

Subventions : contrats de prestation

Recommandations de l'Artias

Table des matières

1. Aspects juridiques	2
2. La prestation.....	3
3. Le contrat de prestation	8
4. L'adjudication du mandat.....	13
5. L'évaluation	17

Introduction

Les collectivités publiques suisses, ainsi que les régimes sociaux fédéraux ou cantonaux, confient des mandats à des tiers publics ou privés pour l'accomplissement de tâches¹ relevant notamment de la réadaptation ou de l'insertion socioprofessionnelle et de la formation des adultes.

Les modalités selon lesquelles ces mandats sont confiés varient à l'infini et évoluent constamment. De manière générale cependant, on tend désormais à acheter des prestations plutôt qu'à soutenir les entités qui les délivrent (subvention à l'*objet* plutôt que subvention au *sujet*, acquisition de l'*output* plutôt que de l'*input*). Se pose alors la question des **modalités** selon lesquelles les collectivités procèdent à ces achats.

Selon les cas, celles-ci sont réglées par la réglementation sur les marchés publics. Mais lorsque tel n'est pas le cas, il peut être utile de se référer à de *bonnes pratiques* et tel est le sens des présentes recommandations de l'Artias, qui prennent appui sur la large expérience de ses membres (expérience acquise en qualité de mandants et/ou de mandataires). Elles relèvent de lignes directrices ou de principes essentiels :

- la recherche de la pertinence des prestations acquises (pertinence au regard des buts des politiques publiques dont elles relèvent) ;
- la transparence et l'équité dans l'adjudication des mandats ;
- la pleine responsabilité de chacune des parties dans son domaine de compétence ;
- la proportionnalité des procédures engagées (éviter la bureaucratie et le formalisme excessif, admettre des exceptions).

¹ Le terme « tâche » est celui utilisé par la loi fédérale sur les subventions, notamment.

1. Aspects juridiques

Les présentes recommandations portent sur les contrats de prestation², soit, sous l'angle juridique, un instrument par lequel une collectivité publique demande à une entité publique ou privée de fournir, pendant une période déterminée, des prestations d'intérêt public à la population en échange de moyens affectés à cette fin, et moyennant des modalités de contrôle desdites prestations³; il s'agit donc d'un échange de prestations fondé sur l'autonomie de la volonté des parties au contrat. Le contrat s'impose s'il y a une volonté de permettre au tiers futur allocataire, ou mandataire, de formuler des propositions dans l'exécution de la tâche et si celle-ci n'est pas totalement définie dans la loi. Il suppose une certaine marge de manœuvre : les parties contractantes doivent vouloir définir ensemble ses modalités qui sont considérées comme essentielles tant pour l'allocataire que pour la collectivité publique mandante. Si cette dernière veut imposer un régime et que la loi sur laquelle se fonde la subvention est suffisamment claire, le mode contractuel n'est pas judicieux. Il n'est cependant pas rare de trouver dans un contrat la mention selon laquelle une décision⁴ de l'autorité compétente doit être délivrée pour exécuter la prestation convenue. Cette mention ne change rien à la qualification du contrat; elle signifie uniquement que l'exécution du contrat de prestation est subordonnée à l'octroi de la décision.

Par ailleurs, ces recommandations sont rédigées de manière générale, sans mettre l'accent sur les spécificités cantonales ou fédérales. Lors de la rédaction du contrat de prestation, il faut s'assurer que les prescriptions des législations fédérale et cantonale⁵ sur les subventions et le droit matériel régissant la prestation soient respectés. Sont notamment visés ici les notions d'indemnités et d'aides financières, les principes à respecter, les modalités d'octroi, le sort des montants non utilisés, les règles relatives à la révision des comptes, les conséquences légales en cas d'accomplissement défectueux, les conditions de résiliation, etc.

Enfin, il est hautement recommandé de se référer à la terminologie des lois applicables dans les domaines spécifiques, de manière à simplifier la compréhension et faciliter l'interprétation du contrat.

Un [avis de droit](#) étayant certains éléments des recommandations est annexé aux présentes.

On parlera indifféremment dans les pages suivantes de contrat ou de mandat.

² On parle aussi, parfois, de convention de prestations.

³ Thierry Tanquerel, la nature juridique des contrats de prestation, in Les contrats de prestations, Herbling et Lichtenhahn, 2002, p. 14, et [avis de droit](#) joint en annexe.

⁴ Au sens d'un acte unilatéral non soumis à acceptation.

⁵ En tous les cas pour les autorités cantonales; les communes quant à elles examineront si le droit communal a réglementé cette question.

2. La prestation

Il y a un grand intérêt pour chacune des parties, mandant, mandataire, prescripteur⁶, à documenter la prestation acquise pour l'accomplissement d'une tâche publique, par exemple sous la forme d'un « descriptif de prestation » ou « cahier des charges ». On veillera à ce que cette documentation définisse explicitement les éléments ci-après.

De même, dans le cas de contrats de prestation complexes ou en chaîne on portera attention à ce que les annexes au contrat soient extrêmement précises et mentionnent tous les éléments utiles, y compris à l'évaluation.

2.1 Le type de prestation

Le type de prestation est explicite.

Exemple de formulation

Cours de calcul élémentaire (4 opérations)

Motif : il va de soi que les parties ne peuvent conclure un contrat qui ne préciserait pas son objet. Il importe toutefois de ne pas se contenter de simples titres mais de désigner explicitement la prestation concernée, afin d'éviter tout malentendu.

2.2 Le public cible

Le public cible, ou destinataire, de la prestation est identifié, par exemple à travers :

- la définition d'un cercle d'ayants droit ;
- des catégories de bénéficiaires (selon des caractéristiques intrinsèques et/ou selon des éléments circonstanciels) ;
- des conditions d'accès ou des prérequis.

Les dispositions prises par les parties pour garantir la délivrance de la prestation au public cible exclusivement sont décrites.

A relever que le prestataire ne peut être tenu pour responsable de l'adéquation entre le public cible prévu par le mandat et le public ayant effectivement bénéficié de la prestation que s'il est en droit de refuser des bénéficiaires qui le solliciteraient, ou qui lui seraient adressés, et qui ne correspondraient pas au public cible.

⁶ Une prestation acquise par un régime social auprès d'une organisation tierce peut être utilisée en faveur de ses bénéficiaires par un organisme prescripteur ou un dispositif d'indication indépendant. Par exemple : une mesure du marché du travail acquise par un service cantonal de l'emploi est utilisée en faveur de demandeurs d'emploi par un office régional de placement.

Exemple de formulation

1. Personnes de nationalité suisse ou au bénéfice d'un titre de séjour
2. Agées de 18 à 25 ans révolus⁷
3. Sans scolarité achevée⁸
4. Maîtrisant le français parlé

Le mandataire s'assure que chaque bénéficiaire de la prestation relève bien du public cible ci-dessus

Motif : en principe, la délivrance de la prestation a pour but de transformer la situation initiale ou actuelle du public destinataire (on parle également de l'état observé ou des éléments d'entrée) en une situation visée (on parle également de l'état souhaité, d'éléments de sortie, ou encore d'objectifs ou de résultats attendus – voir [chapitre 2.3](#) ci-dessous). Il n'y a pas de sens à délivrer une prestation à un public qui n'est pas celui pour lequel elle a été conçue et, pour l'éviter, les processus de délivrance de la prestation doivent prévoir un contrôle ad hoc. A défaut, les résultats attendus ne seront pas au rendez-vous.

2.3 Les objectifs

Les objectifs poursuivis par la délivrance de la prestation sont définis. Ils expriment la situation visée ou les résultats attendus (et non les processus à travers lesquels ces résultats sont censés être obtenus).

Un résultat attendu est correctement documenté lorsqu'il intègre l'indicateur de ce résultat. Les modalités selon lesquelles le résultat atteint est mesuré sont décrites.

On veillera à ne pas confondre, ici,

- les objectifs de la politique publique en faveur de laquelle la prestation est acquise (par exemple : réduire la durée moyenne du chômage d'une partie des bénéficiaires de l'indemnité journalière de chômage) et
- les objectifs de la prestation elle-même (par exemple : permettre aux usagers de maîtriser le français)⁹.

La question de savoir si la prestation sert bien les objectifs de la politique publique en faveur de laquelle elle est acquise relève du mandant et non du mandataire.

⁷ Caractéristique intrinsèque, élément catégoriel.

⁸ Élément circonstanciel.

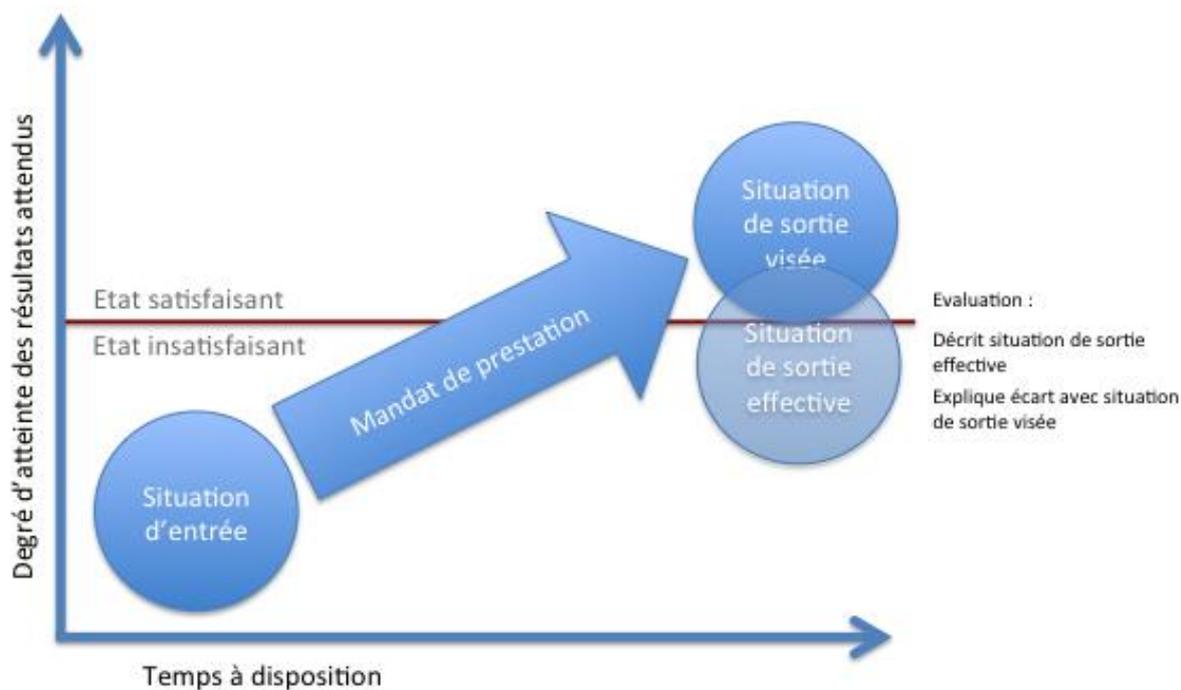
⁹ Dans les mesures du marché du travail, par exemple, on veillera donc à distinguer l'objectif de la politique publique d'activation des demandeurs d'emploi, à savoir une reprise d'emploi plus rapide et plus durable, des objectifs des mesures elles-mêmes, soit l'apprentissage d'une langue ou la maîtrise d'un outil de travail par exemple.

Exemple de formulation

A l'issue du cours, les participants maîtrisent les 4 opérations de base (addition, soustraction, multiplication, division).

Un test d'entrée et un test de sortie, portant sur les mêmes calculs, annexé au descriptif de prestation, permet de mesurer l'apprentissage des participants et de s'assurer que l'objectif du cours est atteint.

Motif : lorsque les résultats attendus (les éléments de sortie) et la manière dont ceux-ci sont mesurés ont été décrits, il est alors possible d'évaluer la prestation (de comparer les résultats atteints aux résultats attendus, l'état de sortie à l'état d'entrée).



2.4 L'unité de prestation

L'unité de prestation facturable (jour de cours organisé, soin dispensé, repas servi, etc.) est déterminée, de telle sorte que le mandat de prestation puisse mentionner :

- le prix de l'unité ;
- la quantité commandée.

Sur cette base, la subvention peut être déterminée (subvention nécessaire à l'acquisition auprès de tiers des prestations nécessaires pour la mise en œuvre de la politique publique dont elles relèvent).

Les modalités d'enregistrement des unités de prestations délivrées sont également prévues. On veillera à ce que le temps nécessaire à l'enregistrement demeure raisonnable, de telle sorte que les ressources demeurent principalement affectées à la prestation proprement dite et non aux saisies dans des systèmes d'information.

La définition d'une unité de prestation n'interdit pas aux parties de prévoir, dans le mandat, une subvention forfaitaire calculée sur une quantité moyenne par exemple.

Exemple de formulation

Prestation : *cours de calcul élémentaire*

Unité de prestation : *heure de cours*

Motif : il n'y a pas, à proprement parler, de mandat de prestation(s) sans définition d'une unité d'œuvre ou unité facturable et sans indication d'un volume d'unités commandées. Le mandant est seul responsable de définir le volume de prestation dont il a besoin pour remplir la tâche de politique publique dont il a la charge ; il est également seul responsable d'une éventuelle non utilisation de tout ou partie des prestations qu'il a commandées. Le mandataire ou prestataire est seul responsable, quant à lui, d'un éventuel excédent de charges lié à un mauvais calcul du coût effectif de la prestation.

2.5 Prix

Le prix couvre, dans la règle, la totalité des coûts relatifs à la prestation : conception (y compris recherche et développement¹⁰), délivrance, évaluation (y compris les rapports destinés au mandant ou aux prescripteurs), amélioration continue de la prestation (en particulier si la prestation est soumise à une norme qualité), contrôles et révisions (audits, révisions fiduciaires, etc.).

Le mandat peut fixer des règles relatives aux amortissements de bâtiments, d'installations, de véhicules, etc. et le cas échéant, le prix est cohérent avec ces règles.

Le montant de la subvention est établi selon la formule :

$$\text{Nombre d'unités commandées} \times \text{prix de l'unité} = \text{montant subvention pour l'acquisition des prestations.}$$

Exemple de formulation

Prestation : *cours de calcul élémentaire*

Unité de prestation : *heure de cours*

Prix de l'unité : *frs 102.- (10 participants)*

¹⁰ Cela n'interdit pas l'octroi d'une subvention forfaitaire pour un développement particulier ou un amortissement extraordinaire, par exemple.

Motif : l'objet du mandat de prestation est l'acquisition d'un bien ou d'un service. Celle-ci intervient normalement dans le cadre d'une procédure d'adjudication. Les prix proposés par les concurrents doivent être comparables entre eux. Cela n'est possible que si des règles précises sur les éléments pris en compte ou non dans le calcul des coûts ont été émises, sans quoi il y aurait distorsion de concurrence. Le mandataire est seul responsable des conséquences économiques d'une éventuelle sous-estimation – volontaire ou non – des coûts pris en compte, respectivement des prix pratiqués.

2.6 Normes

Il y a lieu d'indiquer dans le descriptif de la prestation les normes auxquelles elle est soumise et/ou les normes auxquelles les parties conviennent de la soumettre :

- articles de loi, d'ordonnance ou de règlement d'application ;
- normes qualité (ISO 9001, EduQua, Insertion suisse, Quatheda, ...) ;
- conventions collectives de travail ;
- codes de déontologie ;
- lorsque des données personnelles et éventuellement sensibles doivent être traitées, la façon dont il est attendu que le mandataire traite les données des participant-e-s sera indiquée ou alors il sera renvoyé au droit cantonal sur la protection des données, respectivement à la Loi fédérale sur la protection des données.

On veillera à s'en tenir, ici, aux éléments véritablement pertinents pour la prestation.

Les certificats délivrés par des auditeurs agréés concernent en principe des organismes prestataires et non des prestations. Pour autant, les certificats établissent le périmètre de prestations concerné. Dans le cadre d'un contrat de mandat, c'est bien la prestation qui doit être expressément soumise, ou non, à une norme qualité.

Exemple de formulation

- *La prestation est une mesure du marché du travail au sens des articles 59ss de la LACI.*
- *Elle est soumise à la norme EduQua (Manuel EduQua 2012).*

Motif : l'ampleur du dispositif normatif auquel la prestation doit se conformer impacte le prix de celle-ci. Le mandant doit définir, notamment lors des appels d'offres, les normes auxquelles la prestation devra répondre, sans quoi une juste comparaison des prix n'est pas possible.

2.7 Modalités

Les parties définissent les modalités de la délivrance de la prestation uniquement dans la mesure indispensable. Dans la règle en effet, la délivrance de la prestation est du ressort exclusif du prestataire, ce dernier étant jugé sur ses résultats (au sens défini au [chapitre 2.3](#) ci-dessus) et non sur son organisation - sur l'*output* et non sur l'*input*.

Exemple de formulation

Le cours est dispensé :

- dans une salle de classe sise en ville de Neuchâtel et accessible au moyen de transports publics ;
- à raison de 6 heures par jour sur 18 jours ouvrables consécutifs.

Chaque participant peut bénéficier d'un appui individuel de 4 heures.

Motif : le mandat de prestation est une **délégation** de tâches et non une cogestion dans l'accomplissement de tâches. Il fixe des objectifs précis et, s'agissant de la manière dont ces objectifs sont atteints, laisse la plus grande latitude possible aux prestataires. C'est seulement ainsi que ces derniers peuvent être pleinement responsabilisés, devenir des organisations apprenantes et créatives, capables de faire émerger les meilleurs modèles, les meilleures pratiques, y compris concernant le rapport qualité-prix.

3. Le contrat de prestation

Les parties au contrat sont généralement une collectivité publique (mandante) et une entité privée ou publique (mandataire).

3.1 Qualification juridique

Le contrat ou mandat de prestations est en principe une modalité d'octroi d'une subvention. L'ordonnance sur l'assurance-chômage précise par exemple que « *l'autorité compétente octroie des subventions aux organisateurs de mesures relatives au marché du travail par voie de décision ou par accord de prestation* ».

Portant sur une tâche publique ou d'intérêt public, le contrat de prestation est soumis aux règles du droit public. Voir à ce sujet [l'avis de droit](#) annexé.

3.2 Régime fiscal

Il appartient aux parties au contrat d'examiner la question d'un éventuel assujettissement à la TVA.

3.3 Type de révision comptable

Le type de révision comptable auquel est soumis le mandataire dans le cadre du contrat de prestation est précisé et sa conformité avec la législation vérifiée. Par exemple, si le mandant exige une révision ordinaire alors que légalement le mandataire pourrait se contenter d'une révision simplifiée, il est recommandé de clarifier cet élément dans le contrat, à la conclusion de celui-ci.

Motif : entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, le nouveau droit comptable n'opère plus de distinction en fonction de la forme juridique des sociétés, mais en fonction de leur **importance économique**. Il a introduit de nouvelles exigences tant sur la manière de tenir les comptes, de les présenter que sur ce qui relève de la révision des comptes. Cette dernière pourra vérifier la conformité des éléments susmentionnés. On distingue notamment ce qui relève de la **révision simplifiée** de la **révision ordinaire**. Les coûts de la révision varient considérablement d'une variante à l'autre.

3.4 Durée – Conditions de renouvellement, de résiliation

La durée du contrat est clairement spécifiée, ainsi que les conditions de renouvellement et de résiliation ; de même que les modalités liées à une éventuelle résiliation anticipée. Ce qui relève des modifications en cours de mandat est également abordé et précisé.

Durée

La durée du contrat doit être mise en relation avec les investissements consentis par le mandataire. Afin que ce dernier soit en mesure de gérer le risque économique qu'il supporte, on privilégiera des contrats pluriannuels (sous réserve des compétences des autorités parlementaires en matière d'approbation des budgets annuels).

Exemple de formulation

Durée de validité

La durée de validité du contrat s'étend du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015.

Clause d'adaptabilité

En cas d'événements extraordinaires et imprévisibles, le contrat pourra être adapté par les parties. Par ailleurs, les décisions parlementaires sont réservées.

Motif : la mise sur pied d'un programme d'insertion peut nécessiter l'acquisition de machines, d'outillages de grande valeur et, dans un tel cas de figure, il est important que le contrat porte sur plusieurs années. En revanche, s'il s'agit de cours de langues ne nécessitant pas d'investissements conséquents, il peut être de durée moins longue.

Conditions de renouvellement, de résiliation

Les conditions de renouvellement sont liées aux résultats obtenus (voir [chapitres 4.5](#) et [5.6](#) des présentes recommandations).

Les modalités et délais de renouvellement sont suffisamment importants pour permettre au mandataire de gérer les conséquences d'une éventuelle perte du mandat si celui-ci ne lui était pas renouvelé.

*Exemple de formulation***Rapport d'activités et d'objectifs**

Le prestataire transmet chaque année et jusqu'au 30 avril de l'année suivante un rapport d'activités et d'évaluation des prestations en fonction des objectifs et indicateurs définis.

Renouvellement

Des négociations sont engagées dès avril 2015 pour élaborer un contrat applicable à partir du 1^{er} janvier 2016.

NB : S'il s'agit d'un appel d'offres il doit également être mentionné quand celui-ci sera lancé.

Motif : si le mandataire n'apprend qu'à fin novembre que son contrat ne sera pas renouvelé pour l'année suivante, il ne pourra se départir de ses obligations d'employeur, de bailleur, etc... dans les délais légaux. Il y a donc lieu de lui donner la visibilité nécessaire afin de prendre les mesures adéquates. Idem s'il s'agit d'un appel d'offres.

3.5 Objet - prestation

L'objet du contrat est l'acquisition des prestations définies selon les recommandations [chapitre 2](#).

3.6 Montant

Le mandat définit le **prix de l'unité de prestation** et la **quantité commandée**.

<i>Exemple de formulation</i>			
Type de mesures	Places/an	Prix/place	Coûts totaux
Places AI ateliers protégés	36	30'000	1'080'000
Mesures d'insertion type 1	4	18'675	74'700
Mesures d'insertion type 2	10	26'000	260'000
Mesures d'insertion salariées	14	73'215	1'025'000

Cependant, il existe également d'autres modalités de financement qui peuvent être négociées à satisfaction des parties. Par exemple, une contribution de base à laquelle vient s'ajouter le prix par unité réellement consommée.

<i>Exemple de formulation</i>				
Type de mesures	Places maximales /an	Forfait acquis (80% du max)	Supplément/ place occupée	Coûts totaux maximum
Places AI ateliers protégés	36	864'000	2'160	1'080'000
Mesures d'insertion type 1	4	59'760	3'735	74'700
Mesures d'insertion type 2	10	208'000	5'200	260'000
Mesures d'insertion salariées	14	820'000	14'642	1'025'000

Motif : il y a lieu d'assurer la pérennité d'une prestation consommée même s'il y a une baisse de consommation temporaire.

3.7 Modalités de paiement

Le contrat prévoit les modalités de paiement (ou versement de la subvention). Celles-ci ne doivent pas faire obstacle à la bonne exécution du contrat (liquidités). Des paiements échelonnés sont recommandés pour tout mandat important.

3.8 Règles comptables

Les règles d'amortissements comptables sont clarifiées et précisées.

Les intérêts débiteurs admis sont précisés.

Une éventuelle autorisation de l'Etat pour des investissements d'un montant à déterminer est mentionnée.

Exemple de formulation

Taux d'amortissement

Les amortissements sont à faire selon les principes de l'économie d'entreprise et s'effectuent de manière linéaire sur la valeur d'achat. Les taux annuels d'amortissement maxima sont les suivants :

- *immeuble 4%*
- *meublier, machines et véhicules : 20%*
- *informatique et systèmes de communication : 33 1/3%*

Intérêts débiteurs

Les intérêts débiteurs doivent rester dans le cadre des taux d'intérêt du marché. Il est tenu compte des intérêts sur les prêts des communes et du canton répondant à la hauteur de l'intérêt effectivement à verser à ces créanciers.

Autorisation pour les investissements

Les investissements de plus de CHF 20'000 dont le financement est assuré par le mandant dans le cadre de son indemnité doivent être autorisés.

Motif : ces différents éléments ont des incidences directes sur le bouclage des comptes et notamment le résultat financier en lien avec le contrat de prestation. Il est donc important de préciser les règles avant les bouclages financiers.

3.9 Excédent de charges ou de produits

La question d'éventuels excédents de charges ou de produits est clairement réglée. Une attention particulière sera portée à ce point si le mandat est attribué à une société à but lucratif ou à une personne physique. Le système de gestion de l'excédent dépend de la répartition du risque et de la responsabilité économique entre les parties.

Les fonds de réserve doivent assurer une certaine durée d'exploitation et tenir compte des aléas, des investissements et amortissements nécessaires (machines, véhicules, etc...) relatifs à la nature de l'activité et aux investissements qu'elle implique. Ils atténuent le risque économique couru par le prestataire. Aussi, plutôt qu'une restitution partielle d'un éventuel bénéfice, on privilégiera la constitution d'un fonds de réserve (spécifique au mandat de prestation), qui apparaît au bilan et auquel sont attribués les éventuels bénéfices et dans lequel on peut puiser en cas de déficit.

Exemple de formulation

Variante 1 Excédents acquis sans constitution de fonds de réserve

Les pertes et profits appartiennent au prestataire.

Variante 2 Report du bénéfice et des pertes

Eu égard au modèle de financement, les comptes doivent en principe être équilibrés. Si le prestataire obtient un excédent de par la rémunération des prestations du mandant, il doit l'inscrire à part sur un compte de report du bénéfice et le porter au bilan. Ce compte doit être affecté exclusivement à la compensation des fluctuations du résultat d'exploitation portant sur les prestations faisant l'objet du contrat. Les pertes sont déduites du bénéfice reporté, s'il existe, ou reportées sur l'exercice suivant.

D'éventuels critères quant à la limitation des fonds de réserve peuvent être définis. Cependant la question du risque (notamment lié à l'importance des investissements consentis en fonction de la nature de l'activité) ne doit pas être négligée dans la définition de ces éventuels critères, en particulier lorsque l'ampleur des besoins ne peut pas être prévue.

Si le mandant n'autorise pas de fonds de réserve, il couvre alors le risque de perte éventuelle.

3.10 Contrôle et évaluations

Le contrat mentionne les exigences comptables, leurs bases légales et les modes d'évaluation de la prestation :

- exigences en terme de contrôle (par ex comptabilité analytique; présentation selon la norme RPC 21, ventilation des excédents, charges et produits détaillés pour éviter de fausser le marché en cas de subventions croisées) ;
- délai précis de remise du bilan, comptes d'exploitation, rapport d'activités ;
- les évaluations possibles et leurs modalités (contrôles inopinés par ex, enquêtes de satisfaction des usagers, partenaires, etc.) ;
- les indicateurs et la fréquence de la saisie de ceux-ci.

On veillera à examiner la conformité des ces éléments avec les dispositions légales en vigueur.

Pour le surplus, on se référera au [chapitre 5](#) (L'évaluation) des présentes recommandations.

3.11 Pénalités financières en cas de non-respect des conditions de délivrance de la prestation

Les éventuelles pénalités financières d'une exécution insuffisante de la prestation, d'un point de vue qualitatif ou quantitatif (ex : retard dans la délivrance, arrêt inopiné de la prestation, quantité minimal non atteinte, etc.) sont clairement mentionnées.

Exemple de formulation

Variante 1 Cessation de délivrance de la prestation

Si la prestation ne devait plus être délivrée, l'indemnité sera suspendue prorata temporis.

Variante 2 objectif quantitatif non atteint

En cas de non atteinte de l'objectif quantitatif minimal convenu, l'indemnité sera réduite de x% par unité non délivrée.

4. L'adjudication du mandat

4.1 Principe

L'adjudication du mandat fait l'objet d'un appel d'offres, que ce dernier soit soumis à la législation sur les marchés publics ou non.

Des exceptions peuvent intervenir pour des motifs fondés et pour autant que la législation applicable le permette.

Peuvent constituer des motifs fondés de renoncement à l'appel d'offres :

- le mandat répond à une situation d'urgence manifeste ;

- le mandat est attribué à une institution d'intérêt public jouant un rôle essentiel ou unique dans une région donnée (par exemple au travers de la mobilisation d'un réseau de bénévoles que d'autres institutions ne pourraient pas mobiliser) ;
- le mandat est de faible importance et la procédure d'appel d'offres serait manifestement disproportionnée.

Motif : l'appel d'offres doit garantir que l'adjudication du mandat intervient sur la base de critères strictement liés aux prestations, à leurs rapports qualité-prix.

4.2 Appel d'offres

4.2.1 Contenu de l'appel

L'appel d'offres :

1. décrit la prestation attendue ou cahier des charges : nature de la prestation et unité de prestation facturable, public cible, objectifs ou résultats attendus, modalités, normes applicables¹¹, etc. (se référer au [chapitre 2](#) des présentes recommandations) ;
2. indique le volume commandé ;
3. indique le délai dans lequel l'offre doit être déposée ;
4. indique le délai dans lequel l'adjudication interviendra ;
5. indique le délai accordé entre l'adjudication et la délivrance de la prestation ;
6. indique les critères d'adjudication et leur éventuelle pondération.

La commande d'une prestation repose sur une appréciation du besoin (éléments d'entrée) et des possibilités d'y répondre de telle sorte que les changements jugés nécessaires se produisent, que les résultats (éléments de sortie) escomptés soient atteints. Une appréciation partagée entre les divers acteurs, tant en ce qui concerne le besoin que la réponse à y apporter, offre les meilleures garanties de succès.

Si le volume commandé, voire d'autres éléments constitutifs du mandat, peuvent évoluer du fait de circonstances qui ne pouvaient être anticipées (par exemple : nécessité d'augmenter le volume pour répondre aux besoins), le cahier des charges précise dans quels délais et à quelles autres conditions ces évolutions seront le cas échéant requises.

Motif : c'est à travers la rédaction d'un cahier des charges pertinent que le mandant se donne toutes les chances d'atteindre les objectifs de la politique publique dont il a la charge. Par ailleurs le mandataire doit être convaincu de la pertinence de la prestation qui lui est commandée, de même que de sa faisabilité. A défaut, les résultats seront certainement décevants.

4.2.2 Collaboration des prestataires potentiels

Si le mandant ne dispose pas de toute l'expertise utile à cet effet, il la mobilise auprès de tiers. Il peut procéder à une consultation préalable de mandataires potentiels, à même de

¹¹ La norme qualité éventuellement applicable à la prestation doit être mentionnée.

fournir des indications utiles. Un partenariat entre le mandant et les mandataires potentiels dans la compréhension et la définition des besoins peut en effet s'avérer pertinent. On peut prévoir par exemple que le mandant rédige un projet de cahier des charges au sujet duquel il consulte des experts, y compris les mandants potentiels.

4.3 Destinataires

L'appel d'offres est public.

Soit il existe une plateforme consultable par tous les prestataires potentiellement intéressés, soit ces derniers sont directement sollicités.

Variante 1 :

Les destinataires sont des personnes morales, institutions d'intérêt public sans but lucratif.

Motif : l'objet des mandats de l'action sociale est la délivrance de prestations financées par les deniers publics. Ceux-ci doivent être, à priori, exclusivement engagés dans l'accomplissement de la tâche publique et non participer de l'accroissement d'un patrimoine privé. L'adjudication ne peut donc retenir que des organismes à but non lucratif.

Variante 2 :

Les destinataires sont des personnes physiques ou morales, avec ou sans but lucratif.

Motif : l'objet des mandats de l'action sociale est la délivrance de prestations financées par les deniers publics. Ceux-ci doivent être, à priori, exclusivement engagés dans l'accomplissement de la tâche publique, mais avec parcimonie. Le rapport qualité prix est donc déterminant, pour autant que le prestataire ait la capacité de fournir le résultat attendu ainsi que les garanties utiles en matière de protection des données, de transparence comptable et du respect des conditions de travail.

4.4 Modalités

Proportionnalité

L'appel d'offres a pour but d'obtenir une proposition de prix pour la prestation décrite, et pour le volume commandé. L'appel demande également aux destinataires de fournir des indications établissant que :

- ils sont en mesure de délivrer une prestation conforme, selon le volume commandé, dans le délai requis, au prix qu'ils proposent ;
- ils répondent aux normes (voir [chapitre 2.6](#)).

L'appel évite tout formalisme excessif. Le même prestataire ne doit pas être appelé à fournir à plusieurs reprises les mêmes indications et l'ampleur des documents à établir doit demeurer proportionnelle à l'ampleur de la commande et aux risques objectivement encourus par le mandant.

Précision

L'appel d'offres est explicite. Le mandant répond aux questions de compréhension des destinataires.

Délais

La publication de l'appel intervient au même moment pour tous les destinataires.

Le délai laissé aux destinataires est suffisant pour leur permettre de livrer une offre conforme, sans avantager manifestement l'un ou l'autre d'entre eux.

Le mandant accuse réception des offres en confirmant à leurs auteurs le délai dans lequel il se déterminera.

Motif : l'application des principes de proportionnalité, de bonne foi, d'économicité et de transparence permet d'éviter la création « d'usines à gaz » où les acteurs consacrent davantage de ressources à la formalisation de leur collaboration qu'à la conception et à la délivrance de prestations répondant aux besoins.

4.5 Choix du mandataire

Le mandat est attribué au prestataire qui a présenté la meilleure offre, autrement dit l'offre :

- la plus conforme au cahier des charges (la prestation proprement dite, le volume commandé, le délai de livraison, les normes applicables) ;
- la plus conforme aux critères définis.

Parmi les critères prépondérants :

- le rapport qualité – prix ;
- les résultats des évaluations portant sur l'exécution de mandats antérieurs (les résultats atteints correspondaient-ils aux résultats attendus ?) ;
- les indications disponibles sur la capacité du prestataire à exécuter le mandat ;
- le respect par le prestataire des normes applicables (par exemple : CCT, gestion des données personnelles ou norme qualité). Une attention particulière est portée à ce point lorsque le prestataire potentiel est une société à but lucratif.

En cas de doute fondé, le mandant peut, avant l'adjudication, procéder à des vérifications de la capacité d'un prestataire à exécuter le mandat.

Le mandant pourra également vérifier la manière dont le mandataire traite les données personnelles. Le contrat de prestation peut prévoir que le mandataire veillera au respect de la confidentialité des données concernant les participant-e-s conformément aux dispositions de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données et du droit cantonal sur la protection des données.

Tous les destinataires de l'appel d'offres sont informés de l'adjudication.

Le mandat est attribué par la conclusion d'un contrat ou par une décision administrative.

5. L'évaluation

5.1 L'objet

L'évaluation :

1. prend connaissance des résultats obtenus ;
2. mesure l'écart entre les objectifs, ou résultats attendus, et les résultats obtenus. Cet écart peut être nul (résultats conformes aux attentes), positif (résultats au-delà des attentes) ou négatif (résultats en deçà des attentes) ;
3. propose une explication de l'écart.

Exemple de formulation

- *Un cours de français doit permettre à au moins 80% des participants d'atteindre au moins la note de 8/10 à un test de français T.*
- *L'évaluation établit que 96% des participants ont atteint au moins la note de 8/10 à un test de français T.*
- *L'écart positif de 16% doit être expliqué. Il s'avère que 22% des participants atteignaient déjà la note de 8/10 au test d'entrée et qu'ils auraient dû être orientés vers un autre cours.*

L'évaluation peut interroger le concept de la prestation, les paradigmes sur lesquels elle repose, le modèle qu'elle mobilise, les modalités selon lesquelles elle a été délivrée (à son public cible, à un autre public, avec des moyens adaptés ou non aux objectifs, en faisant appel à du personnel suffisamment qualifié ou non, etc.).

Le degré de satisfaction des bénéficiaires n'est en principe pas un indicateur de résultat. Il n'est cependant pas dénué d'intérêt et peut être pris en considération parmi d'autres critères¹².

5.2 Nature et finalité de l'évaluation

Si une évaluation *intermédiaire* est prévue, celle-ci a pour but de permettre l'adoption de mesures :

- correctives : elles visent à combler, dans la mesure du possible, l'éventuel écart négatif entre résultats obtenus et résultats attendus ;
- préventives : elles visent à éviter de nouveaux écarts, positifs ou négatifs.

L'évaluation finale montre si le mandat est rempli. Elle permet l'adoption de mesures préventives en vue de l'éventuelle conclusion d'un nouveau contrat.¹³

¹² Cet indicateur devra être utilisé avec la plus grande prudence dans le cas où les bénéficiaires se sont vus imposer la participation à une mesure.

5.3 Les acteurs

L'évaluation peut être réalisée par :

- le mandataire lui-même (auto-évaluation) ;
- le mandant ;
- un organisme tiers mandaté par le mandant ou le mandataire.

Quel que soit l'auteur de l'évaluation, il y a un grand intérêt à ce que mandant et mandataire s'entendent à la signature du contrat sur l'objet et les modalités de l'évaluation.

5.4 Les modalités

L'évaluation n'est possible que si, dès l'octroi du mandat, ses modalités ont été prévues.

Le mandat définit :

- les données à recueillir (celles strictement nécessaires à l'évaluation des résultats) ;
- le responsable du recueil et de la transmission des données (mandant ou mandataire) ;
- les outils nécessaires au recueil des données (questionnaire sur un site internet, tests ou examens, autres) ;
- les délais dans lesquels les données doivent être transmises (périodiquement, en fin de mandat, autres) ;
- le responsable de l'analyse des écarts entre résultats atteints et résultats attendus (mandant, mandataire, tierce partie).

Les données ne sont pertinentes que si elles permettent de mesurer les résultats attendus. On peut aussi parler de données relatives à l'indicateur prévu pour mesurer le degré d'atteinte de chacun des objectifs. Le lien entre l'objectif et la donnée recueillie est manifeste¹⁴.

Aucune évaluation n'est possible si le cahier des charges, ou la description de la prestation, ne définissait pas précisément les résultats attendus (voir recommandation au [chapitre 2.3](#))

On veillera à ne pas confondre les objectifs d'une politique publique (par exemple : politique d'activation des bénéficiaire d'un régime social) et les objectifs d'un mandat spécifique (par exemple : cours de français) relevant de cette politique.

¹³ On parle aussi d'évaluation *formative* (permet aux acteurs de se situer et de prendre des mesures) et d'évaluation *sommative* (constat final des résultats).

¹⁴ Un taux de reprise d'emploi ne peut être une donnée mesurant la qualité d'un cours de perfectionnement à l'utilisation de la suite Office (Word, Excel, PowerPoint, Outlook). Le prestataire n'a pas reçu le mandat de placer les participants, mais de réussir un test informatique donné. Le taux de reprise d'emploi peut en revanche être une donnée pertinente pour mesurer la qualité des bilans et stratégies d'insertion élaborés dans un office de placement.

Le mandat définit également le type et les conditions d'éventuelles inspections *in situ*. Celles-ci ne peuvent être inopinées que si le mandat le prévoit.

5.5 Rapport

L'évaluation fait l'objet d'un rapport dont chaque partie dispose.

Conformément aux usages les plus répandus, aucun rapport n'est remis au mandant par une tierce partie si le mandataire n'a pas eu l'occasion de joindre ses observations.

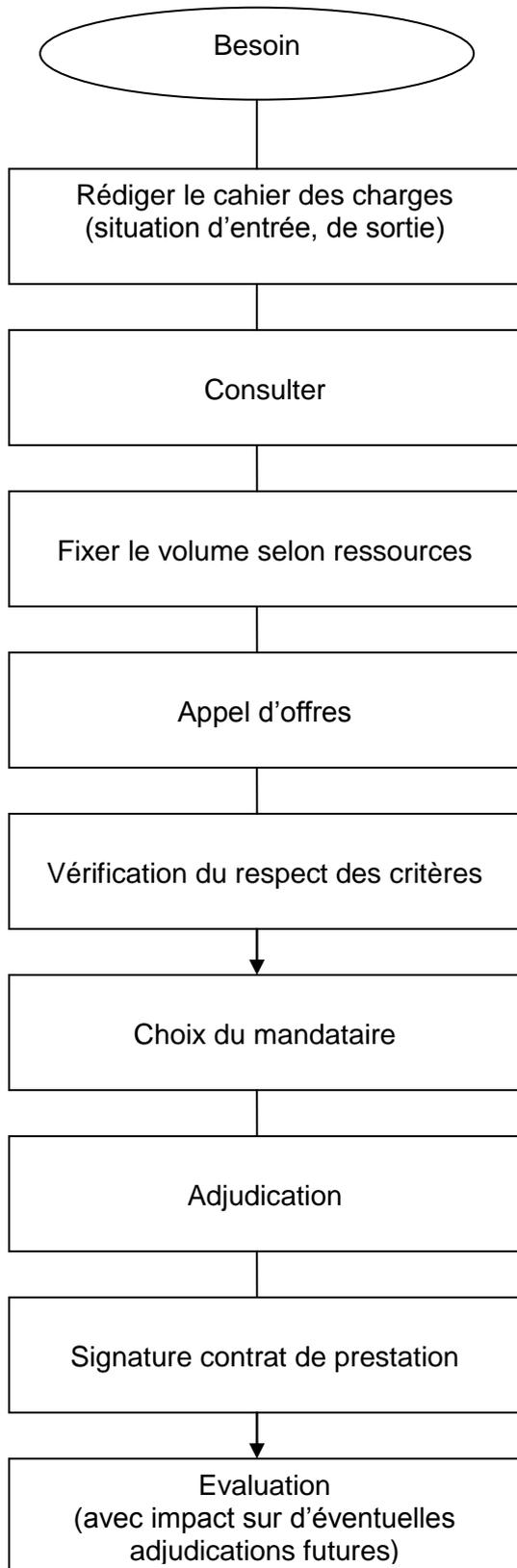
5.6 Suites de l'évaluation

Le rapport peut entraîner l'adoption de mesures *correctives* et *préventives* convenue entre les parties.

Il est un élément pertinent pour les éventuelles adjudications futures (voir [chapitre 4.5](#)).

Si le rapport montre que le mandat n'est manifestement pas exécuté, ou constate des insuffisances significatives, il peut entraîner pour le mandataire l'obligation de s'acquitter des remboursements et/ou pénalités prévues par le contrat.

Annexe 1 : Logigramme/Procédure



Annexe 2 : [avis de droit](#)