

# PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ET MANAGEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PIERRE LOUIS\*

**L**e sentiment dominant au sein de la fonction publique territoriale vis-à-vis du recours au secteur privé pour la gestion des services publics locaux est celui de la méfiance, voire de la défiance, quand il ne s'agit pas d'un rejet pur et simple !

Outre l'évident conflit d'intérêts et de logiques, auquel elle renvoie, cette réaction trouve aussi sa source dans une série de raisons liées aux conditions dans lesquelles s'est parfois opéré ce recours au secteur privé.

Conflit d'intérêts tout d'abord.

Pour une majorité d'agents territoriaux, essentiellement les moins qualifiés d'entre eux, il est clair, en effet, que le statut présente de nombreux avantages, à commencer par une rémunération bien souvent supérieure à celle qu'ils pourraient escompter dans le privé. A celle-ci s'ajoutent, bien sûr, la sécurité de l'emploi, un régime de retraite plus favorable et, dans de nombreuses collectivités, des avantages annexes en termes de congés, de durée du travail, etc... Il est donc clair que les intéressés n'ont aucun intérêt à voir se développer des modes de gestion qui, soit les dépossèdent directement de tels avantages, soit réduisent le volume d'emplois publics.

Conflit de logiques ensuite.

Un certain nombre de fonctionnaires territoriaux ont, en effet, une conception du service public selon laquelle celui-ci est indissociable des conditions mêmes de son organisation et ne peut pas s'imaginer en dehors d'une gestion directe dans un cadre lui-même public. Pour ceux-là, externaliser l'exécution du service revient à remettre en cause sa nature même.

Mais, au-delà de ces raisons fondamentales, les conditions dans lesquelles s'est, bien souvent, opéré le recours au secteur privé n'ont pas manqué de contribuer au développement d'une amertume, au demeurant compréhensible.

---

\* *Haut fonctionnaire territorial.*

En effet, les arguments avancés en faveur de celui-ci relèvent - dans l'état actuel de nos systèmes de pilotage et de la recherche sur la question - plus du postulat que de la démonstration rationnelle. Un choix réellement rationnel supposerait en effet, que l'on soit capable d'établir, à priori, un véritable bilan différentiel financier des coûts et produits du service pour un niveau de qualité clairement défini et mesuré. Un tel choix supposerait, aussi, que l'on soit en mesure d'apprécier les économies de champ et les risques financiers ou sociaux que présente une solution par rapport à une autre. Or, il est clair qu'aucune collectivité ne dispose aujourd'hui d'outils de gestion permettant de conduire de telles investigations.

Dans le même temps, la recherche théorique sur la question est à la fois limitée et partielle. Essentiellement d'origine anglo-saxonne, elle ne porte que sur les coûts, et si elle conclut généralement à la supériorité de la gestion privée sur la gestion publique, elle est, du fait même de son champ limité, d'un intérêt relatif.

Dans les faits, le recours à la gestion déléguée - de même, d'ailleurs que celui à la régie directe - relève donc plus de considérations idéologiques, ou d'opportunités, que d'une véritable approche managériale.

Parmi ces raisons, on peut citer, la volonté de «se refaire une santé financière» en vendant des services «à faible valeur électorale ajoutée», pour retrouver des marges de manœuvre permettant de réaliser des opérations politiquement plus rentables. On peut aussi évoquer les difficultés financières, qui conduisent à confier au secteur privé la réalisation ou le renouvellement d'infrastructures que la collectivité était dans l'incapacité de financer du fait de sa situation financière. Dans d'autres cas, il s'agit d'externaliser le coût de fonctionnement de services dont tout laissait penser qu'il devait augmenter !

Sans en faire une généralité, on ne peut pas nier, non plus, que le recours au secteur privé ait correspondu parfois, à la recherche de financements pour des activités politiques, voire d'avantages personnels.

Dans un tel contexte, comment s'étonner de la réaction des fonctionnaires territoriaux, d'autant que la justification souvent avancée pour légitimer de tels choix était leur inefficacité supposée ! Si l'on ajoute qu'un certain nombre d'entre eux ont ensuite vu leur responsabilité mise en cause parce qu'ils ne s'y étaient pas opposés, on peut légitimement comprendre leur amertume !

Pourtant, le partenariat public-privé est aujourd'hui une réalité incontournable et tout laisse penser qu'il ne peut que se développer dans les années qui viennent : l'externalisation correspondant, en effet, à une tendance lourde qui n'est pas propre aux collectivités publiques.

En période d'expansion, les organisations, et notamment les entreprises, ont tendance à mener des politiques d'intégration et de diversification. Au contraire, en période de crise, ces mêmes organisations ont tendance à se recentrer sur leurs activités de base et à externaliser les fonctions secondaires. Ce

phénomène est conforté par la nécessité de développer l'adaptabilité face à un environnement de plus en plus complexe et évolutif.

Les collectivités locales n'échappent pas à ces évolutions. Après avoir développé leurs interventions «tous azimuts» en période de forte croissance - on ne recense pas moins de 250 métiers exercés en leur sein, soit au moins autant d'activités différentes - elles sont, aujourd'hui, prises en tenaille entre des dépenses, qui ne cessent d'augmenter à un rythme soutenu, et des recettes, dont la croissance se ralentit considérablement. Dans le même temps, elles ont à faire face à des besoins sociaux de plus en plus lourds tandis que se profile la nécessité de «mettre à niveau» toute une série de services urbains, tels que ceux liés à l'assainissement ou au traitement des déchets, ce qui, outre des moyens financiers importants, suppose la mise en œuvre de technologies dont la complexité ne cesse de s'accroître.

Dans ce contexte, les collectivités locales sont condamnées à développer un nouveau management s'appuyant, à tous les niveaux, sur un partenariat étroit avec le secteur privé.

La tension entre les besoins et les moyens va devenir, en effet, tellement forte, que les gains de productivité ne permettront pas, à eux seuls, d'y faire face et qu'il va falloir s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des actions menées.

Cette situation sonne le glas de la logique de «stratification» qui avait prévalu jusque-là et qui consistait, face à un besoin nouveau, à développer une offre de services nouvelle, sans s'interroger sur l'éventuelle «obsolescence sociale» des dispositifs existants. Elle ouvre l'ère d'un véritable «management stratégique» des collectivités locales. Celui-ci consiste à définir des objectifs à partir de l'analyse des besoins sociaux, de l'évaluation de leurs «forces» et de leurs «faiblesses», mais aussi de l'état de leur environnement et des menaces ou des opportunités qu'il recèle.

Une fois ces objectifs définis, elles ont à s'interroger sur la meilleure manière d'organiser leur action pour les atteindre. C'est à ce stade qu'elles doivent choisir entre «faire seules», «faire avec», ou «faire faire», voire «laisser faire»; cette réflexion pouvant les amener à «désinvestir» certains secteurs d'activité pour les confier à l'initiative privée.

Pour répondre à cette interrogation, elles doivent être capables de définir un cahier des charges de leurs attentes pour mettre les différentes solutions envisageables en concurrence, ce qui suppose qu'elles disposent d'un système d'évaluation suffisamment développé pour leur permettre d'en mesurer les avantages respectifs.

Dans les hypothèses où elles retiennent le recours au secteur privé, elles doivent se donner les moyens d'échapper aux deux grands travers de la gestion externe qui sont la perte de contrôle ou celle de l'avantage lié à la concurrence.

Un contrôle efficace suppose plusieurs conditions. La première est que le

niveau des prestations et les modalités de leur fourniture aient été précisément définis. La seconde est que la collectivité conserve les moyens d'un contrôle effectif des conditions de fonctionnement du service. A cet égard, un point important est celui de la préservation de l'expertise. L'un des risques de l'externalisation est, en effet, celui de la perte du «savoir-faire» faute d'une pratique de l'activité.

La perte de l'avantage lié à la concurrence peut résulter de différents phénomènes. Le premier est celui d'une perte à la «source», du fait de la constitution d'oligopoles ou d'un défaut d'ouverture de la consultation. Le second facteur de perte de cet avantage, est la constitution, en cours d'exécution de la prestation, d'une situation de monopole ou d'autonomie vis-à-vis du mandant. Pour prévenir ces risques, les collectivités doivent être capables d'organiser une concurrence permanente au sein du secteur privé mais aussi entre «privé» et «public».

Quelle que soit la formule retenue, les collectivités ont, enfin, à s'interroger sur l'efficacité et l'efficacé de leurs actions. La première de ces interrogations renvoie à la pratique du contrôle de gestion, la seconde à celle de l'évaluation des politiques.

Le bon fonctionnement d'un tel scénario suppose que les acteurs de la gestion locale, c'est-à-dire les élus et les fonctionnaires territoriaux, s'y adaptent.

Pour les premiers, il s'agit d'en accepter les principes. Dans la conception «régallenne» du pouvoir politique qui est la nôtre, les élus ont, en effet, tendance à se considérer comme l'incarnation de l'opinion et à ne pas accepter d'autre évaluation que celle des urnes ! Ils ont tout autant de mal à effectuer des choix et à définir des priorités, du fait de leur dépendance à l'égard de l'opinion publique et de la nécessité de satisfaire les électeurs. Qui pourrait le leur reprocher dans un système où chacun attend son adversaire «au tournant de l'action publique» pour vilipender ses choix et tenter d'en tirer avantage aux yeux des inévitables mécontents que ne manque pas de susciter une décision quelle qu'elle soit. Pourtant, la menace qui pèse sur les collectivités locales est aujourd'hui telle, qu'un véritable consensus est en train de naître entre élus locaux de toutes tendances sur la nécessité de remettre en cause les logiques qui avaient prévalu jusque-là, et l'on peut rêver d'un changement collectif de modèle de gestion !

Mais si les élus ont à évoluer, que dire des fonctionnaires territoriaux !

En premier lieu, ils ont à revoir leur positionnement d'un double point de vue. Il doivent, en effet, accepter d'endosser une fonction d'«aide à la décision» auprès des élus et passer d'une logique de «maîtrise d'œuvre» à une logique de «maîtrise d'ouvrage».

Dès lors que l'on admet que le processus de décision politique s'intègre dans une rationalité managériale, il devient, en effet, nécessaire que les fonctionnaires y prennent leur part en fournissant aux élus des éléments

d'information leur permettant d'arrêter leurs décisions en parfaite connaissance de cause. On sort donc d'un système dans lequel les orientations politiques seraient une «donnée» pour les gestionnaires administratifs, qui n'auraient pas d'autre rôle que de les mettre en œuvre avec un maximum d'efficacité, pour entrer dans un mécanisme de «coproduction» des politiques publiques locales.

Outre le changement culturel auquel cela correspond, il s'agit aussi d'un défi technique. Pour remplir cette nouvelle fonction, les cadres territoriaux ont, en effet, à inventer des outils pertinents en s'appuyant sur les acquis du marketing, de la prospective et de l'analyse stratégique.

Mais ils ont aussi à intégrer le passage à une logique de «maîtrise d'ouvrage».

De fait, ils se sont situés, jusque-là, dans une situation où les tâches liées à la «production directe» dominaient. Ils doivent, maintenant, entrer dans un système où, de plus en plus, ils auront à concevoir des dispositifs d'action en pratiquant une véritable «ingénierie de matière grise» et de «compétences», aussi bien internes qu'externes, et à en contrôler les résultats.

Au-delà de ces changements de «positionnement», les cadres territoriaux doivent, en second lieu, relever le défi de la concurrence. En effet, de moins en moins la gestion directe «ira de soi» et sa pertinence devra sans cesse être démontrée. Cela suppose qu'ils soient capables de développer une gestion publique performante en transformant, notamment, la contrainte du statut en un avantage de motivation.

Ils devront aussi renforcer la capacité d'adaptation de l'administration locale par l'élévation du niveau de formation et par l'instauration d'une véritable culture de la polyvalence et de la mobilité.

Pour jouer pleinement ces différents rôles, ils auront, individuellement et collectivement, à diversifier leur expertise.

Aux compétences administratives traditionnelles qui sont les leurs, ils devront, en effet, ajouter des compétences de gestion étendues au secteur privé. Un tel élargissement limite, du même coup, la portée du principe de «polyvalence» qui a prévalu jusque-là dans la conception traditionnelle de l'encadrement administratif, conception selon laquelle un même individu devrait être capable, aux différents stades de sa carrière, d'occuper n'importe quel poste. Il supposera donc une certaine spécialisation compensée par le développement du travail en équipes pluridisciplinaires.

A ce stade, on ne peut que s'interroger sur les limites du cadre statutaire à de telles évolutions.

Les modalités actuelles de recrutement - qui privilégient, pour l'encadrement administratif, les compétences de type «droit public et science politique» et les aptitudes à la rédaction plus qu'à l'animation ou la gestion - constituent, à n'en pas douter, un frein à de telles évolutions.

De même, on peut s'interroger sur la rigidification qu'introduit le statut, en organisant, de plus en plus, une confusion entre «grades» et «emplois», ce qui

est d'autant plus préjudiciable que les rémunérations en découlent.

En évoquant ce type de préoccupations, on aborde un sujet «tabou», ce qui ne manque généralement pas de déclencher les foudres des gardiens du «temple statutaire» !

Pourtant, il serait possible, sans remettre en cause les grands principes régissant la fonction publique, d'imaginer des adaptations qui lui permettent de s'adapter aux exigences actuelles du service public.

Sans revenir sur le principe des concours, il serait ainsi possible, par exemple, d'en modifier les contenus et les modalités pour prendre en compte les compétences et les aptitudes que requiert aujourd'hui la gestion publique.

De même, il serait souhaitable de limiter le nombre de «cadres d'emplois» en distinguant radicalement le grade des «métiers» exercés, et de lier une partie de la rémunération à ceux-ci.

Faute de s'adapter, le secteur public local risque, en effet, le démembrement alors qu'une véritable complémentarité entre différents modes de gestion serait la meilleure garantie de son efficacité. Il serait donc temps de comprendre que «trop de statut tue le statut» !