



**Rapport de présentation sur le choix du mode  
de gestion pour la gestion du service public  
d'assainissement collectif  
(Article L.1411-4 du Code Général des  
Collectivités Territoriales)**

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>PREAMBULE.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>ETAT DES LIEUX DU SERVICE D'ASSAINISSEMENT .....</b>	<b>4</b>
A.	L'ORGANISATION ACTUELLE : .....	4
B.	DONNEES FINANCIERES .....	5
C.	UN PATRIMOINE IMPORTANT .....	5
D.	LES ENJEUX DE LA GESTION DE L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF SUR LE TERRITOIRE .....	6
<b>III.</b>	<b>PRESENTATION DES MODES DE GESTION.....</b>	<b>8</b>
A.	MODES DE GESTION DIRECTE .....	8
1.	La Régie dotée de la seule autonomie financière .....	8
2.	La Régie à autonomie financière et personnalité morale .....	9
B.	MODES DE GESTION EXTERNALISÉE .....	9
1.	Le marché public .....	9
2.	La Concession (sous la forme d'une Délégation de Service public) .....	11
C.	AUTRES FORMES DE GESTION .....	14
1.	La Société Publique Locale (SPL) .....	14
2.	La Société d'Economie Mixte Locale (SEML) .....	14
3.	La Société d'Economie Mixte à Opération unique (SEMOP) .....	15
4.	Les quasi-régies .....	15
D.	SYNTHESE .....	16
E.	CHOIX DES SCENARIOS .....	18
<b>IV.</b>	<b>ANALYSE COMPARATIVE DES SCENARIOS .....</b>	<b>19</b>
A.	Maitrise du service .....	19
B.	Critères de risques et de responsabilité .....	20
C.	Critères techniques et de compétences .....	21
D.	Organisation et ressources humaines .....	22
E.	Le critère économique .....	23
F.	Délais de mise en œuvre des modes de gestion .....	25
G.	Synthèse .....	26
<b>V.</b>	<b>PRINCIPALES CARACTERISTIQUES D'UN POTENTIEL CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....</b>	<b>28</b>
H.	Objet .....	28
I.	Périmètre délégué .....	28
J.	Les missions confiées au concessionnaire .....	29
K.	Les conditions financières d'exploitation du service .....	29
L.	Le régime des responsabilités .....	30
M.	La durée du contrat .....	30
N.	Contrôle, pénalités et sanctions .....	30
O.	La fin du contrat .....	31
<b>VI.</b>	<b>PROPOSITION.....</b>	<b>32</b>

## I. PREAMBULE

La Communauté d'Agglomération Montélimar-Agglomération a été créée en 2014 et regroupe 27 communes sur un bassin de vie de 68 883 habitants.

Depuis le 1er janvier 2014, la Communauté d'Agglomération Montélimar-Agglomération a la responsabilité de la gestion du service public de l'assainissement collectif et de l'assainissement non collectif sur ces 27 communes.

- Le service d'assainissement collectif est actuellement géré en Délégation de service public (**DSP**) via un contrat unique, confié à la société Suez Eau France. Le contrat prend fin le 31 décembre 2023.
- Le service d'assainissement non collectif est actuellement géré en **régie**.

Le contrat de DSP arrivant à échéance le 31 décembre 2023, Montélimar-Agglomération a engagé une réflexion sur la gouvernance et le mode de gestion de ces deux services publics.

Concernant le service public d'assainissement non collectif (SPANC), Montélimar-Agglomération souhaite s'assurer que le rôle du SPANC en tant que conseil mais aussi de police dans le cadre de mise en conformité soit maintenu dans de bonnes conditions tout en gardant une maîtrise complète du suivi de ce service public. Elle ne souhaite donc pas pour le moment modifier le fonctionnement actuel de ce service, même si les effectifs actuels (1 Equivalent Temps Pleins, ETP) ne suffisent pas à réaliser l'ensemble des missions (notamment pour les contrôles de bon fonctionnement). La régie pourra faire appel à des prestataires extérieurs le temps de se doter de moyens internes estimés à 3 ETP.

Ainsi, le présent rapport, qui a pour objet d'éclairer l'E.P.C.I. sur le choix du mode de gestion, ne portera que sur le service public de l'assainissement collectif.

Le rapport présente à ce titre :

- Les différents modes de gestion du service public de l'assainissement collectif ;
- Les critères de choix entre les différents modes de gestion ;
- Les caractéristiques des prestations futures que devra assurer, le cas échéant, le délégataire.

Au regard de ces éléments, il appartiendra ensuite au conseil de communauté de se prononcer sur le mode de gestion le plus adapté.

## II. ETAT DES LIEUX DU SERVICE D'ASSAINISSEMENT

### A. L'ORGANISATION ACTUELLE :

Montélimar-Agglomération exerce la compétence assainissement collectif via un seul contrat de délégation de service public (DSP) pour les 27 communes de son territoire :

DSP Montélimar Agglomération	
Entité organisatrice	Montélimar Agglomération
Mode de gestion	Affermage
Exploitant	SUEZ
Durée du contrat	12 ans
Début du contrat	01/01/2012
Fin du contrat	31/12/2023
Avenants	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Avenant n°1 - 24/12/2013</b> : intégration de 11 communes en 2013 + modification rémunération du fermier + nouvel indice de révision</li> <li>➤ <b>Avenant n°2 -21/12/2015</b> : suppression d'investissements / Intégration de la réglementation « anti-endommagement » guichet unique DT/DICT / modification rémunération du fermier</li> <li>➤ <b>Avenant n°3 - 15/01/2021</b> : intégration de nouveaux ouvrages / SUEZ eau France substitue LDE / suppression obligations renouvellement + géoréférencement / impact COVID / ajustement des assiettes contractuelles / modification rémunération fermier + nouveaux indices de révision</li> <li>➤ <b>Avenant n°4 - 17/01/2022</b> : intégration de nouveaux ouvrages / ajustement des assiettes contractuelles (Puy-saint-Martin) – Pas de modification de la rémunération du fermier : « <i>Art. 3 - En tenant compte de l'évolution du périmètre affermé et des assiettes supplémentaires de facturation, les parties conviennent de ne pas modifier la rémunération du Fermier au titre des eaux usées.</i> »</li> </ul>

Les principales missions confiées à l'exploitant dans le cadre de ce contrat de DSP se résument comme suit (liste non exhaustive) :

- l'entretien et la surveillance des installations de collecte des eaux usées (déversoirs d'orage, bassin de stockage restitution, réseaux séparatifs, accessoires de réseau, postes de relèvement et de refoulement) et des installations de traitement des eaux usées et des boues ;
- l'évacuation des boues produites selon des filières locales conformes à la réglementation ainsi que l'élimination des déchets et autres sous-produits d'épuration ;
- la surveillance et le contrôle des rejets des ouvrages au milieu naturel, la recherche des anomalies susceptibles de perturber le bon fonctionnement du service et la résorption de ces situations dans les limites définies par le contrat
- la réalisation de travaux concессиifs mis à la charge du Déléataire à hauteur de 1 056 800 € HT (avenant n°2) ;

- la gestion des relations avec les usagers du service public d'assainissement collectif ;
- l'information et l'assistance technique à l'E.P.C.I. pour lui permettre de maîtriser le service, notamment par la transmission de données précises et fiables ;
- les relations avec les services de l'état (police de l'eau, DREAL, agence de l'eau) ainsi que la production et la diffusion des bilans réglementaires ;

Le délégataire mobilise 14,1 Equivalents Temps Pleins (ETP) dont 10 agents transférables d'après les informations transmises par le délégataire au titre de l'année 2021.

Les investissements liés aux extensions et renforcements de réseaux ainsi que les créations et grosses réparations des ouvrages de traitement, sont à la charge de l'E.P.C.I. en règle générale.

## B. DONNEES FINANCIERES

Sur le territoire de Montélimar Agglomération, le prix du service public de l'assainissement collectif est le même pour les 27 communes : 1.789€HT/m<sup>3</sup> en 2022 (part délégataire et agglomération, hors taxe agence de l'eau et TVA). Il en sera de même en 2023 puisque l'augmentation de la part du délégataire prévu contractuellement est compensée par une baisse de la surtaxe de Montélimar Agglomération.

Il en résulte, pour l'exercice 2020, plus de 3 M€ de recettes pour l'exploitant et 2,5 M€ pour l'E.P.C.I. et autres organismes (Agence de l'eau notamment).

## C. UN PATRIMOINE IMPORTANT

Les principales données de patrimoine au 31/12/21 se résument comme suit :

### Collecte des eaux usées :

- PR : 68 dont :
  - Allan : 5
  - Ancône : 10
  - Bonlieu sur Roubion : 1
  - Charols : 1
  - Chateauneuf du Rhône : 3
  - Cléon d'Andran : 3
  - La Bâti Rolland : 1
  - La Coucourde : 4
  - Les Tourettes : 2
  - Manas : 2
  - Marsanne : 1
  - Montboucher sur Jabron : 4
  - Montélimar : 20

- Puygiron : 1
- Rochefort en Valdaïne : 2
- Saint Gervais sur Roubion : 1
- Saint Marcel Lès Sauzet : 1
- Saulce sur Rhône : 4
- Savasse : 2
- DO équipé : 2 (Montboucher sur Jabron et Saint Gervais sur Roubion)
- Réseaux : 394 888 kml dont 10 120 Kml de réseau unitaire

#### **Traitement des eaux usées :**

- Allan : 1 (50EH)
- Bonlieu sur Roubion : 1 (500 EH)
- Charols : 1 (500EH)
- Châteauneuf du Rhône : 1 (2 300 EH)
- Cléon d'Andran : 1 (900 EH)
- La Coucourde : 3 (245, 110 et 1 000EH)
- La Laupie : 1 (417 EH)
- La Touche : 1 (140 EH)
- Les Tourettes : 1 (6 500 EH)
- Manas : 1 (150 EH)
- Marsanne : 1 (750 EH)
- Montélimar : 1 (95 000 EH)
- Porte en Valdaïne : 1 (350 EH)
- Puygiron : 1 (300 EH)
- Puy Saint Martin : 1 (650 EH)
- Rochefort en Valdaïne : 2 (100 et 160 EH)
- Roynac : 3 (30, 40 et 200 EH)
- Saint Gervais sur Roubion : 1 (700 EH)
- Savasse : 2 (30 et 450 EH)

### **D. LES ENJEUX DE LA GESTION DE L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF SUR LE TERRITOIRE**

Un certain nombre d'enjeux pour la gestion future du service a été identifié :

- **Renforcer la connaissance patrimoniale** (Géoréférencement classe A des réseaux sur l'ensemble de périmètre à réaliser avant le 01/01/2026)
- **Maintenir la gestion patrimoniale** (curage, ITV, renouvellements de canalisations, etc.)
- **Accentuer la lutte contre les Eaux claires parasites permanentes**
- **Poursuivre et renforcer le Diagnostic permanent des réseaux**
- **Assurer la gestion et le suivi des industriels**
- **Enjeux sur les économies d'énergie**

Mais aussi :

- **Maîtriser et contrôler le service**

- ✓ Elaborer des outils de suivi
- ✓ Rendre accessibles à tout moment l'ensemble des données aux services de l'agglomération
- **Améliorer le service vis-à-vis des usagers**
  - ✓ Maîtriser le coût du service tout en maintenant une surtaxe suffisante pour l'Agglomération afin de réaliser les investissements nécessaires sur le système
  - ✓ Maintenir des aides pour les personnes en situation de précarité.

L'E.P.C.I. souhaite assurer un contrôle efficace de son service et maîtriser les enjeux dans l'intérêt des usagers.

### III. PRESENTATION DES MODES DE GESTION

Montélimar Agglomération, qui est responsable de la gestion du service public d'assainissement collectif sur son territoire, peut choisir de gérer ce service selon les modes suivants :

- Gestion directe : Régies à simple autonomie financière ou à personnalité morale ;
- Gestion externalisée : Concessions (de service ou de travaux), marchés publics ;
- Autres formes de gestion : Sociétés Publiques Locales (SPL), Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) et Sociétés d'Economie Mixte à Opération unique (SEMOP).

#### A. MODES DE GESTION DIRECTE

Les modes de gestion directe se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à l'E.P.C.I. Dans cette gradation, on distingue deux types de structures :

- La régie dotée de la seule autonomie financière,
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

A noter que la régie simple ne sera pas étudiée car la création d'une régie simple n'est plus possible depuis 1926 (décret-loi de 1926) pour les Services Publics à caractère Industriel et Commercial (SPIC) : le service public d'assainissement étant un SPIC (article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales).

Par ailleurs, l'exploitation du service pourra nécessiter le recours à la passation de marchés publics avec des prestataires extérieurs, selon les règles fixées par le code de la commande publique.

#### 1. La Régie dotée de la seule autonomie financière

La régie dotée de la simple autonomie financière est prévue à l'article L. 2221-11 du CGCT et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L.2221-14 et R. 2221-63 à R. 2221-94 du Code Général des Collectivités territoriales (CGCT).

Elle reste sous le contrôle de l'E.P.C.I. mais dispose d'organes propres de gestion :

- Création par délibération de l'assemblée délibérante (arrête et fixe les statuts, les moyens mis à disposition et la dotation initiale de la régie, le cas échéant ;
- Organes de gestion (sous l'autorité de l'E.P.C.I.) :
  - 1 directeur (le président reste l'ordonnateur de la régie) ;
  - 1 conseil d'exploitation (organe consultatif de contrôle et de proposition).
- Application des règles de la comptabilité publique,
- Budget propre voté par l'assemblée délibérante (budget annexe au budget général).



Le rôle du conseil d'exploitation est essentiellement consultatif et les décisions restent prises par le conseil communautaire.

## 2. La Régie à autonomie financière et personnalité morale

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est dénommée établissement public local (article L. 2221-10 du CGCT).

C'est un établissement public autonome rattaché à l'E.P.C.I. (qui peut exercer son contrôle) :

- Création par délibération de l'assemblée délibérante (fixe les statuts le montant de la dotation initiale de la régie),
- Organes de gestion :
  - 1 conseil d'administration : délibère sur les questions relatives au fonctionnement et à l'activité de l'établissement (acquisition, location, passation et exécution des marchés) ;
  - 1 directeur : ordonnateur des dépenses et recettes, exécution des décisions du conseil d'administration (notamment marchés, contrats).
- Application des règles de la comptabilité publique ;
- Budget propre non annexé au budget de l'E.P.C.I. et voté par le conseil d'administration.

## B. MODES DE GESTION EXTERNALISÉE

La gestion externalisée peut se décomposer en deux grandes familles :

- les marchés publics : marchés de travaux/fournitures/services, marchés publics globaux (conception-réalisation, marchés publics globaux de performance...), marchés de partenariat.
- les concessions : concession de travaux ou de service (selon l'objet principal du contrat), qui peuvent ensuite se décliner en plusieurs formes contractuelles (affermage, concession notamment). La délégation de service public est une catégorie de contrat de concession de service public.

### 1. Le marché public

#### a) Marchés de travaux, fournitures ou services

Selon l'article L.1414-1 du CGCT : « *Les marchés publics des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont passés et exécutés conformément aux dispositions du code de la commande publique* ».

Aux termes de l'article L.1111-1 du code de la commande publique « *un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.* »

Les marchés publics ont pour objet l'acquisition d'une prestation de travaux ou/et de services ou de fournitures. Ils supposent l'établissement d'un contrat d'une durée généralement relativement courte.

La rémunération du titulaire du marché est généralement assurée par une contrepartie financière, fixée dans le contrat, et directement versée par la personne publique en contrepartie immédiate de la prestation fournie.

Les risques vis-à-vis des tiers liés à la définition, à l'établissement et à la conservation des ouvrages après leur réception sont à l'entière charge de la personne publique.

Le prestataire de services ne prendra pas à son compte les risques d'exploitation, autrement dit, il importe peu pour celui-ci que la gestion génère des bénéfices ou des pertes. L'E.P.C.I. dans un tel montage demeurerait le seul responsable du résultat de l'exploitation financière du service.

Le contrat est un contrat dit « *d'exploitation* ». Dans ce contrat est confiée la gestion quotidienne du service public contre une rémunération versée généralement par l'E.P.C.I. qualifiée de pouvoir adjudicateur.

Par ce seul contrat, le titulaire du marché ne peut pas prendre à sa charge les investissements puisque dans un tel contrat l'ensemble des prestations est directement facturé dans leur totalité à l'E.P.C.I.

Ce mode de gestion a pour avantage de permettre d'obtenir les compétences techniques et humaines que n'aurait pas nécessairement la Collectivité.

Il a aussi l'avantage de lier l'E.P.C.I. pour une durée optimale (dans les limites du principe de remise en concurrence périodique des contrats publics).

Le principal défaut d'un tel montage est toutefois de laisser les investissements à la charge financière de l'E.P.C.I. (en comparaison avec le montage de la délégation de service public [DSP] où les investissements peuvent être mis à la charge du concessionnaire et le risque d'exploitation est assuré par lui).

En outre, il n'est pas particulièrement motivant pour le gestionnaire dont la rémunération ne peut qu'être majoritairement fixe.

## **b) Marchés publics globaux**

Selon l'article L 2171-1 du code de la commande publique relèvent de marchés globaux :

- 1° Les marchés publics de conception-réalisation ;
- 2° Les marchés publics globaux de performance ;
- 3° Les marchés publics globaux sectoriels ;
- 4° Les marchés de partenariat définis à l'article L.1112-1 et passés dans les conditions prévues au livre II de la présente partie

*N. B. : les marchés publics globaux sectoriels ne concernent que certains secteurs particuliers (police nationale ; gendarmerie ; défense ; établissements pénitentiaires, etc.) dont ne fait pas partie le secteur de l'eau et de l'assainissement des eaux usées. Par conséquent, ce montage particulier ne sera pas étudié. La forme du marché public global de performance pourrait être envisagée mais n'est pas adaptée pour la gestion du service public d'assainissement dans sa globalité.*

## **2. La Concession (sous la forme d'une Délégation de Service public)**

L'article L1121-1 du code de la commande publique définit la concession de la manière suivante :

*« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.*

*La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. ».*

La distinction fondamentale avec un marché public réside dans le transfert au cocontractant d'un risque lié à l'exploitation. Quelles que soient les modalités de rémunération du cocontractant, il conviendra pour identifier une concession de se demander s'il existe un aléa économique faisant dépendre cette rémunération « substantiellement des résultats de l'exploitation » pour reprendre la formulation de la loi Sapin (pour une application de la distinction Conseil d'Etat, 24 mai 2017, *société Régale des Iles*, req. n° 407.213).

A noter, pour les contrats d'eau et d'assainissement, l'interdiction de versement de droits d'entrée par les concessionnaires tout comme la durée maximale de vingt ans.

La notion de concession regroupe plusieurs contrats différents :

- Contrat de concession de travaux (article L. 1121-2 code de la commande publique) a pour objet :

*« 1° Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au présent code ;*

*2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante.*

*Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique. »*

- Contrat de concession de services (article L. 1121-3 code de la commande publique) a pour objet ;

*« La gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public.*

*Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.*

*La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales.».*

- Lorsqu'un contrat de concession porte sur des travaux et des services, il est un contrat de concession de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux article L. 1121-4 code de la commande publique)

Un contrat de concession se caractérise par le transfert de la gestion d'un service public à un opérateur, qui contrairement au marché public, se voit transférer un risque lié à l'exploitation du service.

Dès lors, pour qu'un éventuel contrat qui serait passé par la Collectivité dans ce cadre puisse être qualifié de contrat de concession, il conviendra de bien s'assurer que le concessionnaire ne bénéficie pas de compensation substantielle voire absolue des pertes qu'il pourrait rencontrer. Autrement dit, pour ce type de contrat, la Collectivité ne peut s'engager à couvrir les déficits de l'exploitant.

Dans le cadre d'une concession, l'E.P.C.I. peut se contenter de confier uniquement la gestion du service public mais il peut confier également la réalisation d'investissements au concessionnaire en plus de la gestion du service public. Ces investissements permettent de faire financer par le partenaire privé des équipements alors sachant qu'à la fin du contrat ces biens seront des biens de retour (qui reviennent à l'autorité délégante sans contrepartie financière en principe sauf éventuellement le reste des amortissements à réaliser).

Différentes solutions s'ouvrent donc à l'E.P.C.I. en cas de recours à la délégation de service public en fonction de la volonté de procéder lui-même aux investissements nécessaires au service ou au contraire de faire supporter la charge de ces investissements par le concessionnaire.

La délégation de service public présente l'avantage de permettre de confier la gestion totale du service public à un même concessionnaire, spécialisé et expert dans le domaine.

De plus, le concessionnaire étant financièrement intéressé dans la réussite du projet puisqu'il supporte les risques d'exploitation, il a tout intérêt à ce que le service public soit correctement géré.

Par ailleurs, la délégation de service public présente un avantage financier évident puisqu'elle permet à l'E.P.C.I. de faire financer par l'opérateur des équipements qu'il ne pourrait acquérir directement, faute de disposer des fonds nécessaires.

La contrepartie en revanche de cette prise en charge des investissements est que le contrat de concession est naturellement plus long puisque sa durée est en principe calquée sur celle des amortissements. A cet égard, il convient de noter que la durée des contrats de concession est limitée à cinq ans si aucun investissement n'est nécessaire (article R.3114-2 du code général des collectivités territoriales).

On reproche souvent à la gestion par délégation que le contrôle de la personne publique sur le service soit faible. En réalité s'il est vrai que le concessionnaire, en tant qu'exploitant au quotidien du service, a de grandes libertés, ces dernières sont normalement encadrées et limitées par le contrat et le pouvoir de contrôle de la personne publique.

Il est possible en délégation de service public d'exercer un réel contrôle sur le service dès lors que le contrat est correctement rédigé et que l'autorité délégante, dès les débuts du contrat, marque sa présence dans le suivi au quotidien du bon déroulement du contrat.

## C. AUTRES FORMES DE GESTION

### 1. La Société Publique Locale (SPL)

La Société publique locale est régie par les dispositions de la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 1531-1 du CGCT.

La loi procède à l'organisation de ces sociétés publiques locales (SPL) et institue leurs modalités d'intervention.

La SPL présente trois caractéristiques majeures :

- son capital est entièrement public,
- elle est détenue par plusieurs actionnaires publics (au moins deux),
- elle est constituée sous forme de société anonyme régie par le code de commerce.

Les SPL peuvent s'inscrire dans la définition de quasi-régie.

Pour cela, il faut que **la personne publique actionnaire exerce sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services**. Un tel contrôle doit, en outre, s'inscrire dans un lien de dépendance institutionnel très fort.

Le cocontractant du pouvoir adjudicateur doit réaliser l'intégralité de ses activités pour ce dernier. Par ailleurs, le pouvoir adjudicateur doit être titulaire de la compétence qui fait l'objet social de la SPL pour en être actionnaire (Conseil d'Etat, 14 novembre 2018, *SEMERAP*, req. n° 405.628).

De plus, la SPL doit exécuter ses activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires (article L.1531-1 du CGCT).

Si ces conditions sont effectivement remplies, les collectivités territoriales et groupements actionnaires peuvent donc recourir, sans publicité ni mise en concurrence, à la SPL pour l'exploitation concédée de services ou pour l'attribution de marchés publics.

En revanche, si la SPL est amenée à passer des contrats avec des opérateurs économiques qui ne sont ni des pouvoirs adjudicateurs ni des quasi-régies, elle sera soumise aux dispositions du code de la commande publique.

### 2. La Société d'Economie Mixte Locale (SEML)

Il s'agit d'une société anonyme constituée par des capitaux publics et privés, régie, d'une part, par des dispositions relatives aux sociétés anonymes dans le Code de commerce, d'autre part,

par des dispositions propres au sein du Code général des collectivités territoriales (article L. 1521-1 du CGCT et suivants).

La SEML dispose d'au moins deux actionnaires, dont l'un est obligatoirement une personne privée. Les collectivités locales doivent être majoritaires et détenir entre 50 et 85% du capital (article L. 1522-2 du CGCT).

Les SEML 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. Leur champ d'action territorial n'est pas limité. Elles peuvent intervenir pour d'autres clients que leurs actionnaires ainsi que pour leur propre compte.

### 3. La Société d'Economie Mixte à Opération unique (SEMOP)

La Loi n°2014-744 du 1er juillet 2014 a consacré en France une forme de coopération public-privé institutionnelle en créant la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Les dispositions relatives à la SEMOP sont codifiées aux articles L. 1541-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

La SEMOP est mono-contrat. Elle ne peut exercer ses activités que dans le cadre exclusif de l'unique contrat passé avec son actionnaire public.

Conformément à l'article L.1541-2 du CGCT, « *la sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique mise en place sont effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant les procédures applicables aux contrats de concession ou aux marchés publics, selon la nature du contrat destiné à être conclu entre la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales et la société d'économie mixte à opération unique* ».

La SEMOP est donc constituée pour un objet limité, à la fois dans le temps et dans son contenu, exclusivement à la mission confiée par le contrat attribué par la collectivité.

Par ailleurs la SEMOP peut être constituée par deux actionnaires au moins. L'actionnaire public d'une SEMOP peut être minoritaire puisque l'opérateur privé peut détenir jusqu'à 66 % du capital. Néanmoins, la présidence du conseil (d'administration ou de surveillance) est nécessairement assurée par un représentant de la collectivité ou du groupement (article L. 1541-1 III du CGCT).

### 4. Les quasi-régies

L'article L.2511-1 du code de la commande publique exclut de son champ d'application les quasi-régies.

D'après ce texte, une personne morale de droit public ou privé peut être qualifiée de quasi-régie (SPL ; association, entre autres) lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

2° La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales qu'il contrôle, soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle et d'autres personnes morales qu'il contrôle ;

3° La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur.

#### D. SYNTHESE

Mode de gestion	Caractéristiques générales	Commentaires
<b><u>Régie dotée de la simple autonomie financière</u></b>	Service communautaire sans personnalité juridique ni capital. Le pouvoir décisionnaire du conseil d'exploitation est restreint par rapport à une régie à personnalité morale. Son rôle est essentiellement consultatif.	Cette solution est envisageable mais nécessitera le recours à plusieurs marchés pour la réalisation de certaines prestations. La reprise du personnel des délégataires devra également être anticiper et accompagner. L'E.P.C.I. assume les risques d'exploitation et doit financer immédiatement le coût des travaux.
<b><u>Régie à autonomie financière et personnalité morale</u></b>	Personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière et sans capital. Le conseil d'administration dispose de pouvoirs élargis (vote le budget, etc.).	Possible création, selon la loi n° 2018-702 du 3 août 2018, pour un même E.P.C.I. ou un même syndicat mixte, d'une régie unique personnalisée regroupant l'exploitation des services d'eau et d'assainissement voire de gestion des eaux pluviales urbaines (Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, art. 2, codifié à l'article L. 1412-1 du CGCT).
<b><u>Marchés publics</u></b>	La Collectivité assure la responsabilité du service.  Les prestations sont réalisées moyennant une rémunération au prestataire.	Peu adapté pour l'exploitation de l'intégralité du service. En revanche pour certaines parties du service (travaux notamment), ce mode de gestion pourra être combiné avec d'autres modes de gestion Nécessite de passer plusieurs marchés publics.



Mode de gestion	Caractéristiques générales	Commentaires
		L'E.P.C.I. assume les risques d'exploitation et doit financer immédiatement le coût des travaux. Concernant le marché de partenariat et les marchés publics globaux, il ne semble pas que les conditions de recours à ces marchés publics particuliers soient remplies.
<b><u>Concession de travaux</u></b>	L'entreprise prend à sa charge la totalité du service, y compris les frais de 1er établissement de construction et d'extension.	Dans la mesure où l'objet du contrat serait principalement l'exploitation et des travaux peu importants, ce type de contrat semble exclu.
<b><u>Concession de service (en l'espèce délégation de service public) (sous forme d'affermage ou de concession)</u></b>	L'assainissement est un service public à caractère industriel et commercial (article L. 2224-11 du CGCT) On est donc dans l'hypothèse d'une délégation de service public. Le risque d'exploitation est supporté par le concessionnaire. Le concessionnaire se rémunère substantiellement sur les usagers. Dans l'hypothèse d'un affermage, l'E.P.C.I. assume le coût des travaux et dans une moindre mesure dans l'hypothèse d'une délégation de service public sous forme de concession.	Mode de gestion adapté à l'exploitation d'un service public d'assainissement. Permet de faire supporter le financement de certains travaux par le concessionnaire. En revanche, moindre maîtrise du service par l'E.P.C.I. qui peut néanmoins exercer un contrôle étroit sur le concessionnaire dans le cadre du contrat conclu.
<b><u>SPL</u></b>	Société anonyme (SA) à capital exclusivement public ou mixte	La SPL nécessite de trouver au moins un autre actionnaire public. Ce mode de gestion sans partenaire identifié sur le périmètre d'étude est de surcroît relativement lourd à créer.
<b><u>SEML</u></b>	Société anonyme (SA) à capital mixte (public et privé)	Dans une SEM, la collectivité conserve indirectement la responsabilité globale des missions du service à travers sa participation majoritaire dans la SEM, et une part importante du risque.
<b><u>SEMOP</u></b>	Société anonyme (SA) à capital mixte (public et privé)	La SEMOP est constituée uniquement pour le contrat en question, la procédure est relativement lourde. La mise en place d'une telle structure nécessite un actionnaire supplémentaire privé portant une prise de risques et responsabilités défini tout en ayant une implication et un contrôle forts de l'E.P.C.I. dans la gouvernance Ce montage est envisageable pour l'E.P.C.I.

## E. CHOIX DES SCENARIOS

La comparaison des modes de gestion réalisée ci-dessus rapportée au contexte présenté en amont permet d'apprécier les avantages et les inconvénients de chacun de ces modes pour la gestion du service d'assainissement collectif de Montélimar-Agglomération. Il apparaît que :

- Pour créer une Société Publique Locale, Montélimar-Agglomération doit s'associer à, au moins, une collectivité territoriale ou à un autre groupement de collectivités territoriales compétent en matière d'assainissement afin d'exercer collectivement la gestion du service. Or sur le périmètre, aucune autre collectivité ou groupement compétent(e) en la matière, désireuse d'un tel rapprochement n'est appréhendé(e). **La mise en place d'une SPL n'est donc pas envisageable.**
- La création d'une Société d'Economie Mixte à Opération Unique entre Montélimar-Agglomération et un opérateur économique est un mode de gestion partagé. La collectivité fait partie intégrante des organes de gouvernance de la Société au même titre que l'entreprise. A ce titre, elles partagent la responsabilité financière et le risque des investissements et de l'exploitation du service. La SEMOP est constituée uniquement pour le contrat en question, la procédure est relativement lourde et coûteuse. Montélimar-Agglomération assure d'ores et déjà le risque financier en portant les plus gros investissements. **L'option de création d'une SEMOP n'est pas opportune et n'est donc pas retenue.**
- Comme pour la SEMOP, la SEML est constituée uniquement pour le contrat en question, la procédure est relativement lourde et coûteuse. La collectivité conserve indirectement la responsabilité globale des missions du service à travers sa participation majoritaire dans la SEM, et une part importante du risque. **L'option de création d'une SEML n'est pas opportune et n'est donc pas retenue.**

Face aux enjeux décrits ci-dessus et compte tenu de l'organisation des services de Montélimar-Agglomération, trois solutions de gestion sont donc envisagées comme les mieux adaptées à la situation du service :

- Régie dotée de la simple autonomie financière
- Régie combinée avec la passation de marchés publics
- Concession de service public

Ainsi 3 scénarios d'analyse sont retenus :

- **Régie totale pour l'Assainissement Collectif**
- **Régie avec marchés de prestations de service pour l'Assainissement Collectif**
- **Concession de service sous une forme de délégation pour l'Assainissement Collectif**

## IV. ANALYSE COMPARATIVE DES SCENARIOS

Compte tenu des principales caractéristiques des modes de gestion présentés plus haut, la délégation de service public, les marchés publics et la régie semblent être les modes de gestion les plus adaptés. L'analyse qui suit compare ces modes de gestion selon différents critères :

- Critère de maîtrise du service
- Critère du risque et de responsabilité
- Critère technique et de compétence ;
- Critère relatif à l'organisation et aux ressources humaines Critère économique (coût du service et impact fiscal)
- Critère du délai de mise en œuvre.

### A. Maitrise du service

#### La relation usager :

La gestion externalisée (marché ou concession) et la régie présentent des avantages forts qui ne permettent pas d'avantager une option plutôt qu'une autre. En effet, les concessionnaires ont une pratique plus répandue de la certification ISO 9001, et intègrent donc une démarche d'amélioration permanente de la satisfaction de l'utilisateur. Cependant la régie est traditionnellement plus proche de ses usagers.

#### Transparence, suivi et contrôle :

La gestion externalisée (marché ou concession) suppose l'externalisation d'un plus grand nombre de prestations, ce qui peut accroître les difficultés d'accès à l'information. Cette asymétrie d'information limite les marges de manœuvre de l'E.P.C.I. notamment sur les questions de suivi et de contrôle du prestataire. Cependant en prévoyant et en mettant en œuvre des dispositifs de contrôle, le suivi et le contrôle du concessionnaire ou des prestataires peuvent être améliorés.

#### Capacité à faire évoluer le tarif :

Lorsque le service est mis en œuvre par la régie, ce sont les élus qui maîtrisent directement et immédiatement. A contrario, en optant pour la délégation de service public ou le marché public, l'évolution du prix est fixée contractuellement au moyen d'une formule d'indexation qui tient compte d'une évolution du prix.

#### Amplitude de l'évolution du tarif :

L'obligation de l'équilibre budgétaire à laquelle est soumise la régie à caractère industriel et commercial peut entraîner une hausse brutale du prix du service. Tandis que dans le cadre

d'une gestion externalisée, l'évolution du prix est prévue contractuellement, il ne peut donc y avoir des changements trop brutaux.

#### Maîtrise des investissements :

De nouveau, ces différents modes de gestions présentent des avantages importants qui ne permettent pas de privilégier l'un des modes de gestion sur l'autre. En effet, en cas de gestion déléguée, certains travaux peuvent être réalisés sous maîtrise d'ouvrage privée, ce qui permet de ne pas appliquer les règles de la commande publique. Tandis qu'en cas de régie ou de marché public l'EPCI est en charge des investissements et en a donc toute la maîtrise.

Il convient toutefois, de rappeler qu'en cas de régie ou de marché public, l'EPCI supporte seul les risques liés aux investissements.

#### Evolution du périmètre :

Les contrats de concession et les marchés publics sont soumis à un encadrement strict des modifications par avenant, ce qui limite nécessairement les potentielles évolutions de périmètre.

⇒ **Le mode de gestion régie semble être le plus performant pour Montélimar-Agglomération concernant ce critère. En effet, ils permettent une meilleure maîtrise du service que la délégation de service public.**

## **B. Critères de risques et de responsabilité**

On distingue plusieurs catégories de risques et notamment : les risques contentieux, les risques d'exploitation et les risques économiques.

- **Les risques contentieux** liés à des délits non intentionnels peuvent mettre en jeu la responsabilité des exploitants, des collectivités, des élus.
- **Les risques liés à l'exploitation** pèsent normalement sur l'exploitant sauf si preuve est faite que la cause ne lui est pas imputable.
- **Les risques économiques** liés notamment à la fluctuation des cubages d'assiette, du nombre d'usagers sont supportés par l'exploitant du service, dans les limites définies contractuellement.

En cas de délégation de service public, l'autorité concédante reste responsable du service. Cette responsabilité implique qu'elle en conserve la maîtrise, notamment par le biais d'un contrôle rigoureux des informations fournies par le concessionnaire. En revanche, les risques liés à l'exploitation, aux constructions et les risques financiers sont transférés au concessionnaire.

⇒ **Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour Montélimar-Agglomération concernant ce critère. En effet, dans ce cas, le concessionnaire porte les risques juridiques, financiers, ceux liés aux travaux dont il est responsable et les risques liés à l'exploitation (notamment dommages occasionnés à l'environnement dans le cadre de leur exploitation).**

### **C. Critères techniques et de compétences**

Ce sont ces critères qui vont conditionner la qualité du service rendu et de ce fait la satisfaction de l'usager.

De façon générale, la complexification de l'exploitation d'un service public d'assainissement, les exigences accrues des usagers, rendent nécessaires la mise en œuvre de moyens de plus en plus importants.

Les termes de l'enjeu technique sont :

- Réunir les compétences techniques nécessaires à l'exploitation ;
- Avoir une taille critique par rapport aux contraintes techniques ;
- Avoir la possibilité d'intervenir en cas de crise (risques sanitaires...) ;
- La connaissance et la maîtrise du patrimoine par l'E.P.C.I.

#### La disponibilité des compétences :

Pour un service public d'assainissement, un certain nombre de compétences sont nécessaires :

- Electromécaniciens ;
- Agents d'exploitation réseau ;
- Chargés de clientèle ;
- Ingénieur / encadrement ....

En cas d'une régie, l'E.P.C.I. devra prendre en compte le coût d'acquisition de ces compétences, et les difficultés qui pourraient survenir dans les premières années de l'exploitation. Or, le concessionnaire et le prestataire sont en position privilégiée en raison de leur disponibilité, de leurs compétences en matière de Recherche & Développement et plus largement de leur expertise.

#### La taille critique :

La question de la taille du service est également essentielle puisqu'il convient de savoir si la l'E.P.C.I. a la possibilité d'amortir les moyens qu'il convient de mettre en œuvre pour exploiter le service.

Les concessionnaires et les prestataires de services disposent d'une organisation opérationnelle qui permet de mutualiser les moyens humains et techniques à l'échelle locale

et régionale, tout en assurant une continuité de service 24 heures/24 et 365 jours/an. A cela s'ajoute qu'ils bénéficient également d'un accès plus aisé aux réseaux d'expertises (laboratoires, expertise financière...) et d'un accès aux technologies avancées découlant de leurs efforts en matière de recherche et développement.

En cas de régie pour l'exploitation du service, le degré de mutualisation des moyens serait donc moindre en comparaison à la gestion externalisée sous forme de concession ou de marché public

#### L'intervention en cas de crise :

Il est nécessaire de pouvoir mobiliser des moyens humains et matériels de manière à faire face à des situations d'urgence. A ce titre, selon l'état du patrimoine de l'E.P.C.I. et les récurrences d'interventions nécessaires sur les ouvrages, il peut être plus ou moins intéressant d'opter pour un mode de gestion direct ou externalisé. *En fonction de l'ancienneté du patrimoine et des interventions plus ou moins fréquentes qu'il peut requérir, il peut être intéressant d'externaliser le risque sur la continuité de service, même si cette externalisation du risque représente un coût.*

#### Garantie de résultats :

Il est difficilement envisageable que l'E.P.C.I. prenne des mesures coercitives envers sa régie ou la SEMOP à laquelle il est actionnaire, en cas de manquements ou de difficultés, alors que dans le cadre d'une gestion externalisée, l'E.P.C.I. pourra appliquer des pénalités en cas de non-respect des engagements.

#### Protection de l'environnement :

Les concessionnaires et les prestataires de services sont accoutumés aux démarches de management environnement (SME) ou de certifications de type ISO 14001. Les régies, lorsqu'elles sont structurées, peuvent également développer cette compétence.

⇒ **Les modes de gestion externalisés (concession et marchés) semblent être les plus performants pour Montélimar-Agglomération concernant ce critère. En effet, la question se pose concernant la taille critique pour exploiter le service ainsi que l'amortissement des moyens à mettre en place pour assurer le service (moins de souplesse dans la mutualisation des moyens et nécessité de mettre en place très rapidement des moyens humains et techniques spécifiques).**

## **D. Organisation et ressources humaines**

#### Reprise des personnels :

Dans le cas d'un changement d'exploitant, des obligations de reprise du personnel s'appliquent. Ces obligations ont pour source :

- La directive communautaire 2001-23 CE du Conseil du 12 mars 2001, relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements,
- L'article L.1224-1 du Code du travail,
- L'article 2.5 de la Convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement du 12 avril 2000.

Si le service est touché par un changement de mode de gestion ou par un changement d'exploitant, l'opérateur entrant (public ou privé) devra reprendre le personnel de l'opérateur privé sortant dans le cas où les dispositions des articles L. 1224-1 et suivants du code du travail s'appliqueraient, ou si la convention collective applicable prévoit un transfert de personnel.

En l'espèce selon les exploitants, il y a plusieurs agents concernés (10 d'après les informations fournies par le délégataire actuel à fin 2021).

#### Gestion du personnel :

La reprise du service en régie peut soulever des difficultés de gestion du personnel, en ce que les statuts de droit privé et public peuvent coexister.

#### Organisation et gestion :

Dans le cas de la gestion externalisée l'EPCI devra gérer une procédure unique : la délégation de service public (concession) ou le marché public. Tandis qu'en cas de régie, celui-ci devra se conformer aux règles de la commande publique (mise en concurrence, publicité, etc.) et aux procédures internes de l'EPCI pour chaque prestation qu'il souhaitera mettre en place et les services supports de l'établissement devront être en capacité de se mobiliser pour faire face aux demandes particulières (juridiques, RH, ingénierie financière.).

⇒ **Les modes de gestion en délégation de service public et en marché public semblent être les plus performants pour Montélimar-Agglomération concernant ce critère. En effet, au vu des délais contraints de la procédure, l'organisation de la reprise en régie et la gestion du personnel ainsi que la passation de nouveaux marchés (au cas par cas) pour assurer le service de demain seront très difficiles à mettre en place avant la fin de l'année 2023.**

## **E. Le critère économique**

#### Coût du service :

**Concernant le coût du service, certains sous-critères apparaissent comme des avantages en faveur de la régie, tel est le cas du poids de la « structure ».**

La structure d'un grand opérateur national pèse de deux manières sur le prix d'un service délégué :

- Par l'imputation des frais de siège, de la recherche et développement, et des charges fonctionnelles des différents niveaux de l'organisation. Toutefois, les Collectivités ont également à assumer des frais de structure dans le cadre d'une régie, du fait de la mise à disposition des moyens généraux de la Collectivité (direction, RH, compta, juridique, locaux...). Les frais de structure sont généralement comparables en concession et en régie.
- Par la prise en compte des contraintes de rendement financier.

En outre, comme tout prestataire privé, le délégataire intègre à son prix, une **marge**.

**Il en est de même pour les charges supplémentaires en gestion privée.** La différence de coût de la main d'œuvre est souvent avancée pour justifier d'un avantage relatif de la régie par rapport à l'exploitant privé. Cette affirmation est à tempérer dans la mesure où en théorie les employés d'un service public industriel et commercial devraient être de droit privé.

**A l'inverse, les opérateurs privés nationaux peuvent en théorie faire profiter au service public de leur politique d'achat mise en œuvre sur des échelles importantes. Pour cela, encore faut-il que le jeu de la concurrence puisse fonctionner au stade la consultation.**

De même, **la différence entre la notion de coût (gestion en régie) et de prix (marché ou délégation)** est la conséquence de la gestion du service aux risques et périls de l'exploitant. En cas de délégation, l'usager ne supporte/bénéficie pas immédiatement des variations de coûts du service, le prix étant fixé pour une période prédéterminée (des clauses contractuelles de révision permettent de rétablir l'équilibre prix/coût).

A l'inverse, **en régie l'ajustement du prix au coût est automatique et instantané.** Cependant, l'obligation d'ajustement annuel des coûts dans le cadre de la régie peut être gérée et anticipée afin d'assurer une **progression linéaire de la redevance**.

**Etat et valeur du patrimoine en fin de contrat :** en cas de délégation l'exploitant a la charge de l'entretien et du renouvellement (pour partie) des ouvrages, confiés par l'E.P.C.I. Durant l'exécution d'un contrat, l'E.P.C.I. doit se donner les moyens d'un contrôle lui assurant le maintien de l'état de son patrimoine.

Le futur cadre contractuel prévoirait un système de compte de renouvellement permettant :

- 1/ de suivre année par année les opérations de renouvellement engagées ;
- 2/ de tenir compte des produits financiers générés par les sommes provisionnées non dépensées ;
- 3/ de restituer en fin de contrat la totalité des sommes provisionnées par l'opérateur et non dépensées.

Investissements :



Dans le cas du choix de la concession de service public, les investissements peuvent être portés par le concessionnaire qui les amortit sur la durée du contrat. Ce mode de gestion est intéressant si l'E.P.C.I. ne souhaite pas porter lui-même les investissements. Par ailleurs, le concessionnaire n'est pas soumis au code de la commande publique ce qui peut lui permettre d'agir dans des délais plus rapides que l'E.P.C.I.

Dans le cadre d'une gestion externalisée sous forme de marchés publics ou d'une gestion sous forme de régie, les investissements sont portés par l'E.P.C.I.

#### Impact fiscal :

Depuis l'instruction fiscale 3 A-9-10 du 29 décembre 2010 relative aux règles de TVA applicables aux opérations immobilières, l'EPCI est désormais en mesure de récupérer la totalité des dépenses de TVA, fonctionnement et investissement, faisant disparaître le mécanisme du transfert au concessionnaire des droits à déduction de TVA pour les nouveaux contrats depuis le 1er janvier 2014.

L'impact du mode de gestion sur le régime de TVA est donc neutre.

⇒ **Aucun mode de gestion ne présente d'avantage économique définitif par rapport à un autre, chaque mode de gestion présentant des avantages « prix » sur certains postes. En outre, dans le cas de la régie, le coût du service tient pour beaucoup à la capacité de recrutement. Or, pour la délégation et le marché public, le prix obtenu suppose un contexte concurrentiel qui ne soit pas défavorable à l'E.P.C.I.**

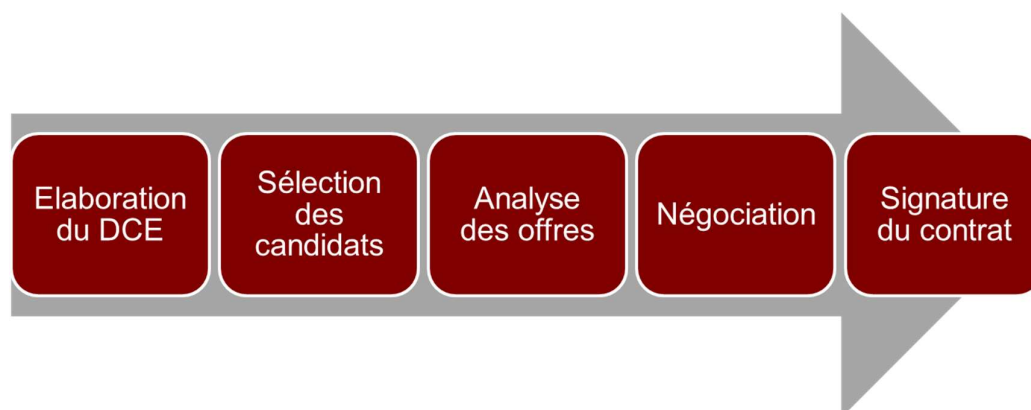
## **F. Délais de mise en œuvre des modes de gestion**

### **1. Mise en place d'une régie**

➔ **La mise en place d'une régie peut être estimée entre 10 et 12 mois.**

### **2. Mise en place / Passation d'une délégation de service public ou mise en place d'un marché public**

De manière générale nous pouvons décomposer la procédure de passation d'une délégation de service public et de marchés publics de la manière suivante :



→ **Le déroulement d'une procédure de délégation de service public et de mise en place de marché public dure généralement entre 8 à 10 mois.**

### **G. Synthèse**

Selon le mode de gestion choisi, les effets diffèrent pour le service public, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel, la prise de risque ou encore l'économie du service.

L'état des lieux réalisé et les orientations qui en découlent, mettent en valeur les aspects suivants :

**La mise en place d'une régie ou l'externalisation intégrale du service par l'intermédiaire d'un marché public présentent des inconvénients non négligeables dans le cas d'espèce :**

- Des délais de mise en œuvre contraints,
- Des investissements de départ pour la mise en place de la structure qui viennent augmenter le coût du service,
- La pleine responsabilité de l'E.P.C.I. vis-à-vis des différents enjeux de la réglementation (gestion des risques, responsabilités civiles et pénales des élus et de l'E.P.C.I. enjeux sanitaires et environnementaux, risques financiers, risques sociaux, ...),
- Des investissements à la charge intégrale de l'E.P.C.I. dans le cadre de la régie et du marché public.

**Il est donc proposé** de recourir à un contrat de concession de service public (délégation de service public).

La gestion du service public de l'assainissement collectif sous la forme d'une concession de service public présente les avantages suivants :

- ✓ Transfert des risques : exploitation et réalisation de travaux aux risques du délégataire,
- ✓ Qualité et performances dans la continuité du service public,
- ✓ Négociation (code de la commande publique) des termes du contrat sur les plans qualitatifs, techniques et financiers

- **D'opter pour un contrat d'une durée de 10 ans** afin d'amortir dans le cadre du contrat certains travaux avec un impact tarifaire acceptable. L'enveloppe financière de ces travaux hors financement est estimée à 1 400 000 € dont :
  - ✓ Investissement pour le renforcement du PR de la Dame à Montélimar (1 250 000 €HT)
  - ✓ Travaux de sécurisation des ouvrages (environ 150 K€)

Par ailleurs, un petit nombre de prestations devront être intégrées dans le contrat, sur la base d'un bordereau de prix.

## V. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES D'UN POTENTIEL CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

### H. Objet

Il s'agit de la gestion du Service Public d'Assainissement collectif.

### I. Périmètre délégué

Le périmètre de la concession comprendrait l'ensemble des 27 communes de Montélimar-Agglomération :



## J. Les missions confiées au concessionnaire

L'exploitant du service public « Assainissement collectif » aura l'obligation de :

- Garantir le bon fonctionnement de l'ensemble des réseaux et installations du service :
  - Assurer les interventions (maintenance, entretien) des matériels et équipements pour la collecte des eaux usées
  - Programme de curage préventif + désobstructions d'urgence
  - Gestion et valorisation des boues de stations d'épuration
  - Assurer le renouvellement contractuel
  - Réaliser certains travaux
- Renforcer le contrôle des performances du système d'assainissement :
  - Auto-surveillance réglementaire des réseaux
  - Production et diffusion des bilans réglementaires
  - Diagnostic permanent (yc. la lutte contre les Eaux claires parasites permanentes)
  - Bénéficier d'outils de gestion patrimoniale : Plan Prévisionnel de Renouvellement, Gestion de la Maintenance Assistée par Ordinateur, modélisation
  - Gestion des industriels
- Réalisation de travaux concessifs permettant de sécuriser les ouvrages et réduire les déversements lors des épisodes de pluie sur la commune Montélimar.
- Réalisation du géoréférencement en classe A des réseaux (en option à ce stade)
- Gérer la relation clientèle :
  - Etablissement de la facturation et du recouvrement des impayés : convention avec le gestionnaire du service public d'eau potable
  - Proposer des aides pour les personnes en situation de précarité
  - Accueil physique et gestion des appels,
  - Actions de communication
- Remettre les rapports annuels et respecter les indicateurs de performances

## K. Les conditions financières d'exploitation du service

Le Concessionnaire se rémunérera principalement par la perception de recettes auprès des usagers. Sa rémunération sera donc substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service. Le contrat devra mettre à la charge du Concessionnaire un véritable risque d'exploitation.

Le Concessionnaire versera à l'autorité délégante une redevance d'occupation domaniale en raison des avantages procurés à celui-ci par le fait de pouvoir exploiter le service. Les modalités du versement de cette redevance seront précisées dans la convention de délégation de service public, dès lors que le conseil de communauté aura pris une délibération à cet effet.

### **L. Le régime des responsabilités**

Le concessionnaire gère le service à ses risques et périls (transfert d'un risque lié à l'exploitation). Il est responsable du bon fonctionnement des ouvrages et de la continuité du service, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Le concessionnaire a l'obligation de couvrir ses responsabilités par la souscription d'une ou plusieurs polices d'assurance de responsabilité civile, de dommages aux biens et/ou à l'environnement.

### **M. La durée du contrat**

Une durée de contrat supérieure à 5 ans doit être justifiée (article R. 3114-2 du code de la commande publique) notamment par des investissements à réaliser par le futur concessionnaire.

Au cas d'espèce, il est proposé une durée de 10 ans pour les considérations suivantes :

- ✓ L'amortissement des investissements liés au renouvellement du matériel pour garantir la continuité du service
- ✓ L'amortissement des investissements de premiers établissements (renforcement du PR des Dames de Montélimar et sécurisation des ouvrages)
- ✓ L'amortissement des investissements nécessaires pour assurer le pilotage des performances du service (mise en œuvre des propres outils du concessionnaire)
- ✓ L'amortissement des frais de formation du personnel pour acquérir les connaissances techniques et de gestion nécessaires à la sûreté et au pilotage du service.

La date prévisionnelle de début du contrat est fixée au 01/01/2024.

### **N. Contrôle, pénalités et sanctions**

Le Concessionnaire devra satisfaire aux obligations définies et détaillées dans la convention de délégation de service public concernant notamment la production de ses comptes et des indicateurs de la qualité du service rendu aux usagers.

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au Concessionnaire, les informations que le Concessionnaire tiendra à la disposition de l'E.P.C.I., les modalités de leur transmission et les moyens de contrôle effectifs dont il pourra faire usage pour vérifier la bonne exécution du contrat et la qualité du service.

L'E.P.C.I. mettra en place des outils pour le suivi du contrat et une exploitation sur performance.

Un dispositif de pénalités sera prévu au contrat en cas de non-respect de ses obligations contractuelles par le concessionnaire.

L'E.P.C.I. pourra exercer, le cas échéant, son pouvoir de sanction et résilier le contrat dans les conditions qui seront fixées dans la convention de délégation de service public.

## **O. La fin du contrat**

Toute reconduction tacite de la convention sera prohibée.

La convention de délégation du service public précisera les conditions relatives au sort du personnel, des biens, etc. en fin de contrat.

## VI. PROPOSITION

**La gestion du Service Public de l'Assainissement collectif** est de plus en plus complexe pour les Collectivités Locales. En effet, les élus doivent dorénavant faire face :

- ✓ à une réglementation foisonnante et contraignante,
- ✓ à l'obligation d'assurer le fonctionnement du service, sans la moindre défaillance,
- ✓ aux normes juridiques de protection de l'environnement,
- ✓ aux investissements lourds liés à la mise aux normes et à la modernisation des infrastructures d'assainissement,
- ✓ aux exigences des consommateurs quant à la qualité du service,
- ✓ aux difficultés fiscales de plus en plus complexes,
- ✓ aux responsabilités civiles et pénales encourues.

Une entreprise privée, spécialisée dans la gestion du Service Public d'Assainissement, permettra à la Collectivité de bénéficier :

- ✓ de la compétence et des techniques performantes eu égard à l'évolution technologique,
- ✓ du savoir-faire en matière d'assainissement collectif,
- ✓ de nouvelles méthodes d'organisation et de gestion,
- ✓ de l'adaptabilité aux différentes conjonctures locales,
- ✓ du financement de certains travaux identifiés et confiés par la Collectivité.

L'analyse réalisée met en valeur les aspects suivants :

La régie ne peut s'appliquer que si la Collectivité est en mesure d'accepter les coûts et les aléas induits par la phase de transition et de mutation de ses structures nécessaires à la continuité du service public :

- Des investissements de départ pour la mise en place de la structure ;
- Une gestion du personnel plus complexe, ainsi qu'une difficulté à trouver du personnel disposant des compétences nécessaires à l'exploitation d'ouvrages d'assainissement ;
- La responsabilité de la Collectivité vis-à-vis des différents enjeux de la réglementation (gestion des risques, responsabilités civiles et pénales des élus et de la Collectivité, enjeux sanitaires et environnementaux, risques financiers, risques sociaux, ...),

La concession pourrait donc être proposée à Montélimar-Agglomération pour les raisons suivantes :

- Transfert des risques : exploitation et réalisation de travaux aux risques du délégataire,
- Garantie de la continuité du service public et expertise métier sur des ouvrages
- Une gestion plus simple du service pour la personne publique



- Négociation des termes du contrat sur les plans qualitatifs, techniques et financiers.

En conséquence, il est proposé pour la gestion de l'assainissement collectif :

- ✓ De retenir la concession pour la gestion et l'exploitation du service public d'assainissement collectif, pour une durée de 10 ans, à compter du 1er janvier 2024 sur le périmètre des 27 communes de l'Agglomération.
- ✓ D'approuver les orientations principales et les caractéristiques futures du service telles que décrites dans le présent rapport de présentation et qui seront détaillées et précisées dans le dossier de consultation qui sera remis aux candidats admis à déposer une offre ;
- ✓ D'autoriser le Président à lancer et conduire la procédure de consultation prévue aux articles L. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

**Concernant la gestion de l'assainissement non collectif**, il est proposé :

- de maintenir le mode de gestion actuel, à savoir la régie qui permettra de conserver la qualité de service aux usagers, tout en gardant une maîtrise du suivi de ce service public. En effet, le service public de l'assainissement non collectif, requiert beaucoup plus de contact en direct avec les usagers du service que le service public de l'assainissement collectif. Certaines missions d'exécution pourront éventuellement faire l'objet de prestations de services.

ANNEXE – TABLEAU DE SYNTHÈSE - MODE DE GESTION

Mode de gestion	Points forts / Points faibles		Pertinence pour Montélimar Agglomération
	Points Forts	Points faibles	
<b><u>Régie Totale</u></b>	<p>(+) La communication et la relation avec les usagers sont totalement maîtrisées par l'E.P.C.I. Accueil géré par la régie</p> <p>(+) Tous les comptes sont publics, et régulièrement contrôlés par les Chambres régionales des Comptes</p> <p>(+) Le contrôle de l'exécution du service est maîtrisé par l'E.P.C.I.</p> <p>(+) La maîtrise du prix par les élus de l'E.P.C.I. est directe et immédiate</p> <p>(+) Souplesse en matière d'évolution du périmètre</p>	<p>(-) L'obligation d'équilibre du budget peut entraîner une hausse brutale du prix</p> <p>(-) Les risques juridique, de responsabilité civile, voire pénal sont assumés par l'E.P.C.I.</p> <p>(-) Nécessité de mettre en place très rapidement des moyens humains et techniques spécifiques (système d'information, télésurveillance...)</p> <p>(-) Le degré de mutualisation des moyens est moindre qu'en cas de gestion déléguée.</p> <p>(-) Soumission au Code de la commande publique qui impose des délais pour la passation rapide de marchés pour la mobilisation de moyens externes.</p> <p>(-) Gestion de la reprise du personnel (coexistence de personnel privé et public)</p>	<p>La régie existe déjà pour le service de l'assainissement non collectif. Ce mode de gestion peut être envisagé pour le périmètre étudié avec certains inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des investissements de départ pour la mise en place de la structure qui viennent augmenter le coût du service au démarrage</li> <li>- La pleine responsabilité de l'E.P.C.I. (gestion des risques, responsabilité civiles et pénales des élus, enjeux sanitaires et environnementaux, risques financiers et sociaux, etc.)</li> <li>- Une reprise de personnel de l'actuel délégataire à anticiper et accompagner (10 agents)</li> </ul>

ANNEXE – TABLEAU DE SYNTHÈSE - MODE DE GESTION

Mode de gestion	Points forts / Points faibles		Pertinence pour Montélimar Agglomération
	Points Forts	Points faibles	
<b>Régie avec Marché de prestations de services</b>	(+) L'E.P.C.I conserve la maîtrise d'une grande partie du service (selon les prestations visées par le marché) (+) Le contrôle de l'exécution du service est maîtrisé par l'E.P.C.I. (+) Le prestataire est rémunéré directement par l'E.P.C.I. (+) Mise en concurrence (+) L'E.P.C.I. est lié au prestataire pour une durée optimale (dans les limites du principe de remise en concurrence périodique des contrats publics).	(-) Les risques juridique, de responsabilité civile, voire pénal sont assumés pour partie par l'E.P.C.I. (-) Soumission au Code de la commande publique qui impose des délais pour la passation rapide de marchés pour la mobilisation de moyens externes (-) L'E.P.C.I. devra se conformer aux procédures de la commande publique pour toutes les prestations qu'elle aura à passer dans le cadre de son activité. (-) L'E.P.C.I. demeure seul responsable du résultat de l'exploitation financière du service puisque les prestataires de services ne prendront pas à leur compte les risques d'exploitation	La régie existe déjà. Ce mode de gestion peut être envisagé pour le périmètre étudié avec certains inconvénients : - La pleine responsabilité de l'E.P.C.I. (gestion des risques, responsabilité civiles et pénales des élus, enjeux sanitaires et environnementaux, risques financiers et sociaux, etc.) - Une reprise de personnel de l'actuel délégataire à anticiper et accompagner pour prise en compte dans le prochain marché de prestation de services (10 agents)

ANNEXE – TABLEAU DE SYNTHÈSE - MODE DE GESTION

Mode de gestion	Points forts / Points faibles		Pertinence pour Montélimar Agglomération
	Points Forts	Points faibles	
<b><u>La Concession</u></b>	<p>(+) La DSP est le scénario où le « périmètre du risque » assumé par la personne privée est le plus grand. Le risque technique, juridique, commercial et lié à l'exploitation reviennent au concessionnaire</p> <p>(+) Exploitation aux risques et périls du concessionnaire</p> <p>(+) Position privilégiée des délégataires sur le thème de la recherche-développement et la capacité d'expertise</p> <p>(+) La réactivité et l'astreinte sont garanties contractuellement</p> <p>(+) Le concessionnaire fournit les compétences et le matériel indispensable</p> <p>(+) Le concessionnaire étant financièrement intéressé dans la réussite du projet a intérêt à ce que le service soit correctement géré.</p> <p>(+) Possibilité de faire financer des investissements par le concessionnaire</p> <p>(+) Mise en concurrence avec négociations possibles</p>	<p>(-) Plus les prestations sont externalisées, moins l'accès à l'information est aisé.</p> <p>(-) Le suivi et le contrôle d'un délégataire demandent des moyens importants</p> <p>(-) La collectivité, même si elle contrôle correctement son opérateur, ne dispose pas de toute la maîtrise du prix du service.</p> <p>(-) Surcoûts liés à la marge et aux frais de siège du délégataire, elle peut conduire à des prix importants</p> <p>(-) Les modalités de modification du périmètre sont strictes par voie d'avenant</p> <p>(-) Risque de perte d'efficacité technique par la prédominance des intérêts financiers sur la qualité du service : effet pervers de la rentabilité d'un service</p>	<p>Mode de gestion adapté à l'exploitation du service public d'assainissement de la Montélimar Agglomération puisque déjà en place.</p> <p>Permet de faire supporter le financement des renouvellements et des travaux ainsi que les risques liés à l'exploitation au concessionnaire.</p> <p>En revanche, moindre maîtrise du service par la collectivité qui peut néanmoins exercer un contrôle étroit sur le concessionnaire dans le cadre du contrat conclu.</p>