

Les contrats de prestations disparaissent des outils de gestion de l'Etat

La nouvelle loi sur les finances, entrée en vigueur le 1^{er} janvier, scelle l'abandon des contrats de prestations au sein de l'Etat. Ces contrats avaient déjà perdu leur cadre avec l'abrogation, il y a une année, du décret qui les avait rendus possibles dès 1999.

A l'époque, ils ont été quelques-uns à se lancer dans l'aventure à titre expérimental: la direction et l'administration du Service de la formation professionnelle, les 14 écoles professionnelles du canton, le Service vétérinaire, le Musée de zoologie, le château de Chillon et le Service des routes avaient signé, entre 1999 et 2002, des contrats de prestations avec l'Etat. A la clé, la liberté pour chacun de gérer son

Les contrats de prestations étaient prônés dans les années 1990 à 2000 comme l'outil de modernisation des administrations par excellence. A l'expérience, ils ont provoqué des surcharges importantes de travail sur le terrain. Avec sa nouvelle loi sur les finances, l'Etat de Vaud les a abandonnés.

budget comme il l'entendait, une certaine transparence des coûts et une responsabilisation du personnel. Avec cependant, du côté des contraintes, la nécessité de rendre possible le contrôle de l'Etat en analysant chaque prestation et en définissant des indicateurs pour leur suivi. Un travail souvent ardu et parfois fastidieux

suivant le type d'activités conduites par le service.

Après quelques années, l'expérience des contrats de prestations prend donc fin. Ce mode de gestion n'a pas rencontré dans les services l'adhésion escomptée ni amené la transparence attendue, expliquait déjà le Conseil d'Etat dans l'exposé des motifs et

projet de loi sur les finances présenté au Grand Conseil en septembre 2004.

Surcharge de travail et manque d'adhésion

Une évaluation menée par une entreprise privée auprès de 24 collaborateurs de l'Etat fin 2002 avait d'ailleurs fait ressortir des constats peu encourageants. Selon cette enquête, l'introduction de la gestion par contrat de prestations à l'Etat «a généré une forte surcharge de travail». Elle n'a suscité l'adhésion que de 8 personnes sur les 24 interviewées. «7 d'entre elles ont exigé de réelles modifications dans la mise en œuvre tandis que 4 regrettaient de s'être engagées dans cette démarche et 5 ne se

prononçaient pas».

Au vu de ces résultats mitigés et des difficultés à étendre la gestion par contrat de prestations à l'ensemble de l'administration, le Conseil d'Etat a proposé de ne pas poursuivre dans cette voie et de regrouper la gestion financière de tous les services de l'Etat sous l'égide de la nouvelle loi sur les finances.

Pour leur part, les Hospices cantonaux, l'Université de Lausanne et les Centres sociaux régionaux (financés de façon mixte entre communes et Canton) ont, depuis 1999, signé ou mis à jour des mandats de gestion, adaptés à leurs spécificités et administrativement moins contraignants que des contrats de prestations.

Avec ou sans contrat, l'analyse des prestations reste utile



Martial Pasquier, professeur de management et marketing publics à l'Institut des hautes études en administration publique.

Professeur de management et marketing publics à l'IDHEAP, Martial Pasquier (photo) juge indispensable que l'Etat analyse ses prestations. Il répond à cinq questions.

– **La nouvelle gestion publique et les contrats de prestation étaient au centre des médias dans les années 1990-2000. Y a-t-il eu une mode? Quelle est la tendance dans les administrations suisses?**

– Chaque canton adapte les outils à disposition selon sa situation propre. Le Grand Conseil valaisan a par exemple décidé, en décembre 2004, la généralisation des

contrats de prestation dans l'administration cantonale. Cette décision implique le développement d'un contrat politique entre le parlement et le gouvernement, d'un contrat de management entre le gouvernement et chaque département et d'un contrat d'exécution entre le département et chaque service.

Le canton de Vaud, après une expérience pilote, a décidé de ne pas s'engager dans une telle généralisation. Il n'est pas le seul. Plusieurs cantons utilisent aujourd'hui certains principes et outils de pilotage de la nouvelle gestion publique sans mettre en place de

véritables contrats de prestations sur le long terme. L'Etat de Fribourg, par exemple, après avoir signé un contrat de prestations avec son Office de la circulation et de la navigation, a abandonné cet outil conceptuel dans la modernisation de la plupart de ses autres services sans pour autant renoncer à établir des catalogues de prestations, à mettre en place des outils managériaux et à augmenter l'information concernant chaque prestation de l'Etat.

Le Canton de Berne est pour sa part très avancé dans les mandats de gestion. Moins contraignants que les contrats de prestations, les mandats peuvent être mis en place plus rapidement. Pour le Canton, cette politique de gestion est le résultat d'une démarche de longue haleine qui a commencé au moment de la débâcle de la Banque cantonale de Berne dans les années 1990. Tout un travail de réorganisation a alors débuté et a bénéficié de l'absence de ces effets d'annonces qui ont tué tant d'efforts menés ailleurs. Berne a ainsi choisi le chemin de l'analyse de ses prestations.

– Et la Confédération?

– Elle a mis en place le système dit des «quatre cercles». Le premier cercle correspond à une conduite de gestion classique, dite bureaucratique. Le deuxième donne une certaine autonomie de gestion à des services, tels MeteoSuisse ou la Bibliothèque nationale, qui signent un mandat et se voient octroyer une enveloppe budgétaire. Le troisième cercle regroupe les «agences»

Suite de l'interview p.12

«Indispensable à la gestion d'un musée»

Pour Michel Sartori, directeur du Musée cantonal de zoologie, la gestion par contrat de prestations à laquelle a été soumise son institution depuis janvier 2001, s'est révélée parfaitement adaptée aux réalités d'un musée. «On ne dirige pas un musée comme l'on dirige un service administratif. Ainsi, par exemple, je ne peux jamais prévoir exactement à combien s'élèveront mes frais en publicité et impression, des montants qui varient fortement d'une année à l'autre, en fonction de l'actualité muséographique. Que dois-je faire si, à quelques semaines du bouclage des comptes, je réalise que je dois investir dans des publications et que je ne peux me le permettre car le montant budgétisé est déjà dépensé? Laisser tomber? Alors que l'argent existe mais malheureusement dans un autre poste?»

Personnel impliqué

Le contrat de prestations qui lui permettait de débloquer des fonds dans un poste afin de les transférer dans un autre, au gré des besoins du musée, constituait pour Michel Sartori une liberté de gestion non seulement appréciable mais «indispensable» à des institutions telles que la sienne. Et ce n'était pas le seul de ses avantages. Ainsi, notamment, la gestion par contrat de prestations a renforcé l'implication du personnel du musée dans sa ... gestion justement. «Comme nous disposions d'une marge de liberté appréciable dans la façon



Michel Sartori, directeur du musée de zoologie et à la tête d'une petite équipe qui a pleinement profité des avantages de la nouvelle gestion publique.

de dépenser notre enveloppe financière, les collaborateurs se sont sentis libres de faire des propositions qui pouvaient ensuite être discutées, voire adoptées». Il craint qu'une telle émulation s'émousse à force de buter contre des contraintes financières par trop inflexibles.

Même la paperasse, tant décriée et inhérente à la nouvelle gestion publique, trouve grâce à ses yeux, «puisque elle nous a obligés à nous structurer». Une contrainte salutaire aux yeux de Michel Sartori qui ne cache pas son côté désordonné, «propre à nombre de chercheurs».

Et aujourd'hui? Michel Sartori est en train de prendre connaissance, avec l'aide de son comptable, du modus operandi de la nouvelle loi sur les finances (voir encadré ci-contre) et d'estimer comment il va manœuvrer son musée en 2006 afin d'atteindre le casse-tête que représentait, avant 2001, le respect de son budget. – AG

La philosophie demeure

Si les contrats de prestations sont bien abandonnés après plusieurs années d'expériences pilotes, la philosophie qui sous-tendait cette méthode de gestion ne va pas complètement disparaître. La Loi sur les finances et la Loi sur les subventions, entrées toutes deux en vigueur le 1^{er} janvier de cette année et qui règlent respectivement les relations entre l'Etat et ses services et entre l'Etat et des entités externes (organisations subventionnées), l'ont partiellement intégrée dans leurs textes. En offrant plus ou moins de souplesse.

Loi sur les subventions

Ainsi, la loi sur les subventions permettra à une entité externe de signer avec l'Etat de Vaud une convention de subventionnement dont l'esprit ressemble dans les grandes lignes à celui des contrats de prestations: en échange d'une enveloppe financière, l'entité subventionnée devra fournir des documents justifiant des dépenses (indicateurs de gestion, comptabilité, analyses,...).

Loi sur les finances

Depuis le 1^{er} janvier de cette année, les services ayant vécu sous le régime d'un contrat de prestations se retrouvent à la même enseigne que les autres services, dépendant de la nouvelle loi sur les finances. Cette dernière s'est défaite d'un certain nombre de lourdeurs administratives. Le nombre d'unités budgétaires (services, offices, entités) a été réduit pour passer de 115 à 66, laissant ainsi une certaine marge de manœuvre aux chefs de services qui pourront, d'entente avec leurs collègues, effectuer des compensations financières dans une même ligne comptable. Ainsi, si un office par exemple estime que ses dépenses en matière de matériel devraient dépasser celles budgétisées, il pourrait compter sur un report de la part d'autres entités dépendant de la même unité budgétaire que lui, et qui n'auraient pas besoin de l'ensemble du montant alloué à l'achat de leur matériel. Par ailleurs, la loi sur les finances autorise un service, quels que soient sa taille et son budget, à disposer, selon son appréciation, d'un montant annuel maximal de 20 000 francs dans un même groupe de compte (matériel, subventions et aides, personnel,...). – AG