de standardisation et de centralisation. Selon le CF, les deux caractéristiques de l'administration cantonale que sont un degré élevé d'indépendance et des difficultés de coordination des procédures et des processus constituent un environnement idéal pour les prestataires externes.

Le rapport du CF montre qu'il n'existe pas de centrale d'achat unique ni de processus qui serait valable dans l'ensemble de l'administration pour l'achat, le pilotage et la coordination des mandats confiés à des tiers. L'achat de prestations de conseil a lieu au niveau de chaque unité opérationnelle. En ce qui concerne la situation juridique, le CF conclut dans son rapport que les exigences du droit des marchés publics sont *en grande partie* respectées. C'est le cas en particulier des grands projets impliquant un volume de commandes élevé. Dans certains cas, le CF constate néanmoins que des mandats ont été attribués sans avoir été précédés par les appels d'offres nécessaires et alors que leur volume dépassait les valeurs seuils. Le CF note à ce propos que le fait de retenir régulièrement les mêmes prestataires pour des mandats d'un montant inférieur à la valeur seuil peut représenter un risque pour la réputation du canton, même si la pratique n'est pas contraire en soi à la législation sur les marchés publics.

Il est incontestable que le recours à des prestataires externes offre certaines opportunités pour le canton. Cela lui permet notamment de faire face à des périodes où la charge de travail est accrue ou d'acquérir de manière ponctuelle une expertise spécifique. Lorsque c'est le cas, les prestations de conseil peuvent représenter une solution rapide et appropriée. Il n'en demeure pas moins que le recours à des consultantes et des consultants externes implique aussi certains risques. Les considérations qui suivent traitent des points au sujet desquels la CGes identifie principalement un potentiel d'amélioration pour le canton de Berne.

4.2 Constats et recommandations

Après avoir examiné la question d'un point de vue général, la CGes est arrivée à la conclusion que ses constats et ses résultats peuvent être regroupés en trois grands ensembles thématiques. Le premier constat fondamental est qu'il est nécessaire d'opérer un changement de cap et de fournir davantage de prestations en interne de façon à réduire le recours à des tiers. Consciente que le recours à des tiers ne saurait être totalement écarté, la commission considère que la définition de directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats, y compris des considérations coûts / avantages, constitue la deuxième exigence fondamentale. Enfin, la commission est convaincue qu'une forme minimale de pilotage centralisé et de coordination est indispensable et qu'un controlling global, incluant une forme de reporting, est hautement nécessaire.

Dans la perspective de la surveillance parlementaire, les trois domaines qui appellent une action sont par conséquent les suivants.

4.2.1 Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers

Dans son rapport, le CF montre que le recours à des prestations de conseil externes offre diverses opportunités. En apportant un savoir-faire moderne, actuel et fondé sur de bonnes pratiques, les prestataires externes peuvent renforcer le potentiel d'innovation et le professionnalisme de l'administration. Ils permettent aussi de garantir l'exploitation en offrant des solutions transitoires rapidement réalisables ou en soulageant temporairement les collaboratrices et collaborateurs internes. Enfin, un avantage du recours à des consultantes et des consultants est qu'il évite d'avoir à constituer en interne des compétences hautement spécialisées qui ne sont requises que de manière ponctuelle ou pour une période limitée.

Cependant, les risques liés au recours à des prestations de conseil externes sont, eux aussi, nombreux. La question des coûts est notamment centrale : en particulier lors de missions de plus longue durée, les mandataires externes occasionnent des coûts plus élevés que les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale. Un autre élément important est la relation de dépendance qui s'instaure lorsqu'un savoir-faire spécifique demeure externe et n'est pas acquis de manière sûre en interne. Au-delà des considérations de rentabilité économique, la CGes estime donc tout aussi important que le canton ait la maîtrise des compétences essentielles et assume lui-même certaines tâches. Les mandats confiés à des tiers peuvent entraîner des coûts de transaction élevés et des retards en raison de la longueur des procédures d'évaluation. La délégation de responsabilités à des tiers peut ainsi s'avérer dangereuse, car le contrôle est, lui aussi, externalisé. Enfin, un risque de conflits d'intérêts existe en cas de cumul de fonctions incompatibles. Les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale ont pour mandat clair de représenter les intérêts du canton. Il est absolument essentiel d'exploiter les avantages qu'ils possèdent par rapport à des tiers en termes de connaissances et d'expériences internes. En résumé, on peut conclure que le canton de Berne n'a pas défini de **stratégie cantonale** concernant sa manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Or, les différents risques qui viennent d'être mentionnés montrent l'importance fondamentale d'une attitude raisonnée lors de l'attribution de tels mandats. Les membres de la commission s'accordent sur la nécessité d'opérer un changement de cap dans le canton de Berne et, pour les raisons évoquées précédemment, de faire davantage appel à des ressources propres. L'idée doit être de privilégier le plus possible les ressources internes et de réduire au minimum le recours à des tiers.

L'objectif premier, selon la CGes, est que le canton assume davantage de responsabilités et exécute lui-même les tâches centrales au lieu de les confier à des tiers. Certaines attributions ne devraient pas être déléguées, notamment pour des raisons de bonne gouvernance. Bien que le canton de Berne dispose d'un grand nombre de cadres et de spécialistes compétents, la CGes a l'impression qu'une grande partie du

personnel d'encadrement est fortement sollicitée par les affaires courantes et n'a souvent pas les ressources lui permettant de se consacrer aux projets, aux stratégies et à l'optimisation des processus. D'un point de vue purement stratégique, il est important que ces tâches ne soient pas, ou du moins pas totalement, confiées à des tiers. La commission juge donc essentiel que le personnel d'encadrement assume davantage de responsabilités stratégiques. Cela permettrait à la fois de développer l'expertise interne et de mieux exploiter les ressources existantes. Il faudrait mettre clairement en avant les avantages stratégiques associés au fait d'assumer le plus possible la responsabilité en interne. Cette approche aurait aussi l'avantage de réduire les liens de dépendance à l'égard d'importants prestataires externes et de corriger le plus possible le déséquilibre entre mandats confiés à des tiers et prestations fournies en interne. Il faut aussi souligner que, dans le cas des prestations de conseil, le rapport coûts / avantages du recours à des tiers est, en règle générale, moins intéressant économiquement pour le canton que l'utilisation de son propre personnel. À cela s'ajoute le fait que les collaborations externes n'apparaissent pas dans les statistiques du personnel du canton et qu'elles peuvent être utilisées pour contourner des restrictions de postes et des programmes d'économies. Enfin, réduire le plus possible le recours à des tiers permet d'éviter des conflits d'intérêts et les aspects problématiques que peut revêtir la collaboration avec d'anciens membres de l'administration cantonale. Le CF a constaté que d'anciennes collaboratrices ou d'anciens collaborateurs de l'administration cantonale ont fondé leur propre société de conseil et reçu des mandats du canton peu de temps après leur départ.

Recommandations de la CGes:

1. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de définir une stratégie sur la manière dont le canton de Berne entend gérer le recours à des tiers. L'accent devrait être mis sur la réduction du recours à des tiers et sur un renforcement des prestations fournies en interne.*

Le Conseil-exécutif soutient la recommandation de la Commission de gestion de régler cette question au niveau stratégique. Il annonce que la Direction des finances soumettra des propositions de réglementation en ce sens au Conseil-exécutif, probablement d'ici le premier trimestre 2022⁶.

4.2.2 Des directives claires pour l'attribution des mandats

Le canton de Berne n'a pas édicté de directives précisant sur quelles bases et dans quelle mesure il est possible d'avoir recours à des prestations de conseil. Le contrôle extraordinaire réalisé par le CF a mis en évidence que les Directions font appel à de telles prestations principalement en raison d'un manque d'expertise interne, afin d'obtenir l'avis d'un tiers ou faute de ressources suffisantes en personnel. Le CF a constaté à ce propos que les justifications avancées par les Directions n'étaient qu'en partie compréhensibles et plausibles.

Selon la CGes, il est incontestable que même si l'on met l'accent sur la fourniture des prestations en interne, il restera nécessaire de faire appel à des expertises externes dans de nombreux domaines. La CGes ne remet nullement ce point en question. Elle juge néanmoins essentiel qu'une stratégie cantonale définisse les conditions à remplir avant qu'un mandat puisse être confié à des tiers. Il est donc nécessaire de définir des **directives claires pour l'attribution des mandats**. Cela permettrait également d'accroître la transparence à la fois sur les expertises externes et sur les décisions d'attribution.

La commission considère qu'avant se tourner vers l'extérieur, il faudrait exposer de façon détaillée les raisons pour lesquelles une solution interne n'est pas possible. C'est la seule manière de s'assurer que l'on a

⁶ Dans son avis du 30.6.2021, le Conseil-exécutif indique néanmoins qu'il ne peut pas se rallier tel quel à la demande selon laquelle cette stratégie devrait viser à réduire le recours à des tiers. Il affirme qu'une telle réduction n'est guère possible, car la spécialisation des tâches étatiques tend à augmenter, mais pas celle du personnel de l'administration. La stratégie devrait garantir que la décision de fournir des prestations en interne ou en externe soit prise de manière consciente dans chaque cas. Il faudrait mettre en balance les opportunités et les risques, de même que les avantages et les inconvénients, associés à chacune de ces deux options, comme cela a été mentionné dans le présent rapport.

correctement évalué si les avantages d'un mandat confié à l'extérieur l'emportent sur les inconvénients. En l'absence d'un tel examen, il existe un risque que la décision de recourir à des prestataires externes soit très aléatoire et qu'elle présente un intérêt économique défavorable dans certains cas. C'est pourquoi il est essentiel de procéder à une **analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages**. Lorsque des tâches de soutien et de gestion de projet sont assurées par des tiers sur une longue période, le rapport coûts / avantages est, en règle générale, moins intéressant économiquement pour le canton que l'utilisation de ses propres ressources en personnel. Le canton devrait disposer des connaissances et du personnel spécialisé nécessaires à la réalisation de ses tâches essentielles et ne devrait avoir recours à des prestataires externes que de manière ponctuelle. Lorsque le volume du soutien externe est plusieurs fois supérieur aux ressources internes du canton, il y a disproportion entre les prestations fournies par le canton lui-même et celles fournies par des tiers. Avoir recours sur une longue période aux prestations de tiers pour couvrir une tâche permanente n'est pas opportun et revient, de fait, à transférer une grande partie de la responsabilité vers l'extérieur. Or, la responsabilité représente une tâche essentielle du canton, que celui-ci devrait assumer lui-même et qu'il ne devrait en aucun cas transférer à des tiers.

Le Conseil-exécutif reconnaît, lui aussi, l'importance de définir pour le recours à des tiers des critères qui soient uniformes et valables pour l'ensemble du canton. S'il a fait part de son intention d'«essayer» de définir de tels critères, il a aussi souligné que les raisons d'un recours à des expertises externes sont multiples et que, pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble des Directions, des directives doivent laisser une certaine marge de manœuvre sur des sujets spécifiques. La CGes se réjouit de la volonté du Conseil-exécutif de définir des critères uniformes à l'échelle du canton. Même si les raisons du recours à des tiers sont multiples, il est dans l'intérêt du Conseil-exécutif de fixer des directives générales. Celles-ci doivent être formulées à un niveau approprié de façon à être le plus adaptées possible à l'administration cantonale dans son ensemble.

Recommandations de la CGes:

2. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de définir des directives claires pour l'attribution de mandats à des tiers.*
3. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de fixer dans un code de conduite la nécessité d'analyser le caractère économique du mandat, y compris le rapport coûts / avantages, avant d'avoir recours à des expertes et des experts externes.*

Le Conseil-exécutif annonce que les recommandations 2 et 3 seront mises en œuvre dans le cadre des propositions de réglementation qui seront élaborées par la Direction des finances concernant une stratégie cantonale en matière de recours à des tiers.

4.2.3 Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle

Des directives définies à l'échelle du canton ne peuvent produire des effets que si elles sont respectées. C'est pourquoi il est particulièrement important d'assurer **un processus commun à l'échelle du canton pour le pilotage, la coordination et le contrôle** des contrats de prestations conclus avec des tiers. Si le canton de Berne dispose déjà d'une Conférence cantonale des achats (CCA) et de cinq centrales d'achat cantonales (CAC), l'achat de prestations de conseil *ne fait pas* partie des attributions de ces dernières. Dans l'administration cantonale, les achats de prestations de conseil s'effectuent au niveau des unités opérationnelles, et le rapport du CF a montré que les tâches de pilotage, de coordination et de contrôle sont remplies de façons très différentes selon les Directions.

Le fait qu'il n'existe actuellement aucun processus commun à l'échelle du canton pour le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers s'explique certainement en partie

par l'absence de systèmes et de structures de données uniformes. L'hétérogénéité de l'environnement système du canton conduit à des procédures et des processus eux-mêmes hétérogènes. Si le projet ERP permettra sans doute d'accomplir un premier pas dans le sens d'une harmonisation, la commission juge néanmoins important de faire avancer activement l'**harmonisation de l'environnement système** et de tirer le meilleur parti des opportunités qui en résulteront. Dans ce contexte, la mise en place d'une centrale d'achat cantonale pour les mandats de prestations de service devrait être examinée. Le canton a déjà l'expérience de telles centrales d'achat dans d'autres domaines, par exemple pour l'acquisition de véhicules. La commission est convaincue qu'un regroupement des achats est également possible pour les prestations de service fournies par des tiers et qu'il permettrait dans certains cas d'exploiter des synergies et de réaliser de conséquentes économies d'échelle. Grâce aux connaissances que peut accumuler un service centralisé, la définition d'un processus commun pour l'ensemble du canton permettrait notamment de gagner en efficacité lors des appels d'offres. En exploitant l'expérience acquise et en tirant des enseignements des projets passés, une centrale d'achat cantonale peut exercer un contrôle plus professionnel.

Étant donné que, selon le rapport du CF, les deux tiers environ des prestations de conseil portent sur des questions juridiques, techniques ou organisationnelles, les opportunités existantes doivent absolument être exploitées. S'il est clair qu'une **mise en commun des spécialistes** ne saurait constituer une solution adéquate pour tous les domaines, une telle option pourrait précisément être utilisée dans le cas des questions de nature juridique, technique ou organisationnelle qui posent des défis communs. Selon la CGes, une telle mise en commun des ressources ne signifie pas que du personnel supplémentaire doit être recruté spécifiquement pour remplir ce rôle, mais plutôt que la coordination au sein de l'administration doit être renforcée de façon à unir les forces et à partager les ressources existantes. Une liste cantonale recensant de manière transparente les expériences des collaboratrices et des collaborateurs de l'administration cantonale pourrait aider à tirer profit des expériences existantes au sein du personnel du canton. Un tel instrument rendrait possible un échange mutuel d'expériences et réduirait le risque de voir des sociétés de conseil externes proposer plusieurs fois des prestations similaires aux Directions et aux offices. Enfin, grâce aux économies réalisées en réduisant le recours à des expertises externes, il serait possible de mettre en place une réserve de spécialistes, par exemple au sein de l'Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne (OIO). Tous les services de l'administration auraient dès lors la possibilité de faire appel à l'OIO pour la gestion de projets relatifs aux TIC et à l'organisation. La commission est convaincue que la constitution d'une telle réserve de spécialistes au niveau cantonal répond à un besoin et qu'il est possible de la concevoir de façon à écarter le risque d'une sous-occupation de ses membres et de leurs compétences.

De l'attribution d'un mandat à la conclusion en passant par la mise en œuvre, l'exécution correcte d'une tâche est de la responsabilité des unités opérationnelles, et il n'existe pas de **contrôle uniforme** à l'échelle cantonale. Selon le rapport du CF, le controlling pour les mandats importants s'effectue dans le cadre du portefeuille de projets. Certaines Directions et certains offices procèdent à un controlling des contrats, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble des mandats attribués dans leur domaine de compétence. Outre la définition de critères uniformes d'attribution des mandats à des prestataires externes, il serait donc essentiel de prévoir également un mécanisme de contrôle et de pilotage qui puisse garantir le respect des objectifs stratégiques. Un controlling actif permettrait de coordonner le recours à des tiers à l'échelle du canton et d'évaluer les évolutions en cours. Il offrirait en outre la possibilité de surveiller l'évolution des mandats et des coûts et de mettre en évidence d'éventuels conflits d'intérêts. L'expérience acquise à l'occasion de ce controlling serait à son tour précieuse pour l'attribution des futurs mandats et devrait être intégrée dans les directives encadrant cette pratique. L'Office juridique de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), qui rassemble les avis de droit pour l'ensemble de l'administration cantonale, fournit un exemple de la direction que pourrait suivre un tel controlling uniforme. La CGes voit dans cette pratique une bonne illustration de la forme que pourrait prendre un contrôle uniforme dans un domaine particulier.

Bien qu'il ne soit pas convaincu de la pertinence d'une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service fournies par des tiers, le Conseil-exécutif est disposé à examiner quels instruments du logiciel de planification des ressources ERP permettraient d'assurer à l'échelle du canton un controlling avec des structures de données uniformes. Si elle peut comprendre que les Directions aient parfois besoin de faire appel à une expertise différente, la CGes reste persuadée qu'il existe des domaines dans lesquels la mise en place d'une centrale d'achat cantonale permettrait de réaliser des économies. Le Conseil-exécutif ne trouve pas non plus convaincante la proposition de constituer une réserve de spécialistes. Il comprend toutefois cette solution comme une réserve permanente de personnel spécialisé qui risquerait d'être sous-occupée pendant les périodes plus calmes. Or, la démarche qu'entend privilégier la CGes ne consiste pas à mettre sur pied une réserve permanente de spécialistes, mais plutôt à organiser entre les Directions un échange de personnel spécialisé existant. Cette « mise en commun » du personnel servirait principalement à échanger et à coordonner des informations au sujet de l'expertise interne existante.

Recommandations de la CGes:

4. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de prendre des mesures pour continuer à faire avancer l'harmonisation de l'environnement système.*

Dans son avis, le Conseil-exécutif fait part de son intention de mettre en œuvre cette recommandation dans le cadre du projet ERP. La deuxième phase de ce projet fournira à l'administration cantonale un module SAP avec des fonctions logistiques qui permettront, entre autres, de procéder à un controlling des achats et à une gestion uniforme des contrats. La conception et la mise en œuvre sont prévues pour la période 2022-2024, l'introduction devrait intervenir au début de 2025. Cette demande est également reprise dans la nouvelle stratégie TIC 2021-2025 du Conseil-exécutif.

5. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place, pour les mandats de prestations de service, une centrale d'achat cantonale qui puisse assister les Directions au moins à titre consultatif⁷.*
6. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de constituer une réserve commune de personnel spécialisé permettant un échange des ressources en personnel existantes dans l'ensemble de l'administration cantonale⁸.*
7. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'introduire dans l'ensemble de l'administration cantonale des mécanismes de controlling pour les mandats confiés à des prestataires de service externes⁹.*

⁷ Le Conseil-exécutif rappelle que le Bureau central de coordination des achats (BCCA) de l'OIO donne volontiers des conseils aux services cantonaux des achats, de sorte que cette demande a déjà été mise en œuvre. Le BCCA n'est toutefois pas une centrale d'achat cantonale et n'a pas vocation à le devenir. Le Conseil-exécutif souligne que les CAC existantes servent principalement à rationaliser les achats cantonaux en regroupant les achats similaires. Un tel regroupement ne serait pas envisageable pour la catégorie des « prestations de service », qui recouvre une variété bien trop importante de prestations ayant peu de choses en commun, que ce soit au niveau des fournisseurs, des acheteurs, des exigences ou de leur nature juridique. Il serait donc préférable, selon le Conseil-exécutif, que les organismes en charge de marchés publics continuent de rechercher des domaines plus restreints de prestations qui puissent faire l'objet d'un regroupement et dont les achats puissent être centralisés par l'une des CAC existantes.

⁸ En raison de la grande hétérogénéité des mandats que l'administration confie à des prestataires de service externes, le Conseil-exécutif n'est pas convaincu qu'une réserve unique regroupant l'ensemble des « spécialistes des services » apporterait une valeur ajoutée. Il juge préférable que les unités organisationnelles de l'administration qui remplissent des tâches transversales continuent de veiller à ce que les spécialistes de leurs propres domaines de compétence travaillent en réseau et échangent des connaissances. Il souligne qu'il existe déjà de nombreuses possibilités d'échange, à la fois dans le domaine des marchés publics en général et dans les différents domaines spécialisés.

⁹ Selon le Conseil-exécutif, la Commission des finances (CFin) du Grand Conseil a, elle aussi, demandé que des statistiques et un controlling des achats soient introduits à l'occasion de la nouvelle loi sur les marchés publics. Le Conseil-exécutif a soutenu ces demandes sur le principe, mais a souligné qu'elles ne pourraient être mises en œuvre que dans le cadre du système ERP. Lors de la délibération sur la loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les marchés publics (LAIMP) en juin 2021, le Grand Conseil a rejeté les propositions visant à obliger le Conseil-exécutif à prendre de telles mesures. Le Conseil-exécutif examinera dans le cadre du projet ERP quelles fonctions de controlling peuvent être introduites à un coût raisonnable au niveau de l'administration cantonale dans son ensemble. Il ne prévoit toutefois pas un controlling du type de celui qu'envisage la CGes. Pour être efficace, un tel instrument supposerait des pouvoirs de contrôle et d'instructions qui interféreraient grandement avec l'autonomie organisationnelle des Directions et des offices. Le Conseil-exécutif considère que le respect de la législation et de ses propres prescriptions en matière de marchés publics est et doit rester de la compétence des cadres dirigeants et que pour contrôler efficacement comment ces derniers s'acquittent de cette responsabilité, il est préférable de faire appel à une autorité de surveillance indépendante comme la CGes ou le CF plutôt qu'à une unité interne à l'administration. Un tel controlling serait en outre très coûteux et supposerait de créer plusieurs nouveaux postes hautement qualifiés, pour lesquels il n'existe actuellement aucune marge de manœuvre.

4.3 Conclusion

Étant donné la situation actuelle dans le canton de Berne, il est clair pour la CGes qu'une action est nécessaire en ce qui concerne le recours à des expertes et des experts externes. Si le Conseil-exécutif ne réagit pas, les dépenses pour les mandats confiés à des tiers ne cesseront d'augmenter. La commission considère que le besoin le plus urgent est d'élaborer une stratégie cantonale en matière de recours à des tiers et de définir des directives claires pour l'attribution des mandats. Et comme une stratégie, aussi bonne soit-elle, ne sert à rien tant qu'elle n'est pas mise en œuvre, la commission juge également essentiel de prévoir un controlling approprié. Les connaissances acquises devraient être intégrées aux directives pour permettre une amélioration continue de la pratique d'attribution des mandats. Les opportunités ouvertes par l'introduction du système ERP devraient vraiment être saisies dans tous les domaines identifiés. Une action à l'échelle de l'administration cantonale dans son ensemble ne peut fonctionner que si des environnements système et des structures de données uniformes assurent la possibilité même du pilotage, de la coordination et du contrôle.

5. Proposition de la Commission de gestion

En vertu de l'article 55, alinéa 4 LGC, la CGes attend du Conseil-exécutif qu'il lui rende compte d'ici le printemps 2022 de l'avancement des optimisations préconisées dans le présent rapport.

La CGes recommande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 19 août 2021

Au nom de la Commission de gestion :

Le président, P. Siegenthaler

Le secrétaire, M. Ehrler