



**[artimón]**  
conseil & perspectives

# Transformation digitale des services publics dans les territoires : une étude de cas sur la santé et la formation professionnelle en France

---

Jean Beuve,  
Olivier Cristofini,  
Josefina Gimenez  
et Simon Porcher

Les Policy Papers  
de la Chaire EPPP  
Juillet 2022 - N°7

# Transformation digitale des services publics dans les territoires : une étude de cas sur la santé et la formation professionnelle en France

PAR JEAN BEUVE, OLIVIER CRISTOFINI,  
JOSEFINA GIMENEZ ET SIMON PORCHER



## Contexte et objectifs de l'étude

La digitalisation des services publics est une priorité des gouvernements successifs depuis vingt ans. Au-delà de la simple dématérialisation des démarches administratives liant les usagers et l'Etat central, la transformation digitale du secteur public implique une transformation des modes de fonctionnement des administrations et de nouvelles façons de concevoir la création et la fourniture des services publics. Pour mener à bien cette transformation, de nombreuses structures (agence d'état, secrétariats généraux, directions interministérielles) ont été mises en place au fil du temps. Cependant, ces structures ont concentré leurs réflexions et leurs actions sur les services publics gérés par l'administration centrale, laissant de côté les services publics incombant aux régions et collectivités locales dans les territoires. Plus récemment des initiatives ont été lancées pour renforcer la transformation digitale des territoires. En témoigne l'intégration de la mission numérique dans l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (voir Tableau 1).



Dans une précédente publication<sup>[1]</sup>, nous avons mené une analyse de la littérature et du discours public prenant pour thème la digitalisation des organisations – administrations publiques et entreprises. Trois types de littérature ont été couverts : la littérature en sciences de gestion, la littérature en sciences économiques et la littérature « grise », laquelle regroupe les publications et rapports émanant des institutions publiques et privées, nationales et internationales. Les premiers travaux issus de ces littératures remontent au milieu des années 2000. C'est durant cette période que la digitalisation apparaît aussi dans le discours public, lequel a été étudié par une méthode lexico-métrique se servant d'articles de presse comme variable proxy. Ainsi, notre précédente publication a mis en avant que la transformation di-

[1] Beuve, Cristofini, Gimenez et Porcher (2021). La transformation digitale du secteur public Atteindre les promesses et éviter les désillusions, Policy Paper de la Chaire EPPP 6.



© Rawpixel

gitale relève d'un double changement. D'une part, elle appelle à s'appuyer sur les outils digitaux et les données numériques pour replacer les besoins de l'utilisateur au centre de l'organisation des services publics et à repenser cette organisation selon un modèle de plateforme. D'autre part, la digitalisation suppose un mode de fonctionnement moins hiérarchisé et plus transverse des administrations, de sorte à favoriser les méthodes de travail collaboratif.

Dans cette nouvelle publication, nous confrontons les résultats de notre première étude à l'expérience vécue par des acteurs de terrain. Pour ce faire, nous avons mené 42 entretiens semi-directifs auprès d'acteurs de la digitalisation des services publics évoluant dans les domaines de la santé et de la formation professionnelle. Ces deux domaines ont été retenus pour trois raisons : (i) ils sont largement digitalisés – par exemple, via les téléconsultations ou la formation à distance ; (ii) leur digitalisation impacte largement les pratiques des usagers et ; (iii) ils sont fortement ancrés dans les territoires – la politique publique de

santé étant largement déconcentrée (Encadré 1), de l'Etat vers les Agences Régionales de Santé (ARS), et le service de formation professionnelle étant essentiellement décentralisé vers les régions (Encadré 2).<sup>[2]</sup>

Par ailleurs, ces deux politiques montrent la dynamique de renforcement de la digitalisation et les enjeux financiers et politiques. La digitalisation de la santé a connu une récente accélération. En 2018, la stratégie nationale de santé regroupe cinq chantiers dont le numérique. Elle est dotée d'un fonds pour l'innovation du système de santé qui renforce les possibilités d'expérimentation de nouvelles formes d'organisation dans les régions. Ce fonds a été abondé de 102 millions d'euros en 2021, soit trois fois plus qu'en 2020. De plus, la feuille de route opérationnelle et stratégique pour la politique de santé régionale des dix prochaines années met en avant le travail sur des systèmes d'information accessibles et partagés permettant l'interopérabilité des systèmes d'information, le recours aux données de santé, le développement de la télémédecine et des outils de connaissance des besoins et d'amélioration de la performance.

Quant à la formation professionnelle, un vaste Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) a été lancé en 2018 au niveau national : il s'agit d'un volet majeur du Grand plan d'investissement (2018-2022) dont la valeur s'élève à 15 milliards d'euros. L'objectif est de susciter l'innovation par des appels à projets compétitifs afin de capitaliser sur des innovations locales et de les déployer au niveau national.

[2] Etude réalisée dans le cadre d'un contrat de recherche entre la chaire EPPP et Artimon.

## ENCADRÉ 1

### › La Stratégie nationale de santé

La Stratégie nationale de santé est une feuille de route opérationnelle et stratégique pour la politique de santé régionale des dix prochaines années. Le travail sur des systèmes d'information accessibles et partagés – interopérabilité des systèmes d'information, recours aux données de santé, développement de la télémédecine, développement des outils de connaissance des besoins et d'amélioration de la performance – est un des éléments clés de la stratégie nationale de santé. La stratégie s'accompagne également d'un plan de prévention et de lutte pour la diminution des inégalités d'accès à la santé. La stratégie nationale de santé actuelle contient 5 chantiers, définis dans la loi de financement de la sécurité sociale 2018, dont le numérique et le renforcement des expérimentations avec la création d'un fonds pour l'innovation du système de santé (article 51). Les Agences Régionales de Santé (ARS) ont été créées en 2010 pour mettre en œuvre la politique de santé en région au plus près des besoins de la population. Chaque ARS poursuit un projet régional de santé. Le financement de ces opérations est notamment assuré par le Fonds d'intervention régional, doté de 3,7 milliards d'euros en 2019.

TABEAU 1

## Historique de la digitalisation des services publics en France

2004-2007 « L'administration électronique comme levier de la modernisation de l'Etat »	2008-2018 « Open data »	2019- « Améliorer la qualité des services publics par l'innovation numérique »
Plan pour l'administration électronique (ADELE): 140 mesures (1,8 mds euros)	Plan France Numérique 2012 / Etat plateforme (2014) Investissements d'avenir: 4,5 mds d'euros dans l'économie numérique.	Action Publique 2022 Fonds pour la transformation de l'action publique : 700 m euros (2018-2022)
Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)	Agence du numérique 2015	Intégration de la mission numérique dans l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT)
Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA)	Direction générale à la modernisation de l'Etat (DGME) / Secrétaire général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) / Etalab etc.	Direction interministérielle du numérique (DINUM) / Direction interministérielle à la transformation numérique (DITP)
Révision générale des politiques publiques (RGPP)	France Connect, datagouv.fr, référentiel général d'interopérabilité, etc.	France expérimentation, Pass numérique, etc.

Source : vie-publique.fr \*, les auteurs

\*E-administration : du PAGSI au programme Action publique 2022 | vie-publique.fr

- Enfin, le contexte de collecte de nos données d'entretiens présente a priori un double avantage. D'abord, il se caractérise par une large couverture territoriale et fait ainsi apparaître des contextes locaux particuliers, par exemple des déserts médicaux ou des bassins d'emploi plus ou moins dynamiques. Ensuite, le contexte imposé de l'étude, réalisée en partie pendant la période de la COVID-19 et du télétravail, renforce le poids de la digitalisation des territoires et une accélération non structurée, confirmant aussi certaines limites de la digitalisation et les nécessaires changements de pratiques à mettre en œuvre.

### Résultats des analyses textuelles

Les résultats de notre analyse sont issus de la méthodologie décrite dans l'encadré 3 qui permet de tirer une arborescence de thèmes et sous-thèmes (voir Figure 1). Ces résultats ont été structurés autour de trois grands thèmes : (i) les changements de pratiques, bénéfiques, observés du fait de l'avènement de la digitalisation, (ii) les limites et (iii) les leviers à la digitalisation.

#### Les changements de pratiques organisationnelles induits par la digitalisation

Les entretiens ont d'abord révélé le point de vue des acteurs de terrain sur les pratiques et bénéfices induits par la digitalisation. Conformément aux travaux contenus dans la littérature, la digitalisation améliore le fonctionnement des administrations. En interne, elle favorise la productivité et les capacités de prise de décision<sup>[3]</sup>. En externe, elle permet l'autonomisation des

usagers<sup>[4]</sup> et des professionnels<sup>[5]</sup> dans leur utilisation des services publics ; elle revisite le rôle des administrations dans la coordination entre parties prenantes du territoire.

La digitalisation accroît la productivité car elle « fluidifie » les processus administratifs. Elle permet un partage de l'information instantané, le suivi des demandes (*tracing*) et une meilleure coordination entre agents. Un professionnel de la formation professionnelle souligne ainsi le bon usage de la transformation digitale comme une nécessité permettant la « *richesse de l'action et [...] son efficacité* ». Une responsable d'une organisation de santé spécifie l'impact de la digitalisation sur les processus de son organisation : « *une fois que l'information est rentrée dans le système d'information il y a une fonction de supervision, un coordinateur va devoir affecter la tâche à un investigateur. Et ça c'était fait en passation de main en main.*

*Et là avec l'outil on traite aussi l'information différemment puisque l'information va plus vite vers l'investigateur et ça fluidifie le process. [...] L'investigateur se l'approprie directement sur l'outil numérique et trace l'ensemble des actions et des échanges qu'il a avec la structure [cliente] directement dans l'outil aussi. Donc en fait il y a une main courante qui est accessible à tous qui nous permet aussi en termes d'organisation de faciliter le fait que si le lendemain l'investigateur est absent – parce qu'on fonctionne 7 jours sur 7, parce qu'il y a de toute façon des absences – il y a une reprise en main plus simple de la part du suivant si c'est nécessaire. »*

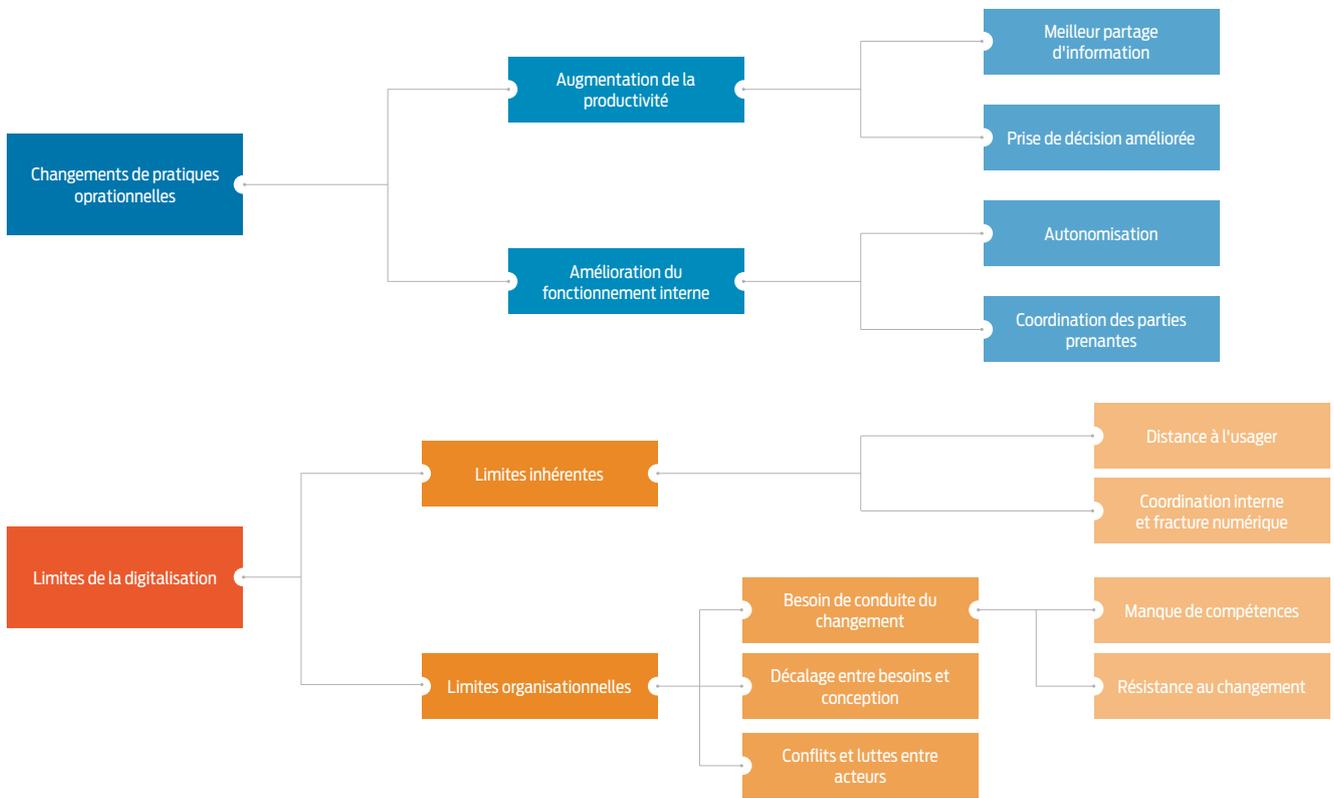
[3] Brown, M.M. Understanding e-government benefits: An examination of leading-edge local governments, *American Review of Public Administration*, 37(2), 2007; Heintze, T. et S. Bretschneider, Restructuring in public organizations : Does adoption of information technology affect organizational structures, communications, and decision making ? *Journal of Public Administration Research Theory*, 10(4), pp. 801-830, 2000.

[4] Gilbert, D., P. Balestrini et D. Littleboy, Barriers and benefits in the adoption of e-government, *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 286-301, 2004.

[5] Heintze and Bretschneider (2000).

FIGURE 1

➤ Résultat des analyses textuelles



“ EN AMONT DES PROCESSUS OPÉRATIONNELS, LA DIGITALISATION FAVORISE LA PRISE ET LE SUIVI DES DÉCISIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.

En amont des processus opérationnels, la digitalisation favorise la prise et le suivi des décisions des administrations publiques. D'abord, parce qu'elle sous-tend la standardisation des processus et des pratiques de reporting, ce qui permet de disposer « de façon formalisée et très efficace des indicateurs d'activité de traçabilité de la qualité ». Ensuite, parce qu'elle met à disposition en temps réel de nouveaux indicateurs qui fiabilisent et accélèrent la prise et le suivi des décisions. Comme le résume une informaticienne évoluant dans le domaine de la santé : « [la digitalisation] a permis de remonter des indicateurs qui n'étaient pas forcément faciles à suivre avec des dossiers papier [pour] prendre des décisions beaucoup plus rapidement à l'appui de chiffres et de données qui sont fiables puisque c'est numérisé et qu'on a accès à des tableaux de bord quasiment en temps réel selon les indicateurs que l'on suit ou que l'on souhaite suivre. »

Au-delà du fonctionnement interne des administrations, la digitalisation permet l'autonomisation et améliore la coordination des parties prenantes externes. Dans la santé, sont mis en avant l'appropriation des usagers de leurs parcours : « il y a une totale demande de dématérialisation [...], ça permet une meilleure appropriation de l'utilisateur de son parcours », la continuité de service malgré l'absence de rencontre physique (ex. téléconsultation, formation à distance), ou encore la possibilité de créer « des collaborations interprofessionnelles ouvrant de nouvelles possibilités d'activités dans certains établissements ». Ce dernier point fait écho au nouveau rôle des administrations dans la coordination des différents acteurs du territoire, celui d'un accompagnateur des initiatives émanant du terrain visant à « intervenir, non pas sur le côté réglementaire mais sur le côté appui à la transformation. » Un cadre d'une ARS abonde : « on a toujours tenu un discours qu'on met en pratique avec l'ensemble de nos interlocuteurs et qui consiste à dire 'on est là pour vous faciliter, on est là pour vous accompagner, on n'est pas là pour vous imposer des modèles ou des dispositifs qu'on viendrait plaquer artificiellement sur des réalités qui sont les vôtres' ». Cependant, malgré les nombreuses illustrations dont il a fait l'objet dans nos entretiens, ce nouveau rôle des administrations n'est pas répandu au point de satisfaire les appels à plus d'horizontalité dans le management des projets de digitalisation. Les administrations sont encore souvent perçues comme poursuivant l'objectif d'imposer aux acteurs de terrains des décisions « venues d'en haut » et déconnectées des besoins métiers, ce qui avec d'autres facteurs limite le potentiel de transformation organisationnelle de la digitalisation.

## ●●● Les limites de la digitalisation

Les limites liées à la digitalisation se répartissent en deux grandes catégories : d'abord, les limites inhérentes à la dématérialisation des échanges et des interactions sociales ; ensuite, les limites organisationnelles renvoyant tant au fonctionnement interne des administrations qu'à leurs modes de coordination avec leurs parties prenantes externes.

### **Les limites inhérentes à la dématérialisation des échanges et des interactions sociales**

La digitalisation crée une distance liée à la dématérialisation des échanges et des interactions. Les entretiens indiquent que la digitalisation entraîne une distance, laquelle provoque à son tour une déshumanisation desservant les pratiques médicales et éducatives, mais aussi les relations entre collègues ou entre usagers.

“ LA MÉCONNAISSANCE  
DES OUTILS NUMÉRIQUES EMPÊCHE  
DE DÉVELOPPER DES OUTILS  
PERMETTANT DE RÉPONDRE AUX  
BESOINS MÉTIER, MÊME SI CEUX-CI  
SONT IDENTIFIÉS.

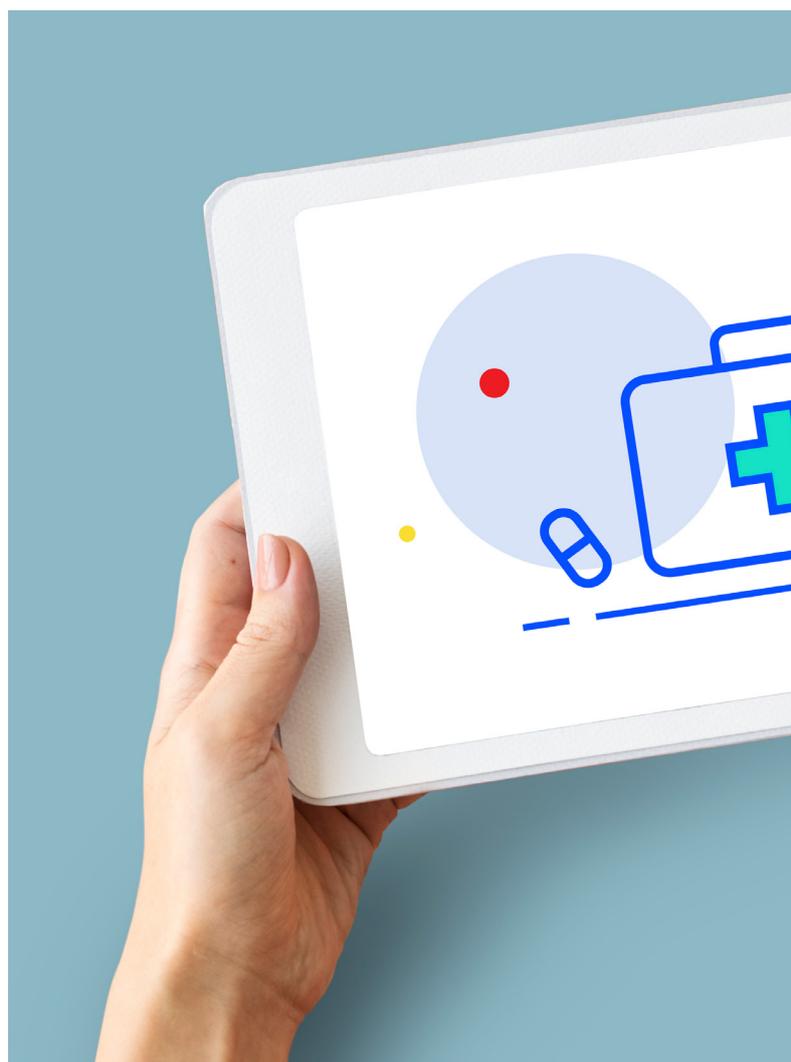
Cette limite inhérente à la digitalisation est bien connue. Elle est rappelée avec force par les personnes interviewées. Le risque est une coordination moins efficace entre collègues et l'augmentation des fractures sociales et territoriales, entre technophiles et technophobes. Cette limite, souvent identifiée avec l'expression 'déshumanisation' apportée par l'introduction du numérique, est intrinsèquement liée à l'interaction entre puissance publique et territoires, ou administrations et citoyens, propres aux politiques publiques. Le numérique ne serait pas en mesure de la saisir dans toute sa complexité. A contrario, il rajouterait un niveau de complexité supérieure en rajoutant la distance physique et l'intermédiation à la relation.

### **Les limites organisationnelles de la transformation digitale**

Parmi les limites organisationnelles, on note trois types d'éléments : les éléments relatifs à la conduite du changement, les éléments relatifs aux dispositifs organisationnels mis en place, et ceux relatifs aux conflits institutionnels.

#### *- Un fort besoin de conduite du changement*

Un nombre important de personnes auditionnées insiste sur le fait que la conduite du changement dans le cadre de la transformation digitale ne peut se faire sans disposer en interne de compétences spécifiques. Par exemple, une personne du secteur de la santé nous a indiqué « il a fallu trouver au sein de mon équipe un référent qui puisse avoir cette connaissance et monter en compétence ». Un autre interviewé évoque comme principal frein le manque de « ressources que l'on peut mobiliser ». De plus, la méconnaissance du numérique empêche de développer des ou-



tils permettant de répondre aux besoins métier, même si ceux-ci sont identifiés. Les interviews font également ressortir un défaut d'accompagnement des opérateurs notamment en termes d'ingénierie de projets, et un manque d'agilité dans le développement des outils numériques.

Dans le secteur de la santé, une impérieuse nécessité identifiée dans les entretiens est de développer et surtout de modifier rapidement les outils digitaux pour prendre en compte l'évolution des besoins des professionnels de santé. Dans la formation, les interviewés mettent en avant le changement de modèle d'affaires des organismes de formation qui doivent fournir des offres numériques, sans forcément avoir été formés auparavant. Conformément à la littérature, les bénéfices de la digitalisation prennent du temps à apparaître<sup>[6]</sup>.

Ces difficultés de mise en place du changement occasionnent l'apparition de trois formes de résistance : psychologique, culturelle et stratégique. Certains individus sont réticents à adopter des nouveaux outils numériques par « habitude de terrain » : le numérique remet en cause leur manière de travailler et le lien à leurs différentes missions et fonctions. Dans ce sens, l'intégration

[6] Brown (2007)



© Rawpixel

d'outils se rapporte à la satisfaction au travail des agents, déjà identifiée comme un facteur clé dans la littérature [7]. En parallèle, des freins culturels sont évoqués dans plusieurs interviews, liés à la culture numérique et la compréhension de son fonctionnement et ses impacts, notamment au niveau des décideurs. Ce dernier point est également identifié dans la littérature comme un facteur majeur [8]. Une des personnes interviewées confirme : « Ça m'a un peu frappé qu'il n'y ait pas suffisamment de culture digitale au niveau de l'agence au niveau du territoire français ». Enfin, le manque d'impulsion au niveau stratégique peut devenir un frein à l'adoption des outils. Des interviews mettent ainsi en avant l'absence de leaders engagés permettant de gommer les résistances au changement : « s'il n'y a pas un leader au niveau d'une région, d'un département, d'un secteur géographique qui porte le projet ça peut être compliqué parce qu'il y a des freins et des réticences nécessaires au changement de pratique ». L'inertie (continuer de faire comme toujours) ou la rigidité (la difficulté à adopter la nouveauté) sont souvent évoquées dans des interviews.

[7] Bhattacharjee, A. and Sanford, C. Information processes for information technology acceptance: An elaboration likelihood model, MIS quarterly, 30(4), 2006.

[8] Moon, J. M. The evolution of e-government among municipalities : Rhetoric or reality ? Public Administration Review, 62(4), 424-433, 2002.

### - Des dispositifs normatifs qui freinent les initiatives de terrain

La quasi-totalité des acteurs rencontrés salue l'importance des ressources financières engagées par les acteurs publics dans la digitalisation [9]. Cependant, plusieurs acteurs perçoivent le rôle normatif des administrations comme un frein au développement des initiatives de terrain. Le temps de l'action publique peut aussi être jugé trop long et contraignant. Comme le résume un acteur de terrain ayant créé une application à large succès parmi les professionnels de santé : « on n'était pas reconnus [par les ARS]. On a finalement été reconnus parce qu'il y a eu un texte, mais il nous a fallu 8 ans. Et vous savez c'est long 8 ans pour être reconnu... mais c'est le temps politique, bureaucratique. ».

Le décalage entre les besoins et la conception des outils digitaux est également un élément important mis en avant par plusieurs interviewés des deux secteurs. Ce décalage peut venir d'un manque de contact avec le terrain des décideurs, ou d'un manque d'ergonomie des solutions proposées par les prestataires. L'écart est observé par les personnes interviewées alors même que les objectifs déclinés au niveau du terrain peuvent être clairement exprimés. Un interviewé évoque des arbitrages qui ne permettent pas de répondre aux différentes attentes des acteurs. Comme illustré par un acteur de terrain : « Quand vous parlez d'ergonomie ils [les ad- »

[9] Ibid.

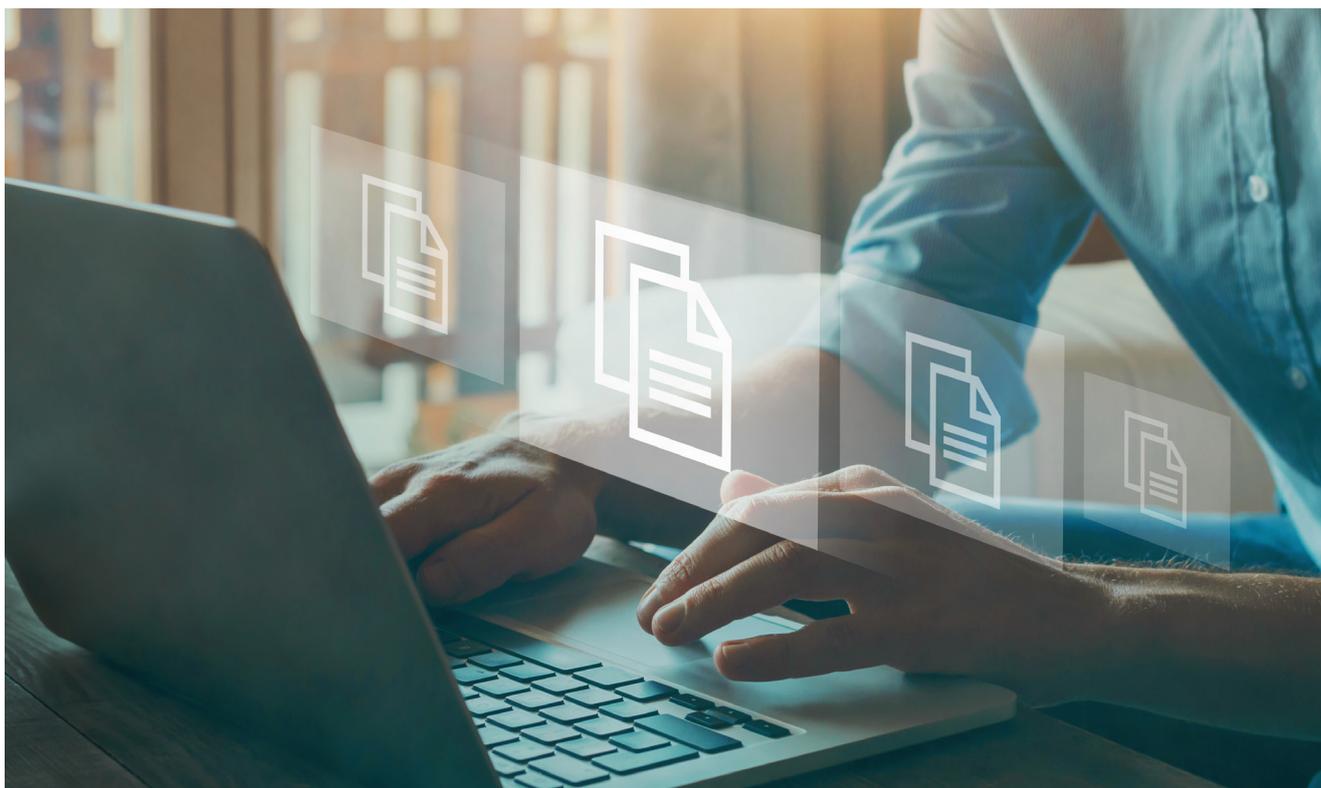
## ENCADRÉ 2

### › Plan d'investissement dans les compétences

Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) est un plan national, volet majeur du Grand plan d'investissement 2018-2022, doté de 15 milliards d'euros. Le PIC s'appuie sur trois niveaux de leviers :

1. **Agir** au plus près des territoires avec des pactes régionaux d'investissement dans les compétences ;
2. **Mutualiser** l'effort pour être efficace, avec la mise en œuvre d'actions au niveau national ayant pour but d'accompagner dans l'emploi les publics fragiles et de conduire à la transformation des métiers ;
3. **Susciter** l'innovation avec des appels à projets compétitifs afin de capitaliser sur des innovations et de les déployer au niveau national.

Le PIC a trois objectifs : accompagner et sécuriser les parcours professionnels, garantir un socle de compétences de base, et répondre aux besoins des entreprises et qualifier la main d'œuvre. Ces trois objectifs doivent permettre de former 1 million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et 1 million de jeunes éloignés du marché du travail. Le PIC est évalué en continu par un comité scientifique indépendant.



© Song\_about\_summer / Shutterstock

- ministrations] vous parlent d'interopérabilité mais [...] ce qui compte c'est l'ergonomie pas l'interopérabilité. Vous pouvez avoir des solutions qui sont interopérables mais qui ne sont absolument pas ergonomiques. Et donc vous ne les utilisez pas ! »

- *Conflits et luttes de périmètre entre les acteurs en présence*

Les oppositions entre acteurs territoriaux ont été soulignées dans plusieurs interviews. Il est particulièrement intéressant de noter les conflits de gouvernance entre les directives nationales et la nécessité d'adaptation aux territoires. La nécessité de mieux prendre en compte les besoins des territoires est mise en avant. L'éparpillement des acteurs au niveau territorial et la méfiance envers le secteur privé en tant que partenaire pour le développement des solutions digitales sont aussi évoqués. Il ressort aussi que les acteurs sont plus ou moins prêts en termes de transformation digitale. Dans le secteur de la formation professionnelle, un interviewé nous a confié « il y a ceux [les organismes de formation] qui étaient prêts. Pour eux, c'est une accélération [...] et il y a les autres [...] qui ont ramé ». Enfin, au-delà de la question de la maturité, la digitalisation est susceptible d'entraîner un télescopage des périmètres d'intervention traditionnels des acteurs en présence, et ainsi un abandon des projets de transformation impliquant plusieurs professions et organisations. Comme le souligne un acteur d'une administration de santé, de tels projets supposent de « partager des cultures qui ne sont pas forcément communes. Par exemple les pompiers, leur cœur de métier c'est le secours à la personne, les urgentistes c'est 'comment je sauve des vies ?' Du coup il y a une zone intermédiaire un peu floue entre les deux, où ils revendiquent chacun la possibilité d'intervenir [...] et à un moment donné, on risque de tomber dans une zone d'incompréhension préjudiciable au projet. »

## Les leviers de la digitalisation

Les résultats de nos consultations font émerger quatre facteurs majeurs pour faciliter et créer les meilleures conditions internes à la transformation digitale. La considération de ces leviers dans le processus de digitalisation des administrations est inégale selon les territoires, mais leur prise en compte permet d'activer des éléments à intégrer dans le changement et se donner des moyens efficaces d'opérationnalisation.

### Prédire les besoins des usagers.

La prédiction du besoin des usagers suppose le développement de compétences permettant l'analyse de quantités massives de données au sein des administrations et l'utilisation de ces données par les territoires de façon à définir des politiques centrées sur les besoins des usagers. La digitalisation entraîne la récolte de données, de façon longitudinale, permettant un suivi des activités des usagers. Nos entretiens font ressortir que ces données permettent une meilleure information et une meilleure appropriation de l'utilisateur et de son parcours. En même temps, les administrations ont un accès massif à des données, qui ne sont pas toujours traitées à l'heure actuelle. Pourtant, l'analyse de données est un outil fondamental pour améliorer les services publics et même anticiper les besoins futurs des usagers. Les données collectées au niveau territorial peuvent aussi être utilisées, à titre expérimental, pour anticiper les besoins sur d'autres territoires. L'exploitation des données récoltées permet l'émergence d'un nouveau paradigme administratif : l'administration comme plateforme<sup>[10]</sup>, inspiré de l'Etat plateforme.

[10] Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler. New public management is dead – long live digital-era governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494, 2006.

En mettant à disposition des usagers un ensemble de services et de ressources, les administrations créent un espace unique d'information qui devient à la fois hub de collecte et de traitement d'informations. Le traitement de ces données permettrait de mieux comprendre les attentes des usagers, mis au centre du processus de digitalisation. Par conséquent, le design des politiques et des services publics pourrait se nourrir d'une meilleure connaissance des usagers et de leurs usages, s'inscrivant dans une démarche de politique fondée sur les preuves ainsi que des pratiques *bottom-up* participatives. Les usagers deviendront alors des co-construteurs des politiques publiques à part entière.

### Créer des indicateurs de performance capturant les besoins des usagers.

Les indicateurs de performance sont également un des éléments permettant d'améliorer le potentiel d'un processus de di-

gitalisation. Margetts et Dunleavy (2013)<sup>[11]</sup> parle du nécessaire « holisme » centré sur les besoins : la co-production de services avec les citoyens, et la prise en compte de témoignages en ligne de citoyens doivent être parties intégrantes d'une nouvelle vague de digitalisation. Il ressort de nos consultations que les indicateurs de performance peuvent manquer de fiabilité, être inadaptés aux besoins des usagers ou trop sensibles aux contextes locaux. L'amélioration des indicateurs de performance en prenant en compte les spécificités territoriales et les besoins des usagers est ainsi fondamentale. Le ressenti des personnels administratifs vis-à-vis d'indicateurs qui ne permettent pas de capturer la satis-

[11] Margetts, H. and P. Dunleavy. The second wave of digital-era governance: A quasi paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371, 2013.

## ENCADRÉ 3

### › Méthodologie de l'étude

Notre étude repose sur la collecte et la triangulation de données secondaires – textes réglementaires, documentation officielle, rapports, sites ministériels et d'administration, presse – et de données primaires – entretiens.

La collecte des données d'entretiens a été effectuée sur deux terrains d'étude situés en France : la santé et la formation professionnelle. Sur chacun de ces terrains, les entretiens ont été réalisés avec deux catégories d'acteurs en lien avec la digitalisation : institutionnels et opérationnels.

Concernant les acteurs institutionnels, sur le terrain de la santé, nous nous sommes entretenus avec des décideurs et responsables évoluant au sein d'Agences Régionales de Santé : Directeurs, Responsables innovation, Responsables de la transition numérique. De façon similaire, sur le terrain de la formation professionnelle – compétence des régions – nous avons collecté le point de vue de Directeurs et Responsables formation professionnelle évoluant dans les Conseils Régionaux. Nous avons aussi réalisé des interviews auprès de responsables digitalisation ou santé au sein des Conseils Régionaux. Ces acteurs ont été ciblés via une recherche de contacts réalisée à partir des organigrammes des Agences Régionales de Santé et des Conseils Régionaux. Chaque interlocuteur a été contacté et relancé une fois entre octobre et décembre 2020, sauf si un refus explicite avait été exprimé.

En ce qui concerne les acteurs opérationnels, la réalisation des entretiens s'est poursuivie grâce à un effet boule de neige. Chaque entretien se terminant par une demande de mise en contact avec des acteurs de terrain, nous avons pu solliciter des acteurs de terrain et des responsables d'organisation remarquables par leur capacité à innover et à diffuser leurs innovations à travers leur territoire.

Les prises de contact ont été réalisées entre octobre et décembre 2020. Au total, 42 entretiens semi-directifs d'une durée de 45 minutes en moyenne ont été réalisés par visioconférence. Chaque entretien a été enregistré, retranscrit et rendu anonyme. Grâce à ces entretiens, nous avons disposé de données permettant rapprochements et recoupements avec les données secondaires.

Grâce à cette diversité d'acteurs évoluant sur le même thème, nous avons pu dégager les constantes et variables expliquant et résultant de la digitalisation des services publics dans les domaines de la santé et de la formation professionnelle.

#### Guide d'entretien

Le guide d'entretien contenait trois parties. La première partie abordait l'articulation entre les projets internes et externes de la digitalisation. La seconde partie concernait l'impact de la digitalisation sur le système d'acteur, aussi bien en interne qu'en externe. La relation avec les usagers, les changements de modes de travail, les difficultés rencontrées et l'apparition de nouveaux interlocuteurs étaient évoqués. La dernière partie des entretiens était consacrée aux freins et leviers relatifs à l'adoption et au déploiement de la digitalisation.

#### Analyse des données

L'analyse débute par l'identification des points critiques contenus dans chaque entretien. Les données ont ensuite été systématiquement codées et regroupées autour de ces points critiques pour découvrir les principaux thèmes relatifs aux facteurs d'émergence, aux impacts ainsi qu'aux freins et leviers relatifs à la digitalisation des services publics. Nous avons aussi pu grâce aux entretiens saisir l'évolution des rôles, attendue et effective, des différents acteurs, ainsi qu'aux déterminants de leurs comportements et aux actions qu'ils engagent en lien avec le sujet étudié.

Ces thèmes ainsi identifiés ont été rapprochés de l'analyse de chaque entretien et de toutes les données secondaires. Les récurrences ainsi que les données apparaissant ponctuellement ont ainsi été regroupées par catégories et sous-catégories. Des vérifications constantes ont été effectuées par aller-retour avec les transcriptions au moyen du logiciel NVivo 12.

Ainsi, le traitement qualitatif et inductif de ces sources données, primaires et secondaires, a permis de dévoiler les facteurs qui ont présidé à la décision d'engager la digitalisation dans les domaines et au sein des territoires étudiés, puis de mieux comprendre la nature des actions déployées en vue de la mettre en œuvre.

- faction des usagers peut les amener à mal les remplir. Il est donc nécessaire que ces indicateurs correspondent aux besoins du terrain pour améliorer la crédibilité du processus de transformation digitale. A cet égard, on peut souligner le manque d'échanges entre les administrations locales (et leurs agents) en dépit du fait qu'ils exercent les mêmes métiers et poursuivent les mêmes missions. La création d'un lieu de partage (voire d'échanges autour) des bonnes pratiques, à l'image d'un observatoire territorial de la digitalisation serait certainement bénéfique aux acteurs locaux engagés dans ces processus de transformation.

### Aligner les outils digitaux et les besoins métiers

Le bon alignement entre outils digitaux et besoins métiers est également un levier important à la digitalisation. Les spécifications des besoins sous-tendant la conception des outils digitaux résultent trop souvent d'une approche *top-down* plutôt que *bottom-up*. Ainsi, solutions digitales, systèmes d'information et applications sont développés par les autorités de tutelle pour répondre exclusivement à des besoins réglementaires sans prendre en compte les besoins métiers des acteurs évoluant sur le terrain. Les outils digitaux, loin d'avoir des effets bénéfiques sont alors au mieux inutilisés, au pire facteur de stress et d'empêchement de poursuivre efficacement l'activité. Ainsi, si la transformation digitale doit se faire en mettant l'utilisateur au cœur du processus de transformation, elle doit aussi prêter une attention toute particulière aux agents publics au niveau local.

### Impulser la dynamique pour faire évoluer les mentalités

La culture interne, parfois assortie d'un manque de compétences, explique les freins psychologiques menant aux réticences individuelles et à l'inertie collective. Dans ce cas, le leadership politique, ou le leadership interne à l'organisation, sont des leviers importants d'une digitalisation réussie. L'accompagnement du changement au sein des organisations nécessite l'identification de personnes en charge de la conception et du déploiement du processus de digitalisation. Ces individus doivent servir d'ambassadeurs au processus de digitalisation.

## Conclusion

Cette étude éclaire les freins et les leviers afférents à la digitalisation des services publics en France, dans les domaines de la santé et de la formation professionnelle. Elle s'appuie sur 42 entretiens semi-directifs menés avec des acteurs clefs évoluant au sein de ces deux domaines. L'analyse de ces entretiens fait d'abord ressortir les limites intrinsèques et organisationnelles de la transformation digitale : manque de compétences, résistance inhérente au changement, et remise en cause des intérêts établis. Surtout, le développement des outils digitaux souffre d'un décalage entre (i) un besoin d'agilité et de transversalité et (ii) des administrations à l'organisation encore fortement hiérarchisée et à la culture peu propice à la collecte des besoins exprimés par les acteurs de terrain. Cela étant, les personnes interviewées saluent les financements publics engagés dans la digitalisation des services publics et soulignent comment celle-ci peut tenir ses promesses de productivité augmentée, de prise de décision améliorée et de compréhension accrue des besoins des usagers. Notre étude contribue ainsi à mieux comprendre les tenants et les aboutissants de la mutation à forts enjeux économiques et sociaux que représente la digitalisation des administrations et suggère quatre leviers à actionner afin de promouvoir sa réussite. ■

## Les auteurs de cette note :



### Jean BEUVE

Maitre de Conférences  
Université Paris 1 Panthéon  
Sorbonne  
Directeur adjoint de la Chaire  
EPPP



### Olivier CRISTOFINI

Maitre de Conférences  
Université Paris Est  
Membre de la Chaire EPPP



### Josefina GIMENEZ

Directrice de la Recherche  
et de l'Innovation Artimon  
Perspectives



### Simon PORCHER

Maitre de conférences  
IAE Paris  
Directeur adjoint de la Chaire  
EPPP

### La chaire EPPP

Cette note a été préparée pour la Chaire Économie des Partenariats Public-Privé de l'IAE de Paris Sorbonne. Cette chaire est financée sous forme d'actions de mécénats par plusieurs acteurs publics et privés du monde des concessions. Le point de vue des auteurs n'engage qu'eux et ne reflète en aucune façon la vision des mécènes de la Chaire.

### Contact

Paula Berdugo : [berdugo.iae@univ-paris1.fr](mailto:berdugo.iae@univ-paris1.fr)  
01 44 08 11 78  
<https://chaire-eppp.org>

### IAE de Paris

8 bis rue de la Croix Jarry, 75644 Paris Cedex 13



Retrouvez tous les Policy Papers  
de la Chaire EPPP sur  
[www.chaire-eppp.org/policy-papers](http://www.chaire-eppp.org/policy-papers)

## CONTACT

Jean BEUVE

[jean.beuve@univ-paris1.fr](mailto:jean.beuve@univ-paris1.fr)

<http://chaire-eppp.org>

---



Cabinet de conseil en management, spécialiste  
des projets de transformation, et studio de recherche  
décryptant l'impact des nouvelles technologies  
sur les organisations.

## CONTACT

Josefina GIMENEZ

Directrice Recherche & Innovation

[jgimenez@artimon.fr](mailto:jgimenez@artimon.fr)

Pierre AUBRY

Directeur Secteur Public

[paubry@artimon.fr](mailto:paubry@artimon.fr)

[www.artimon.fr](http://www.artimon.fr)



Retrouvez tous les Policy Papers  
de la Chaire EPPP sur

[www.chaire-eppp.org/policy-papers](http://www.chaire-eppp.org/policy-papers)

ou scannez le QR Code :



## CONTACT

Jean BEUVE

[jean.beuve@univ-paris1.fr](mailto:jean.beuve@univ-paris1.fr)

<http://chaire-eppp.org>