



Délégations de service public

Simon Porcher

► To cite this version:

Simon Porcher. Délégations de service public. Encyclopédie du management public, IGPDE, 2022. hal-03831030

HAL Id: hal-03831030

<https://hal.science/hal-03831030>

Submitted on 26 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Délégations de service public

Simon Porcher

En France, comme dans la plupart des pays industrialisés, les collectivités territoriales, administrations publiques doivent fournir des services publics locaux présentant des caractéristiques de monopole naturel, comme la gestion de l'eau ou de l'assainissement. Si la responsabilité de la fourniture des services publics incombe à l'autorité publique, la gestion du service en elle-même peut être directement assurée en régie ou par délégation, le plus souvent à une entreprise privée. Bien que certaines collectivités assurent la production des services publics en régie et entreprennent toutes les opérations et tous les investissements nécessaires à la fourniture du service, la forme organisationnelle dominante pour de nombreux services publics, par exemple la gestion des cantines scolaires, est la délégation de service public. La France compte de nombreuses entreprises leaders au niveau mondial dans la gestion déléguée de service public, par exemple Suez et Véolia dans le secteur de l'eau et des déchets, Elio et Sodexo dans les cantines scolaires ou encore Vinci dans les transports.

Définition des délégations de service public

Selon l'article L.1411-1 du Code général des Collectivités Territoriales, la délégation de service public est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ». Depuis la publication du code de la commande publique en 2019, les délégations de service publics sont entendues comme des concessions de services et intègrent donc des contrats dans lequel l'exploitant assume en plus des tâches relatives à la gestion du service le risque de construction (Article L.1120-1 du code de la commande publique). Ces contrats ont donc pour objectif de bénéficier du savoir-faire des délégataires et d'avoir recours à des professionnels qui auront, en principe, des coûts de production moins élevés qu'en gestion directe. Par ailleurs, les contrats sont aussi censés inciter le délégataire à réduire les coûts de production, sa rémunération étant basée sur l'exploitation du service, et en échange du risque d'exploitation du service. Notons que si des délégations à des sociétés d'économie mixte ou à des associations sont possibles, elles restent très minoritaires ; les délégations de service public se faisant plutôt à des entreprises privées.

Sélection des exploitants dans une délégation de service public

Des règles ont été définies pour garantir le respect des normes lors de l'opération de sélection d'un opérateur. Une première étape a été l'introduction de la « loi Sapin » (1993) qui définit un cadre législatif national régissant la procédure de consultation ouvrant droit à la négociation. Tout d'abord, l'autorité publique lance un appel d'offres classique ouvert à toutes les sociétés privées intéressées. Ensuite, une phase de négociation entre l'autorité publique et les soumissionnaires présélectionnés a lieu. A l'issue de la négociation, l'autorité publique choisissait son partenaire final pour la durée du contrat. La sélection de l'entreprise privée suivait le principe de l'« intuitu personae » selon lequel la collectivité établit une liste de critères pour sélectionner l'entreprise considérée comme le meilleur partenaire. Suite à la transposition de trois directives européennes sur l'attribution des contrats (Directive 2014/23) en 2016, la sélection de l'entreprise privée ne suit plus le principe intuitu personae. Désormais, l'autorité publique doit sélectionner la meilleure offre au regard de « l'avantage économique global » sur la base de plusieurs « critères objectifs » et garantissant une « concurrence effective ». La qualité de service et le développement durable sont également des critères potentiels.

Les enjeux théoriques de la délégation de service public

La délégation d'un service public à un opérateur privé entraîne des coûts de transaction (Williamson, 1985). Il s'agit par exemple de coûts liés à l'organisation des appels d'offres, à la négociation et la rédaction des contrats, au contrôle des prestataires privés ou aux renégociations. Il y a cependant plusieurs avantages en termes de coûts de production à déléguer la gestion d'un service public à une entreprise privée : ces dernières ont des connaissances particulières dans la gestion des services (Porcher et Saussier, 2018) et peuvent réaliser des économies d'échelles en mobilisant leurs moyens techniques et humains sur plusieurs collectivités (Beuve et al. 2013).

Par ailleurs, le processus de délégation lui-même peut permettre de réduire les coûts de production (Demsetz, 1968). La délégation de service public permet une concurrence *ex-ante* sur le prix et la qualité du service entre plusieurs entreprises pour accéder au marché. On parle de concurrence pour le marché, l'entreprise délégataire étant ensuite en situation de monopole temporaire pour la production du service public. L'entreprise la plus efficace doit théoriquement remporter le contrat pour une durée déterminée.

Il existe en théorie deux limites à la bonne sélection d'un délégataire. La première est la malédiction du vainqueur (Williamson, 1985). L'entreprise qui propose le prix le plus bas est souvent celle qui est la plus optimiste sur l'évolution de la demande. Or, si celle-ci s'avère être trop faible par rapport aux prévisions de l'entreprise, l'entreprise n'aura pas suffisamment de temps pour amortir ses investissements sur la durée du contrat et subira des pertes substantielles. La deuxième limite vient de l'incomplétude des contrats qui peut entraîner un comportement opportuniste des entreprises (Williamson, 1975) ou des autorités publiques pendant le déroulement du contrat. Cet opportunisme peut prendre la forme de renégociations sur le niveau attendu des performances une fois le contrat signé, alors même que la partie portant la renégociation savait avant le début du contrat que ce niveau ne pouvait pas être atteint. On parle ici d'asymétrie d'information : une des deux parties a plus d'information que l'autre sur les caractéristiques ou le processus de production du service public et utilise cette asymétrie en sa faveur dans la relation contractuelle (Saussier, 2015). Pour les acteurs publics, une des manières d'éviter le comportement opportuniste des opérateurs, est de renforcer leurs « capacités contractuelles » (Porcher, 2016), c'est-à-dire leur savoir-faire dans l'écriture et le suivi des contrats, ou leurs connaissances techniques des services délégués. Cela peut passer par un transfert de compétences à l'intercommunalité par exemple.

Enfin, une dernière limite aux délégations de service public vient du fait que les délégataires, une fois sélectionnés, tendent à être renouvelés systématiquement à la fin du contrat, créant une certaine inertie. En ce sens, les contrats de délégation sont systématiquement renouvelés avec les mêmes délégataires. A titre d'exemple, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en France, 90% des contrats sont renouvelés avec les mêmes opérateurs (Chong, Saussier et Silverman, 2015). Cela ne pose pas forcément un problème, tant que les contrats sont basés sur des contrats relationnels (Baker, Gibbons et Murphy, 2002), c'est-à-dire sur des échanges réguliers autour d'une perspective de long terme sur la réalisation des objectifs du contrat, que des remises en concurrence régulière ont lieu et que la possibilité de passer d'un contrat de délégation de service public à une régie est crédible.

Bibliographie

BAKER George, GIBBONS Robert, MURPHY KEVIN J. (2002). Relational contracts and the theory of the firm. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, p. 39–84.

BEUVE Jean, HUET Freddy, PORCHER Simon et SAUSSIER Stéphane (2013). *Les performances des modes de gestion alternatifs des services publics : le cas de la collecte des déchets en France*. Rapport pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

CHONG Eshien, SAUSSIER, Stéphane et SILVERMAN Brian (2015). Water Under the Bridge: Determinants of Franchise Renewal in Water Provision. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol 31-1, p. 3–39.

DEMSETZ Harold (1968). Why Regulate Utilities, *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, no. 1, p. 55-66.

PORCHER Simon (2016). Neither Markets, nor Hierarchy: Concurrent Sourcing in Water Public Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, no. 4, p.800-812.

PORCHER Simon et SAUSSIER Stéphane (2018). Facing the Challenges of Water Governance: Moving from the Public Versus Private Debate to Other (At Least) Equally Important Governance Issues, in *Facing the challenges of water governance*, Palgrave, p. 1-28.

SAUSSIÉ Stéphané (2015), *Economie des partenariats public-privé: développements théoriques et empiriques*. Pays-Bas : De Boeck Supérieur.

WILLIAMSON Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.

Index : délégations de service public, achat public, loi Sapin, contrat, concession.