

Gilles J. Guglielmi,

Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris-II)

Réflexions critiques sur la notion d'externalisation

Depuis une vingtaine d'années, le vocable "externalisation" a fait son apparition dans la langue française et, depuis une dizaine d'années, il s'est répandu de plus en plus fortement dans les discours juridiques et institutionnels. Aux Etats-Unis, on a pu dénombrer environ trois articles par an sur l'externalisation dans les années 1980, mais plus de six cents en 1997 (1). La logique de l'externalisation était déjà contenue dans diverses circulaires de la fin des années 1990 (2) et sa mise en œuvre supposée a certainement précédé sa formalisation par la doctrine de droit public au début du XXI^e siècle (3).

En pratique, l'externalisation a été présentée, dans les quinze dernières années, comme une méthode de management et de gestion, couramment appliquée dans les deux tiers des entreprises françaises. Dans le secteur public, les collectivités territoriales s'y seraient engagées, selon certains, depuis longtemps et pour de nombreuses fonctions (ramassage des ordures, entretien des espaces verts, restauration scolaire, nettoyage), mais un changement qualitatif serait apparu depuis les années 2000 en ce qu'elles externaliseraient de nouvelles fonctions : gestion informatique, formation et même gestion du personnel. Quant à l'Etat, le coup d'envoi aurait été donné par

le ministère de la Défense (4), essentiellement pour des raisons de budget et surtout d'effectifs depuis la disparition de la main d'œuvre quasi gratuite que constituaient les appelés du contingent (entretien des immeubles, maintenance des installations, entretien des espaces verts, nettoyage, ramassage des ordures, transport, surveillance, restauration). Le développement de l'externalisation dans le secteur public a été par ailleurs clairement inscrit dans le cadre d'une politique de « Réforme de l'Etat ». A l'occasion de la préparation du budget 2004, le Premier ministre a significativement précisé que l'Etat devait se « recentrer sur le cœur de ses missions » et que pour cela « certaines missions peuvent être déléguées ». Simultanément, était conçue l'ordonnance sur les contrats de partenariat, ou partenariats public-privé, introduisant des dispositions dérogoires aux règles de droit commun de la commande publique. De 2000 à 2004, le mouvement d'externalisation est devenu une ligne directrice de l'action publique.

La venue au jour de ce concept atteint aujourd'hui son terme avec la proposition de décision n° 249 du rapport remis par Jacques Attali au Président de la République en février 2008 : « *Élargir l'externalisation de certaines activités annexes du secteur public* ». Il y apparaît clairement d'une part que l'externalisation est déjà engagée en tant que

politique publique selon une ligne d'action consciente, d'autre part que la motivation de cette stratégie est exclusivement financière, puisque le rapport croit pouvoir affirmer en forme de motivation que, « *en général, les gains financiers attendus sur une opération d'externalisation doivent être de 20 % à 40 % sur la durée de vie du contrat* ».

La banalisation du vocabulaire de l'externalisation est à ce point engagée qu'il n'est pas rare que des responsables publics en viennent à parler d'externalisation des activités de l'Etat à destination des collectivités territoriales. Or, il convient de rappeler que les modifications fonctionnelles et organiques induites par la mise en œuvre de l'externalisation d'activités des personnes publiques relèvent au premier chef du droit constitutionnel et administratif. Elles sont soumises à des normes impératives de droit public, dont la valeur se situe souvent assez haut dans la hiérarchie des normes, alors que tout l'appareil conceptuel de la notion d'externalisation se situe dans le champ de la théorie économique et de gestion, exclusivement orientée par l'optimisation d'intérêts privés.

L'importation des concepts et des logiques à partir d'un champ dominé par les rapports entre personnes privées peut toujours être envisagée en droit public. Encore faut-il y procéder en s'assurant de leur compatibilité avec les règles de l'action publique. Or, un premier bilan des opérations d'externalisation réalisé à l'initiative du salon *Externaliser* (5) concluait à ce stade que si l'externalisation se généralise, « *aucun plan stratégique d'ensemble ne ressort* ». Et depuis 2004, une pratique nouvelle, dite « d'externalisation des murs », a vu le jour sans plus de vision d'ensemble. L'Etat et les collectivités territoriales ne sont plus nécessairement ni bâtisseurs ni propriétaires de l'immobilier qu'ils occupent, soit par l'utilisation des contrats de partenariat, soit par la vente des murs existants pour

(1) J. M. Marcum, *Outsourcing in Libraries : Tactic, Strategy or "Meta-Strategy" ?* *Library Administration & Management*, vol. 12, n° 1, 1998, p. 15.

(2) Circ. 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, JO 9 juin 1998, p. 8703.

(3) P. Couvrat, *L'externalisation des missions de l'administration pénitentiaire*, *RFAP* n° 99, 2001, p. 445 ; P. Lignières et L. Babin, *L'externalisation au cœur des préoccupations de l'Etat*, *Dr. adm.* mai 2002, p. 37 ; J.-D. Dreyfus, *L'externalisation, éléments de droit public*, *AJDA* 2002, n° 19, p. 1214 ; P. Cossalter, *Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les pays européens*, *Rapport à la deuxième session du séminaire « Droit administratif comparé, européen et global »*, IEP de Paris, mars 2007 ; P. Lignières, *Réflexion sur la distinction des activités externalisables et des activités non externalisables et sur la manière de l'établir*, *ibid.*

(4) Circ. du 3 août 2000 définissant le cadre réglementaire de l'externalisation.

(5) B. Danjou et E. Massa, *Services publics et externalisation*, Ecole des mines de Paris, 2004.

en devenir ensuite eux-mêmes locaux. Or ce genre de pratiques aboutit parfois à des rachats spectaculaires, comme ce fut le cas avec les locaux de l'Imprimerie nationale.

C'est que l'externalisation porte en germe deux ambiguïtés originelles. D'une part, la logique qui la met en œuvre, parce qu'elle privilégie les acteurs privés et la logique budgétaire et comptable, distend le lien qui doit toujours relier l'action publique à l'intérêt général. D'autre part, l'externalisation est souvent conçue comme ayant pour objet ou pour effet souhaité de diminuer le contrôle central, au profit de la périphérie. Paul Hoffert qualifie ce phénomène d'« effet bagel » (6), lequel se manifeste par la réduction de l'appareil administratif centralisé, qui, confiant la conception et l'exécution de leurs activités à des entreprises privées, en vient à perdre le pouvoir et le contrôle de pans entiers des missions publiques. L'effet le plus profond de cette façon de concevoir l'espace public est, selon les propres termes de Hoffert, d'imposer « un nouveau mode de pensée axé sur le fournisseur de services ».

Il n'est pas possible de se contenter d'un tel décentrement des concepts dans l'optique du droit public. L'utilisation de la notion d'externalisation doit en effet être entourée de précisions et de précautions qui se résument en cinq points. Tout d'abord, la notion d'externalisation trouve sa définition dans une logique d'intérêts privés (I). Ensuite, la décision d'externaliser repose sur des déterminants qui ne sont pas tous saisis par les normes de droit public (II). De même, les objets potentiels d'une démarche d'externalisation sont multiples et hétérogènes pour l'analyse juridique (III). A la lumière de ces rappels, il s'avère que les opérations d'externalisation des personnes publiques ne peuvent pas s'affranchir des conditions intrinsèques qui font l'essence de cette notion (IV) et que les gages de réussite de ces opérations mènent en réali-

té à promouvoir non pas une libéralisation mais une forme d'économie mixte (V).

I. Une notion définie dans une logique d'intérêts privés

L'externalisation (*outsourcing*, *facility management* ou *impartition* en Amérique du nord), désigne le transfert de tout ou partie d'une fonction d'une entreprise, d'infrastructures ou de processus opérationnels vers un partenaire externe. Matériellement, elle consiste à transférer des activités non essentielles et non stratégiques (celles qui sont les moins productrices de revenus pour l'entreprise initiale). Néanmoins, malgré cet objet peu valorisé en apparence il s'agit en soi d'un outil de gestion stratégique, qui entraîne la restructuration de l'entreprise, au centre de sa sphère d'activités, sur ses compétences de base et son cœur de métier (*core business*).

L'externalisation se différencie à la fois de la prestation de services externe et à caractère ponctuel et de la simple sous-traitance, externe et durable, car, dans une démarche d'externalisation, l'entreprise donneuse d'ordre exerce un pilotage étroit sur le cadre et les conditions d'exécution de l'engagement de l'entreprise prestataire externe.

Cette décision et sa mise en œuvre peuvent être situées dans le cadre de trois théories économiques proches mais distinctes : la théorie des coûts de transaction (O. E. Williamson), celle des contrats incomplets (O. D. Hart) et celle de l'agence (G. Akerlof, J. Stiglitz, J.-J. Laffont). Le point fondamental de l'utilisation de ces théories est de montrer qu'il y a toujours un lien entre l'organisation des services publics et les contrats. Chaque type organisationnel s'y rattache en effet principalement à une forme contractuelle. La notion d'externalisation n'est donc nullement anodine. Une politique d'orientation systématique vers un type de contrats est étroitement reliée à une modification du dessein organisationnel des personnes publiques et de leurs fonctions.

De plus, l'observation des pratiques du secteur privé montre que l'externalisation n'est que l'étape principale d'un processus qui peut se prolonger et distendre encore plus le lien entre l'entreprise donneur d'ordre et l'exécutant. Car les organisations qui y ont eu recours dans les domaines les plus faciles à dématérialiser, comme le secteur de l'informatique, ont dans un second temps transféré tout ou partie des tâches en des lieux où la main-d'œuvre coûte bien moins cher : Europe de l'est ou Inde, en toute hypothèse, à l'étranger. L'externalisation prépare donc, dans des proportions croissantes, la délocalisation (*offshore*). Mais sa motivation étant exclusivement financière, cela pose à l'évidence des problèmes importants dès que les coûts salariaux augmentent dans les pays bénéficiaires car l'opération inverse, parfois nécessaire, dite ré-internalisation (*backsourcing*), est génératrice de coûts et de contradictions organisationnelles à court terme.

II. Les déterminants non juridiques de la décision d'externaliser

Nombreuses sont les raisons invoquées pour externaliser. Peuvent être cités : le recentrage (plus grande disponibilité pour se concentrer sur le cœur de métier), l'expertise (détenue ou orchestrée par le prestataire de services), la flexibilité (face aux fluctuations de l'activité ou des ressources). Mais la raison déterminante est à l'évidence le renforcement du contrôle des coûts liés à la fonction, à l'infrastructure, au processus externalisé. Le contrat servant de base à l'externalisation est supposé permettre de les fixer ou de les prévoir avec exactitude. Le but final est de réduire ces coûts, partant du principe que le prestataire pourra les minimiser du fait de leur mutualisation et facturer au donneur d'ordre un prix inférieur à ce que seraient les coûts internes de ce dernier.

Les risques liés à l'externalisation ne sont cependant pas moins nombreux. D'abord, la perte de contrôle des tâches opérationnelles, associée

(6) Paul Hoffert, *The Bagel Effect: a compass to navigate our wired world*, McGraw-Hill Ryerson, 1998.

à la perte de savoir-faire, peut mener à un amoindrissement notable du « capital immatériel » de la personne publique (son efficience dans l'application de la norme). Ensuite, la fiabilité, voire la pérennité du prestataire externe constituent des facteurs d'incertitude supplémentaires. De même, la réversibilité de l'opération peut s'avérer insuffisante si le processus de "réintégration" (*back sourcing*) est pénalisant pour la personne publique.

De façon générale, une opération d'externalisation présente des risques stratégiques, lorsque la fonction déléguée peut affecter la survie même de l'activité (c'est le cas aujourd'hui de la fonction logistique) ; des risques de perte de compétences clés ; des risques de maîtrise des coûts car si l'externalisation produit indéniablement la réduction de certains coûts, elle produit aussi des coûts cachés (pour n'en citer qu'un, externaliser engendre mécaniquement un coût de TVA sur les dépenses de personnel incluses dans la prestation transférée, que les personnes publiques ne supportent pas dans une gestion en régie) ; des risques spécifiques liés à la renégociation du contrat d'externalisation ; et enfin des risques juridiques liés à la gestion du personnel.

Mais surtout, il est une conséquence qui vient remettre radicalement en cause la situation de départ : toute perte de contrôle et de savoir-faire va de pair avec une diminution de la maîtrise des informations. Dans ce cas, il n'existe plus de symétrie d'informations entre les contractants, or il s'agit d'une condition nécessaire d'application de la théorie des contrats incomplets.

Enfin, il est important de souligner que ces déterminants de la décision d'externaliser ne sont pas eux-mêmes appréciables à l'aune des règles de droit public, sauf en une dimension : celle d'être animés par la poursuite de l'intérêt général. La

difficulté principale est plutôt d'assurer que les cadres juridiques contractuels seront respectés de façon à préserver les déterminants initiaux de la décision, et qu'il soit possible de réduire les risques identifiés sans méconnaître des règles de droit public.

III. Les objets juridiques hétérogènes de l'externalisation

Les principales imprécisions dans l'utilisation, en tant que principe d'action publique, de l'externalisation proviennent du fait que son objet, l'ensemble des tâches externalisées, n'est pas souvent replacé dans le schéma juridique général de la prise en charge des activités publiques par des personnes publiques.

Une première distinction, *summa divisio* en la matière, est à faire entre les activités de service public et les autres tâches accomplies par les personnes publiques. Ces dernières ne présentent en effet aucune spécificité de prestation dans leur contenu, à ceci près qu'elles sont évidemment nécessaires, dans leur principe, au fonctionnement courant des personnes publiques et que leur continuité et leur coût sont des variables stratégiques.

Mais dans les activités de service public, il faut distinguer plusieurs fonctions qui conditionnent fortement la faculté d'externaliser. La première fonction, supérieure, qu'on peut appeler direction stratégique, concerne la direction du service public, sa stratégie, sa maîtrise. Son identification est simple pour deux raisons : elle appartient obligatoirement à une personne publique ; elle s'analyse comme la réponse à la question "à qui revient le dernier mot quant au choix des objectifs ?". Il est totalement exclu que la personne publique responsable du service public se défasse de cette fonction. Elle ne peut même pas se départir de son pouvoir de contrôle (7). Il s'agit en quelque sorte d'une « titularité » du service public, que d'autres systèmes juridiques ont parfois pris le soin de formuler dans

leurs textes fondamentaux (8). L'externalisation est donc totalement exclue.

La deuxième fonction concerne les tâches de régulation et d'optimisation, désignée comme gestion opérationnelle. Elle consiste à assurer la continuité du service, la logistique, le traitement des conflits, des écarts et des urgences, c'est-à-dire une régulation (au sens utilisé en sciences de gestion et non dans la théorie juridique de la régulation), mais aussi à ménager les opérations au meilleur coût, de réaliser les adaptations prévues dans le cadre juridique existant, donc une optimisation. Il faut alors remarquer que cette fonction concerne à la fois ce que la science juridique désigne par fonctionnement et ce qu'elle attribue à l'organisation du service. Elle n'est, de ce fait, pas forcément assurée de façon unitaire parce que, dans certains cas, des régulations sont effectuées par la personne juridique chargée de l'exploitation, mais des optimisations sont décidées par la personne publique qui possède la maîtrise des objectifs. Dans d'autres, l'optimisation est déléguée à un exploitant, mais la régulation est transférée par celui-ci à des exécutants.

Enfin, la troisième fonction, désignée comme l'exécution, la plus concrète, concerne la réalisation strictement matérielle de la prestation. Elle est plutôt aisée à identifier, puisqu'elle dépend d'une constatation de fait : quelle personne juridique réalise, sur le terrain, les opérations de prestations de services ?

Au plan juridique, on peut identifier les compétences qu'implique chaque fonction. La fonction supérieure, la direction stratégique du service public, comprend les cinq compétences suivantes : la fondation et la suppression du service public ; le choix du gestionnaire opérationnel et des exécutants du service public ; la fixation des principes d'organisation et de fonctionnement du service public ; le contrôle du respect de ces principes ; la sanction en cas de violation de ces derniers. Puisque la direction stratégique ne

(7) CE, 2 nov. 1962, ASSEDIC de la sidérurgie de l'Est, Rec. p. 588.

(8) V. la Constitution brésilienne, et S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado, I- Los fundamentos*, Madrid, Civitas, 1998.

peut pas être externalisée, les conséquences immédiates de ces composantes sont que toute externalisation doit être réversible tant dans son principe que dans son bénéficiaire, et qu'elle ne saurait en aucun cas affecter l'existence du service public, ses objectifs ou les principes de son fonctionnement.

Les deux autres fonctions ne présentent dans leur contenu aucune limite de principe à l'externalisation, étant entendu que leur structure et leur rapport avec la fonction supérieure de direction stratégique sont indisponibles à l'entreprise prestataire.

La fonction intermédiaire, la gestion opérationnelle du service public comprend au moins trois compétences, qui font partie de la liberté de gestion de l'opérateur (9) : la compétence de réglementer les liens avec les usagers du service public, qui sont ses clients ; celle de réglementer les liens avec les agents du service public, qui sont ses employés ; la maîtrise d'ouvrage des installations du service public, ou au moins la disposition de ces installations.

Enfin la fonction terminale, l'exécution matérielle du service public n'est pas caractérisée par des compétences, car la personne exécutante n'est pas normalement en situation de produire des actes juridiques pour les besoins du service public. Elle est mieux définie par des éléments négatifs : la fourniture matérielle de prestations qui ne constituent pas le service public dans son entier, mais des éléments ou des tâches annexes du service public ; l'absence de lien contractuel avec les usagers du service

public – ce qui ne signifie pas l'absence de lien juridique car des rapports quasi délictuels peuvent surgir, sinon des actes juridiques exclus par principe, du moins des faits juridiques – ; l'absence de régime administratif, car les rapports nés de la simple participation à un service public ne sont pas soumis à un régime de droit public quand bien même l'exécutant aurait un contrat avec une personne publique.

Il apparaît ainsi que, d'une part, l'externalisation de la gestion opérationnelle d'activités de service public s'analyse, en d'autres termes, en une délégation de gestion de service public. Dans ce cas, il est nécessaire, mais aussi suffisant, de respecter la législation en vigueur depuis la loi du 21 janvier 1993, codifiée aux art. L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales (10). D'autres règles de droit public s'imposent lorsque la délégation de service public s'accompagne soit d'un transfert d'actifs d'entreprise (11), soit de cession de biens domaniaux (12).

D'autre part, l'externalisation de simples tâches d'exécution matérielle du service public ne se différencie pas, pour son régime, de celle d'autres tâches accomplies par des personnes publiques pour subvenir à leur propre fonctionnement. Dans la plupart des cas, les règles applicables se trouvent tout entières contenues dans l'encadrement des marchés publics et dans les règles de droit public financier.

IV. Les conditions intrinsèques d'accomplissement d'une externalisation

La moindre des prudences, une fois pris en compte l'environnement normatif de droit public applicable aux très diverses configurations des situations d'externalisation souhaitées par des personnes publiques, est de respecter les étapes de toute démarche d'externalisation engagée par une entreprise privée.

La première d'entre elles (dite *sourcing*), consiste en une analyse

minutieuse des processus, activités et fonctions de la personne publique, prenant en compte des critères de choix (importance stratégique, expertise interne, coût). Elle s'attache à déterminer ce que la personne publique a l'obligation de conserver en régie et ce qu'elle peut déléguer à un prestataire externe. Son résultat est un périmètre d'activités externalisables dont il faudra s'assurer qu'il existe un marché de prestations, pertinent et qualifié par rapport au besoin identifié. Au vu de ces données, le principe de l'externalisation pourra être décidé.

La seconde étape est celle de la consultation des entreprises prestataires devant aboutir au choix de l'une d'entre elles. Elle est, en la forme, encadrée par diverses règles de publicité et de mise en concurrence applicables selon le cas aux marchés publics de services et aux délégations de gestion du service public. Mais ces conditions de forme ne prévoient pas le contenu minimal qui conditionne la bonne marche de l'externalisation. Le document de consultation doit contenir impérativement les objectifs, le périmètre et la description des activités, les niveaux de service exigés, les modalités contractuelles et l'équation financière. Les échanges d'information, l'éventuelle négociation, puis la sélection de l'entreprise prestataire sont réalisés conformément aux procédures de mise en concurrence.

La troisième étape est la phase de transition, qui doit avoir été détaillée, chiffrée et organisée dans le règlement de consultation. Elle étale le transfert de l'activité vers l'entreprise prestataire et concerne tant les mutations physiques que la transmission de la compétence aux personnels externes. Son succès repose sur le contrôle, palier par palier, de la capacité du prestataire à prendre en charge les activités transférées.

La quatrième étape est la réalisation même de la prestation externalisée. Dans cette phase dite récurrente, qui constitue l'exécution du

(9) CE, 8 juill. 1930, *Compagnie des chemins de fer PLM et autres*, *Rec.* p. 753, *RD* 1931, p. 141, *concl.* Josse, *D.* 1931, p. 21, *S.* 1932, III, p. 26.

(10) G. J. Guglielmi et G. Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 2007, avec G. Dumont, n° 812 et s.

(11) Règles relatives à la propriété publique, notamment définissant la privatisation : CE, 30 juin 1995, *Union des synd. CGT de la Caisse des Dépôts*, *Rec.*, p. 276.

(12) Règles relatives au déclassement et à l'affectation au service public. Cf. E. Fatôme, *Externalisation et protection des biens affectés au service public*, *AJDA* 2007, p. 959 ; P. Leuffen, *Externalisation du domaine et protection du service public*, *AJDA* 2007, p. 962.

contrat, le prestataire assure le service en application de la convention de service.

Enfin, la réversibilité désigne la possibilité de transférer à nouveau le service externalisé, du prestataire à l'entreprise donneur d'ordre ou à un tiers désigné par elle. Elle obéit aux mêmes principes que l'étape de transition.

Dans l'ensemble de ce processus, l'accent doit être mis, au-delà du contenu et des procédures de choix de l'externalisation, sur la convention de service (*Service Level Agreement* ou SLA). Cet élément de la consultation sera en effet partie intégrante du contrat liant l'entreprise prestataire à la personne publique donneur d'ordre. La convention de service doit définir trois aspects déterminants de l'opération d'externalisation : le périmètre de service tel qu'il peut être concrètement traduit du périmètre des activités externalisées ; les responsabilités réciproques à partir des attentes de chacun des partenaires (dimensions de service estimées critiques d'un côté, entrants minimaux estimés nécessaires pour fournir le service, de l'autre) ; enfin et surtout, les niveaux de service, qui devront être spécifiés, mesurés et fixés *a minima*, avec leurs indicateurs et les pénalités associées en cas d'écart.

Il apparaît clairement que, si les deux premières étapes font l'objet d'un encadrement législatif et réglementaire adapté à la démarche d'externalisation, les suivantes (transition, phase récurrente, réversibilité) ainsi que la convention de service, sont livrées soit au savoir-faire ou au bon vouloir des personnes publiques, soit à des règles éparses qui traversent les matières concernées (régime général d'exécution du contrat, règles propres au patrimoine ou au domaine) plus qu'elles ne cernent la logique du processus d'externalisation.

(13) C. Hoarau, *Externalisation des services à l'industrie : enjeux du développement des groupes multiservices*, Rapport final pour le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Observatoire des Stratégies Industrielles, 2004.

V. L'externalisation comme renouveau d'une économie mixte

Enfin, contrairement à une représentation souvent admise comme une idée reçue, qui ferait de l'externalisation une stratégie de réduction de la puissance et du périmètre de l'Etat, la transposition aux personnes publiques de l'*outsourcing* ne s'assimile nullement à une privatisation, au sens de la propriété publique, ou à une décentralisation, au sens des institutions administratives (13). Elle ne peut être pérenne qu'à la condition de développer une compétence forte de la définition de ses besoins et dans le pilotage des contrats. Elle ne maintient son intérêt financier qu'à la condition de diversifier ses prestataires pour instaurer une concurrence au contrat d'externalisation de façon à peser sur les prix. A défaut, pour stabiliser les relations entre la personne publique donneur d'ordre et les entreprises prestataires concurrentes, l'externalisation doit être conçue comme une relation partenariale plus que de prestation, qui s'insère dans un pilotage logistique synchronisé de leurs activités (*supply chain*).

Externaliser n'équivaut pas à supprimer les pôles de décision publique et de gestion administrative. La personne publique donneur d'ordre doit au contraire continuer à disposer d'organes chargés du suivi de la fonction externalisée. Ils seront à la fois la force d'expertise interne des prestations assurées sur le terrain, et le point de communication avec l'entreprise prestataire. Sans cette gouvernance fortement structurée, la personne publique se retrouverait en position de dépendance par rapport au prestataire, au risque de perdre son statut de donneur d'ordre et de sortir du cadre même de l'externalisation. Or les entreprises privées donneurs d'ordre ne se contentent pas toujours, pour conserver les compétences clés, les sources d'information et un droit de regard sur la modification de certaines variables (recrutement et affectation de personnel, investissements), d'une supervision contractuelle : elles créent parfois des sociétés *ad hoc*

avec l'entreprise prestataire. La traduction de cette forme de contrôle, pour les personnes publiques, serait donc une résurgence de l'économie mixte et non pas une libéralisation économique.

Il en est de même de la solution alternative à la mise en place d'une concurrence entre prestataires ou si l'on préfère d'un « marché » des contrats d'externalisation. Si la personne publique ne dispose pas d'un nombre suffisant de prestataires potentiels (comme c'est le cas dans le secteur de l'eau), ou si la concurrence n'est qu'illusoire entre ceux-ci (comme c'est le cas dans les travaux publics), l'intérêt économique de tous les acteurs est de stabiliser la relation par un partenariat élargi dans un pilotage logistique synchronisé. Se met alors en place un ensemble de procédures et de logiciels permettant de gérer de façon optimale la totalité des flux d'information, des flux physiques et des interfaces entre les différents acteurs, producteurs et fournisseurs qu'implique la fabrication d'un produit ou l'offre d'un service. Une telle chaîne se fonde sur le partage des informations obtenues depuis la demande jusqu'aux données nécessaires à la distribution, en passant par la conception et la production proprement dites. Il apparaît alors que l'externalisation ne se traduit en fait ni par une diminution des activités publiques, ni par un accroissement de la régulation néo-classique par un marché de concurrence pure et parfaite, ni par une indépendance accrue des acteurs, mais bien au contraire par la constitution d'un secteur d'activité économique où l'interdépendance entre public et privé est plus forte. Reste alors aux décideurs politiques et aux stratèges administratifs à ne pas perdre de vue que dans toute forme d'économie mixte, le pouvoir d'impulsion et de décision doit demeurer acquis aux personnes publiques pour la simple raison que l'externalisation n'est pas une fin en soi mais un moyen parmi d'autres d'atteindre l'intérêt général que, seules, elles sont habilitées à exprimer.

Gilles J. Guglielmi