Pū Ti´aauraae Faaineineraa Tōro´a

République française
Polynésie française

CORRIGE INDICATIF

L'externalisation des missions de services publics par les collectivités communales.

Aujourd'hui, les communes doivent faire face à des crises majeures et diverses telles que la crise économique et sociale depuis 2018 avec également les exigences du CGCT afin notamment d'assurer des services à la population.

L'État et les collectivités territoriales/communales ont le choix entre produire directement les services publics par leurs administrations ou faire appel au marché et au système de prix (redevances d'utilisation), avec la possibilité d'un lissage des dépenses publiques dans le temps et substitution entre grandes catégories de dépenses (investissement/fonctionnement ; rémunérations/consommations).

Les citoyens sont dans l'attente de solutions afin de voir une relance de l'économie et de l'emploi ou encore d'avoir des services publics de proximité toujours plus performants et de qualité.

Pour répondre à cette demande générale et servir au mieux l'intérêt général (le citoyen, le contribuable ou en encore l'usager), les communes se doivent d'être innovantes et de trouver de trouver de nouvelles solutions pour exercer leurs missions.

L'externalisation apparaît ainsi comme une solution pour les communes de remplir leurs missions. Elle peut être définie comme le moyen par lequel une structure, **une personne morale confie à une autre personne morale une de ses prérogatives**. Les communes confient donc une de leurs missions à une personne de droit privée. Sont ainsi exclus de l'externalisation les transferts de compétences vers une autre collectivités territoriales (Pays par exemple) ou vers les établissements publics de coopération intercommunale ou encore vers d'autres les EPA ou encore les missions des autorités administratives indépendantes (structure rattachée au gouvernement mais indépendante et impartiale pour exercer les missions confiées ; CESC, Haute autorité de la concurrence …).

Trouver des solutions nouvelles et des opportunités est un enjeu dans un contexte budgétaire contraint, de réduction des dépenses publiques et dans une nouvelle logique de résultat et de performance induite.

L'externalisation d'un service public consiste à confier à une entreprise privée tout ou partie d'une activité qui, jusqu'alors, était assurée directement par l'administration elle-même. Cette externalisation s'opère par délégation de tout ou partie d'un service public au secteur privé, soit par contrat de délégation, soit par contrat de partenariat. Elle concerne aussi bien des investissements (construction de captage d'eau, achat de terrain pour mise en place de panneaux photovoltaïques, mise en place de canalisations ou lignes enterrées électriques ....) que de la gestion à proprement parler (nettoyage des locaux, gestion d'installation, l'exploitation des stations d'épuration, ..).

Il est opportun et intéressant de s'interroger sur les enjeux de l'externalisation des missions des communes.

Dans cette recherche de performance et d'efficacité, le constat doit être fait aujourd'hui du développement au recours à l'externalisation des missions des communes (I). Toutefois, une utilisation exagérée de ce moyen n'est pas possible et des limites sont imposées (II).

I- Le développement du recours à l'externalisation

L'externalisation peut s'opérer sous diverses formes (A) et présente des avantages non négligeables à exploiter (B).

A- Les différentes possibilités d'externalisation

En premier lieu, l'externalisation peut correspondre à **la sous traitance** pour une prestation de services. La commune par ce biais sous traite avec une entreprise qui réalise sa mission.

La sous-traitance d'un service public est fondée sur une logique de fourniture contre paiement d'un prix. En fonction de seuils de dépenses, la sous-traitance **recourt aux marchés publics** qui sont régis par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public et par le Code des marchés. C'est une opération par laquelle l'administration (donneur d'ordre) confie à une entreprise privée le soin d'exécuter tout ou partie de produits ou travaux.

Une commune peut décider de confier la maintenance informatique à une société ou demander à un prestataire privé d'être un hébergeur de données informatiques. La société est alors le sous-traitant de la collectivité. Le sous-traitant doit aider la collectivité, dans une démarche active et permanente de mise en conformité des traitements par exemple.

Elle peut de même confier à une entreprise le soin de nettoyer les locaux des bureaux ou les extérieurs/paries communes de la commune.

En second lieu, l'externalisation est fortement présente dans **les délégations de service public** (DSP) avec la concession, l'affermage, et la régie intéressée.

Par ce contrat de droit public, une personne morale de droit public et plus précisément une collectivité comme une commune ou un EPCI confie sa mission de service public à une entreprise privée. On peut citer en exemple le traitement des eaux usées ou encore la gestion des déchets ou bien l'alimentation en eau potable ou encore l'électricité.

Il est possible d'évoquer qu'il existe deux types de contrats de concession ; concession de travaux et concessions de services.

Enfin, **les contrats de partenariat** (y compris les contrats comme les baux emphytéotiques administratifs ou les autorisations d'occupation temporaire) sont fondés sur une logique de délégation de services à un opérateur privé. C'est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie à un particulier ou une société l'exécution d'une activité de service public avec, le cas échéant, le versement par la collectivité publique de subventions d'investissement et/ou de fonctionnement. La rémunération du délégataire peut être liée au résultat de l'exploitation de l'activité (c'est-à-dire de sa rémunération par l'usager), ce qui suppose qu'il assume une part du risque d'exploitation. Le contrat de partenariat public privé (PPP) est la forme la plus récente. C'est un marché public de longue durée qui confie à un tiers le financement, la construction, l'entretien et la gestion d'un ouvrage public moyennant un loyer versé par la collectivité publique. Ce contrat permet de financer par exemple la construction de bâtiments publics sans alourdir le budget public puisque la dépense publique est étalée dans le temps.

Les structures publiques utilisent l'externalisation pour répondre à des missions « pratiques »
et doivent respecter le droit des contrats et du code des marchés publics

Le processus de négociation contractuelle revêt alors une importance vitale pour optimiser les intérêts publics à long terme, notamment pour envisager la répartition des risques dans les différents scénarios possibles. Il convient de souligner l'indispensable recours à des compétences de contrôles de gestion et d'analyses financières, directement attachées à l'administration, afin de mener au plus juste les négociations avec le partenaire financier qui, à la différence de l'administration, aura toujours dans son prix une ligne dédiée aux profits. Il faut aussi avoir conscience que l'apparente économie budgétaire liée à l'externalisation s'accompagne souvent d'un transfert de la dépense de la section investissements vers le fonctionnement.

B- Les apports non négligeables de l'externalisation

L'appel au marché dans la prestation de services publics (« faire faire » plutôt que « faire ») est souvent présenté comme une **source d'économie budgétaire et d'efficacité** (pertinence économique et politique) : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due notamment à une technicité croissante de certaines tâches, diminution des coûts fixes, réduction des délais, meilleure satisfaction des usagers, allégement de la contrainte budgétaire, en particulier par une économie sur les charges liées aux pensions de retraite, partage des responsabilités, souplesse, etc.

L'usage de l'externalisation répond à un **souci de performance, de gains des coûts et de temps**. La société actuelle est en attente constante de rapidité, de simplification. Aussi, pour répondre à des missions ponctuelles, l'externalisation permet aux communes d'avoir une entreprise de qualité, avec des compétences et des qualifications spécifiques à cette mission attendue. L'entreprise est souvent plus pointue dans le milieu d'expertise à la différence de l'administration communale qui ne recouvre que très rarement une telle mission ou dont ce n'est pas son cœur de métier. A titre d'exemple, on peut citer, l'entretien et la maintenance informatique, les réparations sont souvent sous traitées dans les petites communes qui ne disposent pas d'informaticien chevronnés à la différence des grosses collectivités ou de grandes directions où l'informatique est constamment développée.

En matière de communication, le journal des communes est souvent également sous-traité tant au niveau de la mise en page, du format que de l'impression.

L'externalisation de certaines missions permet aussi aux institutions publiques et à leur service de se concentrer sur leur priorité vis-à-vis de la population. Par ailleurs, l'externalisation est aussi un moyen pour les communes d'expérimenter avant de généraliser une nouvelle pratique ou d'évaluer objectivement ses politiques publiques et ses structures en ayant recours à des entreprises d'audit.

Elle présente des avantages réels et rend donc compréhensible son attrait et son développement.

Toutefois, des limites s'imposent car toutes les missions communales ne peuvent pas être externalisées.

II- L'impossibilité d'avoir recours à une externalisation générale.

L'externalisation ne peut être générale puisque des inconvénients peuvent être soulignés et surtout parce qu'il existe des restrictions à l'externalisation de certaines missions communales (A) sans oublier l'objectif de performance et de résultats attendus par les usagers, les communes se doivent de trouver de nouvelles solutions autres que l'externalisation. (B).

A- Les limites à l'externalisation des missions des communes ; les missions régaliennes

Tout d'abord, de nombreuses missions des communes ne peuvent et surtout ne doivent pas être externalisées.

Dans son avis du 7 octobre 1986, le Conseil d'État a reconnu l'existence de services publics administratifs « qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité communale elle-même ».

L'avis susmentionné, identifie deux catégories de missions étant exclusivement gérées par une collectivité publique: d'une part, les tâches accomplies par les collectivités **au nom et pour le compte de l'État (l'état civil, l'organisation des élections, la délivrance des permis de construire, les obligations militaires);** d'autre part, **les missions relevant de l'exercice même d'une prérogative de puissance publique (telles que l'exercice du pouvoir de police, l'édiction de mesures réglementaires).** Le juge administratif est régulièrement amené à préciser les services publics administratifs ne pouvant pas faire l'objet d'une délégation à une personne privée, relevant notamment des missions de police et d'enseignement.

Exercice de **pouvoirs de police,** concernant les missions de police, l'exercice de la police administrative ne peut être délégué (CE, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary). Ainsi, la **constatation des infractions** (CE, 1er avril 1994, commune de Menton) ou les missions de **surveillance de la voie publique** (CE, 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt) ou encore le stationnement payant sur la voie publique (CE, 1er avril 1994, Ville de Menton contre Sté Scetauparc) ne peuvent pas être délégués. Si la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité permet aux collectivités territoriales de recourir à des personnes privées pour assurer la surveillance et le gardiennage, une convention de délégation de service public ne peut confier au délégataire, en plus des missions de surveillance des accès et des vestiaires d'un centre nautique, celle d'intervenir en cas de nécessité sur les bassins et les pelouses pour empêcher des incidents provoqués par certains usagers, dès lors que cette mission relève de

l'exercice de pouvoirs de police (CAA Lyon, 7 mai 2003, communauté de communes des Vallons du Lyonnais contre préfet du Rhône).

En outre, **ne peuvent être déléguées les missions de service public qui relèvent du pouvoir de réglementation ou d'organisation interne des collectivités communales** comme l'information des membres du conseil municipal (TA d'Orléans, 22 octobre 1992, préfet du Cher contre commune de Bourges) ou l'octroi des aides aux entreprises (TA d'Amiens, 1er décembre 1987, B. et V.).

Dans son avis du 7 octobre 1986 précité, le Conseil d'État a précisé, à propos des cantines scolaires, que la délégation ne pouvait porter sur les missions qui relevaient du « **service de l'enseignement public et, notamment, de la surveillance** » ; en revanche, la fourniture ou la préparation des repas peuvent être déléguées à des personnes morales de droit privé. Dans le prolongement de cet avis, la Cour de cassation a considéré que l'**animation des classes de découverte, pendant le temps scolaire, constitue une activité du service public de l'enseignement public qui, par sa nature même, n'est pas susceptible de faire l'objet de conventions de délégation de service public** (Cass. crim., 12 décembre 2000, affaire dite de la catastrophe du Drac).

Dans un contexte de maîtrise, voire de réduction des dépenses publiques, la question de l'efficacité des modes de gestion des services publics se pose. De la connaissance des différents modes de gestion des services publics, des avantages et des inconvénients de leur externalisation, d'autres solutions pour exercer ses missions peuvent être envisagées également

B- D'autres solutions à envisager pour répondre à l'enjeu de performance, d'efficacité et d'efficience ; la mutualisation et la coopération intercommunale

Dans la même logique de résultats, d'efficience et d'efficacité, d'autres hypothèses sont à envisager outre l'externalisation.

Les coopérations (EPCI) et mutualisations sont également une source d'efficacité publique et d'économie budgétaire. Les collectivités communales ont ainsi les outils nécessaires pour mettre en commun leurs moyens, créer des groupements de commandes ou des centrales d'achat, procéder à des prêts de matériel ou encore envisager des fusions de services. Ils redonnent ainsi aux collectivités une marge de manœuvre budgétaire.

Différents dispositifs existants de **mutualisation** permettant de mettre en commun leurs moyens et de coordonner leur action en vue de l'élaboration de leurs projets : mutualisation des services supports ou missions fonctionnelles comme les ressources humaines, l'ingénierie, l'administration... ou mutualisation des compétences ou missions opérationnelles.

Cinq formes d'actions de mutualisation et de coopération, selon des degrés d'intégration croissants sont possibles :

1. une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande ou d'achats) ;
2. un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;

3. un partenaire met ses moyens au service des autres personnes publiques (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ; prêt de matériel engins lourds/ chapiteaux etc etc , ;
4. un des partenaires crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun ; une cantine scolaire par exemple) ;
5. les communes transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un EPCI qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

De plus, **l'utilisation des nouvelles technologies de l'information** et des communications ainsi que le recours à Internet et à la dématérialisation doivent être privilégiés. Internet, les applications mobiles, les procédures en ligne permettent aux communes de suivre et de remplir rapidement les missions au plus vite et au plus proche ; délivrance de plans cadastraux, plateforme de dépôt de dossiers, dématérialisation des actes …

Conclusion

Ainsi l'externalisation peut apparaitre comme une réponse aux communes dans la réalisation de leurs missions.

Toutefois ce moyen présente des lacunes et des limites importantes auxquelles l'administration communale doit faire face en innovant perpétuellement.

Mais l'appel à l'externalisation peut paradoxalement être un facteur de rigidité budgétaire (contrats de longue durée). Il n'est pas non plus exempt de risques : défaillance du prestataire, problèmes de sécurité, dépendance, voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur, dégradation de la qualité du service délégué, perte de pouvoir et décision de l'autorité communale.

Aide pour les correcteurs à la correction en quelques points :

1) **Mauvaises copies,** le candidat ne devra pas dans sa copie :
- Décrire seulement que les formes d'externalisation ; concessions, DSP, régie indirecte, contrat de partenariat etc etc …
- Ou ne parler que de performance et de réduction des coûts pour la collectivité communale lorsque l'on externalise. Ne citer que les avantages qu'offre l'externalisation.
- Ou ne parler que des inconvénients de l'externalisation.
- Ne parler que d'un exemple d'externalisation genre « les cantines scolaires », « la gestion de l'eau », « l'électricité » ….
- Parler de transfert de compétences du Pays vers les communes car ce n'est pas de l'externalisation et c'est hors sujet.
- Reparler de la crise Covid et de l'action des communes sur des compétences qui n'étaient pas les leur ; hors sujet.
- Aussi, se contenter de dire que l'externalisation c'est une commune qui délègue sa compétence à un EPCI ou à un syndicat car c'est hors sujet.

2) La **bonne ou très bonne copie** devra contenir **les 3 ou 4 points** ci-dessous ;
- Définir l'externalisation des services publics : l'externalisation d'un service public consiste à confier à une entreprise privée tout ou partie d'une activité qui, jusqu'alors, était assurée directement par l'administration communale elle-même.
- Citer et définir les différentes possibilités d'externalisation : la sous traitance, la délégation de service public, le contrat de partenariat.
- Pourquoi les communes externalisent ? Car économie budgétaire, gain de temps pour la commune, couts allégés, performance, efficacité, efficience, technicité qui n'existe pas en interne dans la commune et qu'une entreprise possède (informatique, construction d'ouvrage, etc etc)
- Les limites à l'externalisation par les communes « les missions régaliennes » ; les pouvoirs de police/ les élections, l'état civil/ les infractions/ la surveillance des élèves/l'octroi d'aides aux entreprises/ l'organisation interne du CM comme la gestion et l'envoi des convocation/ etc etc

3) **L'excellente copie** pourra rajouter en dernière partie en II-B bien qu'il ne s'agisse pas d'externalisation d'autres solutions :

- D'autres solutions à envisager pour répondre à l'enjeu de performance, d'efficacité et d'efficience ; la mutualisation et la coopération intercommunale, l'utilisation des nouvelles technologies.

- Aussi, évoquer les inconvénients de l'externalisation comme l'appel à l'externalisation peut paradoxalement être un facteur de rigidité budgétaire (contrats de longue durée). Il n'est pas non plus exempt de risques : défaillance du prestataire, problèmes de sécurité, dépendance, voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur, dégradation de la qualité du service délégué, perte de pouvoir et décision de l'autorité communale.

Grille Indicative-Composition Culture générale

Nom du correcteur : **Numéro de la copie :**

Partie	Précisions		Grille de notation	pénalités	bonus
PARTIE PAR PARTIE					
Introduction	« bonne » introduction	// introduction de dissertation / (~ 10 à 15 lignes) ▪ entrée en matière- reformulation du sujet (1 pt), ▪ annonce de la problématique (1 pt) ▪ + annonce du plan (1 pt)	/ 3 pts		
	Absence d'introduction			/ 1 pts	
Plan	Plan retenu	▪ Dévpment organisé en parties – 1 pt ▪ Plan matérialisé par des titres (numérotations I. A.) ou non matérialisé mais clairement identifié -0,5 pt ▪ Qualité du plan choisi et respect /. à l'intro 1,5 pt ▪ Présence de transitions de sauts et retraits de lignes -1 pt	/ 4 pts		
	Absence de plan ou plan non justifié ou non respecté			/ 3 pts	
Conclusion pas obligatoire	conclusion				
	Conclusion inappropriée	Relance de la problématique du sujet Absence d'ouverture		/1 pts	
	« bonne » conclusion	Réaffirme ou synthétise les principales idées ; Résumé de ce que l'on doit retenir et ouverture (~ 5 à 10 lignes)			+1,5 pt
DE MANIERE GENERALE					
Ensemble du corps de la dissertation	FORME		/ 4 pts		
	▪ Orthographe -1 pt (de 5 à 10 fautes) ou -2 pts (de retirés au-delà de 10 fautes). En dessous de 5 fautes : +2 pts				
	▪ Présentation « bonne » (pas de rature …) + 0,5 pt				
	▪ Style (vocabulaire précis, règles de syntaxe, …) + 1 pt				
	▪ Forme-conjugaison + 0,5 pt				
	FOND				
	Connaissances disciplinaires et en rapport avec l'actualité et le sujet		/ 3 pts		
	Esprit de synthèse et de clarté avec des réflexions personnelles		/ 3,5 pts		
	Note équilibrée		/ 2,5 pts		
	Déséquilibre de la copie			/ 2 pts	
	Présentation désastreuse			/ 3 pts	
	Expression défaillante, style incorrect			/ 3,5 pts	
	Absence d'esprit d'analyse et d'argumentation			/ 4 pts	
	Longueur du devoir sans démonstration, ni d'argumentation			/ 3 pts	
	Opinions trop personnelles et trop affirmative sans justification			/ 3 pts	
	Présentation des idées et des connaissances de manière inorganisée			/ 6 pts	
	Devoir inachevé et/ou confus			/ 8 pts	
	Hors sujet			/ 10 pts	
Total de notation de la dissertation			/ 20 pts		

La notation est acceptée au **½ point.**

APPRECIATION-GENERALE avec <u>signature du correcteur</u> (fiche à glisser dans la copie)