

## EXTERNALISATION DES SERVICES PUBLICS

### Préambule

L'externalisation peut permettre d'apporter le financement et l'expertise nécessaires pour améliorer la qualité des services publics. Pour les contrôleurs, le plus difficile consiste à apporter leur propre valeur ajoutée au processus et à vérifier que le secteur public obtienne le meilleur rapport qualité/prix au niveau des ressources consacrées à l'externalisation.

Lorsqu'ils ont recours à l'externalisation, la collectivité et l'auditeur ne connaissent pas toujours suffisamment le marché, ce qui représente un désavantage. Le secteur privé peut alors avoir tendance à pratiquer des tarifs plus élevés pour couvrir les risques. Cette situation est d'autant plus fréquente lorsqu'il n'existe pas de marché préétabli pour ces services ou lorsque ces services ne sont pas externalisés dans les meilleures conditions.

### Externalisation au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'ouverture à la concurrence de certains services publics locaux sous la forme d'appels d'offres obligatoires ou *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) a permis de visualiser les conséquences des mesures prises par le secteur privé. L'objectif était de permettre le secteur privé de proposer ses services, d'améliorer la qualité et de réduire les coûts. Les résultats ont été disparates, mais ces mesures ont au moins permis de susciter l'intérêt du secteur privé pour l'exploitation commerciale d'activités publiques et de générer une progression massive de la proportion des services fournis par le secteur privé.

Au début, l'opération de rachat en interne (*management buyout*) a souvent été privilégiée par les principaux prestataires de services, ce qui permettait de profiter de l'expertise du prestataire et d'acquérir la connaissance du service public. Ces connaissances ont certes représenté un avantage concurrentiel au début, mais d'autres prestataires du secteur privé ont également afflué en masse sur ce marché lucratif pour y proposer leurs services.

### Impact de l'initiative de financement privé (*Private Finance Initiative - PFI*) au Royaume-Uni

L'introduction de capitaux privés dans le financement des services publics britanniques a généré l'apparition d'un nouveau marché pour la fourniture de ces services. L'attrait principal des contrats PFI réside dans la conclusion d'un contrat de services engageant les deux parties et dans la fixité des coûts liés à la fourniture des actifs associés. Historiquement, le secteur public ne s'est jamais montré très performant dans l'acquisition d'actifs, dépassant souvent les budgets ou ne tenant pas ses délais.

Au Royaume-Uni, l'initiative de financement privé est considérée comme le remède miracle aux problèmes affectant les services publics, surtout en ce qui concerne les écoles et les hôpitaux. Réalisée dans de bonnes conditions, la PFI s'est avérée une option valable, notamment dans les domaines où le secteur privé possédait l'expertise et les expériences nécessaires. Un recours inadapté à la PFI peut cependant être à l'origine de coûteuses erreurs, comme cela a pu être le cas dans le domaine des technologies de l'information dans le Service national de santé ou dans l'infrastructure des transports publics.

### **Avenir de l'externalisation au Royaume-Uni**

Les options d'adjudication se diversifiant, l'externalisation risque de devenir plus complexe à l'avenir. Au Royaume-Uni, les institutions publiques peuvent lever des fonds en ayant recours à l'emprunt et, partant, accéder à un assez large éventail de solutions d'adjudication. L'étoffement de l'offre de services répondant aux besoins du secteur public devrait limiter les retombées politiques.

Ces options seront d'autant plus nombreuses que le secteur privé gagnera en expérience. En tout état de cause, la principale difficulté rencontrée par les institutions publiques envisageant l'externalisation est d'apprécier la viabilité d'un futur marché pour les services qu'elles souhaitent acheter. Dans de nombreux cas, le service public est le prestataire le mieux approprié si bien qu'il serait erroné de privilégier une externalisation, car une telle décision affecterait la qualité ou se traduirait par une augmentation des coûts. La simple externalisation ne suffit pas à transformer un service médiocre en un service de grande qualité. De plus, l'institution publique doit influencer sur le contrat pour en retirer un maximum de bénéfices, ce qui exige un engagement concret ainsi que des compétences en gestion, qualités rarement à l'œuvre lorsque le service en question est médiocre.

### **Audit des services externalisés : un exercice délicat**

Les auditeurs ont souvent du mal à rallier l'institution publique à leur cause, car celle-ci peut légitimement s'interroger sur l'intérêt de l'auditeur dans cette transaction. En fait, l'institution publique doit être en mesure de prouver que l'externalisation est rentable et qu'elle n'outrepasse pas ses pouvoirs. L'auditeur, quant à lui, doit apporter un point de vue extérieur et faire un bilan de la situation à l'attention des parties impliquées dans le processus d'adjudication.

La mission du contrôleur est délicate. Il doit rester neutre et objectif tout en étant capable d'orienter les institutions publiques vers les meilleures pratiques en matière d'adjudication. Un rôle majeur de l'auditeur reste néanmoins de reporter d'éventuels dysfonctionnements à la hiérarchie. Ces dysfonctionnements peuvent concerner les coûts, le principe de la légalité et l'adéquation des services fournis. L'auditeur cherche également à détecter d'éventuelles pressions politiques influençant les décideurs en matière d'adjudication.

### **Externalisation des services publics – conclusions**

L'externalisation des services publics peut permettre d'accéder à l'expertise et au financement dont ne dispose pas le secteur public. Il ne saurait toutefois garantir l'amélioration des services ou la réduction des coûts. L'expérience anglaise montre que l'externalisation fonctionne mieux lorsqu'un marché préétabli existe et lorsque le secteur privé apporte une expertise ou réalise des économies d'échelle permettant d'améliorer la qualité et de réduire les coûts.

Le recours à de nouvelles méthodes de fourniture de services, telles que l'initiative de financement privé, peut s'avérer délicat, car le secteur privé doit saisir les enjeux du secteur public et maîtriser les nouvelles méthodes d'adjudication. Dans certains cas, le secteur public doit admettre qu'une externalisation ne peut pas lui permettre d'améliorer un service, car il est le mieux placé pour le fournir. Il est également important de comprendre qu'une externalisation ne signifie en aucun cas que le secteur public se décharge de toute responsabilité en matière de qualité. Il devient primordial de surveiller l'exécution du contrat pour s'assurer que les services externalisés génèrent une réelle valeur ajoutée, cette surveillance doit être encouragée à la fois politiquement et financièrement pour faire de l'externalisation une vraie réussite.