

**RÉGLEMENTATION**

"Le recours à la gestion déléguée des services publics peut permettre de mieux anticiper les risques"

Par **Philippine Ramognino** - 3 avril 2025 - 10 min de lecture

Parfois décriée par le passé, la gestion déléguée peut, dans certains cas, améliorer l'efficacité des services publics et apparaît comme une potentielle piste pour faire face au mur d'investissements que représente la transition écologique. Le délégué général de l'Institut de la gestion déléguée (IGD), François Bergère, revient sur les avantages de ce mode de gestion et déconstruit les idées reçues le concernant.



François Bergère, délégué général de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).

Crédits photo : Bruno Levy

En quoi consiste, concrètement, la gestion déléguée des services publics ?

Pour assurer l'ensemble des services publics, l'État – et plus généralement la collectivité publique – a deux options : la première est d'assurer directement la gestion par ses propres ressources humaines et financières, ce qu'on appelle la gestion "en régie". L'autre option est de confier la gestion et l'entretien de ses services publics à un opérateur qui peut être public, privé ou mixte, plutôt que de l'assurer en interne avec ses propres fonctionnaires. La gestion déléguée peut ensuite prendre plusieurs formes contractuelles, mais, dans tous les cas, l'entreprise délégataire chargée du service public supporte également l'ensemble des risques liés à l'exploitation. De son côté, la collectivité conserve le contrôle de la définition des objectifs et du suivi des performances pour assurer la bonne marche du projet. C'est elle, à l'issue du contrat passé avec l'opérateur, qui doit le remettre en concurrence, et tous ses choix sont réversibles : si la collectivité le souhaite, elle peut reprendre en gestion directe le service public en question.

"Malgré l'ancienneté de la concession dans le droit administratif, je constate que ce qui touche à l'articulation public-privé reste un domaine délicat et parfois controversé."

de deux grands types : les concessions, où le paiement du service repose sur l'usager, et les partenariats public-privé (PPP) *stricto sensu*, où le service public est financé par le contribuable et non l'utilisateur. Par exemple, on ne va pas faire payer l'usager d'un hôpital pour rémunérer le partenaire privé chargé d'exploiter techniquement le bâtiment ou l'installation. C'est la partie publique, l'administration concernée, qui va payer une rémunération, qui sera elle-même modulée en fonction de la qualité du service et de sa performance. Ce n'est pas forcément clair pour nos concitoyens : on retrouve souvent une tendance à confondre gestion déléguée et privatisation. Cette perception peut entraîner une frilosité quant à cette forme de gestion, alors qu'elle n'est ni plus ni moins que l'une des modalités de la gestion des services publics.

"En contrepartie de son surcoût financier, le partenaire privé assume les risques que la personne publique n'est en général pas bien armée pour apprécier dans un premier temps, et gérer dans un second"

En effet, c'est un mode de gestion qui a parfois été décrié par le passé. Comment l'expliquez-vous ?

Malgré l'ancienneté de la concession dans le droit administratif, je constate que ce qui touche à l'articulation public-privé reste un domaine délicat et parfois controversé. Les arguments que l'on entend régulièrement à l'encontre de la gestion déléguée concernent d'abord son coût, qui serait plus cher, mais aussi la complexité ou la rigidité de ces montages. Il est vrai que le financement ou le préfinancement par le privé est un peu plus élevé que le financement public, car un prêteur ou un actionnaire exigera une rémunération plus importante lorsqu'il prête à une entreprise que lorsqu'il prête à une collectivité. Mais ce n'est qu'un aspect partiel de l'équation globale.

Il faut bien voir qu'en contrepartie de ce surcoût financier – qui peut d'ailleurs en bonne partie être atténué par des outils comme la technique de la cession Dailly (*le fait de pouvoir céder ses créances professionnelles à un établissement de crédit, ndlr*) –, le partenaire privé assume les risques que la personne publique n'est en général pas bien armée pour apprécier dans un premier temps, et gérer dans un second. Comme la collectivité n'est pas en risque de faire faillite, elle est peut-être moins sensibilisée à cette notion de risque que les acteurs privés. De ce fait, on observe malheureusement assez souvent des opérations d'investissements publics qui dérivent dans le temps, ce qui se répercute en termes de budget, par rapport à ce qui avait été envisagé initialement. Le recours à la gestion déléguée peut permettre de sécuriser cet aspect, car dans ce type de montage le partenaire privé n'est pas payé tant que le service n'a pas été rendu ou l'ouvrage livré. Cela représente une vraie incitation à tenir les délais et, par voie de conséquence, le budget.

Lire aussi : Des experts appellent à se réconcilier avec la gestion déléguée pour financer les infrastructures

Quels sont ces risques ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Tous ces montages reposent sur une identification *ex ante*, en amont, de tous les risques susceptibles d'impacter la bonne marche du projet et leur allocation entre partenaires public et privé. La règle qui prévaut est que chaque partie se voit allouer les risques qu'elle est le mieux à même de pouvoir gérer et atténuer. Par exemple, en ce qui concerne les risques de nature administrative relatifs à la déclaration d'autorité publique d'un projet, à l'obtention d'une autorisation environnementale ou encore les risques liés aux changements de réglementation, le partenaire privé ne peut pas les assumer car il n'aura aucun levier dessus. En revanche, il pourra prendre le risque technique de conception, de réalisation, de la bonne marche de l'action confiée et le risque de performance. Il est alors clairement dans son domaine, c'est à lui de faire les bons choix techniques.

Ce n'est pourtant pas seulement l'aspect financier qui freine le recours à la gestion déléguée....

La complexité des opérations de type partenariats public-privé est effectivement importante et ces dernières sont délicates à mener, ce qui peut dissuader des donneurs d'ordres publics. Il peut aussi y avoir un sentiment d'une dépossession ou de perte de contrôle par certains gestionnaires publics. Mais, à mon sens, cela relève d'une mauvaise compréhension. Car la personne publique a un rôle très important à jouer dans la définition du besoin, dans la sélection du prestataire et ensuite dans le suivi et le contrôle de la performance tout au long du contrat. Il est vrai que cela revient à ne plus faire soi-même, mais, de toute façon, en matière de projet d'infrastructure, ce sont rarement les fonctionnaires qui construisent. L'alternative est de recourir au mode opératoire plus traditionnel, où l'on découpe en une multitude de marchés publics et on alloue par appels d'offres, mais avec les risques de coordination et d'interface correspondants.

En déléguant la gestion de ses infrastructures, la puissance publique reste-t-elle décisionnaire ?

Oui, ce n'est pas une façon, pour la puissance publique, de se défaire de ses responsabilités en les transférant complètement à un partenaire privé. C'est elle qui doit conserver le contrôle de l'opération, d'abord en s'assurant que les

certain nombre de cas à la performance du prestataire. La collectivité récupère le service à l'issue du contrat de délégation, et d'une façon générale, elle continue de porter la responsabilité du service public vis-à-vis à des usagers. Non seulement l'autorité publique peut, mais elle doit conserver le contrôle : nous ne sommes pas dans le cas de figure où l'on privatisé puis on se désintéresse.

"Au plan macro-économique, nous estimons que la gestion délégée représente près de 6 % du PIB, ainsi que 1,2 millions d'emplois liés."

Dans quelle proportion est-elle déployée aujourd'hui dans les services publics ?

Nous réalisons et publions périodiquement un atlas des modes de gestion des services publics locaux, qui couvre non pas les quelque 35 000 communes françaises – car nous aurions du mal à récupérer l'information –, mais les villes et intercommunalités de plus de 30 000 habitants, ce qui représente environ 200 villes ou intercos et une population de 47 millions d'habitants. L'Observatoire économique de la commande publique a vocation de porter l'information sur "qui fait quoi", mais en pratique, il s'est focalisé sur les seuls marchés publics. Ce qui fait qu'il y a une sorte de trou dans la raquette, qui avait d'ailleurs été déploré par la Cour des comptes dans son récent rapport sur la gestion des services publics locaux. L'institution s'était appuyée sur la dernière version de notre atlas (2019), faute d'autres ressources. Nous comptons donc procéder à une nouvelle campagne de recensement avant l'été, qui devrait rendre ses conclusions début 2026. Au plan macro-économique, nous estimons que la gestion délégée représente près de 6 % du PIB, ainsi que 1,2 millions d'emplois liés.

Un rapport de Terra Nova a récemment appelé à se réconcilier avec la gestion délégée pour financer les infrastructures, notamment celles en faveur de la transition écologique. Partagez-vous ce constat ?

On le partage à 100 %, pour plusieurs raisons. La première est que ce mode opératoire, dans lequel le partenaire privé est rémunéré en fonction de sa performance sur la durée, va sanctuariser la maintenance car elle fait partie de ses engagements contractuels. On peut considérer que c'est aligné avec un objectif de développement durable, qui consiste à bien concevoir et à entretenir pour faire fonctionner des actifs dans la durée. La raison plus "macro" est qu'aujourd'hui, les pouvoirs publics locaux et nationaux sont tous confrontés à un mur d'investissement, alors qu'ils ont déjà à gérer une montagne de dette. Tout cela ne facilite pas la mobilisation de moyens financiers considérables : on parle de dizaines de milliards d'euros par an d'investissements complémentaires, simplement pour se conformer aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, la stratégie bas carbone et les plans d'adaptation climatique.

Lire aussi : [Réforme de l'État : la copie que le ministère de la Transition écologique a rendue à Matignon](#)

Nous avons pris des engagements, mais aujourd'hui nous ne sommes pas sur la trajectoire pour les tenir car nous n'avons pas la capacité d'investir autant et aussi vite qu'il le faudrait. À cet égard, mobiliser le "préfinancement" du secteur privé permet d'anticiper, d'accélérer et de massifier ces investissements. Un autre aspect, qui n'est pas financier, tient au fait que, malheureusement, l'État et le secteur public d'une façon générale a probablement perdu de son expertise en maîtrise d'ouvrage, et sa capacité à mener des grands projets. Il n'est pas évident de piloter et de contrôler la réalisation de tels chantiers, beaucoup d'aléas peuvent arriver car il n'y a jamais deux projets identiques. Le fait de recourir aux capacités techniques, managériales et d'innovation du secteur privé – dont c'est le métier – permet d'accélérer et faire en sorte que ces investissements soient mis en œuvre dans les meilleures conditions. La gestion délégée peut donc, aussi, être un moyen d'améliorer la mise en œuvre finale des services publics.

Propos recueillis par Philippine Ramognino



Par Philippine Ramognino

Publié le 3 avril 2025 · 10 min de lecture

Institutions - Territoires

Services publics

Enregistrer

