

LES ESSENTIELS

Pilotage et contrôle financier de la délégation de service public

Comment maîtriser l'économie du contrat

2^e édition

Élodie Parier

Spécialiste de l'ingénierie financière
des DSP, cabinet conseil Adexel

Alain Pérelstein

Conseil et formateur
en management public

territorial éditions



Pilotage et contrôle financier de la délégation de service public

Comment maîtriser l'économie du contrat

Les délégations de service public (DSP) représentent des enjeux financiers et sociétaux majeurs pour les collectivités. Pourtant, face à des délégataires aguerris, il est parfois difficile de défendre efficacement l'intérêt du service public. Comment sécuriser le cadre économique du contrat dès sa passation ? Quels leviers activer pour piloter et contrôler son exécution financière ?

Conçu comme un véritable guide opérationnel, cet ouvrage vous apporte :

- Une méthodologie pour structurer l'économie de votre contrat et anticiper les risques financiers ;
- Un éclairage sur les différentes catégories de délégataires et les spécificités économiques de secteurs clés (eau potable, parkings, restauration scolaire, crèches, gestion des déchets...) ;
- Des outils concrets pour renforcer votre contrôle financier et exploiter les résultats à votre avantage ;
- Des références juridiques et jurisprudentielles récentes pour asseoir la position de la collectivité.

Cette édition 2025 intègre les évolutions réglementaires et les avancées jurisprudentielles favorables aux autorités délégantes. En appliquant les recommandations des auteurs, vous gagnerez en expertise pour négocier, suivre et optimiser vos DSP dans la durée.



Spécialiste de l'ingénierie financière des DSP, **Élodie Parier** conseille les décideurs publics depuis 2003. Le volet « gestion active de la DSP » fait partie de ses axes de prédilection : elle publie sur ce thème une newsletter régulière et anime un webinaire mensuel ainsi que des formations dédiées aux agents des collectivités chargés de contrôler les DSP. Elle dirige le cabinet Adexel, conseil pour les décideurs publics. Vous pouvez la suivre sur LinkedIn pour rester à la pointe de la gestion active des DSP.



Titulaire d'un DEA d'économie publique et d'un Executive MBA, **Alain Pérelstein** a marié les expériences professionnelles du secteur marchand et du secteur public. Fort de quarante ans d'expérience dont près de dix dans le secteur marchand, il a créé et développé le contrôle de gestion dans des entreprises et des collectivités territoriales de tous types. Il a négocié et renégocié les contrats DSP de la Métropole de Lille et a dirigé le service « Contrôle de gestion et audit » à la Région Hauts-de-France. Il assure des formations au contrôle de gestion depuis près de trente ans et enseigne notamment à Sciences Po Lille. Il est coauteur de trois autres ouvrages et de nombreux articles dans la presse spécialisée.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2291-9

© herreneck/adobeStock.com

territorial éditions

Pilotage et contrôle financier de la délégation de service public

Comment maîtriser l'économie du contrat

2^e édition

Élodie Parier

Spécialiste de l'ingénierie financière des DSP,
cabinet conseil Adexel

Alain Pételstein

Conseil et formateur
en management public

territorial éditions

Référence TBK 349A



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Groupe Moniteur, Gentilly

Territorial Éditions - CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36

ISBN : 978-2-8186-2291-9 – ISBN version numérique : 978-2-8186-2292-6

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Février 2025

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.7
Quiz	p.11

Partie 1

Poser le cadre économique

Chapitre I

Qu'est-ce que l'économie du contrat ?	p.17
A - Une traduction financière des engagements	p.17
B - Un cadre à poser dès la passation du contrat	p.19
1. Au stade de la négociation, dédier un temps pour les cadres d'information	p.19
2. Partager la feuille de route des rencontres au fil du contrat	p.20
C - Visions annuelle et pluriannuelle	p.21

Chapitre II

Les familles de délégataires	p.25
A - Face aux associations ou aux PME fragiles	p.26
B - Face à une entreprise de taille moyenne, multisite et expérimentée	p.27
C - Face à une entreprise multinationale	p.27
1. Plus de détails	p.28
2. Conclusion	p.30

Chapitre III

Zooms sectoriels	p.31
A - L'eau potable	p.31
1. La mission de service public	p.31
2. Économie du projet	p.32
3. Les ressources mobilisées	p.33
4. L'économie du secteur	p.35

5. Les perspectives d'évolution	p.35
6. Les points de vigilance	p.36
B - Les parkings	p.37
1. La mission de service public	p.37
2. Les ressources mobilisées	p.37
3. L'économie du secteur	p.39
4. Quelles perspectives d'évolution ?	p.40
5. Points de vigilance	p.40
C - La restauration scolaire	p.42
1. La mission de service public	p.42
2. L'économie du secteur	p.42
3. Les ressources mobilisées	p.42
4. Quelles perspectives d'évolution ?	p.45
5. Points de vigilance	p.45
D - Les crèches	p.46
1. La mission de service public	p.46
2. Les ressources mobilisées	p.46
3. L'économie du secteur	p.49
4. Quelles perspectives d'évolution ?	p.50
5. Points de vigilance	p.51
E - Collecte et traitement des résidus urbains (RU)	p.52
1. La mission de service public	p.52
2. Les ressources mobilisées	p.53
3. L'économie du secteur	p.57
4. Quelles perspectives d'évolution ?	p.57
5. Les points de vigilance	p.58

Partie 2

Piloter et contrôler l'exécution financière

Chapitre I

Accès à l'information et obligation de contrôle	p.61
A - Un cadre légal étoffé	p.63
B - Une application souvent insuffisante	p.66
C - Des (op)positions de la part des délégataires à neutraliser	p.67
1. Le secret des affaires	p.68
2. La comptabilité analytique	p.69
3. Les autres arguments fréquemment rencontrés pour justifier la non-communication des données	p.76
4. Sur le fond : la question de la posture	p.77

Chapitre II

Mémo pour le contrôle financier et points de vigilance..... p.79

A - Un contrôle efficace est pluridisciplinaire.....	p.79
1. Le contrôle opérationnel.....	p.80
2. Le contrôle contractuel.....	p.81
3. Le contrôle financier.....	p.82
B - Le cadre type de compte rendu financier.....	p.84
C - Le principe du sondage.....	p.86
D - Les produits.....	p.90
1. Les recettes en provenance de l'utilisateur.....	p.90
2. Les produits pour compte de tiers.....	p.91
3. Les autres produits : accessoires, financiers, bonus.....	p.92
E - Les charges.....	p.93
1. Les différentes natures de charges.....	p.93
2. Les sommes versées à la collectivité délégante.....	p.94
3. Les charges directes.....	p.95
4. Les charges indirectes.....	p.98
5. Les charges calculées.....	p.104

Chapitre III

Utiliser les résultats du contrôle financier..... p.115

A - La phase contradictoire.....	p.116
1. Le compte de résultat rectifié.....	p.116
2. De la juste rémunération au bénéfice raisonnable.....	p.117
3. Une jurisprudence importante sur la rupture anticipée des contrats de DSP.....	p.121
B - Les moyens complémentaires de contrôle.....	p.124
1. La société dédiée.....	p.124
2. La certification limitée.....	p.124
C - Assurer la maîtrise financière des biens de retour.....	p.126
D - Analyser une demande de compensation de surcoûts – l'exemple de l'énergie.....	p.127
1. Ramener le surcoût au volume prévisionnel de consommation.....	p.128
2. Isoler la part d'augmentation déjà prise en compte dans l'indexation des recettes du concessionnaire.....	p.128
3. Justifier précisément les dépenses engagées.....	p.128
4. Intégrer toute recette liée, comme les aides d'État.....	p.128
5. Calculer l'impact sur l'économie globale du contrat.....	p.128
E - Se former et réseauter pour mieux piloter les DSP.....	p.129

Conclusion.....	p.131
-----------------	-------

Annexes

Annexe I	
Les principes comptables	p.135
Annexe II	
Quelles leçons tirer du rapport de la Cour des comptes de décembre 2024, sur les DSP ?	p.137
Index des documents et illustrations	p.141

Introduction



Point lexical

La délégation de service public est une concession de service public au sens de l'ordonnance n° 2016-065 du 29 janvier 2016.

« Délégation » et « concession », « délégant » et « concédant », « délégataire » et « concessionnaire » sont employés indifféremment dans ce livre.

> Raison d'être et objectifs de l'ouvrage

La gestion des services publics *via* la délégation du service public à un opérateur privé existe depuis plus de cent ans. La plupart du temps, ces contrats portent sur des enjeux considérables du fait de l'importance des sommes générées chaque année par l'activité déléguée, de la durée des contrats et souvent des investissements demandés au délégataire.



Par exemple, un contrat pour la gestion d'un équipement sportif dont le coût de fonctionnement annuel est d'un million d'euros, signé pour une durée de 10 ans, représente au minimum un coût de dix millions d'euros. Un autre exemple : un contrat pour la gestion de l'eau sur une grande métropole qui représente un chiffre d'affaires annuel de trente millions d'euros, auxquels s'ajoutent plus de dix millions d'euros de travaux par an, signé sur une durée de 20 ans, pèse huit cents millions d'euros de chiffre d'affaires.

Ces dernières décennies, les pouvoirs publics nationaux, locaux et, plus récemment, européens ont structuré ce mode de gestion en visant une meilleure transparence de l'équilibre contractuel et économique.



Dans les années 1990, la communauté urbaine de Lille disposait d'un document de quatre à cinq lignes pour tout compte rendu financier de la DSP eau potable, dont le chiffre d'affaires s'élevait à près de cinquante millions d'euros annuels. Non seulement le délégataire refusait d'améliorer le compte rendu, mais encore refusait-il de s'asseoir à la table des négociations. Il a fallu que la collectivité aille au tribunal administratif pour obliger le délégataire à négocier.

Depuis, sur la base du cas de Lille et d'autres, les chambres régionales des comptes, assistées des équipes de contrôleurs des collectivités, ont eu l'occasion de montrer l'insuffisance des informations fournies et combien cette insuffisance peut masquer des dérives, parfois considérables, dans l'exécution des contrats de DSP. Le législateur a tenu compte de ces travaux et produit un ensemble législatif et réglementaire qui donne une base de qualité aux collectivités pour accéder à l'information. Ce droit d'accès a été le fruit d'un travail collectif. Ne pas s'en servir ouvrirait la porte à sa régression, toujours possible.

En 1993, la loi Sapin impose la mise en concurrence pour l'attribution des contrats, dans une perspective de lutte contre la corruption. Ensuite, de multiples textes sectoriels comme la LOTI dans le domaine des transports – codifiée depuis sous la forme du Code des transports – ou la LEMA dans celui de l'eau et l'assainissement, ainsi que des dispositions transversales, comme l'imposition d'un cadre d'information annuel obligatoire à remettre par les délégataires et, plus récemment, la transposition de l'ordonnance européenne sur les concessions, ont renforcé le cadre institutionnel de passation et de suivi de ces contrats.

Toutes ces dispositions contribuent à édifier un cadre de bonnes pratiques de la gestion des services et des deniers publics y compris lorsqu'ils sont confiés à des opérateurs privés.

En effet, la signature du contrat n'est pas l'aboutissement d'un choix de mode de gestion. Elle est plutôt le commencement du processus partenarial de coconstruction du service public.

L'importance du service public produit par la DSP, les enjeux financiers et les risques juridiques rendent indispensable une démarche de pilotage et de contrôle permanent.

Et ce d'autant que l'attitude du délégataire, son implication au service des objectifs de la collectivité sont en grande partie induites par l'énergie que la collectivité manifestera pour s'assurer de sa contribution effective à ceux-ci.

Connaître et mettre en œuvre de bonnes pratiques de pilotage et de contrôle sont donc essentiels.

La mise en œuvre concrète de ces bonnes pratiques passe par la création d'outils et de méthodologies conçus dans le respect du cadre réglementaire, adaptés au secteur d'activité délégué et éprouvés par la pratique concrète. Mettre en concurrence un contrat, suivre le respect des engagements du délégataire, piloter le contrat, l'ajuster voire le résilier si nécessaire : toutes ces actions corollaires indissociables des délégations de service public font appel à un savoir-faire et des compétences particulières. Il s'agit de savoir objectiver une offre de service, mais aussi négocier, ou encore animer une relation partenariale, y compris dans ses zones de conflit.

Les missions spécifiques de contrôle des gestions des « DSP » sont de création récente. Les agents en charge de ces missions font face à des dispositifs contractuels hétérogènes, qui font appel à des compétences techniques variées selon les secteurs traités.

Et le développement encore récent d'outils de pilotage en limite, pour l'instant, la diffusion au sein des collectivités.

Cet ouvrage s'inscrit dans un engagement au long cours et il est né d'une rencontre inédite.

Beaucoup a été fait et beaucoup reste à faire pour professionnaliser et normaliser les relations délégant-délégataire dans un sens positif de performance du service public. La dialectique public-privé, qui lie les collectivités à leurs délégataires, est au fondement même des DSP et est la matière vivante qui a nourri l'expérience professionnelle et les réflexions menées par les deux auteurs de cet ouvrage.

Alain Pérelstein est un praticien de ces questions ayant plus de trente ans d'expérience et une volonté constante de faire progresser les outils des collectivités pour renforcer la relation contractuelle public-privé en vue d'une gestion déléguée des services publics plus juste et plus performante.

Élodie Parier intervient auprès des décideurs publics depuis quinze années en tant que conseil spécialiste de l'ingénierie financière et contractuelle des concessions.

Au-delà de leurs interventions quotidiennes au service des collectivités territoriales, ils créent, animent et enrichissent des stages de formation dédiés à la gestion active des délégations de service public et la maîtrise de leur ingénierie financière.

Leurs compétences et leur engouement partagé pour contribuer à développer les savoir-faire dans ce domaine ont imposé l'évidence : rédiger ensemble un ouvrage pour croiser leurs retours d'expérience et les faire fructifier auprès des principaux acteurs concernés, c'est-à-dire les agents en collectivité en charge du suivi de ces contrats.

Dans la lignée du premier ouvrage paru chez Territorial Éditions, *Les outils de pilotage d'une délégation de service public*¹, qui propose trois outils incontournables à déployer pour suivre l'exécution financière du contrat, ce second ouvrage revient en détail sur les enjeux de ce suivi et les écueils déjà rencontrés qu'il a pour ambition d'éviter.

1. Parier, E. (2017). *Les outils de pilotage d'une délégation de service public*, Territorial Éditions.

> Structure de l'ouvrage

Cet ouvrage se compose de deux grandes parties.

La première vise à poser le cadre économique du contrat autour d'une notion centrale : « l'économie du contrat ». Une fois ce principe posé, une série de fiches sectorielles vise à illustrer ce concept, tout en donnant accès à des informations structurantes sur les secteurs en question, éclairant ainsi les responsables des contrats concernés.

La seconde partie est une boîte à outils pour le contrôle et le pilotage des contrats. La première étape est bien sûr d'avoir accès à l'information, la deuxième est de savoir quoi contrôler et comment, puis vient le moment d'utiliser les informations construites lors du contrôle et d'assurer la fin du contrat.

Quiz

Pour bien contrôler un contrat, deux questions préalables permettent d'identifier sans délai si les conditions essentielles d'un bon contrôle sont réunies :

- un compte d'exploitation prévisionnel (CEP) est-il annexé au contrat à contrôler, qui présente, pour chaque année du contrat, un niveau de détail adapté en recettes et en dépenses ?
- existe-t-il pour le contrat un classeur de type Excel qui affiche les indicateurs financiers et techniques du service délégué, mis à jour régulièrement au cours de l'exécution du contrat ?

Si vous avez répondu « oui » à ces deux questions, cet ouvrage vous apportera des éclairages utiles pour affiner votre pratique. Vous pouvez le consulter par thème, sans en suivre le plan.

Si vous avez répondu « oui » à une seule de ces questions, cet ouvrage, ainsi que le précédent², vous permettra de mettre au point pas à pas vos outils de contrôle et leur exploitation pour un pilotage actif. En premier lieu, pour contrôler le respect de ses engagements financiers par le délégataire, il est en effet nécessaire de les identifier clairement : tel est le rôle du CEP et des autres tableaux de type « plan pluriannuel d'investissement » ou « programme de gros entretien » annexés au contrat. En second lieu, une vision globale pluriannuelle de l'économie du contrat, y compris l'évolution des indicateurs principaux de l'activité, est nécessaire car le contrat a été conçu sur une certaine durée, fonction du déroulement et des enjeux des engagements financiers.

Le questionnaire suivant permet de faire une rapide autoévaluation du niveau d'avancement de la pratique et des outils de contrôle de DSP disponibles dans votre quotidien. Pour chaque question, il suffit d'entourer le chiffre qui correspond le mieux à la situation :

0 = Non

1 = Certaines actions ont été mises en place dans ce sens

2 = Les actions ont été mises en œuvre dans ce sens et fonctionnent.

2. *Ibid.*

Disposez-vous d'un fichier qui permet de connaître les contrats de DSP en cours ?	0	1	2
Les engagements financiers des délégataires, à contrôler annuellement, sont-ils identifiés dans des annexes au contrat (CEP, PPI...) ?	0	1	2
Le rapport annuel du délégataire et les tableaux de bord intermédiaires sont-ils remis à due échéance ?	0	1	2
Le rapport annuel de l'exécution du contrat remis chaque année par le délégataire est-il complet ?	0	1	2
Utilisez-vous un tableau de bord annuel de suivi du contrat ?	0	1	2
Disposez-vous d'indicateurs de suivi des services délégués ?	0	1	2
Avez-vous déjà suivi une formation dédiée au pilotage d'une DSP ?	0	1	2
Vos contacts avec le délégataire sont-ils réguliers au fil de l'année ?	0	1	2
Au sein de votre collectivité, les agents qui interviennent sur des contrats DSP se réunissent-ils régulièrement pour partager leurs pratiques ?	0	1	2
Échangez-vous avec des agents d'autres collectivités sur vos pratiques et outils de suivi de DSP ?	0	1	2
Disposez-vous d'une documentation de référence à consulter en cas d'interrogations sur une DSP ?	0	1	2
Avez-vous déjà participé à la passation d'une DSP, d'un avenant ou d'un protocole de fin de contrat ?	0	1	2

Entre 0 et 5 points :

Vous débutez dans la mise en œuvre du contrôle financier des délégations de service public.

Cet ouvrage ainsi que le précédent³ sont faits pour vous : ils vous apporteront les outils et la méthodologie indispensables pour structurer le suivi des contrats.

Pour aller plus loin, pensez à vous former et à échanger avec d'autres agents au sein de votre collectivité qui, comme vous, suivent un ou plusieurs contrats et pourront partager leur expérience.

Entre 6 et 10 points :

Vous disposez déjà d'outils de suivi pour le ou les contrat(s) de délégation de service public que vous pilotez. Éventuellement, la lecture du précédent titre paru sur le sujet⁴ vous permettra de les affiner. En tout cas, le présent ouvrage vous permettra de structurer une approche multisectorielle et globale pour un contrôle financier assidu de vos DSP en cours.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

Plus particulièrement dans ce titre, les chapitres suivants devraient vous intéresser pour perfectionner votre démarche :

- les « zooms sectoriels » du chapitre III, partie 1 ;
- le déroulé du contrôle efficace pluridisciplinaire du chapitre II, partie 2.

La partie « Utiliser les résultats du contrôle financier » vous donnera les clés pour aller plus loin.

Et n'oubliez pas : pour consolider ce savoir-faire et capitaliser sur celui qui s'est construit au sein de votre collectivité, pensez à systématiser les échanges avec les autres agents qui, comme vous, suivent un ou plusieurs contrats et pourront partager leur expérience.

Entre 11 et 17 points :

Vous maîtrisez les fondamentaux des DSP et les enjeux de leur pilotage. Vous disposez d'outils spécifiques pour les suivre « au fil de l'eau ». Sans doute un perfectionnement est-il à envisager selon les applications sectorielles et en termes de partage des bonnes pratiques au sein de la collectivité, en vue d'amorcer une procédure interne dédiée.

Les chapitres de ce livre vous apporteront des compléments de pratique éclairants. N'hésitez pas à les lire selon l'ordre que vous préférez, au gré des thèmes que vous souhaitez approfondir en particulier. Et recommandez-en la lecture à vos collaborateurs pour qu'ils s'autoforment.

Entre 18 et 24 points :

Votre approche du pilotage des contrats de DSP est structurée et repose sur des outils solides. Les approches sectorielles de ce livre sont les plus susceptibles de vous apporter des éclairages inspirants pour compléter votre boîte à outils et vous assurer un contrôle exhaustif :

- « Partie 1. Chapitre III. Zooms sectoriels » ;
- « Partie 2. Chapitre II. Mémo pour le contrôle financier et points de vigilance ».

Partie 1

Poser le cadre économique

Quels sont les points d'attention dans le suivi de l'exécution financière d'un contrat ? Sont-ils identiques d'un contrat à l'autre et d'un secteur à l'autre ? Autrement dit, une grille unique de contrôle est-elle applicable à un contrat de concession de crèche comme à un contrat de concession d'adduction d'eau potable ou de transport ?

Certains éléments d'ordre général peuvent se retrouver d'une situation à l'autre, par exemple l'exécution des investissements auxquels le concessionnaire s'est engagé ou encore le volume des effectifs de personnel et leur évolution au fil de l'activité. Néanmoins, selon le secteur concerné, des spécificités économiques doivent être appréhendées dès la formation du contrat, puis tout au long de son pilotage, pour déterminer l'adéquation du niveau de service fourni avec le coût présenté et son corollaire, l'utilisation à bon escient des deniers publics et des contributions des usagers.

Dans cette partie :

- le chapitre I propose une liste des points de contrôle communs à tous les contrats ;
- le chapitre II dresse une typologie des délégataires car, selon la nature de l'opérateur partenaire, des points particuliers de contrôle sont à intégrer aux outils ;
- le chapitre III développe des zooms sectoriels qui illustrent concrètement le concept d'économie du contrat et apportent les éclairages nécessaires pour approfondir les contrôles d'une sélection de secteurs.

La lecture de cette partie fournit des repères essentiels pour aborder de manière systématique et exhaustive l'économie d'un contrat. Identifier les éléments fondamentaux de l'économie du contrat est le socle indispensable à un bon contrôle.