

Enjeux et perspectives de la notion de prestation de service public

Tenir la promesse client*



Préambule

Comment offrir un meilleur service aux clients ? Cette question se pose à toutes les organisations. Le secteur public ne fait pas exception. Considéré au sens large, le secteur public peut en effet être assimilé à un gigantesque prestataire de services, en l'occurrence le plus grand du monde. Aussi la moindre amélioration de la qualité des services publics est-elle susceptible d'avoir un impact positif sur la vie de millions de personnes, qui manifestent désormais des exigences accrues en matière de transparence et de contrôle de l'action publique.

Pour répondre à cette évolution, le secteur public doit trouver des moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ses services, c'est-à-dire offrir un meilleur rapport qualité/coûts en augmentant la qualité (accessibilité à tous, satisfaction du « client », tant sur l'accès aux services que sur les résultats obtenus) et en maîtrisant les coûts de réalisation de ces services. En clair, le problème à résoudre est celui de comment « faire bien du premier coup ».

Proposer des services au meilleur rapport qualité/coûts est aujourd'hui une préoccupation essentielle, du fait de la nécessité de mettre en œuvre une approche plus orientée « client » et de finances publiques toujours plus contraintes.

« La vérité, c'est que nous voulons tous améliorer les services [publics] que nous proposons. Mais cela n'est pas vraiment le problème. La question, c'est comment faire ? » (Tony Blair, discours du Premier ministre sur la réforme de la fonction publique - juin 2006).

Il est impossible – et déconseillé – de transposer intégralement la démarche de gestion de projets d'un pays ou d'une organisation à l'autre. Malgré des ressemblances nombreuses, les caractéristiques et les contextes ne sont pas strictement identiques, ce qui justifie adaptations et ajustements. En outre, le facteur de réussite est l'appropriation par les acteurs de la mise en œuvre des réformes, ce qui implique une harmonisation avec les valeurs, la culture, les pratiques nationales ou organisationnelles.

Premier prestataire mondial de services intellectuels, PricewaterhouseCoopers accompagne de très nombreux acteurs publics, à différents échelons (international, national, fédéral/régional et local).

Ce point de vue, rédigé par les équipes du département Secteur public de PricewaterhouseCoopers en France, s'appuie sur ces perspectives pour contribuer au champ d'études ouvert par l'« Institut de recherche sur le secteur public »¹ (www.psrc-pwc.com). Il présente les résultats de notre propre « mise en réseau », sur la manière dont le secteur public peut répondre aux évolutions des attentes de ses publics. Ces réponses variant inévitablement selon le contexte, nous n'essayons pas de définir des solutions une fois pour toutes, mais seulement de proposer un tour d'horizon de notre perception d'un service public renouvelé par les notions de qualité et de performance publiques.

¹ L'Institut de Recherche sur le Secteur Public de PricewaterhouseCoopers est un centre international de compétences dédié aux activités de recherche, de publications et d'expertise relatives aux problématiques gouvernementales ou de service public. L'institut a pour principal objectif d'assurer le partage des meilleures pratiques dans ces domaines, et notamment en tenant compte des synergies existantes aujourd'hui, entre les secteurs public et privé et en favorisant le développement de bonnes pratiques.

Avertissement

Dans l'ensemble du document, le terme de « client » est employé dans une acception « neutre », à savoir qu'il désigne des publics bénéficiaires de la mise en œuvre d'une action de l'Etat ou de la délivrance d'un service public. Ces bénéficiaires peuvent être indifféremment, selon les dispositifs et politiques considérées, des agents publics, des usagers, des contribuables, des entreprises, des collectivités publiques, des associations, ... Le terme traduit simplement le fait qu'un service met nécessairement en relation un prestataire (fournisseur) et un bénéficiaire (client). En ce sens, il pourra être employé indistinctement avec les termes « publics » ou « bénéficiaires ».

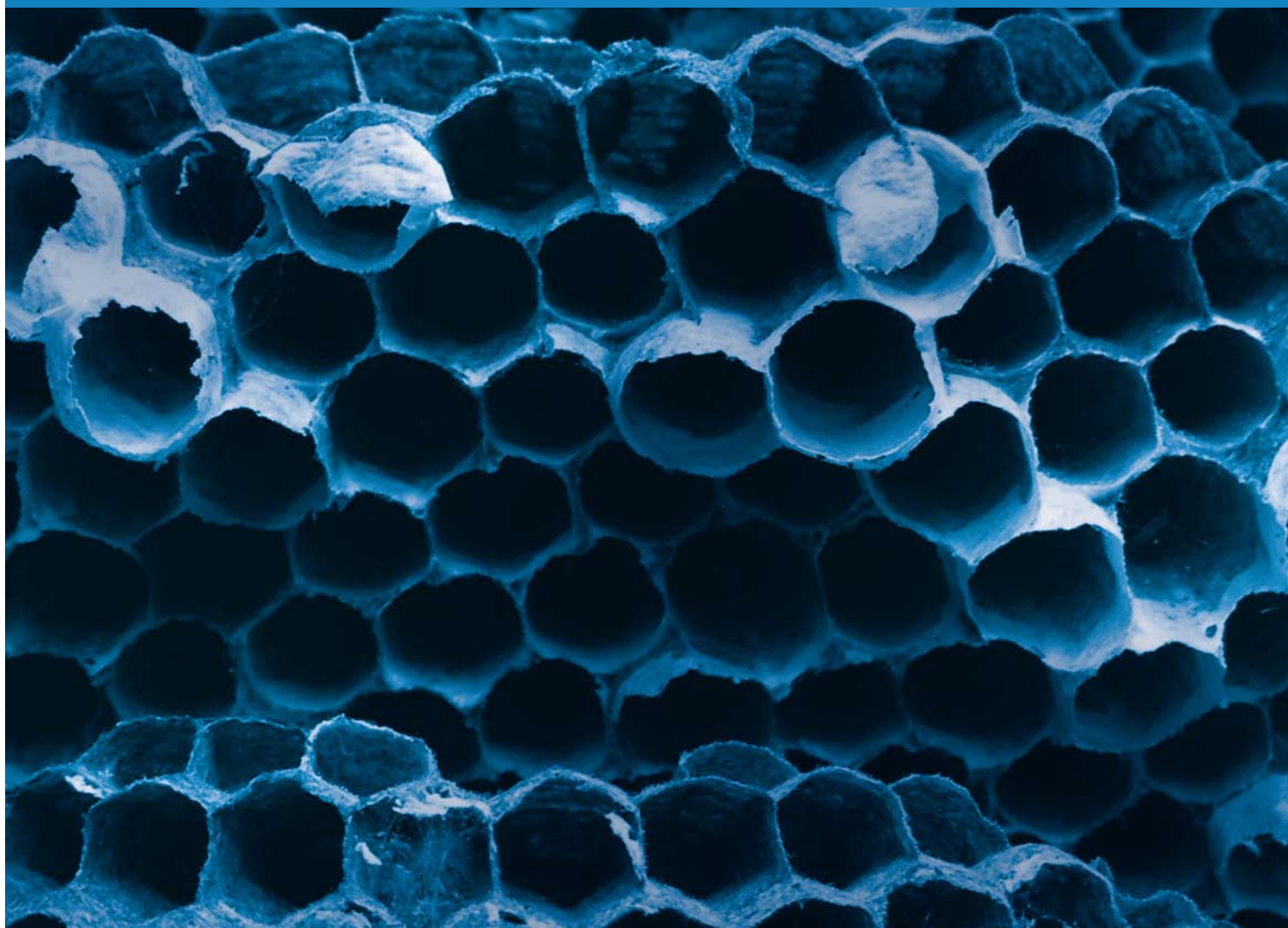
Il est clair cependant que l'environnement public exige la prise en compte d'autres éléments que les seules attentes des clients : il faut prendre en compte les exigences de la société, de l'intérêt général, qui relèvent de choix d'ordre politique et qui ne peuvent généralement pas se contenter de faire la synthèse d'une multitude de désirs ou de besoins individuels. Aussi la satisfaction des bénéficiaires recherchée par un organisme public se fait-elle dans le cadre des finalités qui fondent la légitimité politique et dans le cadre institué par les principes fondateurs du secteur public français (continuité, adaptabilité, égalité devant le service, neutralité). Selon les types de besoins

et les moyens disponibles, la prestation pourra ainsi être identique pour tous les bénéficiaires ou différenciée par catégorie de clients, voire même parfois individuellement personnalisée, dans le respect du principe d'égalité de traitement à situation juridique identique.

Sommaire

01	Une réforme nécessaire, les impératifs du changement	2
02	Comprendre les consommateurs de services publics	8
03	Décloisonner	14
04	Se donner les moyens : renforcer les compétences pour obtenir des résultats	22
05	Concrétiser les bénéfices : des schémas centrés sur l'utilisateur pour tenir la promesse client	28
06	Améliorer en permanence : innover pour obtenir des bénéfices durables	34
07	Conclusion	38
08	A propos de PricewaterhouseCoopers	40

01 Une réforme nécessaire, les impératifs du changement



Un certain nombre de défis à relever obligent le secteur public à réévaluer son rôle dans la prestation de services publics. Ces défis sont :

- le changement des profils démographiques et l'augmentation des attentes des clients vis-à-vis du secteur public ;
- le fait que les citoyens et les utilisateurs soient plus conscients de leurs droits (en raison de l'influence croissante des médias et des mouvements sociaux) et qu'ils demandent plus de responsabilité et de transparence ;
- les contraintes budgétaires auxquelles doit faire face un secteur public déjà sous pression, l'augmentation des impôts n'étant souvent plus un recours envisageable ;
 - › La raréfaction des ressources budgétaires peut conduire à appréhender différemment le rôle et les missions des administrations publiques, à imposer une diffusion plus large de l'évaluation, à justifier l'accélération de démarches qualité.
 - › Elle pose toutefois la question cruciale de comment agir (et avec quels moyens) dans un contexte de forte contrainte financière.
- la concurrence mondiale entre les différents pays (développés et en développement) pour attirer les investissements, renforcée par le fait que la réforme du secteur public constitue aujourd'hui une priorité pour la plupart des gouvernements ;
- une exigence démocratique enfin, corolaire du consentement à l'impôt.

La performance de la gestion publique est désormais une notion au cœur des réformes de l'Etat ou des administrations publiques.

Schématiquement, la performance publique peut se concevoir comme l'aptitude à satisfaire des besoins ou des attentes d'intérêt général, explicites ou non, à un coût tenu pour acceptable ou « juste » par le client ou le bénéficiaire (ce que les anglo-saxons résument par l'expression « value for money »).

La performance met ainsi en regard les notions d'efficience (rapport entre les résultats obtenus et les moyens engagés), d'efficacité (rapport entre les résultats obtenus et les objectifs visés) et de cohérence (rapport entre les objectifs et les moyens) ; le schéma est complété sur la dimension « qualité » par la satisfaction (rapport entre les besoins et les résultats) et la pertinence (rapport entre les besoins et les objectifs).

La notion de résultat présente plusieurs facettes, selon que l'on interroge le point de vue des bénéficiaires (résultat attendu vs résultat perçu) ; ou le point de vue des prestataires de service (résultat voulu vs résultat réalisé).

S'enchainent alors le processus de commande (identification des résultats attendus et mise en regard avec les résultats voulus), puis le processus de production, la gestion de la relation entre le prestataire de service et le client (écart entre la réalisation et la perception), et enfin l'évaluation.

Quelques rappels de bon sens sur la notion de « qualité » :

- la qualité est toujours définie en fonction d'un bénéficiaire ;
- définir une politique de la qualité suppose de se fixer au préalable un niveau de qualité recherché en tenant compte d'une part des attentes des bénéficiaires du programme, et d'autre part, des contraintes propres à celui-ci (objectifs poursuivis, ressources disponibles) ;
- la qualité est une notion évolutive, ce qui doit conduire à réviser régulièrement les objectifs que l'on se fixe en la matière ;
- enfin, la qualité doit constituer « une juste réponse aux attentes des bénéficiaires ». Il ne s'agit donc pas de viser la qualité totale (ou le « zéro défaut ») dont le coût ne serait pas conciliable avec une gestion efficiente des deniers publics.

La qualité (ou la non-qualité) n'est pas à considérer uniquement sous l'angle des améliorations qu'elle apporte aux usagers ou aux citoyens s'adressant à des services publics. Elle touche également les conditions d'exercice des métiers des agents publics, notamment ceux qui sont en poste de « guichet ».

La réduction de la non-qualité est liée à la question de la qualité de l'organisation du travail, au management et au consensus sur les objectifs.

Un point d'attention est à conserver à l'esprit en matière de performance publique : si la mesure de la performance publique convient aux politiques qui délivrent des biens et des services identifiables, elle l'est beaucoup moins pour des politiques qui délivrent des services diffus, comme la diplomatie, la préservation de l'environnement, les activités de réglementation. La construction des objectifs de performance de la LOLF sur ces périmètres a d'ailleurs été compliquée, nombre d'indicateurs ayant été contestés (pertinence, périmètre de « l'objet » à mesurer, capacité à mesurer, sens du résultat de la mesure, ...).

Accroître la qualité des services publics est généralement un objectif largement partagé par les différentes réformes constatées de par le monde, quand bien même, dans le détail, le spectre des attentes des clients est susceptible de varier assez significativement. Les améliorations souhaitées par les clients, en termes d'accès aux services et de prestation délivrée, peuvent être regroupées en sept thèmes principaux :

- 1. Le délai** : la fourniture de la prestation de service doit être la plus rapide possible, du point de vue à la fois du client et de l'organisation ; il s'agit de faire bien, du premier coup.

2. L'engagement : la prestation des services doit être orientée vers le client (elle doit l'impliquer et lui donner confiance, en prenant en considération ses attentes majeures).

3. La réactivité : un mécanisme adaptatif (« intelligent ») doit être mis en place, à même d'identifier et de répondre à toute évolution de la capacité de l'organisation à délivrer le service et à atteindre les objectifs de qualité.

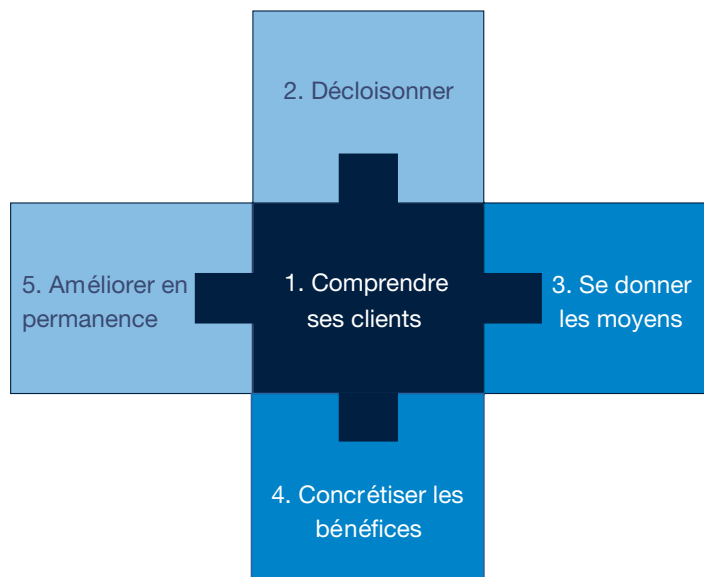
4. La valeur : les clients doivent être convaincus que le dispositif de prestation est rentable et que la valeur des services est évaluée à l'aune de la satisfaction client et non en fonction des processus organisationnels.

5. L'intégration : le dispositif de prestation de services doit être intégré, c'est-à-dire selon une organisation type « guichet unique », de sorte que les clients ne s'entendent pas souvent répondre qu'ils ont frappé « à la mauvaise porte ».

6. Le choix : les clients doivent pouvoir choisir entre plusieurs canaux de prestation de services selon leurs besoins et le moment.

7. L'expérience : le client doit être conduit à pouvoir considérer qu'il a bénéficié d'un service dédié, soucieux de ses besoins et de ses attentes propres.

Ce constat posé, les pages suivantes présentent les grandes lignes des enseignements issus des prestations d'accompagnement auprès du secteur public, enseignements que nous structurons autour de cinq dimensions.



02 Comprendre les consommateurs de services publics



Désormais habitués à ce que les entreprises de services fournissent des prestations dont la qualité est largement fondée sur la différenciation et la personnalisation, les bénéficiaires de services publics ont des exigences plus marquées sur l'offre proposée, en termes de richesse de contenu et d'accessibilité. Le service public est de plus en plus conçu comme un retour sur « l'investissement » consenti par les contribuables, justifiant des comportements proches de la consommation. Si l'expérience et l'analyse montrent que les entités publiques s'efforcent désormais, elles aussi et de mieux en mieux, de placer le client davantage au centre du dispositif de service, les défis sont importants :

- L'attention portée au client est souvent contrainte par la culture des administrations publiques, l'organisation hiérarchique et des priorités différentes selon les structures.
- Les questions d'échelle (taille et diversité des publics à servir, multiplicité des structures publiques prestataires de service) compliquent l'analyse et la mise en œuvre.

Aussi les organisations du secteur public doivent-elles d'abord et avant tout faire évoluer leur culture vers la notion de service au client, c'est-à-dire aligner leurs priorités sur celles du client.

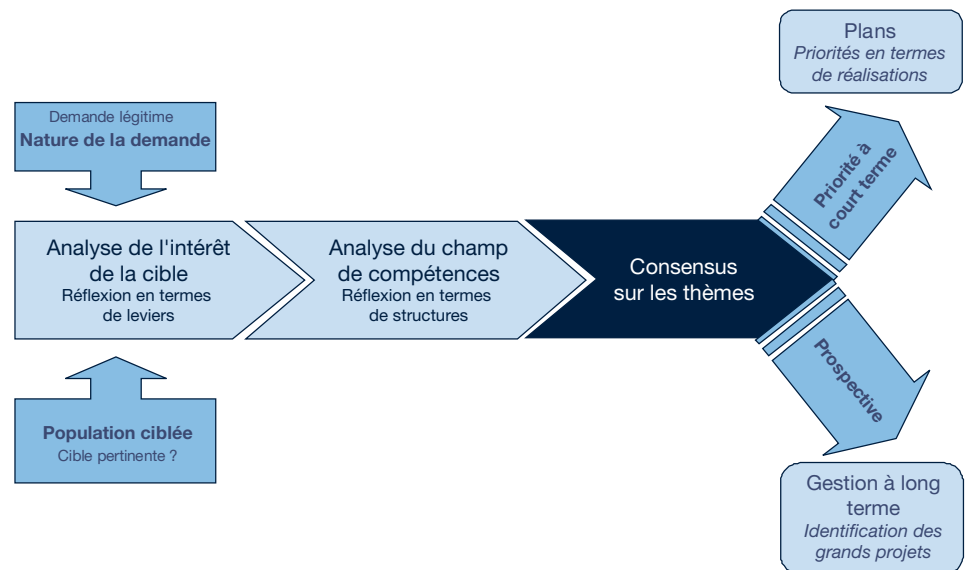
Identifier les catégories de clients et leurs attentes

Les besoins des publics peuvent être relativement distincts et dépendent notamment de caractéristiques sociodémographiques, telles que

l'âge, l'éducation ou les revenus, ou de facteurs liés au comportement plus comportementaux tels que les croyances, les valeurs et la volonté/la capacité d'entrer en relation avec l'Administration. Identifier et comprendre ces facteurs est primordial pour définir et mettre en œuvre une stratégie de service public tournée vers le client.

- Alors que dans le secteur privé, les entreprises sont libres de définir leurs propres segments de clientèle, le secteur public doit par nature servir un large éventail de publics différents. Aussi est-il essentiel que les politiques soient clairement définies pour adresser la variété des besoins de chacune des catégories de bénéficiaires visées.
- En outre, à la différence du secteur privé où les clients reçoivent un traitement différent selon leur capacité à payer les services, le secteur public doit à la fois assurer l'égalité d'accès aux services et l'égalité de traitement de ses clients (ce qui n'empêche toutefois nullement la différenciation : l'égalité ne se confond pas avec l'uniformité. Il s'agit bien d'égalité proportionnelle, dès lors qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que des situations différentes soient traitées différemment).
- Il est donc absolument central de s'interroger sur les moyens d'apporter un service de qualité à l'ensemble des catégories de publics.

L'analyse des attentes cherche à identifier et à hiérarchiser les besoins des clients du programme ou des actions rattachées. Contrairement à l'étude des tendances qui vise à anticiper à long



terme les grands changements, il s'agit de considérer ici les pressions externes et internes qui vont influencer l'évolution des secteurs d'activités et des processus à un horizon 1 à 3 ans.

L'organisation de la collecte de l'information est déterminante dans toute analyse stratégique. Cette collecte doit être permanente et l'analyse des informations doit être structurée selon deux axes : l'origine des sources (internes/externes à la structure) et la nature du contexte suscitant l'analyse (interne/externe). Ainsi, beaucoup de structures ont mis en place des centres de connaissance chargés de fournir de l'information aux décideurs.

L'analyse des attentes ne recherche pas à déstructurer la vision stratégique mais à l'enrichir d'objectifs intermédiaires et à « coller » aux besoins du terrain. Plus encore, elle cherche à mesurer si les objectifs stratégiques et les cibles de

résultats trouvent bien un écho auprès des clients du programme.

Le besoin doit s'analyser au vu de la demande. Il peut s'agir d'un besoin nouveau ou d'une demande déjà traitée au sein d'un dispositif existant :

- Une nouvelle demande : Il s'agit de comprendre pourquoi cette demande n'a pas été perçue par les analyses stratégiques préalables. La demande peut révéler une carence dans la démarche de performance ou bien cette demande n'a pas été jugée prioritaire au moment de son étude. Selon l'opportunité ou les risques qu'elle présente, il s'agira d'apprécier la possibilité de prendre en compte cette demande et, éventuellement, de modifier les objectifs stratégiques voire les finalités. Bien entendu, cette démarche ne peut se faire qu'après analyse et décision par un comité stratégique.

- Une demande déjà planifiée : Cette question pose le problème de l'efficacité, de la qualité et de l'impact socio-économique du dispositif de mise en œuvre. Il peut s'agir d'un mouvement d'opposition suite à un changement de dispositif ou une remise en cause de l'efficacité du dispositif proposé. Sans tomber dans la spirale du « toujours plus », une demande est justifiée et formulée à partir d'objectifs stratégiques.

Il est nécessaire de s'interroger sur :

- La représentativité de la population qui effectue la demande.
- La nature de la demande : il peut s'agir d'un risque ou d'une opportunité de développement. L'expérience montre que ces dernières années, l'Etat a du faire face à des risques majeurs, sous pression et dans de fortes contraintes de délai par manque d'anticipation.
- Dès lors que ces deux éléments sont retenus, il faut identifier l'entité qui porte juridiquement la compétence recouvrant la demande. S'agit-il du programme, de la mission, de l'Etat, d'un opérateur, d'une autre entité du secteur public : collectivités territoriales ?... La compétence est-elle partagée ?
- Il est important d'apprécier l'effet levier que pourrait avoir l'activité ou le dispositif par rapport à la demande. Dès lors que l'action envisagée ne permet pas de corriger une situation eu égard aux moyens mobilisables, il est nécessaire de s'interroger sur l'opportunité du dispositif.

- Plus largement, il sera nécessaire de corréliser les moyens disponibles au regard des moyens nécessaires pour répondre à la demande. Cette analyse sera plus largement faite grâce à des questionnaires portant sur l'étude de l'environnement interne.

Définir les canaux de prestations de service pour améliorer la réponse aux attentes des clients

La communication entre une organisation et ses clients a toujours constitué la base d'un bon service client. Mais désormais, les clients s'attendent à ce que le service soit accessible à tout moment, à partir de n'importe quel endroit et par le mode de communication que l'on choisit. Développer la capacité de parfaitement cerner les attentes des clients du secteur public permet de définir des circuits de prestations susceptibles de répondre au mieux à leurs besoins.

Ces circuits peuvent être définis comme les différents moyens par lesquels les acteurs publics et leurs clients entrent en relation : courrier et courriels, téléphone, fax, SMS, face-à-face, internet, ou borne interactive, ...

- En raison de la diversité de leurs publics, les administrations publiques sont obligées de mettre en place plusieurs circuits.
- Un canal de services est d'autant plus utilisé (ce qui constitue un indice de succès) qu'il s'insère simplement dans le parcours du client.

- Il n'est pas opportun que la conception de circuits de prestations conduise à imposer un canal particulier aux clients visés.
- Chacun d'eux est susceptible de varier significativement, selon la nature du service fourni (qui peut inclure une transaction, comme par exemple pour la délivrance de passeports, la fourniture d'eau, d'électricité ou de gaz ; ou au contraire être plus proche d'un bien public, comme la santé, l'éducation ou la sécurité).

Pour ceux des acteurs les plus matures en matière de relation avec leurs publics, deux interrogations sont également désormais importantes :

- Comment améliorer la performance des circuits existants ou comment identifier et mettre en place de nouveaux circuits plus adaptés pour répondre à de nouveaux besoins ?
- Comment assurer la complémentarité des canaux et rendre l'offre de service plus lisible pour les clients ?

La mise en place d'une offre diversifiée n'est pas forcément synonyme d'une performance accrue : la multiplication des canaux de distribution peut nuire à l'homogénéité globale dès lors qu'elle n'est pas assise sur une logique d'ensemble. Aussi l'approche de diffusion doit-elle analyser les « cas métiers » et la valeur ajoutée attendue dans telle ou telle interaction avec les administrations. Envisager le redéploiement des ressources vers les prestations à plus forte valeur ajoutée justifie diverses considérations :

- Intégrer le point de vue du client dans

la définition et l'organisation des processus, en recourant notamment à la « co-création » :

- › dans le domaine des services, notamment services de santé ou administration, il est clair qu'il y a une forte interaction avec le client : la valeur et la qualité sont définies conjointement par le prestataire et le client.
- › une illustration intéressante, issue de certaines orientations de la RGPP, est ainsi d'étendre les horaires d'ouverture des guichets en fonction des attentes exprimées localement par les usagers, au travers d'un « diagnostic local des pratiques ».

- Utiliser la technologie à chaque fois qu'elle contribue de manière avérée à l'organisation et à la performance du processus de service.
- › Ainsi, le projet « Service Ontario » au Canada a été conçu de façon à fournir rapidement et simplement des informations et des services traditionnels (comme la demande de permis de conduire, de cartes grises, de cartes de santé), via différents canaux permettant de toucher facilement les bénéficiaires : terminaux publics accessibles depuis des galeries marchandes, numéros de téléphone dédiés, sites internet, ...
- Mobiliser des équipes pluridisciplinaires dans la recherche de solutions innovantes, s'appuyant sur différentes voies et moyens, pour répondre aux attentes des clients.
- Prévoir des dispositifs d'identification et de traitement des impondérables

susceptibles de survenir au sein du canal de diffusion.

- Disposer des moyens, y compris technologiques, pour s'assurer que les clients sont correctement dirigés vers le service le plus à même de répondre à leurs besoins.
- Comprendre les attentes des clients vis-à-vis de chaque canal de mise à disposition du service public.

Trois éléments sont donc essentiels dans la validation d'une option :

- Le circuit envisagé est-il cohérent avec la nature de l'offre de service ?
- La cohérence interne du circuit est-elle assurée (cohérence des processus et de l'enchaînement des étapes) ?
- Le canal est-il adapté aux besoins des clients ?

Rechercher une meilleure adéquation entre la délivrance d'un service et les catégories de bénéficiaires est de nature à transformer la relation acteurs publics/clients en une relation organisée et non plus subie : tant du point de vue du client, souvent réduit à son statut de simple usager, que du point de vue des agents publics, dont l'implication dans la relation avec les clients doit être mieux valorisée.

Fixer des normes de service

La définition, la mesure et l'application de normes de service axées sur la satisfaction des clients permettent une évaluation renouvelée du secteur public, au travers d'indicateurs clés choisis pour éclairer la performance d'une organisation.

A cet égard, il est important que les niveaux de qualité et d'engagement soient adaptés à chaque catégorie de bénéficiaires et à leurs attentes. Pour certaines prestations de routine, beaucoup de clients préfèrent une réponse automatique mais précise et facile à obtenir, alors qu'ils demanderont une approche plus personnalisée impliquant un interlocuteur physique lorsqu'ils sont confrontés à un problème plus complexe. Ainsi, les administrations et services recevant du public doivent répondre à l'évolution des attentes de leurs clients, ce qui justifie d'étendre désormais les garanties données au public sur la qualité de l'accueil.

En ce qui concerne l'accueil, la démarche est assez ancienne en France : elle s'est traduite notamment par la mise en place du label Marianne et la certification des services d'accueil (plus d'une soixantaine de sites engagés dans une démarche de certification à fin 2007).

- La démarche engagée par la révision générale des politiques publiques fixe ainsi une priorité forte sur la simplification des démarches administratives et l'amélioration de l'accueil dans les services publics (orientation des demandes, adaptation et pertinence de la réponse, délais d'attente raisonnables, ...).

Les organisations qui parviennent le mieux à adapter leurs niveaux de services à leurs différentes clientèles étudient les demandes d'information, savent repérer les demandes récurrentes et analysent le degré de personnalisation de la réponse nécessaire pour chaque catégorie de demande. Elles suivent également les résultats client et les intègrent dans le système.

- Un point de complexité dans la construction d'un référentiel de qualité est de s'assurer que l'on va satisfaire les clients sur des critères mesurables, ce qui n'est pas simple en matière de service. La mesure doit être objective et pertinente et doit permettre de développer des plans cohérents d'actions correctives.
- Le référentiel doit être facile à mettre en œuvre (se focaliser sur les attentes qui peuvent être traduites en engagements mesurables) et évolutif (pour garantir sa bonne appropriation et la pérennité de sa pertinence).

L'exemple des méthodes utilisées par les provinces canadiennes de l'Ontario et de l'Alberta pour définir et mesurer les normes de qualité de service est intéressant.

- La première approche cible en priorité les aspects très concrets du service rendu. Selon la méthode retenue par l'Ontario, chaque processus est découpé en éléments quantifiables ; ceux-ci sont associés à des normes de performance, établies d'après l'identification et la hiérarchisation des attentes des citoyens (« *Citizens First* »). L'ensemble du processus est ainsi couvert, depuis le nombre

maximum de sonneries téléphoniques admissibles avant la prise d'un appel par le standard, jusqu'au délai d'attente des clients dans les files d'attente des guichets.

- La seconde méthode, mise en œuvre par la province de l'Alberta (« *Service Alberta* »), utilise les indices de satisfaction recueillis auprès des clients, pour déterminer dans quelle mesure l'organisation parvient à répondre effectivement aux besoins de ses clients. Le modèle définit des normes de qualité pour chacun des facteurs identifiés de satisfaction (délai d'attente, politesse, compétences, impartialité). La satisfaction des clients est mesurée sur chacun de ces critères ; est également élaboré un indice synthétique d'atteinte des objectifs.

Organiser le suivi de la satisfaction et des attentes des publics

Le pilotage de la performance des services publics s'alimente de retours des clients, à même de constituer la matière brute d'une évaluation de la qualité. L'évaluation régulière du niveau de satisfaction des clients ne permet pas seulement de valider le succès de l'approche de prestation de service adoptée, mais aussi de faire participer les bénéficiaires à la modernisation des administrations publiques.

Plusieurs éléments justifient la mise en place d'une évaluation :

- Valoriser un service ou une administration sur la qualité

irréprochable de son organisation et du mode de délivrance d'une prestation

- Alimenter des outils d'analyse et de suivi des besoins et des attentes des clients
- Personnaliser la relation entre l'Administration et ses clients
- Faire de la satisfaction du client une priorité absolue
- Impliquer tous les clients dans le processus de retour d'information par une utilisation pertinente des enquêtes
- Étoffer l'analyse du retour d'information des clients avec d'autres outils de mesure et d'analyse adaptés
- Impliquer et responsabiliser les personnels dans la mise en œuvre d'une démarche de satisfaction tournée vers le client.

La simple compilation des saisines individuelles des clients, par sondage ou questionnaire, est nécessaire mais non suffisante : en effet, il faut profiter de ce que l'on nomme parfois « l'expertise d'usage », qui est la capacité d'un client (usager) à se construire un jugement, une expertise, une compétence à partir de son expérience. Cette notion permet de donner du sens à la notion de « co-construction », fondée sur la confiance (la défiance entraîne des coûts importants de non-qualité, en matière de bureaucratie de contrainte et de contrôle et de déviance des comportements).

- Il est intéressant de souligner que dans le cadre de la RGPP, pour apprécier la qualité de l'accueil du public, le principe d'une enquête annuelle par

usager-mystère a été retenu. Il est prévu que les résultats soient détaillés par service et rendus publics. En outre, les services de l'Etat soumis aux engagements du référentiel Marianne pourront être audités, permettant une mesure sur quatre ans de l'amélioration de la qualité de l'accueil.

03 Décloisonner



Délivrer un meilleur service à un coût plus maîtrisé impose de placer le client au cœur de l'organisation pour améliorer le service rendu. Il s'agit donc de repenser l'organisation en fonction des bénéficiaires et non plus en fonction des seules procédures, dont la sédimentation peut générer une complexité devant laquelle tous les publics ne sont pas égaux. Ce sont souvent les citoyens les plus vulnérables qui doivent faire la navette entre les différents îlots du service public, alors que ce phénomène pourrait être limité si les services étaient fournis sur un mode plus collaboratif.

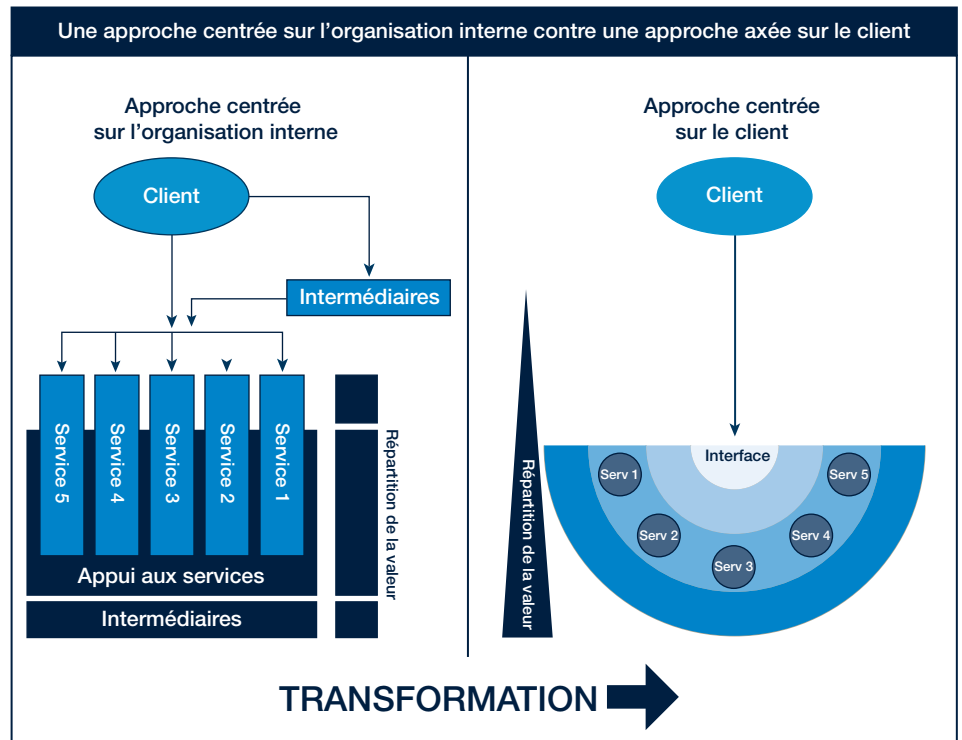
La plupart des organisations du secteur public sont structurées sur un mode essentiellement hiérarchique, ce qui peut favoriser une tendance des acteurs publics à se concentrer de manière disproportionnée sur la maîtrise des ressources et la défense de « territoires » individuels. Cette approche n'est pas forcément compatible avec la collaboration et l'engagement nécessaires à la mise en place d'une perspective de service orientée vers le client.

La transition n'est pas facile. Vouloir abattre systématiquement toutes les structures hiérarchiques peut ainsi être plus contre-productif que d'essayer de chercher les voies d'une meilleure articulation entre les différents « silos ». D'où l'importance d'intégrer les différents départements et agences publics, c'est-à-dire de créer une « administration en réseau », conçue dans l'optique de fournir des services adaptés à l'ensemble du parcours d'un client (et non des services répondant aux seules orientations imposées par les structures en silos).

- Bien souvent, la frontière entre deux administrations constitue pour le citoyen un lieu de qualité insuffisante ou d'incompréhension, voire de frustration. Une administration « en réseau » entend donc traiter ce problème et non pas s'intéresser à la seule performance de chacun des « silos ».
- Les opportunités permises par les évolutions technologiques peuvent jouer un rôle prépondérant dans cette intégration. Cependant, malgré tous les défis qu'elle représente, l'intégration technologique est souvent plus aisée que la mise sous tension des bonnes volontés.

Il ne saurait être systématiquement question de restructurer totalement chaque entité publique considérée. Le point est plutôt de concevoir une démarche intégrée pour mettre en cohérence l'ensemble des étapes d'un processus, depuis les fonctions support internes jusqu'au guichet en interaction avec le client, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience globale du service fourni.

Le schéma du « guichet unique » illustre bien cette conception : ainsi, en France, l'instauration d'un interlocuteur fiscal unique (entreprises, particuliers), la création de centres d'appels dédiés ou bien la mise en place de numéros de téléphone et d'adresses internet uniques.



Évoluer vers une administration « en réseau » impose d'être attentif aux conditions d'intégration, au rythme et au séquençement des changements mis en œuvre.

- Le premier élément est certainement d'assurer un engagement visible des instances de direction
 - Vouloir assurer le succès de la mise en œuvre d'une administration « en réseau » à partir d'une organisation plutôt initialement structurée en « silos » peut se révéler être un exercice complexe et exigeant. Aussi nécessite-t-il que la volonté de changement soit portée par un engagement ferme, au plus haut niveau de la hiérarchie.

➤ En outre, un tel engagement est de nature à fixer clairement les objectifs et à donner du sens et de la visibilité au projet. En raison de la nécessité de s'assurer d'abord de l'adhésion et de l'appui des différentes parties prenantes, l'expérience montre que vouloir réformer dans l'ombre est rarement la meilleure option si l'on veut modifier en profondeur la qualité du service rendu aux clients.

- Le second est de déterminer des objectifs partagés entre administrations mises « en réseau »
 - La définition partagée de normes de qualité de service est indispensable dans le processus d'intégration de diverses structures publiques. Elle entend garantir des flux

d'informations et d'opérations uniformes et dynamiques ainsi qu'une amélioration des parcours client.

- › L'exercice est, bien sûr, loin d'être évident. Dans le cadre de la LOLF, l'exemple peu concluant des « documents de politique transversale » montre combien la définition d'objectifs partagés se construit souvent sur le plus petit dénominateur commun, faute d'engagements forts pour subsumer les ambitions de chacun des services à l'ambition générale.
- › Aussi est-il souvent plus porteur et fédérateur de déterminer les points de modernisation les plus à même d'assurer des gains tangibles rapidement et d'apporter aux clients une amélioration visible et peu discutable.

Il faut noter l'existence de certaines expériences originales, qui ont conduit à mettre en place des « correspondants clients ». A la suite de la publication du rapport « Citizens First », rédigé à par un groupe de travail composé de plus de 200 fonctionnaires issus des trois échelons administratifs du Canada, le Comité consultatif des Secrétaire d'Etat adjoints au Service et à l'Innovation a été mis en place, afin de contribuer au développement et à la diffusion d'une culture administrative davantage soucieuse de la prise en compte des attentes et des besoins des citoyens.

Nommer et responsabiliser des « correspondants clients » est un élément important, bien qu'encore assez peu pratiqué dans les administrations

publiques. Leur mission est de dégager une vision transversale des besoins du client, tout au long de son parcours, de manière à :

- coordonner l'organisation du suivi de la satisfaction et des attentes des publics ;
- identifier les écarts entre la réalisation et la perception ;
- susciter et coordonner les propositions de réponses ;
- contribuer au suivi de l'évolution des préférences et des attentes des clients ;
- faire valoir le point de vue du client lors de la prise de décisions importantes et de la conception puis la mise en œuvre de dispositifs publics ;
- contribuer à assurer le maintien de la cohérence globale à tous les points d'interface avec le client, afin de présenter une image structurée et un message homogène.

Dans l'exemple canadien, les travaux du Comité consultatif ont permis de définir une stratégie transversale d'amélioration permanente de la qualité de service des administrations publiques canadiennes. Les ministères et leurs départements ont ainsi été aiguillonnés pour mettre en place des enquêtes destinées à mesurer plus régulièrement la satisfaction des consommateurs de services publics, et ont engagé un travail important pour établir des normes de qualité de service.

Pour s'incarner, la notion doit être portée à la fois aux échelons décisionnels, de préférence par un gestionnaire emblématique, et aux échelons

opérationnels où se fait le contact entre prestataires publics et clients (internes à l'administration ou externes).

- Les échelons décisionnels doivent avoir des responsabilités clairement définies : périmètre considéré, leviers d'action et capacité d'arbitrage, ressources mobilisables et dispositif de pilotage.
- Aux échelons opérationnels, la qualité du contact des agents avec la clientèle est donc capitale, dès lors que c'est à travers eux que se construit l'essentiel de la perception du client et que s'appréhende la compréhension des besoins et des attentes. Il est donc essentiel qu'ils soient pleinement conscients de l'importance de leur rôle, tout en étant dotés d'excellentes compétences interpersonnelles.

04 Se donner les moyens

renforcer les compétences pour obtenir des résultats



Mettre en place et animer un dispositif tourné vers les bénéficiaires ne se décrète pas : cela suppose des changements profonds qui ont un impact à la fois sur les structures (systèmes et processus) et sur les comportements (culture, métiers et compétences). La capacité à mettre sous tension l'ensemble d'une structure publique est probablement l'une des clés du succès pour répondre au défi du service aux clients. Bien qu'il ne soit pas douteux que nombre d'administrations publiques soient favorables au changement et fassent preuve d'innovation et de dynamisme dans la réforme, plusieurs facteurs peuvent être des freins :

- la croyance que la réforme se pilote par les seuls systèmes d'information et de communication ;
- le maintien d'états d'esprit et de postures « territoriales », au sein d'une organisation verticale et cloisonnée ;
- des efforts portés essentiellement sur les structures en contact direct avec les publics (« guichet »), au détriment d'un alignement des fonctions de support ou transversales (« la logistique suivra », ce qui est rarement le cas si elle n'y a pas été préparée) ;
- les contraintes budgétaires qui peuvent conduire à porter une attention trop soutenue au respect des échéances et à la matérialisation rapide des gains, au détriment des problématiques d'incitation, de motivation et de valorisation des agents, pourtant essentielles pour atténuer les résistances au changement ;

» « Faire plus avec moins » peut devenir une formule qui conduit les gestionnaires à n'attacher de l'importance qu'aux résultats de court terme plutôt qu'au changement de culture et au long terme, qui sont pourtant un maillon essentiel de l'amélioration de la performance.

- des personnels insuffisamment accompagnés dans l'évolution de leurs compétences et de leurs métiers du fait d'une définition incomplète de l'offre de formation.

Plusieurs expériences étrangères montrent que l'évolution des modes de gestion et de management aurait dû être perçue comme tout aussi importante, voire plus importante, que le seul objectif de maîtrise des dépenses publiques. Cela suppose un investissement conséquent dans la formation, la mise à jour des technologies, les méthodes de gestion des risques, que seule une volonté politique forte est à même de défendre.

Ainsi, le recours à des schémas innovants ne suffit pas à garantir l'efficacité de la fourniture des services publics. La conduite des changements constitue une composante essentielle de la transformation du secteur public, cruciale pour la réussite du modèle. Il est donc extrêmement important que les décideurs politiques au plus haut niveau s'assurent que les transformations prévues dans la fourniture des services publics s'appuient sur une feuille de route réaliste pour leur mise en œuvre.

Ces freins potentiels ne peuvent être surmontés que si la structure considérée est mise sous tension de

manière cohérente sur l'ensemble de ses dimensions (processus, métiers/compétences, outils et systèmes, procédures). C'est bien désormais tout l'enjeu de la suite de la révision générale des politiques publiques : seule la qualité du pilotage sera de nature à permettre la mise en œuvre des décisions prises de sorte que le potentiel de gains en matière de réforme de l'Etat se concrétise.

La démarche de performance qui consiste à donner une considération centrale aux clients requiert de mettre l'accent sur les points suivants :

- Élaborer une stratégie claire
 - › Toute transformation doit être accompagnée par une explicitation non ambiguë des bénéfices attendus et des impacts de la réforme sur la situation des acteurs (« parties prenantes »).
 - › Profiter de la définition de la stratégie pour revoir le cadre réglementaire et étudier les voies de réduction de la charge administrative, source potentiellement importante d'amélioration de la qualité de service. La Commission européenne a ainsi entrepris avec ses 27 États membres un grand programme destiné à mesurer et à réduire les contraintes administratives, à la fois pour les bénéficiaires externes (citoyens et entreprises) et pour les structures et agents internes du secteur public.
 - › Préparer une vision à long terme : dès lors que les transformations des administrations publiques sont en partie orientées par les
- Obtenir l'engagement des instances de direction pour donner du sens, mobiliser les ressources et valoriser les résultats.
 - › Il faut être vigilant sur les outils-clés permettant aux gestionnaires d'assurer une meilleure gestion (dialogue et contrôle de gestion, évaluation des dispositifs, planification stratégique, personnel hautement compétent).
 - › Compte tenu de la nécessaire articulation entre la sphère politique et la sphère administrative, la haute administration publique mobilise beaucoup de temps et d'efforts à traduire en orientations concrètes et tangibles les décisions politiques. Contrainte à déléguer une large part de responsabilité de la mise en œuvre des politiques, elle est alors moins prompte à placer les attentes des publics servis au cœur de la définition des politiques et des dispositifs.
 - › Les responsables des administrations publiques doivent comprendre la nécessité de s'investir davantage dans la définition de la prestation servie et dans l'analyse de la façon dont elle profite aux clients. Au-delà
- évolutions des attentes des publics bénéficiaires, il est indispensable de développer la capacité d'identification des évolutions à venir. Cela permet de s'assurer progressivement que le dimensionnement et le développement des ressources sont correctement appréhendés et mis en œuvre (notamment sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).

- C'est pourquoi il peut être pertinent, plutôt que de multiplier des contraintes au final largement inefficaces, de rechercher les moyens de donner souplesse et adaptabilité à l'organisation, dans le respect de la finalité et des objectifs des programmes. Il s'agit de permettre, en fonction du contexte de chaque cas considéré, l'exercice pour les membres du réseau d'une certaine liberté d'expérimentation et d'innovation, tout en conservant les niveaux adéquats de responsabilité et de gestion du risque
- Technologie de l'information et de la communication
 - › Il existe parfois une tendance à considérer que les systèmes d'information et les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont la panacée pour aligner les prestations servies avec les besoins et les attentes des publics. Cette approche est réductrice et source d'échecs retentissants de grands projets de transformation.
 - › Un système est avant tout un outil qui permet l'instrumentalisation d'un processus : à ce titre, il est davantage à considérer comme un levier de transformation plutôt que comme une solution miracle. Ainsi, mettre en œuvre un système, aussi sophistiqué soit-il, en conservant des processus sous-jacents inefficaces n'est guère susceptible de produire les améliorations visées.
 - › La démarche d'administration électronique et de dématérialisation
- des procédures tient un rôle important dans ce chantier de simplification des procédures, en obligeant à les revisiter, les améliorer et les simplifier.
- Ressources humaines et culture institutionnelle
 - › La réforme des services publics centrés sur le client requiert l'engagement d'un personnel très motivé, disponible, diversifié et compétent, capable de prodiguer des services personnalisés de qualité. En effet, in fine, la qualité et la performance du service rendu reposent en grande partie sur les hommes et les femmes des services publics et sur la façon dont est délivré le service (au moins autant que sur la pertinence de la conception et la mise en œuvre du service) : contact direct avec le public, pour la délivrance de prestations de service, produit largement « immatériel », gestion de publics ou de situations difficiles, impact fort de la relation entre les agents et les publics (comportement, nature des décisions, interprétation des textes réglementaires).
 - › En outre, la mise en œuvre de schémas innovants de prestations de service exige sans doute de compléter les compétences existantes (formulation et mise en œuvre des politiques, contrôle budgétaire et réglementaire, ...) par d'autres, telles que la gestion des contrats, l'allocation et la gestion des risques, la mise en place de partenariats collaboratifs, ...
 - › Le secteur public se trouve donc

dans l'obligation d'adopter une approche privilégiant la gestion des compétences, du recrutement à la formation et au développement, en passant également par la mise en place d'un système incitatif adéquat (compétences, rémunérations, carrières). Les organisations publiques doivent s'efforcer d'être des employeurs attractifs (attirer y compris les éléments les plus brillants et les plus performants, permettre aux personnels d'exprimer leur potentiel et leurs initiatives).

- › La valorisation des compétences doit s'accompagner d'indicateurs de mesure de la performance individuelle et de la contribution de chacun à la performance collective. Réclamée par nombre d'agents publics eux-mêmes, cette approche peut tout à fait être articulée intelligemment avec les principes d'égalité de traitement et de statut de la fonction publique. Il s'agit de mettre en place un cadre plus lisible et plus adaptatif, susceptible de mobiliser les agents (prise de responsabilités et de risques mesurés, de faire preuve d'esprit d'initiative pour atteindre leurs objectifs) et de créer les conditions d'un service de meilleure qualité, en leur donnant les moyens de s'adapter à l'évolution des besoins des clients.
- › Chaque projet de changement et de transformation exige ainsi l'élaboration de dispositifs de motivation adaptés au contexte particulier et aux populations d'agents mobilisées par la réforme.

Certains de ces points sont certes

bien connus et semblent relever de l'évidence. Toutefois, si l'observance de ces orientations ne garantit pas à coup sûr l'obtention des résultats visés, il reste certain que, sans l'approche systématique que requiert la prise en compte de ces éléments, l'obtention de bons résultats est beaucoup plus difficile, voire impossible.

05 Concrétiser les bénéfices

des schémas centrés sur l'utilisateur pour tenir la promesse client



La logique de conception d'un modèle de prestation de service axé sur l'utilisateur peut être différente selon les modes d'action publique. A titre d'illustration, une segmentation selon cinq périmètres est de nature à éclairer les différents « visages » de l'action publique :

- la mise en œuvre de politiques publiques consistant essentiellement en la gestion de crédits d'intervention et/ou de transferts ;
- les opérations liées à l'investissement dans un cadre de maîtrise d'ouvrage ;
- les activités reposant sur des prestations de services (ou missions) à destination de bénéficiaires externes ;
- les activités qui relèvent essentiellement d'une problématique de gestion des moyens ;
- les activités relevant de la fonction d'«état-major» : conception des politiques et réglementation, coordination, arbitrage, pilotage et contrôle.

La réflexion sur le schéma de prestation de service à mettre en place, pour répondre au mieux aux attentes de clients, n'évite donc pas d'interroger la répartition des activités entre les fonctions « cœur de métier » (dont la définition peut varier selon les contextes et les structures) et de confier éventuellement à des tiers les fonctions « auxiliaires ». Cette démarche est identique aux décisions « fabriquer ou acheter » que le secteur privé prend depuis de nombreuses années. Pour bien servir leurs clients, les entreprises actuellement les plus performantes ont plutôt tendance à renforcer leurs

compétences dans les fonctions « cœur de métier » et font appel à la technologie et/ou à des partenariats pour remplir les fonctions auxiliaires. La première étape de l'élaboration d'un modèle efficient de prestation de service public consiste à définir clairement le périmètre sur lequel la puissance publique entend conserver ses prérogatives (par exemple, élaboration de politiques, réglementation ou prestation de services.

Les décisions « fabriquer ou acheter » appliquées à la mise en œuvre de nouveaux schémas de prestation de service doivent s'appuyer sur des évaluations claires des buts et des objectifs (de préférence définis sous la forme de résultats à obtenir), en particulier en termes de :

- qualité (accessibilité, opportunité et niveaux de service) ;
- coût pour obtenir un rapport qualité/coûts satisfaisant ;
- adéquation entre les canaux de prestation de services existants et les différentes catégories de bénéficiaires.

Ainsi, tous les schémas innovants ou alternatifs de prestation de service ne sont pas aptes à répondre aux problématiques publiques, façonnées par le cadre législatif et réglementaire, la culture et la conjoncture politique, l'organisation administrative et les circuits décisionnels.

En outre, la prestation de service doit tenir compte de deux tensions qui peuvent être contradictoires :

- l'efficacité du service : la cohérence, la maîtrise de la qualité et du coût se jouent sur un certain degré de standardisation fonctionnelle, qui assure en outre simplicité et transparence de la prestation ;
- la personnalisation du service : plus attractif, le service est susceptible de mieux répondre aux besoins, mais il est plus complexe et plus coûteux à piloter pour s'adapter aux situations, aux territoires, aux publics ;

Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité des schémas innovants envisageables, nous mettons ici en lumière trois voies de modernisation et d'amélioration de la performance :

- ce que l'on appelle désormais couramment la « e-administration » ;
- la mise en place de centres de services partagés internes à l'administration ou confiés à des tiers ;
- les partenariats entre le secteur public et des acteurs privés ou associatifs, qui peuvent se traduire par des contrats de partenariats public/privé (PPP), voire l'externalisation de certaines activités.

L'objet n'est pas de discuter ici en détail des avantages et des inconvénients de chacun de ces schémas, mais simplement de souligner quelques aspects importants à prendre à considération lors de l'étude préalable d'opportunité.

- Les sites Internet des services publics, principaux vecteurs aux yeux des

citoyens, de la « e-administration », sont un moyen assez simple à mettre en œuvre pour améliorer la qualité des échanges avec les clients, à un coût mesuré.

› Ils offrent un accès facilité et plus flexible, un contenu enrichi et homogénéisé. Ils permettent d'envisager le redéploiement des structures traditionnelles de guichet vers des prestations davantage orientées vers l'accompagnement et le conseil, conférant une plus grande valeur ajoutée au service.

› Dispenser des services en ligne permet d'assurer une politique de « guichet » plus transparente et plus efficace pour les clients (point d'accès unique), sans forcément nécessiter une perturbation forte des structures organisationnelles existantes.

› Toutefois, comme tout outil d'information, les services en ligne ne sont susceptibles de contribuer réellement à l'amélioration de la performance que si les processus sont revus et au besoin refondus. Déployé à l'origine sans revoir suffisamment en profondeur les processus et l'organisation, le site de télé déclaration fiscale a pâti de son très grand succès immédiat, en créant des goulots d'étranglement critiques, à la fois pour les contribuables au moment de la télé déclaration et pour les services fiscaux dans le traitement des dossiers télé déclarés.

› Un enthousiasme parfois insuffisamment modéré pour les services en ligne a pu, dans

certains cas exemplaires, illustrer ce que d'aucuns appellent une « planification myope » : les schémas innovants de prestation de service ne fonctionnent que si leurs bénéficiaires visés s'en servent. Or, la e-administration n'est pleinement concevable que si la fracture numérique est intégrée dans la réflexion : ainsi, l'Etat de Singapour, pionnier en matière de « e-administration », a mis en place des centres Internet dédiés pour assister les citoyens à faibles revenus, ne disposant pas de connexion, ou souffrant de difficultés particulières pour utiliser Internet (illettrisme, malvoyance, ...).

› A noter l'existence actuellement en France de quelque 5 000 portails d'accès aux services publics, qu'il importe désormais de rationaliser et de simplifier (une première illustration de cette orientation a été la fusion début 2008 des sites Administration24h24.gouv.fr et Service-public.fr, ce dernier étant désormais le portail unique de l'administration française, permettant aux particuliers et aux entreprises de se renseigner sur leurs droits et d'accéder à l'ensemble des démarches administratives en ligne). La richesse de l'offre et la qualité des sites publics français sont avérées. Si les études montrent que désormais, l'internet public est perçu par les citoyens comme un véritable guichet électronique, permettant notamment de mieux gérer la question du temps (heures d'ouverture et files d'attente), les attentes des clients portent désormais sur le

développement d'un contact plus personnalisé et d'une présentation plus ergonomique de l'information.

- Les centres de service partagés permettent aux organisations de centraliser et de standardiser les processus transactionnels répétitifs au lieu que les divers départements répartissent les activités entre plusieurs bureaux. La consolidation et la simplification de ces processus garantissent une efficacité optimale de la prestation de service. La centralisation des fonctions administratives (telles que ressources humaines, informatique, budget/finances/comptabilité) n'est pas la seule concernée. Les fonctions de « middle office » et de guichet peuvent également être concernées.
- › Les centres de services partagés contribuent à assurer des prestations compétitives, en termes de coût, de qualité et d'opportunité des services à fort volume. Ce faisant, ils permettent aux organisations du secteur public de focaliser des ressources très sollicitées sur leurs objectifs principaux : dispenser des services de qualité à coût maîtrisé.
- › Parce que les clients internes ont droit à un service de qualité et au respect des niveaux de service définis, au même titre que les clients externes, les centres de services partagés peuvent également aider à cristalliser le concept d'une approche organisationnelle plaçant le client au centre du système (par le biais de contrats de service au niveau interne).

- › N'oublions pas cependant que, si les services partagés peuvent réduire l'effectif requis pour remplir certaines missions des administrations, la qualité de leur exécution requiert une supervision très attentive de la part de l'encadrement³.

Le gouvernement britannique a mis en place une équipe pluridisciplinaire « Shared Services » (centres de services partagés) qui a pour objectif d'apporter un accompagnement méthodologique aux structures publiques pour identifier les potentiels de mutualisation, les matérialiser dans un plan de transformation et en suivre la mise en œuvre. Après avoir ciblé les travaux sur les fonctions financières et de gestion des ressources humaines, les groupes de travail étendent les analyses aux départements de la santé, de l'éducation, des impôts, des prestations sociales et de la défense. Chaque département doit établir un plan recensant les potentiels de mutualisation au regard des spécificités des périmètres « métiers », les objectifs visés, les bénéfices attendus, les ressources à mobiliser, les zones de risque et les facteurs clés de succès.

- Les partenariats public/privé

- › Conçu pour apporter à la fois une solution aux contraintes budgétaires et financières des maîtrises d'ouvrage publiques et contribuer à améliorer la performance des infrastructures et des services (efficacité, coûts et qualité), le PPP a enrichi la « boîte à outils » de la commande publique. La notion, sous un vocable généralement commun de PPP, est toutefois susceptible de recouvrir des réalités

variables (périmètre applicable, structure financière et juridique, partage des risques, ...), selon les réglementations et les projets concernés.

- › Le dispositif du PPP n'est pas forcément adapté à tous les projets d'investissement public. Notamment, son recours nécessite de s'interroger sur la nature des prestations ou des activités potentiellement concernées : l'approche n'est pas forcément identique (et politiquement acceptable), selon que l'on a affaire à un périmètre régalién, un périmètre de production ou de prestation de service, ou des fonctions supports.
- › Toutefois, lorsque l'analyse préalable d'opportunité est favorable, il est désormais avéré que le dispositif est plus performant en termes de qualité et de coûts. Ainsi, les études s'accordent généralement sur les avantages : meilleure allocation des risques entre les acteurs publics et privés, adoption d'une approche plus intégrée des coûts, attention plus marquée aux résultats attendus et aux avantages obtenus, à l'aune notamment du suivi des engagements de service et de qualité, et ce, dès la conception du projet.
- › Les principaux points d'attention de ce dispositif sont connus :
 - Un projet PPP mal élaboré peut s'avérer bien pire qu'un marché public conventionnel peu détaillé, d'autant que la période couverte par le contrat est généralement très longue (souvent plus de 20 ans)

³ Pour des éléments complémentaires sur les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre et de pilotage, nous renvoyons à l'étude de PricewaterhouseCoopers : « Les centres de services partagés comptables et financiers en France » (2008).

et la complexité de ces contrats peut rendre leur résiliation très coûteuse.

- Le montage puis le pilotage par la maîtrise d'ouvrage de ces dispositifs requièrent des compétences pointues, tant dans les structures publiques que privées, et justifient souvent une assistance auprès de la maîtrise d'ouvrage.

- L'externalisation

- › En assurant le transfert partiel ou complet de fonctions ou d'activités à des prestataires externes spécialisés, l'externalisation permet aux administrations publiques de davantage centrer leurs interventions sur leur « cœur de métier » régalien ou de conception, régulation, évaluation. L'objectif est bien, à l'image des PPP, de réduire les coûts, d'améliorer la performance, de gagner en flexibilité et en réactivité, de recentrer les investissements et de bénéficier de bonnes pratiques, voire permettre la mutualisation entre services.
- › Toutefois, l'externalisation ou le recours à la sous-traitance exige des administrations publiques qu'elles soient en capacité de mesurer et de piloter la performance des fonctions externalisées, de gérer les contrats et les relations avec les tiers et qu'elles aient correctement organisé les niveaux et les chaînes de responsabilité.
- Au-delà des avantages et inconvénients propres à chaque dispositif de partenariat ou de sous-

traitance, l'expérience et les différentes études montrent que la matérialisation des bénéfices attendus d'une externalisation, implique de considérer les éléments suivant :

- › La définition d'un périmètre clairement circonscrit, des objectifs clairs sur les résultats attendus ;
- › La conduite d'une étude d'opportunité qui intègre une analyse rigoureuse du rapport coûts/bénéfices du recours à l'externalisation au regard de la situation existante, pour éviter une sous-estimation avérée des coûts prévisionnels ;
- › La rédaction d'un cadre contractuel bien délimité mais qui permette de gérer simplement une certaine souplesse, pour tenir compte des aléas tout au long de la vie du contrat (aléas liés au contrat ou au contexte économique, social ou politique). En particulier, il faut se focaliser sur les résultats attendus et les échéances clés, tout en laissant les modalités d'exécution (ou les moins stratégiques d'entre elles) à la discrétion des parties au contrat.
- › La mise en place d'un dispositif de collaboration étroite avec les prestataires, tout en assurant un suivi et un pilotage de la performance par la maîtrise d'ouvrage publique, à même de laisser des marges de manœuvre pour proposer toute évolution à même d'augmenter la performance du contrat.

06 Améliorer en permanence

innover pour obtenir des bénéfices durables



Les préférences et les attentes des publics en contact avec les administrations évoluent de manière continue, alors même que les réformes visant à améliorer l'efficacité de la prestation de service des organismes du secteur public sont souvent impulsées par des facteurs externes, tels que l'évolution des obligations réglementaires et les contraintes budgétaires.

Pour y répondre, deux options sont généralement considérées, à pondérer selon les circonstances et les enjeux :

- Privilégier la rupture en recourant à un changement majeur radical.
 - › Si les réformes en « big bang » sont en effet à même de produire des résultats à court terme, leur inscription dans la durée est moins prégnante.
 - › Cette approche présente en théorie l'avantage d'impulser un changement décisif des pratiques et de faciliter le choix du point de départ de la phase de changement. Mais en pratique, elle peut également augmenter la résistance au changement et compromettre les chances de succès.
- Privilégier un changement continu et plus incrémental.
 - › Le développement d'une culture institutionnelle d'amélioration permanente, plus à même d'ancrer l'appropriation de la réforme dans « les cœurs et les esprits », en lui donnant du sens.

L'innovation continue est intéressante en ce qu'elle sert d'aiguillon dans la

modernisation de la gestion publique à travers le monde. A titre d'exemple, l'examen de l'indice « e-Readiness Index » des Nations Unies, qui mesure le niveau de maturité des gouvernements en matière de prestation de services en ligne, révèle des changements de position spectaculaires au cours des trois dernières années.

A cet égard, la généralisation de l'analyse comparative (« benchmarking ») au sein des organisations publiques doit permettre de développer une compréhension mieux éclairée des bonnes pratiques, à la fois par comparaison avec d'autres services publics, d'autres administrations nationales ou internationales, avec des entités du secteur privé ou du secteur associatif. Deux conditions sont nécessaires pour que l'analyse comparative soit autre chose qu'une simple étude de cas :

- Dans quel domaine est-il pertinent d'innover? Une telle question requiert de préciser les bénéfices attendus par les clients, les résultats visés en termes de performance et de qualité, les processus à même de permettre d'atteindre les niveaux désirés de performance, les conditions préalables du succès.
- A qui/à quoi se comparer? Tout comme la qualité d'une réponse dépend aussi de la pertinence de la question, l'analyse comparative doit préalablement « construire » l'objet à analyser, pour que les informations collectées soient pertinentes et qu'elles permettent une comparaison robuste, voire une adaptation ou déclinaison pertinente qui ne soit pas seulement un modèle « plaqué ».

En outre, il est fructueux de ne pas limiter le champ d'investigation aux seuls périmètres ou aux seules prestations de même nature. Ainsi, il est évident que de nombreuses expériences intéressantes en matière de logistique et de gestion de projet peuvent se trouver au sein du secteur de la défense. En matière éducative par exemple, il pourra être instructif de comparer les modes de gestion et la performance des structures publiques avec certains gros instituts de formation (c'est ce qui a été fait par exemple, à la demande du gouvernement indien, par des équipes de PricewaterhouseCoopers en Inde, le plus important institut de formation en compétences et métiers informatiques possédant près de 3 000 centres répartis dans plus de 25 provinces indiennes).

L'innovation et la recherche de la performance publique restent vaines si elles ne sont pas accompagnées d'une évaluation régulière par les bénéficiaires et des avis externes, afin d'éclairer l'atteinte des résultats et de mesurer la satisfaction des clients.

Aussi la prochaine étape importante en matière de réforme consiste-elle sans doute à renforcer l'évaluation de la qualité et de la performance publique. Trop souvent encore, les clients/bénéficiaires des services publics sont insuffisamment sollicités pour donner leur avis et leur opinion sur les services rendus, parce trop peu d'organisations, que ce soit dans le secteur public ou privé, mettent en œuvre des dispositifs de retour d'expérience auprès de leurs clients ou bénéficiaires, portant sur des éléments pourtant élémentaires que sont la satisfaction client, l'expérience client,

sa fidélité ou bien encore les résultats du service fourni.

- Ainsi, une étude conduite en mai 2006 par PricewaterhouseCoopers sur la satisfaction de la clientèle des institutions financières notait que seuls 60 % des répondants indiquaient avoir mis en place des dispositifs de mesure de la satisfaction des clients, alors même que cet indicateur était considéré comme le plus pertinent pour évaluer la qualité de la relation client. Quant au suivi de la fidélité des clients, le taux était significativement plus faible : pourtant l'indicateur de fidélité est le plus pertinent en matière de satisfaction client, car il est plus robuste pour fonder une bonne prévision des nouveaux services pour lesquels les clients seront prêts à solliciter.

Pour les administrations publiques, l'absence de ce retour peut constituer une source de risque opérationnel majeur et réduire durablement leur capacité d'amélioration. En effet, l'évaluation a pour objet de mesurer les effets des actions publiques par rapport aux objectifs visés. Elle constitue un facteur de plus grande transparence, accroît la lisibilité et fixe le cadre du contrôle de l'action publique ; elle permet d'étayer les décisions d'allocation des ressources du dispositif ou du programme considéré. Elle constitue un facteur de légitimation de l'action publique, tout en formalisant un processus de capitalisation des expériences (et ainsi un facteur de motivation et de mobilisation des agents), de manière à favoriser l'émergence de nouvelles pratiques, ainsi que la mise en œuvre concrète d'une culture de la performance et mieux satisfaire les besoins.

L'objet n'est pas ici de présenter en détail le panel des outils et méthodes possibles de l'évaluation. Une remarque cependant : les grands programmes d'évaluation, fondés sur une démarche extrêmement rigoureuse, telle que la définit par exemple le Conseil scientifique de l'évaluation, sont généralement d'un apport conceptuel et social important.

- Or, les retours d'expérience sont incontestables sur ce point : l'évaluation de la qualité et de la performance publiques doit viser en priorité un objectif pragmatique et opérationnel (à visée décisionnelle). Il s'agit d'apporter des améliorations concrètes et tangibles aux bénéficiaires de l'action publique.

Une fois l'innovation à l'ordre du jour, il est important de faire participer à son développement l'éventail le plus large possible de points de vue et de parties prenantes. La collaboration, que ce soit en matière de conception, de prise de décision, de production ou d'évaluation, implique la participation de différentes personnes aux divers stades d'élaboration d'une nouvelle initiative. La participation des agents et des bénéficiaires doit faire partie intégrante du processus d'innovation, dès sa conception. Si les bénéficiaires futurs participent au processus, leur satisfaction ultérieure à l'égard de la prestation du service sera garantie. La prise de décision et la production conjointes des initiatives d'innovation contribuent à leur durabilité parce qu'elles incitent les citoyens à « s'approprier » les changements mis en place. La co-production rend le processus plus visible et donc plus compréhensible. De la même manière, la co-évaluation par

le biais d'enquêtes et de programmes interactifs constitue un outil important pour assurer le succès initial et la durabilité de l'innovation.

07 Conclusion



Les réformes publiques menées de par le monde présentent un certain nombre de points communs face à un impératif ardent : améliorer la satisfaction du client dans ses relations avec les acteurs publics, en lui donnant une place centrale dans la conception et la délivrance d'un service public modernisé (rôle et positionnement stratégique du secteur public dans la société, exigence de qualité accrue à un coût maîtrisé, exploitation des bonnes pratiques, utilisation des potentialités technologiques).

Pour autant, les réponses et les conditions de leur mise en œuvre varient en fonction du contexte. Notre conviction, appuyée par notre expérience d'accompagnement auprès de très nombreuses structures publiques, est qu'il n'existe pas de solution unique idéale. Ainsi, assurer la qualité et la performance du service aux citoyens peut paraître trop ambitieux, long et fastidieux, voire décourageant, tant les périmètres à traiter sont complexes et variés, et tant les réformes ou les promesses de réformes se sont succédées.

C'est pourquoi un des plus importants défis à relever est celui de l'ambition. Pour passer d'une gestion de la qualité et de l'amélioration continue, informelle et « artisanale », à une gestion publique professionnalisée par la qualité et l'excellence, le plus difficile est en fait de commencer ...

Ainsi, entreprendre la transformation, de manière cohérente et équilibrée, se révèle tout aussi essentiel que de choisir le modèle adéquat de prestation de services publics ou de sensibiliser les acteurs prestataires et les clients aux bénéfices de la réforme.

08 A propos

de PricewaterhouseCoopers



Le département « Secteur public » en France

Depuis près de 20 ans, le département Secteur public de PricewaterhouseCoopers accompagne les administrations, les organisations internationales, les établissements publics et les collectivités territoriales, dans la conduite de grands projets, en tant que maître d'oeuvre ou en assistance à maîtrise d'ouvrage.

Accompagnant l'effort de modernisation du secteur public, nos équipes partagent avec nos clients une vision ambitieuse : améliorer la performance, en visant l'efficacité et la qualité du service public.

Une approche locale, nationale et internationale

Les mutations du secteur public en France s'inscrivent dans un vaste mouvement de réformes engagées au sein de l'OCDE et de l'Union européenne pour la modernisation de la gestion publique.

Les équipes de PwC en France, tout en maîtrisant les spécificités du cadre réglementaire national, s'appuient sur l'expertise du réseau « PwC Public Services Network of Excellence », capitalisant sur l'expérience acquise dans chacun des pays où nous sommes présents (146 000 personnes, dans 150 pays, dont 3 800 en France sur 25 implantations).

Une approche multicompetences et des équipes spécialisées

Pour distinguer les enjeux à forte valeur ajoutée ou sécuriser le projet par une méthodologie adaptée, nos experts peuvent s'engager sur des résultats rapides, tout en assurant la maîtrise des risques, des coûts et des délais.

Nos équipes multicompetentes sont composées de spécialistes de l'audit et du conseil, ainsi que de juristes et de fiscalistes de Landwell, cabinet d'avocats correspondant de PricewaterhouseCoopers.

Contacts

Jean-Louis Rouvet
jean-louis.rouvet@fr.pwc.com
+ 33 (1) 56 57 85 78

Fabrice Francillon
fabrice.francillon@fr.pwc.com
+ 33 (1) 56 57 73 81

Vos Contacts

Responsables « Secteur public »

Derek Browne

Afrique australe
derek.browne@za.pwc.com
+27 11 797 5458

Philip Kinisu

Afrique centrale
philip.b.kinisu@ke.pwc.com
+254 20 2855 319

Wolfgang Wagner

Allemagne
wolfgang.wagner@de.pwc.com
+49 30 2636 1111

Jorge Bacher

Argentine
jorge.c.bacher@ar.pwc.com
+54 11 4850 0000

Tony Peake

Australie
tony.peake@au.pwc.com
+61 8603 6248

Bernhard Haider

Autriche
bernhard.haider@at.pwc.com
+43 1 501 88 2900

Floris Ampe

Belgique
floris.ampe@be.pwc.com
+32 2 710 4164

Paulo Miron

Brésil
paulo.miron@br.pwc.com
+55 11 3674 3788

Michael Jordan

Canada
michael.j.jordan@ca.pwc.com
+1 416 941 8484

Marcello De Guisa

Chine et Hong Kong
marcello.de.guisa@hk.pwc.com
+852 2289 1922

Per Nørgaard Sørensen

Denmark
per.norgaard.sorensen@dk.pwc.com
+45 3945 3144

Jose Antonio Pelaez

Espagne
jose.pelaez@es.pwc.com
+34 915 684 158

Carter Pate

États-Unis
carter.pate@us.pwc.com
+1 703 918 1111

Jiri Halouzka

Europe Centrale et Europe de l'Est
jiri.halouzka@cz.pwc.com
+420 251 152 042

Aatos Hallipelto

Finlande
aatos.hallipelto@fi.pwc.com
+358 9 2280 1930

Jean-Louis Rouvet

France
jean-louis.rouvet@fr.pwc.com
+33 1 56 57 8578

Harry Kyriazis

Grèce
harry.kyriazis@gr.pwc.com
+30 210 6874503

Vedamoorthy Namasivayam

Inde
vedamoorthy.namasivayam@in.pwc.com
+91 80 2559 0336

Lino Mastromarino

Italie
lino.mastromarino@it.pwc.com
+39 02 66720 554

Luc Henzig

Luxembourg
luc.henzig@lu.pwc.com
+352 494848 2052

Miguel Angel Castro

Mexique
miguel.angel.castro@mx.pwc.com
+52 55 5263 6000

Alaa Elsoueni

Moyen-Orient
alaa.k.elsoueni@eg.pwc.com
+2 2516 8027 201

Tom Henry Olsen

Norvège
tom.henry.olsen@no.pwc.com
+47 95 26 00 39

Brian Roche

Nouvelle Zélande
brian.roche@nz.pwc.com
+64 4 462 7344

Peter van Driel

Pays-Bas
 peter.van.driel@nl.pwc.com
 +31 70 342 6079

Luis S. Ferreira

Portugal
 luis.s.ferreira@pt.pwc.com
 +351 213 599 300

Pat Sherry

Royaume-Uni
 pat.m.sherry@uk.pwc.com
 +44 20 7212 4910

Kyle Lee

Singapour
 kyle.lee@sg.pwc.com
 +65 6236 3118

Per Wardhammar

Suède
 per.wardhammar@se.pwc.com
 +46 8 555 330 88

Niklaus Lundsgaard-Hansen

Suisse
 niklaus.lundsgaard-hansen@ch.pwc.com
 +41 587 927 694

Orhan Cem

Turquie
 orhan.cem@tr.pwc.com
 +90 212 326 6204

Josy Steenwinckel

Institutions européennes
 josy.steenwinckel@be.pwc.com
 +32 2 7107220

Tony Kingsley

Agences de développement
 tony.kingsley@tz.pwc.com
 +255 744 222 326

Institut PwC de recherche sur le secteur public

L'**Institut de recherche sur le secteur public** de PricewaterhouseCoopers, créé en 2007, est un centre international de compétences dédié aux activités de recherche, de publications et d'expertise relatives aux problématiques gouvernementales ou de service public. L'Institut a pour principal objectif d'assurer le partage des meilleures pratiques dans ces domaines, en tenant compte notamment des synergies existantes aujourd'hui, entre les secteurs public et privé et en favorisant le développement de bonnes pratiques.

L'Institut apporte une contribution pratique et effective au débat public sur des problématiques telles que :

- la mise en œuvre d'un service public centré sur les attentes et les besoins des citoyens,
- l'effectivité du marché des services publics,
- des services publics au meilleur coût,
- la transparence et la responsabilité du secteur public,
- le développement durable,
- le développement des compétences du secteur public.

PricewaterhouseCoopers (www.pwc.fr) développe des missions d'audit, de conseil et d'expertise comptable pour des entreprises et des organisations, publiques et privées, privilégiant des approches sectorielles et assurant confiance et valeur ajoutée pour ses clients et l'ensemble des parties prenantes.

Plus de 146 000 personnes travaillent en réseau dans 150 pays, partageant points de vue, expériences et solutions pour proposer des perspectives innovantes et des conseils adaptés à chaque problématique.

En France, PwC développe cette approche avec Landwell, cabinet d'avocats membre du réseau PricewaterhouseCoopers.

Constitué d'entités légalement autonomes et indépendantes, membres du réseau PricewaterhouseCoopers International Limited, PricewaterhouseCoopers rassemble en France 3 800 personnes dans 25 bureaux.