

3) L'externalisation réduit-elle le coût des services publics ?

François ECALLE

L'externalisation des services publics, qui consiste à en confier la gestion à des organismes privés, est souvent présentée comme un moyen de réduire leur coût. Elle peut se limiter à des fonctions particulières (gardiennage, entretien...) exercées par l'administration dans le cadre de missions de service public qu'elle continue à assurer elle-même. Elle peut avoir un champ beaucoup plus large et, par exemple, concerner à la fois la construction et l'exploitation d'infrastructures publiques telles que des autoroutes, dans le cadre de « *contrats de partenariat public privé* » ou de « *délégations de services publics* ».

Entre l'achat de services de gardiennage et la concession d'une autoroute, les exemples d'externalisation de services publics, ou de composantes de services publics, sont très divers mais ont pour caractéristique commune de donner lieu à des « marchés publics » ou à des contrats de nature voisine comme les contrats de concession.

L'externalisation se différencie de la « *privatisation* » des services publics. Dans le premier cas, l'administration reste responsable du service public et en sous-traite une partie ou le délègue ; dans le deuxième cas, il n'y a plus vraiment de service public, mais seulement des organismes privés éventuellement soumis à des contraintes spécifiques qui ne relèvent pas de relations contractuelles avec les administrations mais de la réglementation.

A) L'externalisation est, selon les cas, plus coûteuse ou moins coûteuse que la gestion directe

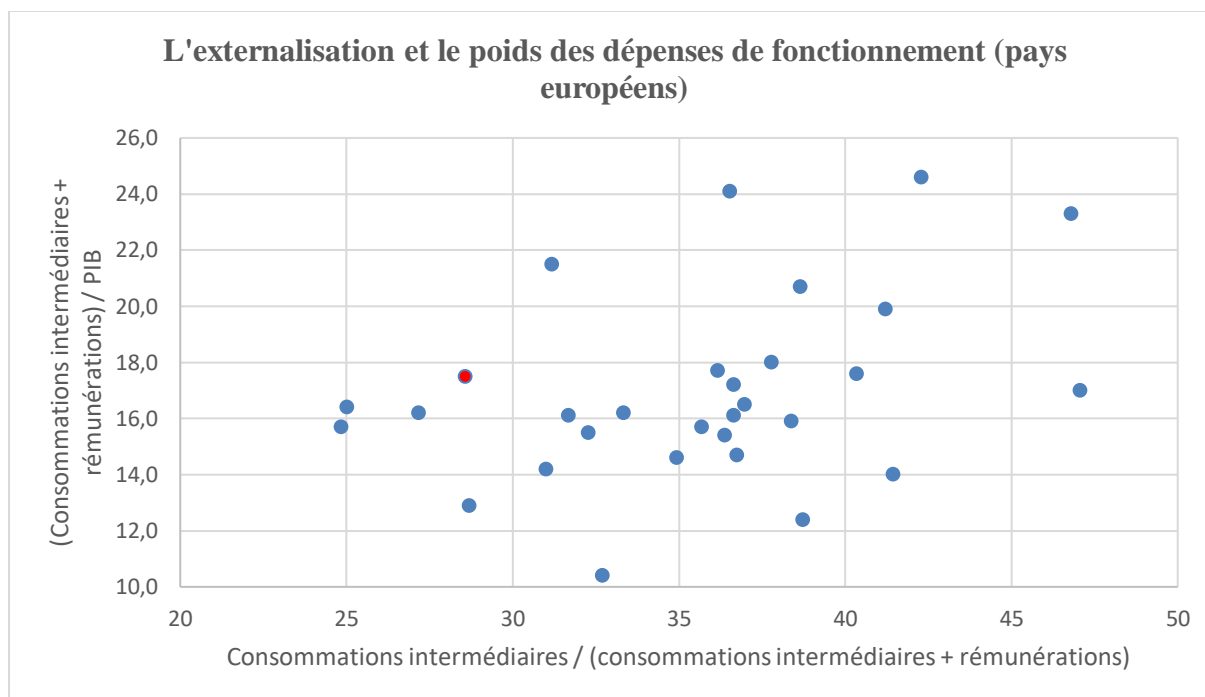
Dans une [note d'avril 2009](#), le centre d'analyse stratégique observe qu'il existe une abondante littérature sur l'externalisation des services publics mais que ses conséquences, plus particulièrement en termes de coût, sont très rarement quantifiées, du moins au-delà de cas particuliers plus ou moins représentatifs.

L'externalisation des services publics se traduit généralement dans les comptes des administrations publiques par la substitution de dépenses de fonctionnement, hors rémunérations, à des rémunérations¹ (les administrations achètent des services au lieu de payer des fonctionnaires). Le degré d'externalisation peut donc être mesuré, dans les comptes nationaux, par le rapport entre les consommations intermédiaires (les achats courants de biens et services) et le total des rémunérations et consommations intermédiaires des administrations publiques.

¹ Sauf dans le cas des délégations ou concessions de service public où il n'y a plus de dépenses publiques mais des dépenses d'entreprises privées financées par les usagers (sous forme de péages par exemple).

Le graphique suivant met en relation, pour une trentaine de pays européens en 2018, ce degré d'externalisation avec le montant total des consommations intermédiaires et rémunérations rapporté au PIB, qui constitue une approximation du coût des services publics.

Le degré d'externalisation varie de 25 % (Chypre) à 47 % (Royaume-Uni et Finlande) et le poids des dépenses de fonctionnement (consommations intermédiaires + rémunérations) de 10 (Irlande) à 24 points de PIB (Danemark et Islande). Le point rouge du graphique désigne la France, qui externalise relativement peu ses services publics et dont les dépenses de fonctionnement ont un poids supérieur à la moyenne.



Source : Eurostat ; FIPECO.

Ce graphique suggère plutôt une relation croissante entre le degré d'externalisation et le coût total des services publics. Il ne faut cependant pas en conclure que l'externalisation est plus coûteuse car : cette relation n'a été examinée que pour l'année 2018 ; le degré d'externalisation ainsi mesuré renvoie à des situations très diverses² ; les dépenses de fonctionnement peuvent être remplacées par des prestations sociales visant à couvrir les mêmes besoins³, ce qui brouille la signification de leur rapport au PIB. En revanche, il peut en être conclu que l'externalisation n'entraîne pas nécessairement une réduction du coût des services publics. Le Royaume-Uni, la Finlande et l'Islande externalisent et dépensent beaucoup (ce sont les trois pays en haut et à droite sur le graphique).

B) L'externalisation présente à la fois des coûts et des avantages.

Toute externalisation d'un service à une entreprise privée par une administration est plus chère que la production de ce service en interne dans la mesure où les prestataires privés

² En Allemagne, les hôpitaux publics sont classés hors des administrations publiques et financés par celles-ci, dans les comptes nationaux, par des achats de services, ce qui explique un fort degré d'externalisation (38 %).

³ Les crèches publiques peuvent être remplacées par des allocations familiales en espèces permettant de rémunérer des gardes d'enfants à domicile.

intègrent nécessairement la rémunération des capitaux employés dans leur facture. Or le coût du capital est toujours plus élevé pour les entreprises privées que pour les organismes publics. En effet, ce coût a deux composantes, toutes deux plus coûteuses : le taux d'intérêt des emprunts, qui est plus fort pour les entreprises privées car elles présentent plus de risques pour les créanciers ; la rémunération des actionnaires, qui est spécifique aux sociétés et dont le taux est supérieur au taux d'intérêt des emprunts parce que les actionnaires prennent plus de risques que les créanciers.

Pour être justifiée, l'externalisation doit donc présenter des avantages qui l'emportent sur cet inconvénient intrinsèque.

Les autres coûts des entreprises privées sont souvent plus faibles, notamment parce que leur gestion est plus souple et qu'elles s'adaptent plus rapidement aux modifications de leur environnement. Elles ont aussi plus de latitude pour inciter leurs agents à améliorer leurs performances. La confrontation avec les entreprises des autres pays leur donne également une expérience et un savoir-faire que n'ont pas les administrations. Leur capacité d'innovation est plus forte.

L'externalisation permet d'assurer des missions temporaires alors que les fonctionnaires sont recrutés avec la perspective de faire carrière dans l'administration jusqu'à leur retraite.

Enfin, l'efficacité requiert souvent d'être spécialisé dans des activités pointues, par exemple pour réduire des coûts fixes (recherche et développement, gros équipements...), et les administrations ne peuvent donc pas être efficaces dans tous les domaines. Sous-traiter à des entreprises spécialisées est souvent bien moins coûteux que réaliser en interne.

Cela signifie également que l'administration n'a pas intérêt à externaliser les fonctions qui relèvent de son « cœur de métier ». Elle les assure généralement bien mieux que ne pourrait le faire n'importe quelle entreprise privée.

C) Le processus de contractualisation est déterminant mais il est souvent très imparfait

Les deux principales conditions pour que l'externalisation soit une source d'économie sont, d'une part, que l'administration soit capable de définir précisément ce qu'elle attend de son prestataire et, d'autre part, qu'elle se fournisse auprès de l'entreprise la moins chère.

Une expression claire des besoins est une condition nécessaire, sans être suffisante, pour vérifier que la prestation fournie est conforme aux engagements contractuels, notamment en termes de qualité. Elle est également nécessaire pour ne pas avoir à passer des « *avenants* » aux marchés à l'initiative de l'acheteur public, ce qui le met toujours en position de faiblesse par rapport aux fournisseurs.

Beaucoup de rapports des services d'inspection ou des juridictions financières sur les marchés publics dont le coût a dérivé montrent que l'administration a modifié sa commande et ajouté des contraintes en cours d'exécution du marché par des *avenants*, souvent à la demande du pouvoir politique et sous la pression des diverses « *parties prenantes* ».

A supposer que les besoins exprimés par l'administration soient clairs et définitifs, elle ne peut se fournir à un coût avantageux que si ses fournisseurs sont efficacement mis en concurrence, sinon ils prélèvent des rentes, mais cette mise en concurrence est souvent très imparfaite.

L'analyse économique de la commande publique s'inscrit dans le cadre plus large des relations entre un « *principal* » (ici l'administration) et un « *agent* » (ici le fournisseur) qui est au cœur des travaux de J.J. Laffont et J. Tirole⁴. Ces relations sont marquées par une « *asymétrie d'information* » qui empêche le principal de mesurer les efforts consentis par l'agent pour réduire ses coûts. Dans ces conditions, la « *complétude* » du contrat (le fait qu'il prévoit tous les événements pouvant affecter sa réalisation), la formule qui détermine le prix et les modalités de mise en concurrence jouent un rôle essentiel tout en étant très difficiles à spécifier. En général, et notamment si les agents ont des coûts différents, le principal doit toujours laisser une part de rente à ses fournisseurs pour obtenir le meilleur prix.

Or les contrats administratifs sont très rarement complets, les formules tarifaires sont très peu sophistiquées et les procédures de mise en concurrence sont très perfectibles, comme le montre J. Tirole, et S. Saussier, dans une [note d'avril 2015](#) du conseil d'analyse économique.

Les rapports des services d'audit interne et d'inspection ou des juridictions financières montrent qu'il n'y a trop souvent pas de réelle mise en concurrence, généralement au prétexte de l'urgence ou du caractère unique des compétences du fournisseur.

Lorsqu'il y a mise en concurrence formelle, le code des marchés publics, en principe pour donner plus de souplesse aux gestionnaires publics, leur permet souvent de négocier les conditions du marché avec les candidats et de les attribuer non sur la base du seul prix mais en fonction de multiples critères. Si ceux-ci sont éliminatoires, les candidats peuvent être en nombre trop restreint. Sinon, les possibilités de négociation et la variété des critères peuvent donner lieu à des choix arbitraires et à la corruption des décideurs. Il est en outre très difficile pour les contrôleurs externes de mettre en évidence que ces procédures ont été faussées. Leurs rapports et les suites données par les juridictions pénales à leur saisine montrent néanmoins que c'est parfois le cas.

Des progrès ont certes été accomplis ces dernières années, par exemple pour professionnaliser les acheteurs publics et renforcer le rôle des commissions des marchés, mais le développement des procédures négociées et la multiplication des critères possibles de choix des attributaires vont dans le mauvais sens.

Selon S. Saussier et J. Tirole, « il faut reconnaître que l'objectif de la commande publique, quel qu'en soit le montant, est avant tout de satisfaire un besoin identifié en parvenant à la meilleure performance en termes de coût et de services ou fonctionnalités attendus. Charger la commande publique d'atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou d'innovation est inefficace ».

La [réforme du droit de la commande publique](#) mise en œuvre en 2016 en application de directives européennes de février 2014 va à l'encontre de ces recommandations en faisant notamment de l'achat public, selon le dossier de presse du ministère de l'économie, un « levier de politique en matière d'emploi et de développement durable » ou encore « un cadre

⁴ Une synthèse des travaux de J. Tirole, notamment sur ce sujet, a été réalisée par le comité du prix de sciences économiques de l'Académie royale de Suède et publiée en janvier 2015 par la revue française d'économie.

plus propice aux PME et à l'innovation ». Il est à craindre que les achats publics soient plus chers sans pour autant atteindre ces objectifs.

D) Conclusion

L'externalisation des services publics peut en réduire le coût si elle ne concerne pas le cœur de métier des administrations, si les besoins sont clairement exprimés et ne changent pas, si les entreprises candidates sont réellement mises en concurrence. Or ces conditions sont encore loin d'être toujours remplies ; l'externalisation peut s'avérer très coûteuses pour des services de mauvaise qualité et la réforme de la commande publique mise en œuvre en 2016 contribuera à renchérir son coût.

Si l'externalisation de services standardisés est généralement efficace, parce que les besoins sont simples à exprimer et que le prix peut alors être le principal critère, l'externalisation de services complexes, à plus forte raison la délégation de services publics de grande importance, l'est beaucoup moins souvent, parce que les besoins sont difficiles à exprimer et que les critères de décision sont multiples. Il reste que l'administration est parfois elle-même incapable de fournir ces services et qu'une externalisation coûteuse est alors inévitable.