

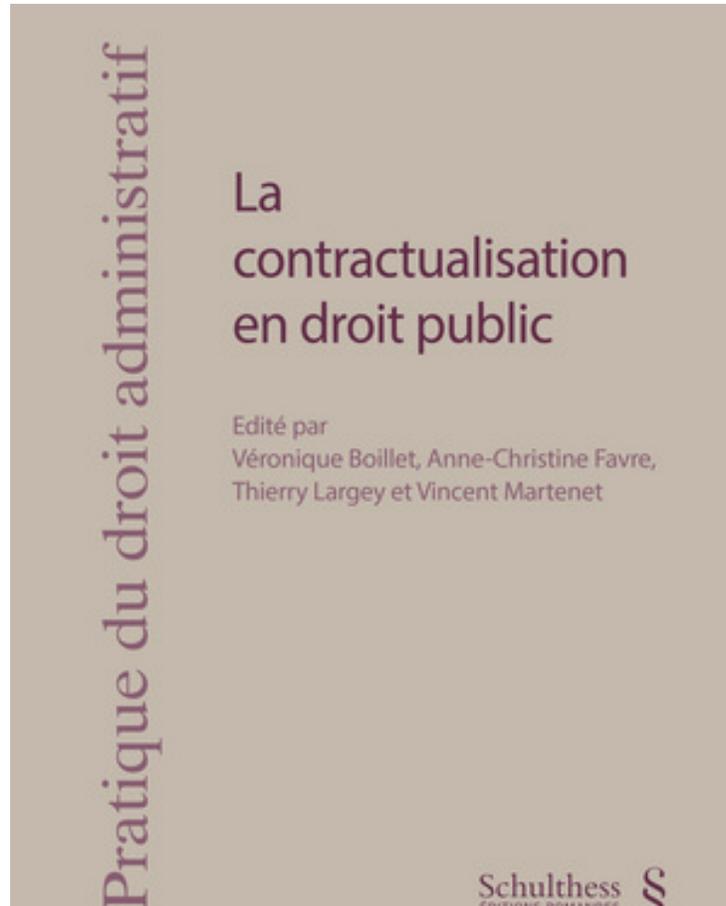
La contractualisation au sein des bibliothèques

Congrès 2023 ABJS

1er juin 2023

**Jean-Pierre Greter
Dr en droit, MAS ALIS**

L'inspiration: CA/CH 34 g CODP 2021



- N'est plus un effet de mode
- Figure incontournable des relations de l'Etat avec ses agents ou les administrés
- Tend à la décentralisation et l'externalisation des tâches

Mémoire de master MAS ALIS

Les contrats de prestations, un moyen éprouvé pour promouvoir les institutions *GLAM* ?

Directeur de mémoire : Dr Martin Good,
ancien directeur BCU Fribourg et membre ABJS

Le plan de présentation

1. L'enjeu
2. La NGP, apparition et développement
3. La politique culturelle suisse, principes et axes d'action
4. Exemples de contractualisation
 1. La Bibliothèque abbatiale de St-Gall
 2. La Bibliothèque municipale de Berthoud
 3. Le Centre Robert Walser de Berne
5. Conclusions

Sondage Mentimeter



Qu'est-ce qui vous vient spontanément à l'esprit en entendant les termes „NGP“, „GPAE“, „AAE“, „GMEB“, „NMG“?



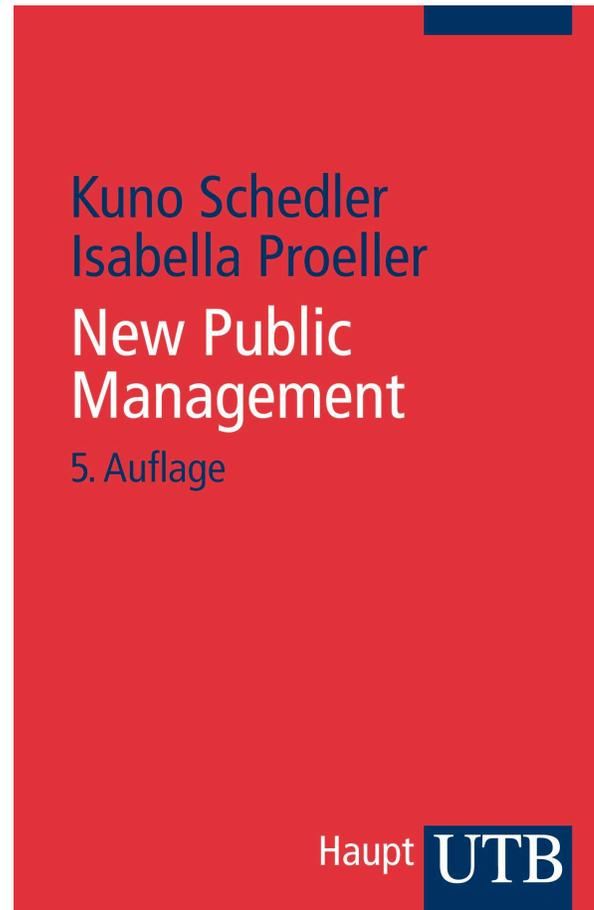
1. L'enjeu



NGP

69 Cst.

2. La nouvelle gestion publique (NGP)



2.1. NGP Origines

- Pas de théorie unique
- Emergence du néo-libéralisme en Angleterre et aux USA (Thatcherismus et Reagonomics) à partir des années 80
- Introduction en Suisse au début des années 1990 (HSG; Ernst Buschor et Kuno Schedler)
- Cantons précurseurs St-Gall, Zurich, Lucerne, Berne
- Confédération

2.2 NGP Principes

- Pilotage/conduite par les résultats (*Output* resp. *outcome*)
- Orientation client/citoyen
- Orientation qualité
- Gestion axée sur les coûts
- Orientation vers la concurrence

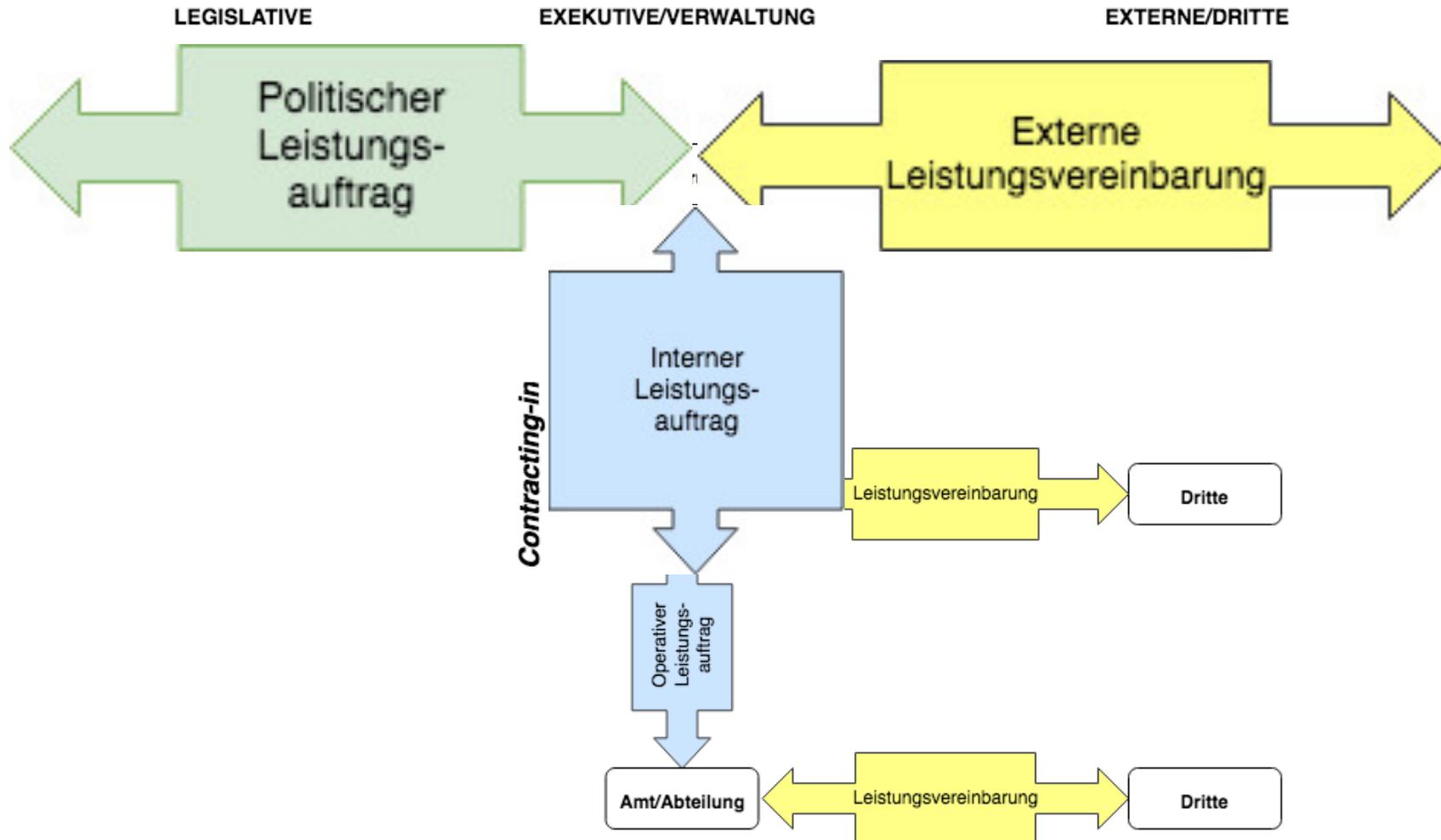
2.3 NPM Moyens

- **Mandats et conventions** remplacent les règlements et les directives
- Séparation entre prise de décision stratégique et gestion opérationnelle
- Délégation de la gestion au niveau le plus bas
- **Contrats de prestations** et budgets globaux
- Introduction d'éléments de l'économie de marché

2.4. L'outil de la contractualisation

- La contractualisation = outil de pilotage consistant à contraindre une organisation (publique ou privée) à délivrer certaines prestations et à atteindre des résultats correspondants en échange d'une autonomie de gestion

2.4.1 La contractualisation: Aperçu



2.4.2. La contractualisation interne

- Juridiquement pas de vrais contrats, mais des directives
- **Relations asymétriques**
- Liberté contractuelle très limitée

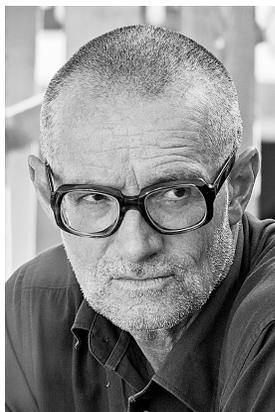
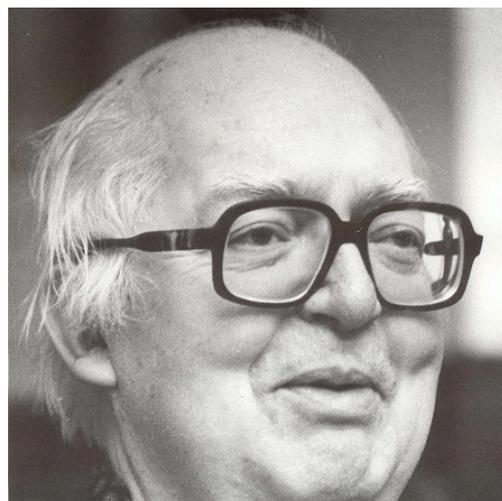
2.4.3. La contractualisation externe

- Convention avec une entité tierce externe à l'administration
- **Contrat de droit public** (Externalisation des tâches publique) entre **sujets de droit**
- Absence de codification du contrat de droit public
- Durée correspondant en règle générale à une législature, très exceptionnellement durée illimitée

2.4.4. Éléments principaux des CdP

- Les parties contractantes et période de subventionnement
- **Objectifs politico-culturels**
- Objet du contrat
- **Les prestations et projets**
 - Définition et catalogue des produits/prestations
 - Objectifs et indicateurs (de prestations et d'effets)
- **Contribution du mandant** (montant de la subvention et modalités du versement)
- Taux d'autofinancement
- Mode de présentation des comptes et contrôle des finances
- Compte-rendu des activités et contrôle de gestion
- Règlement de conflits

3. La politique culturelle suisse



3.1 La politique culturelle fédérale

- Très grande **importance sociale** de la culture en Suisse
 - La **liberté de l'art** (art. 21 Cst.)
 - La **liberté scientifique** (art. 20 Cst.)
 - **Double subsidiarité**
 - L'initiative en matière culturelle appartient en priorité aux individus et aux organismes privés (MC 2016/20)
 - Primauté des cantons et des communes/villes en matière d'encouragement à la culture (art. 69 Cst.)
- ➔ La promotion culturelle étatique présume ainsi une **DEFAILLANCE DU MARCHE** (cf. Promotion de la production cinématographique suisse, art. 71 Cst.)

3.2 Les buts de la promotion culturelle

- Préserver et renforcer la **diversité culturelle**
- Permettre à la population de **participer à la vie culturelle** et faciliter l'accès de la population à la culture
- Promouvoir la médiation culturelle et les échanges culturels
- Collecter, conserver, mettre en valeur, documenter et entretenir le **patrimoine culturel** ou les biens culturels
- Promotion de la création contemporaine

3.3 Formes de la promotion culturelle

- **Subsides à l'exploitation d'institutions culturelles**
- Soutien à des manifestations culturelles
- Soutien à des oeuvres artistiques ou/et à des jeunes talents prometteurs
- Reconnaissance de l'excellence culturelle par l'attribution de prix et de distinctions
- Création de conditions cadres favorables aux acteurs culturels professionnels (mise à disposition d'espaces, exonération fiscale etc.)

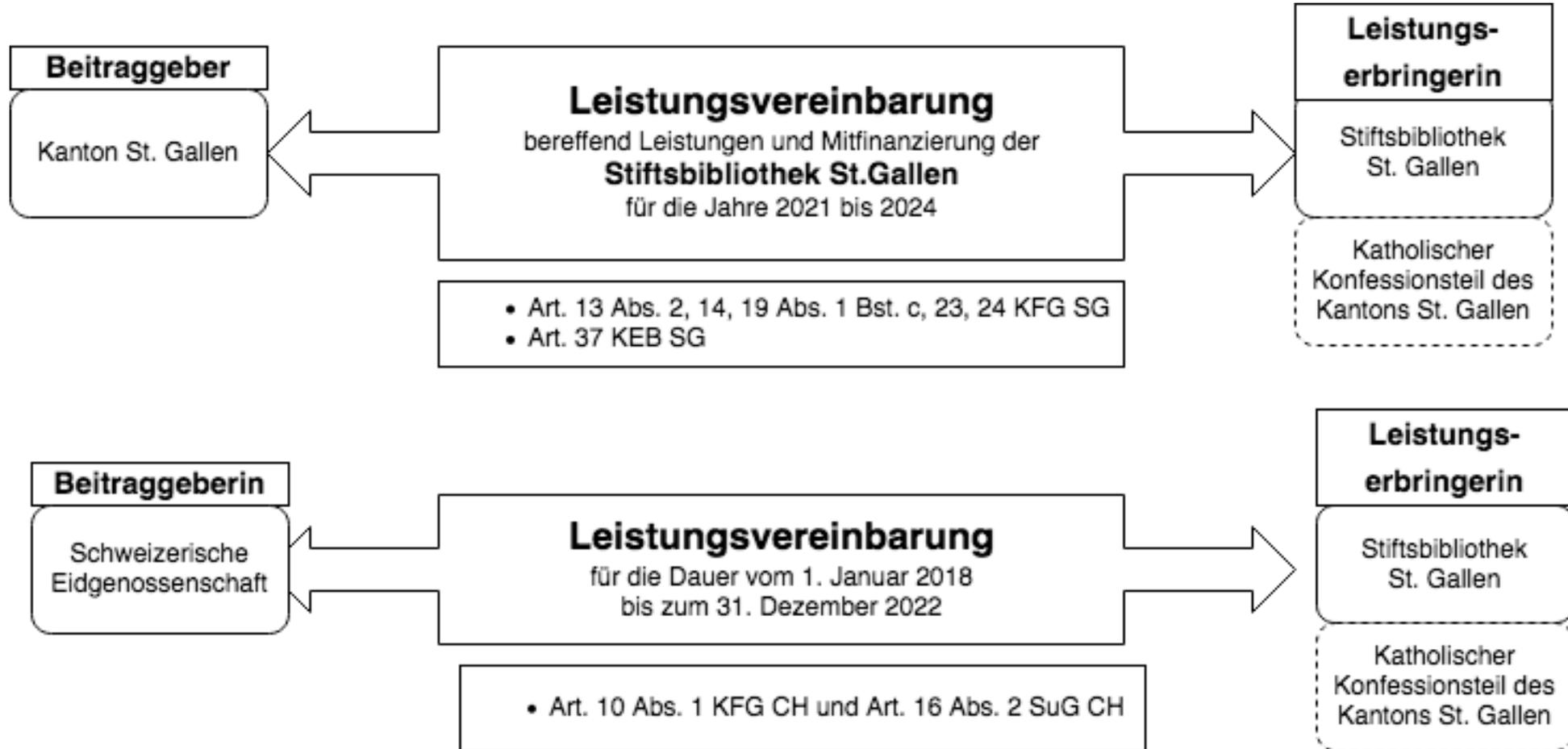
4. Exemples

Die schweizerische Eidgenossenschaft
verreter ou ch
Méthodologie:
das Bundesamt für Kultur (BAK)
Analyse des contrats
Halwylstrasse 15
CH-3003 Bern
Entretiens semi-structurés
die Stiftsbibliothek St. Gallen
Klosterhof 6d
CH-9004 St. Gallen
(Finanzhilfeempfängerin)

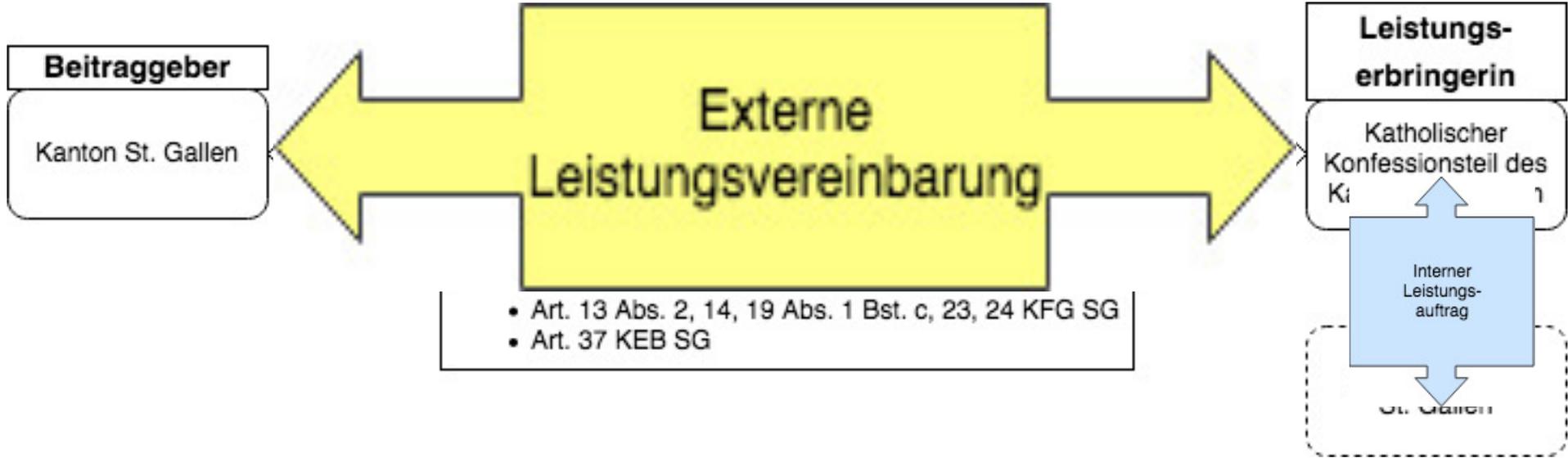
4.1. La Bibliothèque abbatiale de St-Gall



4.1.1 Les contrats de prestations



4.1.1 Les contrats de prestation



4.1.2. Éléments clés CdP SG (1)

- La bibliothèque abbatiale ne dispose **pas de personnalité juridique**
- N'a ainsi pas la capacité de conclure en son propre nom des contrats
- **Liberté scientifique** et de **programmation** de la bibliothèque
- Le nombre et les sujets des **expositions** permanentes et spéciales sont fixés par contrat

4.1.2. Éléments clés CdP SG (2)

- L'objectif est la **participation culturelle**, notamment des enfants, adolescents et personnes handicapées
- Le montant de la subvention est fixé en concertation avec la Confédération
- Taux d'autofinancement très élevé (85%)
- En matière de *Controlling*, obligation de présenter une documentation étoffée des activités
- Pas d'entretien de *Controlling* institutionnalisé, seulement en cas de besoin

4.1.2. Éléments clés CdP CH (1)

- Contrat bipartite rédigé selon le modèle de l'OFC
- La durée de validité (2018-2022) est déphasée par rapport à la CdP SG
- Il n'est pas fait explicitement mention d'une liberté fondamentale du fournisseur de prestations
- Prestations décrites de manière **très détaillée**, avec les **indicateurs** correspondants et un **calendrier précis**
- Aucun bonus de célébrité pour la Bibliothèque abbatiale

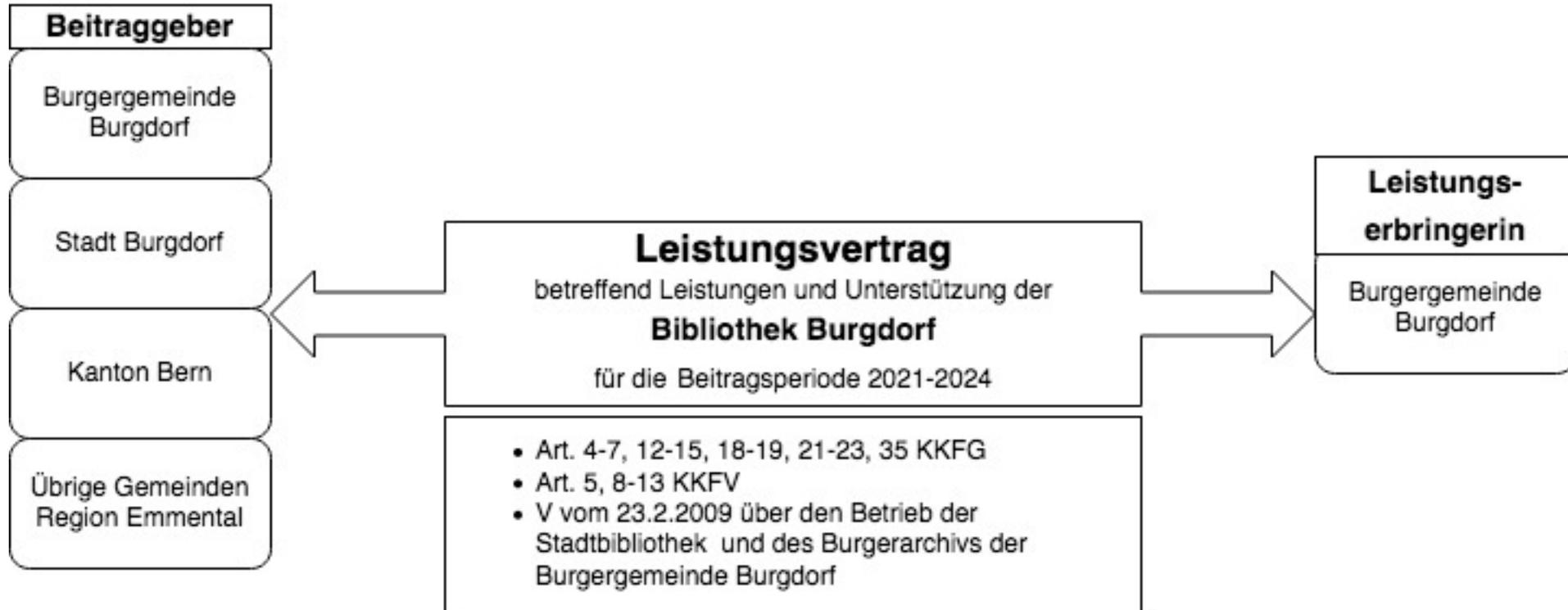
4.1.2. Éléments clés CdP CH (2)

- Aucun taux d'autofinancement propre n'est fixé dans la convention.
- Fourniture de fonds propres que l'on peut raisonnablement attendre du prestataire
- **L'échelonnement du paiement** des contributions
- Versement de la dernière tranche (30%) seulement après l'entretien de contrôle
- Obligation de **rapport** complet et d'un entretien annuel
- Droits de renseignement et de contrôle étendus du mandant

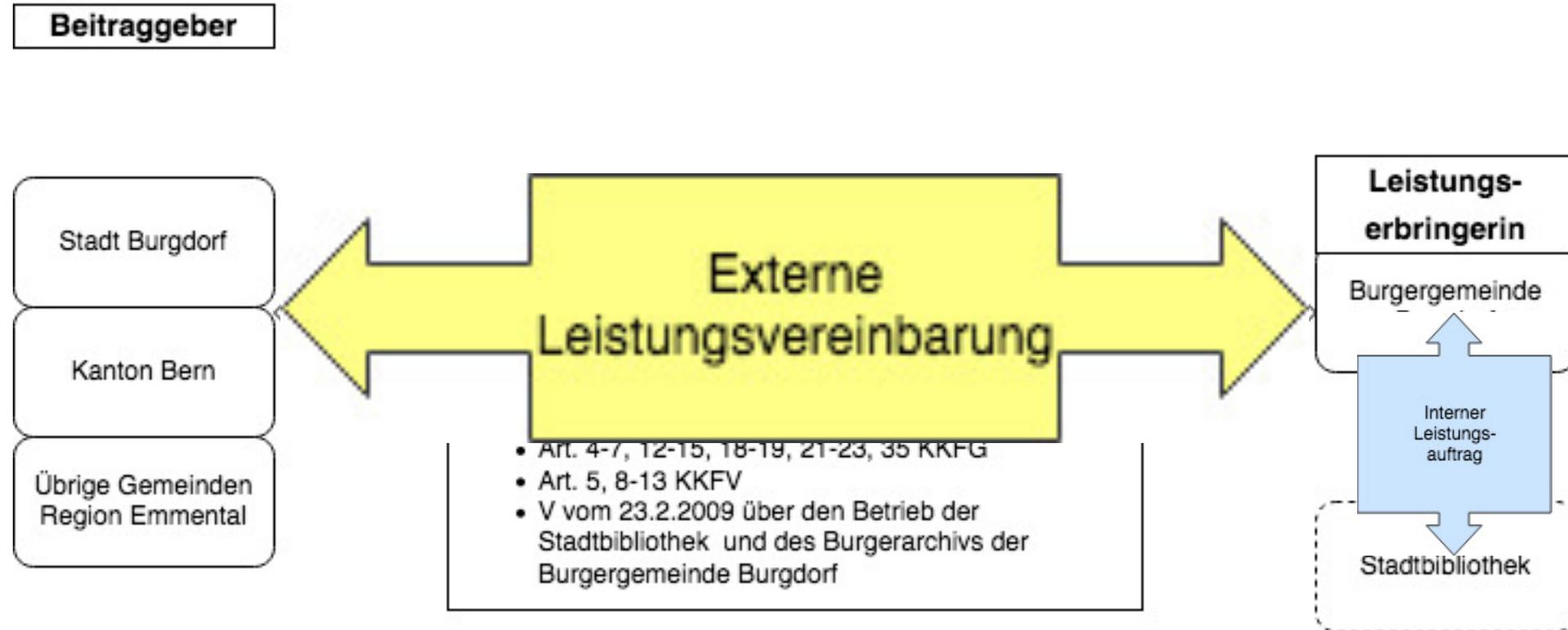
4.2. La Bibliothèque municipale de Berthoud



4.2.1 Le contrat de prestation



4.2.1 Der Leistungsvertrag



4.2.2. Éléments clés CdP (1)

- **Contrat *quinquupartite*** selon le **modèle** du Canton de Berne
- La **commune bourgeoisiale** de Berthoud est à la fois mandant principal (supportant 59% de la charge nette) et prestataire
- Constellation problématique en cas de violation du contrat de prestation et de conflits quant à l'exécution du contrat
- Pas de mention explicite de la liberté de l'art ou de programmation

4.2.2. Éléments clés CdP (2)

- Catalogue des prestations très détaillé avec des indicateurs et des valeurs cibles à atteindre
- Degré d'autofinancement faible (10%). La commune bourgeoisiale participe à 59% aux coûts
- En matière de *Controlling*, la **feuille de compte rendu** et l'**entretien de reporting** sont essentiels

4.3. Le Centre Robert Walser



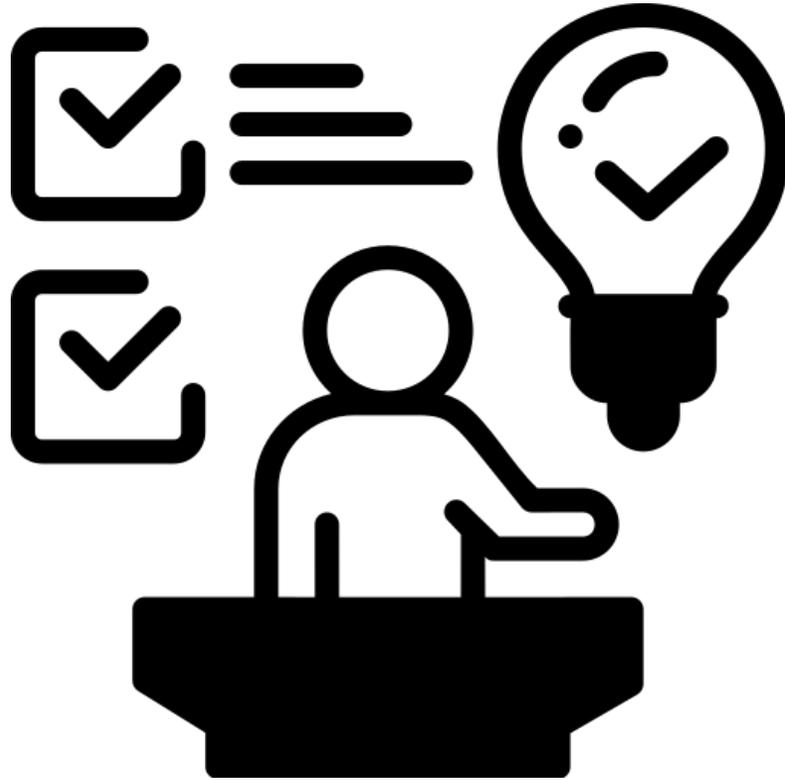
4.3.1 Le contrat de prestation



4.3.2. Les éléments clés de CdP

- Contrat *bipartite* selon **modèle** de la ville de Berne
- Pas de garanties constitutionnelles
- Objectif de prestation: exploitation d'une bibliothèque et activités de recherche des collaborateurs
- Objectif d'effet : **Résonance du public** avec les **entrées** comme indicateur et 1'000 **visiteurs**/année comme valeur cible
- Degré d'autofinancement 80%
- Conditions relatives aux employés et aux bénévoles
- En matière de *Controlling*, l'**entretien d'évaluation** et l'**appréciation globale des prestations** sont déterminants.

5. Conclusions



5.1 Conclusions

- Les contrats de prestations sont devenus la forme de soutien financier public principale dans le domaine culturel au niveau fédéral et dans de nombreux cantons
- Très rarement un véritable *contracting-out*, où une activité étatique est transférée à un tiers
- La plupart du temps, les intéressés recevaient déjà des aides financières auparavant.
- Les contrats de prestations ont remplacé les décisions de subvention et les décisions politiques, qui existaient parfois depuis très longtemps.

5.2. Application des principes NPG

Principes	NPM	KV
Pilotage/conduite par les résultats		
Orientation client/citoyen		
Orientation qualité		
Orientation coûts		
Orientation marché		

5.3.1 Aspects pratiques: Avantages

- Sécurité de la planification
- Négociabilité des prestations et de la rémunération
- Transparence et traçabilité
- Accompagnement continu et échange régulier avec le bénéficiaire des prestations

5.3.2 Aspects pratiques: Inconvénients et dangers

- Prédominance de critères formels, représentables de manière métrique
- Préférence accordée aux offres culturelles susceptibles de réunir une majorité
- Grande charge administrative pour les parties contractantes
- Absence de différenciation selon l'importance de l'institution
- Longue durée d'adaptation des conditions contractuelles
- Cumul de CdP pour le même produit
- Description des prestations parfois trop détaillée

5.4 Bilan final

La contractualisation est un instrument moyennement approprié pour l'encouragement à la culture.

5.5 Recommandations (1)

- Nomination d'une commission spécialisée autonome en tant qu'instance d'attribution et de controlling.
- Concession et prise en compte systématique de la liberté artistique et scientifique (liberté de programmation) en tant qu'éléments porteurs de la culture.
- Définition des prestations dans leurs principes, sans toutefois désigner le média, la méthode ou le contenu.

5.5 Recommandations (2)

- Appréciation globale de la prestation par une commission spécialisée au lieu de l'utilisation d'indicateurs formels.
 - Le respect d'un seul indicateur ne doit pas être déterminant pour l'évaluation de la prestation globale.
 - Application agile des conventions types, notamment en ce qui concerne les charges et les conditions
- ➔ **Oui aux contrats de prestations, mais sur mesure et non en série.**

