

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à la simple question Alexandre Rydlo – Quelle est la politique d'assurance-qualité dans les processus de l'Etat ?

Rappel

Comme toute entreprise, qu'elle soit privée ou publique, l'Etat de Vaud est régi par de nombreux processus, certains simples, d'autres complexes, certains bons, d'autres pouvant être améliorés. Les processus concernent toutes les entités de l'Etat, du Conseil d'Etat au plus petit des services. Les prestations matérielles ou immatérielles fournies à l'issue de ces processus touchent tant les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat que toutes les citoyennes et tous les citoyens.

Pour s'assurer que ses processus fournissent les prestations les plus qualitatives possibles et avec la meilleure efficacité possible, cela dans le respect de la législation et des meilleures pratiques admises, l'Etat de Vaud se devrait, comme toute entreprise moderne, de procéder régulièrement à des audits de qualité de ses processus, de même qu'à des certifications, que ce soit par un organisme d'audit interne ou par des entreprises d'audit et de certification externes.

La communauté internationale et le monde industriel se sont dotés d'un ensemble de normes dont les plus connues sont certainement les normes ISO, EN et ANSI. On peut aussi citer les normes NF, OHSAS ou DIN, et au niveau suisse, les normes SN ou SIA.

Toutes ces normes, aux niveaux d'exigences élevés, définissent des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités et leurs résultats. Une norme décrit en particulier les propriétés caractéristiques et les spécificités d'un produit, d'un procédé ou d'une prestation de service.

Au niveau des processus, on peut citer entre autres les normes relatives au management de la qualité (ISO 9001), au management de la qualité appliqué aux projets (ISO 10006), et au management environnemental (ISO 14001). Ces normes devraient s'appliquer aussi à l'Etat.

Aussi je pose la question simple suivante au Conseil d'Etat.

Quelle est la politique d'assurance-qualité dans les processus de l'Etat de Vaud, en particulier quels sont les processus et services de l'Etat de Vaud qui disposent d'une certification ISO (ou autre) et quelle est la pratique en matière d'audits internes/externes et de certification des processus et des services ?

Merci de nous informer !

Chavannes-près-Renens, le 4 novembre 2014.

(Signé) Alexandre Rydlo

Réponse du Conseil d'Etat

Bref historique

Les premières démarches de certification à l'Etat de Vaud remontent aux années 1990 dans le cadre de la démarche de modernisation (DM), volet qualité. Ce dernier encourageait les services à obtenir une certification ISO 9001 en couvrant les coûts en vue de la 1^{ère} certification. Avec l'achèvement de la démarche de modernisation et la création de l'UCA en 2003, le Conseil d'Etat a, d'une part, laissé l'initiative aux services qui le souhaitent, de poursuivre une certification ISO 9001 à leur charge, et d'autre part, confié le mandat à l'UCA, de fournir un appui méthodologique aux services qui le demandent.

Dans le cadre de la démarche DEFI, le poste dédié aux démarches qualité au sein de l'UCA, a été supprimé en 2006. Dorénavant, les services peuvent faire appel à des appuis externes en vue d'obtenir leur certification, laquelle ne fait donc plus l'objet d'une incitation du Gouvernement.

La certification à l'Etat de Vaud

L'activité de l'Etat, pour autant qu'elle se conforme à une norme reconnue, peut faire l'objet d'une certification par un tiers agréé. La certification peut résulter soit d'une obligation légale fédérale ou cantonale, d'une exigence de la Confédération, d'une obligation conventionnelle ou contractuelle, d'une reconnaissance comme centre de compétences, d'un positionnement concurrentiel ou encore de la volonté du service de s'aligner aux bonnes pratiques en vigueur et de l'attester par une certification dans une perspective d'harmonisation des pratiques ou d'exemplarité.

Au niveau fédéral, des certifications imposées

De nombreux domaines d'activité de l'Etat sont soumis à l'obligation de procéder à une certification en raison d'une obligation légale ou d'une exigence de la Confédération. A titre d'exemple, on peut citer :

- la Loi fédérale sur la formation professionnelle (2002), qui exige de ses prestataires qu'ils assurent le développement de la qualité ; la Confédération établit les normes de qualité et en surveille le respect ; dès lors, l'ensemble des établissements de formation professionnelle de la DGEP sont déjà ou sont en voie d'être certifiés selon la norme QSC (quality school certificate), certificat suisse de qualité pour les écoles d'enseignement général et professionnel qui fixe 5 domaines d'évaluation[1] ; le SAGR a également initié une démarche qualité faisant référence à cette norme pour ses écoles professionnelles ;
- l'Ordonnance fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, qui impose aux laboratoires et aux inspectorats d'être " évalués, accrédités et exploités " conformément aux normes ISO 17025 et ISO 17020 ; le SCAV est certifié depuis 1997 tant pour les analyses des denrées alimentaires (ISO 17020) que pour l'inspection des entreprises, des installations et des procédés (ISO 17025) ;
- l'Ordonnance fédérale sur la protection des eaux, qui impose à la DGE une accréditation ISO 17025 depuis 2006 pour les contrôles et les analyses des eaux qu'elle entreprend ;
- l'Ordonnance fédérale sur les exigences techniques sur les véhicules (OETV)[2], qui impose au SAN la mise en œuvre d'un système d'assurance qualité, fixé conjointement par les cantons ; se référant aux normes préconisées par l'Association des services automobiles, le service est certifié ISO 17020 en ce qui concerne l'inspection technique des véhicules et des bateaux ;
- le droit fédéral de la révision et plus particulièrement la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR), entrée en vigueur le 1er septembre 2007, qui impose aux personnes physiques ou morales qui fournissent selon le droit fédéral des prestations en matière de révision d'être agréées par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). Le CCF a entrepris les démarches nécessaires pour l'obtention de cet agrément vers la fin de l'année 2007. Après avoir obtenu un agrément provisoire en qualité d'expert-réviseur en date du 23 janvier 2008 conformément au droit fédéral transitoire, le CCF a obtenu un agrément

définitif en qualité d'expert-réviseur en date du 5 février 2010 ; l'agrément étant valable pour une durée de 5 ans, il a fait l'objet d'une procédure de renouvellement auprès de l'ASR en automne 2014 et a été accordé à nouveau par cette autorité en date du 28 novembre 2014, jusqu'au 5 février 2020. L'activité du CCF en matière d'audit des comptes de l'Etat fait l'objet d'un contrôle par un expert-réviseur agréé externe pour répondre aux exigences de l'ASR.

- Dans le domaine des infrastructures routières, l'Office fédéral des routes exige des services cantonaux des routes d'entreprendre une démarche de certification ISO 9001. La première certification du Service des routes vaudois date de 1999 et a été renouvelée périodiquement. Depuis octobre 2014, la démarche a été étendue à la division Planification, Management des transports et Administration mobilité couvrant ainsi l'ensemble de la Direction générale de la mobilité et des routes.

[1]1. *Bâtiment, vie quotidienne, aménagements ; 2. Éthique scolaire ; 3. Encadrement, enseignement, compétences du corps enseignant ; 4. Accueil et orientations des élèves ; 5. Management et stratégies globales.*

[2]OETV : *Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers. Article 33 al 8 : les contrôles subséquents doivent se faire conformément au système d'assurance qualité fixé conjointement par les cantons.*

Au niveau cantonal, une certification sur le contrôle interne imposée par la législation cantonale

Le Gouvernement vaudois n'impose pas à ses services de directive précise quant à une politique d'assurance-qualité dans les processus métier de l'Etat, à la seule exception de la mise en œuvre de la loi sur les finances du 20 septembre 2005, qui stipule :

- Art.16, al. 1 let e *Les services de l'administration sont responsables :*
... e. *de mettre en place un système de contrôle interne ;*
- Art.14, al. 1 *Les départements et le Tribunal cantonal s'assurent de l'exécution des dispositions de la présente loi par leurs services et offices.*

La législation vaudoise (art. 59 al.1 let f. de la loi sur les finances puis depuis 2013 l'article 4 al 1. Let f. de la loi sur le Contrôle cantonal des finances) donne au CCF la compétence pour la certification du contrôle interne de l'Etat. Le CCF agit en tant qu'organe de certification du système de contrôle interne (SCI) selon la norme d'audit NAS 890.

Le 12 août 2009, le Conseil d'Etat a décidé de prendre acte que le système de contrôle interne doit répondre aux exigences de cette norme d'audit.

Entre l'automne 2009 et courant 2010, cinq services se sont portés volontaires pour tester la démarche de certification : le Service des automobiles et de la navigation (SAN), le Service du personnel (SPEV), le Secrétariat générale du Département des finances et des relations extérieures (SG-DFIRE), le Secrétariat général de l'ordre judiciaire (SG-OJV) et le CCF. En 2010, quatre services pilotes (SAN, SG-DFIRE, SG-OJV et CCF) ont obtenu la certification NAS 890, qui atteste de l'existence et du bon fonctionnement du contrôle interne au sein de l'entité. Le SPEV a obtenu sa certification en automne 2011.

Parallèlement à ces expériences pilotes, une nouvelle directive de portée générale du DFIRE a été finalisée et adoptée par le Conseil d'Etat le 17 novembre 2010. Entrée en vigueur le 1er janvier 2011, la directive d'exécution n°22 sur le système de contrôle interne fournit un cadre méthodologique pour l'instauration d'un contrôle interne dans les services et pour assurer son évolution. Elle précise en outre que " les services devront s'y conformer dans un délai de 5 ans ". En d'autres termes, tous les services de l'Etat devront à terme avoir introduit un système de contrôle interne pour leurs processus financiers. Selon le Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI), une quinzaine de services se

seront conformés à la directive susmentionnée au terme de cette législature.

.... Des certifications résultant de la volonté des services d'attester leurs bonnes pratiques dans une perspective d'harmonisation ou d'exemplarité

Lorsque les services de l'Etat de Vaud sont certifiés dans d'autres cadres que celui du SCI, ces démarches résultent souvent d'initiatives de leur direction, qui souhaite s'appuyer sur les bonnes pratiques du domaine. Les démarches de certification contribuent à l'harmonisation des pratiques, en vue de faciliter la collaboration entre administrations. Elles ont parfois valeur d'exemplarité, les services concernés intervenant dans un contexte professionnel où la certification est exigée.

Par exemple, le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), le Service de la santé publique (SSP) et le Service de prévoyance et d'aides sociales (SPAS) ont une mission de surveillance des établissements sanitaires et sociaux selon leurs lois respectives. Le Département de la santé et de l'action sociale a regroupé ses organes de surveillance au sein de la CIVESS, organisme d'inspection accrédité selon la norme ISO 17020 et qui applique les critères de sécurité et de qualité pour l'hébergement médico-social dans ses inspections. Le périmètre couvert par la certification de la CIVESS concerne les EMS de gériatrie et de psychiatrie de l'âge avancé, les homes non médicalisés et les établissements de psychiatrie depuis 2002. Une demande d'extension existe pour les champs couverts par le SPAS. La CIVESS prévoit également une demande d'extension en 2015 pour les inspections des centres d'accueil temporaires.

Le SASH mène également une politique d'incitation à la certification selon les normes ISO 9001 et SPEQ 9001 (référentiel en lien avec ISO 9001 mais adapté au milieu santé & social) des établissements reconnus d'intérêt public par un financement additionnel intégré au tarif SOHO. Le financement additionnel est accordé annuellement sur présentation d'un certificat conforme. Pour 2015, la certification de 138 établissements seront renouvelées, 12 établissements obtiendront une 1^{ère} certification et 13 ne seront pas encore certifiés.

De même, le Service de l'agriculture s'appuie sur la norme ISO 9001 pour le traitement de ses données agricoles (registre d'exploitation, cheptel, surfaces) et la gestion de ces dernières (calculs, paiement, recours,...) même s'il n'existe pas formellement d'obligation de certification, en raison de la nécessaire coordination et du partenariat informatique avec les cantons de Genève, Jura et Neuchâtel en ce qui concerne le traitement des données agricoles (paiement directs, agro écologie, besoins statistiques et vétérinaires). Ce besoin de coordination a conduit à une harmonisation des pratiques administratives entre les cantons partenaires et de suppléance/synergie entre les secteurs métiers concernés.

Enfin, la norme ISO 9001 spécifie les exigences relatives au système de management de la qualité et plusieurs services de l'administration cantonale ont obtenu une certification, par exemple le Service des automobiles et de la navigation en 2011, la DGMR, en 1999 pour la partie infrastructures routières et entretien et en 2014 pour la partie mobilité. Le Service de la sécurité civile et militaire devrait être certifié en fin 2015 – début 2016. Plusieurs écoles professionnelles, comme le Centre d'enseignement professionnel de Vevey en 2000, l'Ecole technique – Ecole des métiers de Lausanne en 2012 ETML en 2012 ou l'Ecole supérieure de la santé en 2013, ont aussi obtenu une certification. Toutes des démarches résultent de l'initiative de la direction de ces entités, dans une dynamique d'amélioration continue.

.... Des activités se référant à des normes sans pour autant rechercher une certification

Le coût humain et financier d'une certification s'avérant souvent élevé, le rapport coût/utilité d'une telle démarche doit être pris en considération. Ainsi, de nombreuses activités au sein de l'Etat se réfèrent à des normes, sans pour autant rechercher l'obtention d'une certification. Ainsi, par exemple, on peut relever :

- plusieurs activités au sein de la Direction des systèmes d'informations : le processus projet informatique s'appuie sur le référentiel Hermes ; la sécurité des systèmes d'information s'inspire de la norme ISO 27'000 ; le support aux utilisateurs se conforme au référentiel ITIL ; les projets de cyberprestations respectent les standards eCH ;
- il ressort de la loi sur le Contrôle cantonal des finances (LCCF) que ce dernier exerce sa mission selon les principes et normes professionnelles généralement admis en matière d'audit ; le CCF s'appuie en particulier sur les normes de l'Institut of Internal Auditors (IIA) auxquelles se réfèrent l'Association suisse d'audit interne (ASAI), les normes d'audit suisse (NAS) de la Chambre fiduciaire, ainsi que les règles développées dans le Manuel suisse d'audit (MSA). En application de la norme suisse de contrôle qualité de la Chambre fiduciaire (NCQ 1), le CCF a élaboré un Manuel d'assurance-qualité pour ses activités. Le CCF s'appuie également sur les normes professionnelles et bonnes pratiques propres aux domaines spécialisés de l'audit, à savoir les référentiels reconnus tels que COBIT et les normes ISO 27'000 et 13335 pour l'audit informatique, ainsi que les normes professionnelles et bonnes pratiques en matière de construction, dont les normes de la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA), pour l'audit des constructions. La gestion et les comptes du CCF sont contrôlés chaque année par un auditeur agréé externe désigné par le Conseil d'Etat selon la LCCF ;
- dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène alimentaire, la méthode HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) est reconnue comme étant un instrument d'autocontrôle important pour l'identification, l'évaluation et la maîtrise des dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments ; l'école professionnelle de Montreux, qui forme aux professions de la bouche, se réfère à cette méthode.

Ainsi, on peut estimer qu'une part significative des activités de l'Etat se conforme à des normes reconnues, sans que cela soit attesté par une certification, en raison principalement d'un rapport coût/utilité défavorable.

En conclusion, hormis pour le système de contrôle interne (SCI), visant à sécuriser uniquement les flux financiers de l'Etat, le Gouvernement vaudois ne poursuit pas une politique systématique en matière d'assurance qualité. En effet, la certification ne constitue pas pour le Conseil d'Etat une fin en soi. Les services voulant ou devant obtenir une certification trouvent le soutien requis. Cependant, davantage que la certification, ce que recherche le Gouvernement, c'est la dynamique d'amélioration continue des prestations et de leur gestion, dans une perspective de simplification administrative. C'est cette vision que le Conseil d'Etat a exprimé dans le cadre de la charte de la simplification administrative, laquelle devrait, par des démarches administratives allégées, inspirer durablement les efforts constants des services en vue de faciliter l'accès de la population aux prestations de l'Etat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 mars 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean