

CONTRATS ET BEST VALUE FOR MONEY NOTE DE LECTURE A PROPOS DE

Penny Badcoe « Best Value-An Overview of the United Kingdom's Procurement Policy for the Provision and Procurement of Local Authority Services »
Public Procurement Law Review, 2001, n° 2, éé p. 63

Un modèle anglais de gestion des services publics locaux a été mis en place par e gouvernement central depuis une vingtaine d'années, selon une méthode empirico-expérimentale qui, en dépit de certains échecs, est en train de porter ses fruits. Ce modèle fait une place importante au contrat, mais les procédures contractuelles s'insèrent aujourd'hui dans l'ensemble plus large du programme et de la législation Best Value For Money.

Des études seront consacrées ultérieurement aux aspects contractuels, notamment aux contrats de rattachement à la Public Finance Initiative (V. aussi P. Cossalter et B. du Marais, *La Private Finance Initiative*, Institut de la gestion Déléguée, mars 2001) ; pour le moment, on rendra compte d'un article intéressant consacré par un consultant anglais à la Best Value For Money dans le secteur local.

Sont concernés environ cinq cents « local authorities » à compétence générale ou spécialisée. A la suite de quelques opérations financièrement catastrophiques, le gouvernement conservateur a imposé, dans le cadre du Compulsive Competitive Tendering, la mise en concurrence entre secteur public et secteur privé. Ce fut un échec, mais imputé à la méthode, sans que la légitimité des objectifs soit remise en cause ; le Gouvernement travailliste a donc eu recours à de nouvelles méthodes.

I. Compulsive Competitive Tendering,

A. La politique et la législation qui ont engendré le plus d'opposition en matière de Best Value est le Compulsive Competitive Tendering, introduit par une loi de 1980 et développé par la loi de 1992 sur l'Administration locale. Dans une série d'activités, l'autorité locale ne pouvait assurer une activité @in-house@ sans créer une structure interne : District Service Organisation, non dotée de la personnalité morale, mais @@complètement séparée@ ?@. La District Service Organisation devait être mise en compétition avec les entreprises privées. Ensuite le service était géré dans un cadre « quasi-contractuel ». Si ces règles n'étaient pas respectées, des sanctions pouvaient être infligées par le Secrétariat d'Etat.

La procédure a été contournée et détournée dans la mesure où elle était imposée à des élus souvent travaillistes et partisans du socialisme municipal. Il faut dire que la législation était très pointilleuse sur la procédure mais n'incitait pas à mettre en avant des critères de qualité. Les autorités locales ont donc pu introduire des critères défavorables aux entreprises privées. La plupart des procédures ont été « won in-house ». Le consultant auteur de l'article explique qu'il était en fait employé pour aboutir légalement à ce résultat !

Néanmoins, le Compulsive Competitive Tendering a dans certains cas forcé à progresser, au moins en obligeant à définir les objectifs et moyens du service, et, éventuellement, à aider les élus à prendre des décisions difficiles, par exemple en matière de personnel. Le Compulsive Competitive Tendering est cependant perçu comme un échec. Les entreprises privées pensent qu'elles auraient obtenu plus de contrats sans cette législation et beaucoup ont choisi de ne pas concourir contre un candidat in-house. Dans les années 1990, tous étaient d'accord pour changer. Toutefois, le Labour était conscient, à son retour au pouvoir en 1997, de la nécessité d'améliorer la gestion locale.

B.

II Best Value For Money

C. Un consensus s'est fait pour ne pas simplement abolir le Compulsive Competitive Tendering, mais le remplacer par un système qui respecte les « 4 C » :

Compare – Consulte – Compete – Challenge (voir les définitions in PPLR)

Dans l'attente de la nouvelle législation, le gouvernement définit, en juin 1997, douze principes pour Best Value For Money (p. 69). L'accent est mis sur la priorité de l'utilisateur par rapport au gestionnaire du service. Puis est publié un Livre vert, suivi d'un Livre blanc, et enfin de la nouvelle législation Local Government Act de 1999 entrée en vigueur en avril 2000, après deux ans d'expérimentation préalable par quarante Local Authorities.

Bien que le concept de Best Value soit apparu lors du débat autour de l'abolition du Compulsive Competitive Tendering, ce serait une erreur de conclure qu'il remplace le Compulsive Competitive Tendering. Best Value est plus que cela. C'est un concept plus large qui se rattache à une réforme générale de l'administration locale.

Les objectifs peuvent être atteints de plusieurs manières. Mais la liberté locale reste très encadrée par des systèmes de rapports et d'audits, et par des sanctions pouvant être infligées par les autorités centrales.

Un cadre législatif et réglementaire et « quasi-réglementaire » a été mis en place.

La loi prévoit l'obligation d'améliorer les conditions d'exercice des fonctions des Local Authorities visées. Le Secretary of States peut définir des objectifs performantiels et des « guidances ». Les Local Authorities établissent des plans annuels et pluri-annuels définissant des objectifs et des méthodes

D. Une Commission d'Audit inspecte les Local Authorities. Le secrétariat d'Etat peut imposer des modifications aux plans et enjoindre une action conforme au plan.

Les dispositions détaillées par des mesures d'application établissent et assurent le mode d'élaboration des « performance plans ». Ils définissent les objectifs des @services@ ?@ et les modes de contrôle. Le public doit être consulté.

C'est la dernière chance pour les administrations locales de démontrer qu'elles sont les meilleures gardiennes du service public.

L'auteur écrit que « Best Value is clearly linked to procurement, although it is in itself a wider policy ». L'issue d'un Best Value Review peut être de recommander une mise ne compétition. Mais ce n'est pas la seule.

Les principales options sont selon la circulaire de guidance 10/99

Cesser le service

PPP

Externalisation sans in-house @ ?@

Compétition avec in-house

Restructuration interne

Regroupement avec une autre Local Authority