

L'EXTERNALISATION ET LES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Réalités, actualité et
perspectives

6 octobre 2004

Point de départ

- Pourquoi une recherche sur l'externalisation dans les administrations centrales ?
- Une étude d'ensemble, établissant un bilan de l'existant et visant autant que possible l'exhaustivité

1. Le contexte général

- Une volonté politique
 - Décembre 2002 : discours de politique générale du Premier Ministre à l'Assemblée Nationale : engager la modernisation de l'Etat.
 - 18 Novembre 2003 : rapport du Ministre de la Fonction Publique, M. DELEVOYE, à l'Assemblée Nationale
- Les outils juridiques : LOLF, PPP, code marchés publics

Une volonté politique affirmée

Les 4 objectifs principaux de la réforme :

- alléger et clarifier les structures de l'Etat et ses méthodes de travail,
- moderniser les services administratifs et réduire les coûts de fonctionnement,
- dégager des gains de productivité,
- introduire dans la fonction publique les notions d'objectifs, de performance et de résultats.

Des outils juridiques adaptés

Ils sont essentiellement au nombre de 3 :

- La LOLF d'Août 2001
- Le Partenariat Public-Privé (PPP)
- Le nouveau code des marchés publics avec la réforme de l'UGAP

Des outils juridiques adaptés

La LOLF (loi organique relative aux lois de finances)

- Permettre une gestion dans un cadre pluriannuel
- Test en 2005, mise en oeuvre officielle en 2006.
- Occasion d'une remise à plat des missions de la plupart des Ministères
- Principe de « fongibilité asymétrique » des crédits de personnels en crédits de fonctionnement

Des outils juridiques adaptés

Le PPP

- Adoption des textes à l'été 2004
- Application anticipée de ce système aux hôpitaux, aux commissariats de police et établissements pénitentiaires
- Nouvel instrument d'investissement public (vise à alléger les charges de l'Etat)

Des outils juridiques adaptés

Nouveau code des marchés publics (janv. 2004)

- De nouvelles règles (marché négocié, dialogue compétitif) et de nouveaux seuils dans la passation des marchés pour plus de souplesse
- De nouvelles missions pour l'UGAP

2. L'enquête (par questionnaire)

- Nature juridique de l'opération, sélection du prestataire
- Objectifs et bénéfices de l'externalisation
 - réduction des coûts de l'activité, amélioration de la performance, recentrage sur le coeur de métier, amélioration de la gestion et restructuration
- Risques de l'externalisation
 - sous-performance, perte de savoir-faire et de compétences et dépendance envers le prestataire, risque social
- Contenu du contrat d'externalisation
 - 6 clauses principales : durée, prix, mesure de la performance, évolutivité de la prestation, résolution des conflits, sortie du contrat
- Transfert du personnel
- Maîtrise de l'activité externalisée

Les entretiens

- Entretiens avec des représentants de 14 administrations centrales (affaires étrangères, agriculture, culture, défense, éducation nationale, équipement, finances, intérieur, justice, santé, services du PM, sports, travail) ; manque l'environnement
- Plusieurs entretiens par administration centrale

3. Des résultats transversaux

- Les causes principales du développement de l'externalisation dans le secteur public
- Les limites de l'externalisation dans les administrations centrales

Les causes principales du développement de l'externalisation dans les Ministères

3 facteurs généraux relevés :

- Le passage aux 35 heures et la réduction du nombre de fonctionnaires
- Un manque d'expertises pour les activités à la technicité croissante
- Le critère économique (coût moindre, économie des charges liées aux pensions de retraite, souplesse)

Les causes principales du développement de l'externalisation dans les Ministères

Des facteurs spécifiques à certains ministères :

- Des économies de surface
- L'amélioration de la qualité du service
- Le ministère des affaires étrangères
- Le ministère de la défense
- Le ministère de l'équipement

Les limites de l'externalisation dans les Ministères

Des problèmes intrinsèques à l'administration :

- Le risque social
- La difficulté d'évaluer les coûts
- Les problèmes budgétaires : la difficulté de gérer des contrats dans la durée...

Les limites de l'externalisation dans les Ministères

Des risques liés au prestataire ou à la mauvaise gestion des relations avec lui

- L'absence de prestataire
- Risque de défaillance du prestataire
- Risque d'intrusion
- Définition du besoin, contrôle du prestataire
- Risque de dépendance d'un prestataire
- La gestion des contentieux

4. Deux exemples spécifiques

Le cas de 2 Ministères particuliers :

- Le Ministère de la Défense
- Le Ministère de la Justice

Le Ministère de la Défense

- Une externalisation plus ou moins présente depuis toujours...
- Relance en 1997-98
- Nouvelle doctrine du Ministère : un noyau régalien (l'application légitime de la violence) et le reste plus ou moins externalisable en fonction du contexte
- Une externalisation « professionnelle » (rôle du CRIA, directive du Ministère)

Le Ministère de la Défense

Un recours massif à l'externalisation pour des opérations souvent classiques

- En 2003, le recours à l'entreprise se chiffre à hauteur de 685 à 700 M_ sur l'année
- Prestations typiques (souvent contrats de 3 ans) : restauration, hébergement, nettoyage, maintenance, gardiennage, accueil, sécurité, ramassage des déchets, location de véhicules, transport en commun...

Le Ministère de la Défense

Quelques projets d'opérations originales ou d'envergure

- Parc automobile gamme commerciale (22 000 véhicules, marché de 70 à 100 M_)
- Formation des pilotes d'hélicoptères à Dax (cadre juridique non encore arrêté, projet similaire à Cognac pour les avions)
- Ecole interarmées des sports (transfert à Brest, financement innovant)

Le Ministère de la Justice

- Des fonctions classiques externalisées
 - Ménage, Restauration (Sodexho)
 - Gardiennage (sauf pour l'hôtel du Ministre)
- La Communication (Domaine très technique nécessitant un réel savoir-faire)
- L'Informatique : projet Cassiopée (traduction du Code Pénal en une chaîne informatique)

Le Ministère de la Justice

- Protection judiciaire de la Jeunesse (établissements privés confiés à des associations)
- Placement sous surveillance électronique
 - Location et maintenance des bracelets électroniques
 - Prochainement : suivi informatique et surveillance par le prestataire
 - Pose et dépose des bracelets interdite (Conseil d'Etat)

Le Ministère de la Justice

L'Administration Pénitentiaire

- Historique
 - Surpopulation carcérale en 1987 (150%)
 - Marché 1991-2001 (25 établissements, dont 21 gérés par le prestataire)
 - Marché 2002-2009
- Domaines externalisés
 - Construction des établissements
 - Restauration
 - Nettoyage
 - Transport médical vers les hôpitaux
 - Réinsertion (formation, travail pénitentiaire)
- Domaines du ressort de l'administration
 - Santé (supprimée dans les 2nds marchés)
 - Transports vers le palais de justice

Conclusion : l'externalisation et le contexte économique-politique

- Une stratégie d'externalisation ?
- Imitation versus modèle national
- Nouvelles interrogations :
 - Difficultés techniques rencontrées (définition du besoin, manque de crédits de fonctionnement,...)
 - La question de la qualité des services fournis par les administrations centrales
 - Dimension personnel (nombre, évolution carrière, formation, expertise)