



HAL
open science

Externaliser les services d'entretien des collèges : une économie pour les finances publiques ?

Francois-Xavier Devetter, Julie Valentin

► To cite this version:

Francois-Xavier Devetter, Julie Valentin. Externaliser les services d'entretien des collèges : une économie pour les finances publiques ?. Revue française d'administration publique, 2020, Revue française d'administration publique, 172, 10.3917/rfap.172.0187 . hal-02900710

HAL Id: hal-02900710

<https://hal.univ-lille.fr/hal-02900710>

Submitted on 16 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EXTERNALISER LES SERVICES D'ENTRETIEN DES COLLÈGES : UNE ÉCONOMIE POUR LES FINANCES PUBLIQUES ?

François-Xavier DEVETTER

*Professeur des universités en sciences
économiques Université de Lille (CLERSE),
Institut Mines-Télécom de Lille-Douai*

Julie VALENTIN

*Maître de conférences en sciences
économiques, Université de Paris I
Panthéon-Sorbonne (Centre d'économie de
la Sorbonne)*

Résumé

Cet article étudie les conséquences financières des processus d'externalisation des agents de services en charge de l'entretien des établissements scolaires. Sur la base d'une monographie et de statistiques nationales, nous comparons l'ensemble des coûts d'abord pour la collectivité commanditaire puis d'une manière plus large pour les finances publiques en tenant compte de divers effets fiscaux et sociaux. Il apparaît que l'externalisation doit s'appuyer sur d'importantes réductions de volume de travail pour permettre de réelles économies budgétaires posant ainsi des questions sur l'impact social et en termes de qualité de service de ces stratégies.

Mots-clefs

Externalisation, finances publiques, agents de service

Abstract

— *Outsourcing cleaning service in public high school: a saving for public finances? — This article examines the financial implications of outsourcing processes for cleaners in public high schools. Based on a monograph and national statistics, we compare all costs first for the public authority, then more broadly for public finances, taking into account various fiscal and social effects. It appears that outsourcing must rely on significant reductions in the volume of work to allow real budgetary savings, which raises questions about the social impact and quality of service of these strategies.*

Keywords

Outsourcing, public finance, cleaners

Transférés de l'Éducation nationale aux collectivités locales par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, les agents de service ou agents d'entretien – relevant de la catégorie « Techniciens et ouvriers de service » (TOS) – sont à nouveau au cœur de transformations majeures. En effet dans un contexte de restrictions budgétaires et de volonté de réduire le nombre de fonctionnaires (Biland, 2017 ; Le Saout, 2017), plusieurs Départements expérimentent des formes partielles ou complètes d'externalisation des fonctions confiées à ce personnel : restauration scolaire, entretien courant des bâtiments, accueil, maintenance. La question du transfert de ces missions à des entreprises privées avait été évoquée dès la phase de décentralisation, mais cette éventualité semblait largement écartée devant les inquiétudes des syndicats¹. C'est désormais pourtant l'orientation prise par plusieurs départements : le Nord a d'ores et déjà externalisé plus d'une centaine de postes ; les Yvelines ont confié l'intégralité des services d'entretien et de restauration à une Société d'économie mixte liée à Sodexo ; l'Oise et la Somme expérimentent également le recours à des prestations extérieures ; *etc.* Ces processus s'inscrivent dans une tendance plus ancienne de privatisation des fonctions d'entretien des bâtiments publics tant à l'étranger (Grimshaw *et al.* 2014 ; Holley and Rainnie, 2012; Kirov et Ramioul, 2014) qu'en France (EFCI, 2016).

Cette stratégie a des conséquences sur au moins trois grandes dimensions : les conditions de travail et d'emploi des salariés concernés, la qualité du service rendu à la communauté éducative et enfin les finances publiques. C'est sur cette troisième dimension que nous² souhaitons nous pencher ici en proposant une tentative d'évaluation du bilan financier global du remplacement, dans les collèges d'enseignement secondaire, de personnels de la fonction publique par des prestations fournies par une entreprise privée. Le terme « global »

¹ Ainsi le rapport d'information sénatorial 'Transferts des personnels Techniciens et ouvriers de service et DDE : un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes' (Doligé, 2006) affirme que «certains syndicats de personnels soupçonnaient même les collectivités territoriales, dans l'impossibilité politique d'augmenter les impôts locaux, de vouloir privatiser les missions d'accueil, d'entretien et de restauration. »

² Nous souhaitons vivement remercier Jean et Nicole Gadrey, Muriel Pucci, Odile Steinauer ainsi que les rapporteurs anonymes pour leur relecture et conseils qui ont permis d'améliorer ce texte.

renvoie à l'intégration des coûts indirects et des externalités ou coûts cachés pour les collectivités territoriales, l'État et la Sécurité Sociale.

L'argument des économies budgétaires est en effet celui qui est le plus souvent mis en avant (Christoffersen *et al.* 2007) pour justifier la démarche d'externalisation, même si d'autres arguments comme les gains liés à une plus grande spécialisation sont également avancés (Lacey, 2014). Dans le cas spécifique des établissements scolaires (et notamment de la monographie que nous mobilisons ensuite, voir encadré n°1), les trois arguments avancés explicitement sont l'optimisation des coûts, l'optimisation de la qualité et l'amélioration des conditions de travail. Ils s'inscrivent ainsi d'abord dans les logiques générales de recherche d'économies budgétaires (et plus encore dans la volonté de réduire la masse salariale de la collectivité départementale). Les objectifs d'amélioration de la qualité du service et des conditions de travail apparaissent dans un second temps et s'appuient notamment sur les spécificités des établissements scolaires, à savoir les difficultés d'intégration de salariés qui relevaient de l'Éducation nationale jusqu'au milieu des années 2000. Ainsi la gestion de ce public spécifique est considérée comme complexe, notamment pour les remplacements des absences, en raison de la double autorité (hiérarchique et fonctionnelle) qui les caractérise (Ragaigne, 2016) mais également de leurs particularités sociodémographiques (travailleurs peu qualifiés et des classes populaires). Ces divers arguments apparaissent cependant secondaires par rapport aux logiques budgétaires.

Pour autant, les études visant à analyser les impacts financiers des stratégies d'externalisation apportent des résultats ambigus (Ohlsson, 2003 ; Bel et al. 2010) et on assiste d'ailleurs parfois à des mouvements de ré-internalisation notamment au Royaume-Uni dans des établissements universitaires comme à la London School of Economics ou l'Université Queen Mary (Wills, 2009). Dans ce dernier cas, le rapport d'évaluation conclut : « la recherche a révélé que le fait d'être un employeur qui verse un salaire décent et qui organise le service de nettoyage en interne a initié une amélioration de la qualité des emplois, de la productivité et de

la prestation des services, avec très peu d'augmentation des coûts. De plus, la décision bénéficie d'un fort soutien au sein de la communauté élargie de la QMUL et au-delà.³» (Wills et al., 2009).

Plus encore l'analyse du bilan financier de ces choix se concentre le plus souvent sur les coûts et les gains directs en laissant de côté des effets de report de charges ou de gains sur d'autres acteurs publics ou privés.

Dans le cadre de la présente recherche, nous comparerons, dans un premier temps, les coûts horaires associés à chacune des modalités d'entretien des locaux en distinguant les coûts salariaux des coûts de gestion. L'évaluation du coût de la prestation dépend alors des volumes horaires commandés pour réaliser les prestations du cahier des charges. Nous présenterons ainsi plusieurs scénarios d'externalisation selon les volumes horaires retenus. En conclusion, nous estimerons alors, sur la base des profils d'emplois associés aux divers scénarios d'externalisation, les coûts et bénéfices sociaux induits par cette transformation.

Encadré n°1 : Sources

Cet article repose sur plusieurs méthodologies et sources complémentaires.

Il s'appuie d'abord sur une analyse monographique d'un département ayant expérimenté l'externalisation de l'entretien courant des collèges (mais ni l'accueil ni la restauration) à partir de 2017. Dans le cadre d'une étude commanditée par ce département, nous avons pu rencontrer les 19 gestionnaires et proviseurs concernés par la première vague d'externalisation ainsi que deux à quatre agents d'entretien (titulaires, contractuels ou salariés de l'entreprise) au sein de chaque établissement. De même plusieurs entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les cadres des services départementaux en charge du personnel des

³ «The research has revealed that the move to be a living wage employer and bring the cleaning service in-house has stimulated improvements in job quality, productivity and service delivery, with very little increase in costs. In addition, the decision has strong support in and beyond the wider community at QMUL ».

La hausse des salaires a été évalué à plus de 30 % (passage d'un salaire horaire de 5,73£ à 7,45£ ; auxquels s'ajoutent de nombreux avantages non salariaux) tandis que le coût budgétaire annuel global est passé de 2,119 à 2,197 millions de livres. En 2014, le bilan était toujours perçu comme largement positif : « Queen Mary University of London: why taking responsibility is good for business » ; <http://www.encyexchange.ac.uk/3945/queen-mary-inhouse-living-wage-support-staff-community/>

techniciens et ouvriers de service ou en charge du pilotage de l'externalisation. Enfin quatre entretiens ont été menés auprès des cadres intermédiaires de l'entreprise retenue pour réaliser les prestations d'entretien. Les principales hypothèses sur lesquelles repose le calcul des coûts se fondent sur les informations issues des entretiens et sur les documents transmis par le département. Parallèlement, d'autres entretiens ou analyses de documents plus exploratoires ont été effectués au sein d'autres collectivités publiques (autres départements, établissements d'enseignement supérieur) afin de vérifier la possibilité de généraliser les raisonnements menés.

Ces premiers éléments ont ensuite été confrontés, enrichis ou complétés par des données d'enquêtes statistiques nationales. Nous avons ainsi mobilisé d'une part les Données administratives des déclarations sociales (DADS) de l'année 2014 (dernière année disponible, que nous avons actualisée en fonction des évolutions de la valeur du point d'indice) pour l'évaluation des salaires des différentes catégories de salariés et d'autre part l'Enquête Emploi (2017) pour les calculs relatifs aux absences.

Au total, les niveaux de salaires sont issus des DADS. Les durées annuelles travaillées, le coût de la prestation, l'organisation de l'activité, les coûts de gestion sont tirés de la monographie. Le dénombrement des absences résulte de l'exploitation de l'enquête emploi et le calcul des prestations est établi à partir de cas types centrés sur les conditions salariales plutôt que familiales (voir encadré n°2).

DU COÛT HORAIRE DIRECT AU COÛT TOTAL DE LA PRESTATION POUR LE DONNEUR D'ORDRES

Pour effectuer l'entretien courant d'un collège, recourir à des prestataires externes coûte-t-il moins cher que de recourir à des agents titulaires de la fonction publique territoriale ? Le cas échéant, quel est l'ordre de grandeur du gain réalisé ? La réponse à cette question dépend de trois paramètres principaux que nous allons successivement détailler :

- le coût d'une heure de travail pour la collectivité publique gestionnaire (ici le département),
- les coûts directs et indirects de gestion (contrôle, transaction, absences)
- les volumes horaires considérés comme nécessaires à la réalisation de la prestation

Pour la collectivité commanditaire, une heure de travail achetée coûte sensiblement le même prix qu'une heure en interne

Si l'on s'en tient, dans un premier temps, au coût du travail à l'heure, l'évaluation du coût se fait de manière très différente selon l'employeur. Lorsque les collectivités territoriales mobilisent leurs propres salariés, le coût horaire « en interne » dépend d'au moins trois éléments : le statut des agents, leur ancienneté et leur régime indemnitaire.

Le nettoyage des locaux est effectué par des agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement (régis par le décret n°2007-913 du 15 mai 2007) auxquels peuvent s'ajouter des agents contractuels ainsi que des emplois en contrats aidés. Pour établir un coût-employeur horaire ainsi qu'un salaire horaire net pour chacune de ces catégories, nous nous appuyons sur les DADS, seule source qui, renseignée par les employeurs, intègre l'ensemble des éléments du régime indemnitaire. Pour évaluer le coût horaire total, il faut ajouter les cotisations salariales (20 %) et patronales (49 %). Au total, le coût horaire employeur pour un agent territorial titulaire fonctionnaire était de 19,40 euros en 2014 soit 19,65 euros en 2019 en appliquant la hausse du point d'indice (1,27 %) entre ces deux dates.

Parallèlement les collectivités recourent à des contractuels pour compléter les effectifs. Ces derniers sont alors traditionnellement embauchés de septembre à mi-juillet (10,5 mois) et indemnisés par l'assurance chômage durant un mois et demi. Leur plus faible ancienneté moyenne ainsi que des modalités différentes de calcul des cotisations sociales amènent à un coût horaire légèrement plus faible : 17,45 euros par heure travaillée en 2014 soit 17,65 euros en 2019. Il convient ensuite d'ajouter le coût de la période de chômage compte tenu du fait que

le département est son propre assureur en la matière⁴. L'ajout proratisé de l'Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi (ARE) amène le coût horaire pour l'employeur à 18,55 euros.

Dans le cadre de l'externalisation, le coût d'une heure de prestation correspond au montant facturé par la société prestataire divisé par le volume horaire. La facturation ne se construit pas sur la base d'un coût horaire (la prestation serait alors de l'ordre du prêt de main d'œuvre) mais en fonction de surfaces à entretenir. Néanmoins ce tarif horaire est généralement identifiable : il est fréquemment demandé aux entreprises candidates de faire apparaître les volumes horaires d'intervention dans le cahier des charges et/ou ces cahiers indiquent les tarifs en cas d'heures prestées « en régie contrôlée », c'est-à-dire en supplément aux travaux habituels. Dans le cas de la collectivité départementale étudiée, le tarif horaire ainsi identifié est pour l'année 2019 de 20€¹⁷(*cf. infra* tableau n° 1). Ce montant est relativement faible en comparaison d'autres contrats analysés⁵, mais les volumes sont élevés et ils sont potentiellement croissants si le département décide de généraliser l'expérimentation à l'ensemble du département. En outre, le département a prévu une augmentation de 3 % par an du prix pour les quatre années à venir.

À cette étape il apparaît donc que les coûts horaires associés à l'externalisation sont légèrement supérieurs à ceux obtenus pour les agents fonctionnaires et sensiblement plus élevés que ceux des contractuels, mais il convient, pour les agents employés par le département d'ajouter des coûts de gestion, déjà en partie intégrés dans le tarif des agents externalisés.

⁴ Les collectivités territoriales ont la possibilité d'adhérer au régime d'assurance chômage ou de prendre en charge eux-mêmes les indemnités de la perte d'emploi, restant ainsi pour le risque chômage leur propre assureur.

⁵ Les montants issus des factures de nettoyage d'universités sont compris entre 21euros et 25euros tandis que les forums de prestataires donnent des fourchettes dont la valeur centrale se situe plutôt à 24-25euros.

Des coûts de gestion peu différents

Plusieurs types de coûts de gestion sont à prendre en compte. Il y a d'abord ceux qui relèvent de l'ensemble des fonctions de gestion des ressources humaines dont tout ou partie pourrait être délégué à l'entreprise prestataire à l'occasion de l'externalisation (organisation et contrôle de l'activité, y compris l'achat de matériels et produits, et administration de l'emploi). Parallèlement il faut évaluer les coûts liés à l'externalisation (contractualisation). Enfin doit être discutée la manière dont on peut tenir compte des coûts liés aux absences des salariés.

Les coûts de gestion et de consommation intermédiaire

Alors que ces coûts ont déjà été pris en compte dans le tarif de la prestation, ils doivent être ajoutés pour les salariés des collectivités territoriales. Le coût des consommations intermédiaires recouvre l'achat de machines et la consommation de produits d'entretien. Dans le secteur du nettoyage, ces dépenses sont faibles par rapport au coût du travail (Souquet et Geay, 2018). Elles ne sont d'ailleurs pas toujours transférées intégralement au prestataire. Sur la base des documents obtenus, nous les estimons, au niveau de leur borne supérieure, à 2 % du coût horaire.

En ce qui concerne l'encadrement, deux aspects peuvent ici être distingués (Ragainé, 2016) : l'encadrement de proximité effectué par les gestionnaires et intendants des collègues présents sur place, d'une part, et la gestion centrale des ressources humaines relevant des services départementaux, d'autre part. Les tâches d'encadrement de proximité constituent une quotité non négligeable du temps de travail des agents qui en sont responsables. Mais, elles ne disparaissent pas avec l'externalisation : les coûts de contrôle et d'organisation demeurent relativement constants au quotidien en l'absence de personnels d'encadrements propres à l'entreprise prestataire présents au sein des établissements scolaires. La monographie a même fait apparaître des situations où ceux-ci sont accrus. Mais il est vraisemblable que l'inverse puisse aussi se produire. Ces personnels ne relèvent enfin pas du Département mais de l'Éducation nationale et il ne nous semble donc pas pertinent de les intégrer aux calculs de coûts supportés par la collectivité locale, même si la question peut être prise en compte sous l'angle de la qualité du service rendu à la communauté éducative.

Reste enfin l'encadrement et les coûts de gestion portés par les services départementaux dont on peut penser que leur économie a pu peser sur la décision d'externalisation. Dans le cadre du département étudié, les besoins en termes de personnels impliqués dans la gestion des ressources humaines relevant des anciens « techniciens et ouvriers de service » (TOS) sont estimés à 27 personnes lors de la décentralisation (Doligé, 2006). En rapportant cet effectif au nombre total des agents titulaires concernés (1600 environ), nous pouvons évaluer les coûts de gestion à environ 3 % du total de la masse salariale. Parallèlement un service de quatre personnes est dédié à la gestion du personnel contractuel (176 postes avant l'externalisation), ce qui permet d'évaluer les coûts de gestion de cette main d'œuvre spécifique à environ 4 %.

En ajoutant ce coût à celui des consommations intermédiaires, nous pouvons estimer les coûts de gestion à environ 5 % de la masse salariale pour les agents titulaires et 6 % pour les agents contractuels.

Le coût de l'externalisation

Dans le cadre de la prestation externalisée, si les produits d'entretien et l'amortissement des matériels, et les deux types d'encadrement sont inclus dans le contrat et donc dans le tarif horaire facturé, un coût additionnel non facturé doit être pris en compte : les coûts de gestion liés à la contractualisation. Seule la monographie permet d'apporter des éléments d'évaluation de cette charge. Les entretiens réalisés ont souligné l'importance du travail administratif lié à l'élaboration du cahier des charges et de l'appel d'offres ainsi qu'aux avenants nécessaires et au suivi des prestations. Enfin un rôle d'interface entre les équipes de direction des collèges et l'entreprise prestataire demeure. Selon les entretiens réalisés, l'externalisation engendre « aussi une autre organisation, plutôt en pilotage » (entretien responsables Services départementaux).

En définitive, il apparaît que le département affecte, *a minima*, l'équivalent de quatre temps plein à la gestion et au suivi des prestations externalisées : deux personnes du service éducation y passent un temps conséquent tandis que l'équivalent de deux personnes y est affecté au service des moyens généraux. Le coût de gestion et de suivi peut ainsi être évalué à 160 000 euros en année pleine (soit 4 personnes à 40 000 euros par an). Ce coût couvre la gestion des prestations récurrentes, mais également celle des prestations ponctuelles affectées aux remplacements temporaires (auparavant effectués par des agents contractuels). En l'absence d'une information précise sur le nombre total de prestations ponctuelles gérées par ce personnel, nous considérons le volume maximal de prestations équivalent à celui des postes contractuels

avant le début de l'expérimentation de l'externalisation, soit 176 postes de contractuels (et donc 176 prestations). Dans cette hypothèse les coûts de transaction atteignent alors près de 5 % du coût de la prestation.

En ajoutant de part et d'autres les frais de gestion, le coût horaire de la prestation est encore quasiment équivalent : 20,63euros en interne pour les postes titulaires, 19,66euros pour les postes contractuels et 21,18euros pour les prestations externalisées (*cf. infra* tableau n° 1).

Le coût de gestion des absences

Un autre élément est régulièrement invoqué lors des entretiens pour justifier le recours à une entreprise externe : la gestion des absences des agents publics. Deux éléments se combinent ici. Le premier renvoie à une hypothèse implicite de « sur-absence » des agents publics. Le second repose sur le coût de la gestion des absences et notamment la charge de travail qu'elles impliquent pour les services centraux du département.

Sur le premier point, il est clair que la catégorie des agents d'entretien polyvalents est une population particulièrement exposée aux absences pour trois raisons. Le travail est unanimement reconnu comme physiquement pénible (Benelli, 2011) ; la moyenne d'âge de ces salariés est particulièrement élevée avec une forte proportion de salariés de plus de cinquante ans ; il s'agit d'une profession peu qualifiée occupée par des personnes ayant pu connaître des parcours de vie complexes impliquant parfois des états de santé plus fragiles. Ces éléments qui ressortent des entretiens semi-directifs sont également confirmés par l'enquête emploi 2017. Néanmoins ces caractéristiques ne sont pas plus marquées pour les agents des collectivités que pour ceux des prestataires : alors que 3,95 % des agents de service de l'enseignement (PCS 525b) ont été absents pour raison de maladie durant la semaine précédant l'enquête, ce taux atteint 5,37 % pour les nettoyeurs des entreprises privées (PCS 684a).

Les entretiens réalisés font par ailleurs apparaître que les équipes de direction des collèges comme les services centraux du département demeurent largement impliqués lorsque des salariés sont absents. Le passage à l'externalisation tendrait même, dans certains cas, à accroître sensiblement la rotation et les absences du personnel de nettoyage rendant la gestion quotidienne pour les gestionnaires d'établissement au moins aussi lourde que lorsqu'ils devaient gérer une équipe d'agents fonctionnaires.

Une manière de se donner une fourchette haute de ce qu'il en coûte au département de gérer les absences consiste à évaluer cette charge au coût de gestion des contractuels (*cf. supra*, quatre postes temps plein). En effet les contractuels sont notamment embauchés pour remplacer les agents titulaires absents⁶. Une fois intégrés les montants alloués à la gestion des contractuels dans l'ensemble des coûts d'encadrement et de gestion des titulaires, le pourcentage de ce coût de gestion augmenterait de moins de 0,5 % du coût salarial employeur.

En définitive, les répercussions directes de la gestion des absences sur la dimension financière du processus d'externalisation paraissent marginales tandis que l'effet attendu quant à la qualité de service est également difficile à établir : le report de la gestion des remplacements est contrebalancé par un accroissement des mouvements de personnels et une augmentation des temps d'interaction avec l'encadrement de l'entreprise prestataire. Ainsi, nous n'imputerons pas de coût supplémentaire pour la gestion des absences.

Le tableau n° 1 récapitule les coûts horaires ainsi obtenus pour l'année 2019.

Tableau n° 1 : Coûts horaires par statut

	Agents titulaires	Agents contractuels	Prestations externalisées
Coût horaire moyen	19,65	18,55	20,17
Coût de gestion	5 %	6 %	5 %
Total	20,63	19,66	21,18

⁶ Les salaires horaires perçus par les contractuels ne sauraient entrer systématiquement dans ce coût puisque les titulaires absents peuvent être rémunérés par des assurances sociales pendant leur absence maladie. Certaines collectivités sont cependant leur « propre assureur » en ce domaine. Le coût des absences peut alors leur apparaître important alors même qu'il relève de leurs calculs d'optimisation. D'après nos estimations, l'intégration des coûts salariaux des agents remplacés conduiraient à majorer de 4% le coût horaire des agents titulaires (seuls les longs arrêts étant effectivement remplacés).

Des volumes horaires difficiles à évaluer, mais qui opposent deux scénarios très différents

Puisque les coûts horaires sont proches, l'élément déterminant de la différence de coût tient aux volumes de travail mobilisés. La littérature sur l'externalisation (Bettinger et Le Chatelier, 1996 ; Le Lidec et de Montricher 2004 ; Lacey, 2014) rappelle les « gains de productivité⁷ » qui peuvent être obtenus dans le cadre d'une organisation plus efficace : expertise propre de l'entreprise et de ses salariés, renforcement des dispositifs incitatifs, meilleure organisation notamment horaire (en décalant les heures d'intervention par exemple par rapport aux heures de présence des élèves), ...

De fait, dans le département étudié, les volumes prestés commandés étaient, dans la première phase de l'expérimentation, plus faibles que le volume horaire réalisé par les salariés des collectivités locales. Avant l'externalisation, le volume horaire réalisé par les salariés des collèges était de 41h30 par semaine pour les titulaires (horaires annualisés) et 35h pour les contractuels (le plus souvent embauchés sur 10,5 mois).

Au début de l'expérimentation, les postes externalisés ont été remplacés par des prestations de 5 heures quotidiennes soit 25 heures par semaine. Dans cette configuration, le gain, par rapport à un agent employé par les collectivités territoriales, aurait alors été, en première approche, de 2h (par rapport au temps de travail d'un agent contractuel) à 3h par jour (si l'on prend pour référence le temps de travail quotidien d'un agent titulaire).

Cependant la mise en œuvre concrète de la nouvelle organisation a fait apparaître des difficultés voire d'importants dysfonctionnements. Dans le cadre des collèges, le contrat d'externalisation ne prévoyait initialement que du travail d'entretien courant alors que les agents d'entretien polyvalent effectuent à la fois le travail d'entretien et un temps de « plonge »

⁷ Le terme de « gains de productivité », au sens strict, est ici abusif. En effet ceux-ci sont censés rendre compte d'une réduction du volume de travail requis pour atteindre une production de qualité identique. Or il renvoie ici à la réduction du volume horaire réalisé pour entretenir une surface donnée mais sans que la qualité ne soit observée. Ainsi un « gain de productivité » peut résulter d'une moindre exigence en qualité, ce que les entretiens confirment.

en restauration. L'ensemble des personnels rencontrés a insisté sur l'impossibilité de garantir le service « plonge + entretien » en 5h. Dans de nombreux établissements, la plonge a ainsi fait l'objet de prestations externalisées complémentaires de 3h quotidiennes. D'autres formes de polyvalence ont également été remises en cause comme celles permettant le remplacement ponctuel ou régulier de l'agent d'accueil ou encore les missions les plus en interactions avec l'équipe enseignante (photocopie, aménagement de salle, préparation d'événements particuliers, ...). De même la mise en place de prestations sur la base de 38 semaines ne permet plus la présence d'agents d'entretien au début ou à la fin des vacances scolaires⁸. Ces différents éléments soulignent que les volumes horaires impactent la qualité du service. Le cœur des dissonances réside dans la qualité du nettoyage attendu. L'entretien d'un bâtiment est, en effet, l'objet de nombreuses conventions sociales et la quantité de travail nécessaire est loin d'être une donnée objective et stabilisée⁹.

Au total, la monographie ne permet pas de considérer qu'un gain en termes de temps de travail quotidien soit automatique et deux scénarios extrêmes peuvent être distingués : le premier repose sur une externalisation « à emploi constant » (un poste d'agent d'entretien polyvalent étant transformé en une prestation de 25h par semaine), le second correspond à une externalisation à « volume horaire constant » (un poste d'agent donnant lieu à une prestation de 25h pour l'entretien courant et une seconde de 15h pour la plonge). C'est pourquoi nous présentons (*cf. infra* tableau n° 2) le coût total associé à cinq formes d'organisation du travail en prenant comme référence un collège type où travailleraient initialement cinq agents d'entretien. Les deux premières configurations sont fictives et décrivent des cas « purs » avec soit cinq agents titulaires, soit cinq contractuels. La configuration observée est celle

⁸ Or ces périodes permettaient auparavant des « gros nettoyages » jugés nécessaires pour le maintien des bâtiments en état.

⁹ C'est essentiellement pour cette raison que les travaux internationaux d'évaluation des processus d'externalisation raisonnent parfois en posant comme hypothèse que la qualité demeure constante. Des exceptions notables existent notamment lorsque d'autres indicateurs de qualité sont mobilisables à l'image de la fréquence des maladies nosocomiales à l'hôpital. La qualité du nettoyage est alors envisagée sous le seul (mais évidemment essentiel) angle de l'hygiène. Il est assurément complexe d'envisager des indicateurs équivalents au sein des collèges. La question de la qualité ne peut alors être abordée que de manière subjective via la perception que peut en avoir la communauté éducative et notamment les acteurs qui ont la responsabilité de ces aspects à savoir les équipes de direction.

correspondant à quatre agents titulaires et un contractuel. Les deux autres configurations décrivent les deux modalités d'externalisation précisées ci-dessus.

Tableau n° 2 : Coût total selon la configuration d'organisation

	5 Agents titulaires	5 Agents contractuels	5 prestations de 5h/jour	5 prestations de 8h/jour	Configuration observée : 4 titulaires et un contractuel
Volume horaire	7870	7000	4750	7600	7696
Coût horaire	20,63	19,66	21,18	21,18	20,436
Coût total	162 358	137 620	100 605	160 968	157 275

La faiblesse des différences de coût horaire explique que des écarts importants ne se retrouvent que dans le cas de baisse significative du volume horaire annuel. Celle-ci est obtenue uniquement dans le cas du passage à des prestations de 5h dont nous avons vu qu'elle n'avait pas pu être maintenue en raison de dysfonctionnements (difficulté à assurer la plonge, impossibilité de nettoyer l'intégralité des classes, etc.).

DU COÛT DE LA PRESTATION AU COÛT SOCIAL

Ces différents modèles d'organisation n'influent pas seulement sur le volume horaire et la qualité du service. Ils ont également des répercussions sur les finances publiques. Deux éléments doivent notamment être pris en compte : le transfert entre organismes publics via un arbitrage TVA / Cotisations sociales, d'une part, et l'incidence des variations de revenus des nettoyeurs sur les prestations sociales qu'ils reçoivent, d'autre part. Le premier est

proportionnel aux heures tandis que le second est dépendant des caractéristiques des emplois, ce qui implique de s'appuyer sur les scénarios retenus précédemment.

Un arbitrage TVA / cotisations sociales qui ne modifie que peu le coût horaire

Adopter le point de vue large de l'ensemble des finances publiques modifie la perception du coût de la prestation. En effet le tarif du prestataire externe intègre la TVA (20 %) qui « retourne » en tant que recette dans les finances publiques. Ainsi, sur les 20,17euros du prix horaire payé par le Département, 3,36 euros sont des recettes pour l'État. À l'inverse, le basculement de salariés du secteur public vers le secteur privé implique une modification du calcul des cotisations sociales. Si les cotisations salariales représentent des parts relativement proches du salaire brut, la part patronale est, quant à elle, bien plus faible pour les salariés du secteur privé du fait des allègements généraux de cotisations qui ne s'appliquent pas au secteur public. Le taux de cotisations patronales représente 49 % du salaire brut pour les agents titulaires, 42 % pour les agents contractuels (le taux équivalent au droit commun des salariés du régime général hors allègements) et peut être estimé à 16 % pour les salariés de la branche de la propreté compte tenu de leur niveau de salaire conventionnel : pour un niveau de salaire horaire brut de 10,56euros (montant fixé par la convention collective de la propreté pour un salarié reconnu comme polyvalent), un employeur bénéficie d'un allègement de cotisations de près de 26 points qui correspond ainsi à 2,65euros par heure de travail. Ce montant constitue un manque à gagner pour les finances publiques¹⁰ dans la mesure où l'État compense les cotisations patronales non versées au titre des allègements.

À cette étape de l'analyse, nous pouvons donc établir les coûts horaires effectifs pour les finances publiques qui tiennent compte, au niveau horaire, des entrées et sorties socio-

¹⁰ L'écart de taux hors allègement est essentiellement dû au financement des retraites et a pour contrepartie un taux de remplacement des revenus plus élevés pour les agents d'entretiens polyvalents une fois liquidée leur retraite.

fiscales associées aux seules cotisations et TVA. Les taux horaires pour les deux catégories de salariés des collectivités territoriales sont inchangés. En revanche, une fois déduite la TVA et ajoutées les cotisations patronales que l'État devra compenser, le coût horaire du recours à des prestations externes est réduit de 0,71 euros¹¹ par heure et s'établit à 20,46 euros.

Un arbitrage qualité / volume en matière d'emplois avec des répercussions financières et sociales

Cependant, au-delà des effets (apparemment très limités) sur ce coût horaire, nous avons vu que le processus d'externalisation vise également à réduire le volume de travail mobilisé. Or la modification des volumes horaires induit un changement dans la distribution des revenus, lequel modifie les montants des prestations sociales auxquelles les salariés ont accès. Il s'agit donc ici d'évaluer les conséquences de la transformation des emplois quant à la durée du travail qui résulte de l'externalisation. Nous reprenons ici les cinq configurations d'emplois décrites précédemment (titulaires publics/contractuels/trois types d'emplois du prestataire), pour en évaluer les implications socio-fiscales.

Encadré n° 2. : Méthodologie des calculs relatifs aux prestations sociales.

Pour évaluer les coûts sociaux liés aux prestations sociales versées aux salariés, nous avons recours à une méthodologie fondée sur des cas-types (Marc et Pucci, 2011). Cette démarche consiste à calculer les montants des prestations sociales et de l'impôt sur le revenu par application des barèmes sociaux et fiscaux à un ménage de caractéristiques données (revenus d'activité, composition familiale, statut d'occupation du logement...). Nous avons choisi d'étudier uniquement les cas-types qui nous semblaient les plus utiles pour la décision publique compte tenu des caractéristiques de la population étudiée : des célibataires sans enfant qui ont pour seul revenu primaire le salaire procuré par leur emploi d'agent d'entretien des

¹¹ Ce montant est la différence entre le montant de TVA (3,36 euros) et celui de l'allégement (2,65 euros).

collèges. On suppose que ces salariés sont au chômage pendant les périodes sans contrat de travail, c'est-à-dire pendant les mois d'été pour les contractuels des collectivités territoriales ou les salariés des prestataires. Les salariés sont supposés être locataires et payer un loyer dont le montant est égal au plafond correspondant à la zone d'habitation la plus représentative.

Les caractéristiques de l'emploi (statut et durée du travail) déterminent non seulement un coût horaire spécifique pour le donneur d'ordres et pour les finances publiques en général mais génère également des profils de revenu sensiblement différents pour les travailleurs, ce qui modifie les prestations sociales dues. Nous avons déjà pris en compte les allocations de retour à l'emploi (ARE) que touchent les contractuels. Pour les salariés du privé, des montants d'ARE ont été calculés pour les deux mois d'été en prenant comme base 80 % du salaire net. Enfin deux prestations sociales sont notamment essentielles à prendre en compte : les allocations logement, d'une part, et la prime d'activité, d'autre part (Chagny et *al*, 2018). Les montants réellement attribués dépendent de nombreux paramètres (Encadré n° 2.). Pour chaque configuration, nous calculons l'allocation logement, la prime d'activité et le montant d'impôt. Nous présentons deux informations complémentaires qui s'en déduisent : le niveau de vie qui ajoute au salaire net les prestations sociales et déduit le montant d'impôt sur le revenu et le montant de prestation par heure.

Le tableau n° 3 récapitule les principaux résultats relatifs aux cas-types de travailleurs célibataires (pour l'année 2019).

Tableau n° 3 : Salaires et prestations sociales attribuées selon types d'emplois

	Salarié externalisé 5h/jour	Salarié externalisé 8h/ jour	Salarié externalisé 3h/jours	Agent contractuel	Agent titulaire
salaire net mensuel avant impôt sur le revenu	880	1240	446	1570	1646
Allocation logement annuelle	2028	546	3228	0	0
Prime d'activité annuelle	2210	1980	3506	1000	840
Allocations de retour à l'emploi (2 mois)	1408	1984	713	0	0

Total prestations sociales annuelles	5646	4510	7447	1000	840
Impôt sur le revenu annuel	0	0	0	516	684
niveau de vie mensuel	1265	1468	1039	1626	1659
Prestations sociale par heure travaillée	5,94 €	2,97 €	13,1 €	0,35€	0,10 €

Pour des salariés qui reçoivent les niveaux de salaire horaire moyen, on constate d'une part que seuls les contractuels et les titulaires payent de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, que le montant des prestations sociales à verser est très différent selon les configurations : quasi nul pour les titulaires, il s'élève à près de 6 euros dans la configuration correspondant à une prestation de 5 heures quotidiennes.

Partant de ces configurations, nous construisons cinq scénarios tenant compte des combinaisons de configurations à l'œuvre :

- H1 : un recours exclusif à des agents titulaires
- H2 : un recours exclusif à des agents contractuels
- H3 : un recours mixte titulaires / contractuels. Ce cas est le plus proche de la situation réelle observée avant externalisation.
- H4 : un recours exclusif à des salariés externes à emploi constant (un poste titulaire ou contractuel est remplacé par une prestation de 950h annuelles)
- H5 : un recours exclusif à des salariés externes à volume horaire constant. Un poste titulaire ou contractuel peut alors être remplacé par une prestation de 1520h annuelles (soit un temps plein, H5B) ou par deux prestations (l'une 950h annuelles et l'autre de 570 heures annuelles, H5A).

Pour chaque scénario, nous détaillons les différents éléments permettant d'évaluer le coût global complet pour les finances publiques (cf. infra tableau n° 4). Il est calculé d'abord pour un poste puis pour un collège type qui fonctionnerait initialement avec cinq agents publics. Les deux premières colonnes correspondent à des situations fictives et servent à établir la référence H3, à laquelle comparer les différents scénarios d'externalisation (H4 et H5).

Tableau n° 4 : Coût total de l'entretien pour différents scénarios

	H1 Titulaire	H2 Contractuel	H3 Mixte (80 % titulaires, 20 % contractuels)	H4 Externalisé à « emplois constants »	H5a Externalisé à durée constante (2 postes)		H5b Externalisé à durée constante (1 poste)
Temps de travail annuel	1574	1400	1540	950	950	570	1520
Coût horaire pour le DO	20,63	19,66	20,44	21,17	21,17	21,17	21,17
TVA par heure	0	0	0	3,36	3,36	3,36	3,36
Exo sociales par heure	0	0	0	2,65	2,65	2,65	2,65
Coût horaire total	20,63	19,66	20,44	20,46	20,46	20,46	20,46
Coût pour un poste pour le DO	32 472	27524	31 482	19 380	19 380	11 662	31 099
Prestations sociales annuelles par poste	156	484	222	5 646	5 646	7 448	4 510
Coût total par poste pour les Finances Publiques	32 628	28 008	31 704	25 026	44 136		35 363
Coût global pour un collègue « standard » (5 AEP)	163 140	140 040	158 520	125 130	220 678		176 815

Ce tableau nous permet de tirer une conclusion principale : compte tenu des niveaux de coûts des différents scénarios, des « gains de productivité » importants sont nécessaires pour que l'externalisation soit financièrement rentable. En effet par rapport à la situation moyenne observée avant externalisation dans les collèges (H3), des économies ne sont envisageables qu'à la condition de réduire de manière sensible le volume horaire global (H4). En effet, pour le donneur d'ordres, le prix par heure de travail ne varie que faiblement entre les différents systèmes. Dès lors, tout « gain de productivité » permettant une baisse du volume horaire induit une réduction du coût direct supporté, mais elle peut être compensée par les implications en

termes de transfert socio-fiscal qui résulte des effets de la baisse de la durée du travail sur les revenus des salariés.

En effet, du fait des coûts sociaux impliqués par les postes externalisés à temps partiel, la transformation d'un poste d'agent public en un poste externalisé (5h/jour) implique une baisse du coût annuel proportionnellement moins importante que la baisse du volume horaire : alors que le nombre d'heures annuelles baisse de 38 %, le coût ne diminue que de 21 %. À l'inverse si le volume horaire n'est pas réduit (hors vacances) le coût du nettoyage externalisé est supérieur de 12 % au coût de la situation de référence¹².

*
* *

La question de l'externalisation de l'entretien des collèges (et plus largement de l'ensemble des établissements scolaires et universitaires) est particulièrement d'actualité. Dix ans après le transfert des personnels concernés (environ 100 000 personnes) aux collectivités locales, les contraintes budgétaires et les difficultés de gestion rencontrées poussent de plus en plus de collectivités à se tourner vers des prestataires privés. Nous avons cherché à clarifier dans cet article les logiques financières à l'œuvre. Sur ce plan, le bilan final apparaît assez négatif lorsque l'on raisonne à quantité de travail constante : si pour la collectivité donneur d'ordres l'économie réalisée apparaît limitée (voire négative), le bilan est encore plus discutable lorsqu'on élargit l'analyse à l'ensemble des finances publiques. L'externalisation est moins défavorable dès lors qu'elle apporte des « gains de productivité ». Ceux-ci doivent alors être

¹² Il est à noter que nous n'avons pas pris en compte les coûts spécifiques liés à la transition elle-même (coût de préparation en amont de l'expérimentation, coût d'évaluation interne et externe, coût lié à l'information des personnels concernés...). Parmi ces coûts de transition figurent également les éventuelles dépenses liées au reclassement des salariés titulaires (lorsque des titulaires sont affectés) et, dans le cas de notre monographie, des dépenses liées à la fin des contrats. La collectivité doit, en effet, dans ce cas prendre en charge les montants de l'allocation de retour à l'emploi si les anciens contractuels ne trouvent pas d'emplois immédiatement. En l'occurrence, seule une minorité a été effectivement reprise par le prestataire. Ces différentes charges, non négligeables, demeurent néanmoins ponctuelles.

conséquents (+20 % environ) pour rendre l'opération financièrement attractive pour les finances publiques.

La question se répercute cependant sur les effets induits par ces « gains de productivité » permettant une forte diminution des volumes horaires. Deux enjeux majeurs doivent alors être envisagés.

Le premier concerne la qualité du service rendu. Cette question est éminemment complexe tant la définition des tâches des agents d'entretiens polyvalents ne fait pas consensus. Non seulement la notion de « nettoyage » demeure l'objet de normes sociales concurrentes (plusieurs agents ou membres des équipes de direction ont insisté sur la différence entre « entretenir le propre au quotidien » et « nettoyer le 'sale' de manière plus ponctuelle ») mais la liste des éléments à nettoyer eux-mêmes peut varier (dessus et dessous des tables, plinthes, poignées de porte...). Plus encore c'est autour des éléments de polyvalence (notamment avec l'accueil et la restauration) et d'inscription au sein de la communauté éducative que les conflits apparaissent. L'externalisation conduit ainsi à une réduction de la présence adulte au sein des établissements au cours de la journée scolaire et à éloigner les personnels en charge de l'entretien des enseignants et des équipes administratives. Enfin, si la mesure de la qualité de service demeure difficile à établir, les recherches portant sur d'autres types de bâtiments et notamment sur les hôpitaux ont abouti à des conclusions très négatives sur l'externalisation de par leurs effets sur les maladies nosocomiales (Zuberi *et al*, 2011 ; Toffoluti *et al*, 2017).

Le second enjeu renvoie aux effets quant aux rémunérations perçues par les salariés et donc de qualité de l'emploi et de répartition de la valeur produite. Ainsi le remplacement des agents départementaux (contractuels et plus encore titulaires) par des salariés d'entreprises externes conduit à faire entrer ces salariés dans le champ des salariés à bas salaires dont le revenu doit alors être partiellement complété par des aides sociales. L'externalisation a donc pour effet de placer ces salariés à la limite du seuil de pauvreté. Ainsi, loin d'être un choix « neutre » d'optimisation de la dépense publique, les stratégies d'externalisation renvoient à des modèles de société très différents. Les travaux traitant des conséquences de l'externalisation sont ainsi relativement unanimes sur ce point : la dégradation des conditions de travail et d'emploi (et notamment des niveaux de rémunérations mensuelles) est assez nette. La littérature internationale le souligne déjà dans le cadre de l'externalisation décidée par des entreprises

privées (Dube and Kaplan, 2010) mais la dégradation est encore plus marquée dans le cas des externalisations en provenance du secteur public (Vrangbæk et al. 2015, Grimshaw *et al.* 2014).

Références bibliographiques

Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. E. (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta- regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553-577.

Benelli, N. (2011). *Comment tenir le coup dans un sale boulot*. Zurich: Éditions Seismo.

Bettinger, C. et Le Chatelier, G (1996) Les nouveaux enjeux de la concession et des contrats apparentés: *après les réformes de 1993-1995*. Efe, Paris, 1996.

Biland, Émilie (2017) « Trop de fonctionnaires territoriaux ? Dits et non-dits d'une fausse évidence », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, no. 4, 2017, pp. 765-781.

Chagny, O., Le Bayon, S., Mathieu, C., & Sterdyniak, H. (2018). Salaire minimum: du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni. *Document de travail de l'IREs*, (01.2018).

Christoffersen, H., Paldam, M., & Würtz, A. H. (2007). Public versus private production and economies of scale. *Public Choice*, 130(3-4), 311-328.

Doligé, E. (2006). Rapport d'information au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'Éducation nationale et celui des personnels des directions départementales de l'équipement.

Dube, A., & Kaplan, E. (2010). Does outsourcing reduce wages in the low-wage service occupations? Evidence from janitors and guards. *ILR Review*, 63(2), 287-306.

EFCI (2016) *The Cleaning Industry in Europe: an EFCI survey*. Brussels, European Federation of Cleaning Industries (EFCI).

Grimshaw, D., Cartwright, J., Keizer, A., Rubery, J., Hadjivassiliou, K., & Rickard, C. (2014). Coming clean: contractual and procurement practices. *Equality and Human Rights Commission Research Research Report, 96*.

Holley, S., & Rainnie, A. (2012). Who Cleans Up? The Declining Earnings Position of Cleaners in Australia. *The Economic and Labour Relations Review: ELRR, 23(1)*, 143-160

Kirov, V., & Ramioul, M. (2014). Quality of work in the cleaning industry: a complex picture based on sectoral regulation and customer-driven conditions. In *The Comparative Political Economy of Work and Employment Relations (International Labour Process Conference Series)*, Palgrave, London (pp. 290-311).

Lacey, K. (2014). The business of school maintenance. *District Administration, 50(3)*, 76-81.

Le Lidec, P., & De Montricher, N. (2004). *Décentraliser et gérer: analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*. La Documentation française, 2004.

Le Saout, Rémy (2017) « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, no. 4, 2017, pp. 747-764.

Marc, C. et Pucci, M. (2011). Le RSA-activité est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens Eurostat?. *Revue des politiques sociales et familiales*, 2011, vol. 104, no 1, p. 19-36.

Ohlsson, H. (2003). Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting- out in the case of Swedish refuse collection. *Fiscal Studies, 24(4)*, 451-476.

Ragaigne, A. (2016). Gérer les agents des collèges en situation de double autorité, entre risques et opportunités. *Gestion et management public, 5(3)*, 45-60.

Souquet, C., et M. Geay (2018). "Le secteur du nettoyage.", *Insee Premières*, n°1690.

Toffolutti, V., Reeves, A., McKee, M., & Stuckler, D. (2017). Outsourcing cleaning services increases MRSA incidence: evidence from 126 English acute trusts. *Social science & medicine*, 174, 64-69.

Vrangbæk, K., Petersen, O. H., & Hjelm, U. (2015). Is Contracting Out Good or Bad for Employees? A Review of International Experience. *Review of Public Personnel Administration*, 35(1), 3-23.

Wills, J. (2009). Subcontracted employment and its challenge to labor. *Labor Studies Journal*, 34(4), 441-460.

Zuberi, D. M., & Ptashnick, M. B. (2011). The deleterious consequences of privatization and outsourcing for hospital support work: the experiences of contracted-out hospital cleaners and dietary aids in Vancouver, Canada. *Social Science & Medicine*, 72(6), 907-911.