



Guide concernant le recours à des consultantes et consultants externes

La Conférence cantonale des achats (CCA),

en vertu de l'article 8a, alinéa 3 de l'ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP¹),

édicte le guide suivant :

1. But du guide

Dans son rapport du 19 août 2021 concernant le « recours à des spécialistes externes, résultats des investigations de la Commission de gestion », la Commission de gestion du Grand Conseil (CGes) observe que le canton de Berne n'a pas de stratégie définissant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers qui s'applique à l'ensemble de l'administration cantonale. Elle recommande au Conseil-exécutif d'y remédier en particulier comme suit :

- 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 ;
- définir des directives claires pour l'attribution de mandats à des tiers.
- 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 (cf. rapport sur la modification de l'OOMP du 21.09.2022, ch. 2.1)².

Les deux articles (8a et 8b) ajoutés à l'OOMP³ en 2022 permettent de fixer des règles de façon concise et pragmatique afin de garantir que les services d'achat de l'administration cantonale prennent leurs décisions d'internaliser ou d'externaliser (« faire ou acheter ») des prestations de conseil suivant des critères uniformes, de manière claire et en se fondant sur des considérations de rentabilité (cf. rapport sur la modification de l'OOMP du 21.09.2022, ch. 3)⁴.

Le présent guide complète les dispositions de l'OOMP au sujet du recours à des consultantes et consultants externes.

¹ RSB 731.22

² [Vortrag-21.9.2022-de.pdf \(be.ch\)](#), au 29.10.2024.

³ RSB 731.22

⁴ [Vortrag-21.9.2022-de.pdf \(be.ch\)](#), au 29.10.2024.

2. Domaine d'application

Le présent guide s'applique au recours à des externes pour des tâches de conseil dans l'administration cantonale.

Il ne s'applique pas aux prestations de conseil externes fournies dans le cadre de projets ou de programmes de construction (cf. art. 8b, al. 2 OOMP).

En effet, ces prestations sont dans ces cas-là absolument indispensables à la réalisation du projet, car ni les compétences spécialisées ni les ressources en personnel nécessaires ne sont disponibles en interne. On n'a donc en pratique pas d'autre choix que de recourir à des externes. Cela explique le fait que l'OOMP exclut de son domaine d'application les tâches de conseil fournies dans le cadre de projets ou de programmes de construction. Ces tâches ne sont pas non plus considérées comme des prestations de conseil au sens du présent guide. Elles peuvent être confiées à des externes, indépendamment des conditions décrites dans le présent guide.

Voici quelques exemples de ce type de prestations :

- planification et direction des travaux, suivi environnemental de la réalisation,
- analyses géologiques, études environnementales, analyses de contrôle des bâtiments et de leur état, contrôles de sécurité antisismique, estimations foncières,
- conseil juridique, rapports d'expertise,
- soutien à la maîtrise d'ouvrage,
- études de développement, plans de gestion de la mobilité, plans d'exploitation.

3. Recours à des tiers

3.1 Principes applicables au recours à des externes

Il est autorisé de faire appel à des consultantes et consultants externes (ci-après « externes ») pour des prestations de conseil lorsque cela est objectivement justifié et rentable.

3.2 Raisons objectives du recours à des externes

Le recours à des externes est objectivement justifié dans les cas de figure suivants :

- Pour des raisons de capacité, il est plus rapide de recourir à des tiers que d'employer du personnel cantonal.
- La tâche à accomplir ou le projet à diriger nécessite des connaissances spécifiques ou une expertise méthodologique dont personne dans le personnel cantonal ne dispose (encore).
- Ces connaissances spécifiques ou cette expertise méthodologique ne sont nécessaires que temporairement, et cela ne vaut pas la peine de les développer au sein de l'administration cantonale.

Exemples :

- maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence comme les crues, les inondations, les feux de forêt, les glissements de terrain, les tempêtes, les tremblements de terre, les avalanches, les épidémies, les épidémies ou les pandémies,
- maîtrise d'événements majeurs comme les accidents majeurs de la circulation routière ou ferroviaire, les catastrophes chimiques,
- recours à des personnes spécialisées ayant des connaissances spécifiques en matière de gestion des données,
- recours à des spécialistes pour répondre à des questions posées dans un avis de droit,
- évaluations (assessments),
- animation et accompagnement spécialisé d'ambitieux projets de développement de l'organisation et de changement,
- études (p. ex. dans le domaine du développement des TIC),
- mandat de direction de projets.

3.3 Décision de recourir à des externes

Il incombe à chaque service d'achat de décider de réaliser en interne ou d'externaliser (« faire ou acheter »).

3.4 Documentation

Les services d'achat documentent la satisfaction aux conditions régissant le recours à des tiers avant d'attribuer des marchés d'une valeur supérieure à 200 000 francs (art. 8a, al. 2 OMMP). Ces documents écrits doivent préciser les dispositions légales (loi, décret ou ordonnance) ou l'arrêté du Conseil-exécutif qui autorisent ou prescrivent le recours à des externes. Les raisons objectives et les considérations financières présidant à la décision de « faire ou acheter » doivent également y être exposées.

Il n'est pas nécessaire d'établir un document spécifique pour justifier le recours à des externes. Cette justification peut être intégrée à l'autorisation de dépenses, à un plan ou une stratégie, à un mandat d'initialisation de projet, à un mandat de projet ou à une demande.

Voici quelques éléments de texte pouvant être utilisés pour justifier la décision de « faire ou acheter ».

- Recours à une direction de projet externe pour des raisons de capacité
Besoin de soutien externe
L'Office [...] ne dispose pas du personnel nécessaire pour accomplir les travaux relevant du projet [...] dans les temps prescrits. Les personnes qualifiées pour cela, en particulier les responsables de projet [N.N.] et [N.N.], sont déjà toutes entièrement accaparées par les affaires courantes ou des projets[X, Y et Z]. Il lui faut donc faire appel à une direction de projet externe pour pouvoir rapidement coordonner les différentes activités, organiser les réunions et élaborer les documents de projet nécessaires.
- Recours à une direction de projet externe par manque de personnel cantonal disposant des connaissances requises
Besoin de soutien externe
L'Office [...] ne dispose pas du personnel possédant les connaissances spécifiques / l'expertise méthodologique requises pour diriger le projet [...], en particulier dans le domaine de l'ingénierie des exigences et de la gestion de projet agile. Il lui faut donc faire appel à une direction de projet externe pour coordonner les différentes activités, organiser les réunions et élaborer les documents de projet nécessaires.

- Recours à des bureaux d'expertise externes par manque de personnel cantonal spécialisé
Besoin de soutien externe
L'Office [...] et les autres services de l'administration concernés ne disposent pas du personnel nécessaire pour traiter dans le détail exigé les thèmes présidant à l'élaboration de [...]. Il lui faut donc faire appel à des bureaux d'expertise externes pour traiter les différents blocs thématiques. Pour chaque champ thématique, des cahiers des charges sont établis et des devis demandés.

4. Contenu des prestations de conseil

Les activités décrites ci-après font partie des prestations de conseil pour lesquelles il est possible de recourir à des externes.

4.1 Conseil juridique

Ces prestations recouvrent :

- conseil aux autorités cantonales pour la négociation et l'établissement de contrats ;
- conseil aux autorités cantonales sur des questions de droit nécessitant une expertise juridique spécifique ;
- conseil aux autorités cantonales pour la motivation de décisions ;
- élaboration d'avis de droit.

4.2 Représentation juridique

La représentation juridique consiste à charger un avocat ou une avocate externe de sauvegarder et de représenter les intérêts de la personne qu'il ou elle représente. Il ou elle se charge des actes juridiques et de la défense des intérêts de la personne représentée devant les autorités administratives ou judiciaires.

Une représentation juridique externe s'avère utile voire nécessaire dans les cas de figure suivants :

- litiges devant être jugés à l'étranger selon une législation étrangère,
- litiges concernant un domaine du droit spécifique pour lequel l'administration cantonale manque des connaissances juridiques nécessaires,
- litiges de droit civil. Il est justifié de mandater un avocat ou une avocate dans les litiges de droit civil, parce que les principes de procédure applicables à la procédure civile diffèrent de ceux qui valent pour la procédure administrative et la procédure de justice administrative. L'obligation de signaler les vices, le fardeau de la preuve et la recevabilité des faits et moyens de preuve nouveaux, notamment, sont conçus autrement que dans les procédures administratives et de justice administrative. La procédure civile n'est pas seulement écrite, elle inclut également des débats oraux. Les frais et indemnités sont en outre mis à la charge de la partie qui succombe. Si le canton obtient gain de cause dans une procédure civile, l'avocate ou l'avocat mandaté est indemnisé pour son assistance juridique.⁵
- procédures pénales dans lesquelles le canton est partie plaignante. Il est également justifié de mandater un avocat ou une avocate dans ces cas parce que les règles et principes de procédure diffèrent de ceux qui valent pour la procédure administrative.

⁵ À l'inverse de la procédure de recours administratif dans laquelle, conformément à l'art. 104, al. 3 en lien avec l'art. 2, al. 1, lit. a de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RBS 155.21), le canton n'a pas droit au remboursement de ses dépens.

4.3 Élaboration de bases décisionnelles

Les bases décisionnelles déterminantes sont notamment :

- des études, des plans,
- des avis de droit et expertise,
- des analyses de marché,
- des sondages.

Voici quelques exemples d'études ou de plans :

- Fondement de la planification cantonale des soins
 - o Étude « Auswertung und Simulation der Hilfsfrist - Standortoptimierung Rettungsfahrzeuge im Kanton Bern », rapport final du 30.11.2015 sur le sauvetage à l'intention de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP, existe seulement en allemand).⁶
 - o Rapport de base du 11.11.2025 pour la planification des soins 2016 selon la LSH pour les professions de la santé non universitaires (existe seulement en allemand)⁷.
 - o Rapport « Le paysage hospitalier bernois en mutation », rapport final en réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler) d'octobre 2020 (existe seulement en allemand)⁸
- Fondement de la protection et de la gestion des eaux souterraines
 - o Rapports de base sur l'hydrogéologie⁹

Voici quelques exemples de rapports d'expertise :

- rapports d'expertise sur des questions médicales dans des procédures de droit des assurances,
- rapports d'expertise sur des questions médicales dans des procédures pénales,
- expertises médicales sur des questions d'incapacité de travail,
- avis de droit (cf. aussi ch. 4.1).

Voici quelques exemples de sujets de sondage :

- satisfaction du personnel,
- satisfaction de la clientèle,
- objets soumis à votation.

Rappelons ici les prescriptions en matière de droit d'auteur et de licences. Les bases décisionnelles élaborées par des externes doivent être sous licence Creative-Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) pour que des tierces personnes aient le droit de les utiliser (art. 24, al. 1 et 2 de l'ordonnance sur l'administration numérique, OAN¹⁰). Lors de l'attribution du mandat à des externes, le donneur d'ordre doit par conséquent s'assurer contractuellement qu'il détient les droits d'auteur des bases décisionnelles ou le droit de les publier sous licence CC-BY-4.0 (art. 23, al. 1 OAN). Il peut y renoncer pour des raisons objectives (art. 23, al. 2 OAN), en particulier si cela engendrerait des coûts supplémentaires élevés ou si ces bases décisionnelles ne doivent de toute façon pas être accessibles aux tiers pour des raisons de confidentialité ou de protection des données.

⁶ https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/gesundheit/gesundheitsversorger/spitaeler-psychiatrie-rehabilitation/spitalplanung/4-gef-vp16-schlussbericht-standortoptimierung-rettungsfahrzeuge_im-kanton-bern-d-20151130.pdf.

⁷ https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/gesundheit/gesundheitsversorger/spitaeler-psychiatrie-rehabilitation/spitalplanung/4-gef-vp16-schlussbericht-standortoptimierung-rettungsfahrzeuge_im-kanton-bern-d-20151130.pdf

⁸ [Rapport -12.05.2021-de.pdf](#), au 29.10.2024.

⁹ [Géologie \(be.ch\)](#), au 29.10.2024.

¹⁰ RSB 109.111

4.4 Coaching

Les tâches de coaching consistent principalement à conseiller et accompagner des spécialistes et des cadres dans l'accomplissement de travaux exigeants, et à mener à bien des mandats, processus et projets complexes (p. ex. animation d'atelier, médiation dans des négociations délicates, supervision, etc.).

4.5 Gestion de projet

La gestion de projet comprend notamment les tâches suivantes :

- conduite de projet,
- suivi et assistance de projet,
- analyse d'affaires (business analyse).

4.6 Communication

La communication comprend notamment les tâches suivantes :

- rédaction de bulletins d'information, de circulaires ou de communiqués de presse,
- préparation de conférences de presse,
- conseil en communication de crise,
- conseil en communication de projet.

4.7 Gestion de la qualité / assurance qualité

La gestion de la qualité / assurance qualité comprend notamment les tâches suivantes :

- mise en place et développement de systèmes de gestion des processus,
- élaboration de normes de qualité,
- réalisation d'audits,
- formation du personnel.

Berne, le 28 mars 2025

Pour la Conférence cantonale des achats (CCA)
Thomas Fischer
Président