

Où le bât blesse dans les marchés publics

FLAVIAN CAJACOB

De plus en plus souvent, c'est uniquement le prix qui détermine à qui les pouvoirs publics attribuent un mandat de formation continue. Une pratique qui a des conséquences désastreuses. La FSEA invite à présent la Confédération et les cantons à accorder davantage de poids aux facteurs qualitatifs pour l'attribution d'un marché. Toutefois, le chemin menant à une procédure d'appel d'offres plus équitable reste toutefois encore long et ardu.

Fondamentalement, Stefanie Seiz peut admettre que son entreprise n'ait finalement pas obtenu le mandat de formation qui faisait l'objet de l'appel d'offres. La propriétaire et CEO de « cm-p change management partner » à Zurich travaille dans ce domaine depuis bien trop longtemps pour ne pas connaître et accepter les lois du marché — ou, dans le cas d'espèce, celles de la politique d'adjudication cantonale. Néanmoins, le débriefing qui a suivi le rejet de l'offre par Lucerne a fait beaucoup réfléchir Stefanie Seiz, économiste d'entreprise HES et coach diplômée en management. « On nous a concédé que nous arrivions en première place partout au niveau de la conception et, malgré cela, les responsables n'ont pas retenu notre offre. » Elle est convaincue qu'il n'y a qu'une seule raison à cela : « C'est le prix qui a été déterminant. Le système de

points appliqué par le canton de Lucerne lui accorde beaucoup plus de poids qu'aux critères qualitatifs. »

Prix ou qualité

L'attribution de mandats par les cantons au prestataire le moins cher n'est un secret pour personne. Ce qui est à l'ordre du jour depuis des années déjà dans d'autres secteurs a désormais également atteint le domaine de la formation initiale et continue — notamment celle des adultes. « Le dumping des prix est une réalité de notre métier », note également Bernhard Grämiger. Pour l'instant, le directeur de la FSEA ne veut pas encore considérer cela comme un « méga-problème » dans le domaine de la formation continue, mais il souligne : « Nous devons sensi-

biliser activement les autorités et la politique à l'importance de conditions équitables pour l'adjudication des marchés, afin que la situation ne se dégrade pas davantage.»

Les prix des prestations de formation ne cessent de diminuer. En partie, selon un prestataire qui ne souhaite pas que son nom soit cité : « Ils sont déjà tombés au plus bas. » La raison est évidente : « Les administrations sont soumises à une pression croissante et doivent accomplir toujours plus avec toujours moins de moyens », expose Chris Parson, président de la Coordination Romande pour la Formation de Base des Adultes (CRFBA). Dans ce contexte, on comprend que les adjudicateurs soient tentés de considérer uniquement le prix de la prestation. « Un fait qui est souvent en contradiction avec les aspects qualitatifs des offres de formation, déclare Chris Parson. Et cela a finalement des implications défavorables pour les conditions de travail des formateurs. »

Une orientation essentiellement axée sur les coûts, encore attisée par la Confédération et certains cantons — Stefanie Seiz trouve cela fort inquiétant. Cela empêche une compétition qui se fonde avant tout sur des critères qualitatifs, les connaissances professionnelles et les directives pédagogiques, et étouffe dans l'œuf les approches innovantes. Stefanie Seiz, qui se situe selon ses propres termes dans la « tranche moyenne » des prix avec ses offres, exprime sans doute la pensée de bien des prestataires de formation lorsqu'elle affirme : « En ce qui concerne les procédures d'appel d'offres, je suis actuellement assez consternée. »

Les réductions de coûts sont répercutées sur les enseignants

Ce sont avant tout les petits prestataires et surtout les formateurs, sur lesquels sont répercutées d'éventuelles mesures de réduction des coûts, qui souffrent de l'évolution actuelle (voir également l'article suivant).

« Aujourd'hui, en tant que prestataire de formation, on doit souvent décider si l'on veut jouer

« Les administrations sont soumises à une pression croissante et doivent accomplir toujours plus avec toujours moins de moyens. »

CHRIS PARSON,
président de la Coordination Romande pour
la Formation de Base des Adultes (CRFBA)

le jeu dans l'espoir de garder un mandat public ou peut-être d'en obtenir un nouveau, ou rester sur l'idée que la qualité a son prix, explique le directeur de la FSEA Bernhard Grämiger. Mais dans ce cas, on risque toujours de se retrouver les mains vides lors de l'attribution du marché. »

Comme Stefanie Seiz et son entreprise « cm-p change management partner » dans l'exemple de Lucerne. Pour elle, les choses sont claires : « Qui attache sérieusement de l'importance à la qualité, entend l'imposer dans la pratique et s'efforce en outre de payer des salaires équitables, ne peut tout simplement pas opérer avec des prix de dumping. »

Le directeur de la FSEA Bernhard Grämiger ne veut pas commenter de cas individuels. Le problème est trop complexe, la pratique d'adjudication trop hétérogène. « Notre système fédé-

raliste se reflète en fin de compte dans près de 70 réalités différentes.» Bernhard Grämiger connaît également des exemples où une animatrice de cours parfaitement qualifiée ne touche qu'une rémunération horaire de 25 francs, et cela sans être assurée d'avoir suffisamment de travail dans un proche avenir. Car le dumping des prix, explique Bernhard Grämiger, va souvent de pair avec une réduction de la durée des mandats de prestation convenus. «Les prestataires professionnels sont aujourd'hui en compétition avec des prestataires qui ne travaillent pas forcément de façon très professionnelle. Ce qui les contraint à mettre en place ou au contraire à diminuer de façon très rapide et flexible leurs capacités au niveau de l'infrastructure, des locaux et notamment aussi des enseignants – selon la situation momentanée de la demande pour leurs prestations.»

Un document de position a été élaboré

Et à présent? Comment cela va-t-il continuer? L'hiver dernier, la FSEA a élaboré un document de position dans lequel elle attire l'attention de la Confédération et des cantons sur le problème (voir encadré séparé). «Il n'est pas admissible que le prix indiqué sur le papier pèse plus lourd pour une adjudication que la qualité réelle des services», explique Bernhard Grämiger à ce propos. La principale critique porte sur la standardisation de la procédure d'adjudication: ainsi, dans le cadre de grilles de critères prédéfinies avec des paramètres d'évaluation tels que «rempli/non rempli» ou «documentation complète/non complète», les pouvoirs publics s'efforcent par exemple d'assurer une comparabilité objective des offres. «En même temps, les soumissionnaires sont généralement obligés de comprimer les informations sur la conception et l'agencement des mesures de formation et des procédures de détermination du niveau des participants sous forme de textes très succincts, ce qui ne permet plus de faire

«Il n'est pas admissible que le prix indiqué sur le papier pèse plus lourd pour une adjudication que la qualité réelle des services.»

BERNHARD GRÄMIGER,
directeur de la FSEA

ressortir les différences qualitatives», explique Bernhard Grämiger.

Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que les critères pour l'évaluation qualitative des concepts ne sont pas présentés de façon transparente dans les procédures. «L'agencement formaliste empêche une concurrence équitable; les prestataires qui peuvent apporter des compétences professionnelles bien fondées et des approches créatives sont défavorisés dès le départ.» Ou pour exprimer les choses de façon un peu pointue: l'avantage revient à ceux qui peuvent cocher les bonnes cases et offrir de petits prix.

Moins de recettes, sécurité de planification réduite – les inquiétudes de Stefanie Seiz ou de Chris Parson ne concernent pas uniquement leurs propres intérêts et ceux de leurs membres. Tous deux évoquent en outre les aspects de l'économie nationale. «La logique économique appliquée par l'une ou l'autre administration pu-

mie nationale.» Mais cela ne fonctionne qu'avec un enseignement de qualité parfaite.

Mettre le sujet sur le tapis

La qualité coûte de l'argent. Cependant, pour Bernhard Grämiger, l'importance du principe selon lequel les participants les moins qualifiés ont besoin des meilleurs enseignants est de plus en plus négligée dans le cadre de la politique d'adjudication. « Qui est bien qualifié a son prix – un prix que de moins en moins de prestataires de formation peuvent ou veulent payer. À quoi bon, donc, me qualifier au-delà de la moyenne à mes propres frais, si je ne peux pas ensuite récupérer ces coûts avec des prestations correspondantes? C'est un cercle vicieux. »

La pratique montre que la plupart des prestataires de formation s'arrangent avec la situation – plus ou moins bien selon les cas. Par exemple en faisant des économies au niveau du personnel, en recourant à moins d'enseignants freelance ou en ne prenant plus en compte les heures de formation continue interne. « On devient un véritable pro de l'administration et il faut vraiment être très flexible pour pouvoir subsister à l'avenir », dit Stefanie Seiz de « cm-p change management partner », d'une voix manifestement teintée de sarcasme.

Pour rester dans la course aux mandats publics, les prestataires de formation devront donc, dans les années à venir, faire preuve d'une certaine agilité et savoir accepter de souffrir. « Le document de position fait peu à peu son chemin au sein de la Confédération et des cantons, expose Bernhard Grämiger, mais nous devons nous préparer à un processus de longue haleine. » Car, en fin de compte, la loi sur la formation continue ne stipule pas que les revendications exprimées dans le document doivent être satisfaites. Le directeur de la FSEA est réaliste : « Nous nous situons au niveau d'un simple appel. Ce qui importe dans un premier temps, c'est que le sujet soit enfin mis sur le tapis. »

FLAVIAN CAJACOB collabore comme journaliste indépendant à « Éducation Permanente ».

blique fonctionne peut-être à court terme mais ne sera certainement pas payante à long terme », souligne le président de la CRFBA Chris Parson. Car avec les prix, le niveau des enseignants et des contenus diminue parfois également, ce qui a un impact direct sur la motivation et la performance des participants.

« Bien entendu, on peut proposer une promotion linguistique avec des enseignants scolaires à la retraite ou opérer avec des formateurs moins chers venant d'Allemagne, souligne Stefanie Seiz, mais ces personnes ont-elles vraiment les bases professionnelles nécessaires pour travailler par exemple avec des migrants? Ou connaissent-elles notre marché suisse? » Précisément lorsqu'il s'agit de mesures du marché du travail, un encadrement aussi personnalisé que possible est important. « Chaque mois de la reprise d'une activité professionnelle par une personne compte – également pour notre écono-

LA CRITIQUE

Voici les points critiqués par la FSEA :

Pondération trop élevée du prix de l'offre

Dans la plupart des procédures, le prix est pondéré de 30 à 50 % dans l'évaluation. Étant donné que les critères non monétaires ne permettent pas une différenciation effective entre les prestataires en raison de la standardisation des offres, le prix devient le critère décisif. Il en résulte une spirale de dumping (salarial) avec des conditions de travail qui ne cessent de se dégrader pour les formateurs. Dans le secteur de la formation, les frais de personnel représentent environ 70 à 80 % des coûts totaux. Le problème est aggravé par la concurrence de prestataires d'autres régions ou de l'étranger, qui travaillent avec des niveaux de salaire plus bas et remplacent ainsi les prestataires locaux. Par ailleurs, certains soumissionnaires participant à des appels d'offres ne rémunèrent pas leurs formateurs (parce qu'ils travaillent sur une base bénévole ou effectuent des stages). L'accent mis sur le prix de l'offre signifie également que les prestataires qui présentent un concept de fonctionnement innovant ne sont pas mieux notés que les fournisseurs ayant un concept standard. Cependant, un fonctionnement innovant peut permettre de réduire les coûts globaux pour l'institution adjudicatrice en améliorant les processus. Cela doit être pris en considération lors du jugement du prix.

Courte durée des mandats

Au cours des dernières années, la durée de beaucoup de mandats de prestations a été raccourcie (parfois pour deux ans seulement). Par conséquent, les prestataires sont obligés d'augmenter ou de réduire rapidement leurs capacités au niveau des locaux et des formateurs selon les résultats des appels d'offres. Cela a des effets négatifs sur les conditions de travail des formateurs. En outre, les prestataires doivent prendre des risques élevés en ce qui concerne la location des salles, ce qui est particulièrement inacceptable pour les petits prestataires.

Dépenses importantes

La préparation des demandes et la coordination avec les administrations en liaison avec les appels d'offres impliquent des efforts considérables pour les presta-

taires. Si l'on y ajoute des délais parfois très courts, cela désavantage les petits prestataires qui ne disposent pas d'une « structure de soumission » professionnelle.

LES REVENDICATIONS

Voici ce que demande concrètement le document de position de la FSEA :

1. La qualité comme le critère le plus important. Les processus d'appels d'offres sont à développer pour qu'ils soient en premier lieu des concours d'idées.

Pour cela, il faut :

- a) une évaluation prioritaire des aspects qualitatifs;
- b) la possibilité pour les prestataires de présenter de manière adéquate les idées et les concepts concernant l'agencement et la mise en œuvre des prestations de formation;
- c) des critères d'évaluation clairs et transparents qui permettent un jugement différencié de la qualité des concepts et des idées.

Afin d'assurer un standard qualitatif minimum, la preuve de l'existence d'une norme qualité (eduQua ou un label équivalent) doit être fournie comme condition de participation aux procédures de soumission. Dans le cadre de la procédure, les critères déjà couverts par eduQua ne seront pas évalués à nouveau.

2. Empêcher le dumping salarial. La rémunération des formateurs aux normes locales et de la branche doit être établie comme une exigence minimale pour la participation aux procédures d'appels d'offres. Le livre « Lohnbuch Schweiz » offre une bonne base pour la définition des salaires minimaux.

3. Réduction de la dépense et du risque pour les prestataires. Les procédures d'appel d'offres doivent permettre que :

- a) les soumissionnaires disposent d'un délai suffisant pour préparer la soumission et (dans le cas d'une passation de marché) pour préparer la mise en œuvre du mandat (au moins deux mois);
- b) une procédure en deux étapes avec présélection soit mise en place pour les mandats les plus importants;
- c) la durée du mandat soit de trois ans au moins.