

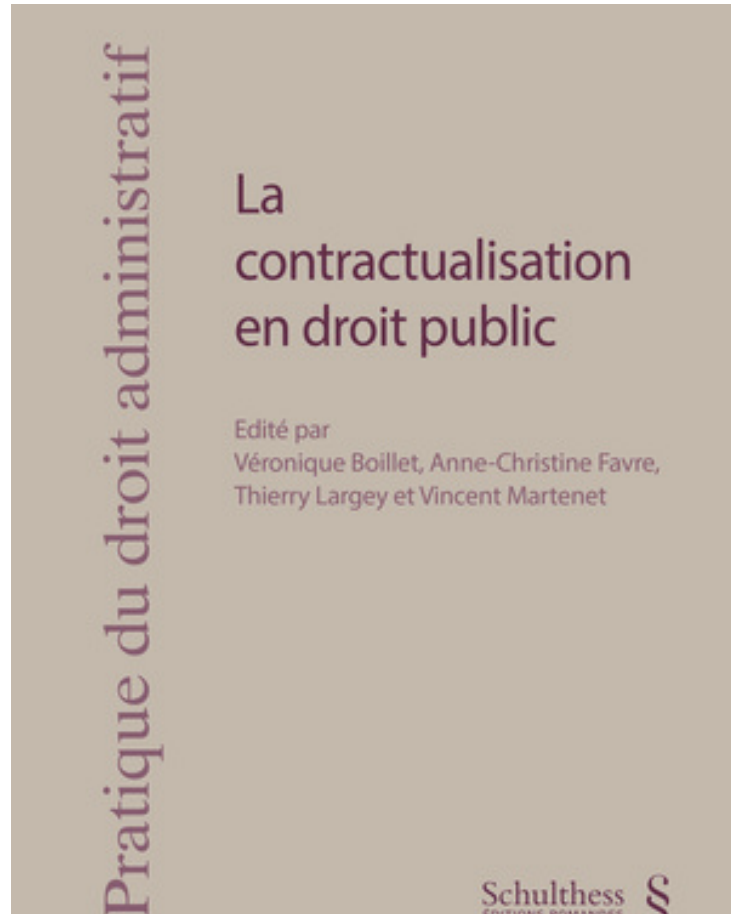
# La contractualisation au sein des bibliothèques

## 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“?



# Sondage Mentimeter



Qu'est-ce qui vous vient spontanément à l'esprit en entendant parler de “création culturelle” ?



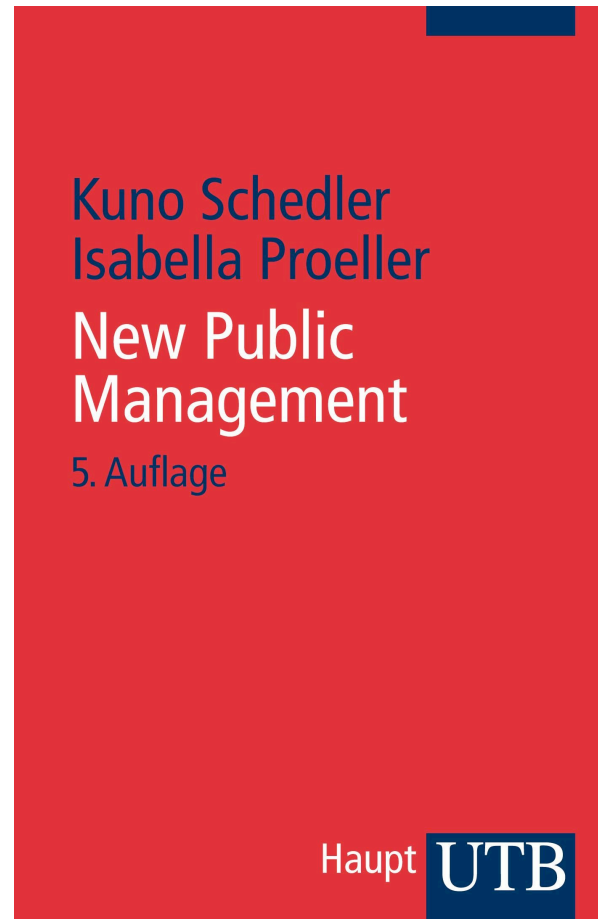
# 1. L'enjeu



**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

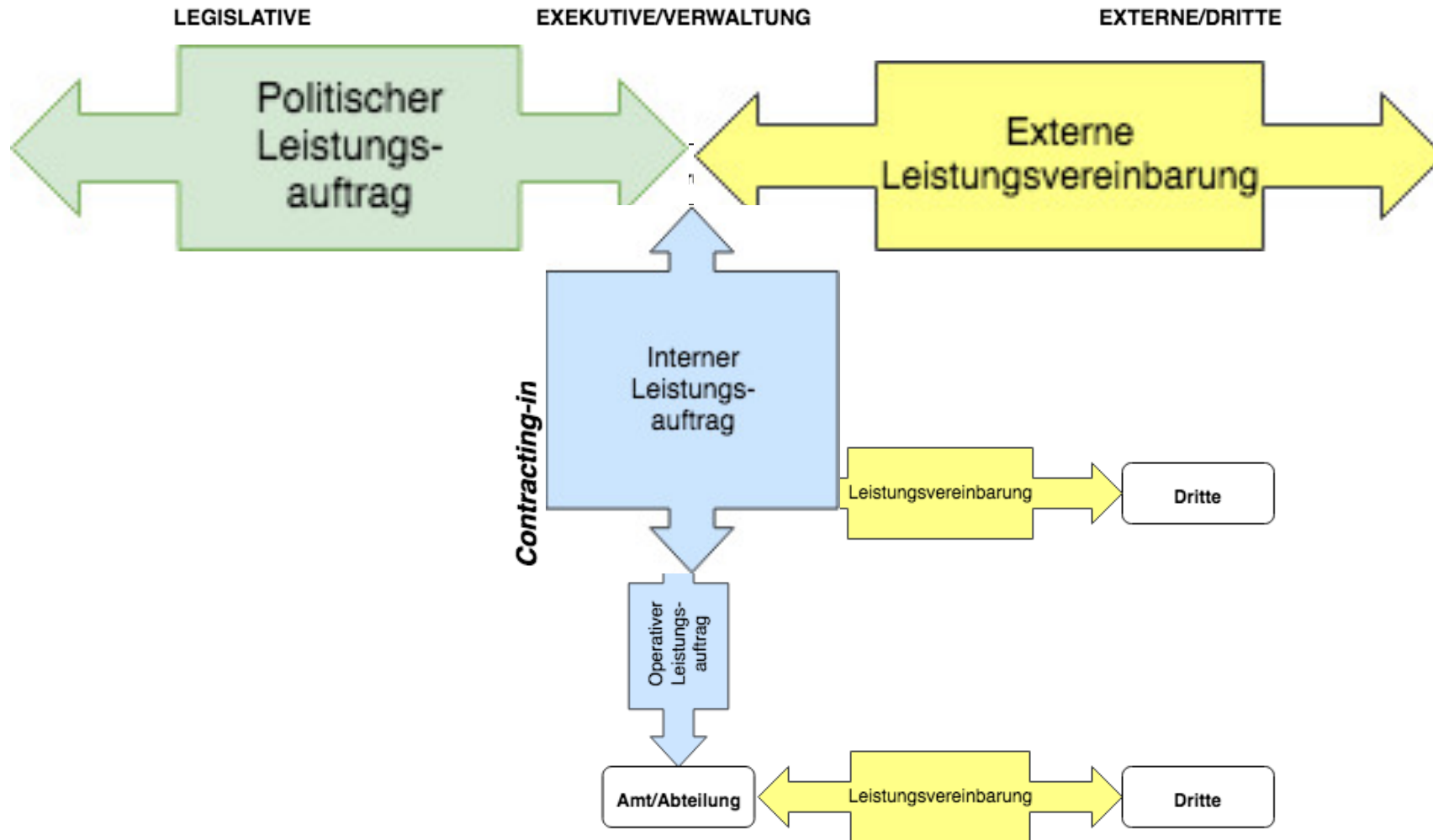
## 2.3 NPM Moyens

- **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

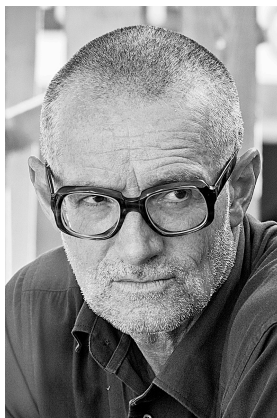
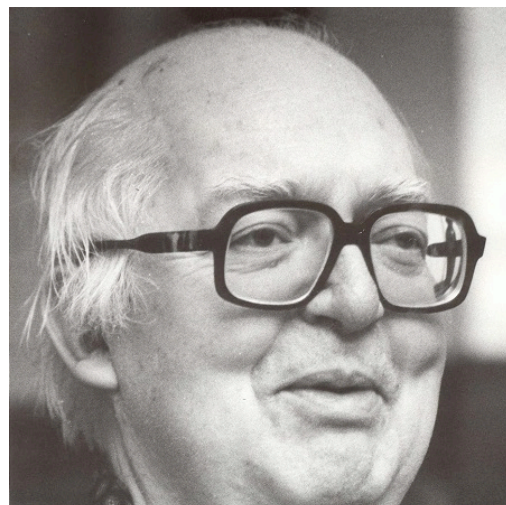
- Convention avec une entité tierce externe à l'administration
- **Contrat de droit public** (Externalisation des tâches publique) entre **sujets de droit**
- Absence de codification du contrat de droit public
- Durée correspondant en règle générale à une législature, très exceptionnellement durée illimitée

## 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  
vertritt auch  
das Bundesamt für Kultur (BAK)  
Halwylstrasse 15  
CH-3003 Bern

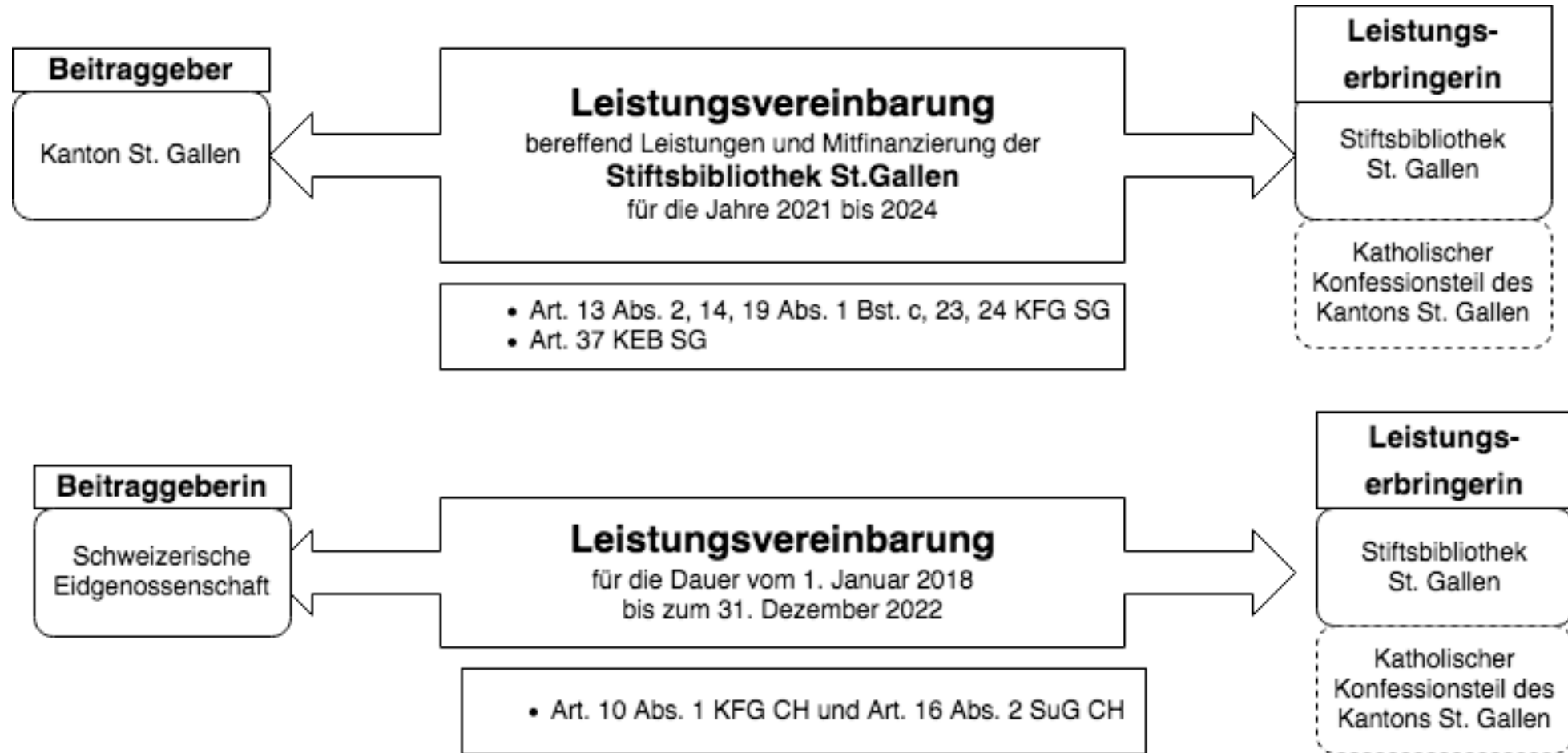
**Méthodologie:**  
**Analyse des contrats**  
**Entretiens semi-structurés**

die Stiftsbibliothek St. Gallen  
Klosterhof 6d  
CH-9004 St. Gallen  
(Finanzhilfeempfängerin)

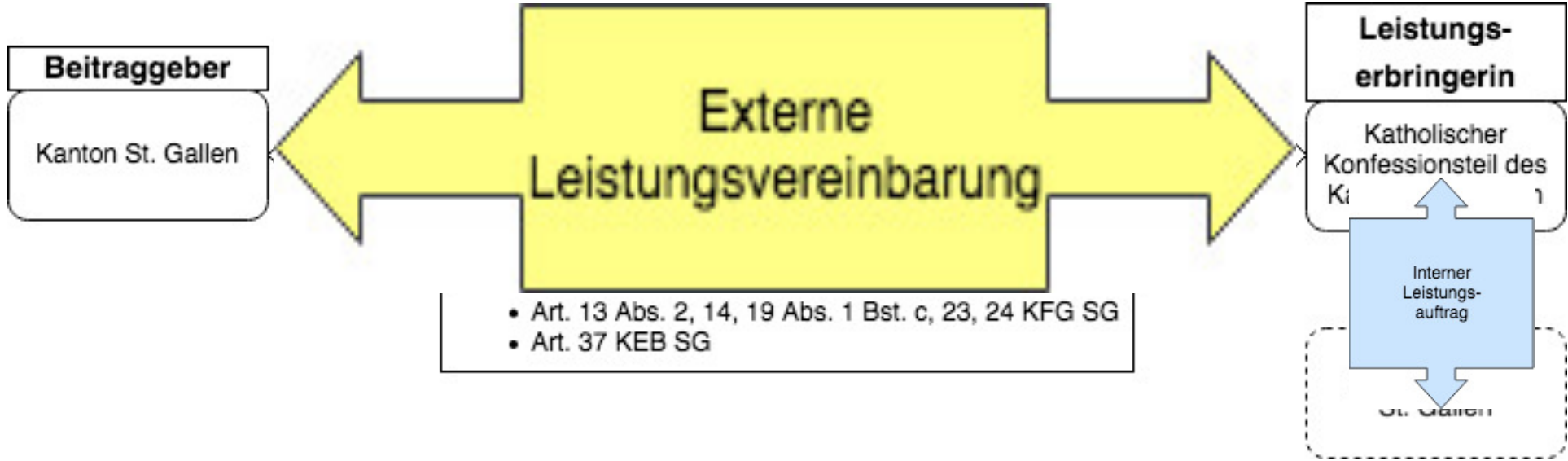
# 4.1. La Bibliothèque abbatiale de St-Gall



# 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

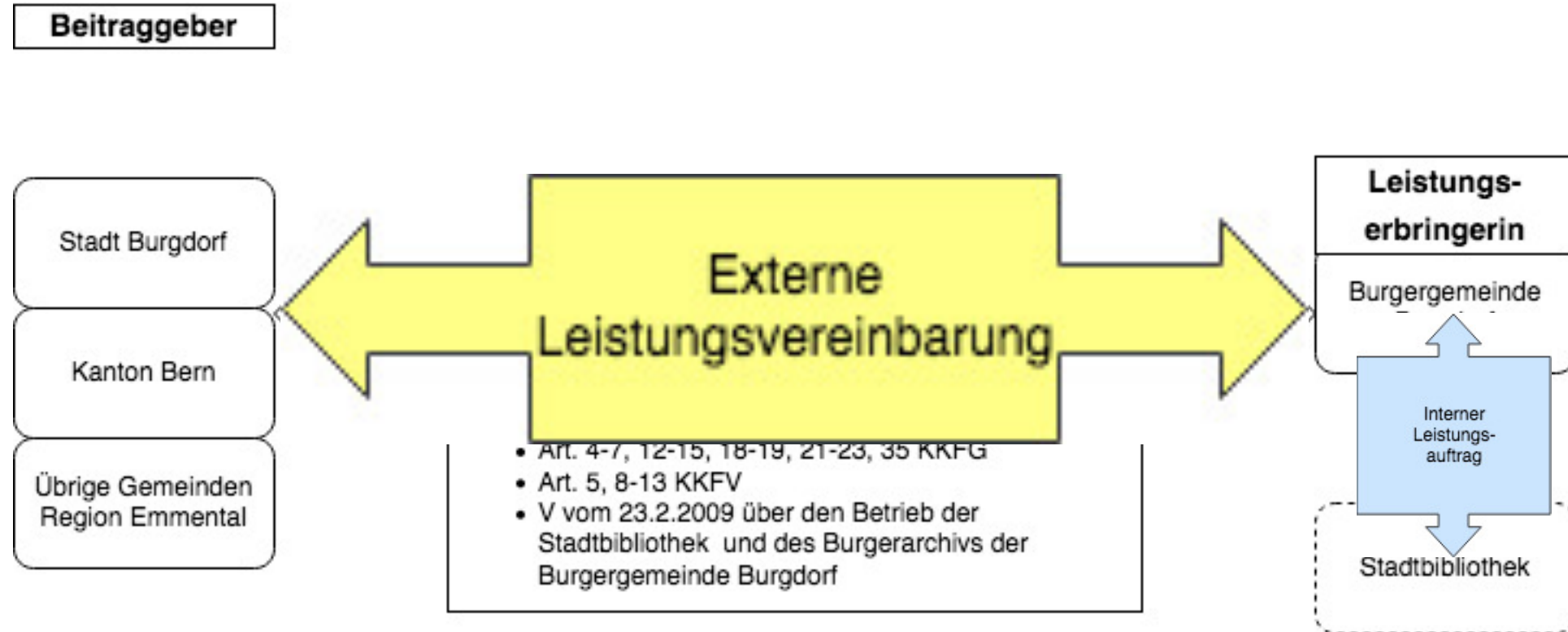
## 4.2. La Bibliothèque municipale de Berthoud



# 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.**

