

**Postulat**  
**demandant au Conseil d'Etat d'étudier une nouvelle relation entre l'Etat 03/POS/089**  
**et les institutions privées d'intérêt public subventionnées**

*Situation actuelle*

L'Etat fait appel à des entités privées pour la fourniture de prestations de toute nature relevant de politiques publiques. Il mobilise ainsi des moyens dont il ne dispose en principe pas, dans les domaines les plus divers : génie civil, informatique, soins, insertion socioprofessionnelle, éducation ou enseignement spécialisé, nettoyage, sécurité, par exemple.

Le recours aux entités à but *lucratif* s'inscrit dans une relation *client / fournisseur* réglée par la législation sur les marchés publics et le droit des contrats. Le recours aux entités à but *idéal* en revanche n'est généralement pas réglé et, pour des raisons à la fois historiques et culturelles, il s'inscrit presque spontanément dans une relation de *sous-traitance informelle*, relation dans laquelle l'Etat paie sans réelle garantie de l'adéquation des prestations fournies.

Historiquement, la plupart des institutions privées d'intérêt public ont rempli une fonction d'anticipation et de suppléance, répondant à leur manière et par leurs propres moyens à des besoins non encore reconnus. En d'autres termes, elles ont suppléé à l'absence de l'Etat et précédé son intervention. Avec les subventions publiques, elles se transforment peu à peu en sous-traitantes. Leur capacité de veille (identification de nouveaux besoins) ou d'innovation (nouvelle réponse aux besoins existants) s'en trouve souvent affaiblie. Surtout, les subventions leur sont généralement acquises sans égard aux résultats atteints, les résultats attendus n'étant eux-mêmes pas toujours déterminés par l'autorité compétente.

Cette situation est fatalement dommageable à la couverture efficiente des besoins. Elle incite parfois l'Etat à reprendre à son compte le service des prestations et à s'engager – mais sans le dire – dans la cogestion, voire la gestion, des organismes qu'il subventionne à défaut de pouvoir les « étatiser ». Mais parce qu'elle est construite uniquement sur le rappel du rapport de force désormais établi (toute subvention peut être supprimée...), hors tout système formel de droits et obligations réciproques, cette démarche est vouée à l'échec. Plus l'Etat est intrusif en effet, plus il désresponsabilise et démotive les professionnels sur lesquels il souhaite pourtant s'appuyer<sup>1</sup>.

*Modèle préconisé*

Au vu de ce qui précède, nous invitons le Conseil d'Etat à clarifier les rôles et les responsabilités dans la collaboration entre l'Etat et les institutions d'intérêt privées public – dans des domaines aussi divers que la protection des mineurs (DFJ), les soins ou l'insertion sociale (DSAS), l'insertion professionnelle (DEC), pour ne citer que ces exemples. Deux voies sont théoriquement possibles :

- a) **Sous-traitance formalisée** L'Etat livre lui-même la prestation. Il sous-traite une partie de sa réalisation après en avoir défini les modalités et, implicitement, le rapport qualité / prix. Il s'intéresse avant tout aux « inputs » et finance les organismes respectueux des modalités qu'il a déterminées.
- b) **Relation client-fournisseur** L'Etat ne livre pas la prestation, mais la commande à des entités privées, après appel d'offres et choix du meilleur rapport qualité / prix. Il s'intéresse avant tout aux « outputs » et finance les prestations conformes à sa commande.

<sup>1</sup> Quelques exemples de « gestion officieuse » ponctuellement observés : l'administration intervient dans les procédures d'embauche (mais pas le licenciement...), le choix de systèmes informatiques (mais pas le dépannage...), la conclusion des baux à loyer (mais pas la résiliation...).

Dans les deux cas, un contrat doit définir, le plus clairement possible, ce que l'Etat attend de son partenaire privé, que celui-ci soit un simple sous-traitant ou qu'il soit un fournisseur indépendant (servant éventuellement d'autres clients privés ou publics), étant entendu que le financement n'est acquis que si ce contrat est respecté.

La relation client / fournisseur nous paraît néanmoins la plus souhaitable, parce que cette relation est à la fois la plus stimulante et la plus exigeante pour les prestataires privés. Elle est par conséquent la plus intéressante pour l'Etat mandant. Nous préconisons donc, sous réserve de conclusions contraires de l'étude demandée par le présent postulat, un modèle dans lequel l'Etat analyse les besoins, définit les prestations nécessaires aux divers publics de bénéficiaires, appelle des offres, adjudique les contrats (selon des règles déterminées), surveille leur bonne exécution, paie les prestations servies lorsque celles-ci sont conformes aux spécifications sur lesquelles les parties se sont entendues. En principe, dans un tel modèle, les résultats attendus ainsi que les modalités d'évaluation des résultats obtenus (instruments de mesure, indicateurs et valeurs cibles) sont eux aussi réglés par voie de négociation entre les acteurs impliqués.

Un tel modèle - Etat garant plutôt que Etat gérant - n'exclut nullement certaines constructions communes de l'Etat et de son réseau de fournisseurs. Celles-ci sont même très souhaitables dans les processus de l'analyse de besoins et de la conception des prestations, surtout si la réalisation de celles-ci nécessite, ensuite, une large collaboration interinstitutionnelle. Mais l'Etat demeure seul propriétaire de ces processus - comme les institutions demeureront, ensuite, seules propriétaires du processus de réalisation.

L'organisme privé à but idéal peut également soumettre spontanément des offres, voire des projets pilotes, en assumant la fonction de veille et d'innovation qu'il aura retrouvée une fois les responsabilités et les rôles clarifiés et distingués. Les deux parties peuvent être tantôt proactives, tantôt réactives, l'essentiel étant, *in fine*, la couverture efficiente des besoins.

#### *Facteurs clés de succès*

Pour mettre en place un tel modèle, l'Etat devrait :

- a) Acquérir et démontrer une nouvelle expertise dans des domaines aussi divers que l'analyse des besoins, la spécification des prestations, la définition d'objectifs opérationnels (ou de résultats attendus), d'instruments de mesure et d'indicateurs de résultats obtenus ;
- b) Mettre en place des procédures d'adjudication impartiales (en évitant trop de lourdeurs bureaucratiques !) et adopter éventuellement un modèle de contrat de prestation (modèle transversal utilisable par les divers services de l'Etat), après négociation avec les associations professionnelles concernées.
- c) Confier ses mandats aux seuls organismes servant des prestations conformes, au meilleur prix ;
- d) De manière générale, appliquer les règles de la délégation : confier des responsabilités et des tâches en s'abstenant de toute intrusion dans leur exécution - en traitant vraiment l'organisme mandaté comme un fournisseur indépendant - mais en évaluant périodiquement les résultats et en sanctionnant les résultats insatisfaisants.
- e) Ne pas tout remettre en cause. Respecter, par exemple, les conventions collectives de travail en vigueur.

#### *Aspect juridique et fiscal*

Il y a lieu de préciser, encore, que la conclusion de contrats de prestation *proprement dits* astreindrait l'Etat au paiement d'honoraires plutôt que de subventions et que ces honoraires seraient soumis à la TVA... Afin d'éviter cela, on peut recourir à la conclusion d'accords de prestation fixant les modalités d'octroi de la subvention<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> L'Ordonnance fédérale sur l'assurance-chômage, par exemple, institue des accords de prestation entre cantons et organismes privés. Ces accords *doivent* régler le volume commandé, le montant de la subvention, le public concerné et les objectifs à atteindre pour ce public, etc.

### *Relations mandant – prescripteur - mandataire*

Il n'est pas rare que les relations entre l'Etat et une institution privée implique non pas deux, mais trois acteurs : le mandant, le mandataire et le prescripteur. Ainsi, par exemple, un service cantonal de l'emploi mandate un institut de cours, mais ce sont les Offices Régionaux de Placement qui y adressent (ou n'y adressent pas) des demandeurs d'emploi. Un service de protection des mineurs mandate une institution d'accueil socioéducatif, mais ce sont les assistants sociaux qui y placent (ou n'y placent pas) des enfants.

Le contrat de prestation conclu entre le mandant et le mandataire doit donc également régler les relations entre le mandataire et le prescripteur<sup>3</sup>. Le cas échéant, il y a aussi lieu de régler les relations entre le mandataire et le bénéficiaire (dont le mandant reste généralement le responsable légal), voire entre le mandataire et les tiers responsables (lorsqu'il s'agit d'un mineur ou d'un pupille par exemple).

Il faut au moins viser, ici, la pleine connaissance, par le prescripteur et par le bénéficiaire, de la prestation commandée au mandataire. Mais on peut également souhaiter que le prescripteur et le bénéficiaire – voire les proches de ce derniers – soient eux aussi consultés lors de l'analyse des besoins et la conception des prestations<sup>4</sup>.

### *Procédures d'appel d'offres*

Une simple transposition de la législation sur les marchés publics au secteur des institutions d'intérêt public subventionnées n'est vraisemblablement pas souhaitable, pour les raisons suivantes :

- Une comparaison vraiment objective du rapport qualité/ prix entre deux offres est nettement plus difficile, dans l'enseignement spécialisé ou l'insertion que dans le génie civil ou l'informatique.
- De manière générale, le travail social, les soins, la formation ou l'éducation nécessitent un travail en réseau, des collaborations interinstitutionnelles, au moins autant que de concurrence.

Cela ne dispense pas l'Etat de suivre des procédures claires et transparentes garantissant l'impartialité des adjudications. On peut imaginer, par exemple :

- a) Un appel d'offres public pour toute nouvelle prestation ;
- b) Un appel d'offres public pour les prestations existantes, tous les 5 ans au moins ;
- c) La consultation préalable des associations professionnelles concernées.

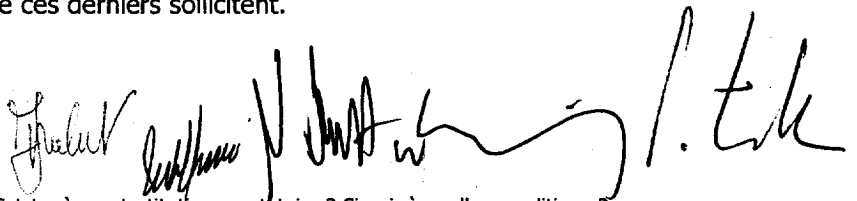
### *Transition*

L'offre de prestations existante mérite d'être reconnue à sa juste valeur. Elle est le fait de professionnels compétents et dévoués, oeuvrant dans un contexte parfois très difficile. La transition entre la cogestion officieuse actuelle et la relation client-fournisseur préconisée ici devrait être conduite avec les plus grandes précautions, sans faiblesse mais en étroite concertation avec les associations et institutions concernées. Dans ce contexte, on s'abstiendra utilement de tout autoritarisme technocratique ...

Précisons enfin que ce postulat ne traite que des relations entre l'Etat et les institutions qu'il mandate et non les situations dans lesquelles il s'avérerait éventuellement préférable, aujourd'hui ou demain, que l'Etat assume lui-même le service de certaines prestations.

D'avance nous remercions le Conseil d'Etat d'examiner les propositions présentées ici, que ce soit dans le cadre de la préparation de la loi sur les subventions ou la négociation de nouvelles conventions entre les divers services de l'Etat et les institutions que ces derniers sollicitent.

Michel Cornut



<sup>3</sup> Par exemple : le prescripteur peut-il imposer un bénéficiaire à une institution prestataire ? Si oui, à quelles conditions ?

<sup>4</sup> La nouvelle Loi sur l'action sociale vaudoise, par exemple, prévoit la consultation des centres sociaux régionaux (prescripteurs) avant la conclusion des contrats de prestations entre l'Etat et les prestataires privés de mesures d'insertion.