

CONTRIBUTION AU GRAND DÉBAT NATIONAL

RAPPORT WEBHELP

**L'EXTERNALISATION DANS
LES SERVICES PUBLICS :
JUSQU'À 25 MDS € D'ÉCONOMIES**

Une collaboration Webhelp / Altermind



Altermind





Webhelp

Webhelp est un leader mondial du BPO (externalisation des processus métier) spécialisé dans l'expérience client, la gestion des paiements, ainsi que dans les services de vente et de marketing à travers les canaux vocaux, sociaux et numériques.

Environ 50 000 collaborateurs sur plus de 140 sites dans 35 pays travaillent ainsi à l'amélioration permanente des interactions entre les clients et leurs marques avec le souci d'une performance qualité, sociale et économique en constante optimisation. Les marques comme Sky, Shop Direct, Bouygues, Direct Energie, KPN, Vodafone, La Redoute, Michael Kors, Valentino font confiance à Webhelp depuis des années avec une fidélité jamais démentie et c'est plus de 1000 clients qui font désormais confiance à Webhelp.

Basée à Paris, la société poursuit et dépasse ses objectifs de croissance très ambitieux en investissant dans ses équipes, dans leur environnement de travail, et en développant ses capacités de conseils, d'analytiques et ses moyens opérationnels pour proposer des solutions d'outsourcing et de digitalisation répondant aux défis d'un monde omni-canal. Depuis mars 2016, l'investisseur américain KKR détient une participation dans Webhelp et accompagne la Société dans ses projets de croissance organique comme en acquisitions externes.

Pour de plus amples informations, consulter le site www.webhelp.com.

Altermind

Altermind est une société de conseil dont la capacité d'intervention est démultipliée par le levier académique. Son modèle unique repose sur une plateforme d'experts universitaires de premier plan qui interagissent avec des consultants expérimentés aux compétences fortes et reconnues.

Altermind intervient sur des problématiques d'économie de la concurrence, de M&A, de stratégie, de régulation, d'infrastructures et services publics, d'optimisation des data, de transformation digitale et de plateformes.

Présente à Paris et à Londres, Altermind accompagne ses clients sur toutes les géographies et bénéficie de la confiance fidèle de grands groupes français, britanniques, italiens, allemands et américains.

Plus d'informations : www.altermind.fr



AVANT-PROPOS

La décision de Webhelp de commander à Altermind un rapport sur l'externalisation dans les services publics est née d'une ambition et d'une conviction.

Une ambition : alors que la situation économique et sociale de notre pays peine à s'améliorer, Webhelp, groupe français présent dans 35 pays, fort de plus de 50 000 salariés desservant près de 1 000 clients, souhaite être un acteur engagé et contribuer à la réflexion collective sur les voies de transformation de la France.

Le mouvement des gilets jaunes et le Grand Débat National organisé à sa suite n'ont fait que renforcer cette volonté de participer au débat public sur un sujet essentiel, au cœur de la crise actuelle : la réforme des services publics.

Les Français attendent beaucoup des services publics : la satisfaction de leurs besoins essentiels (la sécurité, la santé, la liberté de circulation, l'eau, la propreté, l'éducation...) en dépend. Mais les services publics éprouvent des difficultés à tenir cette promesse, soulevant frustrations et inquiétudes.

La réponse à cette situation ne peut être dans l'augmentation sans fin des dépenses qui y sont consacrées. Il faut ainsi réfléchir aux modes d'organisation et de fonctionnement des services publics pour les améliorer. C'est à ce volet de la réflexion que Webhelp a voulu s'atteler.

Une conviction : en tant que spécialiste de l'externalisation de la relation client et des processus métier, que ce soit auprès d'entreprises privées et publiques ou d'administrations, Webhelp connaît les nombreux avantages

à construire sur les complémentarités entre différents acteurs pour dégager plus de valeur.

Cette vérité doit trouver à s'appliquer dans les services publics : en s'appuyant sur l'expertise, l'expérience et les ressources des entreprises pour la réalisation des tâches pour lesquelles elles sont plus performantes, les services publics peuvent libérer des marges de manœuvre et se concentrer sur le cœur de leur mission, pour mieux satisfaire les besoins et les attentes des citoyens.

Il n'y a pas plus grande erreur que d'opposer systématiquement public et privé. Le secteur privé a au contraire un rôle clé à jouer dans l'amélioration des services publics, sans renoncer aux valeurs d'universalité, d'égalité, de continuité et d'excellence qui doivent demeurer celles des services publics.

Nous espérons que ce travail saura répondre à ce double enjeu : être utile au débat national et convaincre de l'intérêt de renforcer les partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

Olivier Duha, fondateur et co-président du groupe Webhelp





SYNTHÈSE

1

Un enjeu au cœur du débat national : réformer les services publics en faisant la « chasse aux inefficiences »

4 Dans un contexte général de crise de l'État-providence, marquée par un niveau record de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de dette publique, pour des résultats économiques médiocres et une cohésion sociale fragile, les services publics sont au cœur des attentes mais aussi des inquiétudes des citoyens français, comme le montre le Grand Débat National.

Les services publics connaissent une crise de performance, se traduisant par un rapport efficacité / coût faible comparé aux autres économies développées. En effet, les coûts des services publics en France sont élevés, atteignant près de 400 Mds € (soit 18% du PIB), mais leurs résultats sont insuffisants. Les usagers et les agents publics perçoivent une dégradation de leur action.

La réforme des services publics est dès lors une nécessité impérieuse. Il faut ne pas céder à deux tentations : le statu quo, qui n'est pas acceptable, et l'addiction à la dépense publique, encore récemment dénoncée par le Premier président de la Cour des comptes, qui n'est pas soutenable.

Cette réforme passe par une transformation des modes d'organisation et de fonctionnement des services publics, afin de faire la « chasse aux inefficiences ». Dans cette perspective, ce rapport, réalisé par Altermind à la demande de Webhelp, propose une piste essentielle de réforme, qui présente un potentiel d'économies de 25 Mds € par an à qualité de service au moins égale : l'externalisation.

2

L'externalisation : mieux exploiter les complémentarités public-privé

L'externalisation consiste à confier à des entreprises spécialisées certaines tâches répondant aux besoins des services publics ou à ceux de leurs usagers, en exploitant les complémentarités entre secteur public et secteur privé.

Le périmètre possible de l'externalisation dans les services publics peut être apprécié en distinguant le « cœur de mission » du service des autres fonctions « supports », à plus ou moins forte valeur ajoutée. A titre d'exemple, dans une situation d'engorgement coûteuse et préjudiciable aux usagers, l'État a décidé d'externaliser la délivrance des visas : des prestataires privés ont été chargés des tâches préalables à l'instruction des dossiers (prise de rendez-vous, collecte des documents nécessaires à l'instruction) tandis que les services consulaires ont conservé le traitement au fond (instruction, décision d'accorder ou de refuser le visa). Cette réforme, réalisée dans un domaine régalien, est considérée comme une réussite.

Cependant, les enjeux de l'externalisation sont souvent mal posés en France : elle est identifiée à tort comme un abandon du service public et soulève à ce titre les réticences des syndicats de fonctionnaires et de certains usagers.

L'externalisation doit être vue comme une opportunité pour les services publics de se repositionner sur le cœur de leur mission, en gagnant en efficacité sur les autres fonctions pour libérer des marges de manœuvre, en s'appuyant sur le secteur privé là où ce dernier est plus efficace. A l'image de ce que font les entreprises elles-mêmes, il s'agit de se demander en permanence si, compte tenu de ses ressources internes, un service public a intérêt à gérer lui-même une tâche ou à la faire réaliser par une entreprise spécialisée pour se concentrer sur ses forces.

Cette réflexion stratégique doit être davantage mise en œuvre en France. La France externalise moins que d'autres économies avancées qui ont réformé leurs services publics, tels les pays scandinaves. En particulier, alors que dans ces pays les fonctions supports à faible valeur ajoutée sont quasiment intégralement externalisées, ce n'est pas le cas en France, comme par exemple en matière de nettoyage ou de restauration.

L'externalisation ne fait pas l'objet d'une politique systématique et coordonnée mais relève d'une démarche opportuniste, sans vision globale d'ensemble. Le programme Action Publique 2022 offre l'opportunité d'aller plus loin.

Représentation du périmètre des expérimentations

USAGERS		
SERVICES PUBLICS	FRONT OFFICE	Accueil de l'utilisateur (physique / à distance)
		Réception des documents
		Prise de rendez-vous
		Réponse aux questions des usagers
	MISSION CŒUR	Définition du service
		Définition de l'organisation et du fonctionnement du service
		Exécution du service ou choix de l'exécutant selon les cas
		Contrôle de l'exécution du service
	BACK OFFICE	Analyse préliminaire du dossier (complétude, conformité)
		Gestion des effectifs
		Reporting
		Archivage
	AUTRES FONCTIONS SUPPORTS (NON SPÉCIFIQUES)	Restauration
		Gestion des bâtiments (nettoyage, sécurité, etc.)
		Services administratifs (conseil, ressources humaines, finances)
		Activité de soutien (technologies de l'information)

3

25 Mds € d'économies par an à qualité de service supérieure

Pour la réalisation de tâches hors du « cœur de mission » des services publics, une entreprise spécialisée est souvent plus performante que l'administration :

- ♦ Elle peut s'appuyer sur son expertise et son expérience et bénéficier de davantage de flexibilité et d'une plus grande capacité à innover, particulièrement précieuses à l'ère numérique ;
- ♦ Elle présente généralement des coûts optimisés, grâce notamment aux économies d'échelle et aux effets bénéfiques de la mise en concurrence.

Dès lors, les services publics peuvent améliorer leur qualité et baisser leurs coûts en ayant davantage

recours à l'externalisation. Les études montrent que dans les cas où une externalisation est bien conduite les gains budgétaires atteignent 20 à 40% à qualité de service au moins égale.

Le présent rapport estime, en utilisant différentes méthodes, qu'en alignant le taux d'externalisation de la France sur les meilleures pratiques européennes, il existe un gisement d'économies d'environ 25 Mds € par an.

Des économies substantielles à assez court terme peuvent être espérées : jusqu'à 6 Mds € par an d'ici dix ans (pour un montant cumulé pouvant atteindre 35 Mds € d'économies sur dix ans) en compensant par l'externalisation le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, par exemple.

6

4

Les bonnes pratiques à généraliser

Les cas d'externalisations réussies sont nombreux en France et à l'étranger, notamment dans les fonctions supports. Le rapport analyse à ce titre un certain nombre de retours d'expérience, parmi lesquels :

- ♦ La restauration : les économies réalisées en cas d'externalisation auprès d'entreprises de restauration collective sont généralement de plus de 20%, à qualité égale ou supérieure. Or, les services publics français externalisent relativement peu cette fonction, avec un taux d'externalisation de seulement 40% (moins de 10% dans les collèges) contre 90% dans le secteur privé. Les économies réalisables en généralisant l'externalisation de cette fonction dans les services publics peuvent être estimées à 900 M€ pour les collectivités publiques et leurs usagers ;
- ♦ Gestion des bâtiments : les différentes tâches de facility management (entretien, nettoyage, accueil, accès, surveillance, etc.) ont également vocation à être davantage mutualisées et exter-

nalisées auprès de professionnels. L'exemple du ministère de la Défense en France montre que des gains budgétaires pouvant excéder 40% sont envisageables sans perte en qualité de service ;

- ♦ Gestion de la relation usager : le rapport présente, dans sa seconde partie, une étude de cas approfondie de l'externalisation de la gestion de la relation usager dans les services publics. Alors que l'expérience usager reste perfectible, les professionnels de la relation client comme Webhelp peuvent accompagner les services publics dans les trois dimensions de la relation usager : (i) l'excellence opérationnelle, qui passe par un accès rapide à un service de qualité pour tous les usagers, (ii) la conception sur-mesure, pour s'adapter en permanence aux attentes des usagers, et (iii) l'innovation. Le recours au secteur privé dans ce domaine permet d'optimiser les coûts (avec en particulier la réduction de moitié des coûts d'un centre de contact par le recours à l'externalisation) et de s'engager dans une démarche de « retour sur investissement ».

Le rapport met en avant les conditions de réussite de l'externalisation, qui tiennent notamment à l'implication de l'administration dans la relation avec son

partenaire, à la rationalisation des achats ou encore à la bonne gestion des effectifs.

5

Un « New Deal » pour les services publics : une stratégie d'externalisation ambitieuse et pragmatique

Pour « faire mieux avec moins » grâce à l'externalisation, le rapport propose une stratégie d'externalisation reposant sur trois axes :

- ♦ Les conditions de recours à l'externalisation doivent être clarifiées, en introduisant une procédure obligatoire d'évaluation ex ante du mode de gestion. Les collectivités publiques devraient avoir l'obligation d'identifier les activités pouvant être externalisées et de comparer, pour chacune d'elles, la gestion directe à la gestion externalisée, avant le cas échéant une mise en concurrence des opérateurs privés. Un dispositif similaire existe déjà aux États-Unis ou en France pour les marchés de partenariat. Il est parfois mis en pratique par certains services publics à leur propre initiative. Il s'agit de le rendre systématique en adoptant une méthodologie adaptée à chaque service ;
- ♦ Les conditions d'un partenariat « gagnant-gagnant » entre acteurs publics et acteurs privés doivent être mises en place. Pour qu'une externa-

lisation soit réussie, les services publics doivent adapter leur organisation (en réduisant leurs effectifs, en réaffectant les personnels sur des fonctions stratégiques) et construire un véritable partenariat avec leur prestataire ;

- ♦ Le suivi et la transparence de la gestion des services publics, qu'elle soit assurée en interne ou externalisée, doivent être renforcés pour s'assurer qu'elle est performante.

Cette stratégie doit être mise en œuvre de façon pragmatique, en profitant de la démographie, qui va conduire dans les prochaines années à de nombreux départs en retraite de fonctionnaires, et en pilotant la gestion du service au plus près, administration par administration.

Plutôt que d'opposer de façon trop systématique secteur public et secteur privé, le rôle des entreprises privées mérite d'être davantage valorisé et mobilisé pour faire en sorte que les services publics répondent mieux aux besoins et aux attentes des citoyens.



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
SYNTHÈSE	4
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	11
1. UN « NEW DEAL » POUR LES SERVICES PUBLICS : L'EXTERNALISATION, UN LEVIER PUISSANT DE RÉFORME	15
1.1 Réformer les services publics : une urgente nécessité	15
1.1.1 La crise de performance des services publics	15
1.1.2 Le temps d'utiliser tous les leviers de réforme	23
1.2 L'externalisation ou comment faire mieux avec moins	29
1.2.1 Les avantages attendus de l'externalisation	29
1.2.2 Les conditions de réussite de l'externalisation	36
1.3 Une stratégie ambitieuse pour réaliser jusqu'à 25 Mds € d'économies	40
1.3.1 Un objectif : des services publics plus performants	40
1.3.2 Une méthode : un recours objectivé, un suivi assuré	42
2. ETUDE DE CAS : L'EXTERNALISATION DE LA GESTION DE LA RELATION USAGER	45
2.1 Améliorer la relation usager, une priorité pour les services publics	46
2.1.1 La simplification du parcours usager : une promesse non tenue	46
2.1.2 Des irritants persistants dans la relation usager	55
2.1.3 Des coûts économiques et budgétaires élevés	61
2.2 Externaliser pour créer une expérience usager enrichie et optimisée	64
2.2.1 L'excellence opérationnelle : assurer un service accessible et de qualité en maîtrisant les coûts	64
2.2.2 Une conception sur-mesure : adapter en permanence le service aux attentes de l'utilisateur	71
2.2.3 L'innovation : bénéficier des innovations créatrices de valeur de l'écosystème de l'expérience usager	74
2.3 Vers un nouveau modèle d'externalisation de la gestion de la relation usager	77
2.3.1 Une externalisation globale et intégrée	77
2.3.2 Une externalisation tournée vers la performance	78
2.3.3 Une externalisation plus ouverte à l'innovation	79



CONCLUSION	81
-------------------	-----------

ANNEXES	82
----------------	-----------

Annexe 1 : Glossaire	82
Annexe 2 : Liste des figures, tableaux et encadrés	84
Annexe 3 : Les précédentes réformes des services publics : la RGPP et la MAP	86
Annexe 4 : Les réformes des services publics par l'externalisation à l'étranger	88
Annexe 5 : Précisions méthodologiques sur les aspects financiers de la stratégie d'externalisation	93
Annexe 6 : Précisions méthodologiques sur l'analyse de la relation usager	96
Annexe 7 : Présentation détaillée des événements de vie étudiés dans le rapport	98
Annexe 8 : Synthèse des principales difficultés des événements de vie étudiés dans le rapport	101
Annexe 9 : Centres de contact des événements de vie étudiés dans le rapport	103
Annexe 10 : Principales références bibliographiques	105





INTRODUCTION

Piliers du pacte républicain, vecteurs du développement économique et de la cohésion sociale, les services publics français sont à un moment décisif de leur histoire. Ils font face à deux défis majeurs.

Le premier défi est celui de la crise de l'État-providence. Diagnostiquée par Pierre Rosanvallon dès 1981¹, elle conserve, 38 ans plus tard, une triple dimension :

- ♦ Une impasse financière : la France affiche désormais le taux de dépenses publiques (56,5% du PIB, soit 1 295 Mds €) et le taux de prélèvements obligatoires (48,4%) les plus élevés des pays de l'OCDE, avec une dette publique proche de 100% (96,8%)² ;
- ♦ Une efficacité économique et sociale limitée : si la France se caractérise par un bon état de santé de la population, un taux de pauvreté relativement faible et des inégalités contenues, ses performances économiques et sociales sont inférieures à celles des autres économies avancées³ : l'Insee prévoit une croissance de 1,6% seulement en 2018, contre 2% dans la zone euro⁴, et le taux de chômage est de 9,1% de la population active, soit 2,6 millions de personnes⁵. Le montant et la qualité des dépenses publiques sont en cause ;

- ♦ Une adhésion menacée : l'abstention et le vote aux extrêmes s'accroissent, l'acceptation de l'impôt s'érode. Trois Français sur quatre estiment le rapport coût-bénéfice des impôts négatif et plus de quatre sur cinq jugent que l'argent des impôts est mal utilisé⁶. Le mouvement des « gilets jaunes » de la fin d'année 2018 en est la manifestation la plus récente.

Le second défi tient à la transformation numérique :

- ♦ Les nouvelles technologies modifient les modes de production du service public : elles ouvrent des opportunités immenses pour faciliter l'information des usagers, simplifier et accélérer les procédures par l'automatisation, individualiser le traitement des demandes, offrir de nouveaux outils d'accompagnement des usagers, ouvrir des perspectives nouvelles aux agents publics... Elles présentent aussi des risques, qui ne doivent pas être négligés pour en assurer la réussite, tels que l'isolement de certains publics éloignés du numérique ou la protection des données personnelles ;
- ♦ Elles ont également des conséquences sur les attentes des usagers. Ces attentes se renforcent : les usagers considèrent désormais les services publics comme des fournisseurs de services, au même titre

1. P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Seuil, 1981.

2. Données Eurostat 2017.

3. OCDE, « Études économiques de l'OCDE : France », septembre 2017, p. 14-15.

4. J. Pouget, F. Tallet, « Le pouvoir d'achat se redresse, mais les incertitudes internationales persistent », *Insee conjoncture*, octobre 2018.

5. Insee, « Le taux de chômage est stable au troisième trimestre 2018 », *Informations rapides*, *Insee conjoncture*, 20 novembre 2018.

6. Enquête réalisée par Ipsos pour *Le Monde* sur le rapport des Français aux impôts et au système fiscal, novembre 2018.

que les entreprises privées, et les comparent avec ces dernières. Ils n'admettent plus une moindre qualité de service en contrepartie du respect des principes du service public. Les attentes des usagers changent : alors que traditionnellement les services publics offraient des prestations standardisées, à des « heures de bureau » imposées par leur organisation, les usagers veulent bénéficier de prestations personnalisées disponibles en permanence, notamment en ligne⁷. Leurs exigences sont d'autant plus fortes qu'ils disposent désormais de plus en plus d'alternatives, qu'ils peuvent privilégier s'ils ne sont pas satisfaits des services publics. L'« ubérisation », entendue comme la déstabilisation des acteurs traditionnels par les nouveaux acteurs du numérique, est ainsi une menace réelle pour les services publics⁸.

Le présent rapport porte sur les services publics assurés par les services de l'État, les principales collectivités territoriales et les organismes de santé (organismes de sécurité sociale, centres hospitaliers).

Dans ce contexte, les services publics sont condamnés à faire mieux avec moins, c'est-à-dire à accroître leur qualité tout en réalisant des économies substantielles. En un mot : améliorer leur performance⁹.

Pour sortir de la contradiction apparente entre ces objectifs, les services publics doivent changer de modèle. Le présent rapport, réalisé par Altermind à la demande de Webhelp, appelle à explorer la voie d'une externalisation accrue dans les services publics.

ENCADRÉ 1 : DÉFINITION DES SERVICES PUBLICS

Les services publics désignent les activités d'intérêt général exercées par les personnes publiques (État, collectivité territoriale, établissement public) ou sous le contrôle de ces dernières par des personnes privées (entreprises, associations). Cette notion doit être distinguée de celle du secteur public, dont les activités ne relèvent pas nécessairement du service public.

Au sein des services publics sont distingués :

- Les services publics administratifs, qui recouvrent les missions régaliennes (défense, diplomatie, justice, collecte de l'impôt, sécurité publique) et les activités contribuant à garantir la cohésion sociale et le bien-être collectif (enseignement, santé, aide sociale) ;
- Les services publics industriels et commerciaux, qui ont pour objet l'achat, la vente et la production de biens ou de services (eau, transports urbains, assainissement).

ENCADRÉ 2 : DÉFINITION DE L'EXTERNALISATION

Pour répondre aux besoins des usagers ou à leurs propres besoins, les services publics peuvent choisir de réaliser eux-mêmes le service ou le confier à un prestataire privé, sous différentes formes contractuelles¹⁰.

Reprenant la définition de l'OCDE, le présent rapport définit l'externalisation comme « l'opération par laquelle une administration publique établit avec un prestataire du secteur privé un contrat pour fournir, en son nom, des services aux ministères et aux organismes du secteur public ou directement aux citoyens »¹¹.

Elle peut concerner trois grands types de services :

- Les fonctions supports à faible valeur ajoutée (restauration, nettoyage, gestion d'installations, surveillance, gestion de la relation usager...) ;
- Les fonctions supports à plus forte valeur ajoutée : services administratifs (services juridiques, conseil en

7. Accenture, « *Delivering Public Service for the Future: Navigating the Shifts* », 2012 ; Copenhagen Institute for Futures Studies (CIFS), ISS, « *ISS 2020 Vision: Future of Public Sector Outsourcing* », White Book, 2014.

8. C. Bertholet, L. Létourneau, « *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent* », Armand Colin, 2017.

9. La performance recouvre à la fois l'efficacité (les résultats d'un service public sont-ils conformes aux objectifs fixés ?) et l'efficience (les moyens (humains, matériels, financiers) utilisés sont-ils en adéquation avec les résultats obtenus ? les mêmes résultats auraient-ils pu être obtenus en mobilisant moins de moyens ?).

10. L'externalisation peut prendre la forme de marchés, de marchés de partenariat ou de concessions (ces deux dernières étant qualifiées de « partenariats publics-privé » ou PPP). Le présent rapport est centré sur la décision d'externaliser l'exécution d'un service et n'entre pas dans les discussions sur les avantages et inconvénients de ces différents contrats.

11. OCDE, « *Moderniser l'État : la route à suivre* », Éditions OCDE, 2005, p. 151. Il convient de relever que les partenariats public-privé (PPP), qui ont trait au financement, à la conception, à la construction, à la maintenance et à l'exploitation par le secteur privé d'infrastructures publiques constituent une forme spécifique d'externalisation. Le présent rapport ne porte néanmoins pas sur les questions spécifiques soulevées par ce régime juridique. L'externalisation telle que définie dans le présent rapport doit être distinguée des chèques-services (chèques financés par l'État qui donnent droit à ceux qui les détiennent de les échanger contre des services auprès du prestataire de leur choix parmi une sélection) et plus largement des transferts sociaux en nature (prise en charge de prestations par des agents privés remboursées par l'État).

stratégie, gestion des ressources humaines, services bancaires et financiers) ou activités de soutien (technologies de l'information) ;

- Les fonctions propres aux services publics, s'adressant aux usagers : fonctions régaliennes (prisons, services de secours en cas d'urgence, services incendie), éducation, santé et action sociale (inspection, emploi, aide à l'enfance...), exploitation d'infrastructures (transports, distribution d'eau, assainissement).

L'analyse conduite dans le présent rapport se concentre essentiellement sur les fonctions supports, même si elle évoque également l'externalisation des fonctions propres aux services publics.

De façon générale, le périmètre des externalisations dans les services publics peut être représenté en distinguant les missions cœur des fonctions qui peuvent être externalisées (cf. Figure 1).

Comme le souligne l'OCDE, il est difficile d'avoir un chiffre précis de l'externalisation dans différents pays, « car les gouvernements ne conservent pas de données périodiques normalisées ou comparables en la matière »¹².

Il est néanmoins admis d'évaluer le degré d'externalisation par les services publics au moyen du niveau de consommations intermédiaires¹³. Il est en effet considéré que l'externalisation dans les services publics se traduit par la substitution de consommations intermédiaires à des rémunérations (ils achètent des services au lieu de rémunérer des fonctionnaires). Le rapport entre les consommations intermédiaires et le total des dépenses de fonctionnement (rémunérations + consommations intermédiaires) permet ainsi de mesurer le degré d'externalisation des services publics. Une analyse sectorielle doit compléter utilement ces données générales.

Figure 1 : Représentation du périmètre des externalisations

USAGERS		
SERVICES PUBLICS	FRONT OFFICE	Accueil de l'utilisateur (physique / à distance)
		Réception des documents
		Prise de rendez-vous
		Réponse aux questions des usagers
	MISSION CŒUR	Définition du service
		Définition de l'organisation et du fonctionnement du service
		Exécution du service ou choix de l'exécutant selon les cas
		Contrôle de l'exécution du service
	BACK OFFICE	Analyse préliminaire du dossier (complétude, conformité)
		Gestion des effectifs
		Reporting
		Archivage
	AUTRES FONCTIONS SUPPORTS (NON SPÉCIFIQUES)	Restauration
		Gestion des bâtiments (nettoyage, sécurité, etc.)
		Services administratifs (conseil, ressources humaines, finances)
		Activité de soutien (technologies de l'information)

12. OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005, p. 152.

13. Les consommations intermédiaires englobent les prestations sous-traitées par les personnes publiques et payées dans le cadre de marchés publics. Elles ne rendent pas compte des services confiés au secteur privé et payés directement par les usagers.

Alors même que l'externalisation fait figure de « tradition inscrite dans l'histoire économique française »¹⁴, la France apparaît aujourd'hui encore assez réfractaire à l'externalisation :

- ♦ La conception organique du service public est encore fortement ancrée dans les esprits. Elle considère à tort qu'un service public est nécessairement exécuté par une entité publique, dans le cadre d'un monopole. Or, des acteurs privés peuvent réaliser des missions de service public, de nombreux services publics ont été ouverts à la concurrence et tous les acteurs publics ne fournissent pas de service public¹⁵ ;
- ♦ Dans le prolongement de cette conception organique, les débats sur l'externalisation sont souvent mal posés et restent trop idéologiques. L'externalisation est, de façon erronée, présentée comme une privatisation des services publics. Il existe pourtant une différence fondamentale entre ces deux opérations, puisque la collectivité publique qui externalise reste responsable du service public dont elle confie l'exécution à un acteur privé¹⁶. En réalité, avec l'externalisation, il n'y a pas de choix exclusif entre public et privé mais bien la volonté de profiter des complémentarités entre ces derniers.

« Notre choix de société n'est pas un choix entre État et marché, comme voudraient nous le faire croire interventionnistes et partisans du laissez-faire. L'État et le marché sont complémentaires et non exclusifs. Le marché a besoin de régulation et l'État, de concurrence et d'incitations »

Jean Tirole (Prix Nobel d'Économie 2014)¹⁷.

L'externalisation est une réalité dans les services publics français. Mais il s'agit d'une réalité peu assumée et peu ordonnée. À l'instar d'autres pays européens comme les pays scandinaves ou le Royaume-Uni, il s'agit d'un levier de réforme qui devrait être davantage exploité : alors que les réformes des services publics se succèdent, aucune véritable stratégie systématique et coordonnée d'externalisation n'a été mise en œuvre en France.

Après avoir posé les enjeux de la réforme des services publics, le présent rapport propose, sur la base d'une analyse rigoureuse des avantages et des conditions de réussite de l'externalisation, un « New Deal » pour les services publics, reposant sur une stratégie d'externalisation ambitieuse et pragmatique. Il en évalue les gains potentiels, en termes de rapport efficacité / coût, pouvant atteindre jusqu'à 25 Mds € par an (1.).

Cette analyse générale est complétée par une étude de cas des potentialités de l'externalisation dans la gestion de la relation usager dans les services publics. En se basant sur la vision, l'expertise et l'expérience de Webhelp, elle met en avant les réponses qu'une externalisation de cette fonction peut apporter aux difficultés que pose aujourd'hui la relation usager. Elle appelle à la mise en place de nouvelles formes de partenariat entre les collectivités publiques et les professionnels de la relation usager (2.).

14. Fondation croissance responsable, « Public-privé : balles neuves », 2016.

15. Le plus souvent, la mise en concurrence a lieu « pour le marché », c'est-à-dire en amont de l'exécution de la mission de service public. C'est le modèle des concessions et délégations de service public.

16. Sauf dans des cas particuliers (comme les concessions autoroutières ou aéroportuaires), en cas de privatisation, l'acteur privé est seul responsable du service ; s'il est soumis à des contraintes spécifiques, ces dernières passent par la réglementation et non par des contrats.

17. J. Tirole, *Économie du bien commun*, PU, 2016, p. 24.



1. UN « NEW DEAL » POUR LES SERVICES PUBLICS : L'EXTERNALISATION, UN LEVIER PUISSANT DE RÉFORME

En présentant son rapport annuel en février 2013, le premier président de la Cour des comptes Didier Migaud avait indiqué vouloir « convaincre les citoyens comme les pouvoirs publics que faire mieux avec moins est possible »¹⁸. Dans cette perspective, la réforme des services publics doit être conduite en utilisant tous les leviers de transformation, y compris celui de l'externalisation, notamment des fonctions supports (1.1).

Cette dernière a vocation à permettre, dès lors qu'elle est mise en œuvre dans de bonnes conditions, à la fois une amélioration des services publics et des économies substantielles (1.2). C'est pourquoi une véritable stratégie d'externalisation doit être engagée par les services publics, pour exploiter un gisement d'économies estimé à 25 Mds € (1.3).

15

1.1

Réformer les services publics : une urgente nécessité

L'analyse de la situation française et les comparaisons internationales révèlent que les services publics ont aujourd'hui un rapport coût-bénéfice insuffisant (1.1.1). Si différents programmes de réforme ont été mis en œuvre depuis dix ans, l'externalisation auprès du secteur privé n'a pas réellement fait l'objet d'une politique systématique et coordonnée (1.1.2). Le programme Action Publique 2022 offre à ce titre l'opportunité d'aller plus loin.

1.1.1 LA CRISE DE PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS

Les services publics connaissent une crise de performance : au regard de leur coût de production relativement élevé, qui s'explique principalement par le poids

des rémunérations publiques (1.1.1.1), ils affichent des résultats insuffisants (1.1.1.2).

1.1.1.1 Un coût de production des services publics élevé...

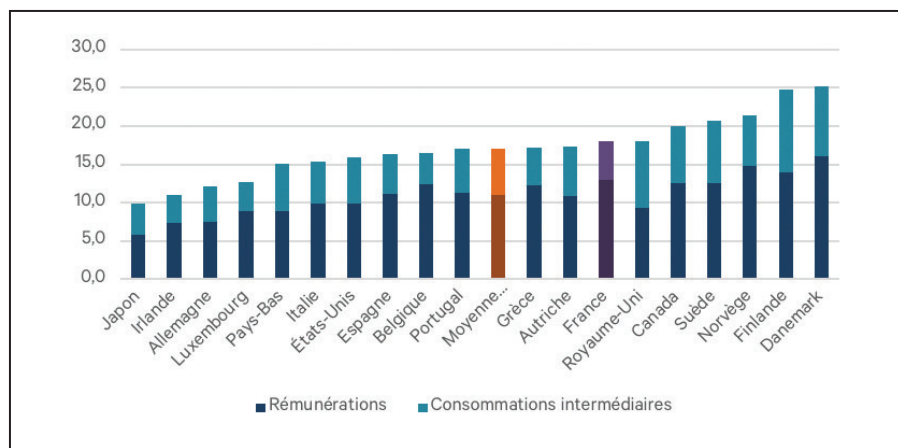
Les dépenses dans les services publics atteignent aujourd'hui un niveau élevé, qui présente un risque de soutenabilité.

Un niveau élevé de dépenses dans les services publics

Les services publics, en France, coûtent cher : en 2015, les dépenses de fonctionnement représentent ainsi 18% du PIB et 32% de dépenses publiques, soit près de

18. « Cour des comptes – Didier Migaud : "Faire mieux avec moins est possible" », Banque des Territoires, 12 février 2013.

Figure 2 : Coûts de fonctionnement des services publics en pourcentage du PIB (2015)



Source : OCDE

400 Mds €¹⁹. La France se situe dans la moyenne haute des pays de l'OCDE (cf. Figure 2).

ENCADRÉ 3 : DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE

En 2016, les dépenses pouvaient être décomposées comme suit²⁰ :

- Par administration publique : près de la moitié des dépenses (45,7%) relèvent des administrations de sécurité sociale, un peu plus d'un tiers (34,9%) de l'État et des organismes qui lui sont rattachés, et le reste (19,4%) des collectivités territoriales, de leurs groupements et des organismes qui leur sont rattachés ;
- Par nature de dépenses : les dépenses publiques sont composées pour 58% de dépenses de prestations et de transferts et pour 32,5% de dépenses de fonctionnement, dont 22,6 % de dépenses de personnel ;
- Par fonction : les dépenses publiques sont composées pour plus de la moitié des dépenses de protection sociale (42,9%) et de santé (14,3%). Les autres dépenses publiques principales sont les services généraux (11%), les affaires économiques (10%) et l'enseignement (9,6%). Les dépenses de défense et celles de sécurité publique représentent environ 3% du PIB.

Dans le cadre du Grand Débat National, l'État a diffusé le tableau suivant, qui présente de façon synthétique ce que financent 1 000 € de dépenses publiques (cf. Tableau 1)²¹.

Tableau 1 : Ce que financent 1 000 € de dépenses publiques

Dépenses	Sous-dépenses	
Protection sociale	dont retraites	268 €
	dont assurance-maladie	191 €
	dont famille allocations familiales	42 €
	dont chômage	35 €
	dont aide au logement (ex. : APL)	17 €
	dont autre solidarité, (ex. : prime d'activité, RSA)	22 €
	Sous total protection sociale	575 €
Dépenses sectorielles	dont affaires économiques (ex. : crédits d'impôts aux entreprises, soutien aux ENR, aides sectorielles, subventions et avances pour l'innovation)	53 €
	dont transport et équipements collectifs (ex. : développement et entretien des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux)	43 €
	dont culture (ex. : frais de fonctionnement des musées nationaux)	22 €
	dont environnement (ex. : gestion de l'eau et des déchets)	16 €
	dont infrastructures (ex. : éclairage public)	9 €
	Sous total dépenses sectorielles	143 €
Services publics régaliens	dont défense	31 €
	dont sécurité	24 €
	dont justice	4 €
	Sous total régalien	60 €
Éducation		96 €
Recherche		23 €
Administrations publiques (services des impôts, mairies et autres collectivités territoriales, préfectures, ambassades-consulats, caisses de sécurité sociale, etc.)		66 €
Charge de la dette		37 €

Source : Eurostat, calculs DG Trésor

19. Les dépenses de fonctionnement prennent en compte les biens et services financés par l'État mais pouvant être produits soit par l'État lui-même (agents publics) soit par des entreprises (entreprises publiques, associations ou entreprises privées), c'est-à-dire la masse salariale et les consommations intermédiaires. Sont exclues de l'analyse les dépenses indirectes de fonctionnement (transferts sociaux en nature), dont l'assimilation aux services publics peut poser des difficultés (par exemple : remboursements des médicaments ou des médecins libéraux). Certains pays (Pays-Bas, Allemagne, Belgique, Japon) recourent particulièrement à ce type de dépenses. Tel est également le cas de la France (cf. F. Deschard, M.-F. Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public – Situation de la France et comparaisons internationales », France Stratégie, décembre 2017, p. 15).

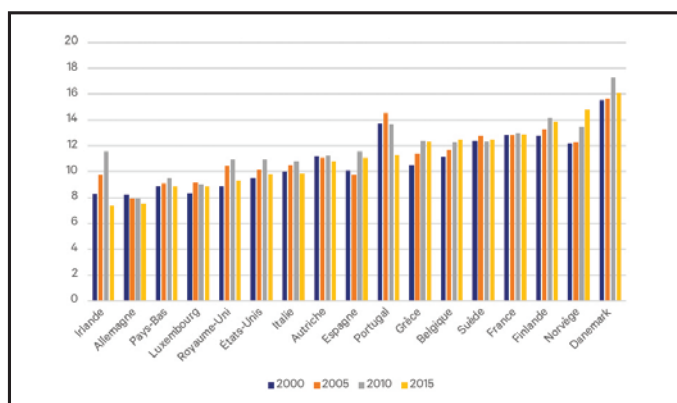
20. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 103-104.

21. « La fiscalité et les dépenses publiques », fiche du Grand Débat National, janvier 2019.

Par rapport aux autres économies avancées, la France se distingue par une masse salariale publique élevée : la part des rémunérations publiques dans le PIB est nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE et de la zone euro, autour

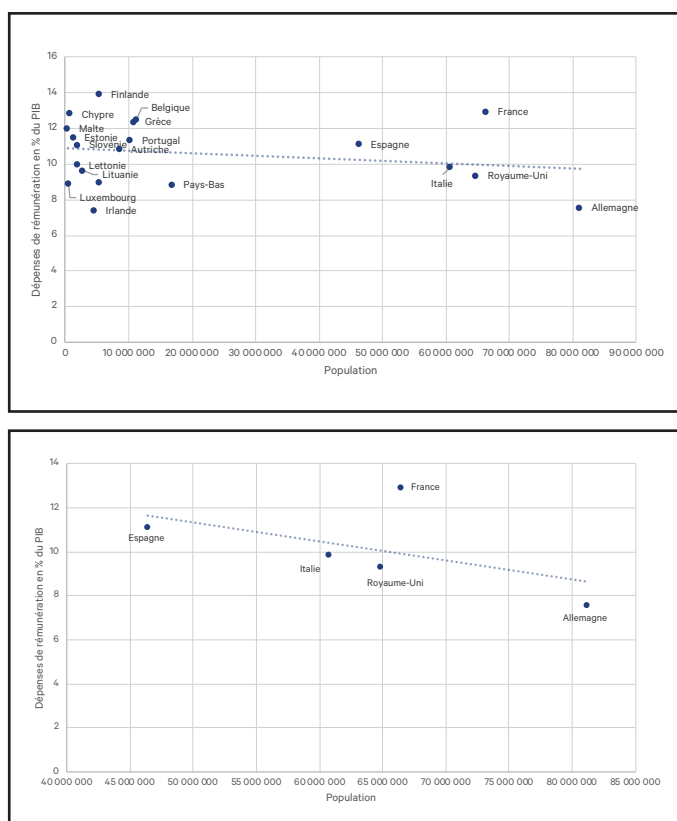
de 13% (soit environ 300 Mds €)²². Elles représentent 23% des dépenses publiques. Il convient de relever que, contrairement à de nombreux autres pays, la masse salariale n'a, globalement, pas diminué depuis 1990 (cf. Figure 3)²³.

Figure 3 : Masse salariale publique en pourcentage du PIB (2000-2015)



Source : OCDE, calculs France Stratégie

Figure 4 : Masse salariale publique en pourcentage du PIB en fonction de la population (2015)



Source : OCDE, calculs Altermind

22. La principale explication de l'écart entre les dépenses publiques en France et dans le reste de l'OCDE tient au poids de la protection sociale, et en particulier des retraites, qui explique près d'un tiers de l'écart entre la France et la zone euro. Cet écart reflète un choix d'organisation du système de retraite reposant sur la collectivisation, mais aussi des différences dans les critères de départ à la retraite (âge, taux de remplacement).

23. F. Deschard, M.-F. Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public – Situation de la France et comparaisons internationales », France Stratégie, décembre 2017, p. 9.

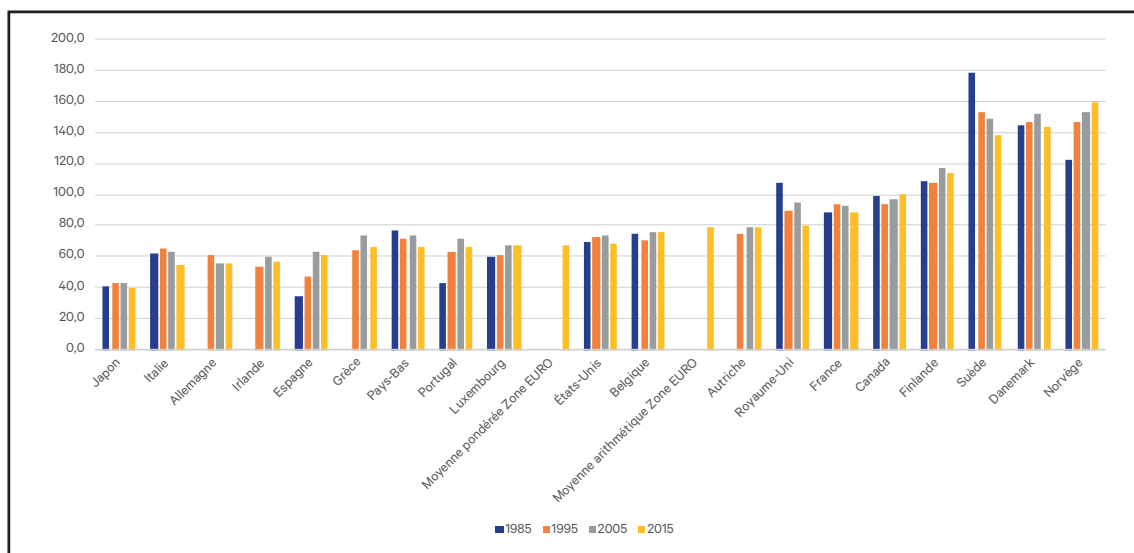
L'écart entre la France et les autres pays apparaît encore davantage en prenant en compte dans l'analyse la taille de la population (cf. Figure 4) :

- ♦ Il est alors possible de mettre en valeur un « effet taille » : la masse salariale publique, rapportée à la taille de la population, a tendance à être plus importante dans les « petits » pays que dans les « grands » pays. La moyenne pondérée de la zone euro est ainsi inférieure à la moyenne arithmétique (10,29% contre 10,69% en 2015). Cette situation peut s'expliquer par le caractère incompressible d'un certain nombre d'effectifs publics, quelle que soit la taille du pays ;
- ♦ Une comparaison de la France avec les pays européens dont la population excède 40 millions

d'habitants révèle particulièrement la spécificité française : la France se situe très largement au-dessus de la courbe de tendance.

Le niveau de la masse salariale publique en France s'explique par un taux d'administration²⁴ élevé et par des effets de structure sur les salaires (qualification, ancienneté, durée du travail). En 2015, le taux d'administration se situe à 88,5‰, à un niveau inférieur aux pays nordiques mais bien supérieur à celui du Royaume-Uni (79,4‰), de la Belgique (75,7‰) et des États-Unis (68,4‰). Il est assez stable depuis les années 1980, en raison notamment d'une augmentation au niveau local, alors qu'il a fortement diminué dans certains pays comme le Royaume-Uni ou la Suède (cf. Figure 5) ²⁵.

Figure 5 : Emplois dans les APU pour 1000 habitants (1985-2015)



Source : OCDE, calculs France Stratégie

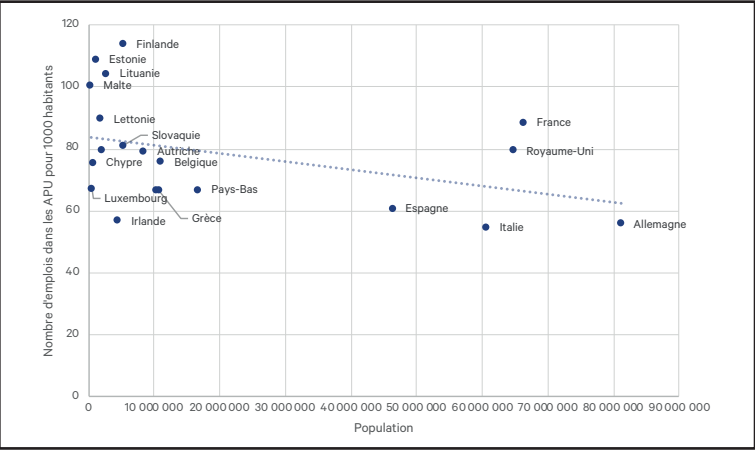
24. Le taux d'administration représente les effectifs des administrations publiques rapportés à la population totale.

25. F. Deschard, M.-F. Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public – Situation de la France et comparaisons internationales », France Stratégie, décembre 2017, p. 7.

Là encore, la prise en compte dans l'analyse de la taille de la population des pays révèle un « effet taille » : la moyenne pondérée de la zone euro est très inférieure à la moyenne

arithmétique (67,6‰ contre 78,5‰ en 2015). La France fait toutefois exception à cette règle, se trouvant largement au-dessus de la courbe de tendance (cf. Figure 6).

Figure 6 : Emplois dans les APU pour 1 000 habitants en fonction de la population (2015)



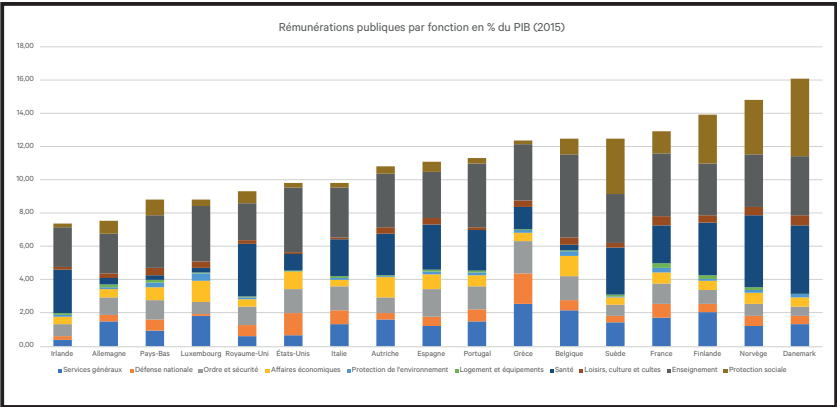
Source : OCDE, calculs Altermind

Par rapport à la moyenne pondérée de la zone euro, la France compte 21 fonctionnaires pour 1 000 habitants de plus, soit, rapporté à la population française, environ 1,4 million de fonctionnaires. Ce surplus représente un coût supérieur à 40 Mds € par an²⁶.

Ce sont les services publics de l'éducation et de la santé qui sont les plus consommateurs en ressources humaines. La France se caractérise par ailleurs par un poids relativement élevé des services généraux et de la Défense (cf. Figure 7).

On peut estimer qu'environ 6,6 millions d'agents travaillent aujourd'hui dans les services publics au sens large (cf. Tableau 2).

Figure 7 : Masse salariale publique par fonction en pourcentage du PIB (2015)



Source : OCDE, calculs France Stratégie

26. En prenant comme hypothèse – conservatrice – un coût annuel pour un ETP de 30 000 €.

Tableau 2 : Effectifs des services publics en France

Répartition des effectifs du service public au 31 décembre 2015			
Secteur Public : 6 640 300	Fonction publique (contrats aides inclus)	Fonction publique de l'État	2 477 500
		Fonction publique Territoriale	1 984 200
		Fonction publique Hospitalière	1 186 600
		Sous-Total Fonction publique	5 648 300
	Organismes publics (secteur non marchand)	EPA nationaux de sécurité sociale, à recrutement de droit privé	15 000
		GIP nationaux et locaux	11 000
		Personnes morales de droit public particulières	2 000
		Groupement de coopération sanitaires	2 000
		Associations syndicales autorisées	< 1 000
		Organismes consulaires	37 000
		EPIC nationaux et locaux non marchands	43 000
		Sous-total organismes publics non marchands	109 000
		Organismes publics (secteur marchand)	EPIC locaux
	Personnes morales de droit public		1 000
	Sous-total organismes publics marchands		73 000
	Entreprises publiques (secteur marchand)	EPIC	230 000
		Entreprises hors EPIC	340 000
		Total Entreprises publiques	570 000
	Organismes privés à financement public prédominant (secteur non marchand)	Associations	185 000
		Organismes de protection sociale	168 000
		Hôpitaux privés à but non lucratif	71 000
		SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural)	1 000
		Total Organismes privés à financement public	240 000
		Total Organismes Publics : 182 000	

Source : Ministère de l'Action et des Comptes Publics, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », 2018, pp. 278-279.

Une situation non soutenable

Le niveau de dépenses dans les services publics doit s'apprécier dans le contexte général des finances publiques françaises, caractérisé par trois faits majeurs :

- Les dépenses publiques françaises rapportées au PIB sont les plus élevées de l'OCDE (56,5% en 2017), loin devant la moyenne de l'OCDE (40,9% en 2016) et de la zone euro (47,1% en 2017)²⁷. A la différence des autres pays de la zone euro, elles ne diminuent pas ;
- Si le déficit public français (2,6% du PIB en 2017) a diminué depuis le pic de 7,2% de 2009, permettant à la France de quitter la procédure pour déficit excessif, il reste plus élevé que tous les pays de l'Union européenne, à l'exception de l'Espagne (3,1%), du Portu-

gal (3%) et de la Roumanie (2,9%), et l'amélioration moyenne du solde effectif en France a été moindre que dans le reste de la zone euro depuis 2011. Par ailleurs, cette baisse s'explique exclusivement par une hausse des prélèvements obligatoires, et en aucun cas par une baisse des dépenses publiques²⁸ ;

- La dette publique a continué à progresser, atteignant 96,8% du PIB en 2017, et l'écart avec le reste de la zone euro s'est creusé ces dernières années. Cet accroissement de la dette expose davantage la France au risque d'une remontée des taux d'intérêt, ayant pour conséquence une augmentation de la charge de la dette, et donc une diminution des marges de manœuvre des autorités publiques. La France est classée par la Commission européenne dans le groupe des cinq pays (avec l'Italie, l'Espagne, la Belgique et le Portugal) pour lesquels la soutenabilité des finances publiques présente le plus de risques à moyen terme²⁹.

Selon les dernières estimations de la Cour des comptes³⁰, la situation des finances publiques ne s'est pas améliorée en 2018. Le solde effectif se maintiendrait avec un déficit public de 2,7 points de PIB, sans diminution du déficit structurel. Quant à la dette publique rapportée au PIB, elle continuerait à progresser et resterait ainsi sur une « trajectoire divergente de celles de l'Allemagne et de la zone euro ». Les prévisions pour 2019 ne sont pas plus optimistes : du fait notamment des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages prises fin 2018 en réponse aux contestations des « gilets jaunes », le déficit effectif dépasserait les 3 points de PIB (3,2%), sous des hypothèses elles-mêmes incertaines. La Cour critique ainsi « l'insuffisance et la grande fragilité du redressement opéré jusqu'à présent » et prévient que « le haut niveau d'endettement et le niveau important de déficit ne laissent que peu de marges de manœuvre, notamment en cas de retournement de la conjoncture ou de la situation de crise »³¹.

Dans ce contexte, la maîtrise des dépenses dans les services publics est incontournable. D'autant que ces dépenses apparaissent aujourd'hui peu efficaces et efficientes.

27. Données Eurostat et OCDE.

28. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2018, p. 76.

29. European Commission, « Debt Sustainability Monitor 2017 », Institutional Paper 071, January 2018.

30. Cour des comptes, Rapport public annuel 2019, février 2019.

31. Ibid, pp. 46-47.

1.1.1.2 ... pour des résultats insuffisants

Appréciée au moyen de différents indicateurs, la qualité des services publics français est décevante par rapport aux moyens qui y sont affectés, ce qui pénalise l'économie française.

Des résultats sans proportion avec le niveau de dépenses...

La performance des services publics est, de façon générale, délicate à mesurer. Il faudrait pouvoir déterminer le surplus social résultant des services publics, c'est-à-dire la différence entre les bénéfices du service pour la société (bien-être, externalités positives...) et le coût des services. Cependant, ce surplus est très difficile à calculer empiriquement³².

Si l'on compare coûts et résultats des services publics, il apparaît que certains services publics se caractérisent par un niveau de dépenses très élevé « sans proportion avec les résultats », comme le note la Cour des comptes. Le service public de l'éducation en fournit une illustration : la France dépense plus que ses partenaires (5,5% de son PIB, contre 4,9% dans l'Union européenne et 4,7% pour la zone euro) pour des résultats inférieurs, puisqu'elle n'est que 26ème dans le classement du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) pour les sciences de l'OCDE³³. La Cour des comptes cite d'autres exemples de services publics peu performants, tels que le service public de l'emploi ou du logement social.

Par ailleurs, il apparaît que les services publics ne jouent pas leur rôle dans certaines parties du territoire, contribuant à l'aggravation de certaines fractures territoriales et sociales. Dans sa dernière étude économique sur la France, l'OCDE s'alarme ainsi du fait que « si la pauvreté est faible en moyenne, elle est très concentrée dans certains quartiers où les résidents sont confrontés au mal logement et à la médiocrité des infrastructures publiques, à un environnement scolaire difficile, à un manque de services [notamment un manque de transports] et loisirs ainsi qu'à des discriminations répandues, en particulier sur le marché du travail »³⁴. La fermeture des services publics dans les territoires les plus isolés est particulièrement mal vécue par les agents et les usagers des services publics.

Pour apprécier la performance des services publics dans une perspective comparée, il est également possible de se tourner vers des indicateurs de performance, comme ceux de la Banque Mondiale³⁵. Au titre de l'indicateur « Efficacité des pouvoirs publics »³⁶, la France a des performances médiocres par rapport aux autres économies développées, avec un score de 1,35 (sur 2,5) et un rang de 87,98 (sur 100) (cf. Figure 8)³⁷.

32. M. Amaral, E. Chong, S. Saussier, « Performances comparées des modes de gestion : quels enseignements empiriques ? », in S. Saussier (dir.), *Économie des partenariats public-privé*, De Boeck, 2015.

33. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 101 et suivantes.

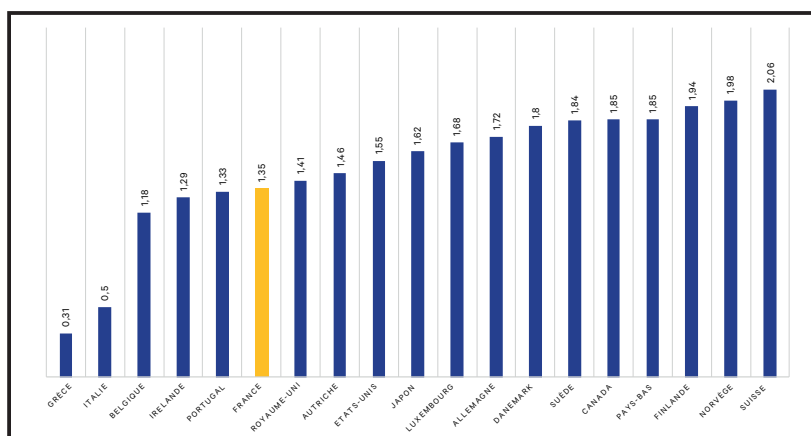
34. OCDE, « Études économiques de l'OCDE : France », septembre 2017, pp. 14-15.

35. Les indicateurs de gouvernance de la Banque Mondiale sont constitués de six indicateurs permettant d'apprécier la gouvernance dans deux cents pays et territoires sur la période 1996-2000 : capacité à rendre compte (accountability), stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, qualité de réglementation, État de droit, contrôle de la corruption. Ces indicateurs agrègent trente bases de données. Ils attribuent des notes qui vont de -2,5 à 2,5.

36. Cet indicateur, qui couvre un champ assez large, est révélateur de la performance des services publics. Il concerne notamment la perception de la qualité des services publics par les usagers, la qualité des services publics (éducation, transports, électricité, gestion des déchets, santé...), le degré d'indépendance des pressions politiques, la cohérence des politiques publiques.

37. Banque Mondiale, *Worldwide Governance Indicators [en ligne]*, consulté le 17 décembre 2018.

Figure 8 : Résultats de l'indicateur d'efficacité des pouvoirs publics de la Banque Mondiale

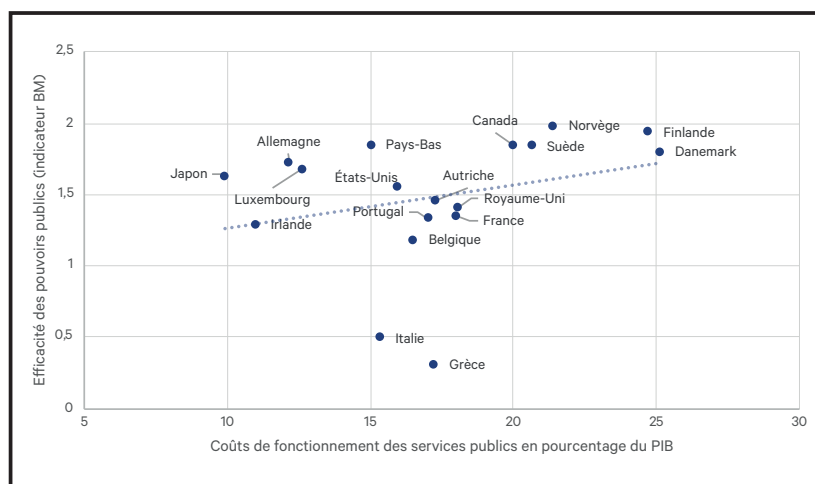


Source : Banque Mondiale

En rapportant le score de la France au titre de cet indicateur au niveau de dépenses dans les services publics, l'efficacité des services publics en France apparaît limitée par rapport à d'autres États : tous les pays qui ont des dépenses de fonctionnement des services publics

supérieures à la France et de nombreux pays avec des dépenses inférieures ont un score plus élevé. La France est en-dessous de la courbe de tendance et seuls la Grèce, l'Italie, la Belgique et le Portugal font moins bien (cf. Figure 9).

Figure 9 : Résultats de l'indicateur d'efficacité des pouvoirs publics de la Banque Mondiale en fonction des dépenses dans les services publics



Source : Banque Mondiale, OCDE

Enfin, la satisfaction des usagers est un indicateur important de performance des services publics. En France, elle est contrastée. D'après le dernier baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, moins d'un Français sur deux (41%) a une opinion positive des services publics³⁸. Une récente consultation conduite par le Gouvernement a révélé

que les Français perçoivent une dégradation de l'action des services publics, qu'il s'agisse des agents (66%) ou des usagers (60%)³⁹. Une majorité d'usagers estime par ailleurs que des économies sont possibles dans la plupart des services publics⁴⁰, dans un contexte où le consentement à l'impôt s'érode⁴¹.

38. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

39. Forum de l'action publique, « Résultats et principaux enseignements de la consultation des agents et usagers du service public », mai 2018.

40. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

41. Enquête réalisée par Ipsos pour Le Monde sur le rapport des Français aux impôts et au système fiscal, novembre 2018, citée en introduction.

« Je le dis souvent : notre pays souffre en effet d'un douloureux paradoxe. Il dépense en moyenne bien plus que ses voisins pour financer ses services publics – nous y consacrons en effet près de 56 % de la richesse annuelle que nous produisons. Et pourtant, la performance de ces services n'est pas toujours à la hauteur de tels moyens, comme si, en la matière, s'appliquait une loi des rendements décroissants. Le niveau actuel de nos dépenses devrait pourtant permettre à notre pays de bénéficier de bien meilleurs services publics. »

Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes⁴².

... qui pénalisent l'économie française

Le niveau des dépenses dans les services publics associé aux mauvaises performances de ces derniers nuit à la croissance économique mais aussi à la cohésion sociale.

Une amélioration des performances des services publics permettrait de dégager des gains importants en France :

- ♦ Selon l'OCDE, si l'efficacité des pouvoirs publics français s'alignait sur les pays les plus efficaces, les gains potentiels de PIB seraient de 2,5% après dix ans, soit un des niveaux les plus élevés dans l'OCDE, après l'Italie, la Grèce et la Hongrie⁴³ ;
- ♦ Un accroissement des dépenses d'investissement, rendu possible par une réallocation des ressources publiques, pourrait avoir un effet supplémentaire à long terme. A titre d'exemple, l'OCDE considère que la réalisation du plan d'investissement de 50 Mds € prévu par le Gouvernement en 2017 pourrait augmenter le PIB de 0,5% à 2% supplémentaires⁴⁴ ;

- ♦ Cette amélioration n'aurait pas seulement des effets positifs sur la croissance. Elle contribuerait également à réduire davantage les inégalités, par un meilleur ciblage des groupes défavorisés, notamment dans les quartiers, et un renforcement de l'efficacité des programmes sociaux à moindre coût⁴⁵.

Les résultats qui précèdent suggèrent que les services publics connaissent de nombreuses inefficiences. C'est cette « chasse aux inefficiences » que doit viser la réforme des services publics, afin de retrouver des marges de manœuvre.

1.1.2 LE TEMPS D'UTILISER TOUS LES LEVIERS DE RÉFORME

Depuis 2007, avec la RGPP puis la MAP, la France a cherché à réformer les services publics pour améliorer la qualité du service et en réduire les coûts, avec toutefois des résultats décevants (cf. Annexe 3). Aujourd'hui, le programme Action Publique 2022 affiche une ambition forte, en particulier autour du numérique (1.1.2.1). Pour accélérer la réforme, un levier jusqu'ici sous-exploité en France, au contraire d'autres pays, doit être mieux pris en compte : l'externalisation (1.1.2.2).

1.1.2.1 Les ambitions du programme Action Publique 2022

Le programme Action Publique 2022 lancé par le Gouvernement en octobre 2017, et présenté en détail le 29 octobre 2018, fixe un triple objectif⁴⁶ :

- ♦ Améliorer la qualité des services publics à travers notamment la simplification et la numérisation de 100% des procédures administratives ;

42. D. Migaud, Audience solennelle de rentrée, Cour des comptes, janvier 2019.

43. J. Fournier, A. Johansson, « The effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1344, Éditions OCDE, Paris 2016. Effet sur le PIB après 10 ans d'une réforme progressive ayant lieu sur 10 ans. La réforme consiste à améliorer l'efficacité du gouvernement vers la moyenne de l'efficacité des gouvernements se situant dans la moitié supérieure des gouvernements les plus efficaces. Les pays suivants se trouvent à la frontière de l'efficacité gouvernementale : Canada, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse.

44. OCDE, « Études économiques de l'OCDE : France », septembre 2017, p. 17.

45. J. Fournier, A. Johansson, « The effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1344, Éditions OCDE, Paris 2016.

46. Ces actions sont pilotées par deux structures interministérielles qui ont succédé au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en novembre 2017 : la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

- ♦ Offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé : une concertation est en cours jusqu'au premier semestre 2019 sur la rénovation du dialogue social, l'élargissement du recours au contrat, l'évolution des modes de rémunération (avec la mise en place de dispositifs d'intéressement) et l'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles. Une première version du projet de loi a été présentée par le secrétaire d'État à la fonction publique le 14 février. Des mesures sont par ailleurs prévues pour laisser plus d'autonomie et responsabiliser davantage les gestionnaires et les agents ;
- ♦ Accompagner la baisse de réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB de trois points d'ici 2022. Le Gouvernement a notamment annoncé un objectif de suppression de 120 000 postes de fonctionnaires sur le quinquennat, répartis entre les administrations publiques locales et l'État. Ces efforts de maîtrise des dépenses publiques doivent permettre de financer une baisse d'un point du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022. Ils s'inscrivent dans un scénario de réduction progressive du déficit public, pour aboutir à un excédent de 0,3% de PIB en 2022, et une baisse de la dette publique de près de huit points par rapport au PIB⁴⁷.

Dans le prolongement d'initiatives engagées depuis les années 2000, Action Publique 2022 repose principalement sur le levier numérique, présenté comme « une opportunité majeure à saisir pour des services publics plus rapides, plus accessibles et plus personnalisés ». Priorité est donnée à quatre chantiers (cf. Encadré 4).

ENCADRÉ 4 : ACTION PUBLIQUE 2022 ET LES SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES

Numérisation de 100% des procédures administratives

Pour dématérialiser des démarches administratives à faible et moyen volume, le Gouvernement a développé démarches-simplifiées.fr (en remplacement de téléprocédures simplifiées). Au 31 août 2018, 350 démarches étaient actives sur la plateforme, 550 organismes y avaient adhéré et près de 50 000 dossiers avaient été déposés et instruits, permettant de réduire les délais de traitement de 50%⁴⁸.

Un tableau de bord des services numériques

Un tableau de bord recensant l'ensemble des services publics de l'État accessibles en ligne a été publié en juillet 2018 avec le lancement du site NosDemarches.gouv.fr⁴⁹.

Montée en puissance de France Connect

Mis au point en 2015, France Connect propose aux usagers un compte unique et entend centraliser la connexion de l'usager aux services publics en ligne, à partir d'un compte déjà existant (impots.gouv.fr, ameli.fr, La Poste, Mobile Connect et moi). France Connect compte aujourd'hui 7,7 millions de connectés, est utilisé par environ 300 fournisseurs de services et est repris par des collectivités locales⁵⁰. Le Gouvernement prévoit sa généralisation et l'ajout de nouveaux services : désormais tous les nouveaux services publics lancés après le 1er avril 2018 devront intégrer le bouton France Connect, tandis que les services publics déjà existants ont jusqu'au 31 décembre 2020 pour l'intégrer⁵¹.

Généralisation de « Dites-le nous une fois »

Le programme « Dites-le nous une fois » vise à diminuer la charge administrative des usagers en réduisant les demandes redondantes. Il a été développé principalement à l'égard des entreprises, avec la mise en place d'une interface de programmation applicative, l'API Entreprise. « Dites-le-nous une fois » est en particulier décliné dans les domaines des aides publiques (« Aides publiques simplifiées ») et des marchés publics (« Marchés publics simplifiés »). Selon la DINSIC, l'API Entreprise a permis de transmettre 20 millions d'informations automatiquement, simplifiant ainsi les démarches des entreprises⁵² et de générer des économies de l'ordre de 320 M € par an pour l'État, les collectivités et les entreprises⁵³. Action Publique 2022 prévoit la généralisation de ce programme.

47. Programme de stabilité 2018-2022.

48. DINSIC, « 6 mois après son lancement, démarches-simplifiées.fr sur la voie de la réussite », 3 septembre 2018. ; Beta.gouv.fr, « 2017 : Impact », Rapport d'activité 2017, p.6.

49. DINSIC, « Lancement du site NosDemarches.gouv.fr pour évaluer les démarches en ligne », 2 juillet 2018.

50. FranceConnect, Usager [en ligne], consulté le 17 décembre 2018.

51. Action publique 2022, « Comité interministériel de la transformation publique : les premières mesures », 1er février 2018.

52. Beta.gouv.fr, « 2017 : Impact », Rapport d'activité 2017, p.6.

53. DINSIC, « Bilan d'activité 2017-2018 », 18 octobre 2018, p.9.

Le numérique doit également permettre des gains budgétaires substantiels : réduction des dépenses d'impression, automatisation des procédures, meilleure exploitation des données des usagers permettant des gains de productivité dans le traitement des demandes et limitant les risques d'erreurs et les fraudes... Ces gains de productivité doivent participer à l'objectif de réduire les effectifs de la fonction publique ou de rendre soutenable une baisse des effectifs décidée par ailleurs, sans dégradation du service rendu à l'utilisateur. De ce point de vue, les résultats apparaissent néanmoins encore limités (cf. Encadré 5).

ENCADRÉ 5 : ÉCONOMIES RÉALISÉES EN FRANCE GRÂCE LA NUMÉRISATION DES SERVICES PUBLICS

L'analyse précise de l'impact de la numérisation sur le coût de fonctionnement des services publics est délicate, en raison notamment de l'absence de réelle comptabilité analytique des services publics.

Des estimations des gains de productivité ont été réalisées pour certains services. Les principaux gains semblent avoir été obtenus dans les domaines suivants :

- Impôts : les gains liés à la dématérialisation des services des impôts, engagée depuis 2013, ont été estimés à hauteur de 3 383 ETP entre 2011 et 2016 dans les DDFiP⁵⁴. La poursuite de la dématérialisation devrait porter ce chiffre à plus de 5 000 ETP ;
- Titres sécurisés : la dématérialisation et la rationalisation des procédures de délivrance de certains titres (cartes d'identité, passeports, permis de conduire, certificats d'immatriculation du véhicule) prévues par le Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG) lancé en 2015 devraient permettre des gains de productivité s'élevant à 2 241 ETP sur les 4 000 affectés à la délivrance des titres (hors titres étrangers)⁵⁵ ;

- Feuilles de soins : la dématérialisation des feuilles de soins, dont le taux est passé de 79 % en 2005 à 95% en 2017 (ce qui représente 1,4 milliard de feuilles de soins électroniques par an), aurait entraîné des économies estimées à environ 7 500 ETP⁵⁶.

Il apparaît de façon générale que les gains sont limités par une gestion rigide des ressources humaines. La Cour des comptes estimait ainsi en 2016 que la contribution du numérique aux économies budgétaires était, en matière de schéma d'emplois, « en-deçà de son potentiel »⁵⁷.

Pour financer la transformation numérique des services publics, l'État a mis en place le Fonds de transformation de l'action publique (FTAP), doté de 700 M €. Il a vocation à sélectionner des projets numériques concrets et est basé sur un principe de retour sur investissement : un euro investi par ce fonds a vocation à conduire à un euro pérenne d'économies au bout de trois ans⁵⁸.

Le programme Action Publique 2022 repose par ailleurs sur de nouveaux modes d'action, davantage tournés vers l'innovation. Il s'agit notamment de mettre l'utilisateur au centre des services, en partant du besoin de l'utilisateur pour définir le service, de changer les modalités de gestion des projets en utilisant davantage les méthodes dites « agiles » (rassemblant des petites équipes aux compétences diverses, élaborant des services destinés à être rapidement mis en œuvre), et de renforcer la place de l'expérimentation pour tester de nouveaux services. Le soutien réaffirmé aux start-ups d'État⁵⁹ et la création de l'initiative « Carte Blanche »⁶⁰ vont dans ce sens.

54. Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État », 11 décembre 2017, p. 48.

55. Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État », 11 décembre 2017.

56. Cour des comptes, « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre XIII, La productivité dans les organismes de sécurité sociale du régime général », septembre 2011, p. 381 ; Cour des comptes, « Rapport public annuel 2013, Tome II, Les suites », février 2013, p. 375 ; Cour des comptes, « Rapport annuel 2018, Tome II, Suivi des recommandations », février 2018, p. 221.

57. Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016, p. 40.

58. Les deux premiers appels à projets ont été lancés en février et en juin 2018 et ont désigné 17 puis 16 lauréats. Le projet représentant le montant le plus élevé est France Cloud, qui vise à accélérer la mise en place de services publics innovants et réduire les coûts d'hébergement et de SI (24 M €).

59. Depuis 2013, des start-ups d'État, utilisant des méthodes agiles pour résoudre des difficultés dans les services publics, se sont créées. Elles sont aujourd'hui 67, incubées dans six incubateurs ; 21 sont sorties d'incubation, dont 9 abandonnées. De ces start-ups d'État ont émergé des services qui sont pleinement opérationnels comme demarches-simplifiees.fr, api.gouv.fr ou encore mes-aides.gouv.fr (<https://beta.gouv.fr/startups/>).

60. L'initiative Carte Blanche, lancée en décembre 2017 à Cahors (Lot), vise à reconstruire le service public en répondant aux besoins concrets et quotidiens des usagers, en associant, dans un cadre juridique adaptable, managers et agents de l'État et des collectivités, mais aussi opérateurs de l'État, usagers, associations, etc. Argenteuil doit être le second territoire d'expérimentation de l'initiative Carte Blanche. Un appel à projets « Défis Cartes Blanches » a été également lancé.

La transformation de l'État, et plus largement des services publics, « passera par une transformation numérique : cela ne fait aujourd'hui plus débat. C'est devenu une attente des citoyens, une conviction profonde des agents publics eux-mêmes et un axe assumé des programmes de transformation ». Plus de 70% des effectifs publics pourront être concernés par une transformation, sensible ou radicale, de leur métier grâce au numérique⁶¹.

1.1.2.2 Un levier à mieux exploiter : le recours au secteur privé

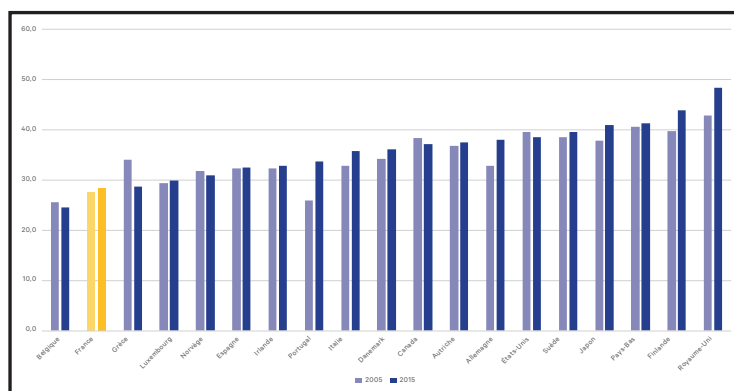
Le recours au secteur privé est, en France, moins développé que dans d'autres pays. Aucune véritable stratégie d'externalisation n'a, à ce stade, été mise en œuvre dans le cadre d'une approche systématique et coordonnée.

Un recours à l'externalisation plus limité qu'ailleurs

Si aucun document public ne permet d'avoir une vision complète et détaillée de l'état de l'externalisation dans les services publics en France⁶², il semble que cette dernière se caractérise par un recours à l'externalisation certes fréquent mais plus limité qu'ailleurs.

Les consommations intermédiaires représentent en effet seulement 28 % des dépenses de fonctionnement⁶³ de la France en 2015, contre plus de 48 % au Royaume-Uni, 44% en Finlande et près de 40% aux Pays-Bas, en Suède ou aux États-Unis. Ce taux est assez stable depuis 2005, alors que d'autres pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne⁶⁴ ou le Portugal tendent à avoir davantage recours à l'externalisation (cf. Figure 10)⁶⁵.

Figure 10 : Consommations intermédiaires en pourcentage des dépenses de fonctionnement (2005-2015)



Source : OCDE

La Figure 10 fait apparaître que le recours à l'externalisation est nettement plus étendu dans les pays anglophones et les pays nordiques que dans les pays d'Europe continentale, ce qui peut s'expliquer par une conception différente du rôle des pouvoirs publics mais aussi par certaines rigidités. Comme le soulignait l'OCDE en 2005, « les pays d'Europe continentale ont

tendance à avoir une fonction publique moins souple ce qui rendrait prohibitif le coût de réductions d'effectifs et l'externalisation d'activités »⁶⁶.

Il est possible d'affiner l'analyse en distinguant les différents types de services externalisés :

61. DITP, « Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! », novembre 2018, p. 5. Cette estimation concerne les sphères étatiques et hospitalières.

62. Une des rares études empiriques de l'état de l'externalisation dans les administrations centrales de l'État date de 2004 (B. Danjou, E. Massa, « Services publics et externalisation. Réalités, actualité et perspectives », École des Mines/ Salon Externaliser, 2004).

63. Entendues comme la somme des rémunérations et des consommations intermédiaires. (cf. note de bas de page 19)

64. Il peut être relevé que l'Allemagne se caractérise par ailleurs par un fort recours aux chèques-services et transferts sociaux en nature, qui, tout en faisant appel au secteur privé, se distinguent de l'externalisation stricto sensu (cf. introduction).

65. F. Deschard, M.-F. Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public – Situation de la France et comparaisons internationales », France Stratégie, décembre 2017, p. 10.

66. OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005, p. 154.

i. Dans les pays anglophones et les pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, pays scandinaves), l'externalisation est quasiment totale pour les fonctions supports à faible valeur ajoutée (restauration, nettoyage, gestion d'installations, surveillance...) et a fortement progressé pour les fonctions supports à plus forte valeur ajoutée (services administratifs, activités de soutien)⁶⁷.

En France, les fonctions supports à faible valeur ajoutée sont régulièrement externalisées dans les services publics⁶⁸. Mais cette externalisation n'est pas complètement généralisée et la gestion interne de certaines fonctions externalisées dans d'autres pays ou dans le secteur privé persiste. L'externalisation dépend en effet fortement de la situation particulière de chaque service public, et, notamment, du personnel concerné par tel ou tel service support. Deux exemples illustrent cette situation :

- ♦ Le nettoyage : à la différence d'autres pays, les prestations de nettoyage ne semblent pas complètement externalisées. La Direction des Achats de l'État (DAE) évoque ainsi une externalisation en cours et « progressive (...) suite au départ en retraite ou à la réaffectation des agents sur d'autres missions »⁶⁹. Par exemple, selon les professionnels de la filière, en 2012, le taux de pénétration des entreprises de propreté dans les hôpitaux publics français ne dépassait pas 30%, contre 40% pour les cliniques privées, et les centres hospitaliers locaux de petite taille étaient principalement en auto-nettoyage⁷⁰ ;

- ♦ La restauration : alors que, dans l'industrie et le secteur tertiaire, l'externalisation de la fonction restauration atteint 90%, dans le secteur public seulement 40% environ des repas servis dans les administrations nationales et locales et moins de 10% de ceux servis dans les collèges publics sont confiés aux sociétés de restauration collective (cf. section 1.3.1)⁷¹.

ii. Sans qu'il soit possible de la quantifier précisément, l'externalisation des fonctions supports à plus forte valeur ajoutée est une réalité, par exemple dans l'audit, le conseil, le recrutement et la gestion du personnel, l'expertise et l'information juridique, la réalisation d'études techniques, le contrôle de la qualité ou la certification des comptes⁷² ou encore la gestion informatique (cf. Encadré 12). Ces externalisations peuvent également concerner des services très spécifiques, tels que la réalisation des analyses scientifiques nécessaires à la conduite des enquêtes policières⁷³ (qui étaient externalisées pour moitié en 2006) ou la formation des militaires (cf. Encadré 11).

iii. En ce qui concerne les services propres aux services publics, s'adressant directement aux usagers, l'externalisation semble, proportionnellement, plus développée⁷⁴.

Au niveau de l'État, un certain nombre de services publics font l'objet d'une externalisation, tels que l'exploitation des autoroutes⁷⁵, la gestion des places de détention (dont plus de 50% étaient confiées au secteur privé en 2011)⁷⁶ ou la délivrance des visas (cf. Encadré 7).

67. OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005, p. 154.

68. B. Danjou, E. Massa, « Services publics et externalisation. Réalités, actualité et perspectives », École des Mines/ Salon Externaliser, 2004, p. 44.

69. SAE, « Stratégie achat de l'État 2015-2019 – Prestations de nettoyage ».

70. « Propreté à l'hôpital : l'externalisation progresse lentement », Services Propreté, 1er mars 2012.

71. Étude GIRA Foodservice, Restauration France 2017.

72. L. Vanier, L'externalisation en matière administrative – Essai sur la transposition d'un concept, Dalloz, 2018.

73. Commission des finances du Sénat, Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, 26 octobre 2006, cité par L. Vanier, L'externalisation en matière administrative – Essai sur la transposition d'un concept, Dalloz, 2018, p. 8.

74. En ce sens, OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France, une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques », 2012, p. 36.

75. 9 000 kilomètres d'autoroutes sont concédés dans le cadre de 18 contrats de concession.

76. Cour des comptes, « Les partenariats public-privé pénitentiaires, communication à la Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011, p. 32.

Dans les grandes villes de France⁷⁷, la gestion déléguée des services publics, sous forme de concessions, concerne surtout les secteurs nécessitant des savoir-faire et des process technologiques complexes (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : Part de la gestion déléguée et de la gestion directe dans les services publics locaux

Gestion déléguée majoritaire	Gestion directe majoritaire ⁷⁸	Équilibre
Réseaux de chaleur (92%)	Éclairage (à 72 %)	Assainissement
Transports urbains (77%)	Collecte des déchets (52 %)	
Palais des congrès et zéniths (65%)	Stationnement sur voirie	
Distribution de l'eau (57%)	Petite enfance (73%)	
Valorisation des déchets (53%)		
Stationnement en ouvrage		

Source : IGD

Il convient de relever que l'externalisation au secteur privé s'est accrue au cours des années 2000 pour répondre aux besoins d'investissement de l'État et des collectivités territoriales, avec la conclusion de près de 150 contrats de partenariat de 2005 à août 2012 pour un montant cumulé supérieur à 12 Mds €. En 2011-2012, la France était ainsi « au premier rang des pays européens avec plus de la moitié du marché en volume en ce qui concerne le montant de contrats signés dans l'année, bien devant la Grande-Bretagne, pourtant à l'origine du développement de ces contrats dans sa forme anglaise (les PFI) dès le début des années 90 »⁷⁹. Le nombre de contrats de partenariat signés a considérablement décliné après 2012⁸⁰.

L'absence de véritable stratégie d'externalisation

En France, l'externalisation ne s'est pas mise en place dans le cadre d'un « véritable plan d'ensemble » s'inscrivant dans un projet d'amélioration des services publics⁸¹. Elle est davantage subie que choisie, opportuniste plutôt que stratégique. Elle sert principalement à répondre à des situations d'urgence ou à un manque de personnel⁸².

La France se distingue ainsi d'autres États qui ont utilisé et valorisé l'externalisation pour réformer leurs services publics, en s'inspirant notamment, à partir des années 1980 et 1990, des théories de la « nouvelle gestion publique » (New Public Management), qui visaient à instaurer une culture managériale dans les services publics et dont l'externalisation était l'un des principaux axes. Tel a été le cas, notamment, du Royaume-Uni, des pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, pays scandinaves), ou, hors d'Europe, de l'Australie. Les réformes conduites par ces pays sont décrites en détail en Annexe 4 du présent rapport.

Le recours au secteur privé a pourtant été identifié en France comme un levier de réforme des services publics, notamment dans la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'État et des services publics⁸³ et dans la circulaire Raffarin du 25 juin 2003⁸⁴. La RGPP tentait également de mettre l'accent sur l'externalisation. En mars 2011, le cinquième conseil de modernisation des politiques publiques a même décidé de procéder à une évaluation des opérations d'externalisation conduites au sein de l'État et de mettre au point « une méthodologie permettant d'identifier les externalisations prioritaires et de préciser les conditions de leur réussite »⁸⁵. Ces travaux ne sont néan-

77. Institut de la gestion déléguée-AMGVF, « Atlas de la gestion des services publics locaux dans les villes de France de 40 000 habitants et plus », 2015.

78. A noter que dans ces secteurs la gestion directe n'exclut pas le recours à des opérateurs industriels intervenant alors dans le cadre de marchés publics de prestation ou de construction.

79. S. Saussier, P. Tra Tran, « L'efficacité des contrats de partenariat en France : une première évaluation quantitative », EPPP Discussion paper, n° 2012-06, novembre 2012.

80. Fin Infa, « Suivi de l'ensemble des projets de contrats de partenariat », consulté le 28 novembre 2018.

81. P. Lignières, L. Babin, « L'externalisation : au cœur des préoccupations de l'État », Droit administratif, mai 2002, p. 37.

82. B. Danjou, E. Massa, « Services publics et externalisation. Réalités, actualité et perspectives », École des Mines/ Salon Externaliser, 2004, p. 52.

83. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics : les administrations étaient invitées à « approfondir l'usage des formules qui permettent d'associer des personnes privées à la gestion de services et d'interventions publiques ».

84. Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme : les ministres étaient encouragés, dans le cadre d'une démarche visant à recentrer l'État « sur le cœur de ses missions (en) s'appuyant sur des structures, une organisation et des méthodes renouvelées », « de procéder à un réexamen systématique de (leurs) missions et des structures qui les servent. Certaines de ces missions peuvent être déléguées ou abandonnées ».

85. Synthèse du cinquième conseil de modernisation des politiques publiques, mars 2011.

moins pas mentionnés dans les rapports d'évaluation de la RGPP.

Le levier de l'externalisation n'a jamais été véritablement actionné dans le cadre d'une approche systématique et coordonnée :

- ♦ Rares sont les services publics qui, à l'instar du ministère de la Défense⁸⁶, ont rendu public un inventaire de leurs opérations d'externalisation et élaboré une véritable stratégie ;
- ♦ Dans leur bilan de la RGPP, les corps d'inspection soulignent que, en dépit des intentions affichées, l'externalisation de fonctions supports

pendant cette période a été « insuffisamment maîtrisée » (notamment du fait de capacités de gestion des administrations insuffisantes)⁸⁷ tandis que très peu de transferts de missions de service public vers la sphère privée sont intervenus⁸⁸.

Dans ce contexte, le programme Action Publique 2022 appelle à nouveau à « se recentrer sur les priorités » et à « clarifier les missions de l'État »⁸⁹. Il offre l'opportunité d'aller plus loin : en complément des orientations prises en matière de transformation numérique, l'externalisation est en effet une voie pour améliorer la qualité des services publics (y compris sur le volet numérique) tout en réduisant leurs coûts.

1.2

L'externalisation ou comment faire mieux avec moins

L'externalisation peut être une solution à l'impasse dans laquelle se trouvent les services publics en France, en leur permettant de se concentrer sur leurs objectifs centraux tout en gagnant en performance (1.2.1). A cette fin, il est important de veiller à la mise en place des conditions nécessaires à sa réussite (1.2.2).

de métier » (1.2.1.1) tout en bénéficiant de l'expertise et des ressources d'opérateurs privés spécialisés pour les autres fonctions (1.2.1.2). La théorie économique et du management⁹⁰ ainsi que les nombreux retours d'expérience à travers le monde permettent d'avoir une idée précise de l'intérêt de l'externalisation de certains services publics.

1.2.1 LES AVANTAGES ATTENDUS DE L'EXTERNALISATION

L'externalisation permet aux collectivités publiques d'opérer un repositionnement stratégique sur leur « cœur

1.2.1.1 Un repositionnement stratégique des services publics

L'externalisation n'est pas un abandon du service par la collectivité publique, mais au contraire la possibilité pour elle, en confiant au secteur privé des activités pour

86. Dès 2000, la directive ministérielle n°30 892 du 3 août 2000 fixait le cadre général de la démarche d'externalisation au sein du ministère de la Défense et un groupe de travail a été mis en place pour mettre au point un guide de l'externalisation, un catalogue des principaux marchés d'externalisation et une formation spécifique (M. Dasseux, Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense, n° 3595, Commission de la Défense nationale et des forces armées, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2002).

87. IGA, IGAS, IGF, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », septembre 2012, p. 33.

88. Le rapport mentionne uniquement le transfert par le ministère de l'intérieur de la gestion du réseau d'appels d'urgence aux concessionnaires autoroutiers et le transfert par le ministère de l'agriculture de la gestion de l'équarrissage aux professionnels du secteur (IGA, IGAS, IGF, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », septembre 2012, p. 25).

89. Action Publique 2022, « Notre stratégie pour la transformation de l'action publique », 29 octobre 2018, p.15. Le programme s'inscrit dans la continuité des travaux du Comité Action Publique 2022, qui invitait les pouvoirs publics à « développer les externalisations ». Il annonce en particulier la définition d'une stratégie de gestion du réseau routier national non-concédé dans le domaine des transports ou l'engagement d'une démarche d'externalisation des fonctions d'alimentation et d'habillement et une rationalisation des activités de maintien en condition opérationnelle des matériels dans le domaine de la Défense.

90. De nombreux travaux académiques en économie se sont intéressés à l'externalisation (notamment la théorie des coûts de transaction avec Oliver E. Williamson, Nobel 2009 ; la théorie des incitations avec Jean Tirole, Nobel 2014 et enfin la théorie des droits de propriété avec Oliver D. Hart, Nobel 2016). Le « courant des ressources » en management a proposé des analyses complémentaires à ces travaux (cf. Encadré 6).

lesquelles il est plus performant, de garantir que le service répond mieux à ses besoins ou à ceux des usagers.

Externalisation ≠ abandon

L'externalisation renvoie aux modalités d'exécution d'un service public. Elle ne remet aucunement en cause ce qui fait la nature même du service public. Ainsi, la collectivité publique reste responsable de la définition du service et du contrôle de sa bonne exécution ; le service externalisé est soumis à des obligations spécifiques et doit répondre aux principes qui gouvernent les services publics (continuité, égalité, neutralité, mutabilité) ; et la propriété des biens nécessaires à l'exécution du service reste publique, y compris lorsque ces biens sont financés par le secteur privé (comme dans le cas des PPP).

« L'État doit se poser la question de l'outil le plus pertinent dans une panoplie offerte de moyens : faut-il tout faire soi-même ou faire faire ? [Il s'agit] simplement de voir si l'on peut réaliser ces missions de service public avec une meilleure efficacité, un moindre coût et une plus grande qualité. Ni la mission ni la responsabilité finale ne sont remises en cause ; seul le moyen de réalisation est en balance (...). Dans cette perspective, je considère que l'externalisation peut être un des outils de l'indispensable modernisation des services publics »

Henri Plagnol, ancien secrétaire d'État à la réforme de l'État⁹¹.

L'externalisation relève d'une conception fonctionnelle des services publics, centrée sur les besoins et les attentes des usagers, et non organique, centrée sur l'administration elle-même. Orientés vers la satisfaction des usagers, les services publics doivent répondre à une question essentielle : comment faire pour mieux répondre aux besoins des usagers dans des conditions financières maîtrisées ? Dans cette perspective, le sujet de l'organisation – publique ou privée – en charge de la réalisation du service devient secondaire⁹².

Un recentrage des services publics sur leur « cœur de métier »

Par analogie à ce qu'enseigne, en management, la « théorie des ressources » (cf. Encadré 6), les services publics, en rationalisant l'exécution d'un certain nombre de prestations par l'externalisation auprès du secteur privé, peuvent dégager des marges de manœuvre pour mieux assurer leurs missions essentielles.

ENCADRÉ 6 : « LE COURANT DES RESSOURCES », EXPLICATION DU RECOURS À L'EXTERNALISATION

Le concept d'externalisation est issu des sciences du management, qui l'ont appliqué au monde de l'entreprise⁹³. Après avoir considéré l'environnement concurrentiel, le positionnement dans une chaîne de valeur, la stratégie d'entreprise utilise de plus en plus de vocables tournés vers l'intérieur de l'entreprise. L'entreprise doit se connaître elle-même dans ses forces et ses faiblesses avant de pouvoir agir.

Depuis les années 1990 « le courant des ressources » (la « Resource-Based View » ou « RBV » en anglais) a cherché à expliquer les raisons du succès de telle ou telle organisation économique à partir des ressources que l'acteur économique détient et contrôle. Selon le courant des ressources, c'est l'ensemble spécifique de ressources (physiques ou humaines, tangibles ou intangibles) et des aptitudes (c'est-à-dire les capacités d'action sur les ressources) détenues par l'entreprise qui constitue la source principale de son avantage concurrentiel (Barney, 1991⁹⁴ ; Durand, 2000⁹⁵).

Toute organisation ne cesse de réfléchir à ses limites de compétences, ses frontières d'excellence, son périmètre d'activités. A partir du moment où l'on pense l'entreprise comme étant l'organisation coordonnée de ressources et d'aptitudes, le « courant des ressources » en déduit que les activités pour lesquelles l'entreprise n'a pas d'avantage concurrentiel direct devraient être externalisées, c'est-à-dire mises à l'extérieur du périmètre de l'entreprise, et que d'autres, nécessaires mais non encore maîtrisées, devraient être internalisées, c'est-à-dire soit déployées en interne soit acquises et intégrées en provenance de l'extérieur.

91. H. Plagnol, Discours prononcé le 1er octobre 2003 lors du salon PROseg/ Externaliser, cité par F. Rouvillois, « L'externalisation ou comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles, Fondation pour l'innovation politique, avril 2008.

92. Cf. en ce sens Terra Nova, Pour une République des services publics, novembre 2011.

93. L. Vanier, L'externalisation en matière administrative – Essai sur la transposition d'un concept, Dalloz, 2018.

94. J. Barney, « Firm resources and sustained competitive advantage », Journal of Management, (17):99-120, 1991.

95. R. Durand, Entreprise et Évolution Économique, Belin Éditions, 2000.

L'étude de nombreux secteurs économiques a mis en lumière la nature particulière des décisions d'externalisation, qui nécessitent des efforts en interne pour garder un contrôle sur les finalités et processus.

Dans cette perspective, les administrations et organismes publics doivent se recentrer sur la direction stratégique des services publics, qui comprend les compétences suivantes : fondation et suppression du service public ; choix du gestionnaire opérationnel et des exécutants du service public ; fixation des principes d'organisation et de fonctionnement du service public ; contrôle du respect de ces principes ; sanction en cas de violation de ces derniers⁹⁶.

Ils ne doivent assurer la gestion directe des services publics que pour l'exécution des missions régaliennes, qui ne peuvent être déléguées en droit (cf. section 1.3.2.1), ou de missions pour lesquelles il n'existe pas d'offre privée satisfaisante (au regard de critères qu'il leur appartient de fixer).

En libérant des marges de manœuvre grâce à l'externalisation, les services publics peuvent concentrer leurs moyens sur le cœur de leur mission. Un tel recentrage est indispensable pour éviter une situation dans laquelle « à force de s'occuper de tout, (ils font) tout mal »⁹⁷.

« L'acte de produire relève par essence d'une logique qui n'est pas de puissance publique. Si, donc, il ne fait naturellement pas partie des fonctions de l'État, celui-ci doit en revanche se concentrer sur les tâches qu'il est seul à pouvoir assurer »

Michel Rocard⁹⁸.

1.2.1.2 La recherche de services plus performants

Deux principales raisons peuvent justifier l'externalisation : la recherche de compétences et la réalisation d'économies⁹⁹. De nombreuses études confirment l'intérêt de

l'externalisation dans les services publics en termes de qualité de service et d'économies.

Selon l'OCDE, les mécanismes de marché « sont capables de générer des gains d'efficacité considérables », « soit par des coûts moins élevés soit par une amélioration des services »¹⁰⁰.

L'amélioration de la qualité de service

L'externalisation se justifie d'abord par la recherche de compétences afin d'améliorer la qualité du service.

Cette volonté peut résulter de circonstances variées : l'administration peut avoir besoin d'un savoir-faire dont elle ne dispose pas en interne, faire appel au privé pour mettre fin à des situations insatisfaisantes ou pour assurer une « montée en gamme » des services concernés. Elle se tourne alors vers des opérateurs privés spécialisés sur des domaines qu'ils maîtrisent parfaitement. L'externalisation permet par ailleurs de bénéficier des meilleures pratiques, grâce notamment à la mise en concurrence de plusieurs opérateurs (cf. Encadré 8).

Cet aspect est particulièrement important à l'ère numérique, où la mise en place des systèmes d'information et le traitement des données requièrent des compétences pointues dont ne disposent pas toujours les administrations et autres organismes publics. De façon générale, le secteur privé est plus innovant et dispose de moyens technologiques supérieurs à ceux des administrations.

L'externalisation peut également répondre à un besoin temporaire de compétences : elle offre alors une flexibilité maximale pour assurer la qualité de service y compris dans des périodes de forte sollicitation. La flexibilité offerte par l'externalisation est double : elle permet de bénéficier des compétences du privé soit pour répondre à un besoin ponctuel soit pour répondre à un besoin de

96. G. J. Guglielmi, « Réflexions critiques sur la notion d'externalisation », *Le droit ouvrier*, avril 2008, p. 175.

97. Selon les mots du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin au sujet de l'État à l'occasion de l'acte II de la décentralisation (exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation).

98. M. Rocard, *A l'épreuve des faits, L'État moderne*, Le Seuil, 1986, cité par P. Lignières, « Réflexion sur la distinction des activités externalisables et des activités non externalisables et sur la manière de l'établir », IEP Paris, mars 2007.

99. On parle d'économies d'échelle lorsque le coût unitaire de production décroît avec les quantités produites.

100. OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005, p. 12 et 150.

long terme, mais en en disposant librement en fonction des besoins et du moment¹⁰¹.

D'un point de vue empirique, si les effets de l'externalisation sur la qualité de service sont difficiles à démontrer, dans la mesure où les informations fiables et détaillées sur la qualité font souvent défaut¹⁰², certaines opérations d'externalisation sont citées comme des exemples de réussite pour la qualité de service. Tel est le cas de la délivrance des visas (cf. Encadré 7).

ENCADRÉ 7 : L'EXTERNALISATION DE LA DÉLIVRANCE DES VISAS

Les demandes de visa sont passées de 2 millions à 4 millions depuis 2008. La charge de travail requise pour le traitement d'une demande s'est par ailleurs accrue pendant cette période, avec l'accroissement de la lutte contre la fraude, obligation de motivation des refus et augmentation des contentieux¹⁰³.

Pour faire face à ces évolutions, l'État a décidé d'externaliser les tâches non régaliennes, en amont du traitement des dossiers (accueil des demandeurs, réception des dossiers, prise d'empreintes biométriques). L'instruction des dossiers et la décision d'accorder ou non le visa ont continué d'être assurées par l'administration.

Aujourd'hui, 90% de l'activité non-régaliennne liée à la demande de visas est externalisée. 36 pays sont aujourd'hui couverts par 112 centres de collecte externalisés. Ce mouvement a vocation à se poursuivre avec la collecte de demande qui sera externalisée au Mali, au Burkina Faso, en Guinée, au Bénin et au Togo en 2019¹⁰⁴.

Le recours à l'externalisation a permis de limiter la hausse des effectifs (de 800 ETP en 2008 à 950 malgré le doublement de la volumétrie) et de les recentrer sur leur « cœur de métier » : l'instruction des dossiers¹⁰⁵.

Cette externalisation a un coût nul pour l'État : les prestataires se rémunèrent sur les frais de service payés par les demandeurs, dont le maximum est fixé à 30. L'externalisation a même permis d'augmenter significativement la « marge » réalisée par l'administration, tandis que les recettes ont continué à progresser grâce à l'augmentation du nombre de demandes. Ainsi, en 2015, les recettes se sont élevées à 187 M €, tandis que les dépenses liées à l'instruction des dossiers représentaient 140 M € ; soit 47 M € de « bénéfice » pour l'État.

L'externalisation ne s'est pas faite au détriment de la qualité du service, le prestataire étant étroitement contrôlé par le consulat afin de s'assurer du niveau de la prestation (qualité de l'accueil, mesures de sécurité, lutte contre la fraude en amont, etc.)¹⁰⁶. L'externalisation permettant le désengorgement des consulats, la qualité du service s'en est même souvent trouvée améliorée : par exemple, le délai de rendez-vous à Londres en période haute est ainsi passé de deux mois à un délai de cinq jours en moyenne¹⁰⁷.

Ce mode de gestion est par ailleurs plus souple que le recrutement de fonctionnaires afin d'effectuer ces tâches : alors que la dématérialisation des procédures est en cours sur le territoire national, il n'est pas inconcevable qu'une grande partie des procédures aujourd'hui traitée par ces centres externalisés soit également numérisée. Il sera alors plus simple de faire évoluer les besoins ou de se séparer des prestataires afin de préparer cette transition¹⁰⁸.

La réduction des coûts

Comme le montre la littérature économique¹⁰⁹, un autre motif d'externalisation réside, sur le plan budgétaire, sur la possibilité de transférer au secteur privé les charges du service (investissements, personnels) en bénéficiant de différents types d'économies :

- ♦ Économies d'échelle : des opérateurs spécialisés présents sur plusieurs marchés peuvent dégager des économies d'échelle dont une régie,

101. OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005, p. 152.

102. M. Amaral, E. Chong, S. Saussier, « Performances comparées des modes de gestion : quels enseignements empiriques ? », cité dans S. Saussier (dir.), *Économie des partenariats public-privé*, De Boeck, 2015.

103. Réponse du Ministre de l'Europe et des affaires étrangères à la question n°12523 de M. Ugo Bernalicis, Assemblée Nationale, 6 novembre 2018.

104. Ibid.

105. Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visas à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », février 2017, p.185.

106. Réponse du Ministre de l'Europe et des affaires étrangères à la question n°12523 de M. Ugo Bernalicis, Assemblée Nationale, 6 novembre 2018.

107. Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visas à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », février 2017, p.181.

108. Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visas à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », février 2017, p.194.

109. J. Beuve, S. Saussier, « L'analyse économique des partenariats public-privé », cité dans S. Saussier (dir.), *Économie des partenariats public-privé*, De Boeck, 2015.

n'exploitant qu'un seul marché, ne peut bénéficier, sauf à considérer que le niveau de production optimale est faible ou que la taille de la collectivité est suffisamment importante ;

- ♦ Économies d'expérience, reposant sur l'expérience accumulée par le personnel et les routines organisationnelles mises en place pour résoudre des problèmes déjà rencontrés par le passé ;
- ♦ Économies d'envergure, c'est-à-dire les synergies créées entre des activités différentes nécessitant des compétences communes et complémentaires ;
- ♦ Économies résultant de la recherche d'incitations, liées à la mise en concurrence, à la mise en place d'une démarche de performance, plus facile vis-à-vis d'un prestataire externe que de fonctionnaires, et à un partage des risques adapté, permettant d'optimiser le coût d'un projet.

Ces avantages doivent excéder le surcoût lié, en cas de recours au secteur privé, au coût du capital plus élevé pour les entreprises privées que pour les administrations du fait du taux d'intérêt des emprunts et de la rémunération des actionnaires¹¹⁰.

La concurrence est essentielle dans la dynamique de réduction des coûts lors d'une externalisation (cf. Encadré 8).

Un certain nombre d'études empiriques à l'étranger tendent à confirmer les avantages de l'externalisation (cf. Encadré 9).

En France, le bilan des opérations d'externalisation ayant porté sur des fonctions supports est également, de façon générale, largement positif.

ENCADRÉ 8 : **EXTERNALISER AFIN DE BÉNÉFICIER DES BIENFAITS DE LA CONCURRENCE**

Une source des avantages de l'externalisation réside dans la mise en concurrence des prestataires. Ces avantages sont de plusieurs ordres :

- Un avantage informationnel : la mise en concurrence doit permettre d'obliger les partenaires potentiels à révéler de l'information sur leurs coûts, au travers des prix qu'ils proposent, en fonction des indicateurs de performance fixés dans le contrat. En l'absence de telles informations, la gestion interne est susceptible de conduire à des orientations stratégiques sous-optimales sur le plan économique ;
- L'incitation à la performance : du fait de la pression concurrentielle, la concurrence incite à une meilleure performance (et notamment à la maîtrise des coûts), alors que généralement les services internes ne sont pas mis en concurrence (ou moins fréquemment) avec de potentiels prestataires extérieurs ;
- Un meilleur suivi des prestations : le recours à l'externalisation, du fait de la responsabilité qui incombe à l'autorité publique de contrôler le prestataire, induit également généralement un degré de transparence et de suivi plus élevé.

A titre d'exemple, dans le domaine de la restauration, plusieurs études montrent que l'externalisation permet des gains importants, résultant d'économies de personnel (liées à une meilleure productivité dans les entreprises de restauration collective et une plus grande flexibilité), de charges de denrées alimentaires moindres (lutte plus efficace contre le gaspillage et économies sur le coût des achats du fait de volumes négociés plus importants), et d'un suivi plus efficace des impayés (cf. Encadré 10).

110. F. Ecalle, « L'externalisation réduit-elle le coût des services publics ? », FIPECO, 14 avril 2016.

ENCADRÉ 9 : ÉTUDES SUR LES EFFETS POSITIFS DE L'EXTERNALISATION À L'ÉTRANGER

Au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il est généralement considéré que l'externalisation auprès du secteur privé a réduit les coûts pour le contribuable (taxpayer) de 10 à 30%¹¹¹. A titre d'exemple, l'introduction du CCT pour la collecte des ordures en 1988 a entraîné des réductions significatives du coût moyen de ces services : la plupart des estimations suggèrent des économies de 20% la première année¹¹². L'externalisation a également permis des économies de plus de 20% dans le secteur pénitencier¹¹³.

Aux États-Unis

Une étude de 1997 portant sur 66 grandes villes des États-Unis¹¹⁴ a montré que 82 % d'entre elles étaient satisfaites ou très satisfaites des résultats obtenus en cas d'externalisation, alors que 18 % restaient neutres. Aucune ville n'était insatisfaite. L'étude a permis de constater une amélioration de 25% en moyenne du niveau des services. Le passage à un environnement compétitif a également permis de faire des économies de 17% en moyenne. Une autre étude de 2001 portant sur 2 000 cas de sous-traitance dans le gouvernement fédéral américain a permis de constater une économie moyenne de 33% avec des niveaux de service identiques ou supérieurs¹¹⁵.

Autres pays

Dans d'autres pays, les économies moyennes ont été estimées à 15-20% en Australie, à 5-30% au Danemark ou encore à 20-25% en Islande¹¹⁶.

ENCADRÉ 10 : BILAN D'EXTERNALISATIONS DANS LA RESTAURATION COLLECTIVE

Le ministère de la Défense a lancé, entre 2010 et 2011, une expérimentation comparant une externalisation de services de restauration-hôtellerie-loisirs et une gestion directe, à périmètre égal. Sur les 12 premiers mois, la délégation réalisait 21% d'économies par rapport à la gestion directe¹¹⁷.

Dans le Val de Vienne (Indre-et-Loire), les comparaisons réalisées par la commune de Marcilly révèlent que grâce à la délégation de la restauration scolaire, elle a réalisé au moins 40% d'économies sur les coûts de revient des repas et entre 17% et 24% d'économies sur les charges de personnel par rapport aux communes voisines de Maillé et Nouâtre¹¹⁸.

Le CHU de Toulouse a estimé réaliser 18% d'économies sur le coût de revient des repas et 31% sur les frais de personnel après l'introduction d'une gestion déléguée de sa restauration¹¹⁹.

L'externalisation de la gestion du parc automobile de l'État, qui est allée de pair avec sa rationalisation et sa mutualisation dans le cadre de la RGPP, a également entraîné des économies budgétaires majeures¹²⁰. Après passation d'un contrat d'externalisation en 2009 par l'UGAP, le changement de mode de gestion de la flotte de l'État a permis de réduire le nombre de véhicules du parc (10 000 véhicules en moins entre 2011 et 2013) et de diminuer les frais moyens d'entretien (avec une économie moyenne de 35%). Le renouvellement a également permis, tout en réduisant les coûts, de diminuer la consommation et la pollution globale de la flotte. Cet effort d'efficacité est poursuivi aujourd'hui, avec le retrait systématique des anciens véhicules, la standardisation des véhicules sans options superflues, la mutualisation des véhicules entre services, etc.¹²¹. Les

111. House of Commons, « After Carillion: Public sector outsourcing and contracting », 7th Report of Session 2017-19, 3 juillet 2018, p. 10, paragraphe 16.

112. S. Szymanski, « The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services », *Fiscal Studies*, 1996, volume 17, n° 3, p. 9.

113. Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (BERR), « Understanding the Public Services Industry: How big, how good, where next? », *Public services industry review*, juillet 2008, p. 26.

114. R.J. Dilger et al. (1997), « Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities », *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 1, Blackwell Publishing, Oxford, Royaume-Uni, p. 23-24.

115. F. Clark et al., *Long-Run Costs and Performance Effects of Competitive Sourcing*, Center for Naval Analyses (CNA), Alexandria, Virginie, 2001, p. 6.

116. OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005, p. 156.

117. Fondation IFRAP, « Externalisation à poursuivre : le cas de la restauration de nos armées », 13 novembre 2014.

118. Syndicat intercommunal des écoles primaires du Val de Vienne, Rencontre avec les responsables des structures de Maillé, Marcilly et Nouâtre, 30 juin 2015.

119. G.-H. Lion, *Mettre en place une restauration hospitalière optimale*, EHESP, décembre 2012, p. 43.

120. « Rapport public du 6ème Conseil de Modernisation des Politiques Publiques », décembre 2011, pp. 216-217.

121. Circulaire 5928/SG relative à la gestion du parc automobile de l'État, des établissements publics de l'État et autres organismes, *Bulletin Officiel* n°12, 10 juillet 2017.

collectivités territoriales se sont également progressivement engagées sur cette voie de la rationalisation et de l'externalisation de l'entretien de leurs parcs automobiles à la suite de la nette réussite de l'opération pour la flotte de l'État¹²².

La politique d'externalisation du ministère de la Défense est une autre illustration des avantages de l'externalisation (cf. Encadré 11).

La commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali estimait, en 2008, que les gains financiers attendus pour le budget de l'État sur une opération d'externalisation devaient être de 20 % à 40 % sur la durée de vie du contrat¹²³.

En dehors des fonctions supports, l'externalisation des fonctions propres aux services publics, s'adressant aux usagers, peut également permettre des réductions de coûts. Toutefois, les comparaisons peuvent, particulièrement dans ce domaine, être complexes et il est essentiel d'établir que la base de comparaison est correcte et non entachée de biais¹²⁴.

Le cas de la gestion de l'eau en France est à cet égard révélateur. Il est maintenant bien établi empiriquement que les communes ayant fait le choix d'une délégation de service public sont statistiquement différentes de celles ayant fait le choix de la régie : les services simples ont tendance à être moins délégués que les services d'eau complexes. Il est donc normal que les prix soient en moyenne plus élevés dans les délégations de service public. Mais cet avantage disparaît dès lors qu'on tient compte des difficultés à gérer le service, qui peuvent varier d'un service à l'autre¹²⁵.

Dans le secteur des transports publics urbains, une étude a montré que les services délégués à un opérateur privé sont plus performants en termes d'efficacité productive que ceux gérés en régie publique ou par une société d'économie mixte¹²⁶.

ENCADRÉ 11 : BILAN DE LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Avec la fin du service militaire en 1997, le ministère de la Défense a eu recours à l'externalisation pour assurer certaines fonctions en permettant des gains significatifs, tout en veillant à ne pas porter atteinte à la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles et à préserver les intérêts des personnels¹²⁷.

L'externalisation s'est renforcée à partir de 2008, dans un contexte de baisse budgétaire et de réduction des effectifs, passant de 592 M € en 2001 (soit 1% du budget de la Défense) à 1,676 Md € en 2009 (5%)¹²⁸.

L'externalisation au sein du ministère de la Défense a un périmètre très large : après avoir visé les fonctions ancillaires (nettoyage, gardiennage, entretien des immeubles, etc.), elle a concerné des fonctions de plus en plus critiques (affrètement aérien et naval, entretien du matériel, etc.) ; elle ne s'opère plus seulement en substitution des activités réalisées en régie, mais permet de mettre en place des prestations ou des capacités additionnelles ; elle peut recouvrir les forces déployées en opérations extérieures (Opex). Cette politique a conduit à inverser le rapport entre les effectifs occupant des fonctions de soutien et ceux occupant des fonctions opérationnelles (60/40).

En dépit de l'absence de comptabilité analytique et de données statistiques incomplètes, un bilan des principales opérations d'externalisation a pu être fait par la Cour des comptes en 2011, qui s'avère globalement positif (cf. Tableau 4)¹²⁹.

122. Villes de France, « Gestion Locale : Optimiser les services et les moyens », 2014, p.13.

123. J. Attali (dir.), « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française », 2008, p. 192.

124. Ainsi, il peut être trompeur de se baser sur une statistique de la variable mesurant la performance dans le cadre d'une régie ou d'une externalisation (par exemple le prix moyen du service), car ce ne sont pas forcément les mêmes services, avec les mêmes caractéristiques, qui sont fournis avec les deux modes de gestion (même échelle de production, mêmes difficultés, mêmes niveaux de qualité, etc.). C'est pour cette raison que les économistes ont souvent recours aux outils économétriques qui permettent de comparer les performances toutes choses égales par ailleurs, en contrôlant les différences qui peuvent exister d'un service à l'autre.

125. M. Amaral, E. Chong, S. Saussier, « Performances comparées des modes de gestion : quels enseignements empiriques ? », in S. Saussier (dir.), Économie des partenariats public-privé, De Boeck, 2015.

126. W. Roy, A. Yvrande-Billon, « Ownership, contractual practices and technical efficiency: The case of urban public transport in France », *Journal of transport Economics and Policy*, 41, p. 257-282.

127. Y. Krattinger, D. de Legge, « Rapport d'information sur les externalisations en opérations extérieures », Sénat, 2 juillet 2014.

128. Ce taux est proche du taux allemand mais très loin de celui du Royaume-Uni, où environ 25% du budget de la Défense sont externalisés, pour près de 10 milliards d'euros (L. Giscard D'Estaing, B. Cazeneuve, O. Carré, D. Habib, « Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les externalisations dans le domaine de la Défense », Assemblée Nationale, p.11, 5 juillet 2011).

129. Cour des comptes, « Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense », 2010.

Tableau 4 : Bilan financier des externalisations du ministère de la Défense

Projet	Services externalisé	Coût initial en régie	Coût théorique en régie optimisée	Coût du service externalisé	Gain économique
Base de Varennes sur Allier	Sécurité, transport, restauration-hôtellerie, entretien et nettoyage	5,1M€/an (valeur 2009)	Non connu	Environ 3M€/an (valeur 2009)	2,1M€/an (gain de 41%)
École de Cognac	Mise en œuvre et maintien en condition des avions, des entraineurs de vol, de l'infrastructure et cours techniques	22,6M€/an (2006)	Non connu	17,43M€/an (2006)	5,17M€/an (gain de 22%)
Véhicules de la gamme commerciale	Gestion de 22000 véhicules	84,7M€/an	Non connu	65,2M€/an	19,1M€/an (gain de 22%)
Sécurité de cinq bases aériennes	Accueil, accès, surveillance	9,93M€/an (2009)	Non connu	Entre 3,66 et 4,39M€/an	Entre 5,5 et 6,3M€/an (gain de 56 à 63%)
Dax	Réalisation d'heures de vol pour la formation des pilotes d'hélicoptères	non connu	985M€ actualisés sur 22 ans	977M€ actualisés sur 22 ans	8M€ sur 22 ans (gain de 0,9%)
LOA de deux A 340	Réponse à un besoin capacitaire urgent sans prise en charge de l'investissement initial	Sans objet (changement de type d'appareil)	18,5€/siège/heure de vol	28,15€/siège/heure de vol	Écart défavorable de 9,65€/siège/heure de vol

Source : Cour des Comptes

1.2.2 LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'EXTERNALISATION

Pour être réussie, l'externalisation doit être mise en place dans des conditions adaptées, qui tiennent compte, pour mieux y parer, des difficultés potentielles dans la relation entre l'administration et son partenaire privé (1.2.2.1) et des rigidités pouvant limiter les économies réalisées (1.2.2.2).

1.2.2.1 La mise en place d'un partenariat « gagnant-gagnant »

Compte tenu de certaines difficultés inhérentes à l'externalisation, les services publics et leurs partenaires privés doivent veiller à mettre en œuvre les solutions permettant de les contenir et de profiter des avantages de l'externalisation.

Les difficultés inhérentes à l'externalisation

Si l'externalisation peut permettre d'améliorer l'efficacité des services publics, elle conduit néanmoins souvent à des contrats complexes (en particulier en cas de recours aux PPP), potentiellement générateurs de difficultés contractuelles (ce que les économistes nomment les coûts de transaction). L'enjeu est de les limiter autant que possible.

Ces difficultés proviennent des asymétries d'information qui existent entre les contractants, souvent à l'avantage du partenaire privé¹³⁰ et de l'imperfection ou incomplétude des contrats¹³¹.

Elles peuvent se manifester :

- En phase d'appel d'offres : la concurrence peut être faible ou faussée (ententes, favoritisme) ou les offres reçues par l'administration peu crédibles (soit volontairement, pour remporter le marché et le renégocier, soit par excès d'optimisme) ;
- En phase d'exécution des contrats : dans les contrats d'externalisation, les renégociations sont fréquentes, car les parties ne peuvent tout anticiper et prévoir contractuellement¹³². Elles le sont d'autant plus que les administrations cherchent fréquemment à se protéger par des clauses contractuelles rigides. Ces renégociations peuvent être sources de conflits et donner lieu à des comportements opportunistes (par exemple à des offres agressives où l'entreprise fait volontairement une offre avantageuse en anticipant une renégociation en phase d'exécution).

130. Les asymétries d'information désignent le fait que l'entreprise connaît mieux ses coûts et l'environnement économique que l'administration. Elles ont été étudiées notamment par Jean Tirole, prix Nobel 2014.

131. L'imperfection ou incomplétude des contrats renvoie à l'impossibilité de prévoir tous les événements pouvant survenir l'exécution d'un contrat. Elle a été étudiée notamment par Oliver Williamson, prix Nobel en 2009 et Oliver Hart, prix Nobel en 2017.

132. Dans les délégations de service public, les taux de renégociation varient entre 40 et 92% selon les secteurs et les pays étudiés (S. Saussier, J. Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 22, avril 2015).

Les solutions pour profiter des avantages de l'externalisation

Pour être une réussite, l'externalisation doit être bénéfique à la fois au service public et à son partenaire privé. Il est possible, sur la base de travaux empiriques, de dégager les principales conditions d'un partenariat gagnant-gagnant, en suivant la chronologie d'une opération d'externalisation.

En amont de l'externalisation, il est essentiel, pour l'administration qui décide d'externaliser, de définir précisément le besoin qu'elle veut satisfaire et les objectifs qu'elle poursuit en se tournant vers le secteur privé (amélioration de la qualité de service, baisse des coûts, innovation, etc.).

Sur la base de cette définition préalable du besoin, elle doit concevoir son cahier des charges et déterminer la procédure de passation en conséquence. Les objectifs et les obligations imposés au partenaire privé doivent être clairs dès le lancement de la procédure d'externalisation.

Au stade de la passation du contrat, l'acheteur public doit veiller à faire véritablement jouer la concurrence, dont dépendent les gains réalisés par le recours au secteur privé. Cette exigence doit être prise en compte dans la rédaction du cahier des charges, qui ne doit pas favoriser un nombre limité de candidats, et la conduite de la procédure de passation, qui doit respecter l'égalité de traitement des candidats.

Lors de la conclusion du contrat, le contrat doit être rédigé sur des bases permettant aux parties de se faire confiance, dans le cadre d'un véritable partenariat : le partage des risques doit être adapté au service ; le contrat ne doit pas être trop rigide ; les pénalités doivent être bien calibrées, dans l'optique d'une amélioration du service ; les parties doivent anticiper et encadrer les éventuelles renégociations du contrat, pour s'adapter à l'évolution de l'environnement (nouvelles contraintes réglementaires, évolution des attentes des usagers, etc.) sans rester enfermées dans un contrat inefficace.

Lors de l'exécution de l'externalisation, enfin, l'implication de l'administration est primordiale. Elle doit garder un contrôle sur les finalités et les objectifs et contrôler la bonne exécution du service par le prestataire. Externaliser ne signifie pas se débarrasser de problèmes, mais implique au contraire de renforcer en interne son organisation pour la rendre capable de dialoguer efficacement avec les prestataires et conserver la maîtrise des flux d'information et de connaissances entre le donneur d'ordre et son prestataire. C'est par exemple, ce qui a pu faire défaut dans certains cas en matière d'externalisation de la fonction SI (cf. Encadré 12).

ENCADRÉ 12 : LES CRITIQUES FORMULÉES CONTRE L'EXTERNALISATION DE LA FONCTION SI

Lorsqu'elle n'est pas maîtrisée, l'externalisation peut poser le problème de la perte de compétences au sein de l'administration et une dépendance forte vis-à-vis des prestataires, dans des conditions financières au final peu avantageuses.

La DINSIC estime que tel a été le cas pour la mise en place du système d'information (SI) de l'État en France¹³³, ce qui a pu conduire à l'échec de certains grands projets (par exemple au ministère de l'Intérieur) et à des difficultés à maintenir en interne les compétences nécessaires au fonctionnement des systèmes d'information. Face à ce constat, l'État a décidé de lancer la plateforme démarches-simplifiées.fr pour permettre aux administrations de rendre accessibles en ligne leurs procédures à moindre coût¹³⁴.

De même à l'étranger, comme au Royaume-Uni ou au Québec, certaines défaillances dans les grands projets informatiques des années 2000 ont été attribuées à une externalisation excessive, ayant conduit à une dilution des responsabilités et à une dérive importante des budgets. Le Royaume-Uni a donc décidé d'engager un programme de ré-internalisation¹³⁵.

Il convient toutefois de relever que, selon la Cour des comptes, « si le taux d'externalisation peut constituer un risque en lui-même, le risque provient également de la façon dont l'externalisation est réalisée. Les compétences techniques internes à l'administration doivent être mobilisées de façon suffisante pour piloter efficacement le prestataire, la réversibilité doit toujours rester

133. Rapport du DISIC au Premier ministre relatif à la transformation en profondeur du système d'information de l'État, juin 2014.

134. E. Brault, « Administration numérique – Avec démarches-simplifiées.fr, l'État passe à la vitesse supérieure », Localtis, 2 mars 2018.

135. Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État : Vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016, p. 73.

possible et les clauses contractuelles ne doivent pas priver l'administration des droits de propriété intellectuelle sur les produits des travaux. Un équilibre entre internalisation et externalisation est souhaitable et doit être appréhendé de manière fine »¹³⁶.

Tout au long de l'externalisation, la transparence doit être accrue, à la fois entre partenaires, pour fluidifier leur relation (notamment en cas de renégociations) mais aussi vis-à-vis des citoyens, afin de désamorcer certaines contestations de tiers (associations de consommateurs, opposants politiques, etc.).

Les échecs de certaines opérations d'externalisation parfois évoqués dans le débat public tiennent souvent à un défaut dans la conception ou le suivi de ces dernières. Tel a par exemple été le cas au Royaume-Uni (cf. Encadré 13).

ENCADRÉ 13 : LA REMISE EN CAUSE DU PILOTAGE DE L'EXTERNALISATION AU ROYAUME-UNI

Le 14 janvier 2018, le groupe britannique Carillion, numéro 2 du secteur du bâtiment et travaux publics (BTP), s'est déclaré en faillite. Carillion était engagé dans de nombreux marchés (marchés d'entretien-maintenance ou de facility management, marchés de sous-traitance d'activités de service public dans les hôpitaux, les cantines scolaires, les prisons ou encore les casernes militaires) et partenariats public-privé¹³⁷.

La faillite du groupe a trouvé son origine dans une dette de 1,7 Md € (1,5 Md £), elle-même liée en partie à des difficultés grandissantes d'exécution de certains contrats¹³⁸. Elle intervient dans une période où d'autres partenaires importants des administrations connaissent des difficultés¹³⁹.

Bien que la faillite relève d'abord de la responsabilité du groupe, la gestion publique de l'externalisation a aussi été mise en cause par un rapport la Chambre des communes du Royaume-Uni¹⁴⁰. Les principaux problèmes suivants ont été soulignés : le défaut d'évaluation de l'intérêt de l'externalisation en amont¹⁴¹ ; la dépendance trop grande des administrations vis-à-vis d'un nombre limité de partenaires (Carillion, Serco, Atos et G4S)¹⁴² ; le transfert disproportionné de la responsabilité du contractant face aux risques existants ; le manque de suivi de la réalisation des contrats ; et l'absence d'évaluation ex post des externalisations¹⁴³.

1.2.2.2 L'exploitation des sources d'économies budgétaires

Au-delà de l'amélioration de la performance du service public dans le cadre d'un partenariat gagnant-gagnant, l'objectif poursuivi par l'externalisation est de pouvoir réduire les dépenses publiques, ou, à tout le moins, redonner des marges de manœuvre pour se concentrer sur le « cœur de métier » des services publics. Cet impact budgétaire nécessite qu'un certain nombre de mesures soient prises.

136. Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État : Vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016, p. 73.

137. F. Mailet, « BTP : pourquoi le géant britannique Carillion se déclare en faillite », *Le Monde*, 15 janvier 2018. Carillion affichait un chiffre d'affaires annuel de 5,9 Mds € (5,2 Mds £), dont près de 1,91 Md € (soit 1,7 Md £) de contrats avec le secteur public.

138. Tel que par exemple le nouvel hôpital Royal de Liverpool pour lequel le délai d'exécution du contrat avait déjà été repoussé à trois reprises, et qui s'est finalement révélé intenable du fait de multiples facteurs (malfaçons, interruptions dues à la météo, surcoûts liés aux retards) pesant sur l'entreprise (P. Gill, « The collapse of an over-stretched Carillion », *Financial Times*, 14 janvier 2018).

139. Le groupe Capita a par exemple annoncé qu'il adopterait un plan pour assurer la continuité des services publics qu'il fournit, même en temps de crise, alors que l'entreprise a essuyé 513 M£ de pertes en 2017 (Reuters, « Britain's Capita to adopt crisis continuity plan like other outsourcers », 19 novembre 2018).

140. House of Commons, « After Carillion: Public sector outsourcing and contracting », 7ème rapport de la session 2017-19, 3 juillet 2019, p. 3.

141. House of Commons, « After Carillion: Public sector outsourcing and contracting », 7ème rapport de la session 2017-19, 3 juillet 2019, p. 43 : « Les personnes auditionnées partageaient l'opinion selon laquelle le Gouvernement devrait appuyer sa décision d'externalisation par un processus de réflexion structuré ».

142. House of Commons, « Strategic Suppliers », 24 juillet 2018, paragraphe 22 : « Le Gouvernement a permis le développement d'une culture dans laquelle un petit nombre de grandes entreprises croient qu'elles sont trop grandes pour faire faillite [too big to fail] et se sont lancées dans de nouvelles affaires sans tenir compte de leur capacité apparente d'offrir le bon service au bon prix ».

143. House of Commons, « After Carillion: Public sector outsourcing and contracting », 7ème rapport de la session 2017-19, 3 juillet 2019, paragraphe 35, p. 15.

Lorsqu'elles externalisent, les collectivités publiques doivent d'abord veiller à maîtriser les coûts de transaction liés à la conclusion des contrats d'externalisation et leurs éventuelles renégociations ainsi qu'à leur suivi. A ce titre, la note au conseil d'analyse économique de Stéphane Saussier et Jean Tirole indiquait que « Le renforcement de la professionnalisation de ces fonctions et la responsabilisation des acheteurs/ responsables de la commande publique sont des leviers pour rationaliser la commande »¹⁴⁴.

L'externalisation doit être utilisée comme une opportunité pour rationaliser les achats, notamment par une mutualisation (ou centralisation) accrue. S'il convient de veiller au risque de déresponsabilisation ou de rigidification des achats qui peut en résulter, la centralisation des achats peut permettre des économies substantielles, grâce à la réalisation d'économies d'échelle, à la diminution des coûts de passation et de fonctionnement, au renforcement du pouvoir de négociation de la partie publique, à la diffusion de bonnes pratiques, à la professionnali-

sation des personnels... En France, une telle stratégie de mutualisation est mise en œuvre, au sein de l'État, par la Direction des Achats de l'État (DAE)¹⁴⁵, et, pour l'ensemble des services publics, par l'UGAP, qui est la seule centrale d'achat public généraliste¹⁴⁶.

Surtout, pour avoir un impact budgétaire fort, l'externalisation doit permettre de réduire les effectifs d'agents publics¹⁴⁷. Compte tenu du statut des fonctionnaires, qui garantit la sécurité de l'emploi, cette réduction n'est pas aisée à mettre en œuvre à court terme. Comme le souligne l'OCDE, « comme l'essentiel des coûts de fourniture de services publics est constitué de coûts de main d'œuvre, les gains budgétaires liés à cette rationalisation des missions ne seront pas immédiatement évidents parce que le personnel devra être réalloué. En revanche, ils seront visibles à plus long terme »¹⁴⁸. Dans ce contexte, pour maximiser les économies budgétaires, la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences doit intégrer les perspectives d'externalisation (cf. section 1.3.1.2).

144. S. Saussier, J. Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 22, avril 2015. Les auteurs se montraient critiques à l'égard de la tendance des pouvoirs publics à charger la commande publique d'atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou d'innovation.

145. La DAE a pour objectif d'amplifier les économies achats en les faisant passer, entre 2016 et 2019, de 500 à 700 M € par an (sur un périmètre de 26 Mds € hors défense et sécurité), notamment en renforçant la coordination interministérielle et les mutualisations (Site Internet de la DAE).

146. En 2017, le montant des commandes de l'UGAP a atteint son plus haut niveau depuis sa création en 1968 avec 3,2 Mds €. L'UGAP estime à 169 M € le gain achat au profit des clients de l'UGAP en 2017, recouvrant la baisse des prix d'achats, la baisse des coûts d'intervention et les économies liées à la mutualisation des procédures et à la massification des besoins (UGAP, « Rapport annuel 2017 », 2017, p. 17).

147. Si la baisse de la dépense publique n'est pas un objectif, les agents publics peuvent être réalloués aux autres fonctions considérées comme le « cœur de mission » des services publics.

148. OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France, une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques », 2012, p. 72.

1.3

Une stratégie ambitieuse pour réaliser jusqu'à 25 Mds € d'économies

Compte tenu des avantages attendus des externalisations, une stratégie doit être mise en place pour améliorer la performance des services publics. Il s'agit ainsi de réaliser des économies avec un niveau de service constant ou plus élevé (1.3.1). Cette stratégie passe par la mise en place d'outils adaptés en amont et en aval des opérations d'externalisation (1.3.2).

1.3.1 UN OBJECTIF : DES SERVICES PUBLICS PLUS PERFORMANTS

L'externalisation représente un gisement d'économies pouvant aller jusqu'à 25 Mds € par an sans avoir à renoncer aux services concernés et à qualité au moins égale (1.3.1.1). La réalisation effective des économies dépendra de la politique de maîtrise des effectifs, qui devra s'inscrire, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, dans « une action ambitieuse sur la dépense publique à organiser et à mener dans la durée »¹⁴⁹ (1.3.1.2).

1.3.1.1 Exploiter un potentiel d'économies de 25 Mds € par an

Différentes méthodes peuvent permettre d'estimer approximativement le potentiel d'économies lié à une externalisation accrue des services publics. Une analyse plus fine nécessite une évaluation service public par service public.

Estimation générale du potentiel d'économies

Comme indiqué dans la section 1.2.1, l'externalisation dans les services publics, conduites dans des conditions optimales, permet d'espérer des économies budgétaires de 20 à 40% à qualité de service au moins égale¹⁵⁰.

En appliquant cette fourchette à un montant de dépenses nouvellement externalisées, il est possible d'estimer le poten-

tiel d'économies réalisables en France par un recours accru à l'externalisation, en combinant différentes méthodes¹⁵¹.

Une estimation globale du potentiel d'économies réalisables par la France peut d'abord être faite de façon simple en prenant l'hypothèse que la France ait le même taux d'externalisation que les États qui externalisent le plus tout en gardant des services publics performants.

Tel est le cas de la Finlande, dont le taux d'externalisation est de 43,8% et qui figure parmi les pays à la frontière de l'efficacité gouvernementale selon l'OCDE (cf. section 1.1.1.2). En s'alignant sur ce taux, et à périmètre de services publics constant, le potentiel d'économies ainsi apprécié pourrait atteindre entre 12 Mds et 24 Mds € par an¹⁵².

Une autre manière d'estimer les économies réalisables consiste à fixer un objectif de réduction de la masse salariale publique en prenant pour hypothèse que cette dernière sera compensée par le recours à l'externalisation. A ce titre, il est pertinent de prendre pour objectif la moyenne pondérée de la masse salariale publique au niveau de la zone euro (10,29% contre 13% en France en 2015). Dans cette hypothèse, le potentiel d'économies réalisables serait entre 11,5 et 23 Mds € par an.

Ainsi, sur la base de ces deux méthodes d'estimation, le potentiel maximal d'économies rendues possibles par un recours accru à l'externalisation atteint 25 Mds € par an (par rapport à la situation prévalant en 2015).

149. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 111 et suivantes.

150. Cette fourchette est celle retenue par la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali dans son rapport (J. Attali (dir.), « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française », 2008, p. 192).

151. Le détail des calculs est présenté en Annexe 5.

152. Il atteindrait entre 15,7 Mds et 31,4 Mds € avec le même taux que le Royaume-Uni (48,4%), qui a le plus fort taux d'externalisation des pays de l'OCDE.

Estimation pour un service déterminé : le cas de la restauration collective

Pour compléter cette estimation générale, il est naturellement nécessaire d'apprécier plus précisément les gains résultant d'une externalisation accrue pour chaque secteur concerné, et, notamment, dans les activités supports à faible valeur ajoutée, qui sont moins externalisées en France qu'à l'étranger.

Le présent rapport étudie à titre d'exemple le cas de l'externalisation de la restauration collective¹⁵³ (cf. Encadré 14).

ENCADRÉ 14 : GAINS POTENTIELS DE L'EXTERNALISATION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

Les collectivités publiques (hors hôpitaux) servent plus de 5 millions de repas chaque jour ouvré, à 1 million d'agents et autres usagers dans les administrations nationales et locales et 4,35 millions d'élèves, étudiants et enseignants dans l'enseignement. Ce marché représente un montant d'environ 8 Mds €¹⁵⁴.

A l'inverse d'autres pays, les collectivités publiques françaises ont encore peu recours aux prestations des entreprises spécialisées de la restauration collective. En pratique, le taux de délégation varie selon les institutions : il est de 39% dans les administrations et de 41 % dans l'enseignement, avec une forte différence entre l'enseignement secondaire où il atteint 8,5 % d'une part et l'enseignement primaire où il s'élève à près de 70% d'autre part.

En prenant l'hypothèse de gains de 20% par rapport à la gestion directe (cf. section 1.2.1.2), il est possible d'estimer que, si l'intégralité de la restauration collective publique était déléguée, les économies représenteraient au total près de 900 M € pour les services publics et leurs usagers.

1.3.1.2 Maîtriser les effectifs en s'appuyant sur l'externalisation

Le rythme auquel le potentiel d'économies liées à une externalisation accrue pourra être réalisé dépendra de la politique de maîtrise des effectifs.

A cet égard, il est possible, avec un recours accru à l'externalisation, d'envisager d'aller plus loin dans la politique de maîtrise des effectifs¹⁵⁵. L'externalisation doit en effet accompagner cette politique : elle est une solution pour diminuer la masse salariale publique sans abandon ni dégradation des services publics.

Cette maîtrise des effectifs passe par plusieurs leviers :

- ♦ Le non-remplacement des départs à la retraite, qui apparaît comme la voie privilégiée par les pouvoirs publics ;
- ♦ Des plans de départs, notamment dans les services en sureffectif¹⁵⁶. Ces plans de départs peuvent être organisés sur une base volontaire, offrant aux fonctionnaires l'opportunité d'évolutions de carrière que ne leur offre pas nécessairement la fonction publique. Il convient de relever à cet égard que le Gouvernement a récemment annoncé des réflexions sur un plan de départs volontaires pour 500 à 1 000 hauts fonctionnaires¹⁵⁷ ;
- ♦ Le transfert des effectifs publics vers les prestataires à qui est confié le service. Ce dispositif pourrait être facilité et davantage mis en œuvre, assorti de garanties suffisantes pour les fonctionnaires¹⁵⁸ ;
- ♦ La réallocation des sureffectifs dans d'autres services présentant des besoins de recrutement.

153. Pour laquelle les données sur le niveau d'externalisation et sur les coûts de la gestion directe et de la gestion déléguée existent. Nous nous basons à ce titre sur les données issues de : Étude GIRA Foodservice, Restauration France 2017.

154. Les collectivités publiques prennent généralement en charge environ 50% du coût des repas, soit un coût budgétaire annuel de 4 Mds €.

155. Pour rappel, le Gouvernement a arrêté au début du quinquennat un objectif de réduction du nombre d'agents de 120 000 d'ici 2022, dont 50 000 dans la fonction publique de l'État (cf. section 1.1.2.1).

156. C. Dennerly, « Non-remplacement des fonctionnaires : une fausse bonne idée », Les Échos, 21 novembre 2016.

157. « Darmanin veut un plan de départs volontaires pour les hauts fonctionnaires », Les Échos, 25 novembre 2018.

158. Il convient de relever à ce titre que le projet de loi de transformation de la fonction publique, dans sa version du 13 février 2019 (article 26), prévoit la possibilité de détacher d'office un fonctionnaire dans une entreprise en cas d'externalisation. La rémunération de l'agent devra alors être maintenue, et au terme du détachement, il pourra être réintégré dans son corps d'origine avec l'avancement de carrière auquel il aurait eu droit ou percevoir une indemnité de départ de la fonction publique fixée par décret.

Si, par hypothèse, dans les dix prochaines années, la maîtrise des effectifs correspondait au non-remplacement des départs de fonctionnaires à la retraite, compensé par des externalisations, les économies réalisées pourraient atteindre, à la fin de la dixième année, entre 6 Mds et 12 Mds € (en valeur actualisée), pour un montant cumulé entre 35 Mds et 70 Mds € d'économies sur dix ans. En ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux, elles pourraient atteindre, à la fin de la dixième année, entre 3 Mds et 6 Mds € (en valeur actualisée), pour un montant cumulé entre 17,5 Mds et 35 Mds € d'économies sur dix ans¹⁵⁹.

1.3.2 UNE MÉTHODE : UN RECOURS OBJECTIVÉ, UN SUIVI ASSURÉ

Le recours accru à l'externalisation doit se faire de façon ordonnée. La mise en œuvre de la stratégie d'externalisation passe en particulier par une clarification des conditions de recours à l'externalisation (1.3.2.1) et un suivi de long terme, afin d'en évaluer les retombées (1.3.2.2).

1.3.2.1 La clarification des conditions de recours à l'externalisation

Les frontières de l'externalisation tiennent moins à des conditions juridiques qu'à des conditions de faisabilité technique, financière et politique¹⁶⁰. Il est nécessaire d'en renforcer la transparence pour mettre en place l'externalisation là où elle est pertinente.

Activités externalisables et non externalisables

Dans le cadre d'une stratégie d'externalisation, il faut d'abord préciser, d'un point de vue juridique, quelles sont les activités externalisables et celles qui ne le sont pas. Cette frontière est parfois incertaine et difficile à tracer.

Il est possible de soutenir que toutes les activités d'un service public sont externalisables, sauf un « noyau dur » de missions qui ne peuvent être déléguées en vertu d'un texte ou par leur nature même¹⁶¹.

Ce « noyau dur » relève généralement d'activités de puissance publique, recouvrant l'exercice de la souveraineté ou de l'autorité publique. Il comprend notamment le pouvoir réglementaire, en particulier l'organisation même du service public, le pouvoir de police¹⁶², la formation et la surveillance des élèves dans un établissement scolaire public¹⁶³, le pouvoir de contrôle¹⁶⁴, le pouvoir d'expropriation¹⁶⁵...

Il convient toutefois de relever que, au sein des activités de puissance publique, les activités qui peuvent être considérées comme détachables de l'activité non externalisable peuvent être externalisées. Cette analyse doit être conduite au cas par cas¹⁶⁶.

Conditions de recours à l'externalisation

Pour mettre en œuvre l'externalisation là où elle est de nature à permettre une amélioration de la qualité de service et une baisse des coûts, il est nécessaire, d'une part, de mieux connaître les performances des services publics lorsqu'ils sont gérés en régie et, d'autre part, de pouvoir les comparer à celles du secteur privé.

Tel n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, le principe de liberté du mode de gestion est traditionnellement entendu comme autorisant les collectivités publiques à choisir de gérer directement tout service répondant à leurs besoins ou à ceux des usagers sans obligation de comparer cette option à celle de la délégation au secteur privé. Certains services procèdent à de telles comparaisons mais cette démarche n'est ni systématique, ni coordonnée.

Pour aller vers une gestion plus performante, les administrations et autres organismes publics devraient avoir l'obligation :

159. Le détail des calculs est présenté en Annexe 5.

160. F. Rouvillois, « L'externalisation ou comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles », Fondation pour l'innovation politique, avril 2008.

161. En ce sens, cf. Avis du Conseil d'État du 7 octobre 1986 cité in circulaire du 7 août 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux.

162. Conseil d'État, Assemblée, 17 juin 1932, Ville de Castelnau-d'Aud, n° 12045, Rec. p. 595.

163. Avis du Conseil d'État du 7 octobre 1986 précité.

164. Conseil d'État, 2 novembre 1962, ASSEDIC de la sidérurgie de l'Est, Rec. p. 588.

165. Avis du Conseil d'État du 11 juin 1991.

166. P. Cossalter, « Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les pays européens », IEP Paris, mars 2017.

- ♦ D'identifier toutes les activités pouvant être externalisées ;

- ♦ De comparer, pour chacune d'elles, la gestion directe à la gestion externalisée. Il s'agit de créer une procédure obligatoire d'évaluation ex ante du mode de gestion. Cette comparaison doit se faire à « coût complet », ce qui nécessite notamment de mieux connaître les coûts de gestion en régie et de prendre en compte tous les coûts du passage d'un mode de gestion à un autre¹⁶⁷ ;

- ♦ D'organiser, si cette comparaison s'avère à l'avantage de l'externalisation, une mise en concurrence des opérateurs privés en vue de l'exécution du service. Lorsqu'au contraire la gestion en régie, directement par l'administration, permet de mieux répondre aux objectifs du service, il n'y a pas lieu d'avoir recours au secteur privé.

Une telle obligation existe aux États-Unis, dans le cadre de la circulaire 1-76 et du Federal Activities Inventory Act (Fair Act) (cf. Encadré 15).

ENCADRÉ 15 : LE FEDERAL ACTIVITIES INVENTORY ACT (FAIR ACT) AUX ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, en application de la circulaire A-76 de l'Office of Management and Budget (en vigueur en 1966) et du Federal Activities Inventory Act (Fair Act) de 1998¹⁶⁸, les organismes publics sont soumis à trois étapes pour assurer des services¹⁶⁹ :

- Chaque administration doit dresser l'inventaire des activités commerciales pouvant être confiées au secteur privé et de celles qui intrinsèquement gouvernementales et doivent à ce titre être assurées par les employés fédéraux. Les activités qui ne peuvent être déléguées sont notamment celles qui impliquent l'interprétation et l'exécution des lois des États-Unis telles que le pouvoir réglementaire, l'action militaire, diplomatique ou judiciaire, la collecte, le contrôle et la dépense des fonds fédéraux, etc. ;

- Les administrations sont tenues de comparer le coût de ces services par rapport au coût auquel le secteur privé pourrait les délivrer ;

- Chaque fois que le coût prévisionnel du secteur privé est inférieur au coût constaté dans le secteur public, les administrations doivent mettre en œuvre une procédure de mise en concurrence afin de sélectionner le prestataire privé.

Ce processus est transparent et les entreprises ont la possibilité de contester chacune de ces étapes devant le juge.

Dans le cadre de ces dispositions, l'externalisation s'est considérablement développée aux États-Unis (cf. section 1.1.2.2). Il convient néanmoins de relever que, après des critiques émises contre les méthodologies de comparaison et de suivi prévues par la circulaire A-76, il a été décidé en 2008 et 2009 de suspendre l'extension de l'externalisation à de nouvelles activités. La définition des modalités de comparaison est, de fait, clé, dans la pertinence de ces dispositifs, afin de mettre en œuvre l'externalisation là où elle est pertinente.

Une telle obligation n'est pas inédite en droit français. Une évaluation préalable est ainsi obligatoire en vue de la conclusion de marchés de partenariat (anciennement contrats de partenariat). Elle a pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet afin de déterminer si le marché de partenariat présente un bilan plus favorable que les autres schémas contractuels¹⁷⁰.

Il s'agit d'étendre un tel mécanisme à toutes les activités des services publics afin d'en améliorer la gestion. Le formalisme des évaluations ex ante du mode de gestion devra être naturellement adapté à chaque cas (pour éviter de faire peser des charges excessives sur les administrations) et des outils d'accompagnement devront être proposés (guides méthodologiques).

167. En ce sens, cf. également S.-F. Servière, « Gestion des services publics : régie ou délégation ? », Fondation IFRAP, 16 mai 2012.

168. « Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 – Public Law 105-270 », US Government Publishing Office, 19 octobre 1998.

169. P. Lignières, « Réflexion sur la distinction des activités externalisables et des activités non externalisables et sur la manière de l'établir », IEP Paris, mars 2007.

170. Le formalisme de l'évaluation ex ante du mode de gestion devra naturellement être adapté aux différents cas pour éviter de faire peser des charges excessives sur les administrations.

1.3.2.2 Le renforcement du suivi de la gestion du service public

Au-delà de la clarification des conditions de recours à l'externalisation, il est essentiel d'assurer une plus grande transparence dans le suivi des modes de gestion des activités du service public, qu'elles soient internes ou destinées aux usagers. Ce suivi doit permettre de s'assurer que l'exécution du service satisfait les objectifs de ce dernier, fixés au préalable, à la fois en termes de qualité de service et de coûts.

Ce suivi est rare en cas de gestion directe. En ce sens, dans leur note au conseil d'analyse économique de 2015, Stéphane Saussier et Jean Tirole recommandaient d'« appliquer aux activités en gestion directe des exigences de transparence, avec des incitations et des sanctions adéquates, afin de permettre une évaluation de ces activités analogue à celles déléguées à un partenaire privé »¹⁷¹.

Ce suivi mérite également d'être renforcé en cas d'externalisation. A titre d'exemple, il n'y a aujourd'hui que dans le cadre des marchés de partenariat¹⁷² et des concessions¹⁷³ que le titulaire du contrat doit produire un rapport annuel. L'élaboration d'un rapport annuel sur l'externalisation pourrait être étendue à tous les contrats d'externalisation, y compris les marchés publics¹⁷⁴. Ce rapport annuel devrait être rendu public.

Le suivi des résultats et des coûts de fonctionnement de chaque activité du service public a une triple vocation :

- ♦ Permettre un meilleur pilotage de la performance au cours de l'exécution du service ;
- ♦ Constituer un outil d'aide à la décision pour réévaluer et retenir, à échéance régulière, le mode de gestion le plus adapté à chaque service. Ainsi, lorsqu'une opération d'externalisation n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus, deux choix doivent s'ouvrir à l'administration : changer de prestataire ou reprendre l'exécution du service.

De même, en cas de gestion directe peu performante à l'issue d'une période déterminée, l'externalisation doit être privilégiée ;

- ♦ Objectiver les débats sur l'externalisation, notamment pour apporter le cas échéant une réponse aux réticences pas toujours fondées des syndicats de fonctionnaires et d'associations usagers.

171. S. Saussier, J. Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 22, avril 2015.

172. Article 40 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ; article L. 2234-1 du code de la commande publique.

173. Article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ; article L. 3131-5 du code de la commande publique.

174. Cette proposition figurait dans les bonnes pratiques recommandées par la commission Attali en 2008 (J. Attali (dir.), « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française », 2008, p. 192).

2. ETUDE DE CAS : L'EXTERNALISATION DE LA GESTION DE LA RELATION USAGER



Pour illustrer plus en détail les potentialités de l'externalisation, le présent rapport se propose d'étudier le secteur dans lequel intervient le groupe Webhelp : la gestion de la relation usager.

(emails, SMS, interactions sur les sites Internet...). La bonne gestion de ces interactions est essentielle à la satisfaction des usagers vis-à-vis des services publics¹⁷⁶.

La gestion de la relation usager constitue en effet un cas exemplaire de l'intérêt, pour les services publics, d'externaliser leurs activités et de coproduire le service avec des acteurs privés spécialisés. Elle recouvre l'ensemble des interactions qu'a un usager avec les services publics, lorsqu'il réalise ses démarches administratives ou bénéficie d'un service, tout au long de son parcours, quel que soit le canal d'accès utilisé¹⁷⁵. Ces interactions passent par différents canaux : les procédures et services administratifs reposent sur Internet ou un accueil physique ou un centre de contact, qui gère toute la relation usager à distance, que ce soit par la voix ou par d'autres canaux

L'externalisation de la gestion de la relation usager illustre les potentialités de l'externalisation pour l'amélioration des services publics et la réalisation d'économies substantielles, grâce à la mise en place de nouveaux modèles et de nouveaux outils, axés sur la performance¹⁷⁷. La performance des services publics dans la gestion de leur relation usager est en effet aujourd'hui insuffisante (2.1). L'externalisation peut apporter une réponse, à moindre coût, à ces difficultés, en proposant une expérience usager enrichie et optimisée (2.2), dans le cadre d'un nouveau modèle de partenariat entre les administrations et leurs prestataires (2.3).

175. D'après les estimations de France Stratégie, environ 300 millions d'opérations administratives sont réalisées en France chaque année, soit 5,9 opérations administratives par adulte (France Stratégie, « Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique », Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique », juillet 2018, p. 46).

176. La satisfaction des usagers est multidimensionnelle. Elle dépend de facteurs que l'on peut qualifier d'« exogènes », qui ne dépendent pas des services publics eux-mêmes (tels que la complexité du droit, l'organisation administrative), et de facteurs « endogènes », sur lesquels les services publics ont directement prise (renvoyant par exemple à l'accueil, aux outils mis à la disposition des usagers, à la rapidité des processus internes, etc.). En se concentrant sur la gestion de la relation usager, le présent rapport porte une attention toute particulière à ces facteurs endogènes.

177. Pour apprécier la gestion de la relation usager dans les services publics, le présent rapport porte une appréciation générale et se concentre sur dix « événements de vie » jugés comme particulièrement complexes. La méthodologie utilisée est présentée en Annexe 6.

2.1

Améliorer la relation usager, une priorité pour les services publics

Le rapport des usagers avec les services publics est profondément modifié par la numérisation, qui constitue depuis le début des années 2000 le principal axe d'amélioration de l'action administrative vis-à-vis des usagers en France. Les bienfaits qui en sont attendus sont multiples : un service de meilleure qualité pour l'utilisateur, dans le cadre d'un rapport direct et personnalisé avec les services publics, une valorisation supplémentaire pour les agents, recentrés sur des missions à plus forte valeur ajoutée, et des économies substantielles¹⁷⁸.

Cependant, malgré des progrès indéniables, ces objectifs ne sont pas atteints aujourd'hui : la simplification du parcours usager est limitée (2.1.1), la satisfaction des usagers à l'occasion de ce parcours reste affectée par différents irritants (2.1.2) et la gestion de la relation usager par les services publics pèse sur l'économie française et sur la dépense publique (2.1.3).

2.1.1 LA SIMPLIFICATION DU PARCOURS USAGER : UNE PROMESSE NON TENUE

La numérisation doit permettre de simplifier le parcours de l'utilisateur, c'est-à-dire les différentes étapes qui le conduisent à bénéficier du service, notamment par plus de rapidité dans l'accès et le traitement des demandes et plus de confort. Mais cet objectif de simplification reste à satisfaire, du fait du caractère inachevé de la numérisation et du caractère embryonnaire de l'État plateforme (2.1.1.1). Par ailleurs, la numérisation renforce le besoin d'accompagnement des usagers, auquel peinent à répondre les services publics (2.1.1.2).

2.1.1.1 Une numérisation inachevée, une plateforme embryonnaire

Si les progrès accomplis sont significatifs, la numérisation des procédures administratives reste doublement inachevée, dans la mesure où elle est loin de concerner tous les services publics, d'une part, et où elle ne permet pas de

résoudre les problèmes posés par l'organisation « en silo » des services publics, d'autre part. La perspective d'un État plateforme demeure lointaine.

L'absence de généralisation de la numérisation

La numérisation est incomplète : de nombreux services publics restent faiblement numérisés, ce qui peut s'expliquer par la lourdeur de l'organisation administrative et la difficulté à conduire une action coordonnée couvrant tous les services et s'adaptant à leurs spécificités.

« Pays centralisé, administré depuis longtemps par une fonction publique qualifiée et intégrée, la France est entrée dans le XXI^e siècle confortée par son héritage institutionnel de centralisation, de normalisation administrative et d'excellence de sa fonction publique. La « cathédrale » de l'État français semblait faite pour soutenir le régime de croissance et la vie en société dans l'économie fordiste des Trente glorieuses. Malheureusement, cette organisation qui fonctionnait si bien dans l'économie fordiste devient inadaptée aujourd'hui. Dans l'économie numérique, les principaux enjeux ne sont plus l'optimisation et la standardisation, mais l'agilité et l'innovation. La forme dominante d'organisation n'est donc plus la cathédrale, mais la plate-forme »

Nicolas Colin¹⁷⁹.

D'après le classement Digital Economy and Society Index (DESI) établi par la Commission européenne en 2018, la France est, en matière de services publics numériques, dans une position moyenne en Europe, se classant seulement en 13^e position, devant toutefois des pays similaires comme l'Allemagne et le Royaume-Uni. La performance de la France est assez satisfaisante en matière d'ouverture des données (4^e position) mais elle se classe dans la moyenne en ce qui concerne l'étendue des services en ligne (13^e) et est à la traîne s'agissant du volume de données pré-remplies dans les formulaires en ligne (22^e)¹⁸⁰.

178. SGMAP, « Pour des services publics attentionnés à l'ère du numérique : plan d'action interministériel de la relation de service 2016-2017 », mai 2016.

179. N. Colin, « La numérisation de l'expérience administrative doit devenir la norme et non plus l'exception », Acteur publics, 10 mars 2017.

180. Commission européenne, « Indice relatif à l'économie et à la société numériques 2018 – Rapport par pays : France », mai 2018.

Si les principales démarches sont aujourd'hui en ligne, ce n'est pas le cas de toutes les procédures :

- ♦ Au niveau de l'État, selon les données du tableau de bord disponible sur NosDemarches.gouv.fr, sur 1579 procédures administratives recensées, 411 (26%) sont aujourd'hui dématérialisées¹⁸¹. Les procédures non dématérialisées concernent généralement peu d'usagers. L'État s'est fixé un objectif de 100% des procédures administratives dématérialisées en 2022 ;
- ♦ Au niveau local, les services publics locaux sont particulièrement peu numérisés. Ils sont davantage axés sur l'information que sur la mise en place de téléprocédures.

« 70% des démarches administratives, notamment s'agissant des personnes morales, ne sont pas dématérialisées et concernent moins de 10 000 entreprises par an »

Philippe Vrignaud, directeur de projets chargé du dispositif « Dites-le nous une fois »¹⁸².

Dans ce contexte, le guichet reste le principal canal d'accès aux services publics pour les particuliers¹⁸³. C'est dans les services de proximité que le guichet garde l'importance la plus grande, en particulier en matière de sécurité (police et gendarmerie), de justice, d'éducation nationale, de logement ou de démarches d'état civil.

Le recours à Internet pour avoir accès aux services publics se développe néanmoins fortement chez les particuliers¹⁸⁴ et les entreprises (il est ainsi privilégié par plus de 80% des entreprises)¹⁸⁵ :

- ♦ Le tableau de bord des services publics numériques publié par l'État en 2017¹⁸⁶ montre que les démarches générant un volume important de procédures (plus de 10 millions par an) affichent des taux élevés de dématérialisation. C'est le cas, par exemple, de la déclaration des revenus (49%), du paiement des impôts (61%) ou de la déclaration trimestrielle du RSA (69%) ;

- ♦ Cependant, seulement huit démarches sur trente démarches courantes à forte volumétrie dépassent un taux d'utilisation du canal numérique de 50% et cinq autres dépassent les 30%. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation, tenant à la demande (faible adoption par les usagers, qui maintiennent leurs habitudes) mais aussi à l'offre (comme le défaut de communication sur les nouveaux services).

Enfin, aux côtés du guichet et d'Internet, le téléphone reste un canal d'accès essentiel aux services publics, à travers des numéros spéciaux, dont le type et le prix varient en fonction du service rendu. Le canal téléphonique présente pour les usagers, deux avantages principaux : la rapidité et la valorisation du contact humain.

En 2010, l'accueil téléphonique de l'administration nationale représentait plus de 220 millions d'appels¹⁸⁷.

L'accueil téléphonique se fait dans des centres de contact à distance des usagers, qui s'inscrivent dans trois grands modèles¹⁸⁸ :

- ♦ Un modèle traditionnel : un numéro donne accès à un standard puis aux services gestionnaires. Ce modèle est notamment présent au sein des préfectures et dans les collectivités locales de petite taille ;

181. NosDemarches.gouv.fr, « Tableau de bord de la dématérialisation », consulté le 14 novembre 2018.

182. N. Khalid, « L'État lance un service de dématérialisation des procédures administratives », *Le Moniteur*, 1er mars 2018.

183. L'enquête « Événements de vie » montre ainsi que, tous événements de vie confondus, il est privilégié par 60 % des particuliers contre 31 % pour Internet, 28 % pour le courrier et 27 % pour le téléphone (SGMAP, « La complexité administrative vue par les Français – Étude 2016 », 23 mars 2017).

184. Internet a gagné neuf points de pourcentage pour les particuliers dans la dernière enquête « Événements de vie » (SGMAP, « La complexité administrative vue par les Français – Étude 2016 », 23 mars 2017).

185. SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

186. SGMAP, « Tableau de bord des services publics numériques – édition 2017 », 5 mai 2017. Ce tableau de bord n'a néanmoins pas été actualisé depuis l'édition 2017. Le site nosdemarches.gouv.fr mis en place en 2018 contient un tableau de bord de la dématérialisation qui permet d'identifier les procédures dématérialisées, mais non de connaître leur taux d'utilisation.

187. DGME, « Diagnostic de l'accueil téléphonique », 2010, cité par COEPIA, « Recommandations : l'amélioration de la qualité du renseignement administratif des usagers par téléphone », janvier 2013.

188. D. Schrameck et alii, « L'accueil à distance dans les administrations », *Mission d'audit de modernisation*, 2007, p. 41-42.

- ♦ Un modèle de plateforme d'information : un numéro donne accès à un centre de contact de niveau 1, généraliste, qui peut transférer l'appel à un niveau 2, expert. Ce modèle, très répandu, se développe au niveau local et au niveau national. Citons par exemple le 3939 « Allô Service Public » (cf. Encadré 16) ou les centres de contact mis en place dans le domaine sanitaire (Drogues Info Service, Alcool Info Service, Tabac Info Service...);
- ♦ Un modèle de plateforme de gestion globale ou spécialisée : il s'agit de centres de contact qui fournissent des prestations allant au-delà de l'information des usagers et pouvant recouvrir des actes de gestion plus complexes. C'est le cas par exemple du centre de contact de Pôle Emploi.

Si ces centres de contact assurent l'accueil par téléphone des usagers, ils doivent s'adapter à de nouveaux canaux et devenir multi-compétents. Ils sont ainsi des partenaires privilégiés dans le développement et la mise en place de nouveaux outils : les emails, les SMS, les messageries instantanées type chat ou le visio-acueil. Ces outils se développent néanmoins de façon inégale selon les services.

Au final, les parcours usager sont, du point de vue du canal d'accès au service, hétérogènes en fonction des procédures. Il est intéressant de faire le lien entre cette hétérogénéité et le volume des procédures (les procédures concernant le plus d'usagers étant généralement davantage dématérialisées) ainsi que la satisfaction des usagers (les procédures les plus dématérialisées étant appréciées des usagers, sauf en cas de difficultés de mise en place ou de situation spécifiques – cf. section 2.1.2).

ENCADRÉ 16 : LE 3939

Le 3939 est un service de renseignement administratif par téléphone, associé au portail service-public.fr (cf. Encadré 17). Il délivre des informations sur les droits, les obligations et les démarches à accomplir dans de nombreux domaines.

Historiquement, le 3939 était organisé sur deux niveaux :

- Le premier niveau était chargé d'accueillir les usagers, de répondre aux questions les plus simples et récurrentes ou d'orienter vers le second niveau. Il était constitué de deux plateformes localisées au Mans et à Strasbourg, employant 110 agents¹⁸⁹. Il recevait 1,3 million d'appels par an (dont un tiers pris en charge par le second niveau)¹⁹⁰ ;
- Le second niveau, qui demeure aujourd'hui, est destiné aux questions complexes. Il est composé d'un réseau de plateformes administratives : (i) le centre d'appels interministériel de la DILA (Metz), qui réunit 65 agents spécialisés sur les questions de droit du travail, de justice, de logement, d'urbanisme et dans les sujets relevant du ministère de l'intérieur¹⁹¹, (ii) la plateforme Info Service Consommation de la DGCCRF (Montpellier) et (iii) les Centres Impôts Services. L'utilisateur peut être mis en relation avec des guichets publics locaux en cas de besoin. De plus, 14 départements transfèrent sans rupture de communication leurs appels généralistes vers la plateforme nationale¹⁹².

Le premier niveau a été remplacé depuis le 1er juillet 2017 par un serveur vocal interactif (SVI) d'orientation permettant une mise en contact directe avec les conseillers spécialisés du second niveau. Des codes d'appel ont été ajoutés aux fiches sur les démarches administratives permettant de contacter directement un spécialiste de la démarche¹⁹³.

189. DILA, « service-public.fr, le site officiel de l'administration française ».

190. Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016 p. 111.

191. Il a reçu en 2017 330 000 appels pour un taux de service de 90% (DILA, Rapport d'activité 2017, p. 30).

192. DILA, « service-public.fr, le site officiel de l'administration française ».

193. DILA, Rapport d'activité 2017, p. 29.

L'étude des dix événements de vie retenus pour cette étude (cf. Annexe 7) confirme ce constat :

- i. Certains services publics sont dématérialisés, tout en laissant ouverts les autres canaux d'accès aux services publics pour garantir l'accès le plus large au service. La déclaration et le paiement des impôts en constituent le meilleur exemple (cf. Figure 11).

La campagne d'impôt 2018 a enregistré plus de 23 millions de déclaration en ligne, soit une

augmentation de 12,6% par rapport à 2017 et de 100% par rapport à 2012¹⁹⁴. D'après une enquête de satisfaction réalisée par l'institut CSA en novembre 2017, 92% des usagers particuliers (et 90% des professionnels) se déclaraient satisfaits de la qualité du service offert par la DGFIP : parmi les points positifs, 90% des répondants ont souligné la « facilité à déclarer et payer [ses] impôts en ligne sur le site impots.gouv.fr »¹⁹⁵.

Figure 11 : Le parcours usager pour déclarer et payer ses impôts

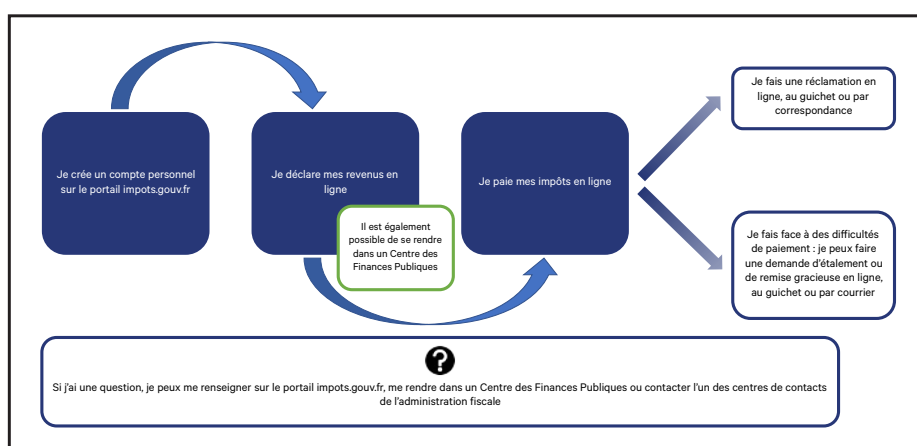
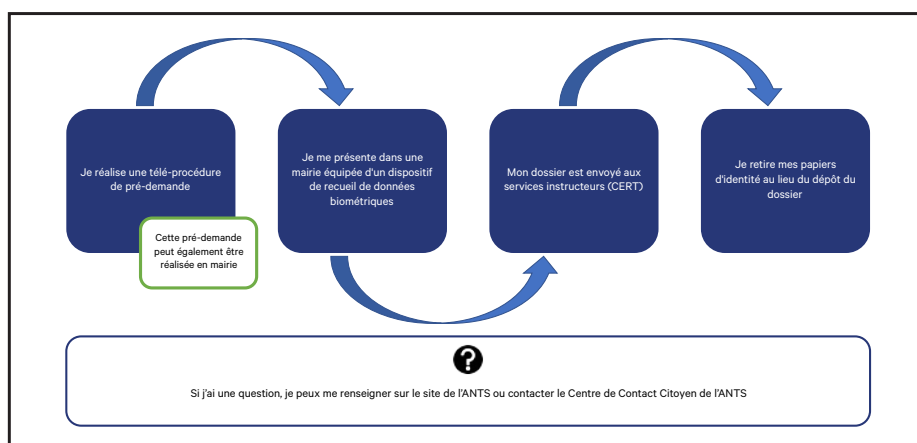


Figure 12 : Le parcours usager pour établir ses papiers d'identité



194. Ministre de l'Action et des Comptes publics, « Gerald Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics dresse le bilan de la campagne de déclaration de revenus en ligne 2018 », Communiqué de presse, juillet 2018.

195. « Enquête de satisfaction des usagers particuliers 2017 : 92% des usagers satisfaits », impots.gouv.fr, juin 2018.

ii. D'autres services publics ont été numérisés mais continuent de rendre obligatoire le passage au guichet pour valider certaines étapes (la question étant alors de savoir si le passage au guichet a un caractère réellement obligatoire, pour assurer une expérience usager optimale). Tel est le cas de la délivrance des papiers d'identité (cf. Figure 12).

De mise en place encore récente, l'utilisation de la téléprocédure monte en régime. Depuis sa mise en place, 70% des usagers se sont déclarés satisfaits¹⁹⁶.

iii. Enfin, certains services publics restent peu ou pas numérisés et reposent donc sur les autres canaux d'accès : guichet, téléphone et courrier. La numérisation de ces services devrait être accélérée. Il en va ainsi par exemple de l'obtention de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui n'est pas dématérialisée dans tous les départements (cf. Figure 13).

En 2016, 1,29 million de personnes ont bénéficié de l'APA¹⁹⁷, alors qu'entre un et quatre millions de personnes seraient concernées par la dépendance ou ses déterminants¹⁹⁸. Cette démarche gagnerait à être dématérialisée, d'autant plus que des outils numériques existent déjà pour les personnes âgées : le portail

www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr lancé en 2015 a notamment connu un succès chez les usagers puisque 89% de ses visiteurs se sont déclarés satisfaits¹⁹⁹.

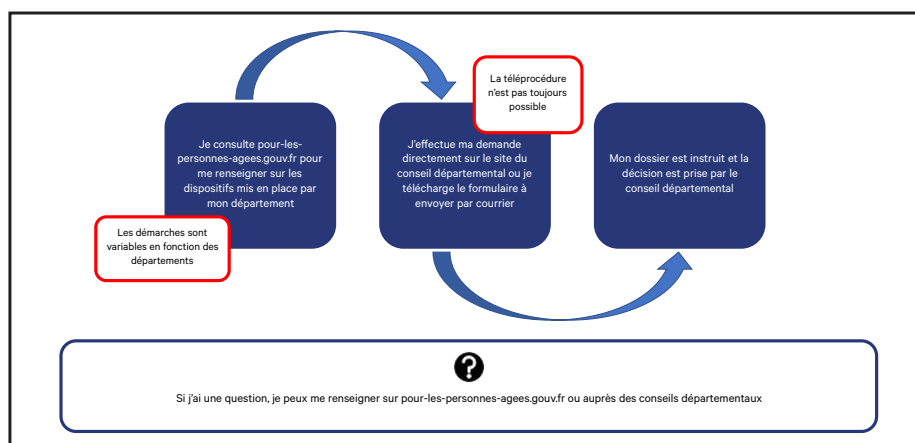
La persistance d'une organisation « en silo »

La numérisation est éclatée et cloisonnée : elle ne met pas fin, à ce stade, à l'organisation « en silo » des services publics.

Historiquement, les services publics se sont construits « en silo », de manière verticale, par domaine de compétences, obligeant les usagers à multiplier le nombre d'interlocuteurs pour réaliser leurs démarches administratives. Cet éclatement a été renforcé par les mutations de l'organisation administrative, marquées par la décentralisation au profit des collectivités territoriales et la déconcentration au profit des services de l'État... eux-mêmes organisés « en silo ». Cette situation demeure une réalité à l'ère numérique.

« La puissance publique est tournée vers elle-même. Les services publics ne semblent pas toujours au service du public : les contraintes administratives ont remplacé les usages citoyens comme points cardinaux de l'action publique »
Clément Bertholet, Laura Létourneau²⁰⁰.

Figure 13 : Le parcours usager pour obtenir l'APA



196. ANTS, *Enquête de satisfaction nationale concernant les télé-procédures relatives aux permis de conduire, aux cartes grises et aux cartes nationales d'identité/passeports*, 2018.

197. DGFIP, DREES – *enquête Aide sociale*, 2016.

198. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « Incapacités et perte d'autonomie des personnes âgées en France : une évolution favorable entre 2007 et 2014 », mars 2017.

199. CNSA, *Enquête d'évaluation du portail www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr*, octobre 2017.

200. C. Bertholet, L. Létourneau, *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, Armand Colin, 2017, p. 12.

D'abord, malgré la mise en place du site service-public.fr (cf. Encadré 17)²⁰¹, l'accès aux services publics via Internet reste éclaté :

- ♦ La saisine électronique des services publics est très hétérogène dans ses modalités, y compris au niveau de l'État : selon les procédures, les ministères proposent une téléprocédure hébergée sur leur site, renvoient vers les services compétents, ou basculent les usagers sur service-public.fr. Certains ministères ne proposent même qu'un formulaire de contact généraliste pour toutes les procédures qui peuvent concerner leur administration ;
- ♦ Chaque service public a développé sa propre téléprocédure alors même que, dans certains cas, elles s'adressent aux mêmes usagers. Tel est notamment le cas de la fiscalité, avec deux sites « parfaitement étanches » : impots.gouv.fr et Prodou@ne. De même, pas moins de huit sites publics officiels s'occupent de la gestion des étrangers en France²⁰².

Selon la Commission européenne, il existerait entre 5 000 et 10 000 espaces numériques en France²⁰³.

ENCADRÉ 17 : LE SITE SERVICE-PUBLIC.FR²⁰⁴

Pour l'accès aux services publics via Internet a été mis en place le site service-public.fr, créé en 2000, qui se définit comme « un guichet unique d'information administrative et d'accès aux démarches en ligne ». Il renseigne l'usager (particuliers, entreprises ou associations) dans ses droits et donne accès à de nombreuses téléprocédures, en les hébergeant ou en renvoyant les usagers sur les portails des administrations. Pour certaines démarches concernant les communes (l'état civil, par exemple), le portail est directement relié aux systèmes d'information des communes et les demandes des usagers leur sont directement envoyées. Le portail service-public.fr a reçu en 2017 282,6 millions de visites et 704,4 millions de pages ont été vues. A service-public.fr est également associé le 3939, service de renseignement administratif par téléphone (cf. Encadré 16).

Par ailleurs, les échanges entre les administrations restent insuffisants, alors qu'ils devraient au contraire être facilités par le numérique : la redondance des informations demandées ou le manque de coordination est ainsi la deuxième difficulté la plus rencontrée par les entreprises, 71 % s'en disant victimes (cf. section 2.1.2.1).

En application de la loi « Informatique et Liberté » de 1978²⁰⁵, il n'est pas possible de centraliser toutes les données des usagers dans un seul fichier : chaque service ne doit accéder qu'aux données concernant la mission de service public dont il a la charge.

201. Indépendamment du processus de numérisation ont aussi été mis en place des dispositifs d'interlocuteurs uniques, tels que Les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui constituent les interlocuteurs uniques de l'État pour les entreprises (excepté pour les questions fiscales et financières) ou le Service des Impôts des Entreprises (SIE) et le Service des Impôts des Particuliers (SIP) pour la déclaration et le paiement des impôts. Un élargissement à titre expérimental de ce type de dispositifs est prévu dans la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESAC) avec les « référents uniques ».

202. Recensement effectué par le ministère de l'intérieur dans le cadre de son schéma directeur des systèmes d'information et de communication (2015-2018). Une harmonisation et une unification des parcours de l'étranger en France est néanmoins prévue, conjointement entre le Ministère de l'Intérieur et l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dans le cadre du plan pour la transformation de l'action publique.

203. Commission européenne, « Indice relatif à l'économie et à la société numériques 2018 – Rapport par pays : France », mai 2018.

204. DILA, Rapport d'activité 2017, p. 23.

205. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Dans le cadre de cette loi, les agents des services et autorités publiques sont légalement habilités à connaître et à traiter uniquement les données personnelles nécessaires au strict accomplissement de leurs missions. Les agents des autorités traitant ces démarches administratives font également l'objet d'une habilitation spéciale et d'une désignation individuelle par leur responsable hiérarchique. Il est intéressant de noter que cette loi a été adoptée à la suite de la polémique soulevée par le projet SAFARI (finalement abandonné), qui visait à mettre en place dans les années 70 une interconnexion et une exploitation combinée des fichiers nominatifs de l'administration.

« Les services publics conservent une approche multi-ple et cloisonnée des démarches administratives alors que les usagers ont un point de vue unique »

Camille Putois, haut fonctionnaire et fondatrice de K, start-up qui vise à simplifier les démarches administratives pour les usagers.

Mais le numérique permet de faciliter l'interconnexion des bases de données. Ces interconnexions, qui consistent en la mise en relation ponctuelle de fichiers normalement gérés séparément, doivent pouvoir répondre à des finalités déterminées, justifiées et limitées dans le temps²⁰⁶. Cette voie est engagée, mais encore timidement, dans le cadre de la construction d'un État plateforme.

La perspective lointaine d'un État plateforme

L'État plateforme est présenté comme un nouveau modèle d'organisation des services publics qui doit permettre de simplifier le parcours usager et d'améliorer l'expérience client. Érigé désormais en priorité, il n'en est toutefois qu'à ses premiers pas en France.

Concept inventé par Tim O'Reilly²⁰⁷, la constitution d'un État plateforme vise, sur la base de services numérisés et d'une politique de la donnée, à un fonctionnement plus efficace, souple et transparent via le partage des données et outils (APIs notamment) entre administrations, entreprises et usagers. D'un point de vue technique, il peut se définir par trois éléments fondamentaux : (i) un système de partage des données, permettant une interopérabilité sécurisée entre administrations mais aussi entre administrations et opérateurs de service ; (ii) un moyen d'identification numérique, apportant la preuve numérique de l'identité d'un usager et sécurisant et vérifiant les transactions numériques ; et (iii) l'accès aux services publics via un ou plusieurs portails.

Aujourd'hui, seule l'Estonie peut être considérée comme un véritable État plateforme (cf. Encadré 18). D'autres États, tels que le Royaume-Uni, qui se réclame

également du concept de « Government as a Platform », présentent plutôt des « poches d'innovation » au sein de leurs administrations, plutôt que la réelle matérialisation d'une plateforme²⁰⁸.

ENCADRÉ 18 : L'ESTONIE, MODÈLE D'ÉTAT PLATEFORME EN EUROPE²⁰⁹

L'Estonie a mis en place les trois éléments constitutifs de l'État plateforme décrits plus haut :

- La « X-Road » assure la transmission de données entre les différents systèmes d'information des administrations et des entreprises privées utilisant une clé publique d'identification. Elle connecte aujourd'hui plus de 925 institutions et entreprises pour 1 190 services et a supporté 513 198 669 requêtes en 2017 ;
- L'Estonie a mis en place l'e-identité, c'est-à-dire un numéro d'identification unique associé à une carte d'identité électronique. 98% des Estoniens disposent d'une carte d'identité électronique et 67% l'utilisent régulièrement ;
- 99% des services publics fournis par l'État estonien ont été numérisés et sont regroupés au sein d'un portail d'accès unique.

Les économies réalisées grâce à cette plateformesation sont estimées à 2% du PIB de l'Estonie.

Dans ce contexte, l'État a mis en place des outils participant de l'émergence d'un État plateforme, avec notamment une plateforme de dématérialisation (Démarches-simplifiées.fr), un compte permettant de centraliser les connexions (France Connect), ainsi que des protocoles de bases de données semblables²¹⁰ et des API facilitant la réutilisation des données déjà saisies par les usagers (« Dites-le nous une fois ») (cf. Encadré 4).

Ces outils n'ont cependant aujourd'hui qu'une portée limitée. Centrés sur les administrations, ils négligent par ailleurs l'ouverture de l'État plateforme à des acteurs

206. Article 30 de la loi « Informatique et Libertés ».

207. T. O'Reilly, « Government as a Platform », *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, n°1, 2011, p. 13-40.

208. H. Margetts, A. Naumann, « Government as a Platform: What can Estonia show the world? », *Oxford Internet Institute*, 28 février 2017.

209. A. Picron, « L'Estonie : modèle d'un État plateforme e-gouverné. L'exemple de la transformation totale d'un État grâce au numérique », *Institut Sapiens*, juillet 2018.

210. Administrateur général des données, « La donnée comme infrastructure essentielle », *Rapport au Premier ministre sur la donnée dans les administrations 2016-2017*, La Documentation française, 2017.

extérieurs, qui, en ayant accès aux systèmes d'information publics via des API, pourraient proposer leurs propres services aux usagers, de façon personnalisée, en complément de l'État²¹¹.

« La France est loin d'avoir un modèle d'État plateforme, au sens où il n'y a ni infrastructure unique distribuée, comme le X-Road, ni identification numérique, comme l'e-ID, ni même un portail d'accès aux services publics aussi simple. Il existe bien évidemment des briques, des services dématérialisés comme la déclaration d'impôts, des tentatives de dossier médical, etc., mais aucun programme général »

Violaine Champetier de Ribes, Jean Spiri²¹².

Face au constat de la lenteur et du caractère encore cloisonné de la numérisation, le Gouvernement prévoit de renforcer les moyens affectés à ces chantiers, dans le cadre du programme Action Publique 2022 (cf. Encadré 4).

2.1.1.2 Un besoin d'accompagnement des usagers accru

La numérisation des services publics renforce le besoin d'accompagnement des usagers : il s'agit de la principale attente envers les services publics numériques. Ainsi, 47 % des Français auraient besoin d'aide pour réaliser leurs démarches administratives en 2017²¹³.

Un besoin d'accompagnement structurel ou conjoncturel

Deux principales catégories d'usagers ont un besoin « structurel » d'accompagnement pour réaliser leurs démarches administratives dans le cadre de la dématérialisation :

- ♦ Certains publics sont durablement et structurellement éloignés du numérique : 13 millions

de Français sont éloignés du numérique, c'est-à-dire qu'ils n'utilisent pas ou peu Internet et se sentent en difficulté avec ses usages²¹⁴. Parmi eux, 7 millions de Français, soit 11% de la population âgée de 12 ans et plus, ne se connectent jamais à Internet²¹⁵. 36% des Français se disent inquiets en vue d'accomplir les démarches administratives et fiscales sur Internet²¹⁶ ;

- ♦ Certains usagers présentent par ailleurs des situations spécifiques qui justifient une assistance pour réaliser leurs démarches.

Relevons par ailleurs que le besoin d'accompagnement est renforcé dans les périodes de mise en place des téléprocédures. En effet, cette mise en place peut entraîner des difficultés soit pour l'administration, liées à des dysfonctionnements de l'outil ou à la réorganisation de ses services, soit pour les usagers, qui doivent s'adapter à de nouvelles procédures. Les usagers se tournent alors vers le centre de contact, qui fait face à une augmentation des demandes et à un changement de nature de ces dernières, qui deviennent plus complexes (et parfois conflictuelles) et requièrent des compétences plus techniques. Tel est le cas par exemple de la dématérialisation des permis de conduire et des certificats d'immatriculation (cf. Encadré 20).

L'accompagnement des usagers par les différents canaux d'accès

Le besoin d'accompagnement des usagers peut être satisfait par plusieurs moyens.

Il s'agit d'abord de développer un réseau dense de points d'accès aux services publics numériques offrant un accompagnement personnalisé aux publics éloignés du numérique. En ce sens, 33% des Français pensent qu'un accompagnement dans un lieu dédié est le plus adapté pour mieux maîtriser le numérique²¹⁷. Différents disposi-

211. C. Putois, « La conception française du service public doit changer et s'adapter au numérique », *Le Monde*, 6 février 2018.

212. V. Champetier de Ribes, J. Spiri, *Demain, tous Estoniens ? L'Estonie, une réponse aux GAFA, Cent mille milliards*, septembre 2018.

213. Sopra-Steria/Ipsos, « Digital Gouv' 2017, la transformation numérique de l'État vue par les citoyens européens », novembre 2017. Ce taux est en hausse de 10 points par rapport à 2016.

214. Mission Société Numérique, *13 millions de français en difficulté avec le numérique [en ligne]*, consulté le 20 décembre 2018.

215. CREDOC, *Baromètre du numérique 2018, 18ème édition*, décembre 2018, p. 84.

216. CREDOC, *Baromètre du numérique 2018, 18ème édition*, décembre 2018, p. 133.

217. CREDOC, *Baromètre du numérique, 17ème édition*, novembre 2017, p. 166.

tifs existent, comme, par exemple, les Espaces Publics Numériques (EPN) ou les Points Information Médiation Multi-Services (PIMMS)²¹⁸. Des villes comme Paris prennent des initiatives similaires²¹⁹.

Par ailleurs, des systèmes d'aide à la téléprocédure sont mis en place sur les autres canaux d'accès aux services publics. Ils peuvent prendre deux formes : celles où l'utilisateur trouve seul la réponse (foire aux questions (FAQ), tutoriels) et celles où une réponse personnalisée lui est fournie par un centre de contact (messaging, téléphone, chat).

La DGFIP offre une illustration intéressante des stratégies d'accompagnement développées par les administrations dans le cadre de la dématérialisation, qui se base de plus en plus sur les centres de contact (cf. Encadré 19).

ENCADRÉ 19 : LA STRATÉGIE D'ACCOMPAGNEMENT DES PARTICULIERS MISE EN ŒUVRE PAR LA DGFIP

D'abord centrée sur l'accueil physique dans les Centres des Finances Publiques, la stratégie de relation usager de la DGFIP a évolué depuis 2013 en faveur du numérique et de centres de contact. Plusieurs dispositifs d'accompagnement à distance coexistent :

- Le site impots.gouv.fr, qui offre un certain nombre d'outils d'accompagnement des usagers (sous forme de FAQ notamment) ;
- Le Centre Impôt Service, généraliste, associé au site impots.gouv.fr ;
- Le Centre Prélèvement Service, spécifique au paiement par prélèvement. Il existe quatre plateformes en France à Lyon, Montpellier, Lille et Strasbourg ;
- Les centres de contact, qui délivrent une assistance particulière aux usagers. Il en existe actuellement

huit répartis en France²²⁰, qui regroupent en 2018 170 personnes (hors encadrement) et couvrent 15 départements, soit 23 % des foyers fiscaux de métropole²²¹ ;

- Pour les entreprises, la plateforme TOSCANE, qui héberge l'assistance technique pour les professionnels (six plateformes en 2012)²²².

Au final, en 2016, près de 35 millions d'utilisateurs ont contacté les services de la DGFIP. Le premier canal de contact avec les particuliers reste le guichet avec 14,4 millions de particuliers accueillis en 2016, puis le téléphone avec 10,6 millions d'appels et enfin Internet avec 9,2 millions de courriels reçus. Néanmoins, en conséquence de la stratégie conduite par la DGFIP, le canal numérique a connu une croissance de 40 % entre 2014 et 2016²²³.

Le Gouvernement a présenté en septembre 2018 sa stratégie nationale pour un numérique inclusif, qui fédère les projets existants et vise à mieux coordonner l'action de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs locaux, publics ou privés²²⁴. Lors du second comité interministériel de la transformation publique a par ailleurs été annoncée la mise en place à titre expérimental d'un « Pass numérique » donnant accès à des ateliers de formation, qui serait remis à toute personne qui éprouverait des difficultés à utiliser les outils numériques²²⁵.

Toutefois, dans un rapport daté du 14 janvier 2019, le Défenseur des droits requiert davantage d'actions pour lutter contre le risque d'exclusion et d'inégalité engendré par les démarches en ligne, notamment le maintien de plusieurs voies d'accès aux services publics, l'introduction d'une clause de protection en cas de problème technique, la mise en place d'un identifiant unique ou encore la meilleure prise en compte des publics spécifiques (personnes en situation de handicap, majeurs protégés et personnes détenues)²²⁶.

218. Cf. en ce sens *Cour des comptes*, « Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016, p. 108-110.

219. Mairie de Paris, *Une stratégie parisienne de l'inclusion numérique*, 5 avril 2018.

220. Rouen, Carcassonne, Lille, Nancy, Le Mans, Valence, Chartres et Pau.

221. *Cour des comptes*, « La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer », juin 2018, p.28.

222. DGFIP, *Cahier statistique 2016*, juillet 2017.

223. *Cour des comptes*, « La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer », juin 2018, p.33.

224. Mission Société Numérique, *Stratégie nationale pour un numérique inclusif [en ligne]*, consulté le 20 décembre 2018.

225. Action Publique 2022, « Notre stratégie pour la transformation de l'action publique », 29 octobre 2018, p.14.

226. Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », janvier 2019.

2.1.2 DES IRRITANTS PERSISTANTS DANS LA RELATION USAGER

Un Français sur cinq²²⁷ et une entreprise sur trois²²⁸ considèrent les démarches administratives comme complexes. Par ailleurs, la qualité de l'accueil dans les services publics est selon les enquêtes à peine supérieure²²⁹ voire inférieure²³⁰ au « seuil de satisfaction ».

Ces résultats globaux donnent des indications importantes sur l'état de la relation usager dans les services publics. Mais il faut bien sûr aller plus loin pour comprendre quels sont les services publics et les procédures qui posent le plus de difficultés aux usagers, quels sont les facteurs de complexité et d'insatisfaction principaux pour les usagers, et quelles conclusions doivent en être tirées sur la gestion de la relation usager.

La satisfaction des usagers n'est pas un phénomène linéaire : il suffit parfois d'un « irritant » à un moment spécifique (un délai d'attente trop long, un agent désagréable...) pour dégrader l'expérience usager dans son ensemble, alors même que la performance des services publics sur d'autres aspects (l'adéquation de la réponse par exemple) serait satisfaisante.

Selon une étude de McKinsey, les « mauvais » moments ont quatre fois plus d'impact sur le niveau de satisfaction générale des usagers que les « bons moments »²³¹.

L'analyse de la satisfaction des usagers fait apparaître les principaux motifs d'insatisfaction suivants : le caractère chronophage des démarches (2.1.2.1), les difficultés liées à l'accès et à la qualité de l'information (2.1.2.2), la longueur et le manque de transparence des procédures (2.1.2.3). Le pilotage de la qualité de la relation usager est insuffisant (2.1.2.4).

2.1.2.1 Des démarches chronophages

Le caractère chronophage des démarches, lié notamment au nombre de déplacements et d'appels téléphoniques auprès de l'administration, au temps d'attente et aux horaires d'ouverture des centres d'accueil, est un des principaux motifs d'insatisfaction des usagers.

La réitération des contacts avec les services publics

Le nombre d'itérations pour faire aboutir une démarche résulte de différents facteurs (cf. Figure 14).

De façon générale, la situation est, de ce point de vue, peu satisfaisante en France :

- ♦ Le manque de proactivité et de qualité de l'information délivrée par les administrations entraîne une forte réitération des contacts, allant parfois jusqu'à 40% du volume global de contacts²³² ;
- ♦ 71% des entreprises se plaignent de la redondance des informations demandées par les administrations ou de leur manque de coordination²³³.

Les délais d'attente

L'attente des usagers à l'occasion de leurs contacts avec les services publics augmente encore la perte de temps qu'ils subissent. Le respect des délais de réponse aux demandes des usagers constitue aujourd'hui l'une des principales difficultés des services publics. Elle est souvent liée à un manque d'adéquation entre les moyens et les besoins.

Ainsi, les scores obtenus en matière de délais de réponse dans les différents baromètres sont médiocres²³⁴. Les délais de réponse aux courriers et courriels sont trop longs

227. SGMAP, « La complexité administrative vue par les Français – Étude 2016 », 23 mars 2017. Note de 7,2/10, légèrement au-dessus du seuil de performance situé à 7/10, et en stagnation depuis 3 ans.

228. SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

229. SGMAP, « Baromètre 2016 de la qualité de l'accueil dans les services de l'État : la progression se confirme », 16 septembre 2016.

230. Afnor, « Baromètre 2017 Afnor de la relation usagers », février 2018. Score de 66%, en dessous du seuil de satisfaction de 74% et en baisse de 4 points par rapport à 2014. Le seuil de satisfaction désigne le score global obtenu par les 25% des meilleurs collectivités sur les quatre dernières éditions.

231. T. D'Emidio, J. Wagner, « Understanding the customer experience with government », McKinsey & Company, Public Sector Practice, April 2018.

232. SGMAP, « 100% Contacts efficaces : Recueil des bonnes pratiques », 2015.

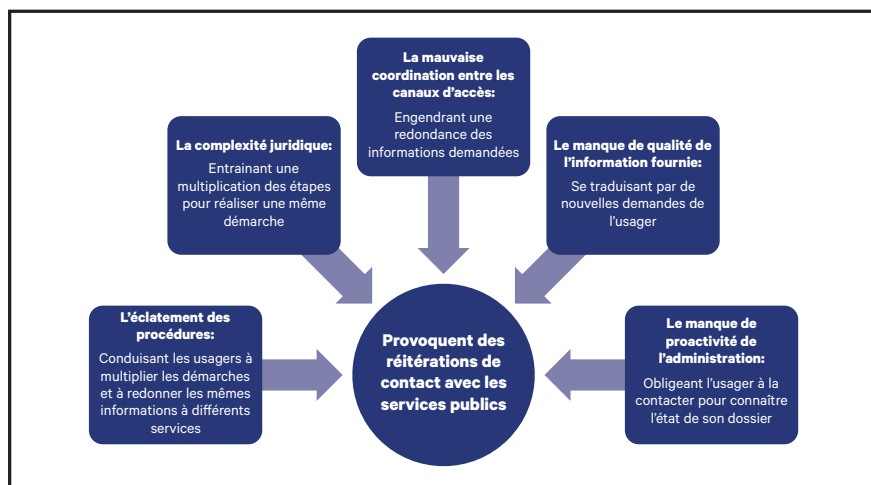
233. SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

234. SGMAP, « Baromètre 2016 de la qualité de l'accueil dans les services de l'État : la progression se confirme », 16 septembre 2016 ; Afnor, « Baromètre 2017 Afnor de la relation usagers », février 2018.

(souvent supérieurs à 15 jours et 5 jours). Par ailleurs, l'accueil au guichet dans certains services peut poser des problèmes. A titre d'exemple, s'agissant des services fiscaux, les guichets sont généralement sous-dimensionnés pour

permettre un accueil satisfaisant des usagers : les remontées du terrain montrent que l'attente avant de s'adresser à un conseiller peut dépasser une heure²³⁵.

Figure 14 : Les facteurs contribuant à la réitération des contacts



Les dysfonctionnements techniques

Le caractère chronophage d'une démarche peut résulter de dysfonctionnements techniques, notamment dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle téléprocédure. Ainsi, en matière de permis de conduire et de certificats d'immatriculation, la récente dématérialisation a entraîné de nombreux bugs informatiques (cf. Encadré 20).

2.1.2.2 Des difficultés liées à l'accès et à la qualité de l'information

Les usagers attendent des services publics des informations faciles d'accès, claires et en adéquation avec leur demande. Ces aspects sont souvent à améliorer par les services publics.

L'accès à la bonne information ou au bon interlocuteur

L'accès à la bonne information ou au bon interlocuteur est trop souvent problématique pour les usagers. Selon le Défenseur des droits, 38 % des usagers ont des difficultés à contacter quelqu'un lors de leurs démarches administratives²³⁶. 61% des entreprises partagent la difficulté d'identifier le bon interlocuteur²³⁷. Lorsqu'ils ne disposent pas de la bonne information ou ne peuvent s'adresser au bon interlocuteur, les usagers renoncent parfois à bénéficier de leurs droits. Le manque d'information des usagers expliquerait ainsi près d'un cas de non-recours sur deux²³⁸.

235. Cf. G. Gaven, « Déclaration de revenus : à l'approche de la date limite, c'est l'effervescence dans les centres des impôts », Franceinfo, 17 mai 2018 ; « Centres des impôts saturés : "je n'ai jamais vu autant de monde" », Europe 1, 17 mai 2018.

236. Défenseur des droits, « Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours », Enquête sur l'accès aux droits, mars 2017.

237. SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

238. Adjuvance, « Étude de terrain sur les difficultés d'accès aux aides handicap, dépendance, famille », réalisée pour Adessadomicile et OCIRP, novembre 2017.

ENCADRÉ 20 : LA DÉMATÉRIALISATION DES PERMIS DE CONDUIRE ET DES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION

A la suite de la mise en œuvre du Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG), depuis le 6 novembre 2017, il n'est plus nécessaire de se déplacer en préfecture pour obtenir un permis de conduire ou un certificat d'immatriculation, les formalités étant effectuées sur le site « Immatriculation » de l'ANTS. Cette dématérialisation vise à simplifier et à accélérer cette démarche pour l'utilisateur.

Cependant, la mise en place de la téléprocédure a soulevé de nombreuses difficultés informatiques (difficultés de connexion au site de l'ANTS, plantages, lenteurs, anomalies), obligeant le ministère de l'Intérieur à apporter de nombreux correctifs. À titre d'exemple, en juin 2018, ce dernier a indiqué que 200 000 certificats d'immatriculation restaient en attente de traitement, après un pic estimé à 450 000 au début de l'année 2018²³⁹.

Du fait de ces difficultés, les usagers ont été plus nombreux à essayer de joindre le centre de contact de l'ANTS mais se sont souvent heurtés à la saturation de ce dernier (fin novembre 2017, le centre n'a pu décrocher qu'un tiers des appels et répondre à un peu plus de la moitié des emails)²⁴⁰. Les conséquences pour les usagers ont pu être graves, certains n'ayant plus pu conduire leur véhicule et ayant perdu leur emploi.

Dans une décision du 3 septembre 2018, le Défenseur des droits a constaté de nombreuses difficultés : blocages informatiques, délais excessifs de traitement des demandes, manque d'information, difficultés à joindre les services de l'ANTS pour bénéficier d'un accompagnement, absence de prise en compte des difficultés d'accès et de maîtrise d'Internet pour une part importante de la population... Il a fait en conséquence un certain nombre de préconisations au Gouvernement. Il a notamment estimé que « la responsabilité de l'État est de ne pas dématérialiser un service sans mettre à disposition une alternative papier ou humaine faute de quoi l'utilisateur perd toute possibilité d'échanger

avec l'administration lorsqu'un bug informatique se produit ou lorsqu'un dossier est perdu »²⁴¹.

D'après les derniers chiffres publiés, l'effort ressenti par les usagers pour ces téléprocédures réalise un score de 3,4 sur 5 en moyenne nationale²⁴².

De façon générale, les sites Internet, premier support d'information des usagers, manquent souvent d'indications sur l'accès aux services par d'autres canaux (email, numéros de téléphone, horaires, transports)²⁴³. Ce défaut d'aiguillage est parfois délibéré de la part des services publics, afin d'éviter la saturation des services d'accueil des usagers.

Il existe par ailleurs un phénomène de renvoi systématique vers les sites Internet, qui peut compliquer l'accès à l'information par les usagers. Par exemple, en matière fiscale, il semble fréquent que les usagers soient redirigés vers les services numériques au moment d'exposer leurs demandes aux guichets²⁴⁴. Le Défenseur des droits a également révélé de telles pratiques dans certains centres de contact²⁴⁵.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable de se mettre à la place de l'utilisateur pour lui donner la bonne information au bon moment, sans lui faire subir les contraintes de l'administration.

La qualité de l'information : clarté, adéquation, personnalisation

Lorsque l'information est obtenue, elle s'avère trop fréquemment complexe et peu compréhensible : 41% des particuliers expriment une demande de plus

239. A. Feitz, F. Debes, « Cartes grises : les automobilistes au bord de la crise de nerfs », *Les Échos*, 11 juin 2018.

240. C. Tronche, « Le casse-tête bien réel de la dématérialisation des demandes de cartes grises », *La Nouvelle République*, 15 décembre 2017 mis à jour le 22 février 2018.

241. Décision du Défenseur des droits 2018-226 du 3 septembre 2018 portant plusieurs recommandations générales destinées à améliorer le traitement dématérialisé des demandes de permis de conduire et de certificat d'immatriculation et à garantir l'effectivité des droits des personnes qui demeurent conditionnées à l'octroi des titres et communiqué de presse du 20 septembre 2018.

242. ANTS, Enquête conduite auprès d'un panel d'utilisateurs sur la difficulté des usagers à leur carte grise ou leur permis de conduire sur Internet, sur une échelle de 1 (démarche facile) à 5 (demander démarche compliquée), citée dans « Service public : nos résultats en clair », *Le Portail de la transformation de l'Action publique [en ligne]*, 20 décembre 2018.

243. En 2015, plus de la moitié des structures auditées par l'Afnor ne présentaient pas d'adresse email de contact visible sur leur site Internet (Source : Afnor, « Baromètre 2015 Afnor qualité accueil et relations usagers », décembre 2015).

244. M. Chailloux, « Clermont-Ferrand : grosse pagaille ce lundi au centre des impôts Berthelot », *France Bleu*, 14 mai 2018.

245. Défenseur des droits en partenariat avec l'Institut National de la Consommation (INC), « Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics : les résultats d'une enquête mystère », septembre 2016. L'enquête concernait Pôle Emploi, la CPAM et la CAF.

grande simplicité et transparence en 2018²⁴⁶, tandis que 69 % des entreprises se plaignent de la complexité du vocabulaire et du manque de clarté des consignes données par les administrations²⁴⁷.

Cette complexité se matérialise notamment au contact de l'administration fiscale : la complexité du vocabulaire fiscal couplée à une instabilité réglementaire, dégrade fortement la perception de la qualité de l'information par les usagers. Plus de deux tiers des entreprises externalisent, souvent auprès d'un expert-comptable, la réalisation de leurs déclarations fiscales et sociales²⁴⁸.

Par ailleurs, l'information n'est pas toujours en adéquation avec le besoin des usagers, alors que ces derniers attendent des prestations de plus en plus personnalisées. Près d'un quart des usagers attendent des services publics un suivi plus personnalisé (en hausse de 7 points en trois ans)²⁴⁹. Le critère « Orientation vers le bon service et prise en charge personnalisée de l'utilisateur » n'obtient également que 6,5 au titre du baromètre de la qualité de l'accueil dans les services de l'État²⁵⁰. Les services publics ne s'adaptent pas toujours aux profils spécifiques de certains usagers²⁵¹.

2.1.2.3 Des procédures trop longues et peu transparentes

La rapidité et la réactivité des services publics, d'une part, et la simplicité et la transparence des démarches, d'autre part, sont les deux principales attentes d'amélioration des services publics exprimées par les usagers²⁵².

La longueur des procédures

60% des usagers²⁵³ et 72% des entreprises²⁵⁴ se plaignent de la longueur des délais pour que leur démarche aboutisse.

Parmi les événements de vie étudiés dans le rapport, des difficultés particulières peuvent être relevées en matière de titres sécurisés, qui n'ont pas encore été résolues par la dématérialisation, de handicap, pour lequel l'attribution des allocations s'étend en moyenne sur près de 4 mois, avec de fortes disparités territoriales comprises entre 1 et 11 mois²⁵⁵, ou encore de création d'entreprise (un créateur d'entreprise peut parfois passer devant sept guichets, pour un délai moyen de 1 mois et un coût moyen de 1 000 euros²⁵⁶) (cf. Annexe 8).

La transparence des procédures

Au-delà de l'amélioration des délais de traitement des demandes, les enquêtes menées auprès des usagers montrent que la visibilité sur ces délais et la proactivité des services publics dans le suivi des dossiers, c'est-à-dire la capacité à précéder les demandes des usagers, sont au moins aussi importants dans la satisfaction des usagers que les délais eux-mêmes²⁵⁷. Cette visibilité fait toutefois défaut : 41% des usagers jugent ainsi les procédures insuffisamment simples et transparentes²⁵⁸.

246. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

247. SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

248. Cour des comptes, « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », juillet 2016, p. 77.

249. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

250. SGMAP, « Baromètre 2016 de la qualité de l'accueil dans les services de l'État : la progression se confirme », 16 septembre 2016.

251. Défenseur des droits en partenariat avec l'INC, « Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics : Les résultats d'une enquête mystère », septembre 2016.

252. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

253. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

254. SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

255. Adrien Taquet, Jean-François Serres, « Plus simple la vie, 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap », Direction interministérielle de la transformation publique, p. 48, Mai 2018

256. « Épargne retraite, création d'entreprise... Bruno Le Maire dévoile le contenu de la loi Pacte », Europe 1, 3 mai 2018.

257. DGME, « De l'écoute des usagers à l'action – La satisfaction : en comprendre la logique, en identifier les leviers », 2010 ; SGMAP, « Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service au public », Les cahiers du SGMAP, 2011.

258. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018.

2.1.2.4 Un pilotage de la qualité insuffisant

La dégradation de la satisfaction des usagers des services publics est liée à l'absence d'un véritable pilotage de la qualité de la relation usager. Cela se traduit à la fois en interne, dans l'insuffisance de la démarche qualité au sein des services publics, mais aussi dans les conditions de recours à l'externalisation de la relation usager.

Une démarche qualité insuffisante au sein des services publics

Dans les services publics, la démarche qualité, qui est indispensable à l'amélioration de l'expérience usager, est balbutiante : les services publics sont, de façon générale, peu évalués dans leur rapport aux usagers²⁵⁹. Cette situation est révélatrice d'un manque de culture de la performance au sein des services publics et de l'absence de vision globale.

Il apparaît ainsi que peu de services disposent d'outils de suivi de la relation usager. La deuxième note la plus faible du baromètre de la qualité de l'accueil dans les services publics de l'État est attribuée à l'indicateur « Mesurer tous les ans la satisfaction des usagers et communiquer les résultats » (5,4). Ce défaut est perçu par les usagers : un quart d'entre eux attend ainsi une meilleure prise en compte de leurs remarques et suggestions²⁶⁰.

Lorsqu'ils existent, les outils de suivi de la relation usager sont par ailleurs souvent imparfaits : les différents canaux n'étant pas reliés entre eux, les services publics ne disposent pas d'une vision globale des attentes des usagers ; les enquêtes de satisfaction, lorsqu'elles sont conduites, sont peu représentatives et ne portent souvent que sur les services numériques.

Si des référentiels tels que le label Marianne (cf. Encadré 21), Qualipref ou Qualiville ont été mis en place pour contrôler la qualité d'accueil et de service dans les administrations étatiques et les collectivités territoriales, ces référentiels ne permettent pas de mesurer une expérience usager globale et d'avoir une approche harmonisée et pertinente.

ENCADRÉ 21 : **LE LABEL MARIANNE**

Créé en 2008, le label Marianne définit le standard de la qualité de l'accueil dans les services publics de l'État et les collectivités territoriales. Les engagements concernent l'accueil au guichet, l'orientation et la prise en charge de l'utilisateur ou encore les canaux de communication de l'administration. Ils s'organisent autour de cinq principes : des horaires adaptés, un accueil courtois, des informations claires, des délais garantis et une écoute permanente. En 2016, le référentiel Marianne a subi une refonte, avec de nouveaux engagements tenant mieux compte de la numérisation. Le label Marianne recense 4500 organismes publics qui se sont engagés à respecter le référentiel qualité. Parmi eux, en mars 2017, 225 bénéficiaient du label, dont 154 préfectures et sous-préfectures, 6 caisses d'allocations familiales, 13 communes et EPCI et 15 directions de services déconcentrés²⁶¹.

Les engagements du label Marianne, qui ont été revus en septembre 2016, sont ainsi relativement généraux et ne reposent pas sur des indicateurs mesurables, en dehors de certains délais de réponse²⁶². Il est d'ailleurs assez révélateur de noter que, à l'occasion de la refonte de 2016, les délais de réponse ont été rendus moins exigeants : le délai a été allongé de deux jours pour la réponse aux courriels et il n'y a plus de critère quantitatif ou de durée d'attente pour la réponse aux appels téléphoniques (une limite de 5 sonneries était fixée auparavant). En d'autres termes, les objectifs s'adaptent aux moyens, alors que c'est la démarche inverse qui devrait être mise en œuvre.

La démarche qualité au sein des services publics est beaucoup moins développée que chez les professionnels de la relation client, qui repose sur différentes certifications (cf. Encadré 22). Ces normes, dont le respect est requis pour obtenir des appels d'offres, sont plus exigeantes.

259. Cf. notamment sur ce point Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016 ; C. Ehrel et M. Piron, « Rapport d'information sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'État », Assemblée Nationale, mai 2016.

260. « Les services publics vus par les Français et les usagers », Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Édition 2018.

261. SGMAP, Liste des sites labélisés Marianne en mars 2017.

262. Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique, « Référentiel Marianne : le service public s'engage pour améliorer la qualité de service », septembre 2016.

ENCADRÉ 22 : LES NORMES ET LABELS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS DE LA RELATION CLIENT

Il existe aujourd'hui plusieurs normes permettant de certifier les centres de contact et garantissant ainsi au « donneur d'ordres » mais également au client final une qualité de service relativement homogène et respectant certains standards.

La plus importante est la norme NF 345/NF EN 15838, délivrée en France par l'AFNOR, qui est spécifique à la profession. Elle garantit un niveau de service minimum délivré aux clients, avec une mesure de la performance, de l'organisation et des compétences des employés, et de l'homogénéité des pratiques sur les différents sites d'une même société.

La norme ISO 9001 permet de s'assurer que l'organisation qualité est performante et répond aux attentes des clients. Sont notamment contrôlés les procédures d'audit interne, le respect de la réglementation en vigueur, les processus de sélections des fournisseurs, etc. Le Label Responsabilité Sociale (LRS) des centres de relation client est une certification des bonnes pratiques sociales des professionnels de la relation client. Les normes PCI DSS et ISO 27001 sont des certifications assurant un niveau de sécurité minimal pour les infrastructures informatiques des centres de contact.

ENCADRÉ 23 : LE PROGRAMME « TRANSPARENCE SUR LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DES SERVICES PUBLICS »

Ce programme vise à renforcer la relation de confiance avec les usagers et améliorer la qualité des services. Il prévoit la mise en place et le suivi d'indicateurs, définis par chaque réseau administratif et mesurés localement, qui devront donner une vision plus globale de la qualité des services et des attentes des usagers. Les résultats devront à la fois indiquer la satisfaction des usagers (satisfaction globale, satisfaction concernant la qualité de l'accueil, clarté de la réponse fournie) et la performance de l'administration (taux de décroché au téléphone, délai moyen de réponse aux mails, taux de dossiers traités en fonction d'un nombre de jours...).

D'ici 2020, tous les services de l'État en relation avec les usagers (usagers individuels, professionnels et entreprises) devront afficher leurs résultats sur les sites d'accueil physiques et sur Internet.

En décembre, les premiers résultats ont été publiés sur Internet par 12 réseaux de services publics et affichés localement en accueil physique (comprenant notamment les préfectures, les services des impôts ou les caisses d'assurance maladie).

Le Gouvernement a pris conscience de ces faiblesses et a décidé de mettre en œuvre, dans le cadre d'Action Publique 2022, un programme intitulé « Transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics » (cf. Encadré 23)²⁶³.

Un recours à l'externalisation qui reste limité et peu axé sur la performance

S'il est impossible d'avoir un état précis de l'externalisation de la gestion de la relation usager dans les services publics, il apparaît que, même si elle tend à s'accroître depuis les années 2000, avec l'externalisation de centres de contact d'envergure²⁶⁴, elle est loin d'être généralisée²⁶⁵.

De surcroît, lorsqu'elle est mise en place, l'externalisation n'est pas tournée vers la qualité mais uniquement vers la réduction des coûts :

- ♦ Au stade de la mise en concurrence, la plupart des appels d'offres organisés par les services publics pour externaliser les centres de contact donne un poids très élevé au prix, au détriment de la qualité de la prestation et de l'adoption de nouveaux outils ;
- ♦ Au stade de l'exécution, au-delà de critères quantitatifs basiques assortis de pénalités (taux de décroché notamment), il est rare que le contrat fixe des objectifs de performance et les accompagne d'incitations.

Vis-à-vis de leurs prestataires, les services publics privilégient ainsi un pilotage par les coûts au détriment de la qualité de la prestation.

263. « Service public : nos résultats en clair », Le Portail de la transformation de l'Action publique [en ligne], 20 décembre 2018.

264. Tels que le premier niveau du 3939 avant sa suppression, le centre de contact de Pôle Emploi, le centre de contact de l'ANTS ou le centre Tabac Info Service.

265. Cf. Annexe 9 en ce qui concerne les dix événements de vie étudiés dans le livre blanc. On peut relever que le secteur public ne représente que 3% du marché français des centres de contact en 2016 (SP2C & EY, « Les centres de contact à l'heure du digital », 2017).

2.1.3 DES COÛTS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES ÉLEVÉS

La relation avec les services publics est aujourd'hui coûteuse pour les usagers, du fait de sa complexité (2.1.3.1). Par ailleurs, l'objectif de rationaliser les dépenses publiques affectées à la relation usager n'est pas rempli compte tenu de rigidités qui empêchent de tirer toutes les potentialités du numérique (2.1.3.2).

2.1.3.1 Une complexité administrative coûteuse pour les usagers

La complexité administrative a un coût économique élevé, à la fois pour les particuliers et les entreprises, pour qui elle entraîne une perte de temps et mobilise des ressources.

Selon l'OCDE, le coût total de la charge administrative en France est estimé entre 3 et 5 % du PIB, soit entre 60 et 80 Mds €. L'État estime qu'une réduction de 25% des charges administratives engendrerait une économie de 15 Mds € pour les entreprises. Au niveau européen, d'après les calculs de la Commission européenne, une réduction de 25% des charges administratives pesant sur les entreprises permettrait une augmentation du PIB européen de 0,8% à court terme et de 1,4% à plus long terme²⁶⁶.

Des gains substantiels peuvent être attendus notamment :

- ♦ De la numérisation de nouvelles procédures, qui évite des déplacements : d'après les estimations de la Commission européenne, les usagers peuvent en moyenne économiser près de 30 minutes par opération en utilisant Internet plutôt qu'en se rendant à un guichet²⁶⁷ ;

- ♦ De l'augmentation de la participation des publics éloignés du numérique aux procédures existantes : selon France Stratégie, un plan d'inclusion numérique qui toucherait un tiers de la population cible sur dix ans, soit de l'ordre de 4,7 millions de personnes éloignées du numérique, générerait un gain de temps pour les usagers concernés équivalent à 150 M € par an²⁶⁸ ;

- ♦ De la suppression des pièces justificatives redondantes ou inutiles : l'État évalue à 200 M € par an les économies générées par la suppression des pièces justificatives pour les 60 démarches les plus courantes pour les entreprises, dans le cadre du programme « Dites-le nous une fois »²⁶⁹.

ENCADRÉ 24 : UN EXEMPLE DE COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE COÛTEUSE : LES MARCHÉS PUBLICS

La commande publique représente, pour les entreprises, la production de 4 millions de pièces justificatives, soit un coût de traitement total estimé à 240 M € en année pleine²⁷⁰. Or, plus des trois quarts de ces informations existeraient par ailleurs. La procédure « Marchés Publics Simplifiés » (MPS) vise à éviter de telles redondances, en permettant aux entreprises de candidater aux marchés publics à l'aide de leur seul numéro d'identification SIRET. D'après la DINSIC, MPS a permis à 200 000 entreprises (notamment des TPE-PME) d'économiser l'équivalent de 5 M € par an en temps passé sur des formalités²⁷¹. Si cette procédure était utilisée pour l'ensemble des 300 000 marchés publics passés chaque année, les économies potentielles pourraient atteindre 60 M € selon l'État²⁷².

266. Direction Générale des Entreprises, *Les simplifications administratives* [en ligne], consulté le 19 décembre 2018.

267. Commission européenne, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, 2014, cité par France Stratégie, « Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique », *Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique*, juillet 2018, p. 47.

268. France Stratégie, « Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique », *Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique*, juillet 2018, p. 27.

269. L'Express, « « Dites-le nous une fois » : un pas pour sortir les entreprises de la paperasse », 7 mai 2015.

270. Étude d'impact du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, novembre 2017.

271. Beta.gouv.fr, *Résultats* [en ligne], consulté le 19 décembre 2018.

272. Y. Algan, M. Bacache, A. Perrot, « Administration numérique », *Note du Conseil d'analyse économique*, n°34, septembre 2016.

2.1.3.2 Une gestion de la relation usager sous-optimale pour les services publics

Même si l'évaluation des coûts dans ce domaine est délicate, la gestion de la relation usager apparaît sous-optimale du fait de rigidités liées à la gestion des ressources humaines et à un éclatement structurel persistant. La comparaison entre les centres de contact gérés en régie et ceux externalisés révèle la possibilité de réaliser des économies de 50%.

Les rigidités de la gestion de la relation usager

En premier lieu, comme indiqué plus haut (cf. section 1.1.2.1), les gains résultant de la numérisation apparaissent, selon la Cour des comptes, « en-deçà de son potentiel »²⁷³. Cette insuffisance peut s'expliquer par le caractère incomplet de la numérisation. Elle peut également provenir du maintien de schémas d'emploi ne traduisant pas la réduction des besoins en emplois d'exécution peu qualifiés. La Cour des comptes constatait ainsi en 2016 que dans l'administration fiscale de nombreux agents peu qualifiés continuaient à être recrutés et affectés à des tâches pouvant être automatisées.

En second lieu, la gestion de la relation usager apparaît sous-optimale en raison notamment de l'éclatement des structures qui en ont la charge et des rigidités qui en résultent en matière de ressources humaines²⁷⁴.

Dans les sphères étatiques et hospitalières (qui représentent deux tiers des agents publics au niveau national), 136 000 agents sont affectés à l'accueil des administrations et aux standards téléphoniques²⁷⁵.

La gestion de la relation usager souffre d'abord d'une organisation territoriale très peu mutualisée, qui tend à reproduire l'organisation par domaine de compétences (en silo) et par niveau territorial des services publics, alors que des regroupements sont parfaitement envisageables.

Ce constat vaut pour les guichets d'accueil des usagers. Il n'est pas satisfaisant, ni pour les usagers, ni pour les agents, de maintenir des guichets dotés de moyens insuffisants, dégradant la qualité de service rendu, comme tel est souvent le cas aujourd'hui. C'est pourquoi une réorganisation de ces derniers peut être justifiée, qui passe par le renforcement de la polyvalence des agents et la mutualisation des structures. Il n'existe aujourd'hui que 1 150 maisons de service public (MSAP), qui réunissent en un seul point de contact plusieurs services publics²⁷⁶.

Les centres de contact illustrent également la faible mutualisation des ressources allouées à la relation usager. En janvier 2013, les services de l'État relevaient que « le paysage téléphonique est morcelé (entre grands centres d'appels, petits centres d'appels spécialisés et les standards téléphoniques des services de l'État) créant un problème de lisibilité et d'hétérogénéité en termes de performance »²⁷⁷. Il semble que cette situation prévaut toujours aujourd'hui, comme le montre l'examen des centres de contact des dix événements de vie étudiés dans ce rapport (cf. Annexe 9) :

- ♦ Il existe quelques cas de centralisation de la relation avec les usagers au sein de centres de contact avec des compétences et une couverture géographique larges. Le meilleur exemple est le centre de contact citoyen de l'ANTS, centre multi-titres et multi-canaux pour tout le territoire national. D'autres efforts de mutualisation peuvent être relevés dans différents secteurs, tels que les centres de contact du 3849 – Pôle Emploi, organisés au niveau régional, avec un plateau national de débordement, les centres de contact de

273. Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016, p. 40.

274. 57% des agents de la fonction publique considèrent ainsi que la gestion des parcours et expériences de carrière n'est peu ou pas adéquate (Acteurs Publics, IPSOS, Baromètre RH de la fonction publique, 2018).

275. DITP, « Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! », novembre 2018, p. 25.

276. Une MSAP est portée par une collectivité territoriale ou un groupement d'intérêt public qui signe une convention locale avec les opérateurs des services délivrés. Sept opérateurs nationaux sont partenaires des MSAP : Pôle Emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse centrale de la mutualité agricole, la Poste et GRDF. Les MSAP sont financées par les collectivités porteuses de projet à hauteur de 50%, par les opérateurs à 25% et par l'État à 25 %. L'État et la Poste ont signé un partenariat afin de transformer progressivement les bureaux de poste en zone rurale et de montagne en MSAP fin 2016.

277. COEPIA, « L'amélioration de la qualité du renseignement administratif des usagers par téléphone », Recommandations, janvier 2013.

l'administration fiscale, qui montent en puissance (cf. Encadré 19), ou encore les centres de contact du 3646 – Assurance Maladie ;

- Cependant, généralement, les centres de contact restent éclatés, avec des compétences et une couverture géographique étroites. Certains services publics nationaux multiplient ainsi les centres de contact chargés de questions spécifiques, ce qui est complexe pour l'utilisateur et coûteux pour l'administration. Tel est le cas notamment de l'administration fiscale (cf. Encadré 19)²⁷⁸. Mais c'est surtout dans les domaines qui relèvent des collectivités locales ou d'établissements publics, par exemple dans le secteur du logement social ou de la santé, que les marges de manœuvre sont importantes²⁷⁹.

Au-delà des structures d'accueil des usagers, les fonctions de « back office », qui assurent le traitement des demandes des usagers, sont également concernées : dès lors que la relation numérique permet de déconnecter le lieu de la demande et celui de son traitement, les centres de traitement des données des usagers devraient être regroupés. C'est sur ce levier que repose par exemple le PPNG, avec la mise en place de 47 plateformes spécialisées chargées de l'instruction des demandes et de la délivrance des titres sécurisés.

50% d'économies possibles en externalisant les centres de contact

Les centres de contact internes aux services publics souffrent de nombreuses inefficiences :

- La taille : compte tenu de l'éclatement des services publics lié à leur organisation en silo et à leur organisation territoriale, les demandes des usagers sont souvent dispersées et leur volumétrie ne justifie pas toujours, en tant que telle,

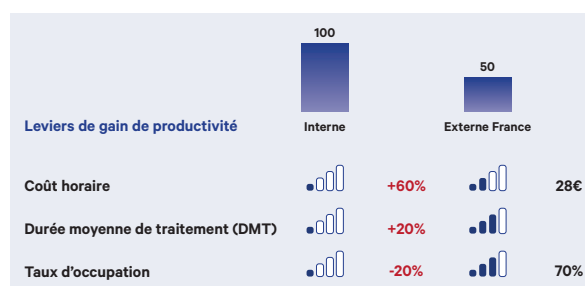
des centres de contact de grande taille. Or, des petites équipes sont plus difficiles à gérer, à la fois en termes de performance (à titre d'exemple, plus l'équipe est resserrée, plus l'absentéisme est difficile à absorber) et de coûts (du fait de l'absence d'économies d'échelle) ;

- Une formation des personnels insuffisante ;
- L'absence de rémunération à la performance...

Ces rigidités se traduisent souvent par des taux d'occupation des conseillers faibles et des durées de traitement des actes longues.

On peut estimer que le coût d'un centre externalisé est deux fois inférieur à celui d'un centre internalisé (cf. Figure 15).

Figure 15 : Comparaison du coût d'un centre de contact à l'acte traité (base 100)²⁸⁰



Source : Webhelp

Le recours à l'externalisation permet ainsi de lever une partie de ces rigidités et donc d'améliorer la performance des centres de contact, en s'appuyant sur des centres pouvant mutualiser l'accueil pour plusieurs services, à l'origine d'économies d'échelle, et sur le savoir-faire des entreprises spécialisées.

278. Dès 2007, une mission d'audit de modernisation de l'accueil à distance dans les administrations soulignait pourtant, au sujet du Centre Prélèvement Service, que « Constitué pour traiter en un seul point l'ensemble des questions relatives à ce thème, un centre limité au recouvrement n'a sans doute pas vocation à perdurer, une plateforme fiscale plus polyvalente étant plus productive (à condition de permettre l'accès au dossier) et plus commode pour l'orientation des usagers » (D. Schrameck et alii, « L'accueil à distance dans les administrations », Mission d'audit de modernisation, 2007, p. 42).

279. A cet égard, le Comité Action Publique 2022 a préconisé de fusionner, à terme, l'ensemble des centres de réception des appels d'urgence sur le territoire, entre le SAMU, la police et les pompiers, qui reçoivent le plus souvent des appels de même nature (Comité Action Publique 2022, « Service public : se réinventer pour mieux servir – Nos 22 propositions pour changer de modèle », juillet 2018, p. 107).

280. Le coût horaire comprend le salaire du conseiller mais aussi le coût de l'encadrement, de la direction de production, du personnel fonctionnel, des liaisons, des frais généraux et administratifs, du loyer, des impôts et taxes, de la gestion de programme ainsi que, en cas d'externalisation, la marge brute.

2.2

Externaliser pour créer une expérience usager enrichie et optimisée

Face au constat d'une relation usager en chantier, le secteur privé peut aider les services publics à changer d'ère : celle de l'expérience usager, dérivée de l'expérience client²⁸¹. Le concept d'expérience usager impose de penser de façon globale le fonctionnement des services publics, en se plaçant du point de vue de l'utilisateur, de ses besoins, de ses attentes vis-à-vis des services publics, des différentes étapes qu'il doit réaliser et des irritants éventuels qui, au cours de ce parcours, dégradent particulièrement sa relation avec les services publics. Il s'agit de centrer l'approche sur l'utilisateur et non sur les contraintes d'organisation.

Cette expérience usager doit être enrichie pour les utilisateurs, avec un accueil de qualité, répondant à leurs attentes croissantes, et optimisée pour les services publics, pour baisser les coûts et libérer des marges de manœuvre. Pour répondre à ce double objectif, les services publics doivent travailler sur trois dimensions : l'excellence opérationnelle (2.2.1), une conception sur-mesure (2.2.2) et l'innovation (2.2.3). Les compétences et l'expérience du secteur privé sont, à ce titre, un atout que les services publics doivent utiliser.

2.2.1 L'EXCELLENCE OPÉRATIONNELLE : ASSURER UN SERVICE ACCESSIBLE ET DE QUALITÉ EN MAÎTRISANT LES COÛTS

Pour augmenter la satisfaction des utilisateurs, l'objectif premier des services publics doit être de remettre l'utilisateur au cœur de l'expérience proposée. Garantir un accès au service à tous les utilisateurs (2.2.1.1) dans des délais courts (2.2.1.2) et traiter les demandes des utilisateurs selon les standards de qualité les plus élevés (2.2.1.3) doivent être les piliers de la relation usager. Cette amélioration de la qualité doit se faire de manière efficiente, à moindre coût.

Or, sur ces différents points, les services publics sont souvent défaillants, du fait de contraintes d'organisation ou de l'absence de démarche de performance (cf. section 2.1). À ce titre, le recours à l'externalisation de l'accueil des utilisateurs et du traitement de leurs demandes au sein de centres de contact constitue une opportunité pour les services publics.

2.2.1.1 Garantir l'accès de tous les utilisateurs aux services publics à moindre coût

Les services publics sont confrontés à un défi majeur, inhérent à leur nature : répondre aux besoins de l'ensemble des citoyens, quels que soient leur âge, leur lieu de vie ou leur catégorie socio-professionnelle. Ainsi, alors que 100% des procédures doivent être dématérialisées à l'horizon 2022, les populations touchées par la fracture numérique ou les seniors en difficulté avec Internet doivent être pris en considération dans la politique d'accès aux services publics. La stratégie multicanale devient un élément fondamental du traitement des problématiques de l'ensemble de la population.

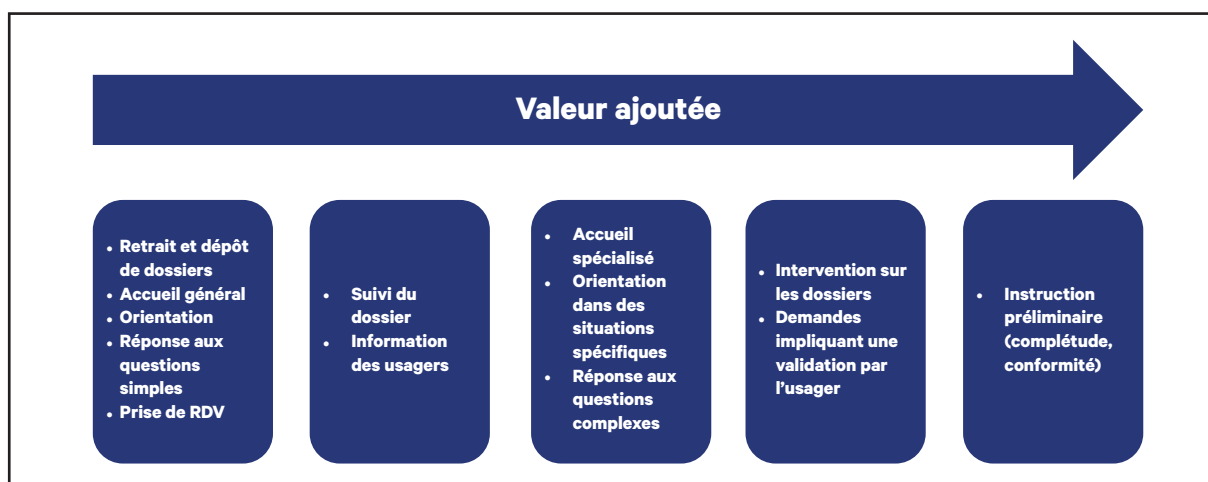
Dans le même temps, l'accès de tous aux services publics doit se faire dans des conditions financières soutenables, dans un contexte où la dépense publique est très contrainte. Cette double exigence doit guider l'articulation entre les différents canaux d'accès aux services publics.

Organiser une multicanalité efficiente

L'exigence de garantir un accès aux services publics à tous les utilisateurs pour répondre à leurs différents besoins justifie le maintien de plusieurs canaux d'accès aux services publics, auquel l'utilisateur doit pouvoir avoir recours en fonction de ses besoins et de ses attentes.

281. Le concept de « customer experience » a été introduit à la fin des années 1990 par Joseph B. Pine II and James H. Gilmore, qui voyaient dans « l'expérience economy » une quatrième ère de l'histoire économique, après l'économie agricole, l'économie industrielle basée sur le produit et l'économie des services (cf. notamment l'article fondateur « Welcome to the Experience Economy », Harvard Business Review, July-August 1998).

Figure 16 : Valeur ajoutée de l'accès aux services publics



Pour optimiser les coûts, ces canaux d'accès doivent être articulés de sorte à positionner chaque canal en fonction de la valeur ajoutée des tâches à effectuer (cf. Figure 16).

Cette stratégie suppose d'organiser l'accès aux services autour de trois niveaux :

- i. Le numérique : le numérique, qui est plus simple pour l'utilisateur et beaucoup moins coûteux que les autres canaux d'accès, doit être généralisé et privilégié pour les tâches à faible valeur ajoutée. Il s'agit ainsi de développer le « self-care », par lequel l'utilisateur trouve lui-même la réponse à sa question ou réalise lui-même la saisie de données, et l'automatisation des actes simples pour désengorger les autres canaux.

Pour France Stratégie, qui se base sur trois études réalisées par des cabinets de conseil à l'étranger, il est raisonnable de retenir un coût moyen de la procédure hors ligne de 11 euros et un coût de la téléprocédure de 30 centimes d'euros, soit 30 fois moins²⁸².

Les usagers doivent être incités (plutôt que contraints, ce qui contribue à dégrader l'expérience utilisateur) à se diriger vers l'accès numérique aux services publics par différents leviers (cf. Figure 17).

- ii. L'accueil de proximité pour les plus fragiles, notamment ceux éloignés du numérique (cf. section 2.1.1.2).

- iii. L'accueil à distance par un conseiller pour les tâches à plus forte valeur ajoutée, nécessitant des échanges approfondis (questions complexes, difficultés spécifiques).

« La valeur ajoutée du service public peut être considérablement augmentée en automatisant ce qui peut l'être et en confiant aux agents les tâches les plus précieuses : se concentrer sur les 20% de situations qui ne peuvent être traitées de manière automatisée, prendre le temps de bien s'occuper des humains qui se cachent derrière les dossiers, combattre tous les effets de non-recours ou de non-application de la réglementation »

P. Pezziardi, H. Verdier²⁸³.

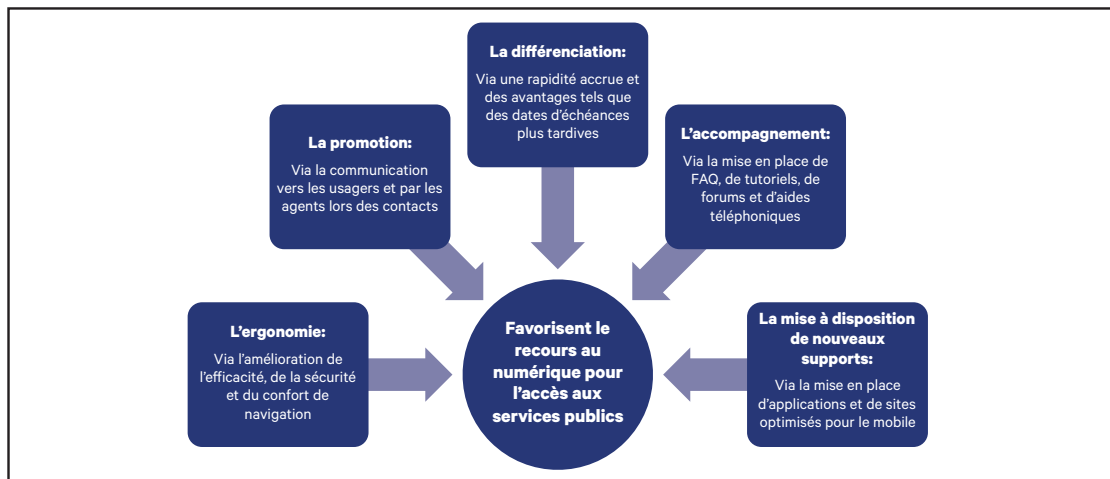
Le rôle essentiel des centres de contact

Dans le repositionnement des différents canaux d'accès sur leur valeur ajoutée, le centre de contact et de traitement est essentiel : couvrant un large spectre de l'accès au service public, il joue un rôle pivot en utilisant, de façon adaptée à chaque cas, les outils à sa disposition. Il doit ainsi s'adapter aux innovations technologiques, adapter les profils des conseillers, optimiser les offres de services pour apporter une vraie plus-value.

282. France Stratégie, « Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique », Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique », juillet 2018, p. 45. Il s'agit d'études réalisées par Deloitte sur l'Australie en 2015, Accenture sur le Canada en 2002 et Aston Campbell Associates en 2008.

283. P. Pezziardi, H. Verdier, Des startups d'État à l'État plateforme, janvier 2017, p. 16.

Figure 17 : Les leviers d'orientation des usagers vers Internet



Avec la numérisation, le recours au contact direct, et notamment à la voix, au sein des centres de contact prend une autre dimension : il est souvent l'épilogue à un parcours infructueux sur un site, une FAQ, un chatbot (cf. Figure 18). Le centre de contact a désormais une dimension relationnelle plus que transactionnelle, ce qui doit conduire à valoriser l'intelligence émotionnelle et l'empathie des téléconseillers.

La prise en compte des fluctuations de la volumétrie des contacts

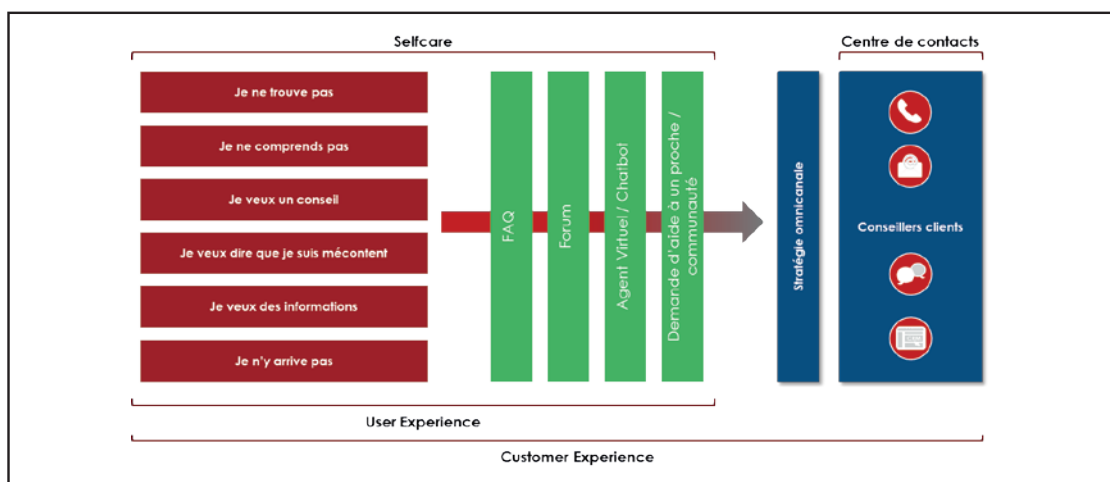
Garantir un accès au service satisfaisant passe par une adéquation optimale entre les volumétries de contacts générés par les usagers et les centres de contact.

Structurellement, les services publics connaissent dans l'ensemble une saisonnalité très marquée, du fait de la récurrence de certains événements particuliers comme les déclarations d'impôts, les rentrées scolaires, les versements des aides en début de mois, etc. Dans de nombreux cas, les demandes, souvent à fort volume, présentent des variations très fortes en fonction des mois de l'année, voire même de certains jours au cours d'un mois donné.

2.2.1.2 Assurer un accès rapide aux services publics par un dimensionnement adapté des centres de contact

Pour garantir aux usagers un accès rapide au service, il est indispensable de dimensionner les centres de contact en fonction des fluctuations de la volumétrie des contacts et des objectifs de rapidité.

Figure 18 : Le positionnement des centres de contact à l'ère numérique



Source : Webhelp

Il est ainsi primordial d'être en mesure à la fois de prévoir et d'anticiper au mieux les volumes d'activité et d'avoir l'agilité nécessaire pour déployer les effectifs nécessaires en périodes de pic de charge. Cet exercice est aujourd'hui de plus en plus fiable, grâce à la data science, reposant sur des modèles algorithmiques. L'impact de ces anticipations est fort non seulement sur la satisfaction usager, mais également sur les coûts du service. Une modélisation fine de l'activité permet en effet d'adapter au plus juste les ressources pour assurer l'accessibilité du service aux usagers. Les professionnels de la relation client ont un rôle majeur à jouer dans la mise en place de ces outils, qui sont désormais complètement intégrés dans leur offre de services (cf. section 2.2.3).

En dehors des variations saisonnières, la variabilité des volumes de sollicitations est également fortement impactée par les évolutions apportées aux services, qu'elles soient technologiques ou métier, liées notamment à la dématérialisation des procédures.

Ainsi, si le numérique permet aujourd'hui d'offrir plus d'autonomie, de simplicité et de rapidité dans les démarches administratives, il nécessite un accompagnement nouveau, demandant d'autres compétences, plus techniques (cf. section 2.1.1.2). Il a un impact à la fois sur la volumétrie des contacts, sur la typologie des appels (plus complexes, parfois conflictuels ou anxiogènes) et sur la durée de traitement (qui tend à s'allonger). Face à ces difficultés, le nombre d'appels et donc le dimensionnement des centres de contact deviennent difficiles à prévoir et à lisser. Elles ont aussi un impact sur le profil et la formation des conseillers.

Au regard de ces contraintes, le recours à l'externalisation peut être la solution la plus pertinente, dans la mesure où :

- ♦ Un partenaire privé peut gérer de façon plus flexible ses ressources, qu'il mutualise avec d'autres services, au sein de plateformes capables de gérer les flux de plusieurs services publics. Une telle mutualisation est de nature à stabiliser les performances et à optimiser les coûts alors même que les flux sont variables ;
- ♦ Il sait également adapter les profils de conseillers mis à disposition sur les opérations en fonction des besoins et du contexte : par la diversité des activités et clients qu'il a sur ses différents centres de contact, il

est en capacité de faire évoluer rapidement ses recrutements, en sélectionnant des conseillers qui ont, par exemple, une expertise sur le dépannage technique (Internet, téléphone ou ordinateur).

Un dimensionnement fin de l'accès au service, permis par la flexibilité d'un prestataire extérieur, peut ainsi assurer, dans un contexte de fortes fluctuations, l'adéquation entre les ressources et les demandes, avec des coûts maîtrisés.

La prise en compte des objectifs de rapidité

Le temps d'attente avant d'avoir une réponse à sa demande ou un premier contact avec le service est le premier vecteur de qualité perceptible par l'utilisateur. La qualité de service, mesurée selon les cas par le taux de décroché ou le délai de réponse sur une sollicitation par email ou par courrier, est considérée comme un élément basique de l'expérience usager et doit être piloté finement pour être systématiquement en adéquation avec les objectifs fixés.

L'enjeu est essentiel : il s'agit de la première image du service qui est véhiculée auprès de l'utilisateur. L'utilisateur qui souhaite entrer en contact avec le service est en général « en souffrance », c'est-à-dire qu'il connaît des difficultés, et souhaite être pris en charge rapidement. L'attente, voire l'impossibilité de joindre le service, est extrêmement irritante voire anxiogène pour l'utilisateur.

Le marché de la relation client est normé et standardisé autour d'indicateurs et de niveaux de service cibles répondant aux critères de satisfaction des usagers. Chaque acteur se base aujourd'hui sur ces normes et définit ensuite lui-même ses objectifs en fonction de sa stratégie, de ses enjeux, du positionnement d'excellence qu'il souhaite donner à la relation client dans son offre de service. La rapidité de réponse dépend fortement de la culture de l'entreprise et du positionnement de la relation client dans la promesse du service.

Dans les services publics, au regard des normes et standards appliqués par les acteurs de la relation client et de l'importance de l'expérience usager, il apparaît que la rapidité de la réponse aux usagers doit être améliorée, en tenant compte des canaux utilisés, qui ne suscitent pas les mêmes attentes de la part des usagers :

- ♦ S'agissant de la réponse au téléphone, les délais d'attente doivent être réduits. Dans le secteur privé, la norme NF 345 / EN 15838, dispose que les entreprises certifiées doivent assurer un taux de décrochage à 80% sous 3 minutes. Cependant les marques dépassent largement cet objectif jugé insuffisant. Dans le service public, à titre de comparaison, le label Marianne, depuis sa refonte en 2016, ne donne aucun objectif quantifié, se limitant à un vague engagement d'une réponse aux appels « limitant au maximum le temps d'attente » ;

- ♦ S'agissant du traitement des emails, il s'agit d'un canal quasi-synchrone et il peut être attendu une réponse dans un délai de 24 heures. 67% des entreprises respectent ce délai, tandis que 25% des entreprises affichent un délai inférieur à 6 heures²⁸⁴. Le délai prévu par le label Marianne est d'une semaine, ce qui paraît excessivement long pour un canal numérique ;

- ♦ S'agissant des courriers, les délais de réponse ne doivent pas dépasser 72 heures (hors délais postaux) dans le secteur privé, contre deux semaines selon le label Marianne dans le secteur public.

Les objectifs de rapidité dans la réponse ont un impact fort sur le dimensionnement des équipes. En effet, le niveau de service attendu conditionne à la fois la taille des équipes et leur productivité. La capacité à tenir les standards de rapidité de réponse, composante essentielle de la satisfaction des usagers, dépend donc fortement de l'aptitude à adapter la taille des équipes.

Là aussi, les professionnels de la relation client peuvent apporter la flexibilité nécessaire dans la gestion des ressources humaines, avec une vraie capacité à mobiliser des ressources adaptées en nombre, et notamment sur des périodes de fortes variations d'activité.

2.2.1.3 Assurer aux usagers un service de qualité

Outre l'accès rapide au service, la satisfaction de l'utilisateur repose sur un autre pilier majeur : la qualité du service rendu, c'est-à-dire la capacité à comprendre sa demande et apporter une réponse ou une solution adéquate, au premier contact. Cela nécessite la mise en place d'un véritable pilotage de la qualité de l'expérience usager, qui est aujourd'hui l'une des grandes faiblesses de la gestion de la relation usager par les services publics (cf. section 2.1.2.4).

Le pilotage de la qualité doit être intégré dans une démarche globale, englobant la formation et le maintien d'une expertise métier, la mise en place et le suivi d'indicateurs de performance clés et leur mesure, et l'amélioration continue.

L'acquisition et le maintien des compétences nécessaires aux conseillers

Lorsqu'il ne trouve pas directement la réponse à ses besoins sur Internet, l'utilisateur se tourne vers le conseiller. L'appel vers un centre de contact est ainsi anxiogène pour un client : il n'est jamais passé avec plaisir et témoigne d'un problème.

Face à cette situation, le conseiller doit être particulièrement accompagné sur deux dimensions : le « savoir-être », qui doit le conduire à faire preuve d'intelligence émotionnelle et d'empathie, et le « métier », qui requiert la maîtrise du service public concerné et des problématiques qu'il peut soulever pour l'utilisateur.

Or, de façon générale, dans la fonction publique, la fonction d'accueil est peu valorisée et professionnalisée et les agents qui sont le plus en contact avec les usagers sont les moins formés²⁸⁵.

Les conseillers sont généralement mieux formés au sein des entreprises spécialisés dans la relation client, qui font de la formation une priorité²⁸⁶. La maîtrise, par les professionnels de la relation client, des compétences nécessaires à la qualité de l'expérience usager est un des principaux avantages de l'externalisation.

284. BVA & Easiware, « L'observatoire des Services Clients », 2017.

285. Six jours par an en moyenne pour les agents des catégories C et B (COEPIA, « 30 recommandations pour n'oublier personne dans la transformation numérique des services publics », janvier 2018, p. 19).

286. Le groupe Webhelp dispose ainsi de son propre institut de formation et consacre chaque année 10% de la masse salariale dans la formation.

Bien menée, dans le cadre d'un partenariat intégré, l'externalisation peut assurer un transfert de compétences entre les agents publics et les conseillers du partenaire, qui peuvent mutuellement bénéficier des compétences de l'autre (cf. section 2.3.1.2).

La mise en place et le suivi d'indicateurs de qualité

La qualité de la relation usager nécessite la mise en place de deux séries d'indicateurs :

- ♦ Des indicateurs de la performance globale des services en charge de la relation usager, permettant de refléter la qualité de la gestion des ressources humaines, des processus ou les niveaux de service atteints (cf. Encadré 22). De tels indicateurs n'existent pas réellement dans les services publics alors qu'ils ont été mis en place par les professionnels de la relation client (cf. section 2.1.2.4) ;
- ♦ Des indicateurs de la satisfaction des usagers. Il ne s'agit pas seulement de réaliser une enquête de satisfaction annuelle (comme le prévoit le label Marianne) mais bien de mesurer la satisfaction des usagers en permanence pour permettre une amélioration continue.

Le secteur privé a développé une grande expertise dans la mesure de la satisfaction des clients, sur la base de quatre principaux indicateurs (cf. Tableau 5). Une politique efficace de mesure de la satisfaction client consiste en un mix de ces indicateurs.

Tableau 5 : Les principaux indicateurs de la satisfaction client

Indicateur	Aspect mesuré
CES (Customer Effort Score)	Effort réalisé par le client pour obtenir une réponse satisfaisante
NPS (Net Promoter Score)	Propension du client à recommander le service/produit à ses proches
TOD (Taux de « Once and Done »)	Capacité du centre de contact à limiter les réitérations
C-SAT (Customer Satisfaction Score)	Satisfaction « globale » du client suite à l'interaction

Parmi ces indicateurs, il importe de souligner l'importance du « once and done ». Cet indicateur qualifie les échanges avec un client réglés en une fois, au cours du premier contact. Généralement destiné aux appels entrants, il mesure la performance du conseiller dans le traitement du cas usager rencontré, avec l'objectif de résoudre ce cas dès le premier contact. Il s'agit d'une des mesures cruciales dans la relation client/usager, ayant un impact direct sur la satisfaction de l'utilisateur mais aussi sur l'optimisation des coûts grâce à la moindre réitération des contacts. La proportion moyenne de « once and done » dans un centre d'appel serait de 80%. Il convient de relever que l'omnicanalité rend plus complexe le suivi de cet indicateur. Les professionnels de la relation client se sont adaptés à ce nouvel environnement.

La mesure de la satisfaction client doit se faire via la collecte rigoureuse des avis des clients, que ce soit en « push » (collecter l'avis client par sollicitation) ou en « pull » (collecter les avis clients spontanément déposés). L'évaluation peut par ailleurs se faire « à chaud » (c'est-à-dire à la suite d'un contact particulier) ou « à froid ». Ces outils doivent être adaptés et utilisés sur les différents canaux, au niveau le plus fin (c'est-à-dire celui du conseiller).

Notons enfin que les agents en charge de la relation usager, utilisateurs au quotidien des outils, interlocuteurs privilégiés des usagers, doivent également être associés à la démarche d'amélioration continue, pour faire des retours critiques sur les outils ou les processus. Cela passe par la mise en place de dispositifs de remontées terrain efficaces, basés sur des outils informatiques et des ateliers d'échanges par exemple.

Ces indicateurs fournissent un cadre de travail pour piloter au mieux les équipes, définir des plans de progrès sur la base des indicateurs phares de la satisfaction des usagers. Ils sont ainsi la base d'une démarche d'amélioration continue (cf. également section 2.2.2.1).

ENCADRÉ 25 : **EXTERNALISER SA RELATION USAGER : L'EXEMPLE DE L'OPAC DE SAÔNE-ET-LOIRE**



Géraldine Laurent, Directrice Générale Adjointe de l'Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) de Saône-et-Loire

L'OPAC de Saône-et-Loire, en tant que bailleur public, gère 25 000 logements sur le département. Avec ses 600 salariés, l'OPAC Saône-et-Loire fait bénéficier à ses 60 000 clients d'un loyer et des charges maîtrisés.

En 2015, l'OPAC de Saône-et-Loire souhaite entrer dans une phase de transformation de sa relation client. Le contexte de marché détendu du logement demande une plus grande efficacité dans le pilotage de son expérience client, et notamment l'accès au service, ainsi qu'une force de frappe plus importante sur la dimension commerciale.

Depuis 2007, la relation client est 100% internalisée, adressée via un numéro de téléphone unique et traitée au sein des six agences de l'office, par des équipes dédiées à l'accueil physique comme téléphonique. Les conseillers positionnés ne sont pas des spécialistes de la relation client à distance, mais plutôt de très bons techniciens sur les métiers OPAC (demandes de logements, gestion locative, réclamations techniques ...).

Ce dispositif s'est essouffé, son caractère décentralisé le rendant difficile à animer et piloter : difficulté d'harmoniser le traitement et le suivi des différents canaux (appels, mails ou accueil physique), un management des équipes sur le terrain complexifié, et un pilotage animé par le siège (évolutions de process, scripts, formations ...). Les performances s'en font ressentir et sont sanctionnées par des retours d'enquêtes satisfaction peu satisfaisants.

Une évolution doit donc être mise en œuvre, et dans la stratégie de refonte, deux options sont confrontées : l'externalisation de la relation client vers un partenaire, ou la mise en œuvre d'un centre de contact unifié interne.

Face à ces difficultés d'organisation et aux investissements importants nécessaires pour renforcer la professionnalisation et la standardisation de la gestion de la relation client, en plus de la nécessité de redéployer des effectifs sur le secteur commercial, l'OPAC de Saône-et-Loire fait donc le pari d'externaliser. Bravant la mauvaise image des centres externes (essentiellement portée par l'offshore et les difficultés de compréhension) et les craintes de dégradation de qualité, ainsi que les inquiétudes liées au déficit de connaissance sectorielle, ce choix de rupture s'est révélé payant.

« Grâce à un partenariat intégré et une réelle proximité des équipes (les téléconseillers Webhelp qui interviennent pour l'OPAC sont basés à Montceau-Les-Mines, en Saône-et-Loire), le transfert de connaissance s'est fait rapidement et a permis de d'assurer une qualité de service optimisée dans un laps de temps relativement court ».

Cette proximité a permis aux équipes de Webhelp de rapidement maîtriser les spécificités du secteur du logement social pour y appliquer leurs connaissances métiers de la relation client et de la fonction commerciale. Le centre externe a démontré une capacité de montée en compétence sur les traitements et les traçages supérieures à l'interne.

Une boucle d'amélioration continue a été également immédiatement mise en place de manière à remonter en temps réel les dysfonctionnements de process, outils ou remontées clients, afin d'optimiser rapidement le dispositif.

L'agilité et la réactivité démontrées par le partenaire dans sa capacité à monter des opérations ad hoc, sur différents métiers comme des campagnes de ventes, ou de recouvrement, ont permis d'imprimer un nouveau rythme dans les opérations clients, vecteur de croissance et de qualité.

Les outils sont importants également dans cette logique d'externalisation. En parallèle de ce projet d'externalisation, l'OPAC Saône-et-Loire a mis en place un outil de GRC (Gestion Relation Client), intégrant à la fois les sollicitations des clients (en cas de fuites, de demandes de travaux, etc.) et la fonction commerciale (y compris les prospects et toutes les sollicitations commerciales), de manière à fluidifier les process et le traitement de demandes. Tout comme les équipes de l'OPAC Saône-et-Loire, les conseillers ont ainsi accès à l'ensemble des informations concernant l'appelant, et ce de manière ergonomique dans une seule interface. La qualité de réponse est ainsi largement optimisée.

Par ce choix, l'OPAC a souhaité mettre l'accent sur cinq points majeurs :

- Un pilotage de proximité centralisé, basé sur des méthodes et outils performants ;
- Une mutualisation des activités efficace, avec la possibilité de positionner des profils adaptés pour chaque activité externalisée : prise en charge de l'intégralité des appels entrants de locataires, réalisation d'appels sortants de fidélisation, de prospection commerciale et de recouvrement ;
- La garantie d'une qualité de service conforme aux attentes des locataires, en imposant le respect de procédures strictes et un engagement de qualité de service ambitieux ;

- Une maîtrise des coûts par une meilleure productivité : dans un contexte budgétaire particulièrement contraint pour l'OPAC sur la période 2014-2015, l'externalisation a permis de maîtriser les coûts pour l'OPAC, la solution étant 5,6% moins chère que la mise sur pied d'un véritable centre de contact interne ;

- Le repositionnement des équipes internes sur des missions à plus forte valeur ajoutée : l'externalisation s'est accompagnée d'un redéploiement des ressources internes auparavant affectées à l'accueil téléphonique vers des fonctions commerciales.

Les résultats de l'externalisation sont jugés très positivement par l'OPAC de Saône-et-Loire aujourd'hui : « le traitement des demandes des clients a été amélioré, le processus commercial est devenu plus efficace, avec la possibilité d'opérer des campagnes téléphoniques régulièrement vers les prospects, et les procédures de recouvrement ont été accélérées. Cette agilité a entraîné une réelle facilité de mise en œuvre et de suivi en interne. Par ailleurs, l'installation du centre de contact de Webhelp à Montceau-les-Mines a permis de soutenir l'emploi en Saône-et-Loire ».

Si le recours à l'externalisation a d'abord suscité des résistances en interne et de la part d'associations de locataires, l'externalisation est désormais saluée.

Quelques indicateurs permettent d'attester l'amélioration de la performance de la gestion de la relation client : en mars 2017, soit un an après la mise en place de l'externalisation, le taux de prise en charge des appels était de 87,5% contre 75,3% en 2015 ; 73% des locataires ont eu une réponse immédiate à leur demande (58% en 2015) ; les délais de traitement des demandes ont diminué (7 jours pour une sollicitation relative à la gestion locative, contre 14 en 2015) ; le taux de relance a diminué de 11,7% en 2015 à 6% ; le taux de transformation entre la demande de logement et la signature du bail est passé de 59% en 2015 à 65%.

Selon Géraldine Laurent : « La logique de partenariat intégré que nous avons mise en place avec Webhelp a permis à l'OPAC d'améliorer la qualité et l'efficacité du traitement des demandes des clients et d'intégrer de nouvelles fonctions commerciales. Si l'externalisation a pu initialement pâtir de l'image du secteur de la relation client, la perception par les équipes internes, les clients et les amicales de locataires a désormais changé ».

2.2.2 UNE CONCEPTION SUR-MESURE : ADAPTER EN PERMANENCE LE SERVICE AUX ATTENTES DE L'USAGER

Au-delà de l'excellence opérationnelle, l'optimisation de l'expérience usager passe par une réflexion sur la conception même du parcours usager, qui doit pouvoir évoluer en permanence en fonction des besoins des usagers. Il s'agit là d'un aspect trop souvent négligé par les services publics, qui se concentrent sur l'accès au service par la mise à disposition de différents canaux mais négligent la nécessité de transformer plus profondément la relation usager.

Cette transformation passe par deux voies : personnaliser l'expérience usager en exploitant les données (2.2.2.1) et fluidifier la prise en charge des usagers grâce aux outils technologiques (2.2.2.2). A ce titre, les professionnels de la relation client ont intégré dans leur offre de valeur une phase d'accompagnement dans la refonte du parcours usager. Ils peuvent ainsi conseiller les services publics dans la mise en place de ces outils et l'adaptation aux attentes de leurs usagers, qui sont spécifiques à chaque service.

2.2.2.1 Personnaliser l'expérience usager en exploitant les données

A l'heure où les interactions entre les usagers et les services publics s'intensifient et se diversifient sous l'impulsion des canaux numériques, l'exploitation des données collectées à chacune de ces interactions s'impose pour améliorer de façon continue la qualité de service. L'écoute de la « voix du client » se développe, sur la base de l'analyse des données en masse.

La « voix du client »

La mesure de la satisfaction des usagers ne peut plus se limiter à une simple collecte : elle doit être exploitée et entraîner la mise en place de leviers opérationnels visant à améliorer continuellement cette satisfaction et à en faire un levier de transformation pérenne de l'expérience usager. Une fois ces données collectées et analysées, elles doivent « remonter » et être prises en compte aussi rapidement que possible par les services publics, « au fil de l'eau », pour faire évoluer le service dans le sens attendu par les usagers. Un dispositif

« voix du client » regroupe ainsi l'ensemble des techniques de collecte et de valorisation de l'expression que peut avoir un client, un usager par rapport à une marque ou à un service public en particulier.

L'analyse fine des indicateurs de la satisfaction usager permet ainsi notamment d'assurer la cohérence des processus dans un parcours et de coacher les équipes au contact des usagers sur des points spécifiques. Dans cette démarche d'amélioration continue, le benchmarking et les comparaisons entre services publics (voire même avec les « best in class » du secteur privé) doivent être intégrés aux processus d'exploitation des données de satisfaction afin de permettre une amélioration continue par rapport à des points de repères ambitieux.

Peu utilisés dans les services publics, la mise en place de tels dispositifs, permettant de faire remonter la « voix du client », n'est pas aisée et nécessite une véritable expertise en la matière, que maîtrisent généralement les professionnels de la relation client.

L'analyse des données

Les interactions entre les usagers et les services publics génèrent aujourd'hui un volume et une diversité de données considérables, qui ne peuvent être exploités et restitués dans les outils de gestion de données traditionnels. Avec la numérisation progressive des différents services publics et l'accroissement des usages, les sources de données collectées, et donc exploitables, ont explosé, faisant entrer le monde de la relation usager dans l'ère du big data.

Données générales sur les usagers ou données résultant des interactions entre les usagers et les services publics sont principalement les deux typologies de données à questionner et à « faire parler » pour identifier, qualifier et quantifier les irritants des parcours usagers et, in fine, optimiser durablement l'expérience usager.

Loin de présenter des traits orwelliens, le big data est avant tout à considérer comme une opportunité pour les services publics, opportunité activable à travers la

mise en place d'approches de data science. Cette discipline permet en effet à une entité d'explorer et d'analyser l'ensemble des données brutes à sa disposition afin de découvrir des renseignements lui permettant de résoudre des problématiques complexes et de faciliter la prise de décision. Il s'agit ainsi de comprendre les tendances et comportements complexes des usagers, anticiper et prédire certains événements impactant pour l'activité du service ou encore réussir à personnaliser la relation usager.

Convaincus de la pertinence de cette discipline, les professionnels de la relation client se sont progressivement dotés de structures de data science et sont désormais en mesure de proposer des solutions analytiques de plus en plus performantes, grâce notamment à l'intelligence artificielle, telles que par exemple :

- ♦ Des solutions technologiques permettant d'interpréter les données brutes résultant des interactions avec les services client (interaction analytics) et d'analyse de la voix (speech analytics). Ces données peuvent être objectives, sur le comportement du consommateur, ou plus subjectives, sur les perceptions du client ; ou
- ♦ Des programmes permettant d'identifier, en matière commerciale, des prospects en ou, en matière administrative, des usagers affectés par le phénomène de non recours²⁸⁷.

2.2.2.2 Fluidifier l'expérience usager grâce à la technologie

Pour améliorer l'expérience usager, les services publics doivent évoluer afin d'offrir une prise en charge plus fluide à chaque usager, par l'adoption d'outils technologiques adaptés. De ce point de vue, les services publics doivent repenser leur relation usager sur deux points majeurs : assurer une omnicanalité sans couture aux usagers et être plus proactifs dans le traitement des demandes des usagers. Les professionnels de la relation usager peuvent leur apporter les compétences et les outils nécessaires.

287. A cet égard, il est intéressant de relever que la CAF de Gironde a expérimenté un programme de data mining permettant d'analyser l'ensemble des données des potentiels allocataires pour les informer des prestations sociales auxquelles ils sont éligibles et dont ils n'ont pas encore bénéficié. Le dispositif a vocation à être généralisé à l'ensemble du territoire français d'ici 2019 (Caisse des Allocations Familiales (CAF), « La Politique de contrôle et de prévention des CAF : Résultats 2017 », avril 2018).

Assurer une omnicanalité sans couture aux usagers

Aujourd'hui, les canaux d'accès aux services publics ne sont pas toujours bien coordonnés entre eux : l'utilisateur est souvent amené à fournir les mêmes informations à l'administration en fonction du canal qu'il utilise ou à répéter certaines étapes, des renseignements contradictoires peuvent lui être fournis au cours de son parcours, ou des conseillers ne peuvent répondre par téléphone à des sollicitations initiées par email (cf. section 2.1.2)...

Pour éviter de telles situations, la relation d'un usager avec les services publics doit être cohérente et homogène tout au long de son parcours : il s'agit de mettre en place une omnicanalité « sans couture » pour l'utilisateur, où ce dernier peut entamer une interaction par chat, la poursuivre par email et se rendre au guichet ou appeler un centre de contact de manière fluide, sans avoir à répéter systématiquement les mêmes informations.

Cela passe par le déploiement d'une plateforme omnicanale, connectée aux outils CRM (Customer Relationship Management). Une telle plateforme permet à un conseiller d'accéder à toutes les interactions usager depuis la même interface, de mobiliser tous les canaux pour pouvoir accéder à sa demande. Concentrant l'ensemble des canaux dans une seule interface, les plateformes omnicanales facilitent aussi la montée en compétence des conseillers : la logique de l'outil reste toujours la même, quel que soit le média.

Pour l'administration ou l'organisme public, ces plateformes doivent offrir une bien meilleure visibilité sur la répartition des tâches au sein des équipes, et permettent de basculer facilement des équipes d'un sujet sur un autre grâce à cette vision unifiée des interactions. Par ailleurs, le stockage de l'ensemble des données d'interactions au sein d'un même entrepôt unifié permet un pilotage plus précis du parcours usager de bout en bout et facilite ainsi leur amélioration au fil de l'eau. Au final, la qualité de l'expérience usager est accrue.

Être plus proactif dans le traitement des demandes usagers

La proactivité est un facteur majeur de fluidification de l'expérience usager. Elle peut prendre plusieurs formes et est facilitée par la technologie.

Il s'agit d'abord pour les services publics d'être plus transparents, en donnant à l'utilisateur une visibilité sur les délais de traitement de sa demande. Cela passe notamment par accuser réception des demandes, communiquer les engagements de délais de réponse et de traitement, envoyer un message d'attente précis en cas de temps de traitement prolongé...

Il s'agit surtout d'anticiper certaines demandes des usagers afin d'éviter des répétitions de contact irritantes pour ces derniers et coûteuses pour les services publics :

- ♦ Les services publics doivent veiller à assurer spontanément une fonction de « réassurance » de l'utilisateur, qui ne doit plus avoir à s'inquiéter du déroulement de la procédure. Ils doivent ainsi informer proactivement l'utilisateur que le traitement de sa demande est effectué. L'expérience montre les effets positifs d'informer le client de la réalisation de chaque étape de sa commande par un envoi de SMS ou d'email. Une telle proactivité est également bénéfique en termes de performance, puisqu'elle permet de limiter l'encombrement des canaux d'accès aux services publics en évitant des sollicitations inutiles des usagers ;
- ♦ Lorsqu'un usager du service public reste un certain temps sur une page d'un portail en ligne, il est possible, par le biais d'une fenêtre pop-up, de lui proposer spontanément une assistance faisant intervenir un conseiller ou un robot, ce qui permet notamment d'éviter des appels téléphoniques inutiles.

2.2.3 L'INNOVATION : BÉNÉFICIER DES INNOVATIONS CRÉATRICES DE VALEUR DE L'ÉCOSYSTÈME DE L'EXPÉRIENCE USAGER

Plus encore qu'auparavant, à l'ère numérique, pour répondre aux besoins des usagers et être performante, l'expérience usager doit reposer sur l'innovation, qui permet non seulement une amélioration de la qualité de l'expérience usager, mais aussi d'optimiser les coûts.

Le marché de l'expérience client et, par extension, celui de la relation usager est soumis à un rythme d'innovations très élevé. Les usagers attendent davantage d'innovation des services publics, attente qui n'est aujourd'hui pas satisfaite.

*Seulement trois Français sur dix jugent qu'en matière de fonctionnement des administrations et de mise en œuvre des politiques publiques, l'État est innovant*²⁸⁸.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire pour les services publics de s'appuyer sur l'écosystème d'innovation de la relation usager mis en place par les professionnels de la relation client (2.2.3.1) et sur les innovations qu'il propose (2.2.3.2).

2.2.3.1 S'appuyer sur l'écosystème d'innovation de l'expérience usager

Innover dans le cadre d'un service existant n'est pas une tâche aisée. Ce dernier est en effet confronté à deux priorités, aux horizons de temps distincts : la qualité de service, qui a un impact sur l'expérience client dans l'immédiat, et l'innovation, qui joue à plus long terme. Il n'est pas toujours facile, pour les équipes en place, de trouver les ressources pour innover alors que dans le même temps elles doivent assurer un service de qualité.

La démarche d'innovation passe par de nouveaux modes d'organisation. A ce titre, si des initiatives innovantes développées sur la base de méthodes plus agiles existent dans les services publics, et notamment au sein de l'État (cf. section 1.1.2.1), il apparaît dans leur intérêt de pouvoir

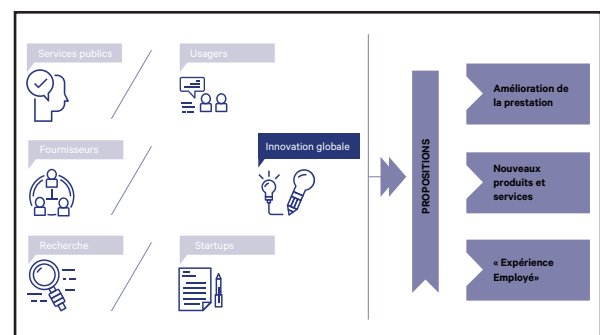
se reposer plus largement sur un écosystème d'innovation de la relation usager. Les professionnels de la relation client peuvent, à ce titre, être un intermédiaire précieux.

Pour accélérer l'innovation, il faut en effet savoir sortir « hors les murs », pour identifier les solutions innovantes qui existent auprès d'autres acteurs, notamment les start-ups, pouvant répondre aux évolutions des besoins du service public et des attentes des usagers. Il s'agit de constituer et d'animer un écosystème d'acteurs variés, à la fois publics et privés.

Cette démarche est mise en œuvre par l'État ponctuellement mais n'a pas été structurée de façon globale et transversale. Certains professionnels de la relation client, comme Webhelp, ont mis en place une telle démarche et pourraient à ce titre servir d'intermédiaire entre les services publics et l'écosystème d'innovation de l'expérience usager, pour apporter des solutions innovantes répondant aux attentes des usagers.

Il s'agit plus précisément d'adopter une approche collaborative avec cinq acteurs majeurs : les administrations, qui sont en contact direct avec les usagers et connaissent les forces et les faiblesses de l'expérience usager dans leur service ; les usagers, qu'il faut consulter pour connaître leurs besoins et difficultés et associer pour identifier les solutions les plus adaptées ; les cabinets de veille, qui conduisent des activités de recherche permettant de comprendre les évolutions et grandes tendances technologiques du marché ; les fournisseurs de services et de solutions technologiques « établis » ; et naturellement les start-ups, qui proposent des solutions nouvelles (cf. Figure 19).

Figure 19 : L'écosystème de l'innovation dans l'expérience usager



Source : Webhelp

288. J.-P. Dubrulle, « Sondage exclusif : à peine 3 Français sur 10 jugent l'État innovant », Acteurs publics, 4 mai 2018. Sondage Ifop réalisé auprès d'un échantillon de 1000 personnes du 26 au 27 avril 2018. L'appréciation de la capacité des services publics à innover varient selon les administrations, les grandes métropoles bénéficiant de ce point de vue d'une image relativement positive (37% de citations), à l'inverse des services de l'État dans le territoire (18%), de la sécurité sociale (13%) et des ministères centraux (10%).

La collaboration entre ces acteurs doit permettre d'identifier et de lancer de nouvelles propositions, en utilisant des méthodes agiles pour faciliter la prise de décision (comme des hackatons). L'enjeu est, au sein des solutions qui émergent de cet écosystème, de sélectionner et de mettre rapidement en œuvre les initiatives innovantes qui ont l'impact le plus fort, compte tenu de leurs coûts.

ENCADRÉ 26 : L'ÉCOSYSTÈME D'INNOVATION DE WEBHELP

S'appuyant sur son réseau de start-ups, Webhelp a pu développer en partenariat avec ses clients plusieurs solutions offrant une expérience client innovante et engageante, telles que par exemple :

- Avec les start-ups Recast, Dimelo et Smart Tribune, le déploiement de chatbots auprès de grands groupes comme Engie ou RED by SFR permettant de répondre à des questions génériques sur les processus de la marque ou de réaliser des actions ciblées comme activer une carte SIM ou effectuer une relève de compteur. Ces chatbots intègrent une solution de compréhension du langage humain et sont capables de transférer une conversation aux conseillers en cas de demande hors périmètre, au sein du même canal de discussion ;
- Avec la start-up Snapcall, un bouton d'appel digital permettant d'accompagner les parcours clients web par une conversation digitalisée et contextualisée ;
- Avec la start-up CX Company, une solution de compréhension du langage humain couplée à une solution de traitement de la voix, qui permet la gestion bout en bout de scénarios automatisés sur le canal téléphonique ;
- Avec les start-ups Brand Embassy ou Alcmeon, des solutions d'engagement sur les canaux digitaux ;
- Avec la start-up Allo-Media, la création en cours d'une solution de speech analytics pour aider les conseillers dans la gestion de leurs appels et la compréhension des besoins de leurs clients.

2.2.3.2 Mettre en place les innovations créatrices de valeur

Pour améliorer l'expérience client, les services publics doivent adopter les innovations qu'offre le marché. Ils ne peuvent se permettre d'accuser un retard par rapport au secteur privé, les usagers attendant à l'ère numérique la même qualité de prestation quel que soit le « fournisseur de services », public ou privé.

Il ne s'agit pas, naturellement, d'innover pour innover, mais bien d'identifier les innovations créatrices de valeur pour l'administration et pour ses usagers. Il s'agit d'adopter une « démarche ROI » (return on investment) intégrant les impacts positifs d'une innovation mais aussi ses coûts. Les innovations technologiques demandent en effet une capacité d'investissement importante, dans les ressources et les outils. A cet égard, les professionnels de la relation client ont un rôle majeur à jouer, de par leur capacité à engager ces investissements et à les amortir en partie sur l'ensemble d'un portefeuille client.

Parmi les innovations en cours de développement, l'intelligence artificielle, notamment par la voix, apparaît la plus prometteuse pour les services publics.

L'intelligence artificielle dans l'expérience usager

L'expérience usager peut bénéficier de l'intelligence artificielle de trois manières : en étant en contact avec l'usager, en étant au service du conseiller ou en servant au back office²⁸⁹.

- i. L'intelligence artificielle mise au contact de l'utilisateur prend la forme de bots capables de répondre aux sollicitations des usagers lorsqu'ils n'obtiennent pas seuls la réponse qu'ils cherchent. Les chatbots sont, à ce titre, de plus en plus couramment utilisés pour transformer l'expérience usager (cf. Encadré 27)²⁹⁰.

289. Il convient de relever qu'un appel à manifestation d'intérêt a été lancé le 18 juin 2018, avec pour objectif d'expérimenter l'intelligence artificielle (IA) dans les services publics, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA).

290. A noter que, dans le secteur public, la DILA a prévu la mise en place au dernier trimestre 2018 de tests d'un chatbot intelligent pour orienter l'utilisateur dans ses démarches administratives sur le site service-public.fr (DILA, « Projet Chatbot pour Service-public.fr », 26 juin 2018).

ENCADRÉ 27 : LES CHATBOTS

Les chatbots permettent d'automatiser la réalisation de demandes simples sur les canaux numériques tels que le chat ou les réseaux sociaux. Ils utilisent des menus cliquables, des briques d'intelligence artificielle pour comprendre le langage humain ou encore des moteurs de règles pour apporter aux usagers un service automatisé, rapide et disponible 24h/24.

Le chatbot a une valeur ajoutée lorsqu'il permet de traiter la demande du client ou de l'utilisateur, et pas seulement d'être une simple étape dans son parcours (par exemple, la redirection vers une FAQ par un chatbot s'avère peu satisfaisante en termes d'expérience client). Cela nécessite toutefois qu'il puisse se connecter au système d'information du service et ce dernier doit dès lors être organisé en conséquence, ce qui n'est généralement pas le cas et requiert un réel investissement et un accompagnement fort.

Déployés sur des cas d'usages ciblés et intégrés au système d'information, les chatbots peuvent généralement répondre entre 20 à 30% du temps en autonomie complète, pour des demandes simples. Lorsque le chatbot ne peut répondre à un usager (soit parce qu'il ne comprend pas bien la question, soit parce qu'il est prévu que la demande soit traitée par un conseiller dans ce cas précis), il est possible de transférer la conversation et son contenu à un conseiller pour qu'il puisse prendre le relais et assurer le service recherché.

ii. L'intelligence artificielle mise au service du conseiller constitue un outil d'aide à la décision : elle vient en soutien des agents pour les aider à répondre plus rapidement et de façon plus adaptée aux usagers, en temps réel. L'objectif est d'améliorer l'expérience de l'utilisateur mais aussi de permettre des gains de productivité des conseillers²⁹¹.

Par exemple, l'intelligence artificielle peut aider à analyser l'objet et le corps d'un email afin d'identifier les intentions et le niveau d'urgence du message et assister les agents en leur proposant des réponses personnalisables adaptées à la situation.

iii. L'intelligence artificielle peut enfin servir au back office, sans que le conseiller ou l'utilisateur s'en rende compte (planification (cf. section 2.2.1.1), automatisation du traitement des demandes).

Les innovations concernant la voix

Il convient de relever qu'un des grands champs de développement de l'intelligence artificielle en matière d'expérience usager concerne la voix, qui peut être mise directement en contact avec le client, au moyen de voicebots, ou au service des conseillers pour faire du recueil de données ou des recommandations (voice analytics) (cf. Encadré 28).

ENCADRÉ 28 : LES PERSPECTIVES DU VOICEBOT

Basés sur le même principe que les chatbots, les voicebots permettent d'automatiser les interactions vocales et embarquent des technologies de compréhension du langage humain et des moteurs de règles pour apporter un service automatisé, rapide et disponible 24h/24.

Les voicebots permettent à l'utilisateur d'exprimer ses besoins avec ses propres mots et remplacent ainsi les SVI, parfois difficiles d'utilisation et dégradant l'expérience usager. Ils sont également capables de renseigner l'utilisateur sur la disponibilité d'une commande, de l'orienter vers le bon service ou encore de prendre rendez-vous. Comme pour un chatbot, lorsque l'intelligence artificielle du voicebot ne comprend pas la demande de l'utilisateur, elle transfère la communication à un conseiller.

Déployés sur des cas d'usages ciblés et intégrés au système d'information, les voicebots peuvent atteindre les mêmes performances que les chatbots, c'est-à-dire traiter en autonomie 20% à 30% des demandes les plus simples, et réduire les temps de traitement en informant les téléconseillers du contenu de la demande de l'utilisateur avant la prise d'appel. Encore relativement rare²⁹², l'utilisation de voicebots est amenée à se démocratiser rapidement l'adoption croissante des assistants vocaux (Alexa et autres Google Home).

291. Un tel programme a été mis en place, dans le secteur privé, par le Crédit Mutuel pour assister 20 000 chargés de clientèle (Service de presse Crédit Mutuel, « Le Crédit Mutuel et IBM Watson mettent la technologie au service de l'humain », 20 avril 2017).

292. En utilisant plusieurs technologies, notamment celle de Telecats, filiale du groupe, Webhelp a déjà déployé plusieurs voicebots pour le compte de ses clients comme le laboratoire Merck ou encore KPN en Hollande.

2.3

Vers un nouveau modèle d'externalisation de la gestion de la relation usager

Pour bénéficier pleinement des compétences et des économies d'échelle offertes par les professionnels de la relation client comme Webhelp, les services publics doivent mettre en place des conditions d'externalisation optimales, tenant compte des enseignements généraux exposés en section 1 mais aussi des spécificités de ce secteur. A ce titre, les pratiques d'externalisation doivent évoluer vers une externalisation globale et intégrée (2.3.1), être davantage tournées vers la performance (2.3.2) et faire plus de place à l'innovation (2.3.3).

2.3.1 UNE EXTERNALISATION GLOBALE ET INTÉGRÉE

L'externalisation de la gestion de la relation usager ne doit pas être vue comme la simple exécution d'un service dont l'administration ou l'organisme public se désengagerait : elle doit relever d'une démarche globale sur l'expérience usager (2.3.1.1) dans le cadre d'un partenariat intégré (2.3.1.2).

2.3.1.1 Adopter une approche globale de l'expérience usager

Trop souvent aujourd'hui, lorsqu'un service public entend externaliser la gestion de la relation usager, il n'envisage cette opération que comme la simple prise en charge d'un service (la plupart du temps le service téléphonique ou la gestion des emails), sans avoir une vision globale de l'expérience usager.

Or, pour améliorer l'expérience usager, une vision globale est indispensable à plusieurs titres :

- ♦ Il ne faut pas seulement une vision budgétaire de la gestion de la relation usager mais viser également l'amélioration de la qualité du service (cf. section 2.3.2) ;
- ♦ Il ne s'agit pas de se contenter d'améliorer l'exécution opérationnelle du service mais de

s'interroger sur son adaptation permanente aux attentes et aux besoins des usagers en exploitant les innovations disponibles sur le marché.

C'est pourquoi les trois dimensions de l'expérience usager présentées dans la section 2.2 sont interdépendantes et doivent être envisagées ensemble.

2.3.1.2 Mettre en place un partenariat intégré

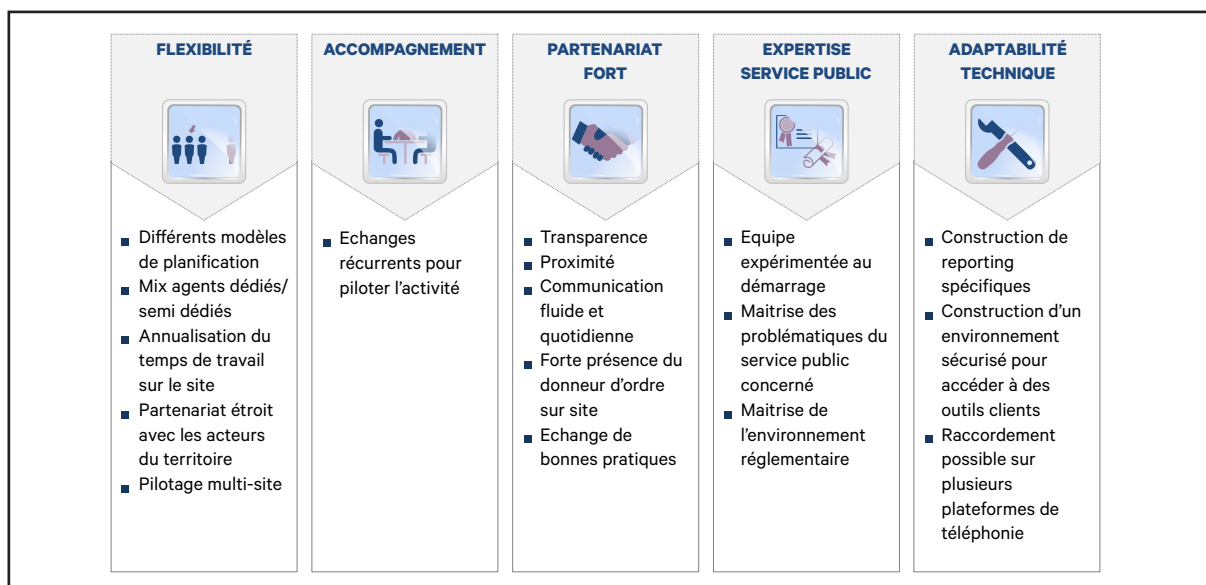
Comme exposé dans la section 1.2.2.1, l'externalisation n'est pas un abandon du service par l'administration : il ne s'agit, pour les services publics qui y ont recours, d'abandonner la gestion de la relation avec leurs usagers au secteur privé. L'externalisation implique au contraire de mettre en place une organisation performante pour renforcer l'efficacité du service et valoriser le rôle du service public. Elle suppose également de dialoguer et travailler efficacement avec les prestataires, en affectant un ou plusieurs agents au suivi du contrat.

L'implication de l'administration est une nécessité pour assurer le transfert de compétences indispensable à la qualité de la prestation. Il convient d'assurer une intégration entre les équipes, afin d'accélérer et d'optimiser la maîtrise du projet par les équipes du partenaire, d'acquiescer une culture partagée entre les acteurs du projet, et de sécuriser l'externalisation par des échanges entre les personnes clés du dispositif. Des méthodes de transfert de compétences doivent être mises en œuvre.

En s'investissant dans la relation avec son prestataire, l'administration peut aussi s'assurer de la bonne exécution du service, se protéger contre les risques de perte de compétence ou de trop forte dépendance à son prestataire.

C'est, en réalité, un véritable partenariat qui doit être mis en place, reposant sur des bases contractuelles claires et une intégration de l'administration et du prestataire, dans leur intérêt commun.

Figure 20 : Un partenariat intégré entre les services publics et le professionnel de la relation client



Source : Webhelp

2.3.2 UNE EXTERNALISATION TOURNÉE VERS LA PERFORMANCE

Il est essentiel de prévoir de renforcer la place des objectifs qualitatifs dans les contrats d'externalisation (2.3.2.1) et d'inciter le partenaire privé à les satisfaire par la mise en place d'incitations financières (2.3.2.2).

2.3.2.1 Renforcer le poids des objectifs qualitatifs

La logique de performance est généralement peu présente dans les contrats d'externalisation conclus par les administrations et organismes publics, qui est uniquement tournée vers la réduction des coûts (cf. section 2.1.2.4). Privilégier uniquement le prix et la maîtrise des coûts peut se faire au détriment de la qualité de la prestation, et donc de l'expérience usager.

Dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer la dimension « qualité » des contrats d'externalisation :

- ♦ Au stade de l'appel d'offres, en ne se limitant pas au critère du prix et en valorisant le critère de la qualité par une pondération plus élevée ;
- ♦ Dans le contrat lui-même, en fixant des objectifs de performance clairs et mesurables, non seulement quantitatifs (taux de décroché) mais aussi qualitatifs. A ce titre, le contrat devrait

reprenre notamment les indicateurs de satisfaction des usagers et en assurer un suivi permanent (cf. section 2.2.1.3).

Il est par ailleurs possible d'imaginer un partage des gains si une économie a pu être réalisée grâce à une meilleure efficacité du service (par exemple une moindre réitération des contacts). Le partenaire doit en effet d'avoir pour mission d'améliorer le retour sur investissement réalisé par le service public.

2.3.2.2 Lier la rémunération à la satisfaction des objectifs

Une fois les objectifs de performance arrêtés, le contrat doit mettre en place les incitations financières adaptées pour que le partenaire privé les satisfasse.

Ces incitations passent par des pénalités en cas de non-respect des objectifs. Il est important à cet égard d'éviter de cumuler les pénalités associées à des obligations de résultats et d'autres associées à des obligations de moyens. Ce sont les obligations de résultats qui doivent être privilégiées, car elles participent de l'amélioration de l'expérience usager, alors que les obligations de moyens contribuent à rigidifier les processus de production du service.

Au-delà des pénalités, le partenaire privé doit être intéressé à l'amélioration de l'expérience usager et de la satisfaction par un système de bonus-malus, en liant sa rémunération aux indicateurs de performance fixés dans le contrat.

Ce type de dispositifs s'observe fréquemment dans le secteur privé, mais peu dans les services publics. Les professionnels de la relation client mettent par ailleurs eux-mêmes en place un tel système à l'égard de leurs conseillers, en instaurant des rémunérations variables, avec des primes mensuelles récompensant la performance et la qualité du travail et d'autres incitations monétaires ou des cadeaux, organisées sous forme de challenges ou d'animations. Ces systèmes de rémunération variables reflètent les exigences du client et les indicateurs de performance du contrat.

2.3.3 UNE EXTERNALISATION PLUS OUVERTE À L'INNOVATION

Alors qu'aujourd'hui les appels d'offres et les contrats d'externalisation ont tendance à être rigides et standardisés (2.3.3.1), les administrations et organismes publics doivent laisser plus de place à l'innovation en utilisant les outils du droit de la commande publique existants (2.3.3.2).

2.3.3.1 Eviter les externalisations trop rigides et standardisées

Les externalisations de la gestion de la relation usager dans les services publics ont tendance à vouloir reproduire l'existant à moindre coût, ce qui nuit à la performance du service et au retour sur investissement des services publics. Le partenaire privé n'a pas l'occasion de proposer sa vision de l'expérience usager au service public.

Il est néanmoins essentiel, pour permettre une « montée en gamme » de l'expérience usager, d'assurer la diffusion des innovations disponibles sur le marché :

- ♦ Cela doit passer par un effort de réflexion en amont même de la conclusion du contrat : lorsqu'une

opération d'externalisation est lancée ou renouvelée, il est nécessaire de s'interroger sur les besoins des usagers et l'existence de nouvelles solutions (de processus, de services ou de produits) sur le marché de nature à mieux les satisfaire ;

- ♦ Le contrat lui-même doit pouvoir permettre certaines évolutions en fonction de l'évolution des besoins des usagers et du marché.

Ce sont ainsi les modes de coopération avec le secteur privé dans leur globalité qui doivent évoluer pour bénéficier pleinement des innovations de l'expérience usager.

2.3.3.2 Utiliser les outils juridiques favorables à l'innovation

Si le droit de la commande publique est souvent considéré comme rigide, il offre toutefois un certain nombre d'outils en faveur de l'innovation, qui méritent d'être davantage utilisés par les services publics.

- i. En amont de la conclusion du contrat peuvent ainsi être mentionnés les dispositifs suivants :

- ♦ Le sourcing, c'est-à-dire la consultation d'entreprises avant la mise en concurrence, afin de mieux définir les besoins²⁹³ ;
- ♦ Les procédures permettant des échanges avec les candidats, qui ont dès lors la possibilité de faire des propositions innovantes, dont les conditions ont été assouplies : la procédure adaptée, le dialogue compétitif ou la procédure concurrentielle avec négociation ;
- ♦ Les variantes (qui peuvent par exemple consister en l'utilisation d'un outil technologique), pour permettre aux candidats de proposer des solutions différentes de celles identifiées par l'acheteur.

- ii. Une forme contractuelle spécifique existe pour intégrer les phases de R&D et d'application dans le cadre de l'acquisition de produits, de

293. Article 4 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; article R. 2111-1 du code de la commande publique.

services ou de travaux innovants : le partenariat d'innovation²⁹⁴.

iii. Enfin, au cours de l'exécution du contrat, il est possible d'introduire des tranches conditionnelles (qui supposent toutefois d'avoir identifié les évolutions possibles et leurs conditions de réalisation dès le lancement du projet) ou des clauses de rendez-vous suffisamment « claires, précises et sans équivoque ».

Sous réserve naturellement d'une analyse au cas par cas, ces outils peuvent être mobilisés pour favoriser l'innovation dans le cadre de l'expérience usager.

Pour déployer l'innovation, les services publics peuvent aussi s'entourer, en amont de l'externalisation de la gestion de la relation usager, des conseils d'acteurs spécialisés qui pourront les accompagner dans la compréhension des attentes et des besoins des usagers et dans l'identification des solutions disponibles sur le marché les plus adaptées. Cette fonction de conseil peut être assurée par le professionnel de la relation client dans le cadre d'un partenariat global et intégré.

294. Articles 93 à 95 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; article R. 2172-20 à R. 2172-32 du code de la commande publique.



CONCLUSION

L'externalisation dans les services publics n'est pas une finalité en soi, mais un moyen pour des services publics plus performants. Il ne s'agit pas d'externaliser pour des raisons idéologiques, par défiance envers les services publics. Mais d'identifier là où l'externalisation est une solution pour les services publics, pour qu'ils puissent se recentrer sur leur « cœur de métier ».

L'externalisation n'est pas non plus la « solution miracle » aux problèmes des services publics : les conditions de sa réussite doivent être mise en place, qui tiennent notamment à la construction d'un véritable partenariat entre acteurs publics et privés et à la bonne gestion des effectifs de la fonction publique.

Ces conditions étant posées, les potentialités d'un recours accru et maîtrisé à l'externalisation apparaissent immenses pour les services publics : amélioration de la

qualité en s'appuyant sur l'expertise et l'expérience de partenaires privés, baisse des coûts grâce à une plus grande productivité et aux économies d'échelle, flexibilité accrue dans un environnement complexe et changeant...

Le cas de la gestion de la relation usager est exemplaire des retombées positives qui peuvent être attendues de l'externalisation, pour une expérience usager enrichie et optimisée, exploitant à leur maximum les possibilités ouvertes par le numérique.

C'est à l'activation de ce levier qu'invite ce rapport, alors que la réforme des services publics est plus que jamais nécessaire et attendue par les citoyens.





ANNEXE 1 : GLOSSAIRE

82

AAH	Allocation aux Adultes Handicapés
ACS	Aide au paiement d'une Complémentaire Santé
ANTS	Agence Nationale sur les Titres Sécurisés
APA	Allocation Personnalisée d'Autonomie
API	Application Programming Interface
APU	Administration Publique
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Caisse Centrale d'Activités Sociales
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CMU-C	Couverture Maladie Universelle - Complémentaire
COEPIA	Conseil d'Orientation de l'Édition Publique et de l'Information Administrative
CRM	Customer Relationship Management
DAE	Direction des Achats de l'État
DDFIP	Direction Départementale des Finances Publiques
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGDDI	Direction des Douanes et Droits Indirects
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DILA	Direction de l'Information Légale et Administrative
DINSIC	Direction Interministérielle du Numérique et du Système d'Information et de Communication de l'État
DITP	Direction Interministérielle de la Transformation Publique
EHPAD	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes
EPA	Établissement Public à caractère Administratif
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunal
EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
ETP	Équivalent Temps Plein
FAQ	Foire Aux Questions
FPE	Fonction Publique d'État
FPT	Fonction Publique Territoriale
FPH	Fonction Publique Hospitalière
FTAP	Fonds pour la Transformation de l'Action Publique
GCS	Groupement de Coopération Sanitaire
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GRC	Gestion de la Relation Client

IA	Intelligence Artificielle
IGD	Institut de la Gestion Déléguée
Insee	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MDPH	Maison Départementale des Personnes Handicapées
MSAP	Maisons de Services Au Public
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
PFI	Private Finance Initiative
PIA	Plan d'Investissements d'Avenir
PIB	Produit Intérieur Brut
PPNG	Plan Préfectures Nouvelle Génération
PPP	Partenariats Public-Privé
RGPP	Revue Générale des Politiques Publiques
SI	Système d'information
SGMAP	Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique
SVI	Serveur Vocal Interactif
UGAP	Union des Groupements d'Achats Publics



ANNEXE 2 : LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Liste des figures

Figure 1 :	Représentation du périmètre des externalisations	13
Figure 2 :	Coûts de fonctionnement des services publics en pourcentage du PIB (2015).....	16
Figure 3 :	Masse salariale publique en pourcentage du PIB (2000-2015).....	17
Figure 4 :	Masse salariale publique en pourcentage du PIB en fonction de la population (2015).....	17
Figure 5 :	Emplois dans les APU pour 1 000 habitants (1985-2015)	18
Figure 6 :	Emplois dans les APU pour 1 000 habitants en fonction de la population (2015)	19
Figure 7 :	Masse salariale publique par fonction en pourcentage du PIB (2015)	19
Figure 8 :	Résultats de l'indicateur d'efficacité des pouvoirs publics de la Banque Mondiale	22
Figure 9 :	Résultats de l'indicateur d'efficacité des pouvoirs publics de la Banque Mondiale en fonction des dépenses dans les services publics	22
Figure 10 :	Consommations intermédiaires en pourcentage des dépenses de fonctionnement (2005-2015)	26
Figure 11 :	Le parcours usager pour déclarer et payer ses impôts	49
Figure 12 :	Le parcours usager pour établir ses papiers d'identité	49
Figure 13 :	Le parcours usager pour obtenir l'APA	50
Figure 14 :	Les facteurs contribuant à la réitération des contacts.....	56
Figure 15 :	Comparaison du coût d'un centre de contact à l'acte traité (base 100).....	63
Figure 16 :	Valeur ajoutée de l'accès aux services publics	65
Figure 17 :	Les leviers d'orientation des usagers vers Internet.....	66
Figure 18 :	Le positionnement des centres de contact à l'ère numérique.....	66
Figure 19 :	L'écosystème de l'innovation dans l'expérience usager.....	74
Figure 20 :	Un partenariat intégré entre les services publics et le professionnel de la relation client.....	78

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Ce que financent 1 000 € de dépenses publiques.....	16
Tableau 2 :	Effectifs des services publics en France.....	20
Tableau 3 :	Part de la gestion déléguée et de la gestion directe dans les services publics locaux.....	28
Tableau 4 :	Bilan financier des externalisations du ministère de la Défense.....	36
Tableau 5 :	Les principaux indicateurs de la satisfaction client	69

Liste des encadrés

Encadré 1 :	Définition des services publics.....	12
Encadré 2 :	Définition de l'externalisation	12
Encadré 3 :	Décomposition des dépenses publiques en France	16
Encadré 4 :	Action publique 2022 et les services publics numériques	24
Encadré 5 :	Économies réalisées en France grâce la numérisation des services publics	25
Encadré 6 :	Le « courant des ressources », explication du recours à l'externalisation	30
Encadré 7 :	L'externalisation de la délivrance des visas	32
Encadré 8 :	Externaliser afin de bénéficier des bienfaits de la concurrence	33
Encadré 9 :	Études sur les effets positifs de l'externalisation à l'étranger	34
Encadré 10 :	Bilan d'externalisations dans la restauration collective	34
Encadré 11 :	Bilan de la politique d'externalisation du ministère de la Défense	35
Encadré 12 :	Les critiques formulées contre l'externalisation de la fonction SI	37
Encadré 13 :	La remise en cause du pilotage de l'externalisation au Royaume-Uni	38
Encadré 14 :	Gains potentiels de l'externalisation de la restauration collective	41
Encadré 15 :	Le Federal Activities Inventory Act (Fair Act) aux États-Unis.....	43
Encadré 16 :	Le 3939.....	48
Encadré 17 :	Le site service-public.fr.....	51
Encadré 18 :	L'Estonie, modèle d'État plateforme en Europe	52
Encadré 19 :	La stratégie d'accompagnement des particuliers mise en œuvre par la DGFIP	54
Encadré 20 :	La dématérialisation des permis de conduire et des certificats d'immatriculation.....	57
Encadré 21 :	Le label Marianne	59
Encadré 22 :	Les normes et labels applicables aux professionnels de la relation client.....	60
Encadré 23 :	Le programme « Transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics ».....	60
Encadré 24 :	Un exemple de complexité administrative coûteuse : les marchés publics.....	61
Encadré 25 :	Externaliser sa relation usager : l'exemple de l'OPAC de Saône-et-Loire.....	70
Encadré 26 :	L'écosystème d'innovation de Webhelp.....	75
Encadré 27 :	Les <i>chatbots</i>	76
Encadré 28 :	Les perspectives du voicebot.....	76



ANNEXE 3 : LES PRÉCÉDENTES RÉFORMES DES SERVICES PUBLICS : LA RGPP ET LA MAP

Depuis dix ans, avec la RGPP puis la MAPP, des réformes des services publics ont été engagées pour en améliorer la performance. Les résultats obtenus jusqu'à présent ne sont toutefois pas à la hauteur des enjeux.

La RGPP

Faisant suite à une succession d'initiatives depuis le gouvernement Rocard (1988-1991), la revue générale des politiques publiques (RGPP) engagée entre 2007 et 2012 a marqué une rupture dans l'ambition affichée – et portée au plus haut niveau de l'État – de s'interroger sur la pertinence des politiques publiques.

Elle s'est organisée autour de trois axes¹ :

- ♦ La rationalisation de l'organisation de l'État, avec, notamment, la réduction du nombre de directions d'administration centrale, une refonte des services territoriaux, une réorganisation des opérateurs de l'État et une rationalisation des fonctions supports² ;
- ♦ Une rénovation de la gestion de la fonction publique dans le but de réduire les effectifs, reposant sur la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux ;

- ♦ Une amélioration de la qualité du service public, fondée sur des mesures de simplification des procédures, de dématérialisation, avec le site mon.service-public.fr ou les téléprocédures fiscales, et une meilleure prise en compte des besoins des usagers.

Si elle a conduit à de réelles réformes, la RGPP a néanmoins été critiquée :

- ♦ Son champ a été limité à l'État, excluant les collectivités territoriales et la sécurité sociale ;
- ♦ Les réformes structurelles ont été peu nombreuses : contrairement à l'ambition initiale et à certaines expériences étrangères prises en modèles (en particulier le Canada), il n'y a pas eu de réel réexamen des politiques publiques et des dépenses d'intervention et les missions de l'État n'ont pas été réduites ;

1. IGA, IGAS, IGF, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », septembre 2012 ; OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France, une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques », 2012.

2. Avec notamment le déploiement du logiciel Chorus pour la gestion budgétaire et comptable de l'État, l'engagement d'une nouvelle politique immobilière, le lancement du projet de modernisation de la paie des fonctionnaires (qui a cependant été un échec) ou la création du service des achats de l'État.

- ♦ La gestion des ressources humaines a été défailante, marquée par l'absence de concertation avec les agents, un accompagnement limité et une aggravation des désajustements entre missions et effectifs du fait notamment de l'application de la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux³.

Sur un plan budgétaire, l'objectif d'économies budgétaires fixé à 15 Md€ n'a pas été atteint, le « taux de perte » étant estimé à 68% sur les crédits hors dépenses de personnels et à 38% sur les emplois. Les mesures RGPP ont concouru à hauteur de 3 % aux réductions d'emplois sur la période 2009-2012 par rapport à un objectif global de baisse de 5,4%⁴.

La MAP

En 2012 a été lancé le programme de « modernisation de l'action publique » (MAP), qui s'est construit en grande partie en opposition à la RGPP, avec, notamment, le passage au second plan des objectifs budgétaires et la volonté de mieux associer les acteurs à la réforme.

La MAP s'est organisée autour de trois chantiers prioritaires⁵ :

- ♦ La simplification de l'action administrative : simplification des démarches administratives pour les particuliers et pour les entreprises et allègement des normes ;
- ♦ L'accélération de la transition numérique : meilleure articulation des différents canaux d'accès aux services publics, engagement de nouvelles dématérialisations, mise en place d'une politique de la donnée, modernisation des systèmes d'information à une échelle interministérielle, avec la mise en place du réseau interministériel de l'État⁶ ;

- ♦ L'évaluation des politiques publiques.

Ces chantiers ont été mis en œuvre sur l'ensemble du quinquennat, mais ils ont rapidement perdu leur soutien politique (plus aucun comité interministériel de la MAP ne s'est tenu après décembre 2013).

La Cour des comptes a souligné le faible impact budgétaire de la MAP, relevant que « malgré un nombre important d'évaluations de politique publique – souvent de grande qualité – réalisées par les inspections générales, peu de décisions d'amélioration de leur efficacité peuvent lui être attribuées »⁷. Il en va de même, du reste, des autres initiatives prises pendant cette période pour réduire la dépense publique⁸. Au final, l'objectif de 50 Mds € d'économies annoncé au printemps 2014 n'a pas été atteint.

3. IGA, IGAS, IGF, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », septembre 2012, p. 19.

4. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 113.

5. Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, 18 décembre 2012.

6. Le réseau interministériel de l'État est le réseau unifié de communications électroniques raccordant l'ensemble des administrations de l'État.

7. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 113.

8. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 114.



ANNEXE 4 : LES RÉFORMES DES SERVICES PUBLICS PAR L'EXTERNALISATION À L'ÉTRANGER

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est le pays de l'OCDE qui affiche le taux de consommations intermédiaires en % des dépenses de fonctionnement le plus élevé (48,4%)⁹.

A partir des années 1980, des réformes du fonctionnement de l'État ont été lancées par les conservateurs puis par les travaillistes dans le but de réorienter l'État providence anglais vers un modèle managérial, s'inspirant des théories du New Public Management. L'externalisation auprès du secteur privé a été un des leviers majeurs de ces réformes.

En 1980, le Planning and Land Act a ainsi introduit le Compulsory Competitive Tendering (CCT), qui a permis aux entreprises du secteur privé de participer à des appels d'offres pour des activités réalisées pour le service public. L'objectif était d'introduire des « logiques de marché » dans le secteur public afin de baisser les coûts et gagner en efficacité, tout en préservant une certaine qualité de service, assurée par les obligations contractuelles.

Le CCT a par la suite subi diverses modifications pour étendre et améliorer l'externalisation :

- ♦ D'abord limité à certaines activités (construction, maintenance, chemins de fer...), il a ensuite été très largement étendu à un grand nombre d'activités au niveau national, à l'échelon local (qu'il s'agisse de services supports à faible ou plus forte valeur ajoutée, de la collecte des déchets, du nettoyage des rues, des cantines scolaires, de l'entretien des parcs et des sols, de la gestion des bibliothèques publiques et des centres artistiques, des services de sports et de loisirs...) ¹⁰ et dans le domaine de la santé, avec la création d'un marché interne à l'intérieur du National Health Service ¹¹ ;

- ♦ Le CCT a été réformé par le Local Government Act de 1999 pour améliorer la qualité des services (best value), en introduisant des considérations autres que le coût dans le choix des prestataires de services externalisés. La réforme prévoyait d'encadrer le processus d'externalisation des services des collectivités locales à travers le respect du Guidance on Best Value ¹².

9. OCDE, « Government at a Glance: Public Procurement », 2017, p. 79.

10. House of Commons, « Environment, Transport and Regional Affairs », Eleventh Report, 22 juillet 1998, paragraphe 14.

11. R. Milne, M. McGee, « Compulsory Competitive Tendering in the NHS: A New Look at Some Old Estimates », *Fiscal Studies*, vol. 13, n° 3, 1992.

12. G. Bellenger, *What motivates Public Managers to outsource in the Public Sector?*, thèse soutenue à l'Université Paris-Dauphine, 2015, p. 159.

Parallèlement, la Private Finance Initiative (PFI) (équivalent des PPP en France) a été introduite en 1992 pour construire, financer et exploiter des hôpitaux, des écoles, des prisons et d'autres bâtiments publics. Largement développés par le gouvernement de Tony Blair, les PFI ont

commencé avec le secteur hospitalier, pour être ensuite étendu à d'autres services publics. Aujourd'hui, près de 700 accords PFI s'élevant à une valeur de 60 milliards de livres ont été noués, pour des frais annuels de 10,3 milliards de livres en 2016-2017¹³.

Les Pays-Bas

L'externalisation des services publics néerlandais s'inscrit dans un mouvement de diminution des prérogatives de l'État, initié par le gouvernement du démocrate-chrétien Ruud Lubbers dans les années 1980¹⁴. Elle s'est renforcée dans les années 2000, pendant lesquelles les Pays-Bas ont été, au sein de l'OCDE, le pays à avoir eu le plus recours à l'externalisation en moyenne en proportion de PIB (6% du PIB sur la période 2000-2009), et en proportion des dépenses de fonctionnement (38% sur la période 2000-2009)¹⁵. Les Pays-Bas affichent en 2015 un taux de consommations intermédiaires en % des dépenses de fonctionnement de 41,2%.

Ces réformes se sont inspirées du New Public Management. L'État garde son rôle de concepteur des politiques publiques, mais il préfère désormais se contenter d'animer ou stimuler le recours à l'externalisation en responsabilisant de plus en plus les agences exécutives et collectivités territoriales, tout en veillant à la mesure de la qualité de l'externalisation une fois celle-ci déclenchée. A ce titre il existe d'ailleurs un classement sur la performance des services publics locaux aux Pays-Bas¹⁶.

L'encadrement législatif de l'externalisation a été précisé par le programme gouvernemental Better Regulation (2003-2006) dans le but de transformer les administrations et réduire les dépenses publiques¹⁷. Un programme

de modernisation de l'administration dit de Compact Government est appliqué depuis 2011¹⁸.

La particularité du recours à l'externalisation des services publics aux Pays-Bas est qu'il est souvent fait appel à des associations à but non-lucratif¹⁹, et non systématiquement à des entreprises privées (phénomène de « quangocratization », du terme « quangos », mot-acronyme signifiant Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations)²⁰.

Parmi les cas les plus emblématiques d'externalisation aux Pays-Bas figurent notamment :

- ♦ L'externalisation au secteur privé du régime d'assurance-maladie et d'une partie du système public de santé dès 1996²¹ ;
- ♦ L'externalisation aux « quangos » de l'attribution des bourses sur critères sociaux et de prêts étudiants²² ;
- ♦ L'externalisation de la maintenance du matériel roulant ferroviaire de la Nederlandse Spoorwegen (NS, principale entreprise ferroviaire du pays, à fonds exclusivement publics)²³, ainsi que de la maintenance des infrastructures du réseau ferroviaire²⁴ ;

13. House of Commons Committee of Public Accounts, « Private Finance Initiatives », 46th Report of Session 2017-19, p. 9.

14. G. Bellenger, *What motivates Public Managers to outsource in the Public Sector?*, thèse soutenue à l'Université Paris-Dauphine, 2015.

15. A. Brown, A. Swansky, « Smarter Outsourcing in the Public Sector – A Carthaginian Tale », Boston Consulting Group, 2013.

16. Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger, Rapport n° 2010-M-098-02*, avril 2011.

17. Centre d'Analyse Stratégique, « L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ? », La note de veille n°148, juillet 2009.

18. Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger, Rapport n° 2010-M-098-02*, avril 2011.

19. E. Archambault, *Les relations entre pouvoirs publics et secteur associatif en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie et en France*, 2017.

20. J. H. M. van Erp, H. & L. P. W. van Vliet, *Netherlands Reports to the Seventeenth International Congress of Comparative Law*, 2006.

21. Ibid.

22. Ibid.

23. M.C.J. Caniels, A. Roeleveld, J. Semeijn, *Power and dependence perspectives on outsourcing decisions*, Working paper Management Sciences 07-02, 2007.

24. Ibid.

- ♦ L'externalisation des fonctions supports des prisons néerlandaises, tels que le catering, l'entretien, la maintenance, et quelques procédures de sécurité²⁵, ainsi que l'externalisation à des « quangos » de la gestion complète des centres pénitentiaires spécialisés dans la délinquance juvénile et des centres d'internement psychiatrique ;

- ♦ L'externalisation des services de cloud gouvernemental auprès du groupe finlandais de télécommunications Nokia, dans le cadre du plan iStrategy (qui s'inscrit dans le plan de Compact Government)²⁶.

Les pays scandinaves

La Suède

La Suède suit un modèle d'État providence, caractérisé par des impôts élevés, d'importantes prestations sociales et un large secteur public. Elle est organisée autour de trois niveaux de gouvernance : les municipalités, qui bénéficient d'une grande autonomie, les comtés et le niveau national. Elle a recours à l'externalisation dans des proportions importantes. Le taux de consommations intermédiaires en % des dépenses de fonctionnement atteint 39,5%.

La Suède a connu, à partir des années 1980, un mouvement de réformes inspirées du New Public Management. C'est dans ce cadre que le recours au secteur privé a augmenté dans les années 1990, tant au niveau local qu'au niveau national, puis s'est accéléré à partir de 2000. L'administration suédoise a ainsi eu recours à l'externalisation et, dans une moindre mesure, aux partenariats public-privé.

Au niveau national, le recours au secteur privé s'est essentiellement traduit par l'externalisation de fonctions supports (notamment les services informatiques) par les ministères et les agences²⁷. L'externalisation a notam-

ment été facilitée grâce aux contrats-cadres que négocie l'agence Kammarkollegiet pour le compte de l'ensemble des agences suédoises²⁸.

Dans le secteur informatique, dans un rapport de janvier 2011, la Riksrevisionen a estimé le coût global annuel de l'externalisation pour les agences à un montant compris entre 20 et 25 Mds €. Près de 25% du chiffre d'affaires des grands fournisseurs de services informatiques étaient consacrés au service public. Les économies réalisées grâce à l'externalisation des services informatiques ont été estimées à plus de 100 M € par an²⁹.

Le ministère suédois de la Défense a également eu recours à l'externalisation, notamment pour des services de sécurité militaire et civile³⁰.

Au niveau des municipalités, l'introduction d'un nouveau Municipality Act (Kommunallagen) en 1991 a conduit à recourir à l'externalisation, tout en maintenant la responsabilité du financement et de l'exécution des collectivités publiques³¹. L'externalisation par les municipalités a concerné des fonctions supports mais surtout des fonctions de service public³². A titre d'exemple, la part d'entreprises privées dans la production de services d'éducation et de soins aux personnes âgées s'élevait à 12%

25. M. Wassenaar, R. Gradus, T. Molleman, *Public vs Nonprofit Incarceration: The Case of The Netherlands*, 2017.

26. Government of the Netherlands, "Memo: The Netherlands' iStrategy", 30 mars 2012.

27. Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, Rapport n° 2010-M-098-02, avril 2011, p. 53 de l'Annexe IX.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*, p. 54 de l'Annexe IX.

30. J. Berndtsson, « Realizing the "market-state"? Military transformation and security outsourcing in Sweden », *International Journal*, volume 69, n° 4, décembre 2014, pp. 542-558.

31. T. Johansson, « Municipal contracting out: governance choices, misalignment and performance in Swedish local government », *Financial Accountability & Management*, 24(3), August 2008.

32. D. Argento, G. Grossi, T. Tagesson, S.-O. Collin, « The 'externalisation' of local public service delivery: experience in Italy and Sweden », *Int. J. Public Policy*, volume 5, n° 1.

en 2010³³. Selon les chiffres du Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR), « le coût total des services externalisés par les municipalités (de 40 Mds de couronnes à 60 Mds entre 2000 et 2008, soit une progression de 50%) a crû moins vite que la part des services externalisés (de 8 à 16%, soit une progression de 100%) »³⁴.

La Finlande

La Finlande fait un usage important de l'externalisation. Selon les données de la Commission européenne, la commande publique atteint 35 Mds € par an, soit 19,4% du PIB du pays. Il s'agit du montant le plus important en valeur des pays scandinaves³⁵. Cela s'explique notamment par l'importance du secteur public en Finlande. Le taux de consommations intermédiaires en pourcentage des dépenses de fonctionnement atteint par ailleurs 43,8% (soit le 2ème taux le plus élevé de l'OCDE après le Royaume-Uni).

Le recours à l'externalisation s'est accru dans les années 1990, d'abord au niveau local, durant une période de récession économique où les dépenses municipales devaient être revues à la baisse et les subventions étaient réduites. Ce mouvement s'est ensuite accéléré dans les années 2000 en s'étendant aux services de l'État.

Au niveau local, la Finlande a connu une croissance importante de l'externalisation des services sociaux et de soins, notamment ceux concernant l'aide aux personnes âgées. Les estimations indiquent que le secteur privé fournit un quart de tous les services sociaux et de soins, selon les données du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé. Parmi les services d'aide aux personnes âgées, deux types de services apparaissent comme étant les plus externalisés : les services à domicile d'aide à la personne (englobant tous les services liés aux soins personnels et

aux activités de la vie quotidienne) et les services d'accueil des personnes âgées (comprenant l'hébergement et les services connexes). Cette hausse s'explique principalement par l'austérité économique actuelle mêlée à une demande de soins croissante³⁶.

Au niveau national, le « Programme de productivité » de 2003 a ensuite accéléré le processus d'externalisation, en l'étendant aux services de l'État :

- ♦ Ce programme prévoyait un objectif de hausse de la productivité, qui devait passer par une « croissance du secteur privé, à travers la réduction de la part de la population active captée par l'administration d'État »³⁷. La réduction des effectifs dans l'administration s'est accompagnée d'investissements de court terme ainsi que d'un recours accru à l'externalisation³⁸ ;
- ♦ Le Programme de productivité a, d'après la Cour d'audit de l'État, incité les différents ministères à l'externalisation des services support mais également pour d'autres missions plus proches de leur cœur stratégique (du fait des réductions d'ETP). L'externalisation des fonctions de l'État demeure majoritairement concentrée sur les fonctions d'entretien, de support technique et informatique et de gardiennage³⁹ ;

Selon des chiffres de l'OCDE⁴⁰, le taux de croissance des dépenses de consommations intermédiaires par la Finlande, entre 2005 et 2015, est un des plus importants des pays de l'OCDE : il s'élève à 2,1% contre une moyenne de 0,3%.

33. Estimations citées par : Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, Rapport n° 2010-M-098-02, avril 2011, p. 54 de l'Annexe IX.

34. *Ibid*, p. 56 de l'Annexe IX.

35. Commission européenne, *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Finland Country Profile*, p. 70.

36. M. Puthenparambil Jiby, « Outsourcing within the Nordic context: Care services for older people in Finland », *Journal of Aging & Social Policy*, 30:5, 2018.

37. Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, Rapport n° 2010-M-098-02, avril 2011, p. 32.

38. *Ibid*, p. 33.

39. *Ibid*, p. 58 de l'Annexe V.

40. OCDE/France Stratégie, *Tableau de bord de l'emploi public*.

L'Australie

L'Australie est un des pays dont l'externalisation dans les services publics est la plus importante : les consommations intermédiaires atteignent près de 7% du PIB (contre 5% en France)⁴¹. L'externalisation est particulièrement forte au niveau local, qui bénéficie d'un degré de délégation et d'autonomie de gestion élevé.

L'Australie s'est massivement tournée vers le secteur privé afin de lui confier des prestations de service public dans divers secteurs au milieu des années 1990. Les cas les plus emblématiques d'externalisation sont notamment les suivants :

- ♦ L'externalisation des services de l'emploi, rendue possible par une réforme mise en place en 1998⁴² ;
- ♦ L'externalisation de services de santé : la gestion des services résidentiels des maisons de retraite et des établissements publics de soins pour les personnes âgées⁴³, les services hospitaliers ou ambulanciers au niveau local⁴⁴ ;
- ♦ L'externalisation en matière de Défense, en particulier de la maintenance et du catering⁴⁵ ;
- ♦ L'externalisation de la gestion-entretien-maintenance de bâtiments et équipements publics : parcs et jardins publics, routes, bâtiments publics⁴⁶.

41. OCDE, « *Government at a Glance: Public Procurement* », 2017.

42. OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, p. 161

43. P. Abelson, *Outsourcing of Public Services in Australia: Seven Case Studies*, 2005.

44. *Ibid.*

45. S. Domberger, P.H. Jensen, R.E. Stonecash, *Examining the magnitude and sources of cost savings associated with outsourcing*, Universities of Sydney and New South Wales, 2002

46. P. Abelson, *Outsourcing of Public Services in Australia: Seven Case Studies*, 2005.

ANNEXE 5 : PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES SUR LES ASPECTS FINANCIERS DE LA STRATÉGIE D'EXTERNALISATION



Sur le chiffrage du potentiel d'économies à partir du taux d'externalisation

Ce calcul a pour objectif d'obtenir une estimation de la fourchette d'économies potentiellement réalisables si la France était aujourd'hui au même niveau d'externalisation que d'autres pays de l'OCDE.

Les données utilisées en matière de ventilation des dépenses publiques datent de 2015⁴⁷. Cette année est prise comme année de référence pour ce modèle.

Le PIB de la France était de 2181 Mds € en 2015 selon l'Insee⁴⁸. Via le taux de dépenses de fonctionnement en fonction du PIB⁴⁹ qui était de 18% en 2015, il est possible de déterminer que les dépenses de fonctionnement en France en 2015 étaient de 392,58 Mds €.

Selon le taux d'externalisation⁵⁰ en fonction des dépenses de fonctionnement (28,4% en France en 2015), le volume des dépenses d'externalisation dans les dépenses de fonctionnement était de 111,49 Mds € en 2015 en France⁵¹.

Un taux d'externalisation visé est ensuite défini : le taux d'externalisation de la Finlande, qui présente un taux élevé (43,8%) pour une grande qualité des services publics.

Un objectif de dépenses d'externalisation, à dépenses de fonctionnement constantes, peut dès lors être calculé. Dans le cas d'un taux similaire à la Finlande, ces dépenses d'externalisation représenteraient en volume 171,95 Mds €⁵².

En comparant les dépenses d'externalisation, selon le taux actuel et selon le taux visé, la différence obtenue représente le transfert de dépenses du poste « Rémunérations » au poste « Dépenses d'externalisation » : soit 60,46 Mds € dans cet exemple⁵³.

Les principaux travaux académiques (cf. section 1.2.1.2) s'accordent sur le fait que l'externalisation est plus efficiente que la production en interne de biens et services n'entrant pas dans le « cœur de métier » des services publics. Cette efficience permettrait des gains d'économies de l'ordre de 20 à 40%⁵⁴.

Dans cet exemple, sur les 60,46 Mds € basculant du poste « Rémunérations » au poste « Dépenses d'externalisation », le taux de 40% est appliqué afin de matérialiser les économies potentielles maximum par an. Elles sont de 24,18 Mds €⁵⁵. La fourchette basse dans ce cas de figure (avec un taux d'économies à 20%) est de 12,09 Mds €⁵⁶.

47. Telles que retraitées par F. Descard, M. Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public », France Stratégie, décembre 2017, p.13.

48. « Les comptes de la Nation en 2015 », Insee, 30 mai 2016.

49. Regroupant les dépenses de rémunérations et de consommations intermédiaires.

50. Qui est assimilé au taux de consommations intermédiaires dans les dépenses de fonctionnement.

51. $392,58 \times 28,4\% = 111,49$.

52. $392,58 \times 43,8\% = 171,95$.

53. $171,95 - 111,49 = 60,46$.

54. J. Attali (dir.), « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française », 2008, p. 192.

55. $78,52 \times 40\% = 31,41$.

56. $78,52 \times 20\% = 15,7$.

Sur le chiffrage du potentiel d'économies à partir de la masse salariale publique

Ce calcul a pour objectif d'obtenir une estimation de la fourchette d'économies potentiellement réalisables si la France avait une masse salariale publique plus en ligne avec les pays de la zone euro.

Les données utilisées en matière de ventilation des dépenses publiques datent de 2015. Cette année est prise comme année de référence pour ce modèle.

Le taux de dépenses de rémunération publiques en fonction du PIB de la France était de 12,9% en 2015, tandis que la moyenne pondérée au niveau de la zone euro constituait 10,29% du PIB⁵⁷. Cette dernière valeur représente le taux de dépenses de rémunération publiques visé.

La différence du taux actuel et du taux visé, qui est égale à 2,6% du PIB⁵⁸, représente le transfert de dépenses du poste « Dépenses de rémunération publiques » au poste « Dépenses d'externalisation ». Sur la base PIB de la

France qui était de 2181 Mds € en 2015 selon l'Insee⁵⁹, le volume de ce transfert peut être calculé : 57,19 Mds € dans cet exemple⁶⁰.

Les principaux travaux académiques (cf. section 1.2.1.2) s'accordent sur le fait que l'externalisation est plus efficiente que la production en interne de biens et services n'entrant pas dans le « cœur de métier » des services publics. Cette efficacité permettrait des gains d'économies de l'ordre de 20 à 40%⁶¹.

Dans cet exemple, sur les 57,19 Mds € basculant du poste « Dépenses de rémunération publiques » au poste « Dépenses d'externalisation », le taux de 40% est appliqué afin de matérialiser les économies potentielles maximum par an. Elles sont de 22,88 Mds €⁶². La fourchette basse dans ce cas de figure (avec un taux d'économies à 20%) est de 11,44 Mds €⁶³.

Sur le calcul des économies réalisées par le non-remplacement de départs à la retraite de fonctionnaires jusqu'en 2027

Afin de déterminer les dépenses évitées grâce au non-remplacement de départs à la retraite, la formule suivante est utilisée :

$$(D_{FPE} * nr_{FPE} + D_{FPT} * nr_{FPT} + D_{FPH} * nr_{FPH}) * C$$

Où :

- ♦ D représente le nombre de départs à la retraite par an (respectivement dans chacun des corps de l'État) ;
- ♦ C est le coût d'un ETP ;

- ♦ nr est le taux de non remplacement au sein de chaque corps de fonctionnaires (compris entre 0 et 1, où 0 est le remplacement de tous les fonctionnaires et 1 est le remplacement d'aucun fonctionnaire).

Cette formule permet de déterminer les dépenses évitées réalisées pour la première année, via le non-remplacement de fonctionnaires, selon les paramètres C et chois.

Pour les facteurs et , les estimations de la Cour des comptes pour la période 2017-2022 sont utilisées⁶⁴ et conservées pour la période 2022-2027⁶⁵.

57. Données OCDE/calculs Altermind (cf. section 1.1.1.1)

58. 12,9% - 10,29% = 2,6%

59. « Les comptes de la Nation en 2015 », Insee, 30 mai 2016.

60. 2181*2,6%=57,19

61. J. Attali (dir.), « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française », 2008, p. 192.

62. 57,19*40% = 22,88.

63. 57,19*20% = 11,44.

64. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 147.

65. En prenant en compte l'actuelle pyramide des âges des fonctionnaires (présente notamment dans la Rapport 2018 sur l'état de la fonction publique du Ministère de l'Action et des Comptes Publics), les départs à la retraite devraient s'accélérer sur la période 2022-2027. L'hypothèse consistant à conserver les moyennes de la Cour des comptes sur cette période est donc conservatrice.

Il est à noter que, en décidant de ne pas remplacer des départs à la retraite sur une année, les salaires annuels sont économisés non seulement sur la première année suivant ces retraites, mais aussi sur les années d'après puisqu'ils auraient été payés si ces départs à la retraite avaient été remplacés. Cela implique que, s'il y a des départs à la retraite non-remplacés chaque année sur un nombre consécutif d'années (par exemple 10 ans), les économies réalisées pour chacune de ces années incluent les salaires économisés sur les départs de l'année en question, mais aussi sur les départs des années précédentes.

Les dépenses de rémunérations « évitées » chaque année sont ensuite additionnées sur le nombre d'années perti-

nent, en valeur actuelle nette, soit 10 années dans notre cas de figure. La fonction VAN d'Excel est appliquée à ce total de dépenses « évitées » réalisées sur 10 ans, en utilisant les prévisions d'inflation de long terme de l'OCDE (qui sont de 1,80% aujourd'hui⁶⁶).

Ces dépenses « évitées », réalisées sur les salaires des fonctionnaires non-remplacés, sont supposément utilisées dans le cadre d'externalisations, pour offrir le même niveau de services.

Un pourcentage compris entre 20 et 40% d'économies potentielles via l'externalisation est alors appliqué afin de déterminer les économies potentiellement réalisables selon les paramètres choisis.

66. OCDE, « Prévisions de l'inflation », *Principaux indicateurs économiques*, 2018.



ANNEXE 6 : PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES SUR L'ANALYSE DE LA RELATION USAGER

Périmètre de l'analyse de la relation usager

Le présent rapport combine une appréciation générale sur la relation usager dans l'ensemble des services publics et l'étude plus spécifique de dix « événements de vie » jugés comme particulièrement complexes, en s'inscrivant dans la démarche retenue par les services de l'État.

Sur la base d'enquêtes d'opinion réalisées auprès de particuliers et d'entreprises, l'État identifie les procédures qui posent le plus de difficultés et définit une « courbe de priorité » en combinant deux critères : la complexité ressentie par les usagers et la volumétrie, c'est-à-dire le pourcentage d'usagers concernés par ces procédures.

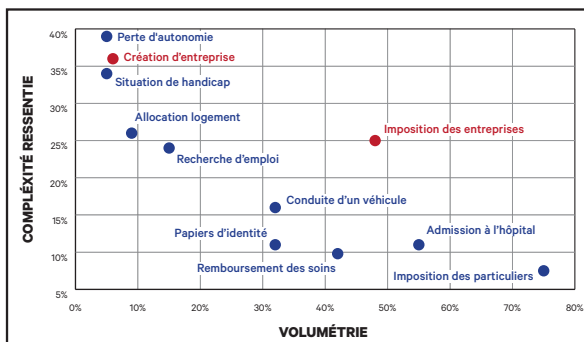
Deux types de procédures sont ainsi distinguées : (i) les procédures peu fréquentes où la complexité ressentie est forte et (ii) les procédures plus fréquentes et généralement perçues comme moins compliquées mais qui, compte tenu du nombre de personnes concernées et des difficultés de certains publics spécifiques, sont jugées prioritaires.

Comme « fil rouge » de l'analyse, le rapport étudie plus précisément dix de ces « événements de vie » jugés prioritaires par l'État :

- ♦ Huit procédures concernent les particuliers :
« Je déclare et paie mes impôts », « Je conduis un véhicule », « J'établis mes papiers d'identité », « Je perds / cherche un emploi », « Je perds / un proche perd son autonomie », « Je fais face à une situation de handicap », « Je prends soin de ma santé », « Je me loge » ;
- ♦ Deux procédures concernent les entreprises :
« Je crée mon entreprise », « Je déclare et paie mes impôts ».

Sans pour autant négliger les entreprises, le choix a été fait de privilégier les événements de vie concernant les particuliers, en retenant des événements impliquant à la fois les administrations de l'État, de collectivités territoriales et d'autres organismes compétents en matière notamment de santé et de logement social.

Complexité des événements de vie étudiés dans le rapport



Source : Enquêtes événements de vie 2016 pour les particuliers, 2017 pour les entreprises

Le détail de ces événements de vie est présenté en **Annexe 7**.

Cadre de l'analyse de la satisfaction des usagers

Pour analyser la satisfaction des usagers, l'État distingue quatre facteurs de satisfaction (l'aspect chronophage, l'information, le process et la qualité de la relation avec les agents). Ces facteurs n'ont pas la même nature de contribution à la satisfaction des usagers. C'est pourquoi

ils sont répartis en trois catégories (facteurs basiques, facteurs clés ou moteurs, facteurs d'excellence)⁶⁷. Le rapport s'inscrit dans ce cadre d'analyse.

Classification des moteurs de satisfaction des usagers des services publics

Catégorie	Définition	Facteurs de satisfaction
Facteurs basiques	N'agissent que sur l'insatisfaction et ne génèrent pas de satisfaction chez l'utilisateur	Aspect chronophage des démarches : délai d'attente, nombre d'itérations, horaires d'ouverture
Facteurs clés ou moteurs	Jouent à fois sur la satisfaction et l'insatisfaction de l'utilisateur	Information : identification des services, information personnalisée et facile d'accès, concordance des informations, clarté des étapes, confiance pour la prise en compte de la demande, suivi de l'état d'avancement
		Process : délai, communication du délai, pro-activité
Facteurs d'excellence	Augmentent la satisfaction des usagers, sans que leur absence ait un impact	Qualité de la relation avec les agents : compétence de l'interlocuteur, implication de l'interlocuteur, amabilité

Source : DGME

Sources d'informations

L'analyse se base sur les informations publiquement disponibles concernant la relation usager dans les services publics.

A la suite de la Cour des comptes et de rapports parlementaires, il convient de relever à cet égard que ces informations n'ont qu'un caractère parcellaire : en effet, le suivi et l'évaluation tant qualitatifs que quantitatifs des services publics restent déficients.

S'agissant de la satisfaction des usagers, le présent rapport se fonde sur les enquêtes « Événements de vie » volets « Particuliers » et « Entreprises » réalisées par l'État, sur le baromètre de la qualité de l'accueil dans les services de l'État⁶⁸ et le baro-

mètre « Qualité et accueil de l'utilisateur » de l'Afnor⁶⁹, complétés par des sources diverses (rapports, presse, forums d'utilisateurs, etc.). Il combine une appréciation générale des services publics et une étude plus approfondie des dix événements de vie identifiés en introduction (cf. Annexe 8).

S'agissant des coûts de la relation usager, de nombreuses données ne sont pas rendues publiques par les administrations nationales et locales.

L'élaboration du rapport a également donné lieu à des entretiens avec des agents en charge de la relation usager dans des services publics au niveau national et local et d'autres personnalités qualifiées.

67. DGME, « De l'écoute des usagers à l'action - La satisfaction : en comprendre la logique, en identifier les leviers », 2010 ; SGMAP, « Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service au public », 2011.

68. Sur la base des engagements du label Marianne (cf. Encadré 22), ce baromètre évalue la qualité de l'accueil dans les administrations nationales par le biais d'enquêtes-mystères, sur tous les canaux. En 2016, l'étude a porté sur 595 sites, issus de 5 administrations : les services préfectoraux, les services administratifs de l'éducation nationale, les bibliothèques universitaires, les tribunaux de grande instance et les services des impôts des particuliers (150). Une échelle allant de 1 à 10 mesure le niveau de satisfaction des usagers.

69. Ce baromètre est réalisé à partir d'enquêtes-mystères, complétées en 2017 par une enquête en ligne.



ANNEXE 7 : PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES ÉVÉNEMENTS DE VIE ÉTUDIÉS DANS LE RAPPORT

Événements de vie	Procédures correspondantes	Principales administrations concernées	Principales étapes de la démarche	Portail de téléprocédure	Centres de contact	Répartition des canaux d'accès
Événements de vie « Particuliers »						
Je déclare et paie mes impôts	Déclaration des revenus et paiement des impôts pour les particuliers	- DGFiP - Centres des Finances Publiques : service des impôts des particuliers	- La création d'un compte personnel sur impots.gouv.fr - La déclaration des revenus - Le paiement des impôts - Faire une réclamation - Faire face à des difficultés de paiement	Portail impots.gouv.fr	Centres Impôt Service Centre Prélèvement Service Centres des Finances Publiques Centres de contact interdépartementaux	44% par Internet 32% sur place 32% par courrier 15% par tél.
Je conduis un véhicule	Obtention d'un titre sécurisé : Permis de conduire	ANTS relevant du Ministère de l'Intérieur	- Téléprocédure de demande de permis de conduire - Transmission aux services instructeurs	Site « Permis de conduire » de l'ANTS	Centre de Contact Citoyen ANTS	57 % sur place 28 %, par Internet 22 % par courrier 10 % par tél.
	Obtention d'un titre sécurisé : Certificat d'immatriculation	ANTS relevant du Ministère de l'Intérieur	- Téléprocédure de demande de certificat d'immatriculation - Transmission aux services instructeurs	Site « Immatriculation » de l'ANTS	Centre de Contact Citoyen ANTS	
J'établis mes papiers d'identité	Obtention d'un titre sécurisé : Carte Nationale d'Identité et Passeport biométrique	ANTS relevant du Ministère de l'Intérieur	- Téléprocédure de pré-demande - Présentation dans les mairies équipées de Dispositifs de Recueil (vérification des pièces pré-enregistrées, recueil des données biométriques) - Envoi du dossier dématérialisé aux services instructeurs (CERT)	Site « Passeport » de l'ANTS pour les deux procédures	Centre de Contact Citoyen ANTS	90 % sur place 13% par tél. 8 % par Internet 8 % par courrier
Je perds mon / Je cherche un emploi	Inscription et prise en charge par Pôle Emploi	- Pôle Emploi	- Remplissage en ligne d'un formulaire pour renseigner les données personnelles et la situation administrative - Entretien physique obligatoire pour valider l'inscription - Demande d'allocations - Recherche d'emploi - Actualisation de la situation chaque mois	Inscription et actualisation de la situation de l'utilisateur en ligne sur pole-emploi.fr	Centres de contact du 3949 pour les particuliers et du 3995 pour les employeurs	76% sur place 49% par Internet 30% par tél. 27% par courrier

Événements de vie	Procédures correspondantes	Principales administrations concernées	Principales étapes de la démarche	Portail de téléprocédure	Centres de contact	Répartition des canaux d'accès
Je prends soin de ma santé	Effectuer une consultation à l'hôpital ou être hospitalisé	- Ministère de la santé - Hôpitaux	- Prise de rendez-vous - Pré-admission - Paiement des frais médicaux - Réalisation de ces démarches via un portail usager en ligne lorsque le service est proposé	Exemples : site de l'APH de Paris, portail patient MyHCL et MyCLB à Lyon, site de l'APH de Marseille, site du CHU de Caen, site du CH de Troyes	Exemples à Paris : centres d'appel de l'Hôpital européen Georges-Pompidou, de l'hôpital Trousseau, de l'hôpital Cochin et de l'hôpital Saint-Antoine	48% par courrier 35% sur place 27% par tél. 26% par Internet
	Se faire rembourser les soins de santé	- Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) - Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM)	- Demande d'affiliation à l'assurance maladie - Le cas échéant, demande de CMU-C ou d'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) - Déclaration d'un médecin traitant - Respect du parcours de soins - Utilisation de la carte Vitale ou feuille de soins - Obtention d'un accord préalable de l'Assurance Maladie lorsque la prise en charge le nécessite - Création d'un compte ameli.fr	Compte ameli.fr	Centres de contact du 3646 Assurance Maladie	
Je me loge (en tant que locataire)	Bénéficier d'un logement social	- Ministère de la cohésion des territoires - Offices publics de l'habitat (OPH) - Organismes privés HLM	- Demande de logement social en ligne ou au guichet (d'une mairie, d'un bailleur social ou d'un comité régional Action Logement) - Suivi de l'avancée de la démarche en ligne - Saisie possible d'une commission de médiation pour faire valoir son droit au logement dans le cas d'une absence d'offre de logement	Portail demande-logement-social.gouv.fr	- Numéro d'assistance pour une demande de logement social en ligne - Numéros de contact de l'organisme où la demande a été déposée (mairie, bailleur social, etc.)	52 % sur place 46 % par Internet 37 % par tél. 32 % par courrier
	Bénéficier d'aides au logement	- Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) - Caisses d'allocations familiales (CAF)	- Demande d'allocation logement en ligne sur le site de la Cnaf - Recours possible afin de contester une décision de la Cnaf par courrier recommandé - Déclaration de changement de situation en ligne	Service en ligne de demande d'allocation logement pour les aides au logement via le site de la CAF	Centres d'appel des CAF	

Événements de vie	Procédures correspondantes	Principales administrations concernées	Principales étapes de la démarche	Portail de téléprocédure	Centres de contact	Répartition des canaux d'accès
Événements de vie « Entreprises »						
Je crée mon entreprise	Immatriculation d'une entreprise	- Ministère de l'Économie et des finances - Chambres consulaires	- Le choix du statut de l'entreprise - La création d'un dossier d'immatriculation sur guichet-entreprises.fr - L'immatriculation auprès du CFE compétent - Autres démarches en fonction du statut choisi	Portail guichet-entreprise.fr	- Centre de contact technique du portail guichet-entreprise.fr - Centres de contact des chambres consulaires hébergeant les CFE	68% par Internet 55% sur place 44% par courrier 34% par tél.
Je déclare et paie mes impôts	Déclaration des revenus et paiement des impôts pour les entreprises	- DGFIP - Centres des Finances Publiques : service des impôts des entreprises - Direction des grandes entreprises pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 400 M € - DGDDI	- La création d'un compte sur impots.gouv.fr - La déclaration des revenus - Le paiement des impôts - Faire une réclamation - Faire face à des difficultés de paiement	Portail impots.gouv.fr	Plateforme TOSCANE	82 % par Internet 38 % par tél. 22 % par courrier 15 % sur place

ANNEXE 8 : SYNTHÈSE DES PRINCIPALES DIFFICULTÉS DES ÉVÉNEMENTS DE VIE ÉTUDIÉS DANS LE RAPPORT



Événements de vie	Aspect chronophage	Information	Process	Qualité relationnelle
Je déclare et paie mes impôts (Particuliers)	- Guichets physiques sous-dimensionnés par rapport aux attentes et aux habitudes des usagers	- Complexité du vocabulaire fiscal - Faible harmonisation des normes d'accueil téléphonique entre les centres - Absence de réorientation vers des agents pour accompagner les usagers - Critiques sur certaines pratiques des Centres de Finances Publiques dans des articles de presse : filtrage des appels, absence de répondeur, réorientation forcée vers les canaux numériques...		- Une nouvelle culture d'accompagnement usager difficile à appréhender pour les agents : absence de formation spécifique sur l'accueil et l'accompagnement - Mauvaise perception par les usagers de la posture d'autorité prise parfois par les agents
Je conduis un véhicule - Permis de conduire	Dysfonctionnements informatiques : erreurs de téléchargements, problèmes de formats de fichiers, temps de chargements, difficulté à obtenir une attestation provisoire	Difficultés à joindre l'assistance téléphonique : ligne saturée, un tiers des appels pris en charge seulement	- Fortes disparités des délais en fonction des départements : de 1 à 28 jours pour un permis de conduire - Faible impact de la dématérialisation sur les délais à ce stade	
Je conduis un véhicule - Certificat d'immatriculation	Dysfonctionnements informatiques : erreurs de téléchargements, problèmes de formats de fichiers, temps de chargements, difficulté à obtenir une attestation provisoire		Nombreuses cartes grises bloquées/en attente : 200 000 bloquées en juin 2018	
J'établis mes papiers d'identité	Éloignement de certains usagers des Dispositifs de recueil en mairie		- Fortes disparités des délais en fonction des départements : de 2,5 à 28 jours - Faible impact de la dématérialisation sur les délais à ce stade	
Je perds mon/ Je cherche un emploi	- Renvoi fréquent vers le site Internet de Pôle Emploi lors de contacts téléphoniques	- 57% des usagers n'obtiennent pas l'information à leur question via les appels aux téléconseillers selon une enquête-mystère du Défenseur des droits	- Manque de pertinence et de personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi	- Réponse de moindre qualité aux demandes des profils « vulnérables »

Événements de vie	Aspect chronophage	Information	Process	Qualité relationnelle
Je perds/ Un proche perd son autonomie –Placement en EHPAD		- Difficulté pour identifier le bon interlocuteur - Portail Viatrajectoire incomplet (tous les départements ne sont pas répertoriés)	- Liste d'attente des EHPAD	
Je perds/ Un proche perd son autonomie –Demande d'allocation		- Difficulté pour identifier le bon interlocuteur - Pas de dossier national d'inscription - Démarches variables en fonction des départements	- Longueur des délais	
Je fais face / Un proche fait face à une situation de handicap	- Pas de dossier unique de demande couvrant toutes les aides. Répétition des mêmes démarches - Dans le cas d'une demande combinée de deux aides, application de la durée la plus courte	- Pas de portail unique d'information exhaustif : Information disponible sur Internet éparpillée, parcellaire, voire contradictoire - Pas toujours de site Internet : seulement la moitié des MDPH dispose d'un site Internet propre	- Longueur des délais (de 1 à 11 mois pour une demande d'AAH) - Mêmes démarches pour le renouvellement d'une allocation que pour une première demande	- Difficultés des MDPH à assumer leur mission d'accompagnement continu des bénéficiaires
Je me loge		- Difficultés des usagers pour obtenir une réponse à leurs questions de la part de la CAF (81% des appelants selon le Défenseur des droits)		
Je crée mon entreprise (Entreprises)	- Redondance des informations demandées	- Instabilité réglementaire (16 formes juridiques différentes) - Éclatement des CFE entre de multiples structures : par exemple, 7 structures de type CFE pour la ville de Paris - Nombreuses démarches exclues du champ de compétence des CFE (domiciliation, publication légale, capital social)	- Longueur des délais : délai moyen d'1 mois pour l'immatriculation - Coût des démarches (1000 euros dans certains cas)	
Je déclare et paie mes impôts (Entreprises)		- Grand nombre de déclarations et de prélèvements (137 prélèvements à destination des administrations financières de l'État) - Redondance des informations demandées	- Éclatement entre la DGFiP et la DGDDI - Instabilité réglementaire - Complexité du vocabulaire fiscal	



ANNEXE 9 : CENTRES DE CONTACT DES ÉVÉNEMENTS DE VIE ÉTUDIÉS DANS LE RAPPORT

Événements de vie	Centre de contact	Activité	Organisation
Événements de vie « Particuliers »			
Je déclare et paie mes impôts	Centre Impôt Service – Information généraliste	- En 2016 : 3,1 M appels entrants - En 2014 : 2,6 M appels entrants, 1,5 M appels traités	- En 2012 : 150 agents sur 3 plateaux (Lille, Rouen et Nancy) - Externalisation de centres de contact prévue dans le cadre de l'accompagnement de la généralisation du prélèvement à la source
	Centre Prélèvement Service	- En 2016 : 4,6 M appels entrants, 800 000 emails reçus - En 2014 : 4,7 M appels entrants, 2,8M appels traités (1,9 M traités par les agents, 943 000 appels traités par le serveur), 600 000 mails reçus	- Quatre centres en France (Lyon, Montpellier, Lille et Strasbourg)
	Centres de contact interdépartementaux	- 900 000 appels et 60 000 courriels en 2016 sur les communications de quatre départements étudiés (Alpes-de-Haute-Provence, Eure-et-Loir, Seine-Saint-Denis et Oise)	- Les centres de contact interdépartementaux regroupent en 2018 170 personnes (hors encadrement) et couvrent 15 départements, soit 23 % des foyers fiscaux de métropole
	Centres des finances publiques	- En 2016 : 14,4 M d'usagers reçus au guichet	- Entre 1500 et 1800 ETP dédiés à l'accueil physique
Je conduis un véhicule	Centre de Contact Citoyen ANTS	- En 2016, tous titres sécurisés confondus : 972 176 appels entrants avec un taux de réponse entre 79 et 92%, 217 100 mails entrants - Après la dématérialisation : 3 000 appels par jour concernant les demandes de certificat d'immatriculation contre 2 000 avant dématérialisation	- En janvier 2018 : 175 téléconseillers - Centre de contact externalisé
J'établis mes papiers d'identité	Centre de Contact Citoyen ANTS	- En 2016, tous titres sécurisés confondus : 972 176 appels entrants avec un taux de réponse entre 79 et 92%, 217 100 mails entrants - Fin 2016-début 2017 : entre 150 et 200 appels reçus en moyenne par jour pour le passeport - Après la dématérialisation : 400 appels par jour concernant les CNI contre 200 avant dématérialisation	- En janvier 2018 : 175 téléconseillers - Centre de contact externalisé
Je perds mon emploi / Je cherche un emploi	Pôle Emploi – Centres de contact du 3949 pour les particuliers et du 3995 pour les employeurs	- En 2016 : 39,7 M d'appels entrants au 3949 (pour les demandeurs d'emploi) et 1,3 M d'appels au 3995 (pour les entreprises) - En 2016 : 45,6 M de visites par mois sur pole-emploi.fr, 2,1 M de téléchargements de l'appli mobile Pôle Emploi, 2 M de visites par an sur pole-emploi.org	- Présence d'une plateforme téléphonique par région ainsi qu'un plateau national de débordement - Exemple de la plateforme 3949 de Noisy-le-Grand : 200 agents pour près de 500 000 demandeurs d'emploi de la région Ile-de-France - Centres en partie externalisés notamment en ce qui concerne les demandes d'inscription des demandeurs d'emploi au 3949

Événements de vie	Centre de contact	Activité	Organisation
Événements de vie « Particuliers »			
Je perds / Un proche perd son autonomie	Pour une demande de téléassistance : - Centres de contact du service «Solidarité» du conseil départemental - Téléassistance de l'entreprise		- Sur les 21 départements de plus de 1 million d'habitants étudiés ⁷⁰ , 5 affichent publiquement une externalisation du service de téléassistance
	Pour un placement en EHPAD : - Centres de contact des conseils départementaux - Centres de contact des Groupements de coopération sanitaire (GCS) - Centres de contact des réseaux d'EHPAD		- Efforts de mutualisation de l'accompagnement au placement en EHPAD via des GCS regroupant les professionnels de santé d'un territoire (hôpitaux, EHPAD, médecins libéraux, ARS, conseils départementaux) ; - Externalisation des centres de contact des réseaux d'EHPAD
	Demande d'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) : - Centres de contact départementaux		
Je fais face / Un proche fait face à une situation de handicap	Centres de contact des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou de leurs guichets de proximité, les Pôles autonomie territoriaux		- Seulement la moitié des MDPH dispose d'un site Internet propre, l'autre moitié est hébergée sur le site du département
Je prends soin de ma santé	Exemples à Paris : centres d'appel de l'Hôpital européen Georges-Pompidou, de l'hôpital Trousseau, de l'hôpital Cochin et de l'hôpital Saint-Antoine		- En 2016 : 6 téléconseillers sur centre d'appel de l'hôpital européen Georges-Pompidou, 6 téléconseillers sur le call center de l'hôpital Saint-Antoine - En 2011 : 5 téléconseillers sur le centre d'appel de l'hôpital Trousseau - En 2010 : 4 téléconseillers sur le centre d'appel de l'hôpital Cochin
	- Centres de contact du 3646 Assurance Maladie	- En 2016 : 22,1M appels traités - En 2010 : 42 M appels entrants	- En 2015 : 54 plateformes 2 500 agents - En 2010 : 70 plateformes 3 500 agents
Je me loge (en tant que locataire)	Centres de contact des caisses d'allocations familiales (CAF)	- En 2016 : 37,5 M appels entrants, 29,4 M appels traités	- En 2015 : 1 000 agents
Événements de vie « Entreprises »			
Je crée mon entreprise	Centres de contact des chambres consulaires		
Je déclare et paie mes impôts	Plateforme TOSCANE (assistance technique)	- En 2016 : 200 000 appels entrants - En 2015 et 2014 : 300 000 appels entrants	

70. Moselle, Var, Ille-et-Vilaine, Alpes-Maritimes, Bas-Rhin, Hérault, Val-d'Oise, Seine-Maritime, Isère, Haute-Garonne, Val-de-Marne, Loire-Atlantique, Seine-et-Marne, Pas-de-Calais, Gironde, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Rhône, Bouches-du-Rhône, Nord.



ANNEXE 10 : PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages

- ♦ Y. Algan, T. Cazenave (dir.), L'État en mode start-up, Eyrolles, 2017.
- ♦ C. Bertholet, L. Létourneau, Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent, Armand Colin, 2017.
- ♦ N. Colin, H. Verdier, L'âge de la multitude – Entreprendre et gouverner après la révolution numérique, Armand Colin, 2015.
- ♦ P. Pezziardi, H. Verdier, Des startups d'État à l'État plateforme, janvier 2017.
- ♦ S. Saussier (dir.), Économie des partenariats public-privé, De Boeck, 2015.
- ♦ L. Vanier, L'externalisation en matière administrative – Essai sur la transposition d'un concept, Dalloz, 2018.

105

Rapports, études et articles

- ♦ Accenture, « Delivering Public Service for the Future: Navigating the Shifts », 2012.
- ♦ Action Publique 2022, « Notre stratégie pour la transformation de l'action publique », 29 octobre 2018.
- ♦ Administrateur général des données, « La donnée comme infrastructure essentielle », Rapport au Premier ministre sur la donnée dans les administrations 2016-2017, La Documentation française, 2017.
- ♦ Afnor, « Baromètre 2015 Afnor qualité accueil et relations usagers », décembre 2015.
- ♦ Afnor, « Baromètre 2017 Afnor de la relation usagers », février 2018.
- ♦ J.-M. Alonso, J. Clifton, D. Diaé-Fuentes, « The impact of government outsourcing on public spending: Evidence from European countries », Journal of Policy Modeling 39, 2017, p. 33-348.
- ♦ Y. Algan, M. Bacache, A. Perrot, « Administration numérique », Note du Conseil d'analyse économique, n°34, septembre 2016.
- ♦ J. Attali (dir.), « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française », 2008, p. 192.
- ♦ BVA & Easiware, « L'observatoire des Services Clients », 2017.
- ♦ COEPIA, « 30 recommandations pour n'oublier personne dans la transformation numérique des services publics », janvier 2018.
- ♦ COEPIA, « L'amélioration de la qualité du renseignement administratif des usagers par téléphone », janvier 2013.
- ♦ COEPIA, « Recommandations : l'amélioration de la qualité du renseignement administratif des usagers par téléphone », janvier 2013.
- ♦ Comité Action Publique 2022, « Service public : se réinventer pour mieux servir – Nos 22 propositions pour changer de modèle », juillet 2018.
- ♦ Commission européenne, « Indice relatif à l'économie et à la société numériques 2018 – Rapport par pays : France », mai 2018.

- ♦ Conseil d'État, « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation », Étude annuelle 2017, juillet 2017.
- ♦ Copenhagen Institute for Futures Studies (CIFS), « ISS 2020 Vision: Future of Public Sector Outsourcing », 2014.
- ♦ P. Cossalter, « Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les pays européens », IEP Paris, mars 2017.
- ♦ Cour des comptes, « Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense », 2010.
- ♦ Cour des comptes, « Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques », janvier 2016.
- ♦ Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visas à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », février 2017.
- ♦ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017.
- ♦ Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État », 11 décembre 2017.
- ♦ Cour des comptes, « Rapport annuel 2018, Tome II, Suivi des recommandations », février 2018.
- ♦ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2018.
- ♦ Cour des comptes, « La DGFiP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer », juin 2018.
- ♦ CREDOC, « Le baromètre du numérique 2016 », novembre 2016.
- ♦ CREDOC, « Baromètre du numérique : 17ème édition », novembre 2017.
- ♦ T. D'Emidio, J. Wagner, « Understanding the customer experience with government », McKinsey & Company, Public Sector Practice, Avril 2018.
- ♦ Défenseur des droits en partenariat avec l'INC, « Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics : les résultats d'une enquête mystère », septembre 2016.
- ♦ Défenseur des droits « Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours », Enquête sur l'accès aux droits, mars 2017.
- ♦ Défenseur des droits, « Rapport annuel d'activité 2017 », avril 2018.
- ♦ Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », janvier 2019.
- ♦ F. Deschard, M.-F. Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public – Situation de la France et comparaisons internationales », France Stratégie, décembre 2017.
- ♦ C. Gouardo, F. Lenglard, « Où réduire le poids de la dépense publique ? », France Stratégie, janvier 2019.
- ♦ F. Ecalte, « Comment mesurer les économies sur les dépenses publiques ? », France Stratégie, janvier 2019.
- ♦ DGME, « De l'écoute des usagers à l'action : la satisfaction, en comprendre la logique, en identifier les leviers », 2011.
- ♦ DILA, « Rapport d'activité 2017 », mai 2018.
- ♦ DINSIC, « Bilan d'activité 2017-2018 », 18 octobre 2018.
- ♦ DITP, « Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! », novembre 2018.
- ♦ F. Ecalte, « L'externalisation réduit-elle le coût des services publics ? », FIPECO, 14 avril 2016.
- ♦ C. Ehrel et M. Piron, « Rapport d'information sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'État », Assemblée Nationale, mai 2016.
- ♦ Fondation Croissance Responsable, « Public-privé : balles neuves », 2016.
- ♦ France Stratégie, « Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique », Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique », juillet 2018.
- ♦ J. Fournier, A. Johansson, « The effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1344, Éditions OCDE, Paris 2016.
- ♦ L. Giscard D'Estaing, B. Cazeneuve, O. Carré, D. Habib, « Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les externalisations dans le domaine de la Défense », Assemblée Nationale, p.11, 5 juillet 2011.
- ♦ G. J. Guglielmi, « Réflexions critiques sur la notion d'externalisation », Le droit ouvrier, avril 2008, p. 175.
- ♦ R. Heintsman, B. Marson, « Le personnel, le service et la confiance : Existe-t-il une chaîne de valeur du service dans le secteur public ? », Revue Internationale des Sciences Administratives, 2005/4 (Vol. 71), p. 583-612.
- ♦ House of Commons, « After Carillion: Public sector outsourcing and contracting », 7th Report of Session 2017-19, 3 juillet 2018.
- ♦ IGA, IGAS, IGF, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », septembre 2012.
- ♦ IGA, « Audit de la fonction 'accueil téléphonique' en préfecture et de l'interconnexion au '39-39' », juillet 2013.
- ♦ Inspection Générale des Finances, Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger, Rapport n° 2010-M-098-02, avril 2011.
- ♦ Institut de la gestion déléguée-AMG VF, « Atlas de la gestion des services publics locaux dans les villes de France de 40 000 habitants et plus », 2015.

- ♦ Institut Paul Delouvrier, « Les services publics vus par les Français et les usagers », Edition 2018.
- ♦ P. Lignières, « Réflexion sur la distinction des activités externalisables et des activités non externalisables et sur la manière de l'établir », IEP Paris, mars 2007.
- ♦ Ministère de l'Action et des Comptes Publics, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », 2018.
- ♦ OCDE, « Moderniser l'État : la route à suivre », Éditions OCDE, 2005.
- ♦ OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France, une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques », 2012.
- ♦ OCDE, « Government at a Glance: Public Procurement », 2017.
- ♦ OCDE, « Études économiques de l'OCDE : France », septembre 2017.
- ♦ J. Pine, J. Gilmore, « Welcome to the Experience Economy », Harvard Business Review, July-August 1998.
- ♦ N. Potrafke, « Does public sector outsourcing decrease public employment? Empirical evidence from OECD countries », ifo Working Papers 267, October 2018.
- ♦ Roland Berger, Transformation digitale dans le secteur public, mars 2017.
- ♦ F. Rouvillois, « L'externalisation ou comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles, Fondation pour l'innovation politique, avril 2008.
- ♦ S. Saussier, J. Tirole, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », Conseil d'analyse économique, 2015.
- ♦ D. Schrameck et alii, « L'accueil à distance dans les administrations », Mission d'audit de modernisation, 2007.
- ♦ S.-F. Servière, « Gestion des services publics : régie ou délégation ? », Fondation IFRAP, 16 mai 2012.
- ♦ SGMAP, « Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service au public », Les cahiers du SGMAP, 2011.
- ♦ SGMAP, « 100% Contacts efficaces : Recueil des bonnes pratiques », 2015.
- ♦ SGMAP « Pour des services publics attentionnés à l'ère du numérique, plan d'action interministériel de la relation de service 2016-2017 », mai 2016.
- ♦ SGMAP, « La complexité administrative vue par les Français – Étude 2016 », 23 mars 2017.
- ♦ SGMAP, « Baromètre de la complexité administrative vue par les entreprises », juillet 2017.

- ♦ Sia Partners, « Intelligence artificielle : quels impacts pour le secteur public français ? », 12 février 2018.
- ♦ Sopra-Steria/Ipsos, « Digital Gouv' 2017, la transformation numérique de l'État vue par les citoyens européens », novembre 2017.
- ♦ SP2C & EY, « Les centres de contact à l'heure du digital », 2017.
- ♦ Terra Nova, « Pour une République des services publics », novembre 2011.

Sites Internet

- ♦ www.modernisation.gouv.fr
- ♦ www.franceconnect.gouv.fr
- ♦ www.nosdemarches.gouv.fr
- ♦ www.kitmarianne.modernisation.gouv.fr
- ♦ www.service-public.fr

MARS 2019