

# LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA RÉALISATION ET LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX EN ITALIE

FRANCESCO TESTA\* ET STEFANO CONSIGLIO\*\*

**E**n Italie, le partenariat entre secteurs public et privé dans le domaine de la gestion des activités industrielles et financières à l'échelle nationale a une longue histoire. Le système des prises de participation de l'État, conséquence de l'intervention étatique dans les crises industrielles à fort impact social, est né en Italie des suites de la grande dépression des années 1930. Ce système a concerné de nombreux secteurs économiques : l'industrie métallurgique et mécanique, la production énergétique et la construction des équipements y afférents, les télécommunications, les chantiers navals et ferroviaires, l'industrie alimentaire, l'aérospatiale, la construction des grands travaux, le réseau autoroutier, le système bancaire, etc.

Cette politique d'intervention s'est caractérisée par la participation de l'État au capital financier et à la gestion des entreprises, entreprises toujours constituées sous forme de société par actions dont les parts publiques de capital étaient administrées par des holdings de droit public. Cette forme d'intervention sur le plan national a depuis longtemps fait l'objet de fortes critiques portant sur la gestion tant économique que politique, deux faiblesses rendues possibles tant qu'existait un système efficace de protectionnisme national. L'intégration européenne progressive ainsi que la globalisation des marchés ont rendu ce modèle de partenariat obsolète et peu compétitif. C'est pourquoi, déjà depuis longtemps, les gouvernements, indépendamment de leurs orientations politiques, ont peu à peu vendu les titres de participation publique et favorisé la « reprivatisation » de l'ensemble de ces activités. Les exemples les plus récents et significatifs concernent la métallurgie, le crédit, l'énergie électrique, l'alimentaire et le secteur des combustibles énergétiques. Seules demeurent propriété de l'État certaines entreprises qui ne peuvent être privatisées en raison du caractère stratégique de ces secteurs, affectés par des crises systémiques (construction ferroviaire, aérospatiale, production d'armement militaire), ainsi que les grandes entreprises de réseau (téléphone et télécommunication, transport ferroviaire et naval de cabotage, production et

---

\* Professeur d'économie et de gestion des entreprises, université du Molise.

\*\* Professeur contractuel d'organisation des entreprises, université de Naples.

distribution d'énergie électrique, réseau autoroutier).

Par contre, au niveau des administrations locales, l'organisation est différente. Dans le passé, la production de services (transport urbain et suburbain, distribution de l'eau et du gaz, ramassage et traitement des déchets solides et liquides) et de biens essentiels (jusqu'au lait alimentaire) a toujours été gérée soit directement par les administrations locales (communes ou provinces) par l'exploitation directe ou par l'intermédiaire des « entreprises municipalisées », soit en la confiant à des entreprises privées par l'instrument juridique de la concession.

Cette organisation juridique ne garantissait nullement la réalisation des objectifs sociaux de service, ni l'équilibre économique et financier dans la gestion et nuisait, par lui-même, à la qualité de vie des communautés locales et à la santé des finances locales. Leur déficit devait alors être comblé par le gouvernement central ou la population locale.

Aujourd'hui les nouveaux instruments législatifs qui règlent, au niveau national, l'organisation de la production des services d'intérêt public local se propose de récupérer le terrain perdu en termes d'efficacité et de coûts. En effet, les pertes accumulées dans ce secteur ont atteint un niveau tel, que l'intérêt social à maintenir en vie certains services était mis en cause. Dès lors, le problème a d'abord été abordé par la détermination de nouvelles formes d'organisation juridique plus aptes à faire renaître des conditions d'efficacité et de moindre coût dans la production des services. Ensuite, une réflexion technique et professionnelle a été menée concernant l'organisation managériale et les modèles de gestion des entreprises de services publics locaux.

Tout d'abord, au niveau du gouvernement central, des réformes générales et sectorielles relatives à l'encadrement juridique des services publics locaux ont été adoptées. Parmi ces réformes on peut citer, entre autres, l'approbation récente d'une loi sur la réorganisation de la gestion des eaux et d'un autre texte sur la réorganisation du transport local et un réaménagement normatif du secteur du ramassage et du traitement des ordures.

Les instruments juridiques pour la réalisation des activités opérationnelles de production et de distribution sont essentiellement constituées par les « entreprises spéciales » et les sociétés par actions à capital public ou mixte. Les « entreprises spéciales » sont juridiquement des « établissements publics économiques » et ils représentent le premier « maillon de l'évolution de l'espèce ». En effet, ces entreprises sont de propriété exclusivement publique — elles sont en cela semblables aux précédentes entreprises municipalisées — mais dotées en outre d'une autonomie patrimoniale, gestionnaire et organisationnelle qui rend le contrôle administratif de leur gestion moins contraignant et les pousse davantage à la réalisation des objectifs de service et de bilan économique-financier. Ces entreprises sont liées à l'administration centrale par un contrat de services qui détermine les prestations à fournir au profit de la collectivité et les contreparties financières que l'administration

s'engage à verser. La forme juridique de « l'entreprise spéciale » ne prévoit pas la participation au capital de partenaires privés. Cependant l'entreprise peut constituer, avec des associés privés ou publics, des sociétés mixtes de droit privé pour la réalisation d'activités particulières, en général liées à la fourniture du service principal. Par exemple, dans certaines villes italiennes, ont été constituées, ou sont en cours de l'être, des sociétés mixtes pour la gestion de l'entretien des moyens de transport public, pour l'enlèvement des automobiles en stationnement interdit, pour la gestion des parkings, pour la conception et la gestion de plans d'infrastructure, pour la gestion des services informatiques de support.

La société par actions à capital public ou mixte représente la forme principale de partenariat dans la gestion des services publics locaux, même si sa diffusion est encore à un stade initial. La lenteur du développement de ces sociétés provient de la confusion qui existe, au sein des administrations locales et de l'opinion publique, entre les concepts de forme juridique de droit privé et celle de « privatisation » proprement dite, cette dernière étant perçue comme un moyen de démolition du système de Welfare State au service des communautés locales.

Au contraire, cette forme juridique représente un instrument souple pour gagner en efficacité et en coûts, tout en laissant à l'administration publique propriétaire toutes les fonctions de contrôle et une garantie de l'intérêt public.

Dans le cas des sociétés à capital entièrement public, la forme juridique de droit privé permet de surmonter les contraintes normatives propres à l'administration concernant notamment le recrutement des ressources humaines, la négociation avec les fournisseurs ; etc.

Dans le cas des sociétés à capital mixte, à ces avantages viennent s'en ajouter d'autres : la possibilité de pouvoir utiliser les compétences professionnelles, les ressources financières et, de façon plus générale, l'esprit d'entreprise des partenaires, facteurs désormais mis au service de la collectivité.

En disposant d'un cadre réglementaire fortement innovateur par rapport au passé, les administrations locales ont entrepris — grâce aussi à la récente réforme électorale, dans un sens majoritaire, qui a donné une nouvelle force politique au maire, au président de la province ainsi qu'au conseil municipal et au conseil provincial — un processus de redéfinition du rôle et des responsabilités de l'administration locale. Dans la production des services publics locaux, la municipalité (ou la province) se transforme d'un « contrôleur ex post » de la conformité des actes administratifs des entreprises municipalisées ou des exploitations directes ou en concession à des privés, en un contrôleur « ex ante » et « ex itinere » de la qualité du service produit et des résultats économiques et financiers de l'exploitation.

La lenteur et la difficulté de ce changement sont liées à la nécessité, pour les administrations locales, de se doter d'un personnel compétent, d'instruments de gestion adaptés et d'un nouveau cadre normatif en vue de réaliser un

« audit de la qualité » du service. Audit qui permettra de répondre aux exigences politiques des gouvernements locaux et au besoin d'équilibre économique-financier des exploitations. Jusqu'à un passé récent, ces deux éléments ont toujours été en conflit. Les administrations municipales ont, en effet, toujours recherché l'approbation des électeurs à travers des choix souvent déraisonnables d'expansion des dépenses publiques dans les services, choix qui visaient à élargir la sphère d'intervention publique, afin de soutenir l'emploi et le revenu local.

Le processus de transformation engagé conduit, au contraire, à un progressif désengagement de l'administration de la gestion directe des activités et, de façon parallèle, à une implication des partenaires externes. Cette implication comporte un double objectif : attirer dans la sphère du service public des capacités gestionnaires et managériale et appeler des ressources financières privées pour la modernisation et l'extension des infrastructures de support des services.

Elles n'entraînent pas une privatisation — comprise comme un désengagement de l'administration locale — mais une redéfinition des rôles et des responsabilités. Selon les tendances les plus récentes, le choix des activités à confier aux partenaires privés est effectué, par les administrations locales, en considérant l'ensemble du processus de création de valeur du service public. Ce processus va de la conception à la consommation en passant par la fourniture et l'administration y exerce un rôle d'orientation, de planification, de coordination et de contrôle.

Quant aux autres activités opérationnelles (gestion des infrastructures, production du service, fourniture et vente), elles sont rendues autonomes et leur résultat plus facilement contrôlable à travers la participation de partenaires privés.

Ainsi, chaque activité opérationnelle peut être réalisée sur la base d'objectifs de qualité du service fixés par l'administration, et d'objectifs de rentabilité que le partenaire privé se propose d'atteindre.

Dans cette logique, l'innovation ne réside pas exclusivement dans les nouvelles formes juridiques et de société prévues par les récentes réformes, mais aussi dans la redéfinition de la « chaîne de valeur » et en conséquence dans la repartition des activités, des tâches et des responsabilités entre les partenaires publics et privés.

Aujourd'hui en Italie, compte tenu de l'expérience encore limitée de ces innovations, le débat sur l'efficacité des nouvelles formes de partenariat entre secteurs public et privé, en matière de service public, est fortement conditionné par des positions idéologiques et des préjugés. En effet, il n'est pas possible d'exprimer un jugement définitif et univoque sur ces réformes. Les expériences en cours de réalisation montrent que, dans certains cas, les administrations publiques ont cueilli cette occasion d'allègement de la machine administrative tout en conservant les leviers de programmation, coor-

dination et contrôle de l'intervention locale. Ces administrations ont quasiment vécu comme une libération la possibilité de confier, par l'intermédiaire du contrat de service, la production et la fourniture du service à des entreprises dirigées par des managers experts. Les administrations participent à ces entreprises comme associés au capital et avec des fonctions d'orientation. Dès lors, elles réussissent à guider le processus d'amélioration de la typologie et de la qualité des services. Et réduisent en même temps le risque de déficit financier présent dans les précédentes formes d'organisation.

Dans d'autres cas, au contraire, la nouvelle réglementation en matière de partenariat a été vécue comme une menace vis-à-vis du pouvoir et du rôle du secteur public, préjudiciable pour la collectivité locale. Les administrations locales ont cherché à neutraliser le potentiel innovateur de ces nouvelles formes juridiques, en reproduisant au niveau du pouvoir, de l'administration et de l'organisation les vieux schémas dont on avait voulu se débarrasser.

Néanmoins, il faut souligner que la formule de partenariat ne représente pas la « baguette magique » permettant de résoudre les problèmes de besoins des communautés locales et de rareté des ressources financières destinées au service public.

En fait, le partenariat représente seulement un instrument — du reste déjà amplement expérimenté dans d'autres pays — dont l'utilité dépend de la capacité à l'inscrire dans la réalité locale. Adaptation qu'il faut opérer en tenant compte du système des besoins de la communauté locale, de ses potentialités économiques et financières et de l'intérêt à utiliser les capacités et potentialités (professionnelles, entrepreneuriales) qui existent dans l'environnement et qui peuvent être mises à la disposition du bien commun.

En effet, cet instrument est utilisable seulement si s'affirme, au niveau local, une nouvelle culture aussi bien dans l'administration publique qu'au sein de la catégorie des entrepreneurs privés. Ces mêmes entrepreneurs, jusqu'à un passé très récent, étaient habitués, au vu notamment des comportements des administrateurs publics, à considérer le secteur public soit comme un obstacle au développement de leurs propres affaires, soit comme un client peu exigeant et disposé à dépenser sans compter.