

La sous-traitance de l'action publique, un phénomène vaste et nocif

PAR ROMARIC GODIN
ARTICLE PUBLIÉ LE MARDI 18 MAI 2021

Dans une note récente, le collectif de hauts fonctionnaires Nos Services publics produit une image précise d'un phénomène peu connu : l'externalisation des services publics. Un fait de grande ampleur et dont les conséquences sont considérables.

Le rôle de l'État demeure un des points de conflits permanents du débat économique. Mais il est souvent réduit à des positions simplistes et quantitatives (plus ou moins de dépenses publiques rapportées au PIB), en évitant soigneusement de s'interroger sur le sens de l'action de l'État.

Cette question hante pourtant une partie des hauts cadres de la fonction publique qui s'alarment de la « *perte de sens* » et des reculs des compétences dans le secteur étatique. Ils ont formé un collectif, **Nos Services publics** (NSP), qui a publié **une note** de 14 pages sur l'externalisation des services publics, autrement dit le recours au secteur privé par l'État

pour remplir ses activités propres. Cette note montre un phénomène majeur du néolibéralisme : la sape par l'État lui-même de sa capacité d'agir.



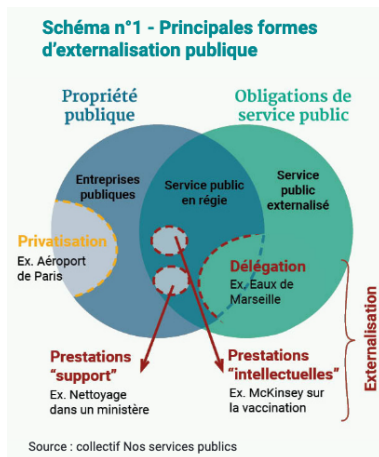
Image de la manifestation devant le ministère de la Santé, le 5 mai 2021. © Riccardo Milani / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Le premier apport de cette note est d'évaluer l'ampleur du mouvement de sous-traitance de l'État. Or cette évaluation est difficile. Aucun document budgétaire ne permet de connaître avec précision le phénomène et les auteurs de la note sont allés chercher des données dans des documents épars, notamment un dossier de presse de Bercy qui donne, au détour d'une phrase, une évaluation du montant des délégations de service public. Ceci peut paraître étonnant alors même que l'externalisation est, comme le souligne la note, « *omniprésente dans le discours politique et administratif* ».

En réalité, on comprend mieux ce paradoxe dès qu'on entre dans le détail. Car la première tâche consiste immédiatement à définir ce qu'est l'externalisation. Or, ce faisant, en décrivant précisément le périmètre de l'État qui est transféré au secteur privé, on définit en creux ledit périmètre.

Pour les défenseurs de l'externalisation, tout ce qui a été transféré au privé est hors du « cœur de métier » de l'État. Mais, précisément, cette définition du cœur de

métier est profondément politique. Et c'est bien pour éviter de rendre publique cette démarche politique que l'externalisation est vantée, mais pas évaluée.



Le périmètre de l'État © Nos Services Publics

La note de NSP, elle, n'élude pas la difficulté. La définition s'appuie sur deux grands domaines.

Le premier est la « *délégation de service public* », qui consiste à transférer une partie des activités de service public à un opérateur privé. Le choix de ce transfert n'est pas « naturel » mais bien politique. Il part de l'idée que l'État fait moins bien que le privé. Il doit donc être clairement identifiable en tant que tel.

Le deuxième volet de la sous-traitance relève du recours à des prestations pour remplir des tâches précises nécessaires au fonctionnement du service public. Ces prestations vont du nettoyage et du gardiennage aux « *prestations intellectuelles* » des divers consultants du type McKinsey ou de cabinets d'audit.

Cette partie de la définition peut être discutable, mais elle répond à une certaine vision d'un service public autonome. Un service de nettoyage peut être considéré comme une part du service dans la mesure où les conditions de travail et l'accueil du public répondent à des exigences propres qui sont de la responsabilité de l'État. Le recours à la sous-traitance est donc ici aussi un choix politique. Il en va évidemment de même des prestations d'audit ou de conseil, qui supposent que, pour agir, le service public doit recourir à un savoir externe plutôt qu'à des ressources intégrées.

La note exclut de la notion de sous-traitance des achats de fournitures, dont les services ont besoin pour fonctionner, et les privatisations au sens strict, qui représentent des activités qui sont volontairement sorties des services publics pour entrer dans le secteur privé marchand.

Avec cette définition, la note parvient à une estimation basse de l'externalisation des services publics de 160 milliards d'euros chaque année, soit 7 % du PIB d'avant crise ou un quart de l'ensemble du budget de l'État. Les délégations de service public pèsent pour 120 milliards d'euros, les prestations de service pour environ 40 milliards d'euros.

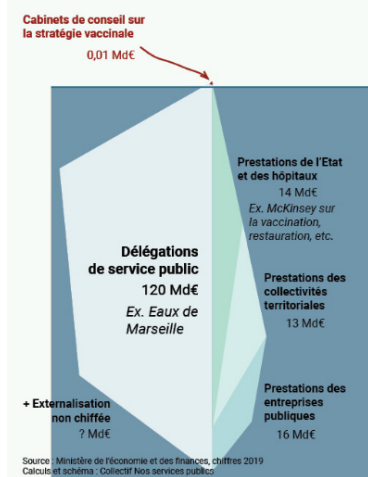
Le collectif note, par ailleurs, qu'il est possible d'ajouter à ce chiffre les 29 milliards d'euros de marchés de travaux publics, qui se situent à mi-chemin entre l'externalisation et les marchés de fournitures. On se situe donc entre 160 et 190 milliards d'euros. C'est dire si la sous-traitance de l'action publique n'est pas un phénomène anecdotique. La note de NSP souligne d'ailleurs, à titre de comparaison, que le marché McKinsey de 10 millions d'euros pour la politique vaccinale était une goutte d'eau dans cet océan de la sous-traitance publique.

Comment cette externalisation s'est-elle construite ? La note du collectif raconte les mécanismes qui ont permis de diriger une immense partie du budget de fonctionnement de l'État vers le secteur privé. Si les délégations existent depuis l'Ancien Régime, elles ont vraiment pris de l'ampleur avec l'implantation du néolibéralisme en France, notamment au milieu des années 1990. « À partir de 1995, les gouvernements successifs font de l'externalisation un élément à part entière de la "réforme de l'État" », explique le texte.

Et pour cela, deux arguments forts, classiques de la réaction néoconservatrice, sont avancés : le privé est plus efficace en termes de coûts et est plus compétent que l'État. En arrière-plan, on trouve évidemment les structures de la théorie du « *choix public* » qui fait de l'État un acteur économique comme un autre et qui réduit sa capacité de produire du bien commun.

Dans ce cadre, toutes les activités de l'État sont susceptibles d'être mises en concurrence et d'être soumises à un critère d'efficacité économique. Dans le contexte des années 1990 et 2000, où la réduction des déficits est mise en avant comme un objectif de gouvernement, l'externalisation est donc utilisée massivement.

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



Comparaison des services externalisés de l'État. © Nos Services Publics

À cette structure idéologique s'ajoute une structure réglementaire. La note décortique bien comment deux normes budgétaires ont accéléré le mouvement à partir du milieu des années 2000.

La première est le plafond d'emplois en équivalent temps plein mis en place par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2006. Cette norme oblige les organismes publics à réaliser leurs missions en respectant un certain plafond d'emplois. Or, entre 2006 et 2018, la fonction publique a perdu 180 000 emplois directs. Mécaniquement, cette pression sur l'emploi a contraint les gestionnaires à aller chercher les emplois nécessaires dans le secteur privé sous la forme de sous-traitance.

D'autant qu'un deuxième élément est venu renforcer ce mouvement : la « *fongibilité asymétrique des crédits* ». Derrière ce terme barbare en apparence se cache une autre disposition de la LOLF qui permet d'utiliser un budget initialement consacré à l'emploi pour d'autres dépenses, mais interdit l'inverse.

Autrement dit, il est possible de se passer de la création de postes pour financer un recours à la sous-traitance, mais pas d'utiliser un budget de sous-traitance pour financer de nouveaux postes. La note souligne avec raison combien cette norme est un accélérateur de l'externalisation.

Ces deux normes, auxquelles s'ajoute la croyance de « bien faire » lorsque l'on réduit l'emploi public, autrement dit les dépenses jugées pérennes – croyance qui s'est cristallisée dans les années 2000-2010 à travers les théories d'économistes comme Giuseppe Alesina qui ont affirmé que la baisse des dépenses publiques étaient non seulement plus efficace mais positive pour la croissance d'un pays –, ont donc été les moteurs de l'accélération de l'externalisation des services publics à partir de 2008.

C'est d'ailleurs à partir de ce moment que s'organise une véritable austérité dans l'assurance-maladie avec le respect strict de l'Ondam (Objectif national des dépenses d'assurance maladie), la norme de dépenses globales de ce secteur. Tout cela constitue donc un tout.

Un phénomène nocif à l'action publique

Le phénomène ayant été identifié, il convient de s'interroger sur sa nocivité. Après tout, et c'est la croyance dominante au sein des décideurs, cette sous-traitance pourrait permettre un meilleur usage des deniers publics. Mais c'est largement un leurre. Là aussi, la note montre les effets négatifs importants de ce phénomène d'externalisation.

Le premier est que, contrairement à ce que l'on croit souvent, la sous-traitance n'est pas moins chère. C'est notamment le cas des services de « prestations intellectuelles », qui coûtent très cher. Mais le phénomène est plus général. « *En prenant en compte la TVA due, le coût de rémunération des capitaux privés et les coûts de transfert liés directement à l'externalisation, il faut que les prestations soient 40% moins chère pour qu'elles soient amortissables* », résume Arnaud Bontemps, porte-parole du collectif.

Au reste, ce calcul basique coût-bénéfice de l'externalisation n'est jamais sérieusement mené puisque les normes précitées conduisent à organiser la sous-traitance *a priori*. On « croit » que la sous-traitance est moins chère, sans même avoir besoin de le prouver. Il ne faut donc pas s'étonner que les déficits et les dépenses continuent de croître alors même qu'on externalise : il s'agit simplement d'un transfert financier du public vers le privé. Certaines études concernant la gestion des déchets en Suède, par exemple, montrent d'ailleurs une hausse notable des coûts.

L'argument de la flexibilité est également souvent avancé. On juge qu'un agent public, en raison de son statut, ne permet pas de s'adapter aux besoins, ce qu'un contrat privé permettrait de faire. Mais, là encore, la note souligne l'illusion de cette vision : les coûts de gestion interne deviennent simplement des coûts d'agence et les contrats privés sont, en réalité, fort rigides.

Enfin, dernier argument : celui de l'apport de compétences extérieures, nouvelles et « *plus proches de la réalité* ». En favorisant les rapports entre public et privé, on favoriserait une administration plus moderne, plus proche du public et plus compétente. Tout cela est également largement illusoire.

D'abord parce que la commande publique de prestations intellectuelles, par exemple, est largement verrouillée : 40 % du marché est détenu par dix sociétés. De plus, les consultants ont des formations largement identiques à celles des hauts fonctionnaires. Il n'y a pas là de savoir-faire nouveau. En revanche, ces recours à des cabinets externes conduisent à des « *pertes problématiques de savoir-faire* ».

C'est un point important souligné par la note : progressivement, les agents perdent le contrôle d'une partie des politiques publiques qui ont été externalisées. Il s'ensuit une perte « *de compétence métiers, de savoir-faire, d'organisation, voire parfois de réflexion stratégique* », indique la note.

Cette perte de savoir-faire induit une perte de contrôle et souvent une bureaucratisation, mais aussi une perte de lien avec les usagers. Il suffit de penser aux services

clients qui ont remplacé les liens directs avec les agents. La dévalorisation de l'action de l'État s'inscrit dans ce grignotage progressif et à tous les étages des services publics par des acteurs privés qui ont leurs propres priorités.

Or, indique la note, cette externalisation fonctionne comme un « *effet cliquet* », le retour en arrière devient impossible pour des raisons techniques et budgétaires. Il y a donc un effet négatif à très long terme. Comme l'austérité, l'externalisation est un phénomène qui modifie en profondeur les relations sociales et l'action de l'État. Elle laisse des traces indélébiles.

L'externalisation est donc un phénomène de destruction en profondeur du secteur public, mais aussi, plus généralement, de l'action publique. Elle permet d'enclencher un phénomène qui est l'un des ressorts principaux du discours néolibéral : saper l'action de l'État de l'intérieur pour en constater ensuite l'inefficacité.

On voit ici que ce discours ne se contente pas de demander le « *recul* » de l'État, il occupe l'administration de l'intérieur pour modifier sa fonction et sa gestion. Dès lors, juger d'une politique par le seul « poids » de l'État dans le PIB n'a pas de sens.

Un État très dépensier peut aussi l'être au profit du secteur privé et dans une optique d'impuissance et d'inefficacité grandissante du point de vue de sa fonction de représentant de l'intérêt général. Ce qui ressort de ce mouvement, c'est une perte de contrôle croissante. Une perte de contrôle qui peut aussi être très coûteuse.

On retrouve là également un autre élément clé du néolibéralisme : celui de mettre l'État au service du capital. Dans un environnement capitaliste où la pression sur la rentabilité est plus forte, la sous-traitance permet de créer des zones de rentabilité pour le capital relativement sûres, précisément parce que financées et garanties par l'État.

La note remarque d'ailleurs que l'externalisation a pu créer *ex nihilo* de véritables marchés pour certaines entreprises. Évidemment, le revers de la médaille, c'est que l'État se défait de cette façon sur sa responsabilité sociale.

C'est manifestement le cas pour la sous-traitance des activités à faible valeur ajoutée comme la restauration, le nettoyage ou le gardiennage. Les entreprises présentes sur ces marchés doivent souvent, pour être rentables dans ces activités à forte intensité de travail, peser sur les salaires et les conditions de travail.

La sous-traitance signifie donc remplacer un emploi relativement sûr et rémunéré selon un statut par un emploi précaire et mal payé. Derrière ce phénomène, il y a une intensification de l'exploitation du travail, nécessaire revers du soutien étatique au capital.

Il est par conséquent nécessaire de reprendre ce contrôle. D'abord, par une évaluation globale des impacts de l'externalisation. Il s'agit d'intégrer tous les domaines : sociaux, financiers et de savoir-faire. Ensuite, en prenant plus l'externalisation comme la meilleure solution par défaut, il faut mettre en avant les effets à long terme sur la capacité d'agir de l'administration.

Enfin, en sortant des carcans réglementaires, techniques et idéologiques qui empêchent de prendre des décisions raisonnables. « *Il faut sortir d'une logique où l'on part de la contrainte, pour partir des objectifs* », résume Arnaud Bontemps. Sans une action à ce niveau, tout changement politique est condamné à l'inaction.

Il n'est pas nécessaire de préciser que l'on en est loin aujourd'hui. L'actuel gouvernement dispose d'une ministre de la « *transformation publique* », Amélie de Montchalin, qui poursuit la « *réforme de l'État* » dans le cadre idéologique néolibéral de « *l'efficacité* ».

Même si le gouvernement a dû revoir la réduction du nombre d'agents publics qu'il envisageait initialement, ce nombre reste en quasi-stabilité, sans tenir compte de l'évolution des besoins. La mécanique de l'externalisation reste donc à l'œuvre. D'autant que la crise du Covid-19 risque bien de l'accélérer.

Le projet du gouvernement de durcir la LOLF et d'appliquer une « *norme de dépenses publiques* », autrement dit un Ondam généralisé à l'ensemble de la sphère publique, ne pourra qu'induire une nouvelle accélération de la sous-traitance. *In fine*, l'action publique devrait encore en faire les frais.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.