

160 Md€ d'externalisation par an : comment la puissance publique sape sa capacité d'agir



Note **#1**

Avril 2021

De la plateforme de données de santé au plan de vaccination, il ne se passe plus un mois sans que le grand public ne découvre un nouveau service public dont la conception ou la gestion opérationnelle n'ait été externalisée à une entreprise privée.

Le recours à l'externalisation, soit le fait de confier à un acteur privé la réalisation de tout ou partie de l'action publique, en autonomie ou en soutien des collectivités publiques, est souvent présenté comme une manière d'adapter les services publics aux besoins et contraintes du XXI^e siècle. Il s'inscrit en réalité dans des siècles de recours par la puissance publique à des entreprises privées pour assurer l'exécution de certaines de ses missions. **Accélééré depuis le milieu des années 1990, il prend des formes juridiques de plus en plus variées et représente aujourd'hui un total d'au moins 160 Md€,** soit l'équivalent du quart du budget de l'Etat.

Cette sous-traitance croissante constitue une **réponse obligée à un certain nombre de normes budgétaires et juridiques imposées à l'administration**, et ce parfois au détriment de l'objectif affiché de « maîtrise de la dépense publique ». Elle s'appuie sur un discours véhiculant bien souvent plus d'idées reçues que d'analyses rationnelles. Elle contribue à un nivellement par le bas des conditions de travail et ambitions sociales des pouvoirs publics.

Le périmètre des missions de l'Etat et des collectivités publiques n'a jamais été fixe : à la fin du XIX^e siècle, l'Etat exploitait en régie des manufactures de tabac. Aujourd'hui il délègue la rédaction de l'exposé des motifs d'une loi. Ces questionnements sont loin d'être de simples modalités techniques : **ils ont des conséquences sur la capacité ou non de la puissance publique à agir au quotidien** ou à prendre ses décisions de manière souveraine.

> Retrouvez toutes nos publications sur nosservicespublics.fr

Alors que l'externalisation est omniprésente dans la sphère publique, elle reste paradoxalement entourée d'un flou conceptuel et financier. Cette note propose des éléments d'éclairage en s'appuyant sur l'histoire séculaire de la sous-traitance et son accélération récente (I). Elle revient également sur les causes de l'accélération du recours à la sous-traitance, entre choix politiques et contraintes budgétaires, juridiques et institutionnelles (II). Elle explore enfin les conséquences de ce recours massif à l'externalisation, et ses impacts sur la capacité des pouvoirs publics à mener leurs missions de manière souveraine (III) avant de proposer des pistes de réflexion et d'action.

1 – Une politique d'externalisation massive qui s'inscrit dans une accélération récente du recours au secteur privé

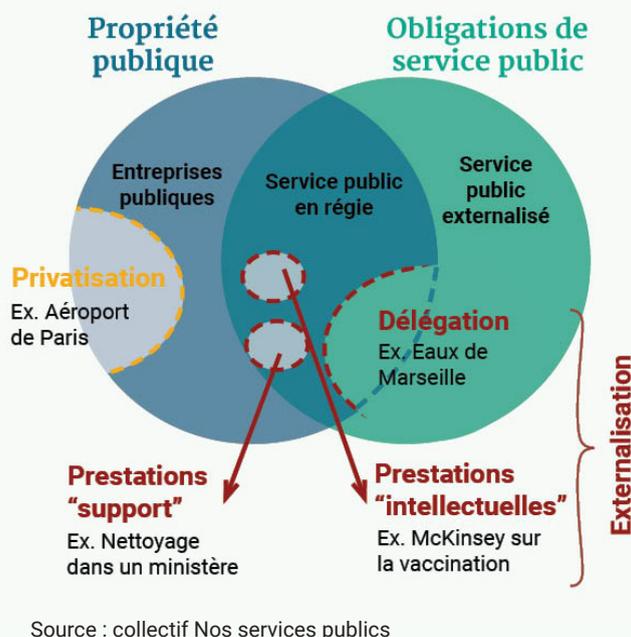
1.1. Qu'est-ce que l'externalisation ?

On peut considérer l'externalisation dans le champ public comme *le fait de confier à un acteur privé la réalisation de tout ou partie de l'action publique, en autonomie ou en soutien des collectivités publiques*. Cette notion reste néanmoins très peu travaillée. Au sein d'une entreprise privée, l'AFNOR la définit comme le fait de « confier à un prestataire spécialisé tout ou partie d'une fonction de l'entreprise » et ce dans le cadre d'un contrat pluriannuel définissant à la fois la rémunération et le niveau de service.

L'externalisation ou la sous-traitance¹ s'est traditionnellement réalisée sous le régime juridique des concessions ou, depuis 1993, des délégations de service public, dans lesquelles la puissance publique délègue à des acteurs privés des pans entiers de l'action publique. S'ajoute à cette première forme un recours plus récent à des prestations de services privées, où la puissance publique demande à des entreprises extérieures l'accomplissement de tâches ponctuelles sur le périmètre même d'un service

¹ Cette note appellera indifféremment « externalisation » ou « sous-traitance » à la fois les délégations de service public et les marchés de prestations, considérant qu'ils relèvent de la même exorbitance du droit public et du même mouvement de sectionnement de l'action publique que nous décrivons.

Schéma n°1 - Principales formes d'externalisation publique



considéré comme non-délégable (hôpital, école, etc.). Ces prestations peuvent être des prestations support (ou « par le bas » : nettoyage, gardiennage) ou bien des prestations intellectuelles (ou « par le haut » : assistance à maîtrise d'ouvrage, audit, etc.). Dans les deux cas, cette sous-traitance s'exerce dans le périmètre même du service public et sous réserve du respect de certaines obligations liées à celui-ci (accès universel, égalité de traitement des usagers, etc.)

L'externalisation, qui fait appel à des prestations humaines, est en revanche à distinguer de l'achat de fournitures par la puissance publique nécessaires à la réalisation de sa mission (bureautique comme les stylos, les imprimantes, etc.). Elle ne doit pas non plus être confondue avec la privatisation, qui transfère la propriété d'une entreprise publique au secteur privé, avec ou sans modification des éventuelles obligations de service public qui sont éventuellement associées à cette entreprise anciennement publique.

Malgré l'omniprésence de l'externalisation dans le discours politique et administratif, il est frappant de constater l'absence de définition claire de cette notion dans le secteur public, autant que l'incapacité à évaluer son poids financier. Le recoupement des différentes sources publiques nous permet néanmoins d'établir

que le total des externalisations s'élève à minima à 160 Md€ par an - 7% du PIB, soit l'équivalent du quart du budget de l'Etat - sur le seul périmètre des délégations de service public (120 Md€) et des prestations de service (40 Md€), toutes collectivités publiques confondues - Etat, collectivités, hôpitaux,

entreprises publiques. A titre de comparaison, le polémique recours aux cabinets de conseil sur la vaccination entre mars 2020 et février 2021 s'élevait à 11 M€, soit moins de 0,01 % du total².

² Communication de la députée LR Véronique Louwagie, rapporteure spéciale de la mission Santé, février 2021.

Encadré n°1 - L'externalisation publique représente au moins 160 Md€ par an

De même qu'il n'existe quasiment aucune réflexion sur le concept d'externalisation dans les services publics, aucune évaluation publique du poids de celle-ci n'est effectuée sur un périmètre suffisamment cohérent pour permettre d'en apprécier la portée. Les chiffres de la comptabilité nationale permettent d'évaluer le poids total de l'achat public dans le PIB, mais sans pouvoir définir ce qui relève des consommations de fournitures des prestations humaines. De même, l'OCDE place la France parmi les pays similaires ayant les dépenses d'externalisation les plus élevées - 11 % du PIB en 2018 - mais prend en compte une définition extrêmement extensive de l'externalisation. Elle y inclut également les fournitures, mais aussi les médicaments ou produits médicaux remboursés par la puissance publique, faisant mécaniquement augmenter le poids de l'externalisation pour les pays disposant d'un système de santé public développé¹.

Le recoupement des différentes sources publiques disponibles permet cependant d'estimer le montant de l'externalisation publique comme comprise entre 160 et 190 Md€ par an.

Le gros de cette externalisation est représenté par les délégations de service public, le plus souvent sous la forme de concessions, que le ministère estime directement à 120 Md€². Il convient d'ajouter à ce montant au moins 43 Md€ de marchés de services conclus par les opérateurs publics, c'est à dire de marchés de prestations. Ces 43 Md€ sont dépensés pour un tiers par l'Etat et les hôpitaux (14 Md€), pour un tiers par les collectivités territoriales (13 Md€) et pour le dernier tiers par les entreprises publiques et opérateurs de réseau (16 Md€)³.

¹ OCDE, Panorama des administrations publiques 2019.

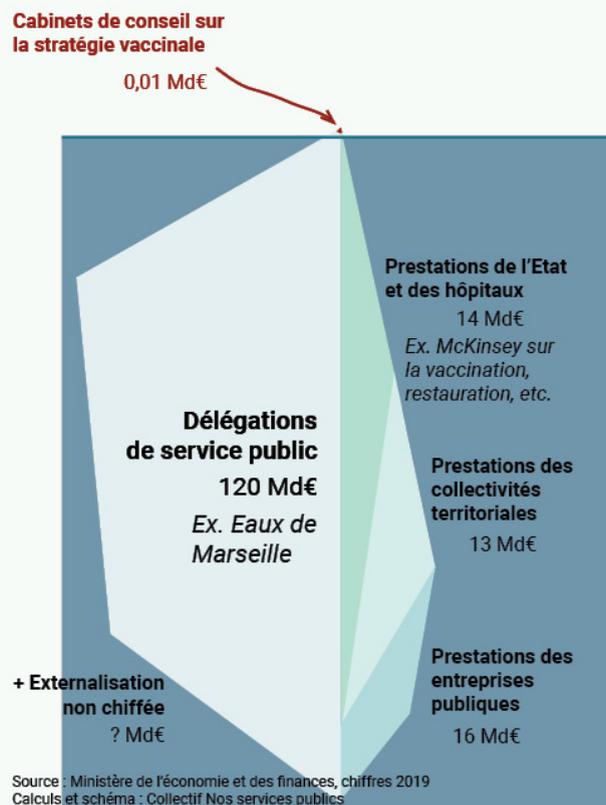
² Pour une commande publique au service de l'économie et de l'innovation, dossier de presse du ministère de l'économie et des finances, janvier 2019.

³ Recensement économique de la commande publique, chiffres 2019, Ministère de l'économie et des finances, avril 2021. Ces chiffres n'intègrent pas les marchés de service ou de travaux d'un montant inférieur à 25 000€ HT, qui ne font pas l'objet d'une déclaration obligatoire auprès du ministère.

Cette fourchette « basse » de l'estimation de l'externalisation dans les services publics - 160 Md€ - ne retient pas les marchés de travaux, dont on peut légitimement se demander s'ils relèvent ou non de l'externalisation, notamment en ce qui concerne ceux relatifs à l'entretien courant. Les marchés de travaux des collectivités et entreprises publiques représentent un montant annuel d'au moins 29 Md€³, portant la fourchette haute de notre estimation à 190 Md€ par an.

Certaines politiques ou orientations publiques ont par ailleurs eu comme conséquence directe, parfois explicite, de solvabiliser ou de construire de toutes pièces des marchés économiques privés (cf. *infra*). Parce que ces marchés n'ont jamais fait l'objet d'une maîtrise directe par la puissance publique, leur poids économique n'est aujourd'hui pas évalué.

Schéma n°2 - La politique vaccinale : la face émergée de l'iceberg de l'externalisation



1.2. Faire soi-même ou déléguer : le reflet d'une conception évolutive du rôle de l'Etat au cours de l'histoire

1.2.1. Des concessions historiques de service public à la « réforme de l'Etat »

La France connaît une longue histoire de concessions de service public : dès le XVII^e siècle, la construction de canaux de navigation³ a été réalisée par des investisseurs privés et ce bien que la monarchie garde la haute main sur la propriété des réseaux de navigation intérieure, inaugurant ainsi le régime de ce qui deviendront des « concessions » de service public. Cette pratique s'est fortement développée au XIX^e siècle, notamment au niveau territorial, en ce qui concerne les chemins de fer, l'éclairage public ou encore l'alimentation en eau potable. Si les vagues de nationalisation des années 1930-1950 (rail, gaz, électricité, etc.) ont marqué une inflexion, ce mouvement d'externalisation a ensuite repris une nouvelle ampleur. A partir des années 1990, cette politique s'accélère considérablement, à la suite des plans massifs lancés Outre-Manche par Margaret Thatcher à partir de 1979 et au moment où le recours au privé se massifie dans les pays occidentaux (Pays-Bas, Italie, Espagne, Australie, Allemagne, etc.).

A partir de 1995, les gouvernements successifs font de l'externalisation un élément à part entière de la « réforme de l'Etat ». La circulaire Juppé du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'Etat et des services publics plante ainsi très clairement le cadre intellectuel et discursif des vingt-cinq années suivantes, encore en vogue à ce jour : redéfinir le périmètre de l'action publique et de « l'initiative » privée. Ainsi, il est du devoir du gouvernement de « mieux préciser, domaine par domaine, la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés (marchés, entreprises ou acteurs sociaux). Le champ

même des services publics fait aujourd'hui l'objet de débats. [...] Nous ne pouvons pour autant nous dispenser d'approfondir l'usage des formules qui permettent d'associer des personnes privées à la gestion de services ou d'interventions publics »⁴.

Les « stratégies ministérielles de réforme » déployées en 2002-2003 reprennent cette conception de l'externalisation : un outil de « modernisation » au soutien d'une triple stratégie d'identification des missions à déléguer ou abandonner, de réduction des « coûts de fonctionnement » et d'« amélioration de leur qualité ». Elles s'accompagnent d'une diversification des modes de recours au privé dans les travaux publics, par la création en 2004 des contrats de partenariat (ou « partenariats public-privé » - PPP, cf. *infra*) dont le coût s'avèrera souvent prohibitif.

1.2.2 Le développement du recours aux prestations face à la baisse de l'emploi public

A partir de 2003, puis de manière accélérée à partir de 2008, la diminution de l'emploi public va conduire au développement d'une autre forme d'externalisation, qui vise à déléguer non plus la réalisation intégrale d'une mission de service public, mais une fraction de cette mission au travers de prestations, support ou intellectuelles.

Bien que la Révision générale des politiques publiques (RGPP), menée entre 2007 et 2012, s'inscrive dans la même lignée rhétorique que les « réformes de l'Etat » des mandats précédents, elle est dans les faits dominée par la recherche d'économies immédiates - symbolisée par le fameux « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux » partant en retraite. Plus qu'à une redéfinition du périmètre de l'Etat, la RGPP a en réalité conduit à une réduction homogène de la capacité de l'Etat sur toutes ses missions, et notamment du fait de la baisse de l'emploi public, comme le constate le rapport des trois corps d'inspection chargés de réaliser le bilan de cette politique⁵. Une exception

« La diminution de l'emploi public va conduire au développement d'une autre forme d'externalisation : le recours aux prestations »

3 Antoine Beyer. Les grands jalons de l'histoire des voies navigables françaises. Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, 2016.

4 JO, n° 174 du 28 juillet 1995, p. 11217.

5 IGA, IGF, IGAS, 2012, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*.

notable à ce rabet doit être relevée : la disparition de l'ingénierie publique concurrentielle - alternative publique aux cabinets de conseil en matière de voirie ou d'urbanisme, pour les collectivités territoriales.

Si les gouvernements RPR puis UMP se sont avérés particulièrement volontaires sur le sujet de l'externalisation, ces politiques n'ont pas réellement connu d'inflexion avec les alternances. C'est sous la gauche plurielle qu'a notamment été votée en 2001 la norme de fongibilité asymétrique des crédits ou encore l'établissement d'un plafond d'emploi par ministère en *équivalent temps plein* (cf. *infra*). De même, la politique de Modernisation de l'action publique (MAP) menée sous François Hollande en « remplacement » de la RGPP n'a que peu différé de ses prédécesseurs, engageant par exemple la délivrance de titres par des entreprises privées (plan Préfectures nouvelles génération, cartes grises et dépôt des demandes de visas à l'étranger).

Le projet Action Publique 2022 lancé en septembre 2018 constitue le dernier avatar en date de cet objectif de modernisation de l'Etat. Dans son rapport final, le comité AP22 se montre particulièrement imaginatif en matière de sous-traitance, proposant de la développer dans le domaine du service public de l'emploi (fin du monopole public sur les outils et services d'accompagnement des demandeurs), au sein du ministère des armées, dans la gestion des infrastructures routières (transfert d'une quinzaine de tronçons, soit environ 150 km supplémentaires, dans les concessions autoroutières existantes), ou encore en matière d'externalisation des contrôles réglementaires, notamment dans les domaines sanitaire, de la protection du consommateur et de la répression des fraudes.

2 – Une externalisation en partie subie : emploi public en baisse, contraintes juridiques croissantes et évolution du contexte institutionnel

Un certain nombre de contraintes juridiques, budgétaires et d'organisation imposent, sans la nommer directement, une pression sur les opérateurs publics pour déléguer de manière croissante une fraction de leur activité au secteur privé. Elles rendent nécessaire le recours de la puis-

sance publique à des opérateurs privés - et ce indépendamment de toute considération stratégique - et la met parfois devant une contradiction : sous couvert de « maîtrise des dépenses publiques » on recourt à des acteurs parfois moins qualifiés et plus onéreux... ce qui entame la situation financière publique.

2.1 Un cadre budgétaire imposant des contraintes à la baisse sur l'emploi public

2.1.1 Des normes renforcées sur l'emploi public

La première de ces pressions résulte d'une contrainte relativement méconnue mais pourtant imposée depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF - 2006) à tout ministère, service ou opérateur de l'Etat : le plafond d'emplois en équivalent temps plein⁶. Les organismes publics se voient ainsi assigner, en plus de l'exigence de tenir leurs contraintes budgétaires, l'obligation de le faire sans dépasser le recrutement d'un certain nombre d'agents. Les politiques de « réforme de l'Etat » successives ont été accompagnées d'une diminution de ces plafonds d'emploi : la fonction publique d'Etat a ainsi perdu 180 000 agents entre 2006 et 2018, auxquels s'ajoutent plus de 220 000 agents transférés des ministères vers les établissements publics de l'Etat sur la même période. Ces réductions d'effectifs sans réduction de missions ont mécaniquement obligé les gestionnaires publics à trouver à l'extérieur des services publics les ressources humaines qu'ils avaient l'interdiction de recruter en interne, et ce parfois à un coût prohibitif.

La même logique est à l'oeuvre avec la norme dite de la « fongibilité asymétrique des crédits », également entrée en vigueur avec la LOLF, et qui permet de redéployer le budget de personnel pour financer de dépenses autres (un marché public, un investissement, etc.) mais qui interdit le mouvement inverse. Visant plus ou moins

⁶ Précédemment exprimé en emplois budgétaires et segmenté à l'excès entre les différentes catégories de personnel, le plafond d'emplois est désormais unique par ministère et exprimé en équivalent temps plein (ETP) - cette modalité de calcul constituant un double plafond utilisé de manière dogmatique pour afficher une réduction du nombre de fonctionnaires. Les conventions d'objectifs et de gestion passées avec la Sécurité sociale lui assignent également des réductions en nombre d'ETP depuis 2013.



Graphique - Baisse du plafond d'emplois dans le budget de l'Etat depuis l'entrée en vigueur de la LOLF (solde en milliers d'ETP, hors collectivités, sécurité sociale et hôpitaux)



Source : Direction du budget, lois de finances
 Champ : Budget général de l'Etat, hors budgets annexes
 Note : Les chiffres présentés ici sont la résultante des créations et suppressions de poste de l'année, à périmètre constant

explicitement à diminuer les ressources internes des opérateurs publics – et utilisées politiquement à grand renfort de discours sur la nécessaire baisse de l'emploi public – ces normes montrent cependant leurs contradictions de manière croissante à mesure que la réduction des effectifs entame le cœur des capacités publiques et conduisent à une sous-traitance massive.

2.1.2 L'austérité jusque dans ses paradoxes : quand l'externalisation se retourne contre la « baisse des dépenses »

Les contraintes massives sur l'emploi public conduisent à un résultat paradoxal : en compensant ces « restitutions d'emplois » par le recours à des prestataires parfois bien plus onéreux – le coût du recours à un consultant spécialisé peut s'élever à 1 500€ HT par jour, parfois plus – pour certains embauchés à long terme au sein d'administrations exsangues, c'est tout le contraire de l'objectif initial qui est obtenu. Plutôt que de diminuer le coût du service tout en maintenant sa qualité, on en réduit la qualité tout en dégradant les finances publiques⁷.

« Plutôt que de diminuer le coût du service tout en maintenant sa qualité, on en réduit la qualité tout en dégradant les finances publiques »

La Société du Grand Paris (SGP) constituait à cet égard, jusqu'en 2018 à tout le moins, un exemple emblématique de ces contradictions : malgré un projet de construction de réseaux de transport en commun d'une ampleur inédite et un budget de 30 Md€ annuels, les emplois de la SGP étaient plafonnés à 210 équivalents temps-plein par sa tutelle, le ministère des transports. A titre de comparaison, alors que le projet Crossrail de Londres était d'ampleur financière deux fois moindre, les effectifs de la société chargée du projet étaient trois fois supérieurs (700 agents). Conséquence directe de cette faiblesse des effectifs, une dépendance critique de la SGP vis à vis de ses prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage, bien plus nombreux et dont elle n'assurait un contrôle que très incertain. A la suite d'une communication de la Cour des comptes de 2018 alertant sur le « dérapage considérable » du coût du projet et sur la « fragilité » de la situation de l'établissement, ses effectifs ont été fortement redimensionnés⁸.

Bien que non directement lié à l'emploi public, l'exemple particulier des contrats de partenariat relève de la même dynamique : quand des contraintes liées au cadre budgétaire conduisent à mener des politiques à contre-courant de leur objectif affiché. Utilisés pour un grand nombre de travaux publics très conséquents des dernières années – le stade Pierre Mauroy de Lille, le « pentagone à la française » à Balard, le tribunal de grande instance de Paris, etc. – ils engagent la puissance publique pour de très nombreuses années non seulement sur la construction des ouvrages, mais également sur leur entretien, et s'avèrent souvent ruineux. Non comptabilisés dans le périmètre « maastrichtien » de la dette puisque ne donnant pas lieu à une

7 Conduisant potentiellement à une réduction supplémentaire du périmètre de la puissance publique, selon la stratégie parfois qualifiée de *starve the beast* (« affamer la bête ») employée par les conservateurs américains à partir des années 1970.

8 Cour des comptes, 2018, *La Société du Grand Paris*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. La cour relève que, de manière symptomatique, la fonction achat - passation des marchés avec les prestataires - était elle-même externalisée en très grande partie, puisque plus de la moitié des effectifs dédiés à cette mission étaient fournis par... un prestataire.

7 Conduisant potentiellement à une réduction supplémentaire du périmètre de la puissance publique, selon la

dépense immédiate importante – c’est leur principal intérêt – ils conduisent en réalité les collectivités au versement d’un loyer élevé sur le long terme, constituant ainsi une dette d’autant plus mauvaise qu’elle n’apparaît pas dans leurs comptes annuels.

2.2. L’encadrement juridique de l’externalisation : de la lutte contre la corruption à la promotion de la concurrence

Avec le renforcement des exigences de concurrence pesant sur les services publics, le droit des contrats administratifs a connu un renversement : initialement constitué autour du pouvoir exorbitant de

l’Etat et des communes face aux entreprises délégataires, il s’exerce aujourd’hui dans le but premier d’assurer aux entreprises les meilleures conditions de concurrence possibles dans l’accès à la commande publique.

Un premier renversement a tout d’abord lieu dans les années 1990 afin d’encadrer le recours discrétionnaire aux marchés publics par les pouvoirs adjudicateurs. Cette absence de cadre a priori avait permis des affaires de corruption politico-financière massive et des détournements de dizaines de millions de francs vers le financement de la vie politique par l’intermédiaire de marchés de construction de HLM ou d’établissements scolaires. C’est ce à quoi vient remédier en 1993 la loi dite « Sapin » relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie publique. Elle impose des procédures de mise en concurrence substantielles dans le recours au secteur privé, notamment pour les collectivités territoriales : les concessions, désormais « délégations » de service public, se voient imposer une durée limitée ou encore des obligations de publicité des candidats en lice ou des critères de choix.

Cette logique a cependant conduit à une seconde dynamique, plus récente, qui n’encadre plus, par la concurrence, le pouvoir d’attribution des marchés à des entreprises privées par les exécutifs publics, mais limite la capacité des pouvoirs publics à confier des missions à leurs propres opérateurs publics. Ainsi, le juge européen contrôle-t-il strictement la contractualisa-

« Les développements du droit européen ont conduit à confondre l’encadrement du recours au privé lorsque le choix est fait d’externaliser avec le choix ou non de sous-traiter une mission au privé »

tion en interne (dite également in-house), entre deux entités contrôlées par la puissance publique, contribuant à élargir par la contrainte le champ de l’action publique soumise à concurrence : l’opérateur public à qui pourrait être octroyé la mission « en interne » doit réaliser l’essentiel de son activité avec l’autorité publique qui le lui délègue⁹, ou encore ne pas « peser » sur le marché concurrentiel¹⁰. Ainsi dans le secteur

local, de nombreuses sociétés d’économie mixte, par définition majoritairement publiques, se retrouvent écartées des relations avec leurs propres action-

naires, quand bien même leur action aurait permis de limiter les coûts de transaction ou d’ancrer l’action locale dans la durée.

Les développements récents du droit européen ont ainsi conduit à confondre, derrière la promotion de la concurrence, deux questions bien distinctes : l’encadrement du recours au privé lorsque le choix est fait d’externaliser d’une part, et le choix ou non de sous-traiter une mission au privé d’autre part. Avec une conséquence directe de cette confusion : l’accélération des démembrements et un affaiblissement supplémentaire des services publics. Cette mise en concurrence croissante s’inscrit dans une dynamique juridique et politique plus large de libéralisation des grands marchés au niveau européens, qui dépasse le sujet de l’externalisation et qui devrait faire l’objet d’une note dédiée.

2.3. Renforcement du recours aux prestataires à l’échelon local et sous-traitance de fait : l’externalisation comme conséquences de politiques publiques et de choix institutionnels

Enfin, l’évolution du cadre institutionnel et les nouveaux terrains investis par la gestion publique ont eux-mêmes conduit à un renforcement important du recours à des

9 Cour de justice des communautés européennes, 19 novembre 1999, Teckal Srl.

10 Cour de justice des communautés européennes, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA.



prestataires privés.

Le renforcement des compétences des acteurs locaux (dont l'opportunité relève d'un débat distinct) a, en premier lieu, conduit à un renforcement important du recours à des prestataires privés, en particulier du fait de son absence d'accompagnement – parfois délibérée et/ou due aux baisses de moyens. C'est par exemple le cas des mouvements de décentralisation de l'action publique de 2003 ou de 2015, dans un contexte de démantèlement des capacités de conseil et d'accompagnement de l'Etat déconcentré notamment en matière d'ingénierie publique (cf. *supra*). Ce double mouvement a conduit à renvoyer aux collectivités des tâches de conception des politiques publiques dont elles n'avaient pas toujours les moyens, auparavant centralisées au sein d'un État jouissant d'une forte capacité technique et bénéficiant d'économies d'échelle¹¹. On retrouve cet émiettement d'acteurs dans le secteur des universités (2007) et des hôpitaux (2009), cette fois sur le plan de la gestion interne au moins autant que sur la conception des politiques. Tous ces acteurs, déconcentrés ou décentralisés, partagent en outre la caractéristique d'être fortement touchés par les baisses ou insuffisances de dotations publiques notamment dans la dernière décennie.

En second lieu, certaines politiques ou orientations publiques constituent de facto un acte de sous-traitance d'une politique publique, dès lors qu'elles chargent un acteur privé de réaliser, à la place de l'Etat et avec un encadrement plus ou moins lâche, une mission décidée par lui. Le secteur de la certification en constitue un exemple marquant : des organismes privés y sont accrédités par une instance nationale (le comité français d'accréditation) pour avoir eux-mêmes le droit de délivrer des labels publics (certiphytos¹², agriculture biologique, qualiopi, etc.) de certification, selon des cahiers des charges définis par la puissance publique. Prestataires publics de fait, sans pour autant disposer du moind-

11 C'est un des mouvements que relève le géographe Martin Vanier lorsqu'il décrit, au travers du concept de « surinvestissement des territoires », une territorialisation des politiques publiques qui ne tient pas compte de la capacité des acteurs locaux à régler les problèmes qu'on leur délègue. (*Le pouvoir des territoires*, 2008).

12 Ansaloni, M., 2017. Le marché comme instrument politique: Le désengagement de l'État dans l'usage des pesticides en France. *Sociétés contemporaines* 105, 79.

dre contrat de prestation avec la puissance publique, ces organismes certificateurs disposent d'un poids d'autant plus important que la puissance publique est dépossédée de la connaissance fine du métier. Cette sous-traitance de fait se retrouve dans des domaines où la puissance publique finance des marchés auparavant inexistantes, comme c'est le cas dans l'accompagnement et la coordination des communautés professionnelles territoriales de santé : l'assurance maladie finance ainsi le développement de ces associations locales, toutes ayant recours à des coordinateurs ou coordinatrices locales, créant ainsi un corps nouveau d'agents financés par de l'argent public, exerçant un métier dépendant des politiques publiques et nécessaire à leur bon développement, mais sans lien contractuel direct avec le financeur. Dans les deux cas, des missions de service public sont assurées par des entreprises privées, mais avec un contrôle sur leur action d'autant plus faible qu'aucun contrat de prestation n'a même été signé. Loin de constituer une « simplification » administrative, ces politiques de sous-traitance de fait risquent de contribuer à l'éloignement entre les acteurs privés et les politiques publiques.

3. Un affaiblissement pérenne des savoir-faire et capacités d'action publiques

3.1 Sous-traitance de l'action publique : des vertus fantasmées

Les vertus de l'externalisation sont rarement contestées en tant que telles dans le cercle restreint des décideurs et décideuses publiques – le cadre subi dans lequel s'exerce cette tendance à la sous-traitance y est sans doute pour quelque chose. Pourtant, la théorie économique est autrement plus circonspecte sur l'existence d'un intérêt automatique à externaliser l'action publique. Ainsi, Oliver Williamson démontre qu'il existe un arbitrage entre faire et faire-faire : le premier entraînant des coûts organisationnels tandis que le second est synonyme de coûts de transaction¹³. De plus, l'existence de comportements oppor-

13 Williamson O. E., 1979, *Transaction Cost Economics: the Governance of contractual relations*, *Journal of Law and Economics*, 22.

Encadré n°2 - Les vrais faux avantages de l'externalisation dans les services publics

Le discours entourant le recours croissant à l'externalisation dans les services publics se pare de toutes les vertus de la « bonne gestion » : une meilleure qualité, une plus grande flexibilité et un coût moindre. Voilà pour le mythe. Quid de la pratique ?

1) Une externalisation source d'économies ?

L'externalisation peut ponctuellement donner lieu à des économies d'échelle, en particulier quand les services ainsi sous-traités sont fortement éloignés du cœur de métier d'un opérateur - restaurant d'entreprise d'une petite administration, par exemple. Elle peut également fréquemment se révéler une source de surcoûts pour le secteur public.

En particulier, pour un opérateur public, les prestations payées aux entreprises du secteur privé sont redevables de la TVA, dont le taux normal s'élève à 20 %, coût qui ne s'applique pas aux prestations réalisées en interne. S'ajoute, pour une entreprise privée, le coût de la rémunération des apporteurs de capitaux. La plupart des processus d'externalisation génèrent également des coûts dits « de transfert » de la compétence de l'interne vers l'externe ou entre prestataires, qui peuvent s'avérer particulièrement élevés dans certains domaines où le coût d'entrée est important. Enfin, nombreux sont les cas où des missions de conseil conduites d'un territoire à l'autre pourraient donner lieu à des mutualisations de compétences ou de réflexions entre territoires : l'externalisation peut ainsi constituer un « manque à gagner » à la fois en coût et en qualité, à l'échelle du secteur public.

2) L'externalisation, facteur de flexibilité ?

De la même façon, l'argument d'une plus grande « flexibilité » obtenu par le recours au privé plutôt que par l'utilisation de ressources internes est ambivalent. Certes, il peut parfois paraître plus aisé de gérer la relation avec une entreprise unique que de composer avec des agents susceptibles d'être malades, absents ou de commettre des fautes. Ces coûts de gestion des ressources humaines ne sont que déplacés vers des coûts d'agence - soit à la fois des coûts de transaction (élabora-

tion et le contrôle des prestataires du marché) et des coûts de qualité (liés à l'asymétrie d'information qui se développe entre le donneur d'ordres et l'exécutant). Ce serait en outre passer sous silence les contraintes associées à la rigidité des contrats, même publics, qui limitent l'évolution du service en cours de contrat, sauf clause explicitement pensée à cette fin. C'est a fortiori vrai sur des sujets expérimentaux ou risqués où l'adoption de logiques itératives est potentiellement freinée par les contraintes de la commande publique¹. Les vagues d'externalisation menées au Royaume-Uni dans les années 2000 se sont accompagnées d'une sous-estimation du temps et des ressources nécessaires pour négocier et gérer les contrats de *Private finance initiative* et d'externalisation².

3) L'externalisation, outil d'apport d'expertises nouvelles ?

Externaliser permettrait-il de bénéficier de regards neufs, d'expertises et compétences alternatives à celles qu'on trouve au sein de la fonction publique ? L'examen des fournisseurs de prestations intellectuelles aux administrations donne un regard mitigé sur cette question. On observe en effet une forte concentration de la commande publique en la matière : entre 2011 et 2013, dix cabinets se partageaient 40 % du volume des contrats de prestations intellectuelles au sein de l'Etat³. Les profils des consultants concernés ne se distinguent d'ailleurs que très peu de ceux des décideurs publics qu'ils conseillent : mêmes écoles voire parfois mêmes concours de la fonction publique. A l'inverse, faire appel plus fréquemment à d'autres types de professionnels comme des chercheurs, des *designers*... constituerait sans doute un apport très bénéfique à la conception et au déploiement de politiques publiques.

1 R. Beaucher, *Temps et contretemps des consultants*, Horizons publics, 25 janvier 2019.

2 Grimshaw D., Vincent S., Willmott H., 2002, *Partnership and outsourcing in UK public services*, Public Administration, Vol 80 n°3.

3 Cour des comptes, 2015, *Le recours par l'État aux conseils extérieurs*, communication à la commission des finances du Sénat



tunistes liés à des asymétries d'information au détriment du donneur d'ordre peut justifier théoriquement une internalisation des prestations. De même, l'impact de l'externalisation sur les coûts comme sur la qualité des services publics reste contesté au sein de la littérature économique. Des études sur la collecte des déchets en Suède¹⁴ ou sur l'éducation dans le Minnesota¹⁵ ont ainsi démontré que l'externalisation des services publics a pu conduire à des hausses de coûts ; Hart *et al.* montrent pour leur part que l'externalisation ne préjuge pas de la qualité du service public, tantôt supérieure et tantôt inférieure à celle constatée en gestion publique¹⁶.

« C'est tout un patrimoine immatériel des services publics, de compétences métier, de savoirs-faire d'organisation voire parfois de réflexion stratégique, qui est fragilisé. »

3.2 Une perte problématique de savoir-faire de la puissance publique

Dans le public comme dans le privé, le processus d'externalisation n'est pas sans conséquence pour la robustesse de l'entité qui se coupe d'une part de son activité. D'abord car chaque entité maîtrise de ce fait une portion de plus en plus réduite de la chaîne de valeur et se retrouve ainsi dans une situation de dépendance vis-à-vis de ses sous-traitants. Ensuite car l'externalisation n'est pas sans effet sur les salariés, qui ont parfois du mal à saisir le sens de leur travail et de cette « culture de la gestion abstraite à distance »¹⁷. Elle a enfin un impact sur les consommateurs et usagers, qui se retrouvent plus fréquemment démunis face au service « client » externalisé d'un sous-traitant à l'étranger, sans possibilité d'en référer aux personnes décisionnaires et responsables de la fourniture du service.

Et c'est probablement la première des

14 Ohlsson H. 2003, *Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection*, Fiscal Studies, 24.

15 Thompson O., 2011, *The estimated cost impact of privatizing student transportation in Minnesota school districts*. Public Choice, 146 (3), 319-339.

16 Hart O., Shleifer A, Vishny R., 1997, *The proper scope of government: theory and an application to prisons*. Quarterly Journal of Economics, 112 (4), 1127-1161.

17 Le Monde, 7 janvier 2021, « On assiste à une nouvelle étape dans la privatisation de l'action publique », - entretien avec Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS

difficultés de l'externalisation aujourd'hui massive dans les services publics : le recours à des prestataires externes entraîne une perte problématique de savoir-faire de la puissance publique, incapable de mettre en œuvre de façon autonome nombre de ses politiques publiques. C'est tout un patrimoine immatériel des services publics, de compétences métier, de savoir-faire d'organisation, voire parfois de réflexion stratégique, qui est fragilisé. Le cas du récent marché conclu avec des cabinets de conseil pour mettre en œuvre la stratégie nationale de vaccination contre le Covid-19 l'illustre bien, au moment même où disposer d'une administration de la

santé robuste était le plus nécessaire – et alors que ces ministères ont souffert des réductions d'effectifs lors des années passées. De même, l'externalisation croissante dans les centres hospitaliers a montré ses effets délétères en période de crise, où la nécessité de modifications organisationnelles rapides et d'ampleur s'est confrontée à la rigidité des marchés existants sur des fonctions considérées comme « support » comme la restauration ou la blanchisserie. Le champ du numérique, toutes administrations confondues, est enfin un exemple frappant des fragilités publiques structurelles pour lesquelles le recours à l'externalisation ne constitue qu'un palliatif de très court terme.

L'externalisation aboutit donc à un recul de la souveraineté et de la capacité de pilotage du service public sur ses propres missions lorsqu'il s'agit de fonctions de conception des politiques publiques ou de fonctions régaliennes comme la santé, le contrôle ou la sécurité. Mais la perte de compétence va bien au-delà : même sur des fonctions qu'il peut sembler légitime d'externaliser, se pose le problème de la capacité du délégant à conserver une compétence suffisante pour piloter le délégataire et concevoir le cahier des charges de la délégation : contrôler un marché informatique suppose ainsi un minimum de compétences, au risque de passer complètement à côté des enjeux qui pourraient se poser en cours d'exécution.

Le recours aux prestataires privés fonctionne en outre comme un « cliquet » à la fois technique et budgétaire, qui limite tout retour en arrière. En pratique, en effet, une fois des économies éventuellement réalisées – ce qui n’est garanti – du fait de la passation d’un marché public, il est quasiment impossible d’obtenir une rallonge budgétaire lors d’une année ultérieure, dans l’hypothèse où l’on se rendrait compte d’un choix sous-optimal. Il est a fortiori complexe d’envisager une réinternalisation, dès lors que celle-ci nécessite souvent la reconstruction entière de compétences ou de savoir-faire littéralement perdus pour la puissance publique. Tout marché public passé se mue ainsi dans les faits en une réduction pérenne de la sphère publique, et tout marché budgétairement avantageux en une réduction pérenne de moyens pour les administrations y ayant recours.

3.3 Limites pratiques et diminution de l’ambition des services publics

Plusieurs limites pratiques doivent par ailleurs être soulevées dans le recours à la sous-traitance. Une des premières d’entre elles tient à la nécessité d’identifier *a priori* le bon interlocuteur, ce qui constitue à la fois le cœur des procédures de délégation ou de passation de marchés et la difficulté intrinsèque de l’exercice. Il existe d’autre part, par construction, un risque de perdre de vue la mission d’intérêt général : la négociation de la norme contractuelle ne doit pas aboutir à un compromis sur le contenu même de la mission de service public au profit des intérêts particuliers des signataires du contrat. Il existe, d’autre part, un danger de remise en cause du principe d’adaptation (« mutabilité ») du service public : autant la modification d’un acte réglementaire est possible en tout temps, selon le principe selon lequel nul n’a de droit acquis au maintien d’une réglementation, autant il est délicat de modifier un contrat, obligatoire pour ses parties, et ce malgré le régime protecteur des contrats administratifs pour la puissance publique. Le risque de con-

« Quel bilan social du recours à des prestataires privés lorsque ces prestataires, pour comprimer les coûts au maximum, multiplient les contrats courts ou à temps très partiel ? »

flit d’intérêt reste par ailleurs d’autant plus présent que les prestataires ne sont pas soumis aux règles déontologiques de la fonction publique. Il est particulièrement prononcé sur les missions de prestations intellectuelles, comme l’illustre l’avis rendu en novembre 2020 par la médiatrice européenne portant sur les soupçons de prix « anormalement bas » pratiqué par le gestionnaire de capitaux BlackRock dans son offre pour une mission sur l’intégration de facteurs sociaux et environnementaux dans la supervision bancaire de l’UE¹⁸.

Face au discours récurrent du « recentrage sur le cœur de métier » des administrations, il apparaît enfin nécessaire d’interroger le « coût complet » de l’externalisation sur la société : quel bilan social du recours à des prestataires privés lorsque ces prestataires, pour comprimer les coûts au maximum, multiplient les contrats courts ou à temps très partiel ? En matière « d’externalisation par le bas », y compris dans le domaine social, le secteur du nettoyage ou de la restauration génèrent parfois de la maltraitance institutionnelle pour laquelle il n’est jamais demandé de comptes au donneur d’ordres. Or si l’Etat se prévaut de manière croissante d’une vigilance sur les clauses « sociales » ou « environnementales » de ses marchés publics, il convient de rappeler que celles-ci sont fortement contraintes, et ne peuvent être édictées que dans la mesure où elles restent « strictement en lien » avec l’objet du marché. Par ailleurs, il est difficile pour les agents de l’Etat d’effectuer une vérification systématique et rigoureuse du respect de ces clauses auprès de chaque prestataire. Historiquement précurseur dans l’amélioration des conditions de travail ou de protection sociale de ses agents – le régime des pensions civiles de l’Etat a

18 Décision de la Médiatrice européenne dans l’enquête conjointe 853/2020/KR relative à la décision de la Commission européenne d’attribuer à BlackRock Investment Management un contrat pour mener une étude sur l’intégration d’objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans les règles bancaires de l’UE.



précédé d'un siècle la création de la Sécurité sociale - l'Etat externalisateur semble aujourd'hui avoir renoncé à tenir compte des conséquences sociales de sa sous-traitance...

Conclusion : **Redonner à la puissance publique les moyens de ses missions**

Réinternaliser l'ensemble des fonctions aujourd'hui déléguées et proscrire le recours à des opérateurs privés ne peut constituer une solution, sauf à alourdir excessivement l'action publique. Celle-ci a en effet régulièrement besoin de services dont la constitution en interne est longue et dont les fonctions peuvent avantageusement - au moins temporairement - être exercées par une entreprise extérieure. Mais à l'inverse, confronté à des besoins techniques précis et spécifiques, il n'est pas rare que le gestionnaire public n'ait aujourd'hui d'autre choix que de recourir au secteur privé par manque de compétences internes, parfois même sur des sujets éminemment stratégiques. C'est ainsi le cas de nombreuses fonctions informatiques, pour lesquelles les carrières dans le secteur public souffrent d'une faible attractivité du fait notamment d'insuffisantes perspectives de carrière ou de rémunération.

C'est exactement l'impasse dans laquelle se trouve l'action publique : quand le recours à l'externalisation devient une nécessité plutôt qu'un choix stratégique, le service public est contraint à l'émiettement. Une question, qui devrait pourtant être prioritaire, semble insuffisamment posée au sein du secteur public : bénéficiaire de manière pérenne de ce service ou de ces compétences renforcerait-il la capacité à agir du service public ? Si oui, la réponse ne peut résider dans l'externalisation, et doit trouver une réponse interne, que ce soit dans la réinternalisation - nécessairement progressive et donc à engager au plus tôt - des services, dans l'attractivité des métiers publics, dans l'identification des bons profils en interne ou dans la constitution de services publics spécialisés de "conseil" aux administrations - qui, soit dit en passant, existent déjà (inspections générales, ANAP, ANCT, etc.)

Cette nécessité de réflexion en profondeur sur les services à réinternaliser pose

Encadré n°3 - Décideuses et décideurs publics : posez-vous cinq questions avant d'avoir recours à un opérateur privé

L'échelle individuelle ne permet pas toujours de sortir de l'impasse de l'externalisation. Mais elle est cependant insuffisamment guidée par des réflexions stratégiques internes à nos administrations. C'est pourquoi nous avons pensé utile de synthétiser nos réflexions dans une grille restreinte de questionnements « vaut-il mieux externaliser / réinternaliser un service ». Ces questionnements ne constituent volontairement pas une grille fixe ou « barémisable ». Ils ont au contraire vocation à ouvrir un questionnement stratégique sur les choix à effectuer en matière d'externalisation ou de réinternalisation, d'un service ou d'une mission, et doivent être déclinés concrètement selon l'objet de politique publique en question.

1) L'externalisation des services est-elle réversible, et engage-t-elle la souveraineté publique, son évolution stratégique ou la prise de décision démocratique ?

2) Les compétences déléguables font-elles partie de celles dont mon organisme (ou la puissance publique) aura besoin à moyen-long terme ?

3) Ce que je gagne à l'externalisation, en économies RH et en flexibilité, est-il supérieur à ce que j'y perds en contraintes de passation et d'exécution (coût RH de passation et de pilotage) et en moindre maîtrise (perte de savoir-faire) sur le service à sous-traiter ?

4) Le risque lié à une moindre maîtrise publique sur le segment externalisable est-il compensé par une réelle plus-value technique (mesurable ? Y compris en associant les usagers ?) du prestataire sur la durée du marché, ou par l'engagement d'un processus d'internalisation à moyen terme ?

5) Les conséquences de la limitation des clauses sociales et environnementales qu'il me sera possible d'exiger au sein du marché sont-elles suffisamment faibles par rapport aux bénéfices que l'on attend de l'externalisation ?

bien sûr la question des contraintes rencontrées dans les services publics : choix budgétaires restrictifs, recrutement insuffisant des agents publics, dégradation de l'attractivité de la fonction publique, contraintes posées par les règles de la commande publique sur l'insertion de clauses sociales et environnementales fortes ou sur le recours aux opérateurs publics sans mise en concurrence etc. Autant de limites puissantes à la capacité des services publics à faire les choix stratégiques les plus pertinents. Elles conduisent aujourd'hui à des impasses financières et techniques fréquentes, mais interrogent aussi sur la capacité même du service public à remplir ses missions actuelles – et d'autant plus à l'avenir – et sur les ambitions de l'Etat.

Repositionner le débat au niveau non seulement du périmètre mais également de la capacité à agir de la puissance publique constitue un premier élément de solution, nécessaire, à une externalisation publique devenue endémique. Un deuxième élément de réponse doit être apporté par la réflex-

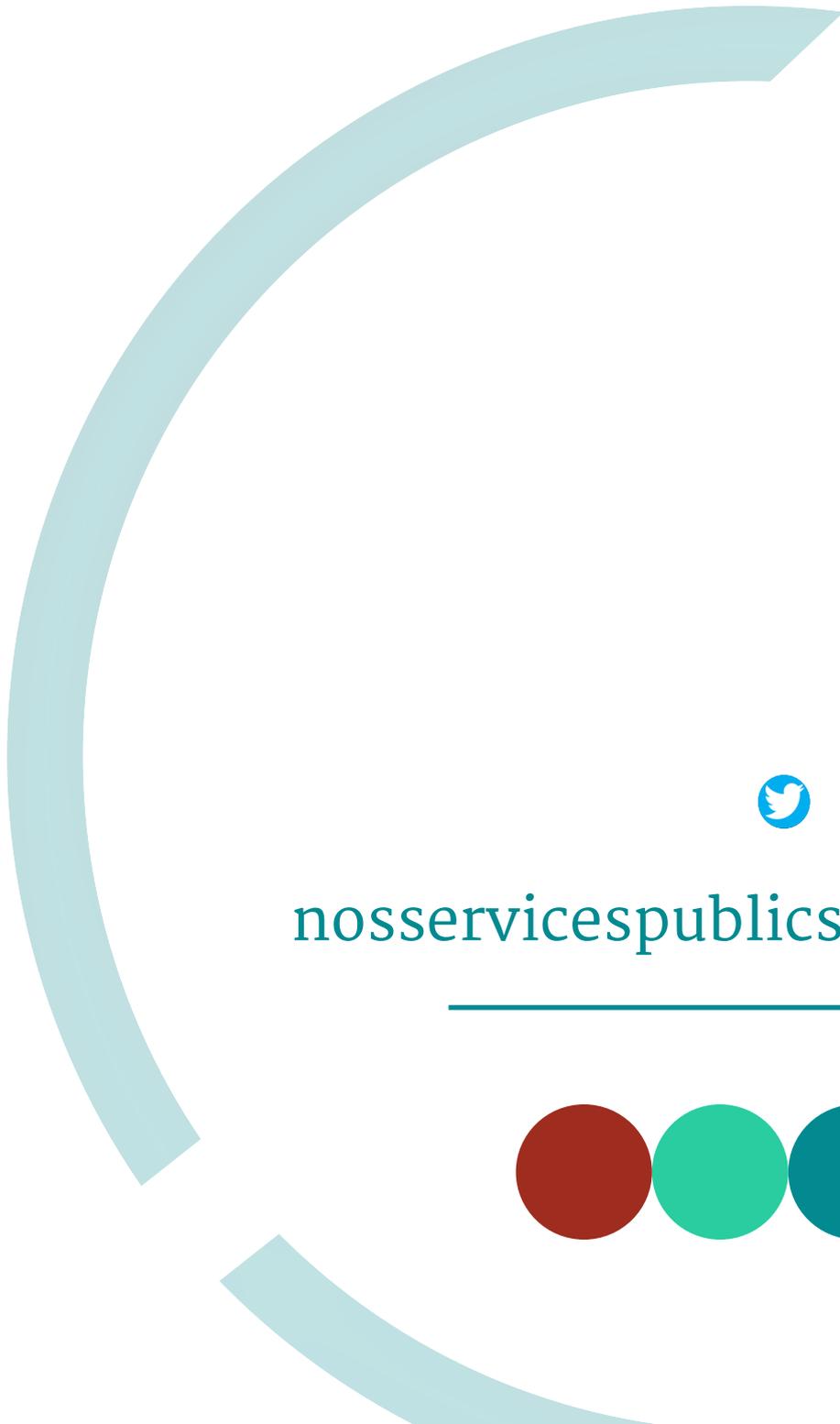
ion des décideurs du service public, et par une vision stratégique qui intègre les coûts à long terme pour l'ensemble de la sphère publique (cf. encadré n°3). Et ce questionnement constitue, en troisième lieu, un signal d'alerte potentiel : si après réflexion les contraintes budgétaires, RH ou juridiques pesant sur le service conduisent à effectuer un choix défavorable stratégiquement à la puissance publique, peut-être le problème se situe-t-il dans ces contraintes excessives. Et qu'il est temps de les changer ■

*Retrouvez toutes nos
publications,
abonnez-vous à notre lettre
d'informations
et rejoignez le collectif :*



nosservicespublics.fr





nosservicespublics.fr

