

Contrats de prestations et leur incidence sur les conditions d'emploi dans les ONG

Expériences avec les contrats de prestations du point de vue du preneur et du donneur d'ordre

Condensé des résultats

Etude menée sur mandat du Syndicat des Services publics (SSP), secteur ONG

Livia Bannwart und Markus Schärner
Berne, le 9 novembre 2015

A. Situation initiale et problématique

Sur mandat du Syndicat des services publics (SSP), secteur ONG, le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS a mené au printemps 2015 une enquête auprès des organisations non gouvernementales suisses sur les salaires, les conditions de travail et les expériences avec des contrats de prestations, et a accompagné un mémoire de mastère qui a porté sur l'analyse des expériences faites par les donneurs d'ordre avec des contrats de prestations.

Le sujet des contrats de prestations a été abordé parce que, au cours des années écoulées, certains signes ont révélé des détériorations des conditions d'emploi et une situation concurrentielle accrue entre les ONG suite à la négociation de nouveaux contrats de prestations. Pour le cas de la Suisse, il manque jusqu'à ce jour des études empiriques correspondantes. L'étude se fixe dès lors pour objectif, dans un jeu d'interaction entre les pouvoirs publics (donneur d'ordre) et les ONG, d'élaborer des faits et des tendances corrélés à l'instrument «Contrats de prestations». Grâce à la participation de 38 organisations, il est possible, avec l'appui de la présente étude, de répondre notamment **aux questions suivantes** traitant des contrats de prestations:

■ La **pratique d'adjudication** de contrats de prestations aux ONG a-t-elle changé ces 5 à 10 dernières années? Quelles en sont les **répercussions** sur la **qualité** de leurs prestations et les conditions d'engagement de leurs collaborateurs-trices?

■ À quelle fréquence les **conditions d'embauche sous-tendent-elles** la conclusion de contrats de prestations, quel est le rôle qu'elles jouent dans les **négociations des contrats de prestations**?

■ Quelle est la part des **contrats de prestations**, leur importance par rapport au **volume total** des prestations fournies par les ONG, comment leur influence en la matière a-t-elle changé?

■ Une **concurrence accrue entre les ONG** s'est-elle déclenchée?

■ Les contrats de prestations modifient-ils les **rôles et les compétences** des parties contractantes?

B. Bases de données et caractéristiques des organisations

La base de données de la présente étude se fonde sur une enquête écrite auprès de 38 organisations non gouvernementales (ONG). L'étude comprend cinq types principaux d'ONG

qui se distinguent par leur domaine d'activité: les **œuvres caritatives**, les **organisations environnementales**, certaines **organisations d'intérêts**, les **organisations religieuses** de même que certaines **organisations** parmi le secteur de la santé. Dix cantons abritent le siège principal des ONG qui ont répondu au sondage: Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Valais, Vaud et Zurich. L'échantillonnage portant sur la taille des organisations est très hétérogène. En effet, 14 organisations occupent jusqu'à 50 collaborateurs-trices, 17 organisations emploient entre 51 et 200 collaborateurs-trices et 200 employé-e-s travaillent auprès de 7 organisations. Les organisations participantes s'autofinancent à raison de 42% moyennant des contributions publiques (subventions, contrats de prestations, etc.). Suivent les dons et les cotisations des membres (32% en moyenne) ainsi que la capacité d'autofinancement (14%).

C. La portée des contrats de prestations pour les ONG

Sur les 38 ONG interrogées, **26 organisations** (68%) ont indiqué qu'elles ont passé des contrats de prestations avec les pouvoirs publics. Eu égard aux parts de financement touchant uniquement ce groupe, il est permis de constater que ces 26 organisations **se financent en moyenne pour moitié environ par le biais de contrats de prestations signés avec les pouvoirs publics**. Lesdits contrats souscrits par ces organisations représentent d'ailleurs avec 90% une part prépondérante des contributions publiques issues de la Suisse. Ainsi, les contrats de prestations resteront une priorité de premier rang pour ces organisations, une tendance semble-t-il même à la hausse. La majorité des organisations bénéficiant de tels contrats ont des **contrats de prestations à plusieurs niveaux de l'État** (Confédération, cantons, communes).

D. Conception et structure des contrats de prestations pour les ONG

Une grande partie des contrats de prestations contiennent des exigences concrètes quant aux normes de qualité afférentes à la prestation à fournir. Mais il en va autrement pour ce qui est des normes de qualité relatives aux conditions d'engagement: près de deux tiers (65%) des ONG mentionnent que les contrats de prestations ne prévoient pas de directives concrètes concernant les **conditions d'engagement**. La **durée** des contrats de prestations est jugée appropriée de manière générale, alors que les réponses se rapportant à la **marge financière**, aux **possibilités de participer aux décisions de contenu** et aux **libertés d'entreprise** pré-

sentent une image hétérogène: près de la moitié des ONG se sent à l'étroit, l'autre moitié estime adéquat leur droit de codécision.

E. L'incidence en général des contrats de prestations sur les ONG

D'une manière générale, les contrats de prestations sont considérés comme un bon outil en vue d'une **collaboration efficace** avec les pouvoirs publics.

Les principaux **avantages** sont mentionnés ci-après:

La plupart des ONG confirment que leurs principaux contrats de prestations leur offraient **suffisamment de sécurité dans la planification des finances** et, partant, leur donnaient la possibilité d'**engager la majorité des collaborateurs-trices pour une durée indéterminée**. Souvent, les contrats de prestations favorisent une **collaboration** plus étroite et **meilleure** entre les ONG et le secteur public.

Les principaux **désavantages** sont les suivants:

De nombreuses ONG constatent en rapport avec les contrats de prestations une forte **concurrence** accompagnée d'une **pression élevée sur les prix**. De plus, le **mode de gestion** au moyen duquel les pouvoirs publics pilotent la fourniture des prestations fait fréquemment l'objet d'une critique. Les ONG, et elles ne sont pas rares, voient comme un grand désavantage la lourdeur des tâches administratives souvent due aux besoins de contrôle ou à des **durées trop courtes**.

Seul un tiers des ONG confirme que les contrats de prestations leur permettaient d'offrir aux collaborateurs-trices des **prestations sociales à la pointe du progrès**. Il semblerait aussi que la pression exercée sur les coûts par les contrats de prestations se répercute en partie négativement sur la qualité des prestations. Enfin, la majorité des ONG interrogées observent un **transfert unilatéral des risques** au preneur d'ordre et, dans le cadre de leurs contrats de prestations, ne voient pas de possibilité de constituer des **provisions** et des réserves suffisantes, par exemple pour des innovations, des investissements ou à des fins de développement ciblé du personnel.

F. Contrats de prestations comparés à d'autres formes de financement

Dans la plupart des ONG, les conditions de travail dans des domaines d'organisation financés par l'intermédiaire des contrats de prestations ne se distinguent pas fondamentalement des conditions de travail dans des unités d'organisation financées par d'autres moyens. Dans la plupart des cas, les contrats de prestations ne semblent pas entraîner davantage de travail à temps par-

tiel, des contrats à durée déterminée ou des conditions d'engagement moins favorables et/ou de moins bonnes prestations sociales. Et près d'un quart environ des ONG éprouvent souvent de la peine à trouver et à maintenir du bon personnel. En outre, quelque 60% des ONG estiment que les conditions-cadres qui sont fixées dans les contrats de prestations ont pour effet que, pour la fourniture des prestations, les **considérations financières** priment les **considérations techniques**.

G. Changements au cours des 5 dernières années

Deux tiers des ONG trouvent que la **pression concurrentielle** dans les procédures d'adjudication a sensiblement augmenté et que les échanges avec des organisations amies sont moins ouverts.

Selon les ONG, la **durée** des contrats de prestations n'a pas changé de manière significative.

La majorité des ONG regrette que la charge administrative ait nettement augmenté ces dernières années, que la marge de négociation se soit amenuisée, que **davantage de prestations pour moins d'argent** soient exigées et que la décision d'adjudication soit tendanciellement prise plus tard.

H. La pratique d'adjudication du point de vue des ONG

Plus de la moitié des ONG estiment qu'il n'est **pas accordé assez d'importance** à la mise en œuvre de **conditions de travail modernes** destinées aux fournisseurs de prestations (prestataires), et que les coûts en regard d'autres critères sont trop pris en compte. Nombre d'ONG interrogées considèrent par ailleurs que l'importance accordée aux normes de qualité en matière de prestations fournies et de savoir-faire du côté des prestataires s'est révélée tout au plus satisfaisante en partie. De surcroît, près de la moitié pense que les **décisions d'adjudication ne sont pas suffisamment motivées**.

I. Le besoin d'agir

Aux yeux de beaucoup d'ONG, les principales mesures qui doivent être prises sont celles liées à la **charge administrative** et à la forte **pondération des coûts** (respectivement 5 mentions). De plus, avec 3 mentions respectives pour chaque cas, les ONG soulignent en l'occurrence le besoin d'agir pour régler les **durées**, procéder à l'adaptation des besoins pendant la durée contractuelle ainsi qu'améliorer la **transparence** dans le processus d'attribution des mandats. En outre, 63% des ONG souhaiteraient que les «labels de qualité» avec les directives minimales

relatives aux conditions d'engagement des col-laborateurs-trices soient complétés.

K. Bonnes pratiques sous l'angle des ONG

Les «bonnes pratiques» se présentent sous les aspects suivants:

■ **Durées minimales de quatre ans:** seules des durées suffisamment longues garantissent une certaine sécurité en matière de planification et ménagent les ressources qui doivent être mises en œuvre pour des procédures d'adjudication complexes.

■ **Délai de résiliation suffisamment long:** en cas de résiliation, les conditions générales et un délai suffisamment long doivent être convenus par contrat.

■ **Flexibilité lors d'un changement de circonstances:** des contrats de prestations de qualité se caractérisent cependant aussi par une flexibilité des donneurs d'ordre en ce qui concerne l'adaptation de l'étendue et du prix de la prestation, si les circonstances devaient fortement changer pendant la durée contractuelle.

■ **Indemnisation équitable:** si une pression trop grande est exercée sur le prix, la qualité de la prestation en pâtit souvent ou les conditions d'engagement sont elles-mêmes indirectement exposées à une pression (surtout en rapport avec les prestations sociales).

■ **Réglementation claire:** le mandat, la prestation à fournir, la compétence de même que la responsabilité doivent être clairement réglés dans le contrat.

■ **Contrôle efficace et simple:** la commande ou gestion devrait se faire via output (rendement) ou outcome (résultats) et non pas comprendre encore des éléments input (entrées).

■ **Relation de partenariat:** grâce à elle, la négociation s'en trouve facilitée et la confiance mutuelle entre donneurs et preneurs d'ordre renforcée.

L. Le point de vue des donneurs d'ordre

Dans le cadre de tout le projet, un **mémoire de mastère** a été rédigé. Outre les bases théoriques portant sur le sujet des contrats de prestations, cette étude s'est également penchée sur la **pratique d'adjudication des prestations du côté de l'administration**. Les résultats se fondent sur une enquête écrite auprès des unités administratives, une analyse de documents et un entretien d'expert-e-s. Plus de la moitié des services d'administration ayant répondu à l'enquête ne travaillent pas avec des contrats de prestations. L'ensemble des donneurs d'ordre qui tra-

vailent déjà avec des contrats de prestations jugent cet **instrument utile** et **avantageux**. À cet égard, les **principaux avantages** dont bénéficie le donneur d'ordre sont les **coûts tendanciellement plus faibles** ainsi que la possibilité de réagir **de manière plus souple** aux **changements**.

Quant aux **principaux inconvénients**, les donneurs d'ordre les voient également dans les **charges administratives élevées** engendrées par les contrats de prestations ainsi que dans la perte de savoir-faire au sein de l'administration due à l'externalisation des tâches.

Du point de vue de l'administration, il n'y a **pas** eu ces cinq dernières années **de changement radical** dans la pratique d'adjudication. De nombreux donneurs d'ordre accordent un rôle central aux critères d'attribution de mandats, mais seule une moitié d'entre eux s'appuient sur des listes de critères prédéfinies, tandis que dans le domaine des **conditions d'embauche** les pouvoirs publics se contentent la plupart du temps d'une simple auto-déclaration des preneurs d'ordre. En raison de l'accroissement des prestataires de service induit par les marchés publics, la **qualité** de fourniture des prestations s'est **améliorée** du point de vue de l'administration. Il convient néanmoins de relever que 80% des services administratifs qui ont répondu à l'étude collaborent toujours avec les mêmes ONG comme avant le passage aux contrats de prestations.

M. Conclusion

Sur la base des résultats des deux enquêtes, les points suivants peuvent être résumés en guise de conclusion:

■ **Les contrats de prestations sont en général considérés comme un bon instrument en vue d'une collaboration efficace:** l'élément central afin de minimiser les inconvénients et de maximiser les avantages est cependant toujours la structuration concrète du processus d'adjudication, du contrat de prestation en soi ainsi que celle des rapports entretenus entre donneurs et preneurs d'ordre.

■ **Des conditions d'engagement modernes ne sont pas assez prises en considération:** souvent, lors de l'adjudication, une importance insuffisante est accordée à des conditions d'engagement à la pointe du progrès, et seule une minorité des contrats de prestations ne prévoient des directives concrètes liées aux conditions d'embauche. En externalisant des tâches publiques aux ONG, l'État peut réduire ses coûts si les ONG exécutantes versent à leurs employe-s des salaires plus bas et des prestations sociales moins avantageuses que ceux octroyés par l'État lui-même. Dans le cadre des marchés publics,

des prestataires étrangers pourraient également offrir leurs services et, partant, concurrencer les fournisseurs suisses. Dans le même ordre d'idées, deux tiers des organisations participantes apprécieraient si des «labels de qualité» existants étaient complétés par des clauses plus performantes en termes de conditions d'engagement.

■ **Les contrats de prestations sont trop centrés sur le facteur des coûts lors de l'attribution des mandats:** d'importantes mesures doivent être prises pour faire contrepoids au rôle primordial que jouent les coûts. En effet, la pression sur les coûts ne nuit pas seulement à la qualité des prestations, mais empêche souvent aussi les ONG de constituer des provisions et des réserves suffisantes affectées à des innovations, des investissements ou à un développement du personnel ciblé.

■ **La charge administrative est très grande:** de multiples organisations participantes constatent en rapport avec les contrats de prestations une très lourde charge administrative qui s'est encore accentuée au fil des années. D'une part, beaucoup de ressources doivent être investies pour les négociations ou la réélaboration de programmes dans le cadre des processus de candidature. D'autre part, les donneurs d'ordre demandent aussi des comptes et exigent des documents de contrôle. Sous ce rapport, la manière de procéder (gestion) est critiquée car, de la sorte, la gestion se fait trop par le biais de l'output (en partie même via l'input) et les donneurs d'ordre interviennent trop fortement dans la fourniture des prestations. Du côté des donneurs d'ordre aussi, la charge administrative élevée est mentionnée comme principal désavantage des contrats de prestations.

■ **La durée des contrats de prestations joue un rôle-clé:** la majorité des ONG estime satisfaisante une durée contractuelle de quatre ans au minimum. La durée est un facteur essentiel dans l'appréciation des ONG, si un contrat de prestations doit être qualifié de bon ou de mauvais. Une durée suffisamment longue garantit une sécurité en matière de planification financière et basée sur les prestations, empêchant par là que beaucoup de temps ne soit investi, chaque année, dans de nouvelles négociations. Est également souhaitée de la part des donneurs d'ordre une certaine flexibilité dans l'adaptation du contrat, lorsque la situation évolue fortement pendant la durée du contrat.

■ **Une tendance vers un transfert unilatéral des risques se dessine:** deux tiers des ONG interrogées perçoivent une tendance selon laquelle les contrats de prestations connaissent un transfert unilatéral des risques à la charge

des ONG. Des problèmes surgissent surtout en rapport avec la résiliation d'un contrat de prestations de même que lors du financement, par personne, de différentes offres.

Des **informations détaillées** et divers chiffres figurent dans **le rapport intégral**. Pour le commander, veuillez vous adresser au ssp-ong: ssp-ong, Schwanengasse 9, 3011 Bern, téléphone 031 312 83 28, info@vpod-ngo.ch