

Envoyé en préfecture le 31/08/2021

Reçu en préfecture le 31/08/2021

Affiché le

SLO

ID : 024-200040392-20210831-DD2021105_RAP-DE



Rapport sur le choix du mode de gestion

juin 21

Communauté d'Agglomération du Grand Périgueux



Périgueux Rapport CMG AEP doc 1

SOMMAIRE

Préambule	3
1. La situation actuelle du service de production et de distribution d'eau potable	4
2. Quel mode de gestion choisir pour le service ?	5
2.1. Le choix du meilleur mode de gestion	5
2.2. Organiser la comparaison des modes de gestion	6
2.2.1. Une difficile reprise en régie du service	7
2.2.2. Les modalités d'organisation de la gestion privée	7
3. Caractéristiques principales du contrat envisagé	10
3.1. Périmètre 10	
3.2. Spécifications techniques et fonctionnelles du besoin	10
3.3. Part de risque supporté par le délégataire	11
3.4. Allotissement	11
3.5. Variante(s) et option(s)	11
3.6. Durée du contrat	11
3.7. Procédure applicable	11
3.8. Choix des critères d'attribution	12

► CONTEXTE

Le service de production et de distribution d'eau potable de la ville de Périgueux dessert presque 14 000 abonnés via un réseau de 153 km (hors branchements). La ressource est prélevée depuis les sources de l'Abîme et du Cluzeau pour capacité maximale de 20 000 m³/jour. L'eau est de bonne qualité mais nécessite un traitement à l'usine du Toulon avec décantation, filtration et désinfection avant la distribution de l'eau. Le service comprend aussi 1 surpresseur / station de reprise et 4 réservoirs pour 9 000 m³ de capacité de réserve.

L'exploitation du service d'eau potable a été confiée le 01/04/2011 à SUEZ via un contrat d'affermage d'une durée de 8 ans qui arrive donc à échéance au 31 Mars 2021.

Ce contrat d'affermage a été modifié par 1 avenant en 2021 (modification de la durée et du renouvellement) et prolongé jusqu'au 28 Février 2022.

De la même manière, le service de production et de distribution d'eau potable de la commune de Champcevinel, alimenté par la ville de Périgueux, est composé d'un réseau de distribution uniquement et géré par un contrat d'affermage avec SUEZ qui se termine le 31 Décembre 2023. Il est donc proposé d'intégrer sa gestion au sein du futur mode de gestion retenu pour la ville de Périgueux à partir du 1^{er} Janvier 2024.

L'approche d'une échéance contractuelle engage souvent les Collectivités à réfléchir sur le mode de gestion de leur service. Conscient des enjeux en question, la CAGP s'interroge donc aujourd'hui sur le mode de gestion le plus adapté à l'exploitation des ouvrages de production et de distribution à compter du 1^{er} Mars 2022.

Dans un premier temps, le présent rapport rappelle la situation actuelle du service puis dans un deuxième temps, le rapport présente les enjeux relatifs aux choix à réaliser, ainsi que les caractéristiques qui pourraient être celles d'un éventuel futur contrat de concession de service public (CSP).

Conformément à l'article L1411-4 du CGCT, les élus délibéreront pour valider le recours ou pas à la CSP pour l'exploitation du service en question.

1. LA SITUATION ACTUELLE DU SERVICE DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

Les tableaux suivants présentent les principales caractéristiques du service de production et de distribution d'eau potable aujourd'hui en délégation de service public pour lequel la question du futur mode de gestion se pose.

Caractéristiques des services et des contrats		
Territoire	Périgueux	Champcevinel
Type de contrat	Délégation de service public	Délégation de service public
Début du contrat	01/04/2011	01/01/2012
Fin de contrat	31/03/2021	31/12/2023
Délégataire actuel	SUEZ	SUEZ
Nombre d'abonnés (2020)	13 991	1 373
Volumes produits (2020)	3 020 891 m ³ /an	0
Volumes consommés (abonnés domestiques et autres collectivités)	1 857 017 m ³ /an	172 700 m ³ /an
Linéaire de canalisations	153 km de réseau	55,6 km de réseau
Rendement du réseau (2020)	80,89 %	87,9%
Equipements	<ul style="list-style-type: none"> Ressource : sources de l'Abîme et du Cluzeau une capacité de production maximale de 20 000 m³/j Traitement : usine du Toulon avec décantation, filtration et désinfection 1 surpresseur / station de reprise 4 réservoirs pour 9 000 m³ de capacité de réserve 	Réseau de distribution uniquement
Engagements vis-à-vis de tiers	Achat d'eau à des collectivités voisines (30 287m ³) Vente d'eau à des collectivités voisines (612 727 m ³)	Achat d'eau à la ville de Périgueux

La compétence eau potable regroupe les services de production et de distribution d'eau, organisés sur le territoire de la Ville de Périgueux et du réseau d'eau potable de la commune de Champcevinel.

2. QUEL MODE DE GESTION CHOISIR POUR LE SERVICE ?

Plusieurs scénarios d'organisation pourraient être envisagés, allant d'une reprise intégrale du service en régie (gestion directe) à une externalisation totale (gestion privée via une délégation de service public).

Le choix du mode de gestion doit être raisonné en fonction :

1. des impératifs relatifs à un service public de production et de distribution d'eau potable ;
2. des contraintes procédurales pouvant exister ;
3. du coût prévisionnel d'exploitation du service.

Les priorités des élus de la CAGP sont de maîtriser la politique de l'eau sur le territoire et de garantir la continuité et la qualité du service. L'exigence sur la qualité et la continuité du service trouve aujourd'hui sa source, d'une part dans le cadre juridique applicable aux services d'eau potable (surtout au regard du code de la santé publique) et, d'autre part, dans la relation à l'utilisateur, aujourd'hui consommateur.

En pratique ceci impose l'excellence au gestionnaire du service, tant sur un plan technique (réactivité en cas d'urgence, vigilance tout au long de l'année) que dans sa relation à l'utilisateur (qualité de l'information, de l'écoute et de l'accueil).

2.1. Le choix du meilleur mode de gestion

La gestion d'un service public à caractère industriel et commercial tel que celui de l'eau potable peut prendre deux voies : la gestion publique (régie) ou la gestion privée. Le choix entre ces deux voies résulte de considérations d'ordres juridique, technique, financier, politique et même historique.

En « gestion privée » : la collectivité choisit le type de contrat qui correspond le mieux à son besoin (généralement délégation de service public couplée ou non à une concession de travaux, selon qu'elle souhaite ou non externaliser des investissements ; et parfois marchés publics de services selon son organisation interne) et met en concurrence les entreprises susceptibles de l'exécuter.

En « gestion publique », c'est-à-dire en régie : la collectivité crée une régie, sur laquelle elle conserve un contrôle plus ou moins important selon le type de régie choisi. Dans tous les cas, une partie des missions de la régie peut être confiée à une ou des entreprises privées dans le cadre de marchés de prestations : il s'agit généralement de tâches faisant appel à du matériel et à une expertise spécifiques, comme le renouvellement électromécanique.

Lorsqu'une collectivité gère directement un service public, elle est totalement responsable du service, et en particulier :

- elle assure les investissements de premier établissement ;
- elle est responsable de l'organisation et du fonctionnement du service ;
- elle assure l'astreinte technique ;
- elle est responsable des dommages du service aux tiers et à l'environnement ;
- elle est directement responsable du niveau des tarifs qui sont fixés chaque année par délibération de l'assemblée.

À l'inverse, lorsqu'une collectivité externalise la gestion de son service, elle fait supporter par l'entreprise privée l'essentiel des risques et des contraintes organisationnelles :

- l'entreprise assume les risques d'exploitation, y compris en cas de crise,
- elle assume le risque financier puisque ses recettes sont fixées par contrat,
- elle met en place, organise et garantit le bon fonctionnement du service.

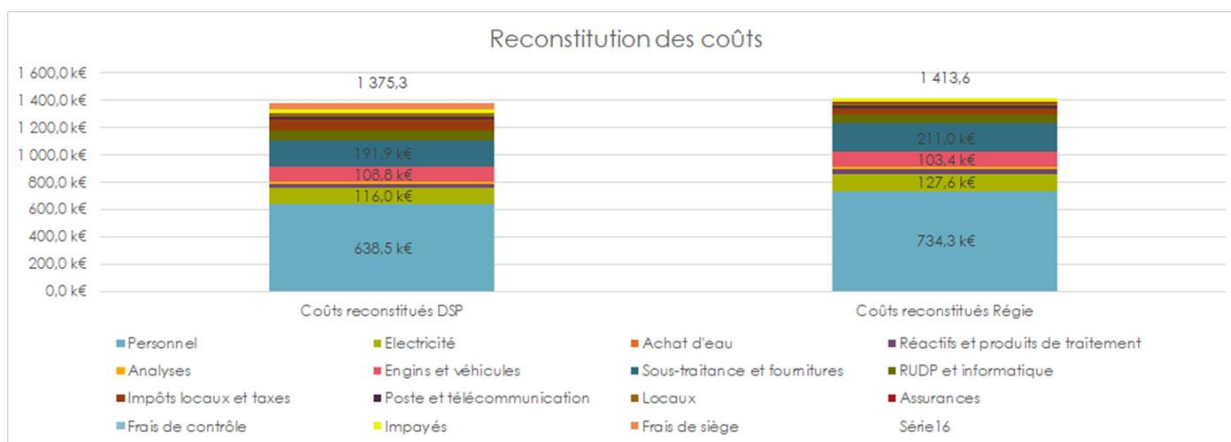
2.2. Organiser la comparaison des modes de gestion

Une analyse multicritère détaillée entre la concession de service public et la régie a été réalisée et les résultats sont présentés en Annexe 2 :

Macro-critère	Critère	Pondération macrocritères (0/1/2/3)	Pondération critères (0/1/2/3)	Régie	Concession de service	Maximum
Maitrise de la politique de l'eau	Macro-critère	3		6,25	4,38	10,00
Perception du service rendu	Macro-critère	1		7,50	6,25	10,00
Transparence du service	Macro-critère	1		10,00	3,13	10,00
Performance économique	Macro-critère	3		8,75	4,38	10,00
Coûts de transition et mise en	Macro-critère	2		1,94	7,78	10,00
Souplesse et évolutivité	Macro-critère	2		6,88	3,75	10,00
Performance technique	Macro-critère	3		5,00	9,29	10,00
Expertise, savoir-faire et	Macro-critère	2		3,75	7,50	10,00
Capacité d'innovation	Macro-critère	1		5,00	7,50	10,00
Gestion patrimoniale	Macro-critère	2		6,25	6,25	10,00
Contrôle de l'opérateur	Macro-critère	2		6,50	3,50	10,00
Gestion de crise	Macro-critère	3		3,75	7,50	10,00
Gestion du risque	Macro-critère	2		2,14	5,47	10,00
Note Globale				5,51	6,00	10,00

On note ainsi que la concession de service public est dans cette situation plus adaptée à la CAGP que la gestion publique en régie.

Les aspects financiers des 2 modes de gestion sont comparés en Annexe 3 :



On note ainsi que le niveau de charge estimé varie assez peu en fonction du mode de gestion.

En conclusion, il apparaît que ce critère seul n'est au final pas le plus différenciant entre les modes de gestion.

2.2.1. Une difficile reprise en régie du service

Il ressort des différentes analyses présentées en annexes que la reprise du service en régie présente plusieurs difficultés majeures pour la CAGP :

- Le délai de mise en place d'une régie (28 Février 2022) est très court, surtout pour la création complète d'une régie ;
- Le service est actuellement géré en délégation de service public. Une reprise en gestion directe impliquerait donc de construire ab initio un nouveau service,
- La CAGP dispose actuellement de très peu de moyens propres pour l'exploitation courante de l'eau potable,
- Les coûts de transition sont non négligeables (reprise du personnel, achat de matériel et équipements, prise en charge financière de l'intégralité des travaux et des nouveaux investissements) et devront être financés par les tarifs (voir Annexe 3),
- Les risques d'exploitation seront intégralement portés par la CAGP,

Dès lors, il apparaît que la solution la plus appropriée à la gestion du service public d'eau réside dans le maintien d'une gestion déléguée sur le périmètre de la ville de Périgueux et de Champcevinel pour les prochaines années.

2.2.2. Les modalités d'organisation de la gestion privée

Pour l'organisation de la gestion privée de son service, la CAGP peut opter soit pour la conclusion d'un marché public¹, soit pour la conclusion d'une concession de service public. Malgré de nombreux points communs (voir Annexe 1), cette dernière présente certains avantages au regard de la situation du service en question.

2.2.2.1. Les points communs entre la délégation de service public et le marché public

Sur le plan technique et au niveau de l'exploitation au quotidien, aucun de ces deux modes de gestion ne se distingue fondamentalement. Dès lors, quelle que soit la solution retenue par la CAGP, les prestations techniques, les engagements en matière de performance, de respect des objectifs fixés par la collectivité, de conseil et de veille technique ne seront pas foncièrement différents. Dans tous les cas, la Collectivité aura les moyens d'obtenir de son cocontractant la qualité de service attendue.

2.2.2.2. Les différences entre la délégation de service public et le marché public

Sur le territoire de la ville de Périgueux, quelques différences militent en faveur de la gestion du service via une concession de service public :

- Sur le plan procédural, le choix entre délégation de service public et marché public comporte une différence majeure puisque la CAGP devra recourir à la procédure d'appel d'offres ouverte pour la conclusion de ce marché. Cette procédure s'avère bien moins souple que la procédure de

¹ Au sens de l'ordonnance 2018-1074 et du décret 2018-1075 du 05 Décembre 2018

concession de service public au cours de laquelle des négociations sont possibles, ce qui permet généralement une meilleure satisfaction des besoins des collectivités. En particulier, la mise en œuvre de solutions techniques innovantes pour lesquels différents opérateurs proposent des solutions « maison » nécessite la possibilité de dialogue avec les concurrents, pour assurer la comparabilité des offres.

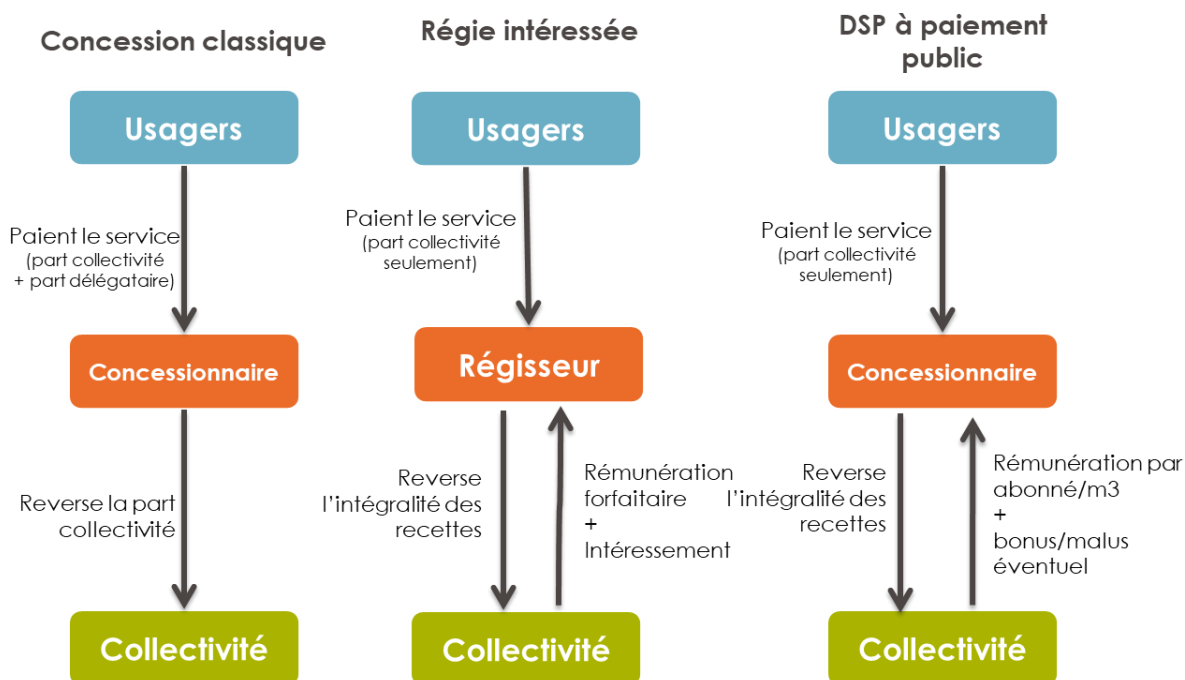
- La logique de la délégation de service public sous-entend une plus grande autonomie de l'entreprise dans la gestion et l'organisation du service que dans un marché public. Celle-ci permet, d'une part, à la Collectivité d'être déchargée de la gestion quotidienne du service et ainsi de pouvoir se concentrer sur ses missions de contrôle des prestations et, d'autre part, de bénéficier du savoir-faire de l'entreprise privée, souvent reconnue au niveau national. Ainsi une concession de service public est un contrat avec obligation de résultats alors qu'un marché public se limite à un contrat avec obligation de moyens. La récente réforme de la commande publique a réaffirmé le caractère risqué des contrats de concession de service public. Cela signifie que dans le cadre de ce contrat, l'exploitant est réellement exposé tant aux aléas du marchés qu'aux nécessités d'exploiter efficacement le service. La concession de service public est ainsi davantage incitative à exploiter un service de façon performante.
- Le recours au marché public ne permet pas de faire financer par l'entreprise privée les investissements nécessaires à la gestion du service. Seule la concession de service public permet de faire supporter les investissements à une entreprise privée, à charge pour elle de financer ces investissements. Dans le cadre d'une concession de service public, les besoins de renouvellement, difficilement prévisibles, sont couverts par le délégataire selon une enveloppe dont les affectations peuvent évoluer. Le risque relatif au renouvellement programmé est ainsi porté par le délégataire.

2.2.2.3. Délégation de service public et Concession travaux

Un contrat de concession peut avoir pour objet soit de gérer un service (concession de service), soit de réaliser des travaux (concession de travaux), soit les deux. Dans ce dernier cas, c'est au regard de l'objet principal que sera déterminée la nature de service ou de travaux de la concession. Ainsi, une concession de service public peut s'accompagner de quelques travaux dont le délégataire sera responsable, et rester catégorisée comme une « délégation de service public ».

2.2.2.4. Les différents types de contrats de délégation

Les trois types de contrat (concession classique, régie intéressée et DSP à paiement public) sont très proches au niveau contractuel et partage des risques (voir Annexe 1). La principale différence réside dans un mode de rémunération et des circuits de recettes différents.



La CAGP gère de nombreux contrats de concession classiques sur son territoire (y compris le contrat existant de la ville de Périgueux), il est préférable de mettre en place une concession de service public classique. Les deux autres types de contrats nécessitent des moyens (humains notamment) supplémentaires pour permettre à la Collectivité de réaliser le contrôle des recettes, le paiement du délégataire et la gestion d'impayés.

La CAGP s'est engagée d'ici 2026 pour réaliser une étude complète et à l'échelle de l'ensemble du territoire sur les modes de gestion. Cette dernière permettra notamment d'envisager la gestion en régie sur un ensemble hydraulique et territorial cohérent, où l'effet d'échelle augmentera la pertinence d'un tel mode de gestion.

Au regard de l'ensemble des éléments évoqués dans ce chapitre, il apparaît que le mode de gestion le plus avantageux, dans le contexte actuel est la concession de service public pour l'exploitation du service eau potable de Périgueux et Champcevinel

3. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU CONTRAT ENVISAGE

3.1. Périmètre

Le contrat de concession de service public envisagé concerne le service de production et de distribution d'eau potable de la ville de Périgueux.

A partir du 1^{er} Janvier 2024, la commune de Champcevinel, alimentée par l'usine du Toulon et le réseau de la ville de Périgueux, sera intégrée au périmètre.

3.2. Spécifications techniques et fonctionnelles du besoin

Les prestations que devra assurer l'exploitant sur le périmètre délégué seront principalement les suivantes :

- Les relations du service avec les abonnés ;
- Le fonctionnement, la surveillance, l'entretien et la maintenance des installations et ouvrages du service ;
- Le renouvellement des matériels tournants, des accessoires hydrauliques et des équipements électromécaniques des réseaux ;
- Le renouvellement des compteurs et des branchements ;
- La tenue à jour des plans et de l'inventaire des réseaux ;
- La facturation du service d'eau potable aux abonnés du périmètre de la CSP ;
- La facturation du service d'assainissement aux abonnés du périmètre de la CSP ;
- La fourniture à la CAGP de conseils, avis et mises en garde sur toutes les questions intéressant la bonne marche des installations et réseaux.

La CAGP gardera de son côté la charge :

- De la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux de renouvellement, renforcement, extension et déplacement de réseaux, comportant l'établissement de nouveaux ouvrages et entraînant un accroissement du patrimoine productif du service ;
- Du renouvellement du génie civil ;
- Du contrôle du délégataire.

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au délégataire et les critères de performance correspondants, les informations que le délégataire tiendra à la disposition de la Collectivité notamment au travers des systèmes d'information, les modalités de leur transmission et les moyens de contrôle effectifs dont elle pourra faire usage pour vérifier la bonne exécution du contrat et la qualité du service. Des pénalités viendront sanctionner le non-respect des obligations réglementaires ou contractuelles.

3.3. Part de risque supporté par le délégataire

Les recettes du délégataire sont liées à l'évolution du service : si les volumes diminuent, si des imprévus surviennent ou si l'exploitation se révèle plus onéreuse que prévu, le délégataire devra supporter seul le manque à gagner. Le délégataire assure donc une part de risque sur ses recettes du fait de l'aléa de consommation et des impayés.

Le délégataire assume en outre le risque technique lié au fonctionnement des équipements et à la satisfaction des usagers du service.

3.4. Allotissement

Les prestations du contrat envisagé n'appellent pas à l'allotissement.

3.5. Variante(s) et option(s)

Il n'y a pas d'option prévue mais les candidats seront invités à soumettre des **variantes** pour proposer des prestations complémentaires à la CAGP. Ils pourront ainsi faire bénéficier la CGP et ses usagers des dernières innovations techniques et technologiques.

3.6. Durée du contrat

La CAGP, suite à la prise de compétence au 1^{er} Janvier 2020, souhaite procéder à une harmonisation des pratiques sur son territoire. Cette harmonisation passe par l'harmonisation de différents contrats qui sont actuellement en place à l'échelle communale :

- Ainsi, le futur contrat prévoit l'intégration de la commune de Champcevinel au 1^{er} Janvier 2024.
- Les communes de Cornille et de Trélissac sont aussi gérées avec des contrats de concession qui se terminent respectivement le 31/12/2025 et le 31/06/2026

Le contrat envisagé prendra donc effet le 1^{er} Mars 2022 pour une **durée de 4 ans et 4 mois** afin d'aligner son échéance avec celle du contrat de Trélissac (31/06/2026).

Ce choix permettra ainsi à la CAGP de mettre ensuite en place un mode de gestion unique sur Périgueux, Champcevinel, Cornille et Trélissac, sachant que les systèmes hydrauliques des 4 communes sont interconnectés.

3.7. Procédure applicable

En vertu des articles 9 et 10 du décret 2016-86, considérant que l'objet du contrat relève d'un service d'eau potable, la procédure de passation applicable est la **procédure simplifiée**.

Compte tenu du délai à disposition de la collectivité pour procéder à la mise en concurrence, il est recommandé de recourir à une procédure ouverte (remise simultanée des candidatures et des offres), conformément à la décision du Conseil d'Etat du 15 décembre 2006, Société Corsica Ferries.

3.8. Choix des critères d'attribution

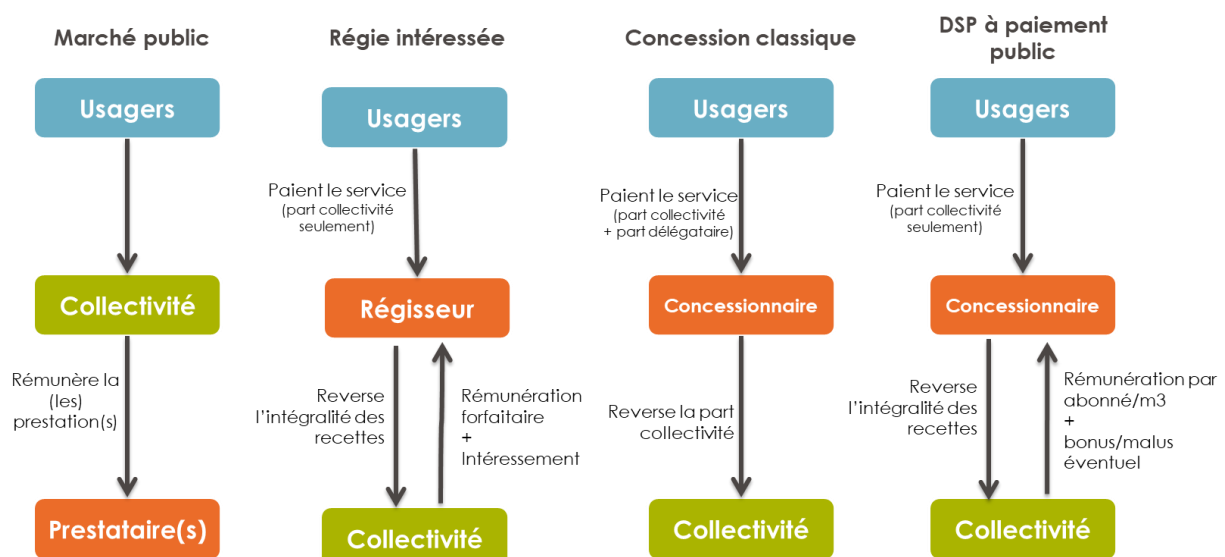
Les offres seront appréciées au regard de critères fixés par la collectivité.

Dans le cadre de la procédure, les documents de consultation pourront prévoir une hiérarchisation des critères (pas d'obligation de hiérarchisation dans le cas d'une procédure simplifiée), une fois leur liste arrêtée par la collectivité.

Annexe 1. PRESENTATION COMPAREE DES CARACTERISTIQUES DES DIFFERENTES MODES DE GESTION

Plusieurs modes de gestion privée sont envisageables pour le service d'eau potable de la CAGP :

- Le marché public de service,
- La concession de service public, qui peut prendre plusieurs formes :
 - L'affermage, dans lequel le délégataire (« le fermier ») perçoit une rémunération directement liée aux résultats d'exploitation du service,
 - La régie intéressée, dans lequel le délégataire (« le régisseur ») est rémunéré par la collectivité par une part fixe et par un intéressement variable selon les résultats du service,
 - La concession de service public à paiement public, dans laquelle le délégataire (« le concessionnaire ») est rémunéré par la collectivité par abonnés et/ou m3 consommés et par un éventuel système de bonus/malus selon la performance du service.



En gestion privée, la collectivité choisit le type de contrat qui correspond le mieux à son besoin (principalement affermage, DSP à Paiement Public ou concession, selon qu'elle souhaite ou non externaliser des investissements) et met en concurrence les entreprises susceptibles de l'exécuter (procédure « Loi Sapin

» s'il s'agit d'une délégation ou bien une des procédures prévues par le Code des Marchés Publics s'il s'agit d'un autre type de contrat).

La réforme « concession » de 2016, transpose en droit interne la directive 2014/23/UE avec :

- nouveau corpus de règles:
 - ordonnance du 29 janvier 2016
 - décret d'application du 1er février 2016,
 - Ordonnance et décret du 05 Décembre 2018
- La loi Sapin du 29 janvier 1993 est partiellement abrogée (sont abrogés les chapitres IV, V et VI relatifs aux conventions de délégation de service public)
- L'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics est abrogée ;
- Le CGCT est modifié : les articles L.1411-2, -8, -11 et -12 ainsi que le chapitre V du titre Ier du livre IV de la première partie sont abrogés. Certains articles du Chapitre 1 concernant les délégations de service public sont modifiés (L.1411-1, -3, -5, -6, -9 et -13) ;

Le terme de délégation de service public peut toujours être employé (il est maintenu dans le CGCT), une délégation de service public étant une concession de service public. La concession de service public recoupe plusieurs types de contrats :

- **L'affermage**, qui est la forme « classique » de la délégation ;
- **La CSP à Paiement Public**, contrat proche de l'affermage qui propose cependant un chemin des recettes particulier ;
- **La régie intéressée**, type de contrat à mi-chemin entre le marché public et la délégation,

Les modes de gestion détaillés ci-dessous sont de type délégation de service public. Ils relèvent donc du **code général des collectivités territoriales** et la procédure de mise en concurrence est la **loi Sapin** (possibilité de négociation).

Annexe 1.1. La délégation de service public

PRESENTATION

La délégation de service public					
Définition	La délégation de service public est un mode de gestion déléguée d'un service public industriel et commercial. L'exploitation du service est confiée à une personne privée appelée fermier qui supporte le risque d'exploitation et qui fournit les compétences et le matériel indispensables à l'exploitation du service.				
Fondement juridique	Ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 Décret 2016-86 du 1er février 2016 Ordonnance 2018-1074 et du décret 2018-1075 du 05 Décembre 2018 L.1411-1 et suivants du CGCT				
Périmètre des prestations	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	X	X	X	✓	✓
Caractéristiques essentielles	Contrat qui porte sur un service public. Sous-catégorie du contrat de délégation de service public ou concession de service public. Le fermier fournit les compétences et le matériel indispensable. Le risque technique et le risque commercial sont supportés par le fermier. Maîtrise de l'activité du service faible pour la collectivité. Exploitation aux risques et périls du fermier. Les investissements nécessaires au fonctionnement du service sont réalisés par la collectivité délégante Nécessité de mise en concurrence avec négociations possibles.				

MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

La délégation de service public est un mode de gestion déléguée qui permet la gestion d'un service public industriel et commercial. Les équipements nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la collectivité qui en a assuré le financement. Le fermier doit simplement assurer l'exploitation du service. Il doit garantir la maintenance des ouvrages et éventuellement leur modernisation ou leur extension.

Le fermier se rémunère directement auprès des usagers du service et il exploite le service à ses risques et périls. En contrepartie de la mise à disposition des biens, le fermier est en principe tenu de verser une redevance à la collectivité délégante.

Concernant le choix du fermier, celui-ci se fait dans le respect des règles de délégation de service public : appel à candidatures, examen contradictoire des offres par une commission spécialisée et composée des

élus concernés, choix du délégataire approuvé par l'assemblée délibérante. Le contrat doit être limité dans sa durée. Le fermier ne supportant pas l'amortissement des investissements, la durée du contrat doit être calculée en fonction des contraintes liées à l'exploitation du service.

La procédure de passation est la suivante :



► INTERET DU RECOURS ET MISE EN SITUATION

L'avantage de La délégation de service public est qu'elle permet à l'autorité concédante de déléguer la gestion d'un service public à un délégataire privé. En délégation de service public, le risque de gestion repose sur le fermier. Financièrement, ce mode de gestion est intéressant pour la collectivité car le fermier est rémunéré par les usagers et il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.

Cependant, les frais initiaux sont engagés par la collectivité et la maîtrise de l'activité est faible : le fermier gère l'ensemble du service et cela nécessite une forte implication de la collectivité pour le contrôle et le suivi.

La concession de service public est le mode de gestion historique et est adapté au service d'eau potable de la CAGP. Il donne actuellement satisfaction en terme d'exploitation courante et de portage des risques (astreinte, gestion de crises, etc.). **Ce mode de gestion a donc été retenu pour le futur contrat.**

Annexe 1.2. La régie intéressée

PRESENTATION

La régie intéressée					
Définition	La régie intéressée est un contrat de délégation de service public confiant l'exploitation du service public à une personne privée appelée « régisseur » qui supporte une partie du risque d'exploitation. La rémunération de ce dernier est constituée d'une part fixe et d'une part variable prenant la forme d'un intéressement aux résultats				
Fondement juridique	Ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 Décret 2016-86 du 1er février 2016 Ordonnance 2018-1074 et du décret 2018-1075 du 05 Décembre 2018 L.1411-1 et suivants du CGCT				
Périmètre des prestations	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	✗	✗	✗	✓	✓
Caractéristiques essentielles	Contrat qui porte sur un service public. Sous-catégorie du contrat de délégation de service public. Le régisseur fournit les compétences et le matériel indispensables. Une partie du risque d'exploitation est supportée par le régisseur. La collectivité conserve la maîtrise des aspects financiers du service. Rémunération à la performance. Nécessité de mise en concurrence (négociations possibles). Manque de souplesse en cas d'évolution du service : nécessité de passer un avenant. Risque de requalification en marché public.				

MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

La régie intéressée est une forme de délégation de service public, puisque le régisseur supporte un risque d'exploitation (la rémunération du régisseur est en partie liée aux résultats d'exploitation). En effet, le contrat de régie intéressée confie l'exploitation d'un service public à une personne privée qui assume la gestion du service moyennant une rémunération. Le régisseur ne se rémunère pas auprès des usagers mais est rémunéré par la collectivité au moyen d'une part fixe et d'une prime variable en fonction des résultats économiques et/ou techniques de l'exploitation.

La collectivité locale est chargée de la direction de ce service mais peut toutefois donner une certaine autonomie de gestion au régisseur. En fonction du niveau de risque assuré par le délégataire, la régie intéressée résultera d'un simple marché public ou d'une délégation de service public.

La procédure de passation est la suivante :



► INTERET DU RECOURS ET MISE EN SITUATION

Le recours à la régie intéressée permet de confier une partie du risque d'exploitation à un régisseur, alors que la collectivité conserve la gestion des aspects financiers. De plus, un partenaire privé apporte à la collectivité ses compétences et matériels pour l'exploitation du service.

Les avantages de la régie intéressée sont donc les suivants :

- Le régisseur supporte une partie du risque (technique et / ou commercial) avec notamment une part de sa rémunération variable ;
- La collectivité conserve la maîtrise des aspects financiers du service. ;
- Il y a une comptabilité propre au contrat et une transparence dans les charges appliquées au contrat.

Toutefois, le choix de la régie intéressée pour l'exploitation d'un service présente des risques juridiques de requalification. En effet, en fonction du niveau de risque assuré par le délégataire, la régie intéressée résultera d'un simple marché public ou d'une délégation de service public. Il est donc nécessaire de bien définir la part de risque supporté par le régisseur or cette définition peut s'avérer relativement complexe. En effet, sur des services peu risqués, il est nécessaire que la variation de la rémunération du régisseur soit suffisante et repose sur des critères objectifs d'exploitation. Ce mode de gestion n'est donc pas adapté pour les services faiblement risqués. En outre, ce mode de gestion implique une très forte implication de la collectivité pour le contrôle et le suivi du service.

Au regard des moyens humains qu'un suivi financier avancé dans le cadre d'une régie intéressée nécessiterait (environ 0,3 ETP supplémentaire) et de la part de risque plus limitée que porte le délégataire, **il n'a pas été jugé pertinent de retenir ce mode de gestion.**

Annexe 1.3. La concession de service public à paiement public

PRESENTATION

La délégation de service public à paiement public					
Définition	La délégation de service public à paiement public est un contrat de délégation de service public confiant l'exploitation du service public à un délégataire supportant le risque d'exploitation. Le délégataire fournit les compétences et le matériel indispensables à la gestion du service. Son fonctionnement est proche de la régie intéressée.				
Fondement juridique	Ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 Décret 2016-86 du 1er février 2016 Ordonnance 2018-1074 et du décret 2018-1075 du 05 Décembre 2018 L.1411-1 et suivants du CGCT				
Périmètre des prestations	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	×	×	×	✓	✓
Caractéristiques essentielles	Contrat qui porte sur un service public. Sous-catégorie du contrat de délégation de service public. Le délégataire fournit les compétences et le matériel indispensables. Le risque technique et le risque commercial sont supportés par le délégataire. Gestion de la perception des recettes par la collectivité : c'est la différence avec une DSP « classique ». Manque de souplesse en cas d'évolution du service : nécessité de passer un avenant. Nécessité de mise en concurrence (négociations possibles). Risque de requalification en marché public pour la gestion de services peu risqués.				

MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

La délégation de service public à paiement public est une forme de délégation de service public, puisque la rémunération du délégataire est en partie liée aux résultats d'exploitation. Le contrat de délégation à paiement public confie l'exploitation d'un service public à une personne privée qui assume la gestion du service moyennant une rémunération, reversée par la collectivité. Ce mode de gestion est similaire à la régie intéressée à la différence près du mode de rémunération du délégataire. En effet, à la différence du régisseur, en délégation de service public à paiement public, la rémunération du délégataire n'est pas forfaitaire mais proportionnelle aux assiettes du service (nombre d'abonnés, consommation).

La procédure de passation est la suivante :



INTERET DU RECOURS ET MISE EN SITUATION

Le recours à ce contrat permet de confier une partie du risque d'exploitation à un délégataire privé, alors que la collectivité conserve la gestion des aspects financiers. De plus, un partenaire privé apporte à la collectivité ses compétences et matériels pour l'exploitation du service.

Un avantage de ce type de contrat est une comptabilité propre qui offre une certaine transparence et visibilité sur les aspects financiers.

Il convient de faire attention avec ce type de montage : en effet le risque de requalification est important. En fonction du niveau de risque assuré par le délégataire, la délégation de service public à paiement public résultera d'un simple marché public ou d'une concession de service public. Il est donc nécessaire de bien définir la part de risque supporté par le délégataire or cette définition peut s'avérer relativement complexe. Ce mode de gestion n'est donc pas adapté pour les services faiblement risqués. En outre, ce mode de gestion implique une très forte implication de la collectivité pour le contrôle et le suivi du service.

La DSPPP est un mode de gestion intéressant car très proche de la DSP en apportant une transparence financière plus importante. Dans la configuration prévu par la CAGP, le risque de requalification est inexistant puisque le délégataire portera une part de risque importante (rémunération liée aux volumes, risque technique d'exploitation, etc.) cependant ce mode de gestion nécessite des moyens humains supplémentaires qui ne sont pas prévus.

Ce type de contrat n'a donc pas été retenu pour la gestion future du service.

Annexe 1.4. Autres contrats de délégation de service public

Les tableaux suivants décrivent les autres modes de gestion externalisés existants et les raisons pour lesquelles ils sont peu adaptés au service de la CAGP. Tous ces contrats sont de type délégation de service public, relevant du CGCT.

Affermage à îlots concessifs

AFFERMAGE A ÎLOTS CONCESSIONS	
Définition	Contrat de délégation de service public confiant l'exploitation à un fermier supportant le risque d'exploitation et comprenant une ou plusieurs clauses concessives
Mise en concurrence	Prévue par le Code Général des Collectivités Territoriales Négociation possible avec les candidats
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité faible : <ul style="list-style-type: none"> • Le fermier gère l'ensemble du service • Nécessite une forte implication de la collectivité pour le contrôle et le suivi
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Le fermier fournit les compétences et le matériel indispensables • Le fermier réalise des investissements de type concessif dans une limite raisonnable • Le risque technique et le risque commercial sont supportés par le fermier • Négociation lors de la mise en concurrence • Maîtrise de l'activité du service faible pour la collectivité • Peu de souplesse en cas d'évolution importante du service > nécessité de passer un avenant • Formule peu adaptée aux services faiblement risqués du fait du risque de requalification

Concession

CONCESSION	
Définition	Contrat de délégation de service public confiant l'exploitation à un concessionnaire supportant le risque d'exploitation et la charge de travaux de conception et de réalisation
Mise en concurrence	Prévue par le Code Général des Collectivités Territoriales Négociation possible avec les candidats
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité faible : <ul style="list-style-type: none"> • Le concessionnaire réalise les travaux et gère l'ensemble du service • Nécessite une forte implication de la collectivité pour la supervision des travaux, puis le contrôle et le suivi de l'exploitation du service
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les coûts des travaux sont lissés sur la durée du contrat par le concessionnaire • Forte articulation entre travaux et exploitation avec le même titulaire pour les deux phases • Le concessionnaire fournit les compétences et le matériel indispensables • Le risque technique et le risque commercial sont supportés par le concessionnaire • Négociation lors de la mise en concurrence • Maîtrise des travaux et de l'activité du service faible pour la collectivité • Peu de souplesse en cas d'évolution importante du service > nécessité de passer un avenant

Les investissements sont actuellement portés directement par la CAGP et le recours à ces modes de gestion (affermage à îlot concessif, concession) n'est donc pas retenu pour le service d'eau potable.

Annexe 1.5. Autres contrats

Les contrats présentés ci-après ne sont pas des contrats de délégation de service public.

Bail emphytéotique administratif

BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF	
Définition	Contrat d'occupation du domaine public permettant à une collectivité propriétaire d'un terrain de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public puis le louer à la Collectivité propriétaire du terrain
Mise en concurrence	Prévue par le Code Général des Collectivités Territoriales Négociation possible avec le candidat lauréat
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité : <ul style="list-style-type: none"> • Perte de maîtrise sur le terrain pendant la durée du contrat • Maîtrise du service
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • L'occupant ne gère pas le service public, il construit simplement l'ouvrage > type de contrat inadapté au service

Contrat de partenariat

Le **contrat de partenariat** est adapté à la réalisation d'ouvrages dont la collectivité veut confier la conception, la réalisation, le financement et la maintenance à un tiers en disposant d'un étalement du paiement de l'investissement sur la durée du contrat. Le contrat de partenariat ne permet pas de confier la mission de service public, dont notamment la gestion des abonnés. Au cas présent, l'absence d'ouvrage majeur à faire financer et la nécessité d'externaliser la gestion des abonnés avec la facturation du service excluent le recours au contrat de partenariat.

CONTRAT DE PARTENARIAT	
Définition	Contrat permettant à une collectivité de faire financer, réaliser et exploiter par une entreprise privée ou un consortium, des équipements qui reviendront dans le patrimoine de la collectivité au terme du contrat
Mise en concurrence	Prévue par la loi de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée Négociation possible avec le candidat en cas de montage complexe Nécessité de recourir à une régie ou un affermage pour la gestion courante du service
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité : perte de maîtrise sur l'activité puisque le titulaire d'un contrat de partenariat est titulaire des droits réels du propriétaire sur les ouvrages et équipements qu'il réalise, en lieu et place de la personne publique
Caractéristiques	Ce contrat n'est utilisable que si 3 conditions sont réunies : <ul style="list-style-type: none"> • Complexité du montage • Urgence avérée • Un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique > type de contrat inadapté au service

Ces contrats ne sont pas adaptés pour la CAGP pour la gestion du service d'eau potable.

Annexe 1.6. La gestion publique

En termes de gestion publique des services publics industriels et commerciaux d'eau potable, plusieurs possibilités existent :

- Le marché de prestations ;
- La gestion en régie.

La présentation qui suit présente le marché de prestations et la régie comme 2 modes de gestion distincts. En réalité, il n'existe pas de frontière précise entre la gestion en régie et la gestion par marché de prestation, puisque chaque Collectivité peut décider d'externaliser plus ou moins de tâches à un prestataire privé. Il existe donc un panel continu de régies plus ou moins externalisées. Le mode de gestion « marché public » correspond à une régie qui a externalisé la totalité de son exploitation via un marché de prestation (y compris la facturation, la gestion des abonnés et le renouvellement). A l'opposé, le mode de gestion « régie » correspondrait à un mode de gestion dans lequel la Collectivité assure en interne toutes les activités. En réalité, la plupart des régies a recours à un mode de gestion intermédiaire.

Annexe 1.7. Marché public de services

PRESENTATION

Le marché public de services					
Définition	<p>Les marchés publics de services ont pour objet la réalisation de prestations de services. Il s'agit d'un contrat conclu à titre onéreux par la collectivité territoriale avec un ou plusieurs opérateurs économiques afin de répondre à ses besoins en matière de services.</p> <p>Le marché peut porter à la fois sur la réalisation de fournitures et de services ou de services et de travaux.</p> <p>Les marchés portant sur des services sociaux ou spécifiques sont soumis à davantage d'obligations pour la procédure de passation. La liste exhaustive de ces services a été précisée par un avis publié au Journal Officiel de la République Française.</p>				
Fondement juridique	<p>Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 (art. 5) Décret n° 2016-360 du 27 mars 2016 Avis n° EINM1608208V du 27 mars 2016 Ordonnance 2018-1074 et du décret 2018-1075 du 05 Décembre 2018</p>				
Périmètre des prestations	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	X	X	✓	✓	✓
Caractéristiques essentielles	<p>La collectivité conserve la maîtrise d'une grande partie du service (définition préalable des moyens).</p> <p>La collectivité supporte le risque financier lié au service.</p> <p>L'exploitant est rémunéré directement par la Collectivité.</p> <p>Obligation d'allotissement.</p> <p>Possibilité de sourcage.</p> <p>Mise en concurrence nécessaire.</p>				

MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

Les marchés publics de services sont les marchés conclus avec des prestataires de services qui ont pour objet la réalisation de prestations de services. Ils sont soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence. Depuis le 1^{er} avril 2016, ils sont régis par l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret 2016-360 du 25 mars 2016 ainsi que l'ordonnance 2018-1074 et du décret 2018-1075 du 05 Décembre 2018.

Le marché peut avoir à la fois pour objet la réalisation de fournitures et de services ou de services et de travaux.

Les marchés publics portant sur des services sociaux et spéciaux dont la liste est publiée au Journal officiel de la république française (avis n° EINM1608208V du 27 mars 2016) sont soumis à des obligations particulières s'agissant des règles de procédure :

- Pour les services, la procédure adaptée s'applique, quel que soit le montant estimé du contrat ;
- La publication de l'avis de marché est soumise à des règles particulières ;
- Les services sociaux et spéciaux sont exonérés dans certains cas de l'obligation d'utiliser des moyens électroniques pour la communication et les échanges d'informations.

La procédure de passation est la suivante :



► INTERET DU RECOURS ET MISE EN SITUATION

Pour des services faiblement risqués, le marché public est la forme de contractualisation la plus adaptée. En effet, le risque commercial étant limité, le marché est la forme juridique qui comprend le moins de risques de requalification.

Le marché public permet de faire intervenir des opérateurs privés ayant les compétences et le matériel nécessaire à l'exploitation du service.

Le recours au marché public permet de susciter une réelle concurrence entre les entreprises et favorise l'accès des entreprises de petite taille (PME) du fait de l'obligation d'allotissement. Ce montage permet donc de favoriser la concurrence afin d'obtenir des services de qualité à moindre coûts

Dans la mesure où il fait peser le risque financier sur la Collectivité sans pour autant lui permettre d'avoir une totale transparence sur l'exploitation du service, **le marché de prestation ne répond pas aux attentes de la CAGP et n'a pas été retenu.**

Annexe 1.8. La gestion en régie

La gestion en régie correspond à plusieurs réalités en fonction du type de régie choisi par la collectivité. Les formes de régie applicables à la gestion des services publics d'eau potable sont la régie à autonomie financière et la régie à autonomie financière et personnalité morale.

(i) LES DEUX TYPES DE REGIE

Tout d'abord, il convient d'écarter le mode de gestion dit régie « directe » (ou la régie n'a ni personnalité morale, ni autonomie financière), car ce type de régie n'est autorisé que dans les collectivités de moins de 500 habitants pour les services publics industriels et commerciaux.

Les deux régies envisageables pour la CAGP sont prévues par l'article L.2221-4 du CGCT :

- **La régie à autonomie financière**, qui a seulement une autonomie de gestion qui se caractérise par un budget spécial annexé à celui de la collectivité ; et dont l'organe de direction, le conseil d'exploitation et le directeur, a un rôle essentiellement consultatif, le pouvoir de décision appartenant à la collectivité. Toute décision passe par une délibération du conseil communautaire.
- **La régie personnalisée**, qui est dotée d'un budget propre et d'une personnalité morale. Son organe de direction, représenté par le conseil d'administration et le directeur, dispose de réels pouvoirs de décision.

(ii) L'INTERET DU RECOURS A LA REGIE

Le principal intérêt pour la CAGP d'une gestion en régie du service résiderait dans une souplesse indéniablement accrue en **matière de transparence et d'évolution de son service** (pas de conclusion d'avenant pour formaliser les évolutions).

Par ailleurs, le **contrôle sur le service est très fort**, même s'il connaît quelques atténuations en régie personnalisée. La présence des élus au sein des organes de direction de l'exploitant permet de maîtriser aussi bien les aspects techniques que les aspects financiers du service.

Cependant, en régie, la collectivité supporte entièrement les risques d'exploitation et commercial et ne peut mutualiser les services comme le ferait un opérateur privé. Il est donc généralement préconisé d'avoir un périmètre de gestion suffisamment large pour mobiliser du personnel spécialisé à temps plein.

Par ailleurs, il convient d'acquérir les compétences et matériels nécessaires à la reprise en régie du service, ce qui peut être lourd pour l'exploitation complète du service d'eau potable dans des délais de temps restreints.

Régie à simple autonomie financière

REGIE A SIMPLE AUTONOMIE FINANCIERE	
Définition	Sans personnalité morale, elle constitue un prolongement direct de la collectivité, avec une autonomie de gestion
Mise en concurrence	Pas de mise en concurrence
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité très importante : <ul style="list-style-type: none"> • L'assemblée délibérante de la collectivité prend les principales décisions • Le conseil d'exploitation gère les affaires courantes
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de l'exécution du service très important • Souplesse en cas d'évolution technique du service • Absence de mise en concurrence • Nécessité de trouver les compétences et matériels indispensables à l'exploitation du service • Risque commercial supporté par la collectivité • Rigidité de gestion administrative et financière

● Régie personnalisée

REGIE PERSONNALISEE	
Définition	Dotée d'une personnalité morale et d'un budget propre, son fonctionnement est proche de celui d'un établissement public
Mise en concurrence	Pas de mise en concurrence
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité importante : le Conseil d'administration de la régie, composé d'élus, décide de la gestion du service
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de l'exécution du service important • Souplesse en cas d'évolution technique du service • Absence de mise en concurrence • Nécessité de trouver les compétences et le matériel indispensables à l'exploitation du service • Risque commercial supporté par la collectivité • Rigidité de gestion administrative et financière

● Régie avec externalisation de services

Il s'agit d'une régie intermédiaire entre la régie telle que supposée (mais rarement pratiquée), avec internalisation de l'ensemble des tâches, et le marché public.

REGIE AVEC EXTERNALISATION DE SERVICES	
Définition	Régie avec ou sans personnalité morale, avec une autonomie de gestion, et externalisation de certaines parties de l'exploitation du service (ex : astreinte, facturation, gestion du SIG...)
Mise en concurrence	Prévue par le Code des Marchés Publics pour les parties externalisées Pas de négociation possible avec les candidats
Place et rôle de la Collectivité	Maîtrise de l'activité : <ul style="list-style-type: none"> • La collectivité et le Conseil d'administration prennent les principales décisions en fonction du type de régie retenu • Le prestataire gère le service techniquement
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Allotissement fonctionnel, possibilités de faire travailler plusieurs entreprises • Souplesse en cas d'évolution du service • Maîtrise publique des aspects financiers

La mise en place d'une régie sur le service d'eau potable de la CAGP n'est pas recommandée en raison de la complexité de mise en œuvre, des coûts initiaux qui seraient supportés par les abonnés, du portage des risques d'exploitation et des résultats de l'analyse multicritère (voir Annexe 2).

Annexe 1.9. Autres modalités d'exploitation

► SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE

La Société Publique Locale (SPL) est un outil apparu dans l'environnement juridique français en 2006. C'est une structure privée (régime des Sociétés Anonymes) qui agit en tant qu'exploitant 100% public. Il ne s'agit donc pas d'un mode de gestion à proprement parler, mais une modalité d'exploitation.

(i) CADRE LEGISLATIF DE LA SPL

La loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 met à la disposition des Collectivités territoriales et de leurs groupements un nouvel instrument juridique, en leur permettant de constituer des **sociétés publiques locales pour la réalisation de leurs opérations d'aménagement, de construction ou pour la gestion de leurs SPIC ou toutes autres activités d'intérêt général** (Article L. 1531-1 du Code Général des Collectivités Territoriales). Une Société Publique Locale pourrait donc exploiter le service public d'eau potable de la CAGP.

Une société publique locale (SPL) est une **société anonyme** dont le capital est détenu en totalité par au minimum **deux actionnaires publics** (Collectivités territoriales ou leurs groupements). **Elle exclut toute participation privée.**

Elle agit, exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, dans les domaines suivants :

- opérations d'aménagement,
- opérations de construction,
- exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

En tant que société anonyme, la SPL est soumise aux règles applicables à ces sociétés prévues par le code de commerce (Livre II), ainsi qu'au régime des sociétés d'économie mixte locales (SEML) prévu par le code général des Collectivités territoriales (Articles L.1521-1 à L.1525-3), sous réserve des dispositions spécifiques prévues à l'article L.1531-1 du CGCT.

(ii) L'INTERET DU RECOURS A LA SPL

Le juge communautaire a élaboré au fil des années une jurisprudence fixant les conditions permettant à une personne qui est un pouvoir adjudicateur au sens de la réglementation communautaire de confier à un tiers la réalisation d'opérations, qualifiées de « prestations intégrées » ou contrats « in house », en écartant l'application des règles de mise en concurrence.

Cette jurisprudence procède de l'idée selon laquelle **il n'est pas nécessaire d'exiger la mise en œuvre d'obligations de publicité et de mise en concurrence pour la conclusion de contrats entre un pouvoir adjudicateur et une entité qui, bien que dotée de la personnalité morale, constitue un simple prolongement administratif de celui-ci.**

Normalement, dès lors qu'un pouvoir adjudicateur souhaite contracter avec une entité tierce, il doit le faire dans le respect des règles de transparence et de mise en concurrence afin d'assurer une égalité de traitement entre les candidats potentiels. **Le recours à la SPL est une exception à ce principe et permettrait à la CAGP de contractualiser avec une structure privée (à capitaux 100% publics), sans avoir à la mettre en concurrence.**

Par ailleurs, la SPL a un mode de fonctionnement relativement souple par rapport à la régie. En effet, en ce qui concerne la passation de ses contrats avals, la SPL est en principe soumise à l'ordonnance n°2005-649

du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et son décret d'application n°2005-1742 du 30 décembre 2005

Cependant, la gestion en SPL peut poser certaines difficultés pour la gestion du service :

- Le risque d'exploitation est **supporté par les actionnaires**, à savoir les collectivités membres ;
- Il est **nécessaire de trouver une collectivité partenaire** compétente en eau potable pour créer une telle structure. La loi ne permet pas à la CAP, seul, de fonder une SPL. Ce point peut donc s'avérer bloquant dans le contexte actuel.

(iii) SYNTHESE

La Société Publique Locale (SPL)					
Définition	<p>La SPL est une société anonyme dont le capital est détenu en totalité par deux collectivités au minimum. Les SPL sont régies pour l'essentiel par le Code de commerce. Leur création relève d'une délibération des collectivités locales (ou de leurs groupements) actionnaires.</p> <p>Il ne peut y avoir de participation privée au capital de la SPL.</p> <p>Son capital social est de 37 000 € minimum.</p> <p>Les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général.</p>				
Fondement juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Art. L.1531-1 et suivants CGCT. • Elles sont soumises aux règles applicables aux sociétés anonymes prévues par le Code de commerce (Livre II) 				
Périmètre des prestations	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	✓	✓	✓	✓	✓
Caractéristiques essentielles	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative publique de sa création. • Capital exclusivement public. • Contrôle de l'exécution du service par les collectivités. • Minimum deux collectivités pour constituer la SPL. • Souplesse des formes sociétales. • Pas de mise en concurrence. 				

Aucune Collectivité locale compétente en eau n'est actuellement identifiée comme partenaire de la CAGP pour monter une telle structure.

► SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

Contrairement à la SPL, la société d'économie mixte doit d'abord être créée avant d'être mise en concurrence avec d'autres opérateurs privés. Sa création nécessite donc des délais relativement longs, d'autant qu'il faut rechercher un opérateur privé auquel s'associer.

En effet, contrairement à la SPL, le capital est détenu en partie par des personnes privées (ex. Lyonnaise des eaux) et le Conseil d'administration regroupe à la fois des élus et des représentants de l'entreprise privée.

La Société d'Economie Mixte (SEM)					
Définition	<p>Les collectivités locales peuvent créer dans le cadre des compétences qui leurs sont reconnues par la loi, des sociétés d'économie mixte locales ou prendre des participations dans ces sociétés. La SEM associe la collectivité à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, d'autres personnes publiques pour réaliser certaines opérations.</p> <p>La création d'une SEM constitue une dérogation au principe général d'interdiction de prise de participation des collectivités locales au capital de sociétés anonymes.</p> <p>Il s'agit d'une structure mixte créée par délibération de l'assemblée délibérante et constituée en société anonyme à capitaux publics avec un minimum de deux actionnaires</p>				
Fondement juridique	<ul style="list-style-type: none"> Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 Art. L.1521-1 à L. 1525-3 CGCT 				
Périmètre des prestations	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	✓	✓	✓	✓	✓
Caractéristiques essentielles	<ul style="list-style-type: none"> Initiative publique de sa création. Nécessité de mise en concurrence préalable. Champs d'intervention large : toute activité d'intérêt général. Contrôle de l'exécution du service par les collectivités. La collectivité supporte une partie des risques d'exploitation. Nécessité de la participation de deux actionnaires minimum. Offre la souplesse des formes sociétales. Salariés et comptabilité de droit privé. Potentiellement dispensée des procédures de mise en concurrence : du fait de l'évolution du droit des concessions, les SEM sont susceptibles (à certaines conditions) de ne pas être mises en concurrence par leurs actionnaires publics. 				

Ce mode de gestion n'a pas été retenu car il est complexe à mettre en œuvre et n'apporte pas de plus-value par rapport à une concession de service public.

Annexe 2. ANALYSE MULTICRITERE DES MODES DE GESTION

Annexe 2.1. Comparaison des modes de gestion du service public de l'eau potable

Pour compléter la comparaison en section 2, une analyse multicritère entre la gestion publique (en régie) et déléguée (concession de service public) a été réalisée.

CRITERES RETENUS

CRITERES	SOUS-CRITERES
Maîtrise de la politique de l'eau potable à l'échelle de la CAGP	Capacité de l'Autorité Organisatrice à maîtriser l'exécution du service
	Réversibilité du mode de gestion (Possibilité de changer de mode d'exploitation à échéance plus ou moins régulière)
	Maîtrise des choix d'investissement et de renouvellement
Contrôle de l'opérateur	L'accès au système d'information de l'opérateur
	Moyens de coercition à l'encontre de l'opérateur
	Capacité de mutation en cours d'exécution du service
Perception du service rendu	Maîtrise de l' image du service
	Maîtrise de la communication
	Modalités d' accueil et de facturation
Performance économique	Maîtrise des charges courantes d'exploitation (au sens de contrôle et non au sens de maîtrise de l'évolution des charges et coûts)
	Evolution des tarifs
	Financement des investissements
	Fiscalité touchant l'exploitant
Souplesse et évolutivité	Souplesse de gestion comptable et différences gestion publique / privée
	Maîtrise des tarifs et du prix de l'eau potable
Coûts de transition et mise en œuvre du mode de gestion	Acquisition de locaux et de matériels
	Besoin en fonds de roulement
	Contraintes RH (reprise du personnel)
	Perte de savoir ou de savoir-faire
Performance technique	Efficacité de la relation contractuelle entre l'autorité organisatrice et l'opérateur

CRITERES	SOUS-CRITERES
Expertise, savoir-faire et expérience de l'opérateur	Certification du service
	Capacité à organiser le service et à assurer un service de qualité aux usagers
	Moyens de capitalisation du savoir et capacité à gérer le système d'information
Capacité d'innovation	Capacité à se doter des savoir-faire de pointe et à transférer la technicité du service (savoir/savoir-faire)
	Capacité d'optimisation des ressources (organisation du travail, capacités managériales...).
	Moyens financiers et matériels mobilisables pour la recherche de procédés et/ou techniques innovants
Gestion patrimoniale	Retour d'expérience mobilisable pour une amélioration continue du service
	Capacité à acquérir et mobiliser le savoir sur le patrimoine du service
	Entretien - renouvellement du patrimoine
Gestion de crise	Qualité de l'astreinte (réactivité notamment)
	Capacité à mobiliser rapidement l'expertise et le matériel spécifique à disposition en cas de crise
	Participation de la société civile au contrôle du service
Transparence service, éthique du	Disponibilité de l' information et transparence
	Dispositifs d' aide aux plus démunis

Les critères retenus découlent des conclusions de l'audit et des recommandations d'Espelia. Chaque critère et sous-critère a été noté selon le classement ci-dessous :

Légende	
++	Point fort majeur
+	Point fort mineur
=	Non différenciant
-	Point faible mineur
--	Point faible majeur

COMPARAISON DES MODES DE GESTION

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES S	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
Maîtrise de la politique de l'eau potable à l'échelle de la CAGP	Capacité de l'Autorité Organisatrice à maîtriser l'exécution du service	+	-
		Décisions relatives à la stratégie de conduite du service prises par le Conseil d'Administration de la régie / le conseil d'exploitation directement. Possibilité de mettre en place un contrat d'objectifs pour la Régie. Maîtrise des recrutements et prestataires.	Moins bonne maitrise de l'exécution. Maîtrise possible sous condition d'une bonne définition des clauses contractuelles en amont. Les modifications en cours de contrat peuvent s'avérer complexes. Moindre contrôle des recrutements et des entreprises prestataires.
		La maîtrise de l'exécution du service est directement liée au niveau d'externalisation : la Régie personnalisée même avec certaines prestations externalisées, permet donc une meilleure maitrise	
	Réversibilité du mode de gestion (Possibilité de changer de mode d'exploitation à échéance plus ou moins régulière)	-	+
		Changement de mode de gestion possible à tout moment sur délibération des élus. Cependant, le retour à une gestion externalisée signifiera la déconstruction de la régie nouvellement créée, limitant anisi les bénéfices d'une reprise de la gestion en interne du service à moyen et long termes.	L'article L 1411-2 du CGCT pose le principe de la durée limitée des DSP. La remise en question du mode de gestion à échéance contractuelle est prévue règlementairement. Sauf conditions particulières, il est difficile de changer de mode de gestion avant l'arrivée à échéance du contrat. En revanche, le changement du mode de gestion à l'échéance du contrat ne pose pas de contrainte particulière.
		Il est plus simple de revenir vers une gestion internalisée à l'issue d'un contrat d'affermage que l'inverse. Les DSP ou marché de prestation sont donc plus favorables sur ce critère.	
	Maîtrise des choix d'investissement et de renouvellement	++	-
		Décisions prises par la CAGP directement, dans la mesure où la régie personnalisée ne concernera que l'exploitation du service. La mise en œuvre des-dits travaux sera réalisée en lien avec la régie personnalisée d'exploitation pour assurer la continuité du service. Maîtrise complète des investissements et des renouvellements	Dans tous les cas, l'autorité organisatrice reste maîtresse des investissements structurants du service. Cependant, la DSP confie le renouvellement de tous les équipements électromécaniques à l'opérateur. Risques de dérives techniques et/ou financières dans la gestion du patrimoine courant du service, en cas d'absence de mécanisme encadrant précisément les pratiques de l'opérateur privé. Moindre visibilité sur les investissements nécessaires aux services.
		La Régie permet un réel contrôle des investissements et des renouvellements.	
	Contrôle de l'opérateur	L'accès au système d'information de l'opérateur	+
Les moyens matériels et informatiques de la régie sont distincts de ceux de l'autorité organisatrice, mais la transparence entre les deux régies est facilitée. A noter cependant que la reprise du SI représentera à la fois un investissement et un risque non négligeable.			Encadré par le contrat. Accès quasi-total au SI de l'opérateur envisageable si l'obligation est précisément contractualisée Nécessite d'importants moyens d'exploitation et de contrôle de la Collectivité
La CAGP, en tant qu'autorité organisatrice, n'aura totalement accès au SI qu'en cas de régie. Pour autant, elle peut border la transparence vis-à-vis de la données dans des stipulations contractuelles précises en engageantes			

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
	Moyens de coercition à l'encontre de l'opérateur	=	=
		La régie personnalisée et l'autorité organisatrice sont deux personnes juridiques distinctes, mais fortement liées. En fonction de leur importance et de leurs urgences, les décisions seront prises par le conseil d'administration et le directeur de la régie, voire la CAGP en cas de défaut de ces derniers. Un éventuel contrat d'objectifs pourra cadrer les conditions d'exploitation.	Le contrat cadre les relations entre la Collectivité et son exploitant. Il pourra notamment prévoir des moyens de coercition (pénalités, engagements techniques et financiers, etc.)
		Les moyens de coercition seront internes à la Collectivité en cas de régie, et cadrés par le contrat en marché ou DSP	
	Capacité de mutation en cours d'exécution du service	+	-
		Significative Même si l'opérateur public reste sous le contrôle de la CAGP, il dispose d'une forte autonomie dans son organisation opérationnelle	Limitée : les avenants pouvant être négociés ne doivent ni modifier l'objet du contrat ni bouleverser son économie. Ils sont réglementés par les articles 36 et 37 de la nouvelle "Directive concession"
Les évolutions et mutations du service sont limitées par le cadre contractuel en marché et en DSP .			
Perception du service rendu	Maîtrise de l'image du service	++	-
		Maîtrise totale par la Collectivité : définition de l'identité du service, dispose de toutes les informations sur le service (forte coopération entre la régie et la CAGP)	Faible maîtrise de l'image du service. Peut être améliorée via la rédaction de clauses contractuelles adaptées aux besoins de la Collectivité (Facture définie en accord avec les exploitants eau et assainissement, véhicules du délégataire avec le logo de la Collectivité etc.)
		La Régie permet une maîtrise totale de l'image du service.	
	Maîtrise de la communication	++	-
		Maîtrise totale par la Collectivité : définition et mise en œuvre des actions de communication et de sensibilisation	Faible maîtrise de la politique de communication. Peut être améliorée via la rédaction de clauses contractuelles adaptées aux besoins de la Collectivité (Plaquettes, opérations de sensibilisation...) et limitant le droit de l'exploitant de communiquer auprès de l'ensemble des usagers / habitants sans accord de la Collectivité
		La Régie permet une maîtrise totale de la communication.	
	Modalités d'accueil et de facturation	=	++
		La facturation n'est pas réalisée directement par le service (Trésor Public sauf en cas de création d'une régie de recettes). Il faudra aussi mettre en place un accueil physique et téléphonique pour les usages, ainsi que différentes modalités de facturation (espèces, chèques, virement, mensualisation, mandat-cash, etc.)	Expérience avérée de l'opérateur privé Qualité de la relation clientèle mise en avant par les entreprises privées comme constituant un point fort de leur savoir-faire

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
		Tous les modes de gestion permettent des modalités d'accueil, éventuellement avec un accompagnement pour la Régie dans un premier temps.	
Performance économique	Maîtrise des charges courantes d'exploitation (au sens de contrôle et non au sens de maîtrise de l'évolution des charges et coûts)	+	=
		Bonne mais demande une gestion anticipée des besoins. Risque de volatilité sur les prix d'achats de consommables et d'entretien. Cependant, possibilité de maîtrise des prix dans le cas de groupements de commande avec d'autres collectivités de taille importante. Une régie à personnalité permet une plus grande réactivité en ce qui concerne les achats.	Possibilités de contrôle réduites. Complexité du contrôle des charges, actualisation mécanique des prix par la formule contractuelle, remises en concurrence peu fréquentes. Le recours à une société dédié permet cependant de faciliter la transparence des données économiques transmises par l'exploitant
		La Régie permet une bonne maîtrise des charges courantes d'exploitation. Les possibilités de contrôle sont réduites dans le cas d'une gestion externalisée.	
	Evolution des tarifs	++	+
		Maitrisée directement par la régie et la CAGP)	Maitrisée par le contrat (et la formule d'actualisation notamment)
		Il y a une incertitude plus élevée sur l'évolution des tarifs en CSP car elle dépend de l'évolution des différents indices INSEE retenus dans la formule d'actualisation	
	Financement des investissements	+	=
		Les taux pratiqués à l'égard d'un emprunteur, qui est considéré comme n'exposant pas le prêteur au risque d'impayé définitif, sont inférieurs à ceux pratiqués à l'égard d'une entreprise privée (taux entre 1% et 3% en général). Maîtrise importante du service qui permet une vision à long terme dans le choix des investissements. De plus, la capacité d'autofinancement et les excédants positifs du service d'eau potable pourront limiter le recours à l'emprunt.	L'horizon de court terme dans lequel se place ce nouveau contrat induira un besoin en investissements limité ("stratégie d'attente" pour définir le besoin d'investissement). Le périmètre contractuel ne comprendra donc des investissements concessifs qu'à la marge. Les éventuels investissements concessifs seraient financés par le prix de l'eau potable. Les taux pratiqués à l'égard d'une entreprise privée sont de 5% à 7%.
		L'horizon de court terme limite le besoin d'investissements, et rend donc ce critère peu différenciant.	
	Fiscalité touchant l'exploitant	++	- -
		Impôts sur les sociétés - CET : pas d'assujettissement	Pas d'exonération de la CET (CFE et CVAE).
		La Régie présente l'intérêt de ne pas être assujettie à la Contribution Economique territoriale (hors prestations externalisées).	
Souplesse et évolution	Souplesse de gestion	=	+

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
	comptable et différences gestion publique / privée	La contrainte d'équilibre budgétaire s'accompagne d'une potentielle variation interannuelle du tarif. Cependant, lissage possible avec l'appui d'une prospective financière robuste et possibilité d'amortissement sur des durées plus longues qu'en cas de gestion externalisée	Disparition de la contrainte annuelle budgétaire et possibilité d'harmoniser la part Délégataire sur la durée du contrat. Pour autant, en cas d'affermage, la politique de financement de l'investissement de long terme reste portée par la Collectivité et sera financée par la part Collectivité (gestion M49)
		Les règles de comptabilité publique s'appliquent dès lors que le mode de gestion est public	
	Maitrise des tarifs et du prix de l'eau potable	+	-
		Sous contrainte du respect de la règle d'équilibre budgétaire, la Collectivité garde la pleine maitrise de la définition des tarifs	Maitrise de la politique tarifaire limitée. La formule d'actualisation garantit une maitrise de l'ajustement annuel des tarifs.
		Maitrise très forte dans le cas de la régie. Dans le cas d'une gestion externalisée, le tarif et son évolution seront garantis par le contrat.	
Coûts de transition et mise en œuvre du mode de gestion	Acquisition de locaux et de matériels	-	+
		Besoin de se doter de matériel (constitution des stocks initiaux) et de locaux	Besoins réels mais supportés intégralement par l'opérateur privé
		Les modes de gestion où l'exploitation est assurée par un opérateur, comme les DSP ou le marché ne nécessitent pas de locaux et de matériels supplémentaires. La constitution de stocks par une régie représentera un investissement initial conséquent	
	Besoin en fonds de roulement	- -	+
		Important - Besoin d'évaluer le BFR	Coût existant mais supporté intégralement par l'opérateur privé
		Dans le cadre des DSP et des marchés , le besoin en fonds de roulement est pris en charge par l'opérateur.	
	Contraintes RH (reprise du personnel)	-	++
		Obligation de reprise de personnel par la régie. Le fait d'avoir une régie personnalisée permet de séparer le personnel de droit privé repris des agents de droit public.	Les conditions de la Convention Collective Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (CCNEA) s'appliquent, ce qui facilitera grandement la reprise du personnel.
		Si la régie personnalisée permet d'éviter la gestion en parallèle des agents de droit public/privé, la régie à simple autonomie financière ne le permet pas. En cas de CSP, les délégataires se chargent de la reprise du personnel entre eux.	
	Perte de savoir ou de savoir-faire	-	=
		Risque fort de perte du personnel qualifié à moins d'un travail préparatoire important en amont et de prises de contacts approfondies avec le personnel concerné. La CAGP restera attractif pour le personnel qualifié du "sortant"	L'attractivité des grandes entreprises privées de l'eau est internationalement reconnue. Il n'en reste pas moins qu'en cas de changement d'opérateur, le départ du personnel qualifié reste un risque réel pour l'entreprise entrante sur le marché
		En cas de changement d'exploitant, quel que soit le mode de gestion, le risque de perte de savoir et savoir-faire existe. Dans le cas de la CAGP, une partie du personnel actuel ne pourra pas être repris (car mutualisé sur d'autres contrats)	

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
Performance technique	Efficacité de la relation contractuelle entre l'autorité organisatrice et l'opérateur	-	++
		La non-atteinte des objectifs n'est pas soumise au paiement de pénalités dans le cas de services exploités en régie : la qualité du service rendu peut s'en trouver atteinte. Ce point est à nuancer par la possibilité d'élaboration d'un contrat d'objectifs qui peut être engageant pour la régie.	Le non-respect de certains engagements contractuels est soumis aux paiements de pénalités par l'opérateur privé; Possible intéressement à la performance
		Par les processus d'intéressement à la performance et de pénalité, les DSP permettent une relation très efficace AO/opérateur. Possible également avec le marché mais dans une moindre mesure.	
	Certification du service	=	=
		Les procédures de mise en œuvre des certifications du service sont identiques pour les opérateurs publics et pour les opérateurs privés . Les opérateurs privés détiennent en général les certifications courantes mais qui ne sont en général pas propres au service géré.	
	Capacité à organiser le service et à assurer un service de qualité aux usagers	+	++
		La CAGP présente la taille critique pour une organisation optimisée et pour accéder à des économies d'échelle La montée en puissance progressive de la régie doit être appréhendée et anticipée par l'autorité organisatrice	L'expérience des opérateurs privés, qu'ils soient français ou étrangers, est reconnue internationalement. La mutualisation des moyens et la surface financière dont ils disposent en font des acteurs de référence dans le domaine d'exploitation des services d'eau
Si les opérateurs privés ont une expérience indéniable pour la gestion de services techniques, la taille de la CAGP pourrait lui permettre, en cas de régie, de se doter des moyens nécessaires pour une organisation suffisante			
Expertise, savoir-faire et expérience de l'opérateur	Moyens de capitalisation du savoir et capacité à gérer le système d'information	-	+
		Complexité du système à mettre en œuvre/gérer (notamment SIG, GMAO, télégestion, etc.). Nécessité de définir clairement le besoin pour faire appel aux profils adaptés (recrutement ou prestataire).	Les délégataires ou prestataires peuvent s'appuyer sur l'ingénierie logicielle de leurs maisons mères, notamment pour la mise en œuvre des moyens les plus récents de communication, dans le cadre d'une logique de groupe (économies d'échelle, pression concurrentielles, marchés export, etc.), qui favorise le développement et l'innovation.
		Les DSP ou marchés de prestation permettent de bénéficier des outils des opérateurs privés là où la Régie est peu développée.	
	Capacité à se doter des savoir-	-	+

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
	faire de pointe et à transférer la technicité du service (savoir/savoir-faire)	Certains profils techniques spécialisés/de management sont essentiels au bon fonctionnement du service, sans pour autant que leur présence à temps plein ne soit justifiée. Ces agents au profil clé sont particulièrement recherchés, complexes à recruter (attractivité) et représenteront un surcoût en cas de régie.	Les grands groupes de l'eau et de l'environnement français, de part leurs très nombreux contrats à l'échelle de la France mais également à l'international, sont attractifs pour ces profils clés. Leur recrutement, et, au besoin leur mutualisation entre service, ne sera pas un problème.
		Un fort risque pèse sur la régie en cas d'impossibilité de recruter ces profils clés.	
	Capacité d'optimisation des ressources (organisation du travail, capacités managériales...)	=	+
		Bonne - A noter cependant que comparativement à une régie à simple autonomie financière, les modalités de gestion du personnel pourront être moins souples.	Très bonne - Les nombreuses réorganisations auxquelles font face les opérateurs privés suite à la remise en concurrence régulière de leurs contrats est un gage de la capacité d'adaptation de ces entreprises. Les plans de restructuration également en vigueur chez ces opérateurs apparaissent comme une preuve supplémentaire de leur capacité d'adaptation aux conditions économiques.
		La capacité de mutualisation des grands groupes privés reste supérieure à ce qui pourrait exister en régie	
Capacité d'innovation	Moyens financiers et matériels mobilisables pour la recherche de procédés et/ou techniques innovants	=	+
		Les budgets d'une Collectivité Locale ou d'un Etablissement Public Local n'ont pas pour vocation à se substituer à des organismes publics de recherche. Dépend notamment de la volonté politique locale de développer des réseaux d'expertise	Laboratoires nationaux voire internationaux des entreprises exploitantes référents mondialement A noter cependant que l'expertise est plutôt majoritairement concentrée sur la partie traitement des services d'eau et l'appropriation de ce savoir par la Collectivité peut s'avérer problématique. Le caractère stratégique et commercial de certaines innovations s'oppose à leur transfert vers la Collectivité.
		Les opérateurs bénéficient de moyens de R&D plus conséquents que ce que pourra être en œuvre une régie.	
	Retour d'expérience mobilisable pour une amélioration continue du service	=	+
		Des réseaux d'experts nationaux et européens se mettent en place via la FNCCR ou Aqua Publica Europea mais sans commune mesure avec les moyens d'une entreprise privée	Moyens importants - la multiplicité des contrats gérés par des entreprises d'envergure nationale dans des contextes géographiques et techniques extrêmement variés permet une capitalisation du savoir importante
		Même si les régies de taille conséquente peuvent se doter de moyens non négligeables et mutualiser le savoir, la capacité des opérateurs privés reste indéniable.	
Gestion patrimoniale	Capacité à acquérir et	=	+

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
	mobiliser le savoir sur le patrimoine du service	Longue et pouvant être complexe à mettre en œuvre	Bonne, notamment dans le cas d'obligations contractuelles précises et contrôlées (SIG, mise en place d'une plateforme de partage des données sous 1 an...). Possibilité pour les opérateurs privés de mobiliser de façon ponctuelle en début de contrat du personnel qualifié et nombreux pour acquérir ce savoir
		L'expérience des opérateurs privés reste un plus pour la mobilisation du savoir sur le service. La reprise du personnel reste un préambule essentiel pour capitaliser et faciliter l'appropriation du service.	
	Entretien - renouvellement du patrimoine	+	=
		La gestion en interne par la régie personnalisée, en lien avec la cAGP en tant qu'autorité organisatrice, permettra la mise en œuvre d'un renouvellement anticipant le besoin. Cette gestion patrimoniale préventive, si elle permet le maintien des équipements, pourra se ressentir d'un point de vue du coût du service. A noter également que les opérations de maintenance de niveau 5 sont le plus souvent réalisées par des services spécialisés. Des prestataires privés ou des prestataires centraux spécialisés des exploitants privés sont ainsi sollicités, faute de pouvoir avoir ce type de profils au sein de la régie	Dépend grandement des obligations contractuelles imposées à l'opérateur et du mécanisme de gestion du patrimoine retenu : - Le passage d'un fond contractuel à un compte de renouvellement permettra de mettre l'exploitant plus à risque sur ces opérations - La durée du contrat permettra au délégataire de s'engager sur une programmation ciblée des opérations. La possibilité de négocier permettra d'adapter au mieux ce programme pour une vraie gestion préventive et une anticipation des besoins de renouvellement Nécessité pour la collectivité de mettre en œuvre un suivi technique et financier pointu des réalisations de l'exploitant en la matière
		Ce critère est avant tout lié au montant de l'enveloppe allouée : la régie mettra les moyens d'une gestion patrimoniale préventive alors qu'un privé ajustera au mieux l'enveloppe, au risque de voir le patrimoine se dégrader.	
Gestion de crise	Qualité de l'astreinte (réactivité notamment)	=	+
		Bonne : Les exemples de la régie Eau de Paris, de la régie des eaux de Grenoble ou de Nantes Métropole montrent la bonne capacité des grandes régies à disposer de systèmes d'astreinte efficaces. Au vu des profils nécessaires sur le service, la mise en place d'une astreinte 24h/24 - 7j/7 sera complexe. Nécessité d'établir un plan opérationnel de gestion de crise et éventuellement de prévoir un marché d'astreinte (charges supplémentaires en conséquence)	Bonne - La possibilité de contractualiser certains engagements peut s'avérer un gage supplémentaire de la qualité du service rendu aux usagers
	Les retours d'expériences montrent que la qualité de l'astreinte peut être assurée que l'on soit en régie, en marché ou en DSP		
	Capacité à mobiliser	-	+

COMPARAISON DES MODES DE GESTION			
CRITERES	SOUS-CRITERES	GESTION PUBLIQUE	GESTION PRIVEE
	rapidement l'expertise et le matériel spécifique à disposition en cas de crise	Capacité réduite à mobiliser des moyens lourds en cas de crise importante ou de pollution exceptionnelle (limitée aux situations d'urgence impérieuse) Nécessite des partenariats anticipés (qui peuvent s'avérer coûteux)	Importants moyens d'intervention d'urgence à disposition du fait d'une organisation mutualisée au niveau national et régional
		La force des opérateurs privés réside dans leur grande capacité de mutualisation de ces moyens	
Transparence du service, éthique	Participation de la société civile au contrôle du service	++	=
		Réelles possibilités d'implication des usagers s'il existe une volonté forte de l'autorité organisatrice notamment par l'intégration au sein du conseil d'exploitation de la régie.	Participation possible de la société civile au conseil d'administration de l'opérateur pour un tel contrat. Possibilité de prévoir des échanges réguliers (réunions publics, etc.) avec la société civile
		La Régie permet une meilleure participation de la société civile	
	Disponibilité de l'information et transparence	++	-
		Maîtrise par la Collectivité des circuits de communication. Circuits de financement du service transparents	Maîtrise moyenne et très dépendante des stipulations contractuelles. La notion de transparence est également une notion subjective dans le cas d'une gestion d'un service public par une entreprise privée, même en cas de société dédiée
		L'information est totalement disponible et transparente dans la gestion en Régie.	
	Dispositifs d'aide aux plus démunis	++	-
		Très bonne La gestion en directe du service permet de définir facilement toutes les composantes d'aide aux plus démunis et leurs modalités de mise en œuvre (coopération avec les CCAS, Tarification sociale, ...)	Sujette aux difficultés de mise en œuvre de certaines dispositions par l'opérateur. Complexité également à contrôler toutes les politiques de démarchage éventuellement entreprises par l'opérateur sans information préalable de la Collectivité.
		La Régie reste le mode de gestion le plus souple pour mettre en œuvre une politique sociale de l'eau.	

L'analyse qualitative de chaque critère et sous-critère ci-dessus a été convertie quantitativement selon le système de notation suivant :

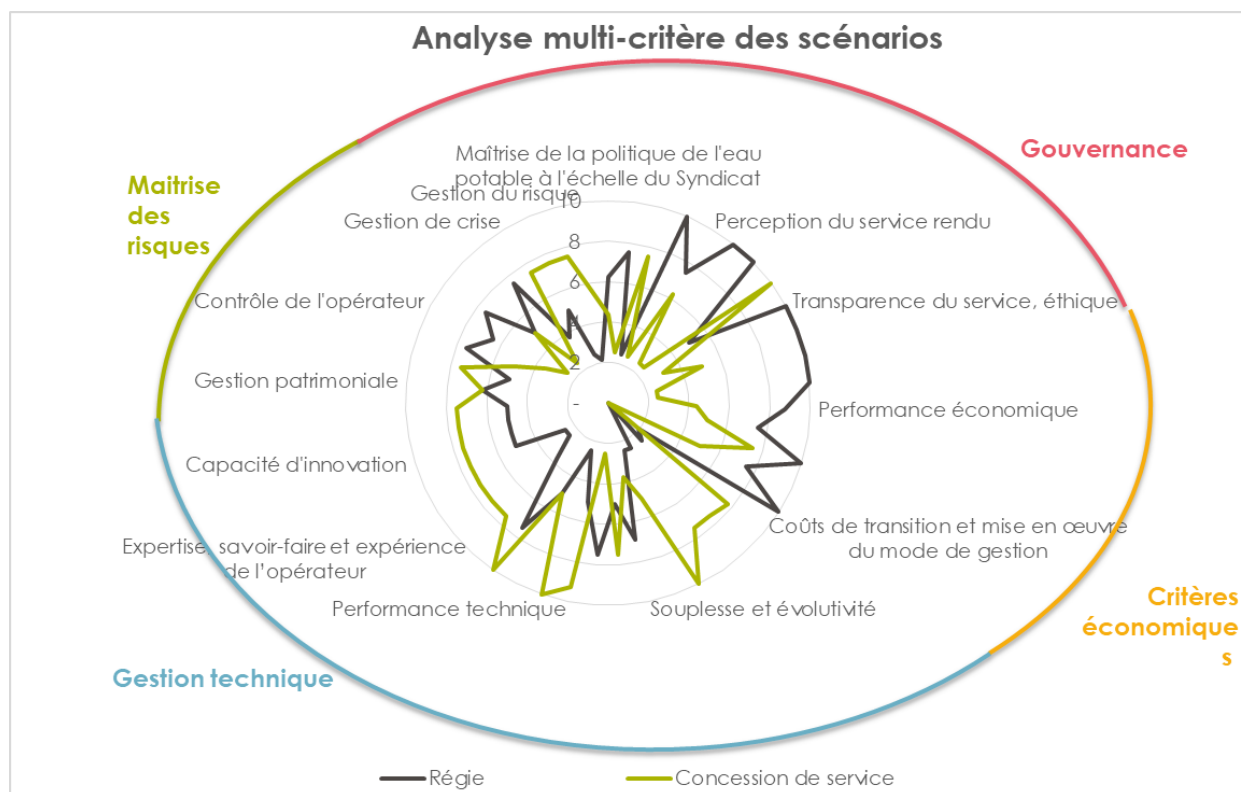
Légende		Note
++	Point fort majeur	10
+	Point fort mineur	7.5
=	Non différenciant	5
-	Point faible mineur	2.5
--	Point faible majeur	0

Chaque critère et sous critère a aussi été pondéré selon son importance relative pour le service (sur la base de l'état des lieux et des échanges avec la CAGP) selon l'échelle suivante :

- 1 - peu important
- 2 - important
- 3 - stratégique

Macro-critère	Critère	Pondération macrocritères (0/1/2/3)	Pondération critères (0/1/2/3)	Régie	Concession de service
Maîtrise de la politique de l'eau potable à l'échelle de la caGP	Macro-critère	3		6,25	4,38
	Capacité de l'Autorité Organisatrice à maîtriser l'exécution du service		3	7,50	2,50
	Réversibilité du mode de gestion (Possibilité de changer de mode d'exploitation à échéance plus ou moins régulière)		3	2,50	7,50
	Maîtrise des choix d'investissement et de renouvellement		2	10,00	2,50
Perception du service rendu	Macro-critère	1		7,50	6,25
	Maîtrise de l'image du service		1	10,00	2,50
	Maîtrise de la communication		1	10,00	2,50
	Modalités d'accueil et de facturation		2	5,00	10,00
Transparence du service, éthique	Macro-critère	1		10,00	3,13
	Participation de la société civile au contrôle du service		1	10,00	5,00
	Disponibilité de l'information et transparence		2	10,00	2,50
	Dispositifs d'aide aux plus démunis		1	10,00	2,50
Performance économique	Macro-critère	3		8,75	4,38
	Maîtrise des charges courantes d'exploitation (au sens de contrôle et non au sens de maîtrise de l'évolution des charges et coûts)		3	7,50	5,00
	Evolution des tarifs		3	10,00	7,50
	Financement des investissements		3	7,50	5,00
	Fiscalité touchant l'exploitant		3	10,00	-
Coûts de transition et mise en œuvre du mode de gestion	Macro-critère	2		1,94	7,78
	Acquisition de locaux et de matériels		2	2,50	7,50
	Besoin en fonds de roulement		2	-	7,50
	Contraintes RH (reprise du personnel)		3	2,50	10,00
	Perte de savoir ou de savoir-faire		2	2,50	5,00
Souplesse et évolutivité	Macro-critère	2		6,88	3,75
	Souplesse de gestion comptable et différences gestion publique / privée		1	5,00	7,50
	Maîtrise des tarifs et du prix de l'eau potable		3	7,50	2,50
Performance technique	Macro-critère	3		5,00	9,29
	Efficacité de la relation contractuelle entre l'autorité organisatrice et l'opérateur		3	2,50	10,00
	Certification du service		1	5,00	5,00
	Capacité à organiser le service et à assurer un service de qualité aux usagers		3	7,50	10,00
	Macro-critère	2		3,75	7,50

Macro-critère	Critère	Pondération macrocritères (0/1/2/3)	Pondération critères (0/1/2/3)	Régie	Concession de service
Expertise, savoir-faire et expérience de l'opérateur	Moyens de capitalisation du savoir et capacité à gérer le système d'information		2	2,50	7,50
	Capacité à se doter des savoir-faire de pointe et à transférer la technicité du service (savoir/savoir-faire)		1	2,50	7,50
	Capacité d'optimisation des ressources (organisation du travail, capacités managériales...).		3	5,00	7,50
Capacité d'innovation	Macro-critère	1		5,00	7,50
	Moyens financiers et matériels mobilisables pour la recherche de procédés et/ou techniques innovants		1	5,00	7,50
	Retour d'expérience mobilisable pour une amélioration continue du service		1	5,00	7,50
Gestion patrimoniale	Macro-critère	2		6,25	6,25
	Capacité à acquérir et mobiliser le savoir sur le patrimoine du service		2	5,00	7,50
	Entretien - renouvellement du patrimoine		2	7,50	5,00
Contrôle de l'opérateur	Macro-critère	2		6,50	3,50
	L'accès au système d'information de l'opérateur		2	7,50	2,50
	Moyens de coercition à l'encontre de l'opérateur		2	5,00	5,00
	Capacité de mutation en cours d'exécution du service		1	7,50	2,50
Gestion de crise	Macro-critère	3		3,75	7,50
	Qualité de l'astreinte (réactivité notamment)		3	5,00	7,50
	Capacité à mobiliser rapidement l'expertise et le matériel spécifique à disposition en cas de crise		3	2,50	7,50
Gestion du risque	Macro-critère	2		2,14	5,47
Note Globale				5,51	6,00



On note ainsi que la concession de service public est dans cette situation plus adaptée à la CAGP que la gestion publique en régie.

Annexe 3. EVALUATION DES COUTS DE TRANSITION

Deux catégories de coûts de transition sont identifiées :

- Les coûts indépendants du mode de gestion choisi : ces coûts seront supportés quel que soit le choix des élus de la CAGP;
- Les coûts spécifiques au mode de gestion plébiscité : le recours à un mode de gestion pourra avoir des coûts plus ou moins important selon le scénario choisi.

Annexe 3.1. Coûts de transition indépendants du mode de gestion choisi

Les coûts de transition indépendants du mode de gestion choisi peuvent être de deux ordres :

- Le recours à des **négociations de fin de contrat** afin de préparer la transition vers le futur mode de gestion : cette phase implique plusieurs réunions de travail et la rédaction de protocoles de sortie de contrat pour l'organisation de la période de tuilage entre le délégataire actuel et le futur opérateur qu'il soit privé ou public.

La CAGP peut décider de recourir à un Assistant à Maitrise d'Ouvrage pour un audit de fin de contrat, la préparation et la conduite de ces réunions, la rédaction des protocoles. Le recrutement pour ce marché d'accompagnement et les moyens humains mis à disposition par la CAGP représentent des charges estimées respectivement à 5k€ et 10 k€.

Le tableau suivant présente la totalité des coûts de transition identifiés indépendamment de la nature publique ou privée du futur opérateur. Ils seront supportés par la CAGP.

Coûts de transition	Evaluation a priori des coûts de transition	Commentaires
Négociations de fin de contrat	5 à 10 k€ - coût ponctuel	Correspond au recrutement d'un AMO spécialisé et aux moyens humains mis à disposition par la CAGP Inclus dans la mission Espelia

Les contraintes et charges spécifiques de transition

PREAMBULE

Chacun des deux scénarios de gestion du service de collecte a fait l'objet d'une évaluation précise des **charges de transition** :

- Reprise du service en régie,
- Délégation de service public

Les avantages liés à chaque mode d'organisation (ex : fiscalité allégée en cas de gestion en régie) sont développés en Annexe 1. En effet, il ne s'agit pas de charges de transition en tant que telles mais plutôt d'avantages comparatifs liés au régime permanent d'exploitation du schéma d'organisation choisi. On s'intéresse ici uniquement aux coûts de transition et non aux charges du service « en régime de croisière ». Ces éléments sont en revanche présentés de manière exhaustive dans la suite du présent rapport et permettent d'évaluer les incidences financières d'un changement de mode gestion sur le cycle d'investissement et d'exploitation de la CAGP.

CAS D'UNE GESTION EN REGIE DU SERVICE

Dans le cas particulier d'une gestion en régie du service, les coûts de transition supplémentaires suivants ont été identifiés :

- Charges d'investissements** pour le démarrage effectif évalués à environ **300 k€ hors locaux**, correspondant notamment à :
 - La constitution d'un **stock de pièces de rechange**,

- L'achat **de mobilier de bureau** et du **matériel informatique**,
- La constitution d'un parc de **véhicules** pour les agents de la future régie,
- Le recours à de la **sous-traitance** pour un fonctionnement fluidifié dès le démarrage de la régie (transfert du fichier des abonnés, maintenance de pointe sur les usines, service d'astreinte pour gestion de crise,...).
- **Charges de fonctionnement liées à la mise en place de la régie**
 - Constitution d'une **équipe projet pluridisciplinaire** en charge de la création de la régie :
 - Au sein des services de la CAGP des agents devront être identifiés pour constituer une équipe dédiée au montage de la régie. Au besoin, cette équipe projet pourra être renforcée par le recrutement d'un nouvel agent qui deviendra ensuite le responsable de la future régie,
 - Accompagnement par un assistant à maîtrise d'ouvrage pour le montage de la régie.

Ensemble, les services de la CAGP et leur AMO auront pour mission :

- La mise en place des outils de pilotage (tableaux de bords) et de contrôle,
- La mise en place de la gouvernance *ad hoc* (statuts, pouvoirs/délégations, registres, publicité/préfecture, organisation des premières assemblées)
- La gestion administrative et financière, notamment en ce qui concerne les aspects facturation et relations usagers.

Cette cellule devra ainsi réunir des compétences techniques, juridiques, RH et financières. Le surcoût induit par cette « cellule régie » est évaluée à **80 k€** (prestation AMO 30 k€ + moyens humains CAGP 50 k€).

- **La reprise et/ou recrutement du personnel** : choix organisationnels, fiches de poste et organigrammes, accords d'entreprise et salariaux à négocier avec les organisations syndicales et les individus, affectations individuelles / reclassement, contrats de travail, déclarations d'embauche auprès des administrations... Cette prestation pourra être réalisée en interne par les services de la CAGP ou externalisée. Son coût est évalué à environ **20 k€**.
- **La reprise des logiciels et des automates et des données sources** (SIG, Gestion de la Maintenance Assistée par Ordinateur, ordonnancement, clientèle, automates, alarmes...) ainsi que la mise à jour contradictoire, recueil/classement des manuels d'utilisation, reprise ou acquisition du matériel informatique pour les piloter... Selon l'ampleur du développement et de l'internalisation ou non souhaité par la CAGP, le coût de développement peut fortement varier. Au vu des besoins, ce coût est estimé à **250 k€** ;
- La réalisation de l'inventaire des **autres contrats d'approvisionnement** (réactifs notamment), des moyens et contrats de communication (télétransmissions...), des contrats de prestations de service à passer (maintenance par exemple) : publicités, cahier des charges, lancement des consultations, analyses des offres, autres pièces des procédures. Le coût d'une telle prestation est évalué à **30k€**.
- La constitution d'un fonds de roulement et les frais financiers relatifs à la **mise à disposition d'une ligne de crédit de trésorerie**. En effet, afin de gérer le décalage temporel entre les dépenses et la perception des premières recettes, la nouvelle régie aura besoin d'une trésorerie conséquente. L'ouverture d'une ligne de crédit de trésorerie auprès d'une banque sera nécessaire et impliquera des frais financiers évalués à **50 k€**.

Les exemples issus de collectivités de taille significative (Eau de Paris, Communauté d'Agglomération des Lacs de l'Essonne, Nice Côte d'Azur, Communauté Urbaine de Bordeaux...) montrent l'importance de ne pas négliger chacune de ces étapes de construction, dont le coût est évalué en première approche à environ **830 k€**. La CAGP pourra décider d'externaliser tout ou partie de ces prestations.

BILAN	
Charges de primo-investissements <u>hors locaux</u>	environ 300 k€
Charges de fonctionnement à la mise en place de la régie	environ 430 k€
Charges pour les locaux (location ou achat)	environ 100 k€
Charges totales pour la transition vers une régie	environ 830 k€

Au total, le coût estimé de la transition de l'affermage vers une régie s'élève à **830 k€** soit environ 83k€ / an (pour une durée d'amortissement de 10 ans).

► DANS LE CAS D'UNE GESTION EXTERNALISEE

Dans le cas particulier d'une gestion externalisée, vient s'ajouter aux coûts de transition préalablement identifiés et indépendants du mode de gestion choisi (voir Annexe 3.1 ci-dessous), le coût lié à la passation de la procédure. Ce coût est le même pour un affermage ou une DSP à paiement public, le Code Général des Collectivités Territoriales prévoyant les mêmes procédures pour ces deux modes de gestion.

Ce coût ponctuel est estimé à :

- **15 k€** de frais d'assistant à maîtrise d'ouvrage et de publicité, la procédure de passation de Délégation de Service Public étant la même quel que soit le type de contrat choisi,
- De **5 k€** de coûts induits par la mobilisation au sein de la CAGP d'un agent pour le suivi de la procédure, l'analyse des offres des candidats, la préparation des négociations, la rédaction des délibérations, etc.

La mise en œuvre d'un **contrôle du service renforcé par rapport à la situation actuelle** présentera un coût ponctuel supplémentaire pour :

- la mise en œuvre d'un suivi financier approfondi,
- la mise à disposition de moyens humains supplémentaires,
- le développement éventuel d'outils de suivi adapté.

Ce surcoût est estimé à **5k€**.

Au total, le coût estimé de la transition de l'affermage vers une nouvelle CSP de type affermage ou CSP à paiement public s'élève à **25 k€** (dont 15k€ déjà inclus dans la mission Espelia).

Annexe 3.2. Estimation des charges selon le mode de gestion choisi

Au-delà des coûts de transition eux-mêmes, c'est bien l'impact de la charge induite dans la durée qu'il convient de considérer et non uniquement le décaissement ponctuel généré, dès lors qu'il serait couvert par une ressource (emprunt, réserves, etc.).

Hypothèses pour l'analyse des charges

En partant du postulat qu'un contrat de délégation soit bien négocié et que la régie fonctionne en « régime de croisière », les coûts d'exploitation d'un service d'eau potable en régie et en gestion externalisée sont relativement proches. Toutefois certaines différences peuvent être aussi mises en évidence :

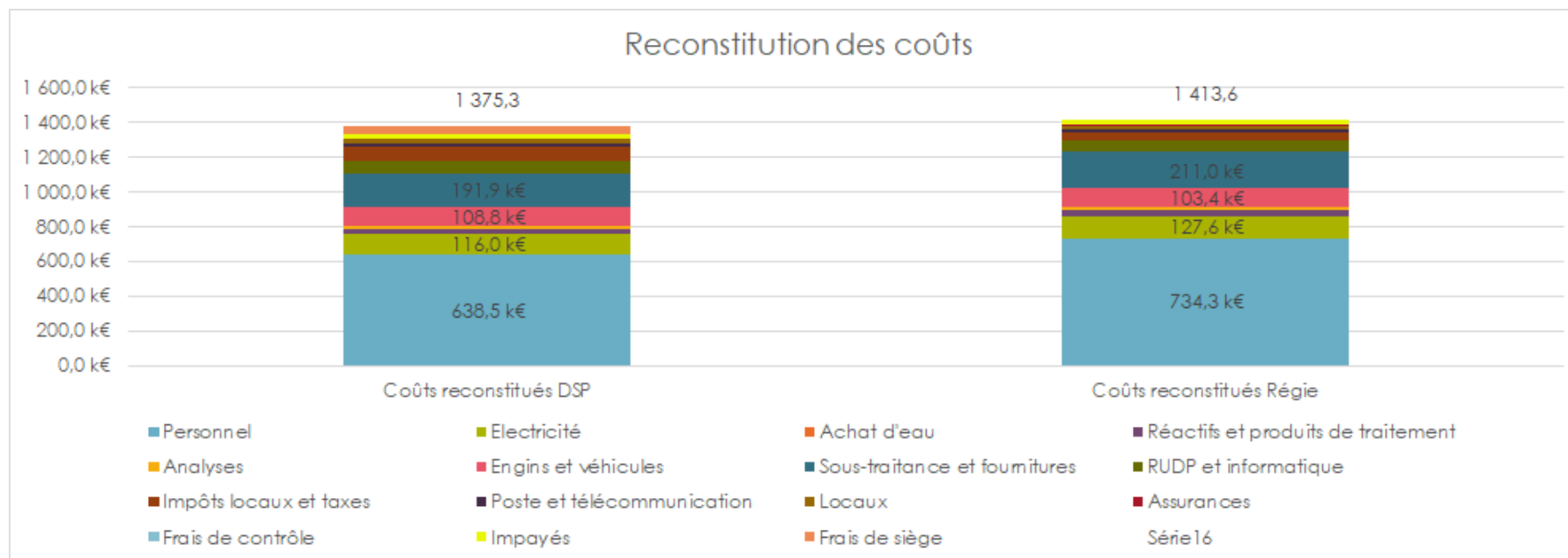
- Une régie emploie des agents à temps plein ou à mi-temps alors qu'un délégataire a la possibilité de mutualiser son personnel sur plusieurs contrats de différentes collectivités. Il en découle habituellement un surcoût pour la régie ;
- Dans le même état d'esprit, une régie affecte au service un nombre entier de véhicules ;
- Les entreprises exploitantes de services d'eau potable bénéficient fréquemment de baisses significatives de coûts de réactifs, fournitures et/ou de prestations de sous-traitance via leurs centrales d'achat auprès desquelles elles procèdent à des achats « en gros ». Une régie ne bénéficie pas de ces avantages si elle n'est pas capable d'atteindre un certain volume de commande (elle peut y prétendre en s'associant à d'autres collectivités en régie) ;
- Une régie n'a pas de marge à réaliser sur l'exploitation du service, elle n'a par exemple aucun actionnaire à rémunérer ;
- En matière de fiscalité, les coûts pour une régie sont allégés car elle ne sera ni assujettie à la Contribution Economique Territoriale, ni à la taxe foncière.
- Les frais de structure d'une régie sont généralement moindres (de l'ordre de 3% contre 5 à 10% dans le cas d'une gestion externalisée) car aucun service support (centres régionaux et nationaux) n'est à rémunérer.

Analyses des charges futures du service

Les hypothèses d'économies/surcoûts potentiels par rapport à la situation existante sont décrites dans le tableau suivant.

Nature de la charge et/ou du gain	Régie	Délégation de Service Public
Personnel	Augmentation des charges du fait de l'absence de mutualisation du personnel.	Gain lié au réajustement des coûts des services supports obtenus à la faveur des offres remises dans le cas d'un marché ou lors de la négociation d'une CSP (gain moindre escompté en marché du fait de l'absence de négociation)
Frais de siège	Economie escomptée du fait de l'absence d'actionariat, cependant maintien de participations aux frais généraux (de l'ordre de 3% des charges)	Frais de siège s'élevant à 5 à 10% des charges directes du service

Nature de la charge et/ou du gain	Régie	Délégation de Service Public
Fournitures et sous-traitance, réactifs et produits de traitement, Analyses	Majoration prévisible de l'ordre de 10% du fait d'une politique d'achat moins performante qu'en cas de DSP, et de l'absence d'un laboratoire attitré. Cependant existence de plateforme d'achats groupés pour les Collectivités, de plus en plus performantes.	Coûts stables par rapport au niveau actuel
Impôts locaux et taxes	La régie est exonérée de la Contribution Economique Territoriale (CET)*- Hypothèse prudente toutefois sur le niveau d'impôts à payer.	Coûts inchangés par rapport à la situation actuelle
Frais de contrôle	Pas de frais de contrôle dans le cas où l'intégralité du service passe en régie.	Nécessité de poursuivre le contrôle et les outils de suivi de l'activité du délégataire équivalent aux coûts de personnel et aux frais d'audit externe. Dans le cadre d'une régie intéressée ou d'une DSPPP, le recrutement de profils complémentaires (contrôle de gestion) s'avérera nécessaire.
Frais de locaux	Augmentation sauf si la Collectivité est déjà propriétaire de locaux qu'occupera le personnel de la régie.	Coûts légèrement réduits par rapport à la situation actuelle
Remise en concurrence	Sans objet	Le niveau de concurrence du marché permet d'aboutir à des optimisations importantes des charges des candidats aux marchés publics et aux DSP.
Impayés	Qualité de recouvrement plus longue à mettre en œuvre en régie, majoration de 5 %	Coûts inchangés par rapport à la situation actuelle
Marge attendue	Marge de l'ordre de 1-2% pour couvrir les aléas (risque volumes, impondérables d'exploitation)	Marge à 5 %



On note ainsi que :

- **Le niveau de charge estimé varie assez peu en fonction du mode de gestion ;**
- Toutefois, la **répartition des charges** évolue nettement. C'est particulièrement le cas entre les charges de personnel et de sous-traitance dans le cas de la régie. Dans le cas d'une gestion externalisée (DSP), la marge et les impôts locaux et taxes viennent peser sur l'économie de contrat.

En conclusion, il apparaît que ce critère seul n'est au final **pas le plus différenciant** entre les modes de gestion.