



LA SOUS-TRAITANCE DES SERVICES PUBLICS :

PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE MEILLEURE PRATIQUE

La sous-traitance de services publics est l'un des principaux mécanismes de type marché utilisés dans les pays Membres. Elle se développe dans pratiquement tous les pays Membres car il est manifeste qu'elle peut se traduire par des gains d'efficacité tout en maintenant, voire en accroissant, la qualité des services. Ces principes directeurs permettent de cerner les principaux facteurs susceptibles de tirer pleinement profit des avantages de la sous-traitance.

PUMA Note de synthèse No. 2

**Service de la Gestion Publique
Février 1997**



ASSURER LA PARTICIPATION DU PERSONNEL DE DIRECTION ET FAVORISER LA RECONFIGURATION

- La sous-traitance devrait être intégrée à la stratégie d'entreprise globale de l'organisation. Pour réaliser son plein potentiel, elle nécessite la participation active de la haute direction. Il revient donc au personnel de très haut niveau de mener à bien et de superviser le processus de sous-traitance.
- Il ne s'agit pas d'envisager systématiquement la sous-traitance des tâches ou activités existantes. La sous-traitance devrait plutôt donner l'occasion de réévaluer le bien-fondé des tâches existantes comme des procédures utilisées pour les mener à bien. Ces effets positifs sur le plan de la reconfiguration ne peuvent être obtenus qu'avec la participation de la haute direction.
- La sous-traitance peut provoquer des tensions à l'intérieur des organisations. Elle peut aussi susciter des résistances. La participation active de la haute direction est essentielle pour prévenir ces obstacles internes ou en venir à bout.

Lorsque la ville d'Indianapolis a décidé de sous-traiter la gestion de son aéroport international, le maire a personnellement pris la tête de ce projet. C'était l'un des nombreux cas où il avait décidé d'appliquer les principes de la concurrence à la prestation de services publics. Sous la supervision directe de son conseil d'administration, l'Indianapolis Airport Authority a lancé un appel d'offres pour la gestion de l'aéroport. Cet engagement au plus haut niveau est l'un des principaux facteurs qui expliquent la réussite du projet.

Étude de cas des États-Unis

METTRE L'ACCENT SUR LES QUESTIONS RELATIVES AU PERSONNEL

- Il faut admettre que la sous-traitance n'est pas seulement une question de ressources financières et de performances ; elle affecte aussi les ressources humaines. Il est essentiel de faire preuve d'un haut degré de sensibilité dans ce domaine.
- La sous-traitance est inévitablement une source de préoccupation pour le personnel. Les craintes sont dues en grande partie à l'incertitude qui peut naître de la sous-traitance quant à l'avenir des agents. Bien que le processus demande une analyse adéquate, il est important d'avancer rapidement afin d'éviter une trop longue période d'incertitude pour le personnel.
- Il est particulièrement important de consulter les agents sans délai lorsque l'on envisage de sous-traiter une activité, d'agir avec eux d'une manière franche et honnête, et de les tenir informés à chaque étape du processus, à la fois individuellement et collectivement. Comme il se peut que certains agents n'osent pas poser de questions, une boîte (ou un dispositif analogue) devrait être mise à leur disposition afin de leur permettre de poser anonymement leurs questions, les réponses étant affichées pour que tous puissent en prendre connaissance.
- De même, les syndicats devraient être consultés immédiatement lorsque l'on envisage de sous-traiter une activité et être tenus informés de l'évolution de la situation.

Lorsque le Inland Revenue Department a sous-traité ses activités informatiques, il a immédiatement pris en compte les préoccupations de ses agents quant à leur avenir et adopté un certain nombre de dispositions en vue de les tenir informés de l'évolution de la situation et d'apaiser leurs craintes, notamment : mise en place d'un service de renseignements téléphonique confidentiel, diffusion de notices et de bulletins d'information, distribution de brochures questions/réponses et organisation d'entrevues avec chaque agent. Des consultations ont également été ouvertes avec les syndicats très tôt. Le Inland Revenue Department demande à l'entreprise de sous-traitance de lui présenter régulièrement des rapports sur ses anciens agents. Ces documents font apparaître que le personnel bénéficie aujourd'hui de meilleures perspectives de carrière dans l'une des plus grandes sociétés informatiques mondiales qu'hier, dans le service informatique du département.

Étude de cas du Royaume-Uni

DÉFINIR LES SERVICES ATTENDUS EN TERMES DE RÉSULTATS

- Il conviendrait de définir les services attendus en termes de produits ou résultats et non d'intrants. Autrement dit, il conviendrait de définir l'activité et non la façon dont elle doit être réalisée. Le sous-traitant doit avoir une marge de manoeuvre opérationnelle suffisante pour pouvoir innover dans la réalisation de l'activité et donc obtenir des gains d'efficacité. La définition de ces produits ou résultats devrait être aussi complète que possible et comporter les indicateurs de qualité de service appropriés.
- Il serait bon d'examiner la possibilité de recourir aux à des primes contractuelles, soit en structurant les paiements de manière à les faire dépendre des niveaux de service atteints, soit en offrant des primes pour dépassement de niveaux de service prédéfinis.

Lorsque l'Australie a décidé de sous-traiter les services d'aide individualisée aux chômeurs, les contrats précisaient qu'il fallait trouver un emploi (ou une formation à temps complet) aux chômeurs. Le résultat souhaité était défini et les contrats étaient élaborés en fonction de cela. Le calendrier des paiements aux sous-traitants renforçait ces dispositions. Les honoraires sont payés en deux fois : une première somme est versée après que le prestataire de services et le client ont élaboré une stratégie de "retour au travail" et une deuxième somme est versée lorsqu'un bon résultat est obtenu. Cette dernière est effectivement versée lorsque le client a travaillé ou suivi une formation à plein temps pendant 13 semaines consécutives. L'objectif est d'inciter les organismes prestataires de services à attirer des clients et à leur trouver un emploi ou une formation.

Étude de cas de l'Australie

SUIVRE LES RÉSULTATS ET FAVORISER LES RELATIONS DE COOPÉRATION

- La sous-traitance d'une activité ne diminue en rien la responsabilité de l'organisation en ce qui concerne l'exécution de cette activité. Cela est particulièrement pertinent dans le cas d'un service fourni à une tierce partie.
- L'organisation devrait suivre régulièrement et de façon formelle les performances du sous-traitant afin de s'assurer que les normes de performance fixées par contrat sont respectées. Lorsque les informations relatives aux résultats sont communiquées par le sous-traitant, leur exactitude devrait être vérifiée.
- Bien que la sous-traitance implique une relation contractuelle formelle, les deux parties doivent reconnaître qu'elles dépendent l'une de l'autre et qu'elles ont donc intérêt à entretenir des relations de coopération et non d'hostilité.
- Le contrat devrait prévoir des dispositions concernant la non-réalisation du contrat par le fournisseur, des mécanismes de règlement des différends et le passage aisé d'un fournisseur à un autre.

Lorsque l'Hôpital national de Copenhague a sous-traité ses services de nettoyage, un système de suivi des performances a été mis en place. L'hôpital a créé un groupe de contrôleurs chargés de veiller à ce que le travail effectué par le sous-traitant soit en accord avec les dispositions du contrat. Des contrôles de qualité sont faits sans préavis 40 fois par mois. Aucune étude indépendante de ce type n'avait jusqu'ici été réalisée.

Étude de cas du Danemark

Lorsque le ministère des Finances de Turquie a sous-traité ses services de restauration, il a veillé à ce que ces services soient régulièrement comparés aux normes quantitatives et qualitatives spécifiées dans le contrat. Si ces services ne sont pas conformes aux termes du contrat, le contractant reçoit un avertissement et une amende pour les deux premières violations. En cas d'une troisième récurrence, le contrat est suspendu sans restitution du dépôt de garantie. Le ministère des Finances n'a jamais été obligé d'avoir recours à de tels dispositifs.

Étude de cas de la Turquie

ASSURER LA VALIDITÉ DES COMPARAISONS

- Lorsque l'on examine des projets de sous-traitance, il importe que toutes les autres solutions, y compris la poursuite des activités en interne, fassent l'objet d'une évaluation exhaustive. Pour ce faire, il faut tenir compte des coûts et des résultats, notamment de la qualité. Tous les risques devraient être évalués systématiquement. Y compris le risque de ne plus tenir compte des capacités internes et d'une possible dépendance d'un seul fournisseur.
- Une estimation complète des coûts de l'activité devrait être réalisée et servir de référence pour évaluer les projets de sous-traitance. Cela suppose d'identifier tous les coûts liés à l'activité qui doit être sous-traitée. Il ne s'agit pas seulement des coûts directs mais aussi de la part des frais fixes imputables à l'activité et des coûts non monétaires tels que l'amortissement et le coût du capital; le régime fiscal applicable à l'activité doit également être pris en compte.
- Si la présente activité peut être restructurée de manière à offrir une possibilité d'améliorer la performance, une estimation des coûts doit être réalisée et servir en même temps de référence pour évaluer les projets de sous-traitance.
- Si la sous-traitance d'une activité entraîne l'obligation de verser des indemnités de licenciement, ces dernières devraient faire l'objet d'un poste distinct, compte tenu de leur caractère exceptionnel.

Lorsque l'Audit Office de Nouvelle Zélande a sous-traité une grande partie de ses activités d'audit, il a pris grand soin de déterminer le coût de ses services par rapport à ceux proposés par le secteur privé. Les réformes de la gestion financière entreprises en Nouvelle Zélande depuis quelques années ont été d'un grand secours à cet égard. Tous les coûts sont imputés sur la base de l'exercice, ce qui permet de tenir compte des déductions pour amortissement, et le coût du capital employé est également pris en compte. Cette méthode a permis de comparer directement le coût de la production de services d'audit par le secteur public avec le prix demandé par le secteur privé.

Étude de cas de la Nouvelle-Zélande

ÉVALUER LES OFFRES INTERNES

- Le personnel qui s'acquitte d'une tâche donnée peut entrer en concurrence avec des fournisseurs extérieurs lorsqu'il est question de sous-traiter une activité.
- Les agents en place sont souvent les mieux placés pour définir les améliorations à apporter aux méthodes de travail. Il conviendrait de juger leur offre en fonction de ces améliorations.
- Les offres internes devraient être traitées à tous égards, de la même façon que les offres externes. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que l'évaluation du coût de l'offre soit exhaustive, c'est-à-dire qu'elle intègre tous les éléments du coût auxquels les sous-traitants du secteur privé doivent faire face. Le coût d'une offre interne devrait être examiné par un organisme indépendant qui s'assurerait de son exactitude. Les soumissionnaires internes devraient également remplir toutes les conditions en matière d'habilitation et d'agrément imposées aux soumissionnaires extérieurs.
- Lorsque l'offre interne est retenue, un document officiel contraignant le personnel à respecter les conditions de leur offre devrait être établi. La performance des agents devrait être suivie à l'aide des mêmes processus et critères utilisés pour les sous-traitants extérieurs.

Lorsque l'administration des douanes des Pays-Bas a décidé de sous-traiter ses services d'imprimerie, de vastes consultations avec l'ensemble des parties prenantes ont été conduites. Le fait d'impliquer tous les acteurs au tout début du processus a permis de trouver une solution équilibrée et largement consensuelle. Les membres du personnel ont participé au groupe de travail créé afin d'élaborer la proposition de sous-traitance. Ce groupe de travail a recommandé qu'aucune décision ne soit prise avant la mise en place d'un plan social détaillé prenant en compte chaque agent concerné. Ce plan social a été élaboré sous les auspices d'un organisme spécial pour consultations avec les syndicats. Tous les membres du personnel se sont vu proposer de nouveaux emplois chez le sous-traitant, d'autres affectations dans l'organisation, ou une formation et des services de type "outplacement". Grâce à ce plan social, les syndicats ont accepté la sous-traitance des services d'imprimerie.

Étude de cas des Pays-Bas

FAVORISER LES MARCHÉS CONCURRENTIELS

- L'existence de marchés concurrentiels est essentielle pour que la sous-traitance puisse avoir des effets bénéfiques. L'Etat devrait favoriser les marchés concurrentiels en reconnaissant que ses pratiques en matière de sous-traitance peuvent jouer un rôle déterminant dans le développement des marchés des services considérés.
- Cette question intéresse en particulier le champ et la période couverts par les contrats. Aux deux extrêmes, les contrats peuvent être si modestes et de si courte durée qu'ils ne retiennent pas l'attention, ou bien être si importants et d'une durée si longue que seules les grandes entreprises peuvent être intéressées. Il conviendrait donc d'envisager de réunir plusieurs services en "ensembles" attractifs qui puissent être sous-traités comme une activité unique ou bien, à l'inverse, de diviser une activité en plusieurs éléments confiés à plusieurs sous-traitants afin de stimuler la concurrence. Une décision doit être prise à chaque fois en tenant compte expressément des effets sur la concurrence.
- Pour favoriser les marchés concurrentiels, il importe aussi d'éviter de donner trop de précisions dans les contrats. Si l'objectif est précisé, et non les aspects opérationnels d'une activité donnée, le marché peut être incité à élaborer ses propres propositions et solutions.
- La sous-traitance fait partie de la fonction d'acquisition. Il convient d'avoir conscience du fait que répondre à un appel d'offres demande aux soumissionnaires beaucoup de temps et de ressource. Dans la mesure où ce processus peut être simplifié et raccourci, un plus grand nombre de soumissionnaires valables devraient pouvoir participer.

Lorsque les autorités islandaises ont décidé de sous-traiter l'accueil en foyers spécialisés des enfants présentant des troubles comportementaux et affectifs, on ne savait pas s'il existait des fournisseurs potentiels souhaitant assurer ces services. Cependant, les autorités souhaitaient savoir s'il était possible d'étendre leur politique d'appel d'offres à une fonction sociale de base telle que celle-ci. Les pouvoirs publics ont fait une large publicité à cette opération et ont fait passer une annonce dans la presse pour solliciter des offres du secteur privé. La réaction a été très forte. Un marché privé ouvert à la concurrence a été mis en place alors qu'il n'en existait pas auparavant, et la plupart des services de soins en collectivité ont été sous-traités.

Étude de cas de l'Islande

DÉVELOPPER ET TENIR À JOUR LES COMPÉTENCES REQUISES

- La gestion efficace des contrats demande, pour bien des organismes publics, de disposer de nouvelles compétences. Les politiques de recrutement et de formation du personnel doivent tenir compte de cette nécessité.
- Les organisations qui confient des activités à des sous-traitants doivent tenir à jour leurs connaissances sur le marché considéré ainsi que leur savoir technique concernant les activités en question. Cela est impératif pour pouvoir communiquer sur un pied d'égalité avec le fournisseur et être en mesure de lancer un nouvel appel d'offres. Cela vaut tout particulièrement dans le cas de la sous-traitance d'activités complexes.
- On peut considérer comme inopportun de confier aux membres du personnel, précédemment responsables d'une production interne, une responsabilité dans la gestion du contrat, tout particulièrement s'ils ont été impliqués dans une offre interne à laquelle il n'a pas été donné suite.
- Il convient d'admettre que la sous-traitance comprend un processus d'apprentissage, les connaissances acquises dans le cadre de la phase de gestion du contrat permettant de traiter les appels d'offres ultérieurs dans de meilleures conditions.

Lorsque le Mexique a commencé à sous-traiter la réalisation de son réseau d'autoroutes nationales à des sociétés privées habilitées à percevoir des péages, il a rencontré des difficultés. Le volume du trafic sur les autoroutes était moins important que les estimations ne l'avaient laissé penser, la qualité des autoroutes construites était supérieure à ce qui avait été effectivement demandé et la durée des contrats était trop courte. D'autres problèmes sont également apparus. Ces problèmes sont considérés comme offrant des "possibilités d'amélioration" et ils ont été étudiés de façon approfondie par les responsables de la gestion des contrats. Les appels d'offres qui seront lancés à l'avenir tiendront compte des enseignements tirés.

Étude de cas du Mexique

À propos de cette Note de Synthèse

À leur réunion annuelle de 1995, les hauts responsables du budget ont demandé au Secrétariat d'entreprendre une étude sur les pratiques en matière de sous-traitance dans les pays Membres et de cerner les principaux facteurs qui permettent de tirer pleinement profit des avantages de la sous-traitance.

Le Secrétariat était assisté par un Groupe d'Experts pour la préparation de ces principes directeurs. Au sein de leur travail, les membres du Groupe ont effectué des études de cas sur les activités spécifiques sous-traitées dans leurs pays respectifs. Ces études de cas seront publiées par l'OCDE en tant que "*la sous-traitance des services publics - Etudes de cas*". Les principes directeurs ont été révisés et approuvés lors la réunion annuelle de 1996 des hauts responsables du budget et ont reçu par la suite l'approbation du Comité de la gestion publique en automne 1996.

Il convient de souligner que les principes directeurs ne visent pas à définir les activités à sous-traiter, mais plutôt à identifier les méthodes qui permettent le mieux de déterminer s'il y a lieu de sous-traiter les services publics, et la meilleure procédure à suivre une fois prise la décision de sous-traiter.

Pour plus amples informations sur ce sujet,
veuillez contacter Jon Blondal à l'adresse ci-dessous :

OECD - PUMA, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Télécopie : 33 - (0) 1.45.24.87.96 ou (0) 1.45.24.17.06
Courrier électronique : pum.contact@oecd.org ou jon.blondal@oecd.org