

LES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

REGIE VS DSP

QUI GÈRE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT ?

AVANT LA LOI NOTRe

- compétences des communes
- Qui peuvent transférer leur compétence à une intercommunalité
SIVU, SIVOM, CC, CA, CU, Métropole, Département, ...
Plus de 13000 établissements

AU 1 JANVIER 2020

- **Les communes, SIVU, SIVOM auront transféré leurs compétences eau et assainissement aux EPCI à fiscalité propre, par fusion ou dissolution**
Réduction de 13 000 à 2400 des intercommunalités

PERIODE INTERMEDIAIRE

- Nous y sommes depuis mars 2016

LE TRANSFERT DE COMPETENCES

- La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) transfère l'exercice de plein droit des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement aux intercommunalités à fiscalité propre, en lieu et place des communes membres.
- Pour les communautés urbaines et les métropoles, ce transfert est effectif dès la publication de la loi (soit depuis le 8 août 2015)
- Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, ce transfert est prévu à compter du 1er janvier 2020.
- Pour la CCPR, c'est fait depuis 2013

LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION

ARTICLE L.111-1 du CGCT

**LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS
S'ADMINISTRENT LIBREMENT PAR DES CONSEILS ELUS**

**La jurisprudence étend ce principe à toutes les collectivités
territoriales**

2 GRANDS MODES DE GESTION

LA REGIE

LA DELEGATION

(LE MARCHE DE PRESTATION)

GESTION DIRECTE DES SERVICES PUBLICS

ARTICLE L.1412-1 DU CGCT

Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI, les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un SPCI relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre 1^{er} du titre du livre II de la 2^{ième} partie [V.art.L.2221-1 s] (L.2002-276 du 27 février 2002, art.5-III),

« le cas échéant après avoir recueilli l'avis de la à l'article L.1413-1 du CGCT »

ARTICLE L.2221-1 DU CGCT

Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des SPCI.

Sont considérés comme industrielles et commerciales des exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-7 mars 1791 (dite Le Chapelier), soit, en ce qui concerne les services communaux, en vertu de contrats de concession ou d'affermage [C. communes, art. L.323-1,al;1^{er} et 2]

LES DIFFERENTES FORMES DE REGIE

- **REGIE DIRECTE** totalement dépendante de la collectivité
- **REGIE À AUTOMIE FINANCIERE** sous l'autorité du maire ou du président et de l'assemblée délibérante mais dotée d'un CE, d'un président et d'un directeur
- **REGIE À AUTONOMIE FINANCIERE ET PERSONNALITE MORALE** dotée d'un CA, d'un président et d'un directeur
le maire ou son représentant peut assister aux séances du CA avec voix consultative

- **CREATION DE LA REGIE article R.2221-1 du CGCT**

La délibération par laquelle le conseil municipal (ou l'assemblée délibérante d'une intercommunalité) décide de la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière fixe les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie

PARTICIPATION DES USAGERS AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION ET D'EXPLOITATION DES REGIES

Article R.2221-4 du CGCT

Cette participation n'est pas obligatoire

Ils doivent être minoritaires au sein des conseils

Présence fixée par les statuts

Cette participation doit être exigée par les usagers,

c'est la différence cruciale entre régie et DSP

EN DSP, la participation des usagers à la gestion des services est impossible

Et qui plus est, elle est honie

LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

- *Une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.*
- *La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service.*
- *Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages, de réaliser des travaux ou d'acquérir des biens nécessaires au service public."*

CRITERES D'IDENTIFICATION DE LA DSP

- Ils sont au nombre de six, et sont cumulatifs :
- Le contrat
- Le délégant
- Le délégataire
- L'exploitation d'un service public
- Un mode de rémunération
- Le transfert du risque au délégataire

LES CONTRATS DE DSP : L’AFFERMAGE

La collectivité délégante assure les investissements, le fermier (souvent une société privée) supporte les frais d'exploitation et d'entretien courant. Il se rémunère directement auprès de l'usager par un prix convenu à l'avance dans le contrat d'affermage, révisable selon une formule de variation proposée dans le contrat et utilisant les principaux indices publiés par l'[Insee](#). Pour couvrir les investissements nécessaires au maintien du patrimoine la collectivité vote chaque année une part du tarif qui lui reviendra (la « surtaxe »). Le fermier est chargé de recouvrer cette part auprès de l'abonné par la facture d'eau et de la restituer à la collectivité dans un délai court fixé par le contrat (entre trois et six mois).

LES CONTRATS DE DSP : LA CONCESSION

- Elle se distingue de l'[affermage](#) par la prise en charge par le concessionnaire (souvent une société privée) non seulement des frais d'exploitation et d'entretien courant mais également des investissements. Le concessionnaire se rémunère directement auprès de l'usager par une redevance fixée dans le contrat de concession, révisable selon une formule de variation proposée dans le contrat et utilisant les principaux indices publiés par l'[INSEE](#). Bien que d'autres sources de financement puissent être autorisées, la jurisprudence considère depuis CE, 1996, *Préfet des Bouches du Rhône*, qu'il y a concession quand la rémunération est tout de même « substantiellement assurée par le résultat d'exploitation du service. »
- Dans ce type de contrat, la collectivité délégante est souvent dégagée de toute charge financière d'investissement. En contrepartie, elle doit accepter une durée de concession généralement plus longue que l'affermage (la durée maximale est fixée à 20 ans par la loi dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets).
- Les communes et leurs [groupements](#) y recourent souvent pour la gestion des services d'[eau potable](#) et d'[assainissement](#). Elle concerne la quasi-totalité de la distribution publique d'électricité et de la distribution publique de gaz ainsi que de plus en plus de réseaux de communications électroniques.

LES CONTRATS DE DSP : LA REGIE INTERESSEE

- La **régie intéressée** constitue un mode de gestion du [Service public](#) dans lequel une collectivité va faire assurer le fonctionnement d'un service public par un délégataire tiers.
- Traditionnellement, la collectivité conserve la responsabilité financière de l'exploitation, ce qui fait peser sur elle le « risque ».
- Le régisseur intéressé perçoit une rémunération mixte :
 - pour partie, cette rémunération consiste en une redevance fixe;
 - pour partie, elle est fonction de l'amélioration de la qualité du service, du niveau des économies réalisées et du résultat financier de l'exploitation; c'est l'« intéressement ».

D'AUTRES FORMES « HYBRIDES »

- **SEML (société d'économie mixte locale)** forme juridique d'une société régie par le droit privé. Les SEML sont des sociétés anonymes associant dans leur capital des collectivités locales (dont la participation au capital est comprise entre 51 et 85 %) et d'autres actionnaires.

CGCT : L.1521-1 et s ; R.1524-1 et s

- **SPL (société publique locale)** est une structure juridique (société anonyme) à la disposition des collectivités locales françaises pour la gestion de leurs services publics. Peut passer des contrats avec d'autres collectivités. Capital purement public. Pour palier aux insuffisances des SEML
 - **SEMOP** : c'est une seml à opération unique
 - **CONTRATS DE PRESTATION**

LE CHOIX DU MODE DE GESTION

guide de l'élu n°8 (ministère de l'intérieur)

Comment passer une convention de délégation de service public ?

L'article 52 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait prévu que « *les conventions de services publics locaux qui doivent être passées par les communes et leurs établissements publics sont, à compter du 1^{er} janvier 1993 et en application des directives communautaires qui les concernent, soumises à une obligation de publicité préalable dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État* ».

Cette disposition a été reprise sous une forme différente par l'article 38 de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993, codifié à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État* ».

Cette formulation fait apparaître les objectifs recherchés, la transparence et la mise en concurrence, ce qui ne signifie pas que la liberté de choix de la collectivité et le caractère essentiellement « personnel » du choix (*intuitu personae*) soient mis en cause³.

La procédure prévue aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales comporte cinq étapes : le choix de la gestion déléguée, la présélection des candidats, la sélection des offres, la négociation et la signature de la convention.

Le choix de la gestion déléguée

La première étape de la procédure consiste à confirmer la décision de déléguer le service public, sous la forme d'une délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante concernée (article L. 1411-4 du CGCT) après avoir consulté le comité technique paritaire s'il existe. Cette délibération est nécessaire même si le service était déjà délégué.

2. Décret n° 93-471 du 24 mars 1993, publié au *Journal officiel* du 26 mars 1993.
3. Dernier alinéa de l'article L. 1411-1 : « *Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire.* »

Elle est prise au vu d'un rapport présentant les caractéristiques des prestations que le délégataire devra assurer, présenté par le maire ou le président de l'assemblée délibérante.

Cette étape est loin d'être formelle et il convient d'y apporter une attention particulière. Le choix du mode de gestion est en effet une décision qui engage à long terme et comporte des enjeux importants, notamment sur le plan financier. Il ne peut s'opérer que sur la base d'un bilan des avantages et inconvénients de la gestion directe ou déléguée, rarement simple à dresser en raison des multiples paramètres à prendre en compte :

- **paramètres financiers** : investissements à réaliser, conditions de l'équilibre d'exploitation prévisionnel, appréciation du risque d'exploitation, régime fiscal notamment ;
- **paramètres politiques et administratifs** : finalités assignées au service, exigences de qualité, structure actuelle de gestion, perspectives d'économie d'échelle par le jeu de l'intercommunalité, conditions de reprise ou de recrutement du personnel, structures adaptées ou non pour assurer un contrôle de l'exécution du service en cas de gestion déléguée ;
- **paramètres relatifs aux usagers** : attente des usagers et possibilités d'adaptation de l'offre publique, égalité devant le service public, sensibilité aux tarifs du service ;
- **paramètres « technologiques »** : capacité à répondre à la technicité plus ou moins importante de la gestion, nécessité de recourir à une expertise extérieure pour la conception et (ou) pour l'exploitation courante.

L'analyse ainsi effectuée peut utilement se baser sur des éléments rétrospectifs relatifs au mode de gestion antérieur et sur des comparaisons avec d'autres collectivités locales ou groupements présentant des caractéristiques suffisamment proches. Il est préférable également de prévoir au moins deux scénarios prévisionnels de référence.

Enfin, il convient que le choix opéré puisse établir de façon aussi claire que possible les caractéristiques du service dont la délégation est envisagée : prestations, périmètre, investissements nécessaires...

La publicité et la présélection des candidats

Cette étape vise à présélectionner les entreprises qui seront appelées à être mises en concurrence. Le maire ou l'exécutif local public à cet effet deux avis, l'un dans une publication

LE CHOIX DU MODE DE GESTION

ce qu'il faut retenir du document précédent

- Le choix du mode de gestion est une décision qui engage à long terme
- Cette décision comporte des enjeux importants notamment financiers
- Nécessité d'opérer une analyse multi paramètres ayant pour but un bilan comparatif des avantages et inconvénients de la régie et la DSP :
 - Paramètres financiers
 - Paramètres politiques et administratifs
 - Paramètres relatifs aux usagers
 - Paramètres technologiques
- Prendre en compte un bilan avec audit de la gestion passée
- Effectuer des comparaisons avec d'autres collectivités locales ayant des situations proches
- Simuler plusieurs scénarios

CHOIX DU MODE DE GESTION QUELQUES DONNEES À PRENDRE EN COMPTE

ET TOUT D'ABORD, RECADRER QUELQUES VIEILLES DESINFORMATIONS

LA DSP A PRIS LE PAS SUR LA REGIE QUI EXISTAIT AVANT ELLE, CAR ELLE SERAIT PLUS PERFORMANTE : C'est faux

- car en nombre il y a plus de régies que de DSP et si les populations couvertes sont supérieures en DSP, c'est parce que les petits services n'intéressent pas les prédateurs du privé dont le bénéfice est proportionnel au chiffre d'affaires
- À qualité de service supérieur (accueil, proximité des usagers, qualité de l'eau), la régie est moins cher
- Les délégataires privés étant des industriels sont meilleurs managers des personnels et meilleurs techniciens. Là encore c'est faux car les frais généraux sont moindres en régie
- Les délégataires ont un outil que les régies n'ont pas : la MUTUALISATION
- Là encore c'est faux et les représentants de la régie de Gueugnon vous diront le contraire

PAR CONTRE :

les DSP doivent dégager une marge allant de 10 à 25 % alors que les régies équilibrent leurs comptes sans marge et encore moins de bénéfice

les régies ont une gestion transparente alors que l'opacité est la règle en DSP

pourquoi l'opacité : pour surfacturer au maximum afin de diminuer le résultat afin de justifier des tarifs surévalués et diminuer l'imposition

L'exemple du CARE le Compte Annuel du Résultat de l'Exploitation avec ses lignes comptables calculées et non basées sur des coûts réels (exemple les frais de personnel, les frais de siège qui disparaissent en régie, les renouvellements d'équipements comptabilisés et non effectués)

QUELQUES TABLEAUX PERMETTANT DE SITUER LES MODES DE GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

**Observatoire des
services publics d'eau
et d'assainissement
Panorama des services et
de leur performance en 2013**

REPARTITION DES MODES DE GESTION ENTRE LES SERVICES D'EAU POTABLE

Le tableau montre clairement que contrairement aux idées reçues, les services publics en régie sont aux 2/3 présents, donc largement plus nombreux que les DSP, pour exploiter les services publics d'eau potable.

Comme la proportion s'inverse lorsqu'on prend en compte la population desservie, cela prouve aussi que les régies concernent majoritairement les services les plus petits. Or ces services distribuent de l'eau avec une qualité égale à celle des grands. Cela prouve au passage une égale efficacité des régies par rapport aux DSP et la non influence de la taille et du mode de gestion sur les performances des services

On verra plus tard que ce n'est pas le cas pour le coût du service

	Gestions déléguées	Gestions directes	total
Services	4152	9216	13368
%	31	69	
Population Millions hab	39,2	25,1	64,35
%	61	39	
Taille moyenne D'un service	9204	2677	4770

REPARTITION DES MODES DE GESTION DES SERVICES D'ASSAINISSEMENT COLLECTIF ET NON COLLECTIF

La tendance constatée pour la distribution d'eau potable s'accroît encore pour les services d'assainissement qu'ils représentent les 3/4 des services en nombre et couvrent 60 % de la population.

Pour l'assainissement non collectif c'est encore plus marqué puisque aussi bien en nombre de services qu'en couverture de population, les 90 % sont dépassés.

	Gestion déléguée	Gestion directe	total
Services collectifs	3771	12984	16755
%	23	77	100
Population couverte	42 %	58 %	100 %
Taille moyenne d'un service	5940	2308	3110
Services non collectifs			
services	344	3599	3943
%	8,7	91,3	100
Population desservie %	9	91,3	100
Aquarevolte 2017 CACE JLL			

PRIX DE L'EAU + ASSAINISSEMENT ET MODE DE GESTION (TTC, TOTAL)

**IL N'Y A PAS DE PRIX DE L'EAU
CAR LES PARTIES FIXES FONT
DEPENDRE LE PRIX DE L'EAU DU
VOLUME CONSOMME**

Les données du tableau n'étant que des moyennes, atténuent les écarts qui peuvent exister entre les 2 modes de gestion.

Ces écarts peuvent être accentués par les parties fixes des tarifs car ces prix sont établis pour 120 m³ consommés

On constate cependant que le prix du m³

- eau potable est 9,3 %
plus cher en DSP qu'en régie

- eau assainie est 12,8 %
plus cher en DSP qu'en régie

- au total, l'écart est de
11,1 %

Mode gestion	Prix moyen eau potable	Prix moyen assainissement	Prix moyen total
Gestion directe	1,92	1,79	3,71
gestion déléguée	2,10	2,02	4,12
Moyenne nationale	2,03	1,89	3,92

PRIX MOYEN EAU / ASSAINISSEMENT DECOMPOSITION ENTRE SERVICE ET CHARGES

Le tableau propose 2 décompositions du prix du m³ d'eau :

- Soit entre les postes eau et assainissement y compris charges + redevances pour chacun d'eux
- Soit entre charges directes (prix HT) de l'eau et de l'assainissement d'une part et la même chose pour l'assainissement

L'analyse du tableau fait apparaître quelques surprises :

- Les coûts de l'eau et de l'assainissement HT et redevances sont les mêmes (1,51/1,53)
- Les taxes et redevances sont plus élevées sur l'eau (0,50 €/m³) que pour l'assainissement (0,38 €/m³)
- Redevance pollution + prélèvement supportées par l'eau ? Malgré une TVA > sur l'eau

PRIX TOTAL du m3	3,92 €	100 %
PRIX MOYEN EAU POTABLE m3	2,03 €	52 %
PRIX MOYEN ASSAINISSEMENT m3	1,89 €	48 %
TAXES ET REDEVANCES	0,88 €	22,5 %
CHARGES DIRECTES EAU	1,53 €	39 %
CHARGES DIRECTES ASSAINISSEMENT	1,51 €	38,5 %

PRIX DE L'EAU + ASSAINISSEMENT ET MODE DE GESTION (TTC, TOTAL)

**IL N'Y A PAS DE PRIX DE L'EAU
CAR LES PARTIES FIXES FONT
DEPENDRE LE PRIX DE L'EAU DU
VOLUME CONSOMME**

Les données du tableau n'étant que des moyennes, atténuent les écarts qui peuvent exister entre les 2 modes de gestion.

Ces écarts peuvent être accentués par les parties fixes des tarifs car ces prix sont établis pour 120 m³ consommés

On constate cependant que le prix du m³

- eau potable est 9,3 %
plus cher en DSP qu'en régie

- eau assainie est 12,8 %
plus cher en DSP qu'en régie

- au total, l'écart est de
11,1 %

Mode gestion	Prix moyen eau potable	Prix moyen assainissement	Prix moyen total
Gestion directe	1,92	1,79	3,71
gestion déléguée	2,10	2,02	4,12
Moyenne nationale	2,03	1,89	3,92

PRIX MOYEN DU m3

EAU POTABLE + ASSAINISSEMENT vs TYPE DE COLLECTIVITE

BIEN QUE CE NE SOIT PAS TOTALEMENT UNE SURPRISE, LE TABLEAU MONTRE CLAIREMENT QUE L'INTERCOMMUNALITE FAIT MONTER LE PRIX DE LA FACTURE ACQUITTEE PAR LES USAGERS, AUSSI BIEN POUR L'EAU QUE POUR L'ASSAINISSEMENT :

- + 12 % pour l'eau
- + 10 % pour l'assainissement
- + 11 % au total
- Pour 75 % de la population
- Quid de ce qui va se passer en 2020 lorsque qu'il n'y aura plus que de l'intercommunalité. Sachant que la taille des intercommunalités aura grandi ?

Collectivité organisatrice	Prix moyen EP	Prix moyen assainis	Prix moyen global	Nombre de services	Population M hab
commune	1,86	1,85	3,71	3066	10,3
EPCI	2,08	2,04	4,12	2146	33,13
Prix moyen national	2,03	1,89	3,92		

PRIX MOYEN EAU + ASSAINISSEMENT vs TAILLE DU SERVICE

La CC du Pilat Rhodanien se situe dans la tranche des 10 000 à 35 000 hab.

Les prix du tableau sont TTC y compris redevances et TVA

La CC n'est pas soumise à la redevance de prélèvement.

Ce tableau montre aussi que

Que ce sont les très petites collectivités et les très grandes qui pratiquent les tarifs les plus bas.

À 2,37 €/m³, la CCPR est à 14 % au-dessus de la moyenne nationale. Et, comme être moyen, n'est déjà pas bien, lorsqu'on est moins bon que la moyenne, ... craignosse comme disent mes petits enfants

Nb hab desservis	Prix m ³ eau potable	Prix m ³ eau assainie	Prix moyen total
< 1000	1,94	1,83	3,77
1000 à 3500	2,05	2,14	4,19
3500 à 10 000	2,11	2,11	4,22
10 000 à 50 000	2,08	2,03	4,11
50 000 à 100 000	2,08	1,95	4,03
> 100 000	1,95	1,73	3,68
Moyenne nationale	2,03	1,89	3,92

LA MUTUALISATION DES SERVICES, DES PERSONNELS ET DES OUTILS TECHNIQUES

**CE N'EST PAS L'APANAGE DES DSP QUI UTILISENT CETTE NOTION POUR
« BRICOLER » LEURS COMPTABILITES**

LA REGIE PEUT FAIRE MIEUX.

NOS INVITES GUEUGNONNAIS VONT VOUS LE PROUVER

MERCI

**MERCI AUSSI ET PLACE AUX FONDATEURS ET DIRIGEANTS
DE LA REGIE DES EAUX DE GUEUGNON.**

**ILS ONT REUSSI LE RETOUR EN REGIE DE LEURS SERVICES
D'EAU ET D'ASSAINISEMENT**

ILS VONT VOUS EXPLIQUER COMMENT