



SERVICE PUBLIC DE L'EAU POTABLE

**Rapport sur le choix du mode de gestion et le
principe de recours à la DSP**

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

I. Objet du rapport	4
II. Rôle de l'U.S.E.S.A et liberté du mode de gestion	5
A. Le maintien d'un rôle d'autorité organisatrice	5
B. La liberté du choix de mode de gestion	6
C. Panorama des modes de gestion possibles	7
III. Présentation du service actuel et des enjeux	8
A. Présentation du service actuel	8
B. Les enjeux locaux de la réflexion sur les modes de gestion	8
IV. Présentation des différents modes de gestion	9
A. Gestion internalisée ou externalisée	9
B. Première approche comparative : évacuation des scénarii les moins pertinents	10
C. Les scénarios à envisager	11
D. Présentation des options possibles	11
1. La gestion en régie	11
a) Principe de la régie à autonomie financière seule	11
b) Principe de la régie personnalisée	12
c) Mais l'U.S.E.S.A peut opter pour une confusion entre le Syndicat et la régie	12
2. La gestion externalisée	13
a) Présentation synthétique des différents modes de gestion externalisée	13
b) La gestion via un marché public de prestations de service	13
c) La gestion déléguée dans le cadre d'une DSP	14
V. Les critères de choix du mode de gestion	17
VI. Analyse des modes de gestion	18
A. critère « Risques & Responsabilité »	18
1. Scénario 1 : Gestion en régie	18
2. Scénario 2 : Gestion en marché de prestations de service	18
3. Scénario 3 : Gestion en Délégation de Service Public	19
B. Critère « Techniques & Compétences »	19
1. Scénario 1 : Gestion en régie	19
2. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestation de service & Gestion en DSP	20
C. Critère « Financier – Prix »	21
1. Scénario 1 : Gestion en régie	21
2. Scénario 2 : Gestion en marché de prestation de service	21
3. Scénario 3 : Gestion en DSP	22
D. Critère « Maîtrise du service public »	22
1. Scénario 1 : Gestion en régie	22
2. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestations de service & Gestion en DSP	22
E. Critère « Gestion RH »	23
1. Scénario 1 : Gestion en régie	23
2. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestation de service & Gestion en DSP	23
VII. Synthèse de l'analyse des modes de gestion	24
VIII. Conclusions : propositions et orientations dans l'hypothèse d'une DSP	26
A. Analyse des échéances des contrats en cours et réflexion sur l'harmonisation	26

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

B. Les principales caractéristiques du contrat	27
1. Périmètre du contrat.....	27
2. Durée du contrat	27
a) Rappel du cadre réglementaire.....	27
b) Durée du contrat de DSP eau potable	28
2. La répartition des responsabilités	29
3. Les conditions financières d'exploitation du service	30
4. Personnel	30
5. Obligation d'information incombant au délégataire et contrôle de l'autorité délégante.....	30
6. Pénalités et sanctions	30
C. Les obligations du délégataire dans le contrat de DSP eau potable.....	31
D. Décision concernant le mode de gestion.....	31

I. OBJET DU RAPPORT

- L'article L.1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (ci-après « CGCT ») impose de motiver le choix du mode de gestion dans l'hypothèse où la collectivité territoriale opte pour une gestion déléguée.

L'U.S.E.S.A (Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne)(ci-après : « **U.S.E.S.A** » ou « **le Syndicat** » ou « **la collectivité** »). **doit ainsi se prononcer sur le principe de la délégation de son service public de l'eau potable**. L'U.S.E.S.A est tenue de délibérer après avoir consulté pour avis la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) (L.1413-1 du CGCT) lorsqu'elle en dispose.

La consultation préalable du Comité social territorial (« CST » - article L.253-5 du CGCT), doit également être organisée dès lors que la décision comporte des conséquences sur les conditions de gestion des personnels de la Collectivité, soit dans l'hypothèse d'un changement de mode de gestion ou dans celle d'une nouvelle répartition des missions impactant substantiellement l'organisation de travail des agents de la Collectivité.

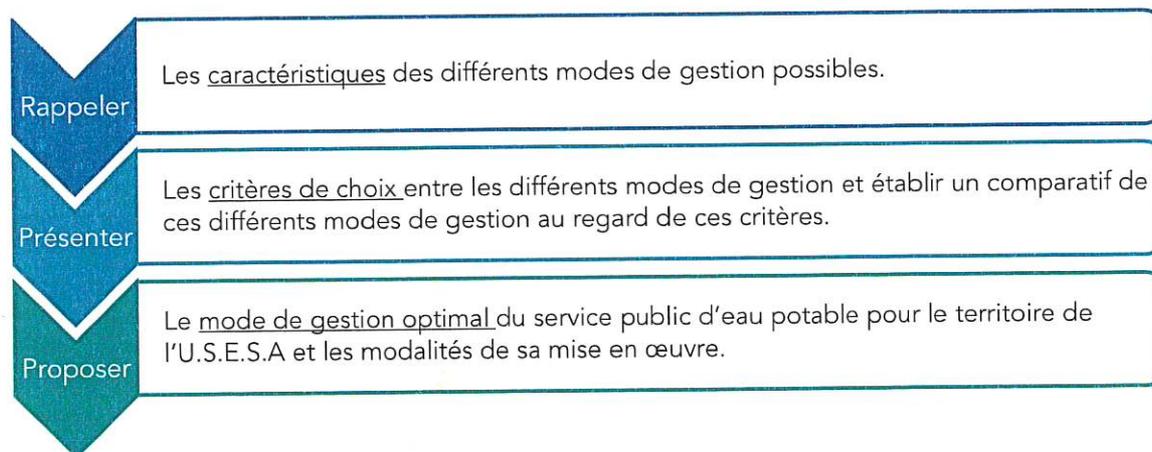
En outre, le Conseil de la Concurrence, dans son avis n° 00A12 du 31 mai 2000, recommande aux collectivités de procéder à une analyse comparative des modes de gestion possibles avant de délibérer sur le mode retenu.

Ainsi, l'U.S.E.S.A souhaite **pousser véritablement la réflexion et la projection des modes de gestion** afin de s'assurer de la pertinence du renouvellement de la DSP.

- Un rapport doit ainsi être établi sur la base duquel les élus de l'U.S.E.S.A devront, en cas de préférence pour la DSP, se prononcer sur le principe de la délégation et sur les principales caractéristiques du service délégué.

La réflexion sur le mode de gestion a pour but de **conduire à l'élaboration de scénarios dont les avantages et les inconvénients sont étudiés** afin de permettre à l'U.S.E.S.A le choix le plus pertinent possible.

Ce rapport a pour objet de :



Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

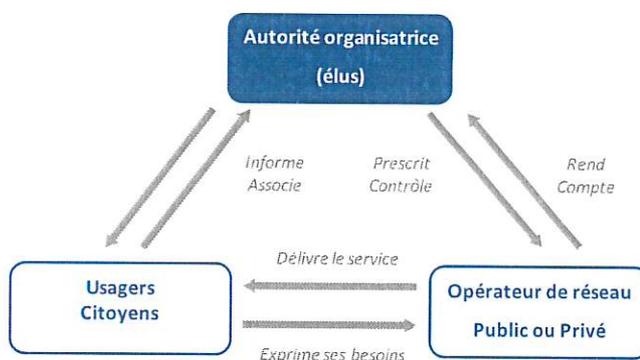
Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

II. ROLE DE L'U.S.E.S.A ET LIBERTE DU MODE DE GESTION

A. LE MAINTIEN D'UN ROLE D'AUTORITE ORGANISATRICE

- L'expression « Autorité Organisatrice » apparaît en France dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Cette notion a été précisée, toujours dans le secteur des transports, par la loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs comme : « toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique ».
- Il est remarqué que l'expression est utilisée dans le CGCT pour le domaine de l'eau potable ou de l'assainissement.
- Il est désormais courant de représenter l'organisation d'un service public industriel et commercial selon un triptyque :



- L'autorité organisatrice est chargée d'assurer la direction stratégique du service, qui se décline par :
 - La définition de l'objet du service (périmètre, objectifs, niveau de qualité exigé, etc...);
 - La définition des principes d'organisation et de fonctionnement du service ;
 - La détermination des rapports à l'utilisateur ;
 - La fixation des tarifs ;
 - Le contrôle du respect de ces dimensions.
- La fonction de l'opérateur gestionnaire du service comprend pour sa part la gestion opérationnelle du service en vue d'assurer quotidiennement :
 - La continuité du service ;
 - L'atteinte des objectifs fixés par la maîtrise d'ouvrage ;
 - La maîtrise d'ouvrage.

Quel que soit le mode de gestion retenu, l'Autorité Organisatrice a toujours un rôle de contrôle même en cas d'externalisation du service auprès d'un opérateur, que ce dernier soit public ou privé. Toutefois, le « degré » de contrôle va justement varier selon le mode de gestion mis en place.

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

- Au travers du choix de mode de gestion, l'U.S.E.S.A ne se départit pas du service public ni de son rôle d'Autorité Organisatrice. Le rôle d'autorité délégante, dans le cadre d'une délégation de service public, est donc un aspect de la mise en œuvre de la compétence d'Autorité Organisatrice.

Le choix du mode de gestion du service public de l'eau potable ne doit pas contraindre les choix futurs mais, au contraire, faciliter une exploitation pérenne et sûre du service, permettant son **évolution** et son **adaptabilité** aux besoins du service.

B. LA LIBERTE DU CHOIX DE MODE DE GESTION

- Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales implique la reconnaissance de l'autonomie fonctionnelle des collectivités :

« L'autonomie fonctionnelle découle quant à elle de l'existence « d'attributions effectives » que la loi doit reconnaître aux conseils élus (déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985 ; déc. n° 87-241 DC du 19 janv. 1988). Cela suppose que les collectivités territoriales puissent disposer tout à la fois d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires et d'un champ de compétences matérielles suffisamment large pour préserver leur liberté d'action. »

- A ce titre, le libre choix du mode de gestion des services publics dont est chargé la Collectivité se rattache au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Il ne peut donc être encadré que par le législateur.

L'article L.1 du Code de la Commande Publique (CCP) énonce que :

« Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique ».

Le juge administratif décline de manière constante **sa capacité à pouvoir juger de l'opportunité** ou encore du bien-fondé du choix de mode de gestion opéré librement par la Collectivité.

Il s'agit là de la consécration par le législateur **d'une jurisprudence administrative** ancienne et abondante en la matière (CE, 10 janvier 1992, Association des usagers de l'eau de Peyreleau, req. N°97476 ; CE, 27 novembre 2002, SICAE, req. n°246764).

Ce principe de libre choix du mode de gestion ne s'entend pas seulement comme une liberté reconnue à un moment donné et sur un périmètre intégral, mais implique que le choix librement opéré puisse être tout aussi librement **réversible** et ne porter que sur une partie du périmètre du service (CE, 27 janvier 2011, Commune de Ramatuelle, req. n°338285).

Il y a donc un choix premier à effectuer qui est celui de la volonté ou non d'assurer la gestion quotidienne du service public. En tout état de cause, l'U.S.E.S.A entend privilégier un mode de gestion unique pour le service public de l'eau potable dont elle à la charge, et ne souhaite pas « combiner » les différents mode de gestion.

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

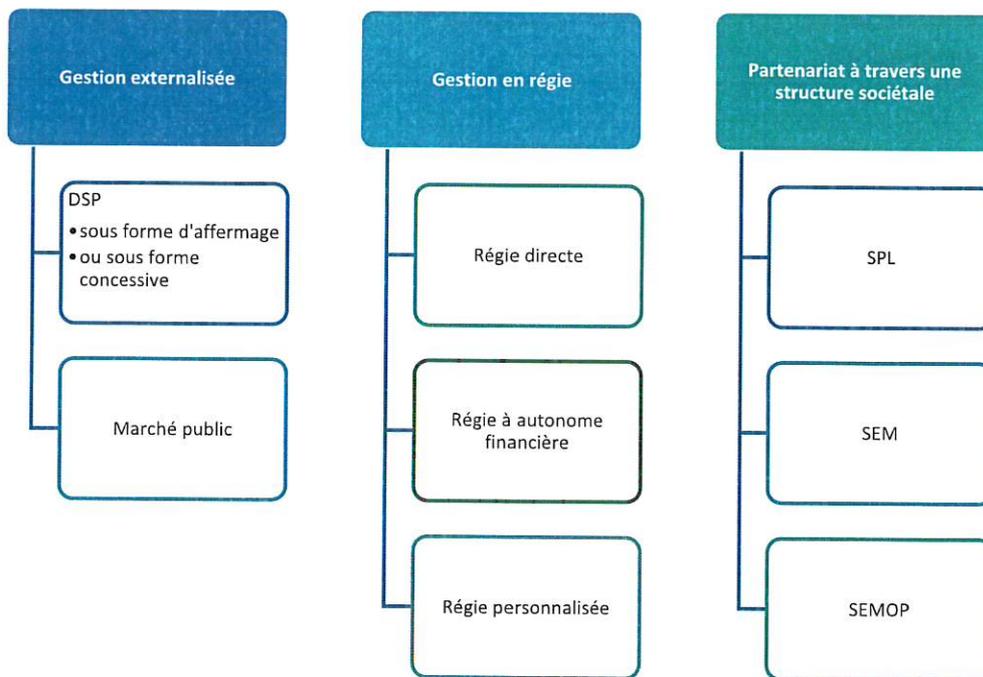
Certifié par le Président

C. PANORAMA DES MODES DE GESTION POSSIBLES

Les modes de gestion envisageables pour la gestion d'un service public d'eau potable se différencient principalement par leur degré d'externalisation vers le privé :

- **Gestion externalisée** : confiée à un tiers contractant à qui l'autorité organisatrice confie une marge de manœuvre plus ou moins grande (DSP sous forme de concession ou affermage, marchés publics) ;
- **Gestion en régie (et ses déclinaisons)** : (régie à simple autonomie financière dite « régie autonome » ou régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale dite « régie personnalisée ») ;
- **Autres formes de gestion** : à travers une structure sociétale partenariale soumise au droit privé à laquelle participera le Syndicat, en lien avec le secteur public ou privé (Société Publique Locale (SPL), une Société d'Économie Mixte (SEM) ou une Société d'Économie Mixte à Opération Unique (SEMOP)).

Il est possible de présenter ainsi succinctement les modes de gestion envisageable pour la gestion de l'eau potable :



III. PRESENTATION DU SERVICE ACTUEL ET DES ENJEUX

A. PRESENTATION DU SERVICE ACTUEL

- Actuellement, 2 contrats de délégation de service public sont en cours entre l'U.S.E.S.A et la société Véolia Eau. Ces contrats ont leurs spécificités :
 - Contrat de DSP sur le territoire communal de Villers-Cotterêts : du 21/12/2016 au 20/12/2026, soit une durée de 10 ans. En cours d'exécution, 1 avenant a complété le contrat initial.
 - Contrat de DSP sur 108 communes hormis Villers Cotterêts : du 01/03/2013 au 29/02/2028, soit une durée de 15 ans. 11 avenants ont complété le contrat initial. Ce contrat comprend 3 ilots de travaux concessifs (renouvellement de 3300 branchements en plomb sur 15 ans, sectorisation et mise en place de télérelèves.)
- L'U.S.E.S.A est l'autorité délégante sur l'intégralité des deux périmètres de ces DSP.

Ces contrats n'arriveront pas à échéance en même temps (20 décembre 2026 puis 29 février 2028). Il est ainsi décidé de mettre en place une gestion unifiée sur l'ensemble du territoire pour l'avenir. Une réflexion sur le calendrier des échéances de ces contrats peut être menée selon le type de mode de gestion envisagé (voir ci-après).

B. LES ENJEUX LOCAUX DE LA REFLEXION SUR LES MODES DE GESTION

La figure ci-dessous synthétise les différents enjeux pour l'U.S.E.S.A quant à la réflexion sur le mode de gestion du service eau potable :

Qualité du service

- Garantir la disponibilité de la ressource et sa qualité
- Anticiper pour être en mesure d'absorber des extensions aux impacts à maîtriser sur les réseaux d'eau potable (en capacité/diamètre)
- Une performance globale du réseau à améliorer (rendement, indicateur linéaire de pertes), par la mobilisation de plus de moyen (recherche de fuites, Diagnostic...)

Gestion patrimoniale

- Nécessité de focaliser les efforts sur l'investissement – renouvellement
- Réaliser un contrôle renforcé du service rendu : ce souhait s'est notamment renforcé lors de la conclusion d'un avenant où le manque de contrôle et de connaissance du service s'est fait ressentir

Enjeux financiers et tarifaires

- Nécessité d'optimiser le rapport prix/qualité de service de manière à pouvoir renforcer les investissements et préserver les équilibres financiers du service
- la maîtrise des prix : dans une période inflationniste où les ménages sont confrontés à une perte de pouvoir d'achat, la maîtrise des prix est fondamentale
- la relation de proximité avec l'utilisateur : une gestion clientèle efficace (disponibilité...).

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

IV. PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION

A. GESTION INTERNALISEE OU EXTERNALISEE

- Les modes de gestion envisageables pour la gestion du service public de l'eau potable se différencient principalement par leur degré d'externalisation vers le privé :

Gestion internalisée :	Gestion externalisée :
<ul style="list-style-type: none"> En fonction de ses capacités et moyens propres, la Collectivité devra conclure des marchés publics pour ses besoins propres. Dans ce cadre, les marchés publics ont un périmètre limité : ils répondent aux besoins de la gestion en régie du service mais ne confient pas l'exploitation du service par le biais des marchés publics. 	<ul style="list-style-type: none"> confiée à un tiers contractant à qui l'autorité organisatrice confie une marge de manœuvre plus ou moins grande dans la direction de l'exploitation du service. Le choix ici est alors légalement binaire : délégation de service public ou marché public d'exploitation qui doit faire l'objet d'un contrat écrit avec un opérateur économique doté de la personnalité juridique distinct de la Collectivité. Le Code de la commande publique différencie ces deux types de contrats en fonction du transfert, ou non, à l'opérateur économique d'un véritable « risque lié à l'exploitation du service ».

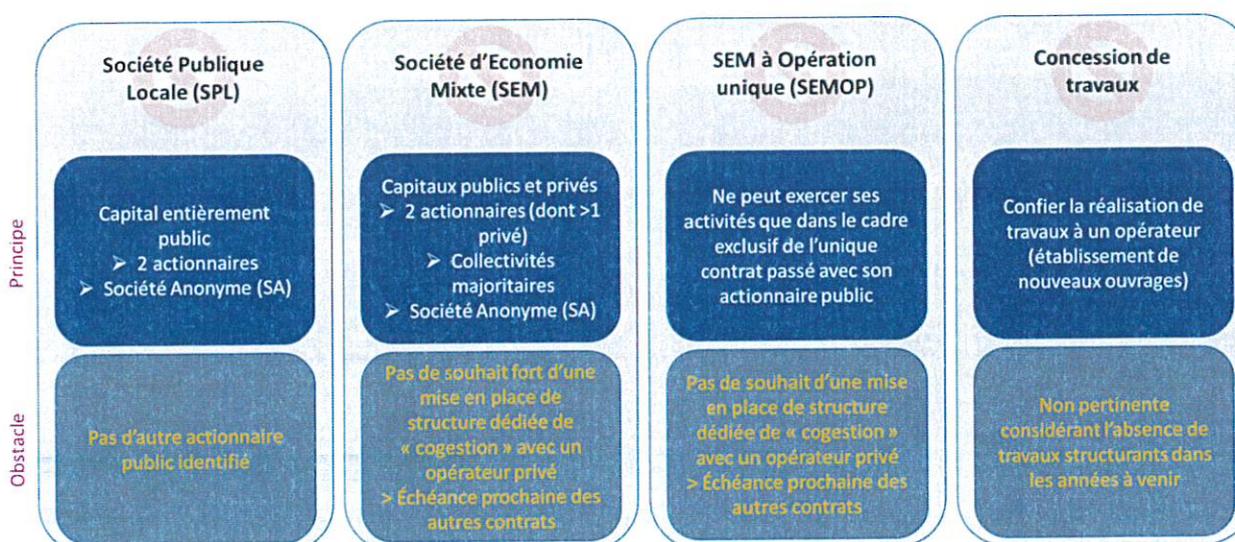
- Ce n'est qu'après avoir fait le choix du mode de gestion internalisée ou externalisée qu'on peut s'interroger sur la structure juridique de l'opérateur en charge de l'exécution du service :

Gestion internalisée :	<ul style="list-style-type: none"> Quelle forme de la régie, notamment pour un Syndicat à vocation unique comme U.S.E.S.A ?
Gestion externalisée :	<ul style="list-style-type: none"> après avoir fait le choix d'un transfert ou non du risque d'exploitation, le contrat à conclure le sera avec un opérateur économique dépendant, lié ou indépendant de l'U.S.E.S.A ?

B. PREMIERE APPROCHE COMPARATIVE : EVACUATION DES SCENARI LES MOINS PERTINENTS

- Les modes de gestion que nous pouvons d'ores et déjà écarter de la réflexion sont les suivants : la SPL, la SEM et la SEMOP. Dès ce stade, ces scénarios peuvent d'ores-et-déjà être écartés compte tenu de leur incompatibilité avec les souhaits de l'U.S.E.S.A et/ou avec les conditions de leur mise en œuvre au regard du contexte intercommunal.
- Les hypothèses de création d'une société publique locale (SPL) ou d'une société d'économie mixte ne sont pas plus envisageables.
- En effet, créer une SPL avec qui conclure un marché public ou une DSP, par exemple, nécessite de s'associer avec une autre Collectivité au sein d'une société de droit privé (société soumise au régime des sociétés anonymes) pour gérer le service public de l'eau potable, ce qui n'est pas une option possible pour l'U.S.E.S.A en l'absence de potentiels partenaires connus à ce jour.
- Concernant la création d'une SEM ou d'une SEMOP, elle impliquerait de constituer une société de droit privé avec un opérateur privé, laquelle Société devrait ensuite répondre à la consultation pour obtenir le contrat portant exploitation du service (SEM) ou se verrait attribuer directement le contrat (SEMOP – la mise en concurrence intervenant au stade du choix de l'associé privé), contrat répondant à l'une ou l'autre des qualifications (marché ou DSP) en fonction de l'équilibre contractuel défini dans le cadre de la mise en concurrence.

Or, l'U.S.E.S.A n'a pas à ce jour le souhait manifeste de recourir à cette forme d'organisation du service, nécessitant au demeurant des formalités de création d'une Société, et impliquant d'assurer l'exécution du service en « co-gestion » avec le secteur privé dans le cadre d'une structure dédiée.



C. LES SCENARIOS A ENVISAGER

- Ainsi, en synthèse, la comparaison approfondie doit se concentrer sur 3 scénarios qui peuvent être envisagés pour assurer la continuité du service public de l'eau potable à compter du 21 décembre 2026. Chacun fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de ce rapport :

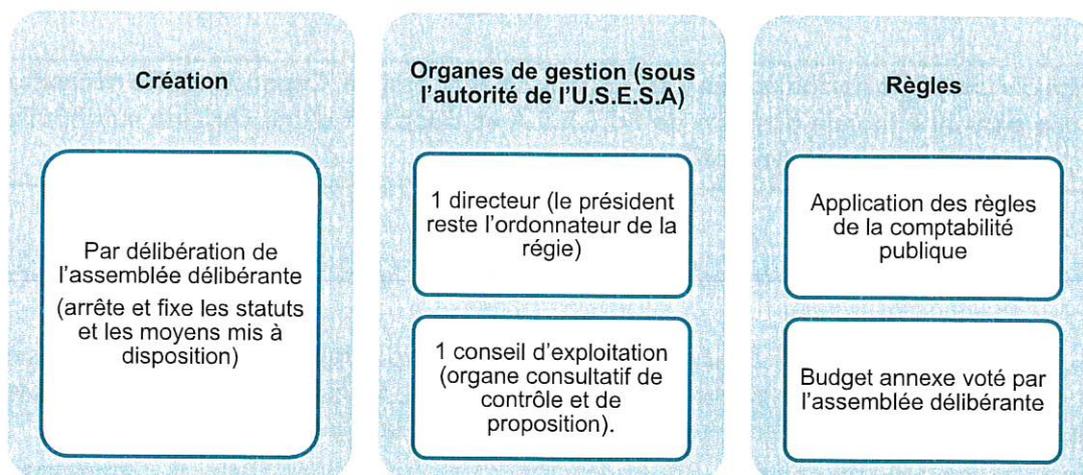
Scénario 1 :	•Gestion en régie
Scénario 2 :	•Gestion en marché de prestation de service
Scénario 3 :	•Gestion en Délégation de Service Public

D. PRESENTATION DES OPTIONS POSSIBLES

1. La gestion en régie

- L'U.S.E.S.A peut choisir d'assumer elle-même la gestion du service public de l'eau potable sur son territoire. On parle alors d'une exploitation « en régie ». Traditionnellement, plusieurs formes juridiques se distinguent par leur degré d'autonomie au regard de la collectivité dont elles émanent.
 - a) Principe de la régie à autonomie financière seule
- La régie dotée de l'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. 2221-98 du Code général des Collectivités territoriales.

Elle reste sous le contrôle de la Collectivité **mais dispose d'organes propres de gestion** :



Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

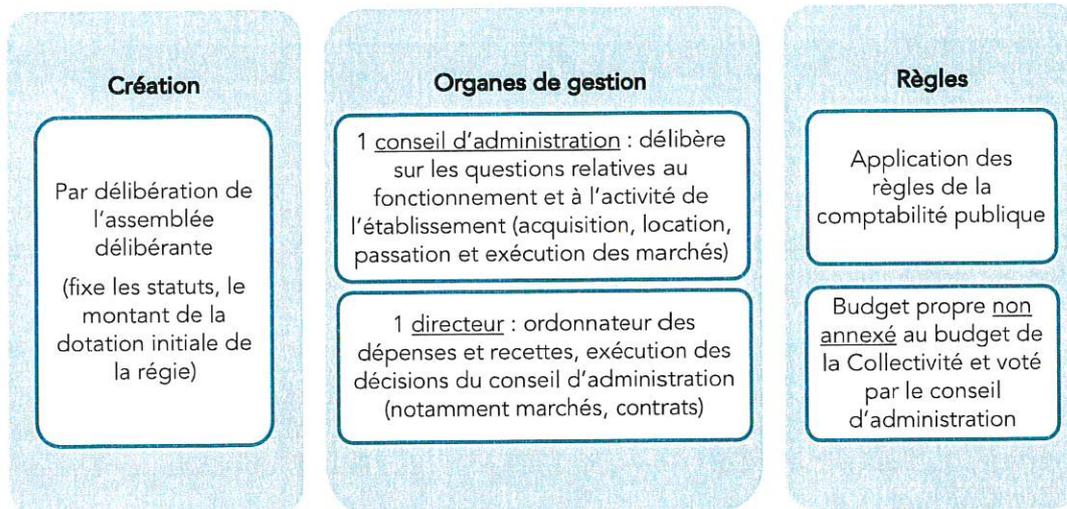
Certifié par le Président

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

Une régie dite autonome permettrait de disposer d'un contrôle fort sur le service tout en ayant une vision plus individualisée du service. Certes la structure implique un conseil d'exploitation mais son rôle est essentiellement consultatif.

b) Principe de la régie personnalisée

- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale dite « régie personnalisée » est également un mode de gestion directe qu'il faut envisager.
- C'est un établissement public autonome rattaché à la Collectivité :



- Dotée de la personnalité morale, c'est le conseil d'administration et son directeur qui prennent les décisions de gestion. La régie personnalisée est, de fait, dotée d'une autonomie financière.

La mise en place d'« une régie personnalisée » est juridiquement possible. Cependant, elle nécessite la création d'une personne morale distincte de l'U.S.E.S.A et disposant d'une certaine autonomie décisionnelle par rapport au comité syndical.

c) Mais l'U.S.E.S.A peut opter pour une confusion entre le Syndicat et la régie

Au cas présent, l'U.S.E.S.A étant un Syndicat intercommunal à vocation unique, il constitue un établissement public dédié au service public de la production et de la distribution de l'eau potable **exclusivement**, et n'est d'ailleurs pas compétent en matière d'assainissement.

- Cette particularité n'impacte pas le scénario de la gestion en régie.

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

En effet, l'U.S.E.S.A est fondée à se prévaloir de l'article L.2221-13 du CGCT en vertu duquel un Syndicat dédié à un SPIC peut solliciter que l'administration du Syndicat se confonde avec l'administration de la régie :

Lorsque les régies sont d'intérêt intercommunal, elles peuvent être exploitées :
1° Soit sous la direction d'une commune agissant, vis-à-vis des autres communes, comme concessionnaire ;
2° Soit sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées.
Si ce syndicat est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service administratif ou industriel ou commercial, les communes peuvent demander que l'administration du syndicat se confonde avec celle de la régie. Dans ce cas, l'acte institutif du syndicat peut apporter des modifications aux règles d'administration fixées par le chapitre II du titre Ier du livre II de la cinquième partie.

- Ainsi, l'USESA pourrait – en cas d'orientation vers la régie – faire ce choix pour éviter une superposition inutile des structures de gouvernance.

Le présent rapport abordera ainsi le scénario de la régie en partant du postulat que, si ce choix venait à être mis en œuvre, il ne s'agirait pas d'une régie « personnalisée » ou « autonome » mais d'une régie « confondue » avec le Syndicat.

2. La gestion externalisée

a) Présentation synthétique des différents modes de gestion externalisée

- La part de risque assumée par l'opérateur privé détermine le choix du mode de gestion externalisée applicable :
 - Le recours au marché public, lorsque la rémunération de l'opérateur varie peu ou ne varie pas en fonction des résultats de l'exploitation.
 - La concession sous forme de DSP lorsqu'une part substantielle de la rémunération de l'opérateur est fonction des résultats de l'exploitation ;

b) La gestion via un marché public de prestations de service

- L'U.S.E.S.A. peut décider de **garder la maîtrise du service** en confiant uniquement à un ou plusieurs prestataires des prestations de travaux ou de services. Elle reste ainsi maître d'ouvrage de l'opération.

Ces marchés supposent l'établissement d'un contrat d'une **durée relativement courte**.

En vertu de l'article L.1111-1 du code de la commande publique :

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

« 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. »

- Le contrat est un contrat dit « d'exploitation » : dans ce marché est confiée la gestion quotidienne du service public contre une rémunération.

Dans le cadre du marché, le Syndicat définit les objectifs de services ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre, elle définit donc précisément les obligations de moyens et les obligations de résultat.

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

La Collectivité dans un tel montage **demeure la seule responsable** du résultat de l'exploitation financière du service. Elle doit établir un budget annexe qui doit être équilibré. En effet, le budget d'un SPIC doit être équilibré en recettes et en dépenses quel que soit le mode de gestion (article L.2224-1 CGCT).

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. La Collectivité dans un tel montage demeurerait la seule responsable du résultat de l'exploitation financière du service.

En revanche, elle se **prive du savoir-faire opérationnel de l'opérateur économique privé** et de sa capacité à innover dans la direction de l'exploitation et ses choix de gestion.

Ainsi, le principal défaut d'un tel montage est de laisser les investissements à la charge financière du Syndicat (en comparaison avec le montage de la DSP où les investissements peuvent être mis à la charge du délégataire et le risque d'exploitation est assuré par lui).

c) La gestion déléguée dans le cadre d'une DSP

- La troisième alternative à la disposition de l'U.S.E.S.A. consiste à confier l'exploitation du service public de l'eau potable à un opérateur privé, tel que pratiqué actuellement.

La délégation de service public est aujourd'hui définie comme relevant de la catégorie des concessions de services relevant du code général des collectivités territoriales (CGCT) mais aussi du nouveau code de la commande publique (CCP).

- La concession est le contrat par lequel la Collectivité « confie 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 » :

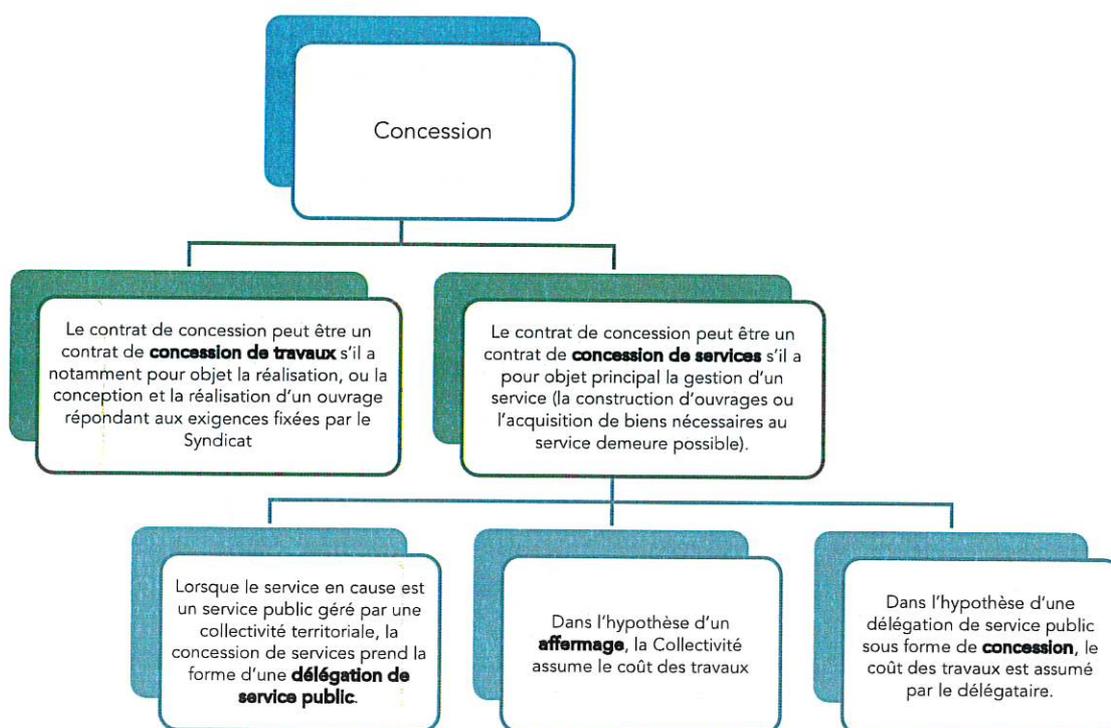
Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président



Le concessionnaire se rémunère substantiellement sur les recettes tirées de l'exploitation du service. Ainsi, sa rémunération étant assise sur une assiette variable, le **risque commercial** lié à l'exploitation du service pèse directement sur l'opérateur, permettant d'intéresser plus fortement ce dernier au rendement et à la qualité globale du service.

Ainsi, d'après l'article L.1121-1 du CCP « 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 supporté ».

La distinction fondamentale avec un marché public réside ainsi dans ce transfert au cocontractant d'un risque lié à l'exploitation.

- De plus, le concessionnaire a la charge des moyens humains et matériels nécessaires 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 délégation de service public, il conviendra de bien s'assurer que le délégataire **ne bénéficie pas de compensation absolue** des pertes qu'il pourrait rencontrer. Autrement dit, la Collectivité ne peut s'engager à couvrir les déficits de l'exploitant.

- Dans le cadre d'une délégation de service public, la Collectivité peut se contenter de confier uniquement la gestion du service public mais elle peut confier également la réalisation d'investissements au délégataire en plus de la gestion du service public. Ces investissements

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
 Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

permettent de faire financer par le partenaire privé des équipements 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'U.S.E.S.A en cas de recours à la délégation de service public en fonction de sa volonté de procéder lui-même aux investissements nécessaires au service ou au contraire de faire supporter la charge de ces investissements sur le privé.
- Ainsi, la délégation de service public présente un avantage financier évident puisqu'elle permet à la Collectivité de faire financer par l'opérateur des équipements qu'elle ne pourrait acquérir directement faute de disposer des fonds nécessaires.
- La délégation de service public présente l'avantage de permettre de confier la gestion totale du service public à un même délégataire, spécialisé et expert dans le domaine. De plus, le délégataire étant financièrement intéressé dans la réussite du projet puisqu'il supporte une partie du risque d'exploitation, il a tout intérêt à ce que le service public soit correctement géré.

La contrepartie 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 l'article R. 3114-2 du CCP limite la durée des délégations de service public pour lesquelles aucun investissement n'est nécessaire à 5 ans.

En revanche l'article L. 3114-8 du CCP précise que dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement notamment, les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à **20 ans** sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat des justifications de dépassement de cette durée.

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 délégataire — 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.

La rédaction du contrat est primordiale puisqu'elle définit l'équilibre économique consenti par les parties et dans lequel le délégataire accepte de prendre le risque d'exploitation. Ce risque n'est pas absolu et si la Collectivité dispose du pouvoir de modification unilatérale du contrat, elle ne peut pas modifier les clauses financières de son propre chef ni exiger du délégataire la continuité du service dans des conditions qui ne seraient pas celles fixées au contrat (CE, 3 mars 2017, *Commune de Clichy-sous-Bois*, req. n° 398901).

Il est possible en délégation de service public d'exercer un réel contrôle sur le service pour peu que le contrat soit 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.

V. LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION

- Pour rappel, 3 scénarios sont à envisager pour assurer la continuité du service public de l'eau :

Scénario 1 :	• Gestion en régie
Scénario 2 :	• Gestion en marché de prestation de service
Scénario 3 :	• Gestion en Délégation de Service Public

Les avantages et inconvénients de chacun des 3 modes de gestion seront appréciés au regard des critères suivants :

Risques et Responsabilités	Maîtrise du service public	Techniques et compétences	Gestion RH	Enjeux financiers
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité de la Collectivité • Risques sanitaires et environnementaux • Risque d'exploitation • Risques économiques • Risques juridiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de connaissance du patrimoine • Qualité du service public • Capacité de contrôle de l'opérateur 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexité de l'exploitation • Exigence des usagers • Capacité d'intervention • Compétences disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des compétences RH • Besoin de recrutement • Capacité de formation 	<ul style="list-style-type: none"> • Charges de structure • Equilibre économique • Contrôle des prix

- Précision en cas de recours à un prestataire externe :

La situation concurrentielle du secteur joue un rôle déterminant dans le poids que pourront avoir les arguments « techniques » et « financiers ».

- C'est seulement à l'issue de la négociation avec les candidats privés (ou publics) que l'U.S.E.S.A sera en mesure d'apprécier si le jeu de la concurrence a fonctionné ou pas.

Il est rappelé par ailleurs que la décision finale revient au Comité syndical.

VI. ANALYSE DES MODES DE GESTION

A. CRITERE « RISQUES & RESPONSABILITE »

1. Scénario 1 : Gestion en régie

- L'U.S.E.S.A sera seule responsable du fonctionnement, et par là même, de l'ensemble des dysfonctionnements éventuels du service. Elle pourra encourir 3 principaux types de risques :
 - Les **risques sanitaires et environnementaux** attachés à la gestion du service (ex : qualité de l'eau),
 - Les **risques d'exploitation** : l'U.S.E.S.A sera tenue d'assurer la continuité du service public, et pourrait devoir faire face à des situations d'urgence impérieuses (ex : gestion de crise) ;
 - Le **risque économique** de voir les coûts de gestion augmenter fortement.

Le passage en régie nécessite la mise en place d'une organisation spécifique au sein des services et une **certaine anticipation** tant sur les problématiques administratives (création de la structure) qu'en matière de ressources humaines (question de la reprise du personnel, conséquence sur les contrats de travail, etc). Une prise de position rapide sur ce mode de gestion permettra d'anticiper sa mise en œuvre d'ici à l'année prochaine.

En cas de difficulté à assurer ses missions, l'U.S.E.S.A pourrait voir sa responsabilité engagée.

2. Scénario 2 : Gestion en marché de prestations de service

- La gestion à travers des marchés de prestations de services n'entraîne pas le transfert de risques au prestataire. Les risques sanitaires et environnementaux, les risques d'exploitation ainsi que le risque économique demeurent supportés par l'U.S.E.S.A.
- En outre, en cas d'investissement, ce marché public devra donner lieu à un **allotissement**, qui constitue le principe dans le cadre des marchés publics, le non-allotissement étant apprécié de manière très restrictive.
- De ce fait, il est possible que l'attributaire du lot en charge des travaux soit différent du titulaire en charge de l'exploitation du service. Dès lors, cette organisation pourrait susciter des **difficultés techniques et opérationnelles** dans l'interface entre le constructeur et le nouvel exploitant.

En effet, en cas de difficultés d'exécution, l'identification du titulaire responsable pourrait s'avérer délicate, le prestataire **risquant de prétexter une carence dans les opérations de travaux et réciproquement.**
- De la même manière, ces entités pourraient être amenées à soutenir l'insuffisance du cahier des charges ou la mauvaise définition du besoin pour tenter de se dédouaner de leurs responsabilités respectives en cas de différend sur l'exécution, de manière à faire porter le risque sur l'U.S.E.S.A.

3. Scénario 3 : Gestion en Délégation de Service Public

- Le risque et les responsabilités afférentes sont transférés à l'opérateur privé. Les risques sanitaires et environnementaux, les risques d'exploitation, le risque économique, les risques contentieux sont supportés par le délégataire.
- Néanmoins, même en gestion externalisée, l'Autorité Organisatrice reste responsable du service de l'eau potable. Cette responsabilité implique pour l'U.S.E.S.A de conserver la maîtrise de ses services, notamment par le biais d'un contrôle rigoureux des informations fournies par le délégataire.
- Concernant l'investissement, en matière de délégation de service public sous forme concessive ou avec ilot concessif, l'U.S.E.S.A a la possibilité de déterminer la finalité des travaux attendus de la part du délégataire, lesquels constituent des investissements à amortir sur la durée du contrat, ainsi que le cadre de leur réalisation.
- Le délégataire aura alors la charge d'exécuter ou de faire exécuter lesdits travaux sous sa propre responsabilité technique et financière. A noter que dans le cadre de la DSP, un délégataire unique se verra confier à la fois des travaux et l'exploitation du service.

B. CRITERE « TECHNIQUES & COMPETENCES »

- Plusieurs facteurs rendent la gestion du service complexe tant en palette d'expertises qu'en dimensionnement suffisant (électromécaniciens, ingénieurs, agents d'exploitation réseau,...) et notamment pour les activités suivantes :
 - La gestion clientèle et la facturation ;
 - L'utilisation de l'outil télérelève en place sur votre territoire ;
 - La préparation, l'anticipation, l'ordonnancement et l'exécution des travaux de renouvellement du réseau ;
 - La lutte contre les fuites ;
 - Le choix des investissements nécessaires.

1. Scénario 1 : Gestion en régie

- ➡ La capacité à intervenir en cas de crise nécessite de monter un service d'astreinte.
- ➡ La gestion patrimoniale, notamment l'amélioration de la connaissance des réseaux, devra être assurée par la collectivité.
- ➡ Concernant la gestion RH, la Collectivité aura la charge du personnel et sera responsable de l'encadrement et de la formation et de l'habilitation des personnels.
- ➡ L'exploitation en régie nécessite la mise en place d'outils informatiques adaptés et spécifiques, ainsi que le recrutement de personnels spécialisés dont certaines compétences sont rares sur le marché de l'emploi.

2. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestation de service & Gestion en DSP

- Les opérateurs privés bénéficient le plus souvent de moyens humains et matériels de crise mutualisés au niveau régional voire national, permettant de pallier les conséquences d'un accident dans des délais très contraints. A noter que la gestion de l'astreinte et la réactivité sur les incidents est un point positif de l'organisation actuelle.
- Les opérateurs privés gestionnaires de services publics bénéficient d'un accès plus aisé aux réseaux d'expertises (laboratoires, expertise financière, ...) et ont accès à des technologies avancées découlant de leurs efforts en matière de recherche et développement ;
- Un réseau de sous-traitants pour réaliser des tâches spécifiques.
- Nature et consistance des travaux : Un programme de travaux est prévu sur le service. Ces travaux sont très impactant pour l'exploitation du service, il est donc plus pertinent que ces travaux soient **portés par l'exploitant du service public d'eau potable**. De plus, le portage des travaux par l'exploitant permet que l'U.S.E.S.A n'ait pas à gérer l'interface des responsabilités entre l'entrepreneur du nouvel ouvrage et l'exploitant.
- Une gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) que les opérateurs privés ont su développer et mettent en œuvre sur leurs différents contrats pour faciliter l'exploitation, en anticipant les renouvellements à engage.

Par conséquent, l'exploitation courante du service en régie est difficilement envisageable.

L'U.S.E.S.A devrait faire l'acquisition des moyens nécessaires à sa mise en place (tous ne pourraient pas venir du délégataire sortant et devrait faire l'apprentissage de l'exploitation du service).

Il existe donc un risque réel de détérioration de la qualité de l'exploitation durant une période transitoire d'adaptation ou sur un temps plus long dans le cas où les moyens, humains notamment, n'ont pas pu être mobilisés en quantité et en qualité suffisantes.

La réussite du projet de passage en régie tient également au recrutement d'un responsable d'exploitation en début de processus.

En délégation de service public et en marché public, l'U.S.E.S.A aurait des garanties quant à la capacité des opérateurs nationaux à mobiliser rapidement toutes les expertises. Ils ont par ailleurs l'habitude des prises en main de service sur des durées contraintes, en mobilisant des moyens exceptionnels dédiés. Par ailleurs, un cadre contractuel adapté permet une programmation, une concertation et un suivi de la politique patrimoniale par la Collectivité.

C. CRITERE « FINANCIER – PRIX »

1. Scénario 1 : Gestion en régie

- Il n'y a pas de recherche de rentabilité de l'opérateur public, mais seulement une recherche de l'équilibre économique ; les produits servant simplement à couvrir les charges. Malgré tout, la performance économique d'un service d'eau en régie est sensiblement identique à celle connue jusqu'ici. Un raisonnement n'intégrant pas les charges concessives, permettant de pleinement appréhender l'état de l'activité courante, fait apparaître différentes explications détaillées ci-après.
- La politique d'achat est moins favorable que celle des opérateurs privés nationaux et ne permet pas de générer des économies d'échelle. En effet, la taille du service n'est pas suffisamment importante (absence de « taille critique ») pour peser sur des négociations avec les fournisseurs.
- La gestion en régie mobiliserait 37 ETP ce qui peut sembler beaucoup eu égard à la taille du contrat. La charge salariale qui pèserait sur la régie s'élèverait alors à plus de 2 millions d'euros. Par ailleurs, des interrogations résident dans ce recrutement massif d'employés très spécialisés dont les perspectives professionnelles les amènent souvent vers le secteur privé. L'ouverture d'un nouveau service en régie soulève naturellement deux points de vigilance concernant la gestion des ressources humaines à savoir la capacité de recrutement de la structure, ainsi que le temps d'ajustement nécessaire pour tendre vers un fonctionnement optimisé.
- Le recouvrement des créances incombe au comptable public avec des écritures d'admissions en non-valeur et créances éteintes à passer dans les comptes de la régie en cas d'impayés. Cependant, le comptable public dispose d'outils de recouvrement supplémentaires permettant de réduire le taux d'impayés.
- Les charges de structure sont moindres, du fait d'une structure locale dédiée et non mutualisée.

2. Scénario 2 : Gestion en marché de prestation de service

- ➡ Dans le cas d'un marché public, l'U.S.E.S.A paie un prix contractuellement défini pour la réalisation d'une ou plusieurs opérations.
- ➡ En marché public, c'est la collectivité qui supporte les pertes des impayés, le prestataire percevra la même rémunération quel que soit le niveau d'impayé.
- ➡ Comme en DSP, l'opérateur privé optimise sa politique d'achat. En effet, grâce à l'exploitation de plusieurs contrats, il a la capacité de générer des économies d'échelle (fourniture, etc...).
- ➡ Toutefois, le poids de la structure n'est pas à négliger dans le cadre d'une gestion externalisée.
- ➡ La structure d'un grand opérateur pèse de deux manières sur le prix d'un service externalisé :
 - Par l'imputation des frais de siège, de la recherche et développement et des charges de fonctionnement à différents niveaux de l'organisation ;

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

- Par la prise en compte des contraintes de rendement financier.

3. Scénario 3 : Gestion en DSP

- ➡ En DSP, l'opérateur se rémunère directement auprès des usagers par l'imputation d'une part délégataire.
- ➡ En DSP, c'est le délégataire qui supporte le risque d'impayé.
- ➡ Comme en marché de prestation de service, l'opérateur privé optimise sa politique d'achat.
- ➡ Une comparaison économique des différents modes de gestion menée dans une situation de mise en concurrence classique laisse apparaître un écart de chiffre d'affaires sur la seule exploitation du service d'eau de +5% en faveur de la DSP. Par ailleurs, il est possible d'accroître cet écart en optimisant financièrement le coût du service dès la négociation contractuelle. En effet, la procédure de passation d'une délégation de service public prévoit des temps de négociation y compris sur le prix des prestations avec les candidats, ce qui permet souvent d'avoir des prix plus attractifs qu'en marché public.

Aucun mode de gestion ne présente d'avantage économique significatif par rapport à un autre.

On peut noter les réserves suivantes pour chacun des modes de gestion :

- dans le cas de la régie, le coût du service tient pour beaucoup à la capacité de recrutement ;
- pour la délégation ou le marché public, le prix obtenu suppose un contexte concurrentiel qui ne soit pas défavorable à la Collectivité.

D. CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC »

1. Scénario 1 : Gestion en régie

La gestion en régie totale implique une **maîtrise totale du patrimoine** par l'opérateur public (connaissance des installations, du réseaux, etc...).

Le fait de gérer de manière totale les investissements et les renouvellements, l'entretien courant et la maintenance des installations, permet aux équipes d'aboutir une connaissance complète et permanente du patrimoine et de son état, mais nécessite des moyens.

2. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestations de service & Gestion en DSP

La gestion externalisée présente un **risque de perte de connaissance du patrimoine de l'U.S.E.S.A.**, dans le cas où le contrôle de l'opérateur privé est faible.

En l'espèce, la maîtrise d'ouvrage actuelle au sein de l'U.S.E.S.A assure le suivi régulier de l'opérateur.

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

La maîtrise de l'opérateur est également garantie par l'application possible de pénalités, en cas de manquement de l'opérateur à ses engagements contractuels.

Certes, l'U.S.E.S.A dispose d'une maîtrise limitée de l'information relative à son patrimoine. Mais des moyens suffisants peuvent être mis en place de manière que l'U.S.E.S.A puisse **assurer un suivi** étroit des performances du service et de l'état du patrimoine.

A noter que, en matière de marchés publics, la réforme des CCAG prévoit davantage **d'obligations d'information** de la part du titulaire en cas de prestation de service.

Il en résulte que la régie garantit a priori la transparence des conditions d'exercice du service public, à condition que la Collectivité se donne les moyens du pilotage et du contrôle de gestion. Elle permet d'incarner le service public.

Dans le cas d'une délégation, ou d'un marché public, il y a un risque de désappropriation du service public par la Collectivité en cas de relation contractuelle longue. Un bon contrat peut lui permettre de maîtriser son service, à condition qu'elle puisse mobiliser les moyens suffisants. La transparence n'est pas le seul fait du mode de gestion, mais aussi celui de la responsabilité de l'autorité organisatrice qui met ou non au point les moyens du reporting.

E. CRITERE « GESTION RH »

1. Scénario 1 : Gestion en régie

- L'enjeu de la gestion du personnel est prégnant dans le cas de la gestion totale en régie : planification, formation, disponibilité des compétences, productivité, astreinte, ...
- **Obligation de reprise du personnel** de l'opérateur actuel (mais pas d'obligation d'acceptation des salariés) : dans le cas d'un retour en régie, ce sont les dispositions de l'article L1224-1 du Code du travail qui sont applicables : transfert automatique des salariés affectés essentiellement au service avec **l'intégralité de leur rémunération** et avantages acquis (pour rappel : dans le cadre d'une régie gérant un SPIC l'ensemble des contrats relève du droit privé sauf le contrat de travail du directeur de la régie et du comptable public).
- Au-delà de la reprise du personnel des opérateurs actuels : il sera nécessaire pour l'U.S.E.S.A de **recruter le personnel nécessaire**, notamment pour les fonctions supports (dont la facturation) ou encore les expertises techniques nécessaires, ... ;
- Il sera également nécessaire d'**organiser un service d'astreinte**, et donc de recruter suffisamment de personnel pour assurer cette tâche (au risque d'être en sureffectif ou de devoir recourir à une externalisation, du fait de la taille du service insuffisante). Par ailleurs, d'autres tâches techniques devront potentiellement être externalisées du fait de la taille du service insuffisante.

2. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestation de service & Gestion en DSP

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

- ➔ Les opérateurs disposent du personnel en nombre suffisant et aux compétences variées pour assurer la continuité du service et assurer les astreintes.
- ➔ En tout état de cause le concessionnaire détermine librement ses moyens en personnel pour répondre à ses obligations contractuelles.
- ➔ Les opérateurs disposent d'organismes de formations en interne ou en externe afin d'améliorer la qualité de l'exploitation.
- ➔ En cas de succession d'opérateurs (d'un marché public vers un nouveau marché public ou d'un marché public vers une DSP), le personnel affecté à l'activité **devra être repris par le nouveau titulaire** si les critères de la convention collective du secteur ou les critères de l'article L.1224-1 du Code du travail sont réunis (il doit s'agir d'une « entité économique autonome » gérant l'activité).

VII. SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DES MODES DE GESTION

	Scénario 1 - Gestion en régie	Scénario 2 - Gestion en marché de prestations de service	Scénario 3 - Gestion en Délégation de Service Public
Risques & Responsabilité	Tout risques portés par la collectivité	Transfert partiel du risque technique Pas de transfert du risque financier	Transfert complet du Risque au Prestataire
Techniques & Compétences	Nécessité d'internaliser toutes les compétences	Bénéfice de l'expertise mutualisé	Bénéfice de l'expertise mutualisé
Financier – Qualité & Prix	Frais des structures de supports portés par la régie	Bénéfice de la concurrence, mais la collectivité assume les charges variables	Bénéfice de la concurrence, le délégataire assume les risques financiers
Maitrise du service public	Connaissance complète et permanente des services et patrimoine	Connaissance dépendante du contrôle du prestataire par la collectivité	Connaissance dépendante du contrôle du prestataire par la collectivité
Gestion du personnel	Difficulté pour le recrutement d'experts Mise en place d'une astreinte à prévoir	Compétences et moyens mutualisés	Compétences et moyens mutualisés

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

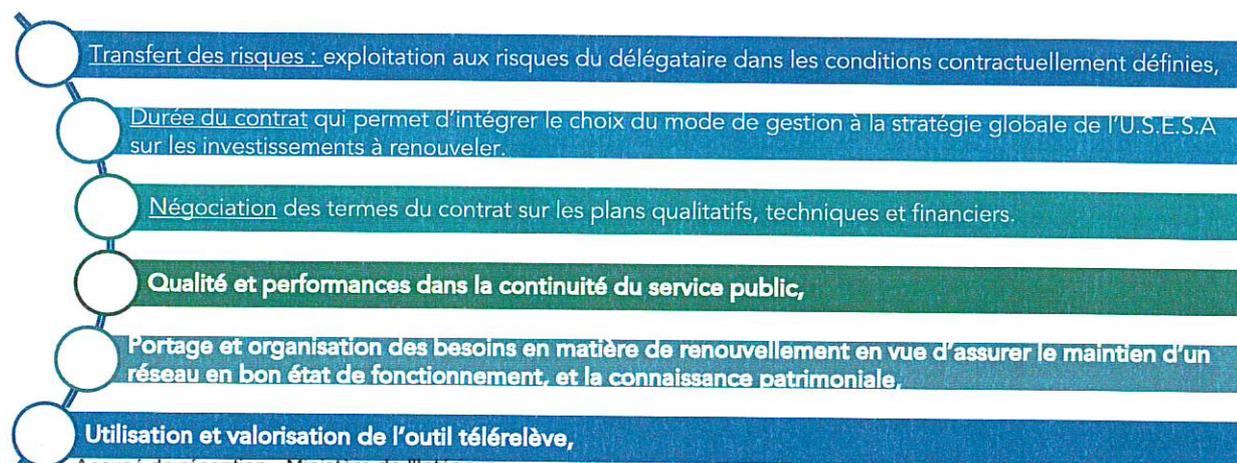
- Comme l'illustre le tableau, le choix du mode de gestion relève d'arbitrage entre une multiplicité de critères, au regard du contexte spécifique de l'U.S.E.S.A.
- Le scénario 1 de reprise en régie totale du service est théoriquement possible.

Cependant, il ne semble pas pertinent de lancer dès à présent la création d'une régie **alors que c'est un engagement qui nécessite une planification longue et qui a un caractère d'irréversibilité à l'échelle de plusieurs mandats.**

Par ailleurs, une reprise en régie nécessiterait un effort en termes de ressources humaines avec un nombre conséquent de recrutements.

- L'externalisation de la gestion, à travers la Délégation de Service Public, **constitue l'option la plus pertinente** :
 - La différence entre les deux scénarios (marché public et DSP) réside dans le **transfert du risque** d'exploitation en DSP et non en marché.
 - Toutefois, **ce risque a un coût** que le délégataire fait supporter aux usagers pour assurer la continuité du service.
 - Par ailleurs, l'expertise des opérateurs permettrait dans le scénario DSP d'organiser de manière autonome et pertinente les investissements **de renouvellement du réseau** ce qui est plus pertinent en matière de gestion des deniers publics
 - En revanche, le délégataire peut « **aller plus loin** » que son contrat et proposer des évolutions et innovations pour le service.
 - Enfin, les séances de négociations au cours de la consultation, notamment en DSP, **conduisent les opérateurs à « optimiser » leurs offres**, tant sur les plans techniques que financiers.

Il est donc proposé de lancer une procédure de DSP pour la gestion du service de l'eau potable, pour les raisons suivantes :



Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

VIII. CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS DANS L'HYPOTHESE D'UNE DSP

A. ANALYSE DES ECHEANCES DES CONTRATS EN COURS ET REFLEXION SUR L'HARMONISATION

- Pour mémoire, les deux contrats en cours n'ont pas les mêmes dates d'échéance :
 - Contrat de DSP sur le territoire communal de Villers-Cotterêts : du 21/12/2016 au 20/12/2026, soit une durée de 10 ans. En cours d'exécution, 1 avenant a complété le contrat initial.
 - Contrat de DSP sur 108 communes hormis Villers Cotterêts : du 01/03/2013 au 29/02/2028, soit une durée de 15 ans. 11 avenants ont complété le contrat initial. Ce contrat comprend 3 ilots de travaux concessionnels (renouvellement de 3300 branchements en plomb sur 15 ans, sectorisation et mise en place de télérelèves.)

Ainsi, le contrat de Villers-Cotterêts va s'achever 14 mois avant le contrat portant sur le reste du territoire.

- Ce décalage de calendrier peut s'analyser différemment selon les modes de gestion. A titre d'exemple, en cas de recours à la régie, le caractère échelonné de ces contrats permettrait une montée en puissance progressive de la régie sur la reprise en main du service.

Ainsi, l'U.S.E.S.A pourrait utiliser les 14 mois de gestion sur le seul territoire de Villers-Cotterêts pour éprouver sa capacité à absorber l'activité et préparer la passation de marchés publics pour l'accompagner dans sa mission. A l'inverse, ce décalage implique de construire un contrat avec deux phases (et donc deux équilibres économique et techniques différents).

- L'U.S.E.S.A peut cependant envisager une harmonisation des échéances contractuelles pour, à titre exemple, le 1^{er} janvier 2028. Ainsi, deux solutions sont donc possibles :
 - Soit harmoniser avec un lancement de la consultation mi-2026 pour un démarrage au 1er janvier 2028 ;
 - Soit maintenir l'existant avec un contrat en deux phases correspondant à l'extension de périmètre contractuelle, avec un lancement de la consultation au 1^{er} semestre 2025 pour un démarrage du contrat au 21 décembre 2026.

- ➔ En tout état de cause, la voie de l'harmonisation nécessiterait la conclusion d'un avenant, potentiellement sur chaque contrat, ce qui impliquerait une phase d'analyse juridique de la faisabilité au préalable ainsi que la négociation avec la Société VEOLIA pour obtenir son accord sur cette harmonisation.

L'U.S.E.S.A opte donc pour le maintien des durées actuelles et un démarrage progressif du futur contrat avec deux phases contractuelles correspondant à un périmètre restreint à Villers-Cotterêts à compter du 21 décembre 2026 avant d'être élargi à l'ensemble du périmètre du Syndicat à compter du 1^{er} mars 2028.

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

B. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT

1. Périmètre du contrat

- Le futur contrat de DSP couvrira l'intégralité de l'U.S.E.S.A.

Il est prévu un seul contrat **non alloti** géographiquement.

De la même manière, il **n'est pas prévu de mixité** du mode de gestion sur le territoire, le choix de l'U.S.E.S.A se portant sur un mode de gestion unique sur son territoire.

2. Durée du contrat

a) Rappel du cadre réglementaire

- Aux termes de l'article L. 3114-7 du CCP, la durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de **la nature et du montant des prestations ou des investissements** demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

Pour déterminer la durée du contrat, l'article R. 3114-1 du CCP précise que les investissements s'entendent comme les **investissements initiaux** ainsi que ceux devant être réalisés **pendant la durée du contrat** de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés. Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel.

La durée est toutefois encadrée de deux manières. Tout d'abord, l'article R. 3114-2 du CCP précise que pour les contrats de concession d'une durée supérieure à **cinq ans**, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il **amortisse les investissements réalisés** pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.

Ainsi, la durée du contrat **peut, sous conditions et justifications, dépasser 5 ans**, mais elle est encore confrontée à un plafond maximum en vertu de l'article L. 3114-8 du CGCT qui indique que dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les contrats de concession ne peuvent avoir **une durée supérieure à 20 ans** sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat, à l'initiative de l'autorité concédante, des justifications de dépassement de cette durée.

La durée est donc déterminée par l'autorité concédante **en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés** au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

En pratique, il paraît donc opportun, sans méconnaître les exigences précitées et les dispositions légales ou réglementaires applicables, de tenir compte :

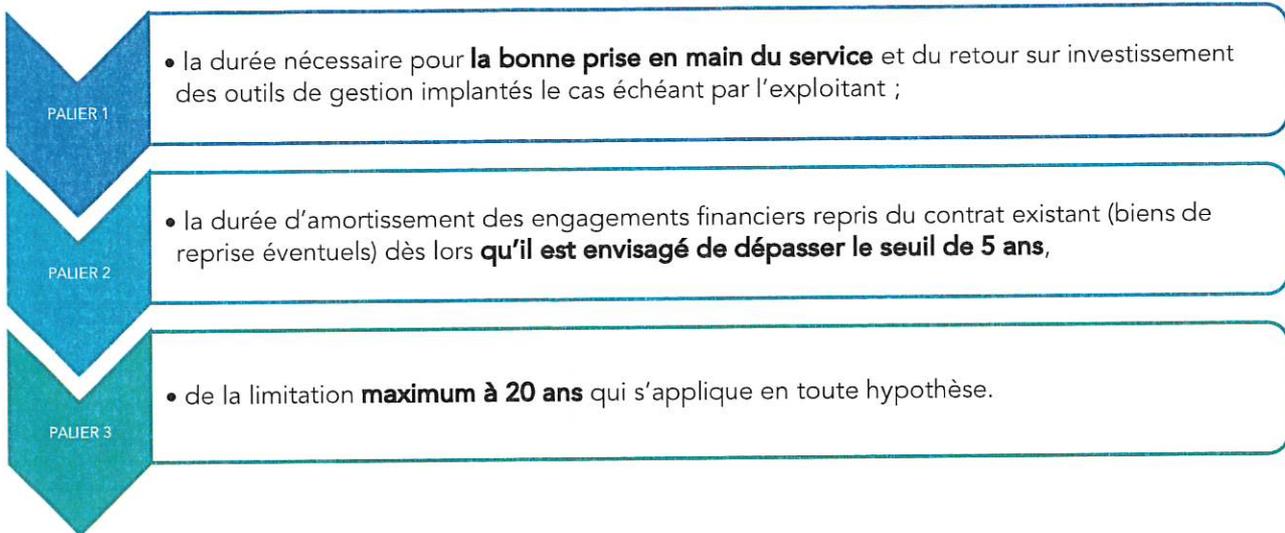
Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président



En l'espèce, le contrat de délégation de service public aura une durée **fonction de l'ensemble des charges qui pèseront sur lui et des investissements qui seront mis à la charge de l'exploitant** relatifs au renouvellement des installations et des réseaux.

b) Durée du contrat de DSP eau potable

Il a été mis en évidence les besoins en termes d'investissement suivants :

- Mise en place de la télérelève sur les communes de Villers-Cotterêts, Breny, Pavant, Viels-Maisons, Crouttes-sur-Marne, Sergy, Courmont, Coincy et Brécy ;
- Suppression des derniers branchements plombs ;
- Mise en place de bornes monétiques : élaborations des études et travaux associés
- Géoréférencement des canalisations et des branchements en classe A ;
- Installation de panneaux photovoltaïques (ou installation de panneaux solaires) sur des ouvrages du périmètre;
- Mise à jour annuelle de la modélisation hydraulique du réseau (logiciel en open data : bien de retour) ;
- Installations de pré-localisateurs de fuites d'eau sur le réseau, fixes ou mobiles ;
- Fonds de renouvellement de canalisation à hauteur de 250 000 €HT/an ;
- Fonds de travaux divers y compris les travaux intégrés dans le cadre du Plan de Gestion de la Sécurité Sanitaire des Eaux (PGSSE) (électricité, clôtures, sécurisation, rénovations légères d'ouvrage) à hauteur de 200 000 €HT/an ;

Compte tenu :

- Du niveau de service attendu en eau potable
- De la nécessité pour les opérateurs d'avoir une durée de contrat suffisamment longue pour parvenir à un équilibre financier en tenant compte des travaux d'investissement et de renouvellement prévus à leurs charges dans le contrat
- Des recommandations formulées par l'avocat concernant l'incertitude dans la négociation d'un

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

Il est proposé de fixer **la durée de délégation de service public eau potable à 15 ans et 10 jours**.

La première phase du contrat **serait de 14 mois et 8 jours** simplement sur le territoire de Villers-Cotterêts à compter du 21/12/2026, puis une seconde phase **et 13 ans et 10 mois** porterait sur l'intégralité de l'USESA ; à compter du 01/03/2028.

La fin de ce contrat unique serait fixée au 31/12/2041.

Sur la base de ce scénario en escalier, il est estimé que ce contrat générerait *in fine* un chiffre d'affaires prévisionnel arrondi à 117 millions d'euros dont environ 13 millions d'euros sur la période du 21/12/2026 au 28/02/2028 et 104 millions sur la période où le périmètre du contrat serait élargi au territoire de l'USESA (du 01/03/2028 au 31/12/2041).

Conjointement, il convient de noter que le niveau d'investissement prévisionnel (8,3 millions d'euros sur la durée du contrat) est important par rapport à l'économie générale du contrat en représentant environ 7% du chiffre d'affaires prévisionnel.

Dans l'hypothèse que les investissements sont lissés à partir de l'entrée en vigueur du contrat de l'USESA, les dotations de renouvellement (patrimonial et fonctionnel) sont légèrement moindres que sur la période passée (800 000 € par an contre environ 807 424€ par an dans les contrats en cours).

Cependant, l'enveloppe accordée aux investissements concrets et aux différents fonds (canalisation, contractuel PGSSSE, ...) est substantiellement plus élevée (1 290 000 € par an contre 653 000 € dans les contrats en cours).

L'économie générale du contrat permet de soutenir ce niveau d'investissement en ayant un impact modéré sur le niveau global du tarif actuel pour les usagers. Une durée de 15 ans au total, dont 13 ans et 10 mois à partir de l'entrée en vigueur du contrat de l'USESA, permettrait aux candidats de proposer des optimisations sur les coûts unitaires du renouvellement et de réduire l'impact de la charge relative aux investissements prévus.

2. La répartition des responsabilités

- Le Concessionnaire gère le service à ses risques et périls. Il est responsable du bon fonctionnement des ouvrages et de la continuité du service, dans le respect des engagements définis au contrat.

Les délégataires auront 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.

Ils réalisent les interventions d'urgence **24 heures sur 24 et 7 jours sur 7**.

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

3. Les conditions financières d'exploitation du service

Le délégataire assure l'exploitation du service à ses risques et périls financiers : transfert d'un risque lié à l'exploitation du service, impliquant une réelle exposition aux aléas du marché. Les recettes d'exploitation seront composées notamment des recettes perçues auprès des usagers.

Suite logique du constat réalisé sur les DSP actuelles, des clauses contractuelles nouvelles seront intégrées **pour un meilleur encadrement financier du délégataire** (partage du bénéfice avec la collectivité).

4. Personnel

Le délégataire devra **reprendre le personnel en place** si cette reprise s'impose au regard de l'article L.1224-1 du Code du travail et des conventions collectives applicables, dans les conditions fixées par la réglementation et la jurisprudence.

5. Obligation d'information incombant au délégataire et contrôle de l'autorité délégante

Le Délégataire sera tenu à une **obligation générale d'information, d'avis et d'alerte de l'U.S.E.S.A.** Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à l'U.S.E.S.A de manière à renforcer le pouvoir de contrôle de la collectivité.

6. Pénalités et sanctions

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

Les contrats définiront précisément les objectifs assignés au délégataire, **les informations que le délégataire tiendra à la disposition de l'U.S.E.S.A.**, 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.

Un dispositif de pénalités sera prévu aux contrats en cas de **non-respect de ses obligations contractuelles** par le délégataire.

L'U.S.E.S.A 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. Notamment l'autorité concédante disposera du pouvoir de résiliation pour faute, ainsi que de la possibilité de résilier unilatéralement la concession si un motif d'intérêt général le justifiait.

C. LES OBLIGATIONS DU DELEGATAIRE DANS LE CONTRAT DE DSP EAU POTABLE

- Le Délégataire devra assurer :
 - La **surveillance, le bon fonctionnement et l'entretien** de l'ensemble des ouvrages de production, transport, distribution (captages, prises d'eau, stations de pompage, installations de traitement, réservoirs, canalisations, appareil publics) ainsi que les branchements particuliers et les compteurs
 - Le **renouvellement** fonctionnel et patrimonial des équipements de la collectivité ; Les investissements mis à la charge du délégataire ;
 - Le **service** des abonnés (abonnement, facturation, ...)
- Au regard de la précédente période d'exploitation, les améliorations suivantes seront intégrées au contrat :
 - **Introduire des obligations de performance** du réseau (rendement hydraulique et indicateur linéaire de pertes minimum) plus ambitieuses
 - Renforcer les moyens mis en œuvre pour la **recherche de fuites**
 - L'introduction **d'engagements plus importants** en matière de renouvellement du réseau, des branchements et des équipements des ouvrages d'eau potable ;

D. DECISION CONCERNANT LE MODE DE GESTION

- Après analyse des différents modes de gestion possibles pour le service public de l'eau potable de l'U.S.E.S.A, il ressort que la délégation de service public est recommandée. Par conséquent le Président vous propose :
 - **Un contrat de délégation de service public sous la forme d'une concession pour la gestion du service d'eau potable de l'U.S.E.S.A pour une durée totale de 15 ans et 10 jours avec un contrat en deux phases :**
 - **La première phase du contrat d'une durée 14 mois et 8 jours, porterait uniquement sur le territoire de Villers-Cotterêts à compter du 21 décembre 2026 jusqu'au 29 février 2028,**
 - **la seconde phase d'une durée de 13 ans et 10 mois porterait sur l'intégralité de l'USESA à compter du 1^{er} mars 2028 jusqu'au 31 décembre 2041.**
- Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du délégataire fera l'objet d'une description lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises (DCE) sur la base des caractéristiques présentés au présent rapport. Ils seront définis précisément au cours de la procédure de concession dans le cadre défini par les articles L.1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités territoriales.

Le Comité syndical est appelé à se prononcer sur le principe du recours à la délégation de service public.

Il interviendra à nouveau, à l'issue de la consultation, à la demande du Président, à la fois sur le choix du délégataire, et sur le projet de contrat finalisé.

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

002-250202371-20240702-20240701-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 08/07/2024
Publication : 09/07/2024

Certifié par le Président