

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Juin 2023

Rapport au Parlement flamand

Suivi des contacts en Flandre durant la pandémie de covid-19 – Gestion et suivi par la Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

Bien que la Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG) ne fût pas préparée à organiser un suivi des contacts à grande échelle, elle a très rapidement mis en place un tel système pour contenir la pandémie de coronavirus. À cet effet, elle a conclu un accord avec une structure de coopération composée de six centres d'appel et des cinq unions nationales de mutualités. Il ressort de l'audit de la Cour des comptes que les engagements contractuels de nature opérationnelle ont globalement tous été mis en œuvre, à l'exception de certains rapports. En vue d'assurer le suivi de cette mise en œuvre, la VAZG s'est concentrée sur les résultats du suivi des contacts. Elle n'a toutefois pas suffisamment contrôlé l'efficacité opérationnelle de la structure de coopération : un système de contrôle et de rapportage uniformisé à cette fin faisait défaut et la transmission de données permettant un meilleur suivi n'a été réalisée que tardivement. Le contrôle financier par la VAZG était limité et ne s'est amélioré qu'au cours des derniers mois du marché public. La Cour des comptes considère que les lacunes s'expliquent principalement par un manque de personnel (ou par le faible déploiement de celui-ci), l'absence d'analyse de risques et l'existence de conflits de priorité.

Introduction

En avril 2020, le gouvernement flamand a passé un marché public en vue de la mise en place d'un suivi des contacts à grande échelle. Le marché a été attribué à une structure de coopération composée d'Intermut (les cinq unions nationales de mutualités) et d'un consortium de six centres d'appel, le consultant KPMG Advisory et la centrale d'alarme intermutualiste Mutas intervenant en tant que sous-traitants. Suspectant des irrégularités dans la facturation des prestations par l'un des centres d'appel en novembre 2021, le Parlement flamand a demandé à la Cour des comptes de réaliser un audit du suivi des contacts. Celle-ci a surtout examiné le rôle du gouvernement flamand dans la mise en place et le contrôle du suivi des contacts dans le cadre de la pandémie de covid-19.

Niveau de préparation de la VAZG avant la crise du coronavirus

Lors de l'émergence de la crise du coronavirus, le plan national générique de crise sanitaire, comportant un module de suivi des contacts, n'était pas encore finalisé. Le pouvoir fédéral et les entités fédérées n'avaient pas établi de mesures de gestion pour faire face aux risques identifiés, tels que le manque de personnel et le fondement légal pour l'obtention des données de contact. En ce qui concerne la Flandre, la VAZG avait élaboré fin 2019 des lignes directrices internes pour déterminer la marche à suivre en cas de crise, lesquelles comprenaient également un plan par étapes visant à renforcer la capacité de personnel. La VAZG avait signalé à plusieurs reprises au gouvernement flamand que le personnel était en sous-effectif et qu'en cas d'épidémie, la capacité serait insuffisante pour maîtriser cette dernière, mais les mesures d'économie en matière de personnel ont malgré tout été mises en œuvre. L'expérience acquise par la VAZG en matière de suivi des contacts dans le cadre de son

fonctionnement habituel, certes à une échelle limitée, a constitué une plus-value pour le suivi des contacts dans le cadre de la pandémie de covid-19.

Collaboration avec d'autres pouvoirs publics et gestion des contrats

La portée du rôle de coordination du pouvoir fédéral en cas de crise était relativement floue, de sorte que l'opérationnalisation du suivi des contacts a mis du temps à être confiée aux entités fédérées compétentes. La VAZG est toutefois parvenue à mettre très rapidement en place un système de suivi des contacts à grande échelle au cours des premières semaines de mai 2020. De manière générale, pour la mise en œuvre et le contrôle du suivi des contacts en Flandre, la VAZG et la structure de coopération dépendaient souvent de divers acteurs (inter)fédéraux et du prestataire de services informatiques destinés aux organismes publics, Smals, notamment pour la gestion des bases de données relatives à la covid-19 et du système de téléphonie Genesys pour les centres d'appel.

Les accords conclus avec la structure de coopération sont répartis entre quatorze documents contractuels. Bien que juridiquement possible, une telle situation nécessite une vigilance accrue en termes de rédaction. De nombreux accords étaient déjà appliqués avant d'être juridiquement ancrés, de sorte que, compte tenu également des évolutions constantes et imprévues, peu d'accords étaient concrètement formalisés dans des dispositions technico-juridiques précises. En raison de lacunes rédactionnelles, le contrat ne fournissait guère de repères en cas de litige. Globalement, les engagements opérationnels ont néanmoins tous été mis en œuvre, à l'exception de certaines obligations de rapportage (peu concrètes).

Maîtrise du suivi des contacts central par la VAZG

Au début de la pandémie de coronavirus, la VAZG a choisi de sous-traiter à la structure de coopération la mise en œuvre du suivi des contacts ainsi que le pilotage, la coordination et la mesure de la qualité. Elle ne disposait toutefois pas au préalable d'un plan concret pour externaliser de telles tâches en situation de crise ni d'un réseau auquel faire appel en cas de besoin, de sorte que le risque de ne pas trouver de candidats au marché public était réel.

La structure de coopération était responsable du pilotage opérationnel, tandis que la VAZG était chargée du pilotage stratégique. La VAZG a ainsi mis en place un cadre approprié pour procéder au suivi des contacts et en assurer elle-même le contrôle au niveau stratégique, mais elle n'a pas réalisé d'analyse de risques ni pris suffisamment de mesures de gestion, telles que l'instauration de certains mécanismes en vue de contrôler elle-même la mise en œuvre du suivi des contacts. En effet, elle n'a pas externalisé ce contrôle.

Un instrument de mesure standardisé et un rapportage faisaient défaut pour suivre l'exécution correcte et efficiente des tâches et l'enregistrement adéquat de l'emploi du temps du personnel des centres d'appel. La VAZG ne disposait dès lors pas de suffisamment d'informations sur la manière dont la structure de coopération effectuait elle-même de tels contrôles. Les centres d'appel ont aussi longtemps rencontré des difficultés pour réaliser ces contrôles à défaut d'une transmission rapide de données détaillées provenant du système de téléphonie Genesys. Des adaptations à ce dernier n'ont pas pu être apportées en raison de nombreuses autres priorités (émanant aussi d'autres entités fédérées), malgré la demande de la VAZG de disposer d'un flux d'informations plus détaillé au cours des premiers mois. La VAZG a reçu mensuellement un rapport relatif à la qualité afin de vérifier celle du suivi des contacts. Toutefois, ce rapport n'a été examiné dans le cadre d'une concertation mensuelle distincte sur la qualité qu'à partir de 2022, après recommandation d'un groupe de travail.

Des indicateurs clés ont été établis pour le pilotage stratégique du suivi des contacts, ainsi que des indicateurs relatifs à la charge de travail, tels que l'utilisation de la capacité. Le gouvernement flamand a contrôlé ces indicateurs avec une fréquence suffisante. Il a généralement pris des décisions en temps utile pour augmenter ou réduire la capacité disponible, mais la mise en œuvre de ces décisions par la structure de coopération s'est fait attendre dans certains cas.

Mesures de gestion pour l'enregistrement et la facturation des prestations

Au cours des dix-huit premiers mois, la VAZG n'a réalisé que des contrôles limités de l'enregistrement et de la facturation des prestations par les centres d'appel. Ce n'est qu'en 2022 qu'elle a pu consulter elle-même davantage de données et qu'elle a effectué des contrôles supplémentaires. Pendant toute la durée du marché, elle a peu documenté ses contrôles et n'a jamais procédé à une analyse de risques formelle. Elle a imputé cette situation au manque de personnel disponible : aucun personnel supplémentaire n'a été mobilisé pour le contrôle financier du suivi des contacts.

Réaction de la ministre flamande

La ministre flamande de la Santé publique s'est ralliée à la plupart des observations et a jugé les recommandations utiles. Certaines de ces recommandations étaient déjà ressorties d'une évaluation interne de la VAZG et feront bientôt l'objet d'une réalisation systématique, tandis que d'autres sont plutôt nouvelles et seront examinées pour déterminer les possibilités de les appliquer. La ministre a indiqué qu'une cellule de préparation aux crises (*crisis preparedness cel*) a été créée au sein de la VAZG en juin 2022. Cette cellule prévoira notamment des plans de crise et un corps de réserve rapidement mobilisable dont l'effectif pourra être revu à la hausse ou à la baisse. Elle pourra en outre préparer une gestion des contrats plus concluante. Par ailleurs, la capacité du personnel régulier augmentera de seize personnes. La gestion de l'information sera également évaluée et il existera une trace de contrôle. Enfin, la ministre a émis quelques réserves concernant les observations relatives à la faible conscience des risques de la VAZG et au manque d'attention portée à l'efficacité des processus.

Réaction du ministre fédéral

Le ministre fédéral de la Santé publique a déclaré que Smals avait procédé aux adaptations informatiques en priorité, conformément aux décisions prises par les groupes de travail dans lesquels les différentes entités fédérées étaient représentées. Smals n'a pu réaliser les adaptations aux rapports issus de Genesys qu'après que le groupe de travail compétent a transmis des instructions en ce sens.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le rapport *Contactopsporing in Vlaanderen tijdens de COVID-19-pandemie. Beheer en opvolging door het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid* a été transmis au Parlement flamand. Ce rapport (en néerlandais) et le présent communiqué de presse sont disponibles sur le site web de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).