

class=" green-theme-structs" >



[Interview] François Bergère : « Ce qui doit caractériser une DSP, c'est son esprit partenarial et des responsabilités partagées »

07/02/2025 Jean-Marc Joannès

« Par définition, les rapports de la Cour des comptes s'attardent plus sur les aspects critiquables, note François Bergère, et celui sur la gestion des délégations de service public n'échappe pas à la règle ». Pour autant, le Délégué général de l'Institut de la gestion déléguée l'a trouvé assez équilibré sachant que de façon générale, la Cour des comptes a toujours fait preuve d'une grande prudence vis-à-vis de la gestion mixte, déléguée ou autres partenariats publics/ privés (PPP). « On aurait pu s'attendre à beaucoup plus critique ! »



Le rapport de la Cour des comptes sur la gestion des délégations de service public n'a pas véritablement surpris François Bergère, Délégué général de l'IGD*. Il en souligne cependant le sérieux. Ce qu'il en retient, c'est que la gestion des DSP relève d'une responsabilité partagée. « Ce qui doit caractériser une DSP, c'est son esprit partenarial s'inscrivant dans la durée sur le cycle de vie d'un projet et marqué par une collaboration efficace ». Il considère surtout que les responsabilités sont partagées.

Comment l'Institut de la gestion déléguée a accueilli les conclusions de rapport de la Cour des comptes sur la gestion des délégations de service public ?

François Bergère - Le rapport, repris en ce sens par la presse, focalise sur les exemples qui illustrent problèmes, dérives et autres dérapages, mais ne dit rien sur les 95 % d'opérations et montages qui fonctionnent de façon satisfaisante.

Sur sa tonalité générale, je ne l'ai pas trouvé particulièrement critique, au regard notamment de précédents rapports plus virulents. Evidemment, il existe des marges d'amélioration, mais cela ne doit pas conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain ! Oui, on peut faire mieux... mais on pourrait en dire autant s'agissant des marchés publics !

L'IGD a-t-il été auditionné par la Cour des comptes ?

François Bergère – Nous avons en effet été auditionnés dès printemps 2023 et avons répondu au rapport d'observations provisoires en novembre 2024.

Certaines de nos observations ont été prises en compte, par exemple, s'agissant de la durée maximale des délégations de vingt ans. Nous avons argumenté pour ne pas encadrer restrictivement ce délai, car ce serait à rebours du principe actuel d'une durée permettant l'amortissement l'investissement et à rebours du cadre juridique européen qui fonctionne selon les mêmes considérations.

En outre, et très concrètement, la très grande majorité des contrats aujourd'hui sont inférieurs, et même sensiblement inférieurs, à cette durée de 20 ans. On a évolué par rapport à la situation qui prévalait il y a 10, 15 ou 20 ans. Prenons l'exemple de l'eau : c'est vrai que l'on a connu des contrats qui duraient 50 ans ou plus. Aujourd'hui, la moyenne des contrats de gestion déléguée dans l'eau, c'est 8 ans ! C'est ce genre d'observations que l'IGD a fait valoir et qui ont été prises en compte dans la version finale du rapport.

La Cour des comptes dénonce pourtant « la désresponsabilisation » des collectivités et leurs groupements...

François Bergère – Ce faisant, la Cour des comptes critique plus le positionnement des personnes publiques que cela des opérateurs privés. Evidemment, la gestion déléguée implique que la personne publique conserve la définition, la maîtrise et le contrôle de la performance du service public délégué... et qu'elle s'équipe en conséquence avant, pendant et après le déroulement du contrat, pour exercer pleinement ses prérogatives et responsabilités.

“ La gestion déléguée implique que s'équipe avant, pendant et après le déroulement du contrat, pour exercer pleinement ses prérogatives et responsabilités ”

C'est donc dire qu'il y a encore une action d'accompagnement des collectivités locales. C'est précisément ce qu'entend faire l'IGD, et notamment informer lors du choix de la décision de délégué et sur les moyens de contrôle lors de la délégation.

Le choix de la gestion déléguée doit reposer sur une étude comparative préalable, circonscrite et documentée ; se poser toutes les questions, comme celle de savoir si l'on est équipé pour une mise en œuvre de façon efficiente.

La Cour des Comptes reproche une faible concurrence dans l'attribution des DSP

François Bergère – C'est effectivement un sujet de préoccupation, cette baisse tendancielle du nombre de réponses aux appels d'offre sur des contrats publics. J'observe que le même phénomène se retrouve à l'échelle européenne, épinglé par la Cour des comptes européennes dans un de ses récents rapports (NDLR : relire "**Commande publique européenne : la concurrence en régression. « Mais que fait la Commission ? »**" et "**Concurrence en berne : la Commission répond à la Cour des comptes**").

“ Tout n'est pas à mettre sur le compte de "marchés oligopolistiques": il y a une responsabilité côté public ”

L'explication de ce phénomène nous paraît être plurifactorielle. Tout n'est pas à mettre sur le compte de "marchés oligopolistiques": il y a une responsabilité côté public. Il faut lutter contre la complexification croissante des procédures et des formulations, qui peuvent rebuter les opérateurs privés, Sans compter les frais, parfois significatifs, pour répondre à un appel d'offre qui peuvent dissuader certaines entreprises de candidater. Dans la façon de rédiger l'appel d'offre, il faut aussi savoir respecter un certain équilibre contractuel. Et veiller à entretenir un climat de confiance pour que les entreprises ne se détournent pas du marché français pour privilégier l'international.

Justement, la Cour des comptes considère que la relation contractuelle dans les DSP est déséquilibrée...

François Bergère – En effet, on constate dans le rapport un accent mis sur le « partage des bénéfices ». La Cour des comptes signale des « rentabilités excessives » au profit du délégataire, définies comme un résultat significativement supérieur aux prévisions. Cette recommandation de partage au bénéfice de la personne publique, formulée au motif que la part de risque réellement supportée par le délégataire serait parfois insuffisante, nous paraît délicate à mettre en œuvre et allant à l'encontre de la philosophie de la DSP. En clair, cela ne nous paraît pas une bonne idée.

D'abord tenter de fixer des règles administratives pour déterminer ce qui est d'une rentabilité suffisante, excessive, n'est pas simple : comment on calcule la rentabilité ? A quel moment ? Avant, pendant, après ? Tout cela risque de complexifier encore plus et de dissuader les opérateurs privés de répondre aux appels d'offre

“ Dans une DSP, il y a des risques humains, financiers, importants. Il est logique de retirer un bénéfice de cette activité lorsque les performances sont tenues ou dépassées ... comme d'en supporter les conséquences lorsque la performance n'est pas à la hauteur ”

Ensuite, parce que cette notion de risque et péril, est consubstantielle à la DSP. Capter du bénéfice, ce serait sortir de la qualification juridique de la DSP. Le risque serait aussi de pénaliser la recherche d'une optimisation technico-économique du service public par le délégataire, qui reste la justification première de la DSP en laissant penser aux entreprises qu'elles seront ponctionnées, si cela fonctionne bien .

Autrement dit, dans une DSP, il y a des risques humains, financiers, importants. Il est logique de retirer un bénéfice de cette activité lorsque les performances sont tenues ou dépassées, comme d'en supporter les conséquences lorsque la performance n'est pas à la hauteur.

Si les personnes publiques entendent tirer des bénéfices de la gestion d'un projet il existe des instruments, je pense à la SEMOP par exemple, qui permettent de partager les bénéfices... mais aussi les risques !

Pour autant, récemment, dans le cadre de l'augmentation des prix de l'énergie, certains délégataires ont littéralement menacé de suspendre le service public si la personne publique ne venait pas à leur aide...

François Bergère – Effectivement, dans certains cas de figure, comme celui que vous évoquez, on sort de ce que devrait être la philosophie d'équilibre des responsabilités et des risques, et donc de la rémunération entre public et privé. Si ça ne marche pas aussi bien que prévu, *a priori*, cela doit être et rester la responsabilité du partenaire privé, sauf à ce que l'événement soit totalement imprévisible, exogène...

Nous organisons justement un colloque le 10 février sur ce thème a l'occasion de la sortie de notre précis juridique : « les contrats de la Commande publique a l'épreuve des aléas ».

La Cour des comptes pointe aussi des défaillances concurrentielles lors des renouvellements de DSP, l'entreprise titulaire étant alors en situation particulièrement favorable par rapport à d'autres éventuels candidats...

François Bergère – C'est une autre problématique qui se traduit historiquement par une prédisposition, en effet, à renouveler le prestataire sortant. Comment assurer alors une plus forte intensité concurrentielle ? Cela renvoie à l'implication, le suivi, le contrôle de l'opération ou du service public par la collectivité concédante. C'est à elle, et elle en a les moyens juridiques, de se faire communiquer l'ensemble des données relatives aux paramètres d'exploitation, au renouvellement des infrastructures, tous les paramètres technico-économico-financiers.

“ C'est à collectivité concédante de se faire communiquer tous les paramètres technico-économico-financiers ”

Il s'agit pour elle de s'y impliquer avant les tout derniers mois précédant la remise en concurrence et de préparer, en temps utile, la remise en concurrence de ces DSP.

Cela relève donc à nouveau de la collectivité publique ?

François Bergère – Je ne dis pas qu'il n'y a pas la tentation du côté des partenaires privés de sécuriser ou de renouveler les contrats de gestion délégués qui sont en portefeuille. Évidemment, c'est toujours plus simple de garder quelque chose que d'aller conquérir un nouveau marché. Je ne suis pas certain qu'on pourra changer cet état d'esprit du côté du privé. Donc, oui, c'est vraiment du côté du public qu'il faut s'équiper, se préparer, se doter des outils de suivi et de préparation nécessaires en temps utile pour effectivement déboucher sur une véritable remise en concurrence le moment venu.

C'est l'objet d'une recommandation de la Cour qui nous paraît aller dans le bon sens, visant à mieux anticiper avant l'échéance le délai de transmission de données par le délégataire. Cela dit, avec des durées de DSP plus courtes, on rebat les cartes maintenant de façon beaucoup plus répétée que cela n'était le cas il y a encore 20 ou 25 ans. Cela réduit l'effet de sédimentation des places où chacun comptait sur ses positions acquises.

Que pensez-vous de la proposition du Sénat de prévoir systématiquement des clauses garantissant aux entités locales délégantes un retour financier lorsque le résultat dépasse significativement les prévisions initiales ou actualisées ?

François Bergère – Comme toujours, le diable est dans les détails ! D'abord, c'est toujours compliqué de savoir comment mesurer les résultats. En outre, dans de nombreux cas, il y a au départ une part significative d'investissement du délégataire, qui récupérera progressivement sa mise, année après année, et plutôt en toute fin de période. Il est donc très difficile d'apprécier si la rentabilité est conforme à celle initialement prévue. C'est donc en toute fin de période que cette évaluation sera possible.

Et encore faut-il se mettre d'accord sur la définition de la rentabilité : raisonne-t-on en coût moyen pondéré du capital ? En TRI (NDLR : Taux de Rendement Interne) de projet ? En TRI actionnaire ? On rentre très vite dans des considérations techniques complexes, peu familières aux personnes publiques ...

Encore une fois, je comprends bien cette préoccupation de la part des personnes publiques. Il me semble effectivement qu'un moyen, ce n'est pas le seul, à la fois de mieux comprendre comment fonctionne l'économie au sens large du projet et d'avoir accès aux informations et de capter une partie du résultat, c'est effectivement pour la personne publique de prendre une participation, qui peut être minoritaire, dans le capital de la société de projet. Là on revient par exemple à l'exemple des SEMOP. Les outils juridiques existent. Mais ce qu'il faut bien comprendre, c'est que cela joue dans les deux sens : les résultats sont futurs et aléatoires.

Comment voyez-vous l'approche « sobriété » dans les délégations de service public ?

François Bergère – De fait, et c'est un vrai retournement, nous entrons dans plusieurs secteurs dans une période d'érosion des consommations. Pendant des années, le scénario pris en compte pour le montage des DSP et l'amortissement des investissements initiaux, était celui d'une croissance continue de la demande. Ce n'est plus le cas : nous sommes entrés dans des trajectoires de baisse de la consommation, qui peuvent dans certains cas poser un véritable problème d'équilibre économique. Il faut que les personnes publiques en soient conscientes.

“ Nous sommes entrés dans des trajectoires de baisse de la consommation, qui peuvent dans certains cas poser un véritable problème d'équilibre économique ”

Cela suppose qu'il faudrait prévoir des paiements par la personne publique, calés sur des indicateurs de performance ou d'atteinte de résultats qualitatifs, différents des mécanismes de rémunération au volume traditionnels en DSP. Et dans ce cas, le critère classique « de risque » est moins adapté. C'est tout le modèle économique de la DSP qui est réinterrogé. Je regrette d'ailleurs que la Cour des comptes n'ait pas abordé cette question. De son côté, l'IGD se penche précisément sur comment intégrer dans le modèle contractuel la sobriété, c'est-à-dire l'objectif de réduction de la consommation.

Le Sénat propose d'obliger les délégataires à transmettre les données de synthèse à l'OECP..

François Bergère – C'est vrai qu'aujourd'hui on mesure mal la place de la gestion déléguée dans le paysage économique français. Car l'Observatoire économique de la commande publique (OECP), dont c'est pourtant la raison d'être, ne fournit pas ces données.

Le rapport de la Cour des comptes se fonde d'ailleurs sur l'atlas des modes de gestions de l'IGD de 2019. Nous soutenons tout ce qui ira dans le sens d'une meilleure mesure de la réalité du terrain. Cela passe évidemment par la fourniture d'informations par le délégataire... tout en prenant garde à ne pas le dissuader ! Mais cela relève aussi de la responsabilité des Directeurs généraux de service de faire remonter ce type d'informations !

* L'Institut de la gestion déléguée (IGD) est une fondation d'intérêt général dédiée à la réflexion sur l'efficacité et l'optimisation de la gestion déléguée des services publics. Elle regroupe les parties prenantes, publiques et privée, à la gestion des services publics : constructeurs, grands opérateurs privés, et financeurs, conseils juridiques et représentant des secteurs publics et associations d'élus. Elle encourage la recherche d'une meilleure performance des services publics via une optimisation publique/privée.

à propos de l'auteur



Jean-Marc Joannès
Rédacteur en chef achatpublic.info