

EXTRAIT DU REGISTRE AUX DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU 6 JUILLET 2023

06/07/2023 - 28

Date de la convocation : 30 juin 2023. Nombre de membres en exercice : 73. Quorum : 37 Présents : 53. Pouvoirs : 16

Le jeudi 6 juillet 2023 à 18 heures, le Conseil de DOUAISIS AGGLO s'est réuni Salle Europe 1 du Parc des Expositions du Rivage Gayant de Douai, sous la présidence de M. Christian POIRET, Président, avec pour Secrétaire de séance M. Jean-Jacques PEYRAUD

ÉTAIENT PRÉSENTS :

Mme Nadine MORTELETTE, M. Bruno VANDEVILLE, Mme Lisiane DUBUS DELSAUX, M., M. Freddy KACZMAREK, M. Alain DUPONT, M. Christian DORDAIN, Mme Lucie VAILLANT, M. Raphaël AIX, M. Eric CARNEL, M. Jean-Michel SZATNY, Mme Agnès DUPUIS, M. Mohamed KHERAKI, Mme Stéphanie STIERNON, Mme Auriane AIT LASRI, M. Jean-Christophe LECLERCQ, Mme Avida OULAHCENE, Mme Jamila MEKKI, M. Yvon SIPIETER, M. Michaël DOZIERE, Mme Nora CHERKI, Mme Coline CRAEYE, M. Xavier THIERRY, Mme Chantal RYBAK, M. Thibaut FRANCOIS, M. Laurent KUMOREK, M. Thierry BOURY, M. Lionel BLASSEL, Mme Florence GEORGES, M. Alain WALLART, M. Michel PEDERENCINO, M. Jean-Paul COPIN, M. Francis FUSTIN, Jean-Luc HALLE, M. Thierry GOEMINNE, Mme Caroline SANCHEZ, M. Christian POIRET, Mme Nicole DESCAMPS, M. Thierry PREIN, Mme Edith BOUREL, M. Alain MENSION, Mme Francette DUEZ, M. David WESMAEL, M. Pascal GEORGE, M. Christophe DUMONT, Mme Marie-Josée DELATTRE, Mme Stéphanie CARAMOUR, M. Dimitri WIDIEZ, Mme Joselyne GEMZA, M. Henri JARUGA, M. Patrick MERCIER, M. Karim BACHIRI, Mme Jocelyne CHARLET, M. Jacques MICHON.

EXCUSÉS AYANT DONNÉ POUVOIR :

M. Christophe CHARLES (pouvoir à M. Laurent KUMOREK), M. Claude HEGO (pouvoir à M. Eric CARNEL), Mme Marylise FENAIN (pouvoir à M. Lionel BLASSEL), Mme Estelle MOUY (pouvoir à M. Jean-Michel SZATNY), M. Frédéric CHEREAU (pouvoir à Mme Agnès DUPUIS), M. Hocine MAZY (pouvoir à Mme Jamila MEKKI), M. Jean-Michel LEROY (pouvoir à M. Yvon SIPIETER), Mme Nathalie APERS (pouvoir à M. Michaël DOZIERE), Mme Annie GOUPIL-DEREGNAUCOURT (pouvoir à M. Jean-Paul COPIN), M. Eric SILVAIN (pouvoir à M. Raphaël AIX), Mme Maryline LUCAS (pouvoir à Mme Nora CHERKI) M. Romuald SAENEN (pouvoir à Mme Auriane AIT LASRI), M. Jean-Paul FONTAINE (pouvoir à M. Christophe DUMONT), M. Lionel COURDAVAULT (pouvoir à Mme Francette DUEZ), M. Didier CARREZ (pouvoir à M. Dimitri WIDIEZ), M. François GUIFFARD (pouvoir à M. Jean-Luc HALLÉ).

EXCUSÉS :

Mme Mathilde GUILAIN-DESMONS, Mme Nicole MARFIL, M. Jean-Jacques PEYRAUD.

ABSENT REPRÉSENTÉ :

M. Alain BOULANGER.

ASSISTAIENT ÉGALEMENT A LA RÉUNION :

Mme Catherine BLOT, Directeur Général des Services, M. Guy GEVAERT, Directeur Juridique, M. François LAURENT, Directeur Général Adjoint pôle Pilotage et Solidarités, M. Franck FOURNIER, Directeur Général Adjoint pôle Aménagement du territoire et Transition écologique, M. Arnaud HOUTTEMANE, Directeur des Déchets, M. Paul-André KOTTELANNE, Directeur Financier, M. Guillaume BOUQUET, Contrôleur de Gestion, Mme Céline HUBY, Directrice Cohésion Sociale-Habitat, Mme Myriam STANISLAWIAK, Directrice des Ressources Humaines, Mme Sandrine DANSETTE, Directrice du Développement Economique, M. Chékib BEN SMIDA, Directeur Transition Ecologique – Mobilité et Qualité, M. David FRANCOIS, Directeur des Espaces Naturels, M. Aurélien BEHAGUE, Directeur Cycle de l'Eau, M. Raphaël MATHIEU, chargé de communication, Mme Daisy VINCENT, Directrice pôle Aménagement, M. Cédric GILLERON, Directeur Service Technologies Information.

13 – Eau potable

13.1 – Choix du mode de gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement

Vu le Code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment ses articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivants ;

Vu l'article L.1411-4 du Code général des collectivités territoriales disposant que « *Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire* » ;

Vu le Code de la Commande Publique et notamment son Livre III relatif aux contrats de concession ;

Vu l'article 33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique ;

Vu le rapport sur l'étude des modes de gestion, joint en annexe et établi au titre de l'article L.1411-4 du CGCT ;

Vu les jurisprudences admettant le recours à une délégation de service public multi-services à deux contrats (CE, 21 septembre 2016, *Communauté urbaine du Grand Dijon*, req. n°399656 et n°399699, *TA Toulon*, 7 janvier 2022, req. n° 2103266 et *TA Nîmes*, 14 novembre 2022, req. n°2203147)

Considérant que DOUAISIS AGGLO est compétente en matière d'eau potable et d'assainissement sur son territoire,

Considérant que l'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement sur le territoire de DOUAISIS AGGLO sont gérés actuellement via deux (2) contrats de délégations de service public (DSP) d'assainissement, cinq (5) contrats de DSP d'eau potable et trois (3) marchés publics de prestation de service d'exploitation et entretien de l'unité de production d'eau potable ;

Considérant que DOUAISIS AGGLO a lancé une étude sur la définition du futur mode de gestion de ce service public afin de pouvoir se prononcer sur le choix du mode de gestion le plus approprié pour la gestion de ces services, à savoir l'eau potable et l'assainissement.

Considérant qu'en application de l'article L. 1411-4 du CGCT, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire ;

Considérant que ce document a été adressé aux conseillers communautaires et figure en annexe de la présente, qu'il dresse notamment une analyse des modes de gestion envisageables et présente les caractéristiques principales des prestations que devra assurer le Délégataire ;

Considérant que DOUAISIS AGGLO doit par conséquent choisir le futur mode de gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement sur son territoire et avoir mis en place ce mode de gestion au plus tard le 1^{er} juillet 2024, afin de garantir la continuité du service public ;

Considérant qu'au terme de l'audit réalisé à la demande de DOUAISIS AGGLO, portant à la fois sur l'analyse des services existants, l'identification de pistes d'amélioration des services et le choix du mode de gestion (gestion en régie / gestion externalisée), il est apparu que la délégation de service public multi-services sous forme de concession à deux (2) contrats présente, à ce jour, les meilleures garanties pour optimiser les performances techniques, économiques et financières des services tout en permettant un haut niveau d'investissement ;

Considérant que le Conseil d'État a considéré qu'une autorité délégante pouvait confier par une seule et unique DSP plusieurs services connexes (CE, 21 septembre 2016, *Communauté urbaine du Grand Dijon*, req. n°399656 et n°399699) ;

Considérant que la jurisprudence a admis la possibilité de prévoir une consultation relative à une DSP multi-services à l'issue de laquelle le même opérateur obtient les deux services dans deux (2) contrats distincts (TA Toulon, 7 janvier 2022, req. n° 2103266 et TA Nîmes, 14 novembre 2022, req. n°2203147) ;

Considérant que le choix de DOUAISIS AGGLO de recourir à un mode de gestion déléguée des services publics pour la gestion de l'eau potable et de l'assainissement sur le territoire considéré est justifié – en comparaison à la gestion directe - notamment parce qu'il permettra à DOUAISIS AGGLO de transférer la gestion des services à un seul opérateur économique spécialisé dans le secteur par le biais de deux (2) contrats ;

Considérant que le cocontractant se verra transférer un risque lié à l'exploitation des services. Le concessionnaire se rémunérera substantiellement par la perception de redevances sur l'usager. Sa rémunération sera donc substantiellement liée aux résultats d'exploitation des services et comportera un risque lié à l'exploitation des services.

Considérant que le rapport sur le choix du mode de gestion démontre que le contrat de délégation de service public est particulièrement adapté au projet envisagé par DOUAISIS AGGLO, pour les services de l'eau potable et de l'assainissement ;

Considérant que les conventions de délégation de service public envisagées, dont la date prévisionnelle de démarrage est le 1^{er} juillet 2024 et aura pour objet l'exploitation des services d'eau potable et d'assainissement sur le territoire de DOUAISIS AGGLO ;

Considérant que le contrat n°1 de délégation du service d'eau potable inclurait *a minima* :

- Le déploiement de la télérelève sur la totalité des compteurs
- Le renouvellement des branchements (notamment ceux en plomb) et des équipements divers
- La régénération de forages

Considérant que le contrat n°2 de délégation du service d'assainissement inclurait *a minima* :

- Le renouvellement de l'automatisme de la station de traitement des eaux usées de Douai
- Le renouvellement et/ou la remise en état de certains équipements
- Le géoréférencement en classe A des réseaux
- Les campagnes de mesures dans le cadre de la recherche et réduction des rejets de substances dangereuses dans l'eau (RSDE)

Considérant que, eu égard aux prestations demandées au Déléataire, lesquelles impliquent des investissements à amortir, la durée de cette convention est fixée à 7 ans, soit jusqu'au 30 juin 2031.

Il vous est proposé, après avis favorable du Bureau :

- D'APPROUVER le principe du recours à une convention de délégation de service public (DSP) multi-services à deux (2) contrats pour l'exploitation des services d'eau potable et d'assainissement sur le territoire de DOUAISIS AGGLO, pour une durée de 7 ans soit du 1^{er} juillet 2024 au 30 juin 2031 ;
- D'AUTORISER le Président, ou son représentant, à lancer la procédure de publicité et de mise en concurrence conformément aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivants du CGCT, sous forme de délégation de service public multi-services à deux (2) contrats.

ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ

Le Président de DOUAISIS AGGLO certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire du présent acte.

Publié le 07/07/2023
Réceptionné en sous-préfecture le 07/07/2023

Identifiant de télétransmission
059-200044618-20230706-06-07-2023-28-DE

LE PRESIDENT,



Christian POIRET

Le Secrétaire de séance,



Christophe DUMONT



DOUAISIS AGGLO

**ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE POUR LE CHOIX DU MODE DE
GESTION DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT SUR LE
TERRITOIRE DE DOUAISIS AGGLO, ET LA PASSATION DES CONTRATS**

**Choix du mode de gestion des services publics d'eau potable et
d'assainissement collectif**

30 mai 2022

Sommaire

1. Introduction	3
2. Contexte et enjeux	4
2.1 Service public de l'eau potable	4
2.2 Service public de l'assainissement collectif	6
2.3 Enjeux environnementaux	7
2.4 Enjeux calendaires	8
2.5 Ambitions	8
3. Choix des modes de gestion	9
3.1 Rappel des modes de gestion actuels	9
3.2 Panorama des modes de gestion	9
3.3 Scénarios de gestion envisagés et étudiés	11
3.4 Analyse comparative des scénarios	19
4. Réflexion sur la durée contractuelle	27
4.1 Rappels réglementaires	27
4.2 Portage des investissements	28
5. Synthèse	30

1. Introduction

L'objet de ce rapport est de présenter la réflexion sur les modes de gestion par la construction et l'évaluation comparative de différents scénarios.

2. Contexte et enjeux

2.1 Service public de l'eau potable

La Communauté d'Agglomération « DOUAISSIS AGGLO » a été créée le 19 décembre 2001 et rassemble sur son territoire 35 communes du Département du Nord pour une population d'environ 150 000 habitants. L'Agglomération regroupe d'une part des communes denses et urbaines dans sa moitié nord (Centre-nord) et d'autre part des communes plus rurales à la densité de population moins importante dans sa moitié sud ou à l'extrême nord.

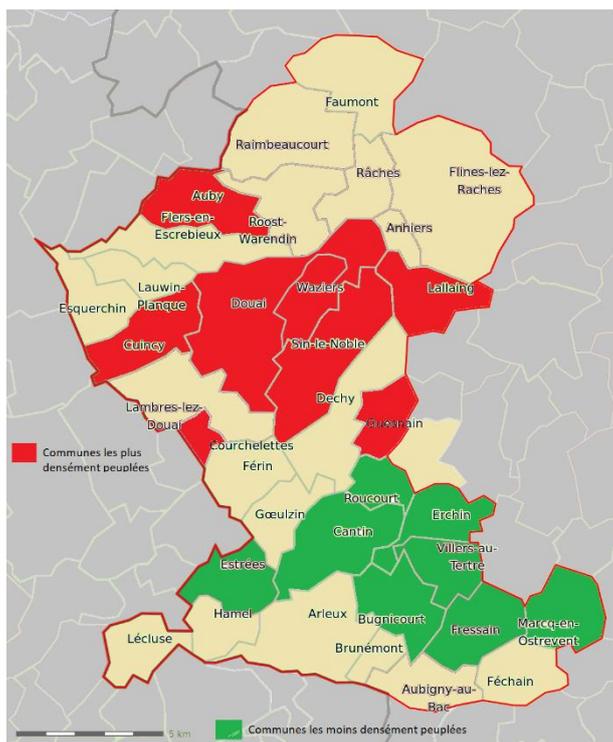


Figure 1 : Territoire de Douaisis Agglo et densité de population

En matière d'**eau potable**, DOUAISSIS AGGLO a récupéré la compétence à la suite de l'absorption de l'ancien syndicat intercommunal d'alimentation en eau du Douaisis (SIADO) le 1^{er} janvier 2014. De ce fait, l'agglomération a hérité de l'ensemble des modes de gestion antérieurs, ce qui explique le nombre conséquent de périmètres sur le territoire. La compétence est aujourd'hui exercée sur un territoire de 8 communes, qui représentent près de 53% de la population de l'Agglomération. Il est à noter qu'une partie de la production (environ 2.2 millions m³/an) provient des communes de Férin et Esquerchin sur lesquelles DOUAISSIS AGGLO n'a pas la compétence du service de gestion de l'eau. Seule l'exploitation des forages est prévue dans les contrats.

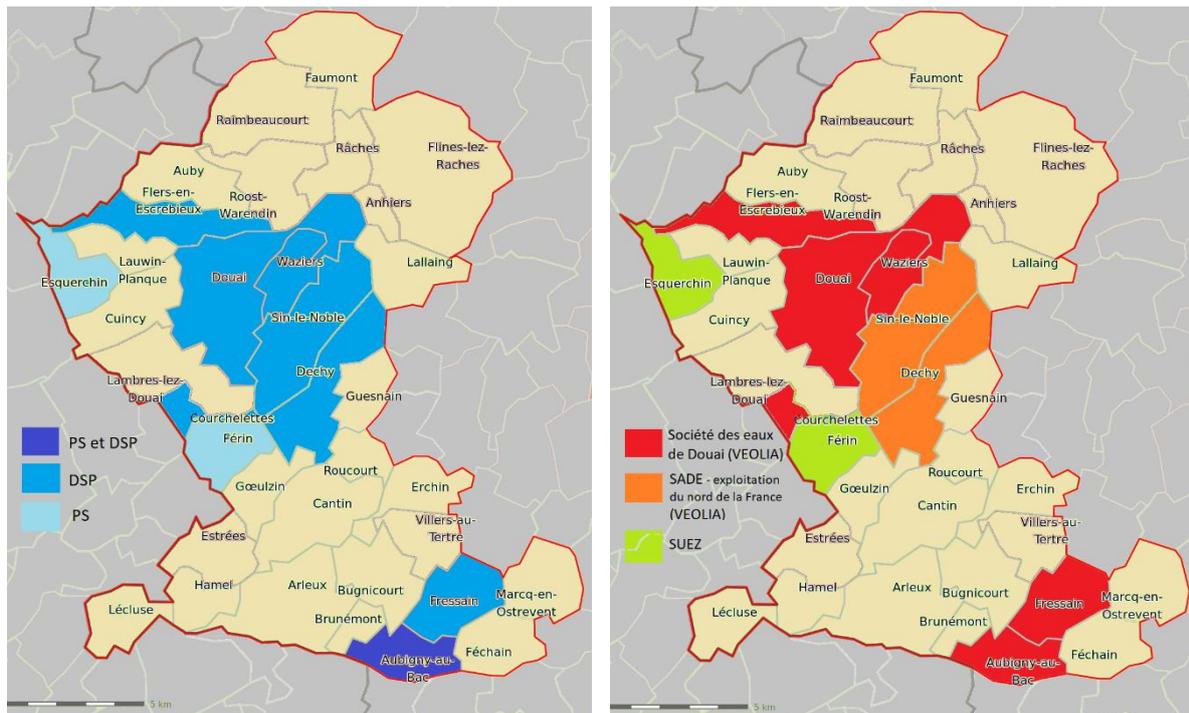


Figure 2 : cartographie des modes de gestion pour la compétence Eau Potable par type de contrat et par gestionnaire

La gestion du service est entièrement externalisée. On dénombre **7 périmètres de gestion pour la production** (5 DSP et 2 MPS) et **5 périmètres pour la distribution** (4 DSP et 1 MPS).

Communes	Gestionnaire du service	Production	Distribution
Douai	Veolia (société des eaux de Douai)	DSP	
Waziers			
Courchelettes			
Flers-en-Escrebieux		DSP	
Fressain			
Aubigny-au-Bac	DSP	MPS	
Dechy	Veolia (SADE)	DSP Olivet	
Sin-le-Noble		DSP Olivet	
Férin	SUEZ	MPS	
Esquerchin		MPS	
Nombre de périmètres de gestion		7	5

Tableau 1 : Détail des périmètres de gestion pour la production et la distribution d'eau potable

Nous pouvons noter toutefois que Veolia est l'unique gestionnaire en distribution d'eau potable sur le territoire via sa filiale, SADE exploitation eaux du nord de la France et sa société dédiée, Société des Eaux de Douai. La gestion de la production est quant à elle plus morcelée car elle intègre la gestion des forages et des unités de traitement de Férin et Esquerchin, exploités par SUEZ.

La multiplicité des contrats pour l'eau potable confère à la gestion actuellement à l'œuvre sur le territoire un caractère morcelé :

- Les **contrats de délégation** se terminent tous au 30 juin 2024 mais sont de périodes différentes. Le principal en taille a été renouvelé en 2014, mais deux d'entre eux (Sin le Noble et Dechy) sont des contrats « Olivet » de très longue durée (1936 et 1971) ;

- **Les obligations contractuelles de chaque contrat ne sont pas homogènes** du fait même des dates de début de contrat (1936, 1971, 2009, 2014, 2018, 2019). Seuls les contrats de Férin et d'Aubigny-au-Bac ont été passés sous l'égide de DOUAISSIS AGGLO.
- Les **contrats de prestation de service** ont des terminaisons différentes (Esquerchin : 31/12/2023, Férin : 27/09/2024) qui pourront faire l'objet d'avenant futur pour rationaliser la durée au 30/06/2024 et prendre en compte ainsi le choix du nouveau mode de gestion.

2.2 Service public de l'assainissement collectif

La collecte des eaux usées est assurée par un contrat de délégation de service public confié à SUEZ (26 communes du territoire de Douaisis Agglomération).

Le traitement des eaux usées est assuré par un contrat de délégation de service public confié à SUEZ pour la gestion des 7 STEPS.

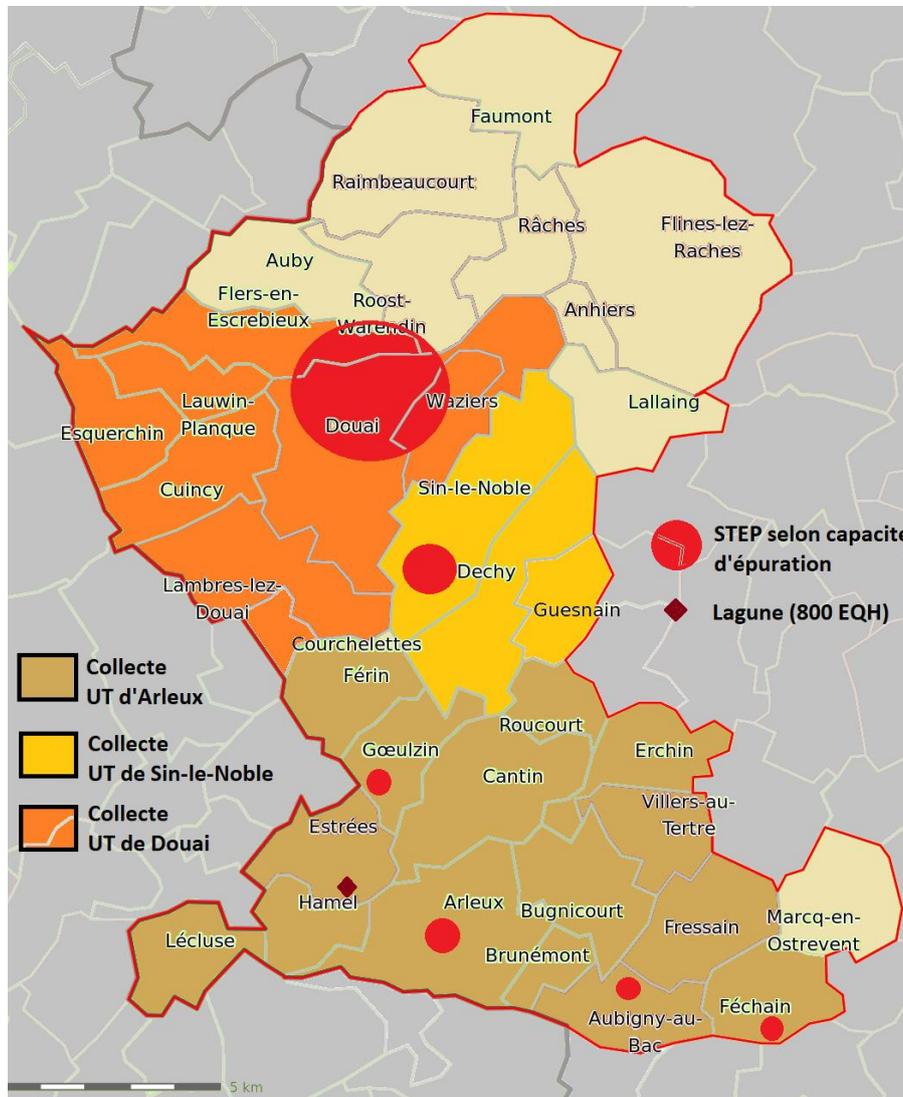


Figure 3 : Cartographie des modes de gestion en matière d'assainissement collectif

Compétences	Collecte des eaux usées et des eaux pluviales	Traitement des eaux usées
Périmètre du contrat	26 communes partagées sur 3 unités techniques : Douai, Sin le Noble et Arleux	7 STEP
Durée du contrat	UT de Douai : début du contrat au 1er juillet 2013, durée du contrat : 11 ans, 6 mois et 15 jours. UT de Sin le Noble : début du contrat au 1er janvier 2015, durée du contrat 10 ans et 15 jours. UT d'Arleux : début du contrat au 1er janvier 2015, durée du contrat : 10 ans et 15 jours.	UT de Douai : début du contrat au 1er juillet 2013, durée du contrat : 11 ans, 6 mois et 15 jours. UT de Sin le Noble : début du contrat au 1er janvier 2015, durée du contrat 10 ans et 15 jours. UT d'Arleux : début du contrat au 1er janvier 2015, durée du contrat : 10 ans et 15 jours.
Début du contrat	1 ^{er} juillet 2013	1 ^{er} juillet 2013
Echéance du contrat	15 janvier 2025 (avenant 4, 2022)	15 janvier 2025 (avenant 4, 2022)
Titulaire	SUEZ	SUEZ

2.3 Enjeux environnementaux

L'enjeu principal est celui de la préservation de la ressource en eau, autour duquel gravite d'autres enjeux qui y sont plus ou moins directement liés. Que ce soit sur les enjeux quantitatifs, qualitatifs ou ceux du vieillissement des installations, des objectifs sont poursuivis et des moyens peuvent être mis en place. Une partie des actions est du ressort de la collectivité (renouvellement des réseaux, réhabilitation des ouvrages, etc.). En parallèle, un levier d'actions non négligeables existe auprès des usagers pour une modification des usages sur le long terme dans la consommation de l'eau et les rejets.

Il ressort également de cette illustration la nécessité d'avoir une approche globale du Cycle de l'Eau, à l'exemple de la gestion des eaux pluviales.

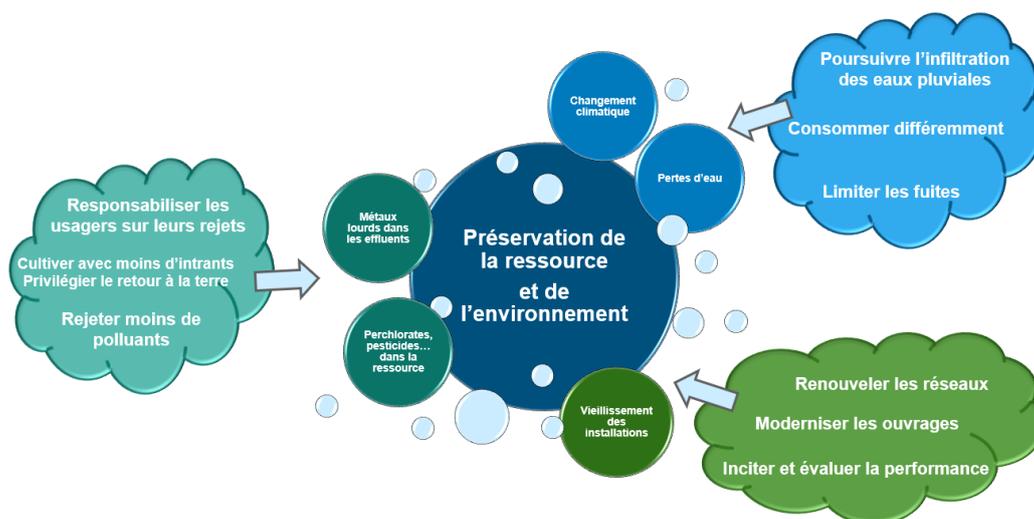


Figure 4 : Enjeux de préservation de la ressource en eau

2.4 Enjeux calendaires

DOUAISSIS AGGLO projette de nombreux investissements sur les 10 ans à venir, aussi bien en eau potable qu’en assainissement, dont des investissements majeurs présentés sur la figure suivante.

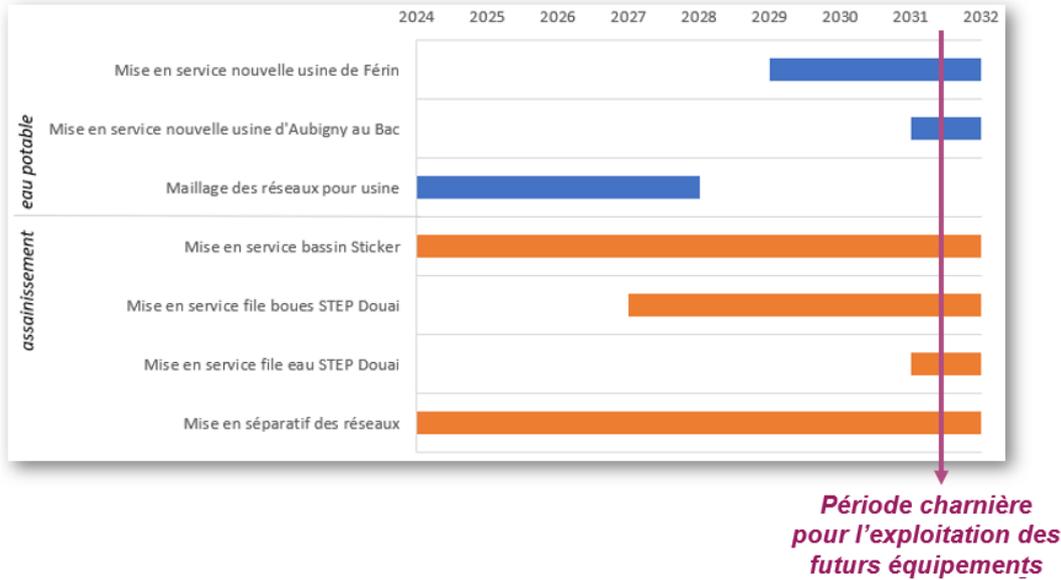


Figure 5 : Enjeux calendaires

Les délais de conception et de réalisation par DOUAISSIS AGGLO de ces investissements sont relativement longs. La période d’entrée en exploitation de ces futurs équipements sera une période charnière importante à prendre en compte lors de la réflexion sur la durée contractuelle.

2.5 Ambitions

Au regard de ces enjeux, les ambitions portées par DOUAISSIS AGGLO pour ses services publics d’eau et d’assainissement formalisées au cours d’un séminaire qui s’est tenu le 9 février 2023 sont synthétisées dans le schéma suivant :

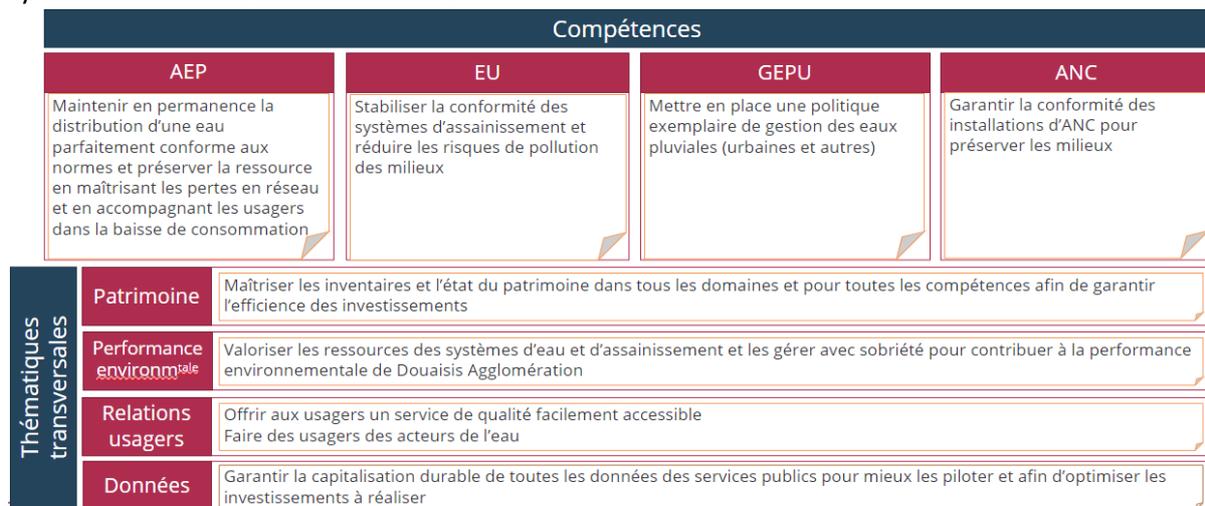
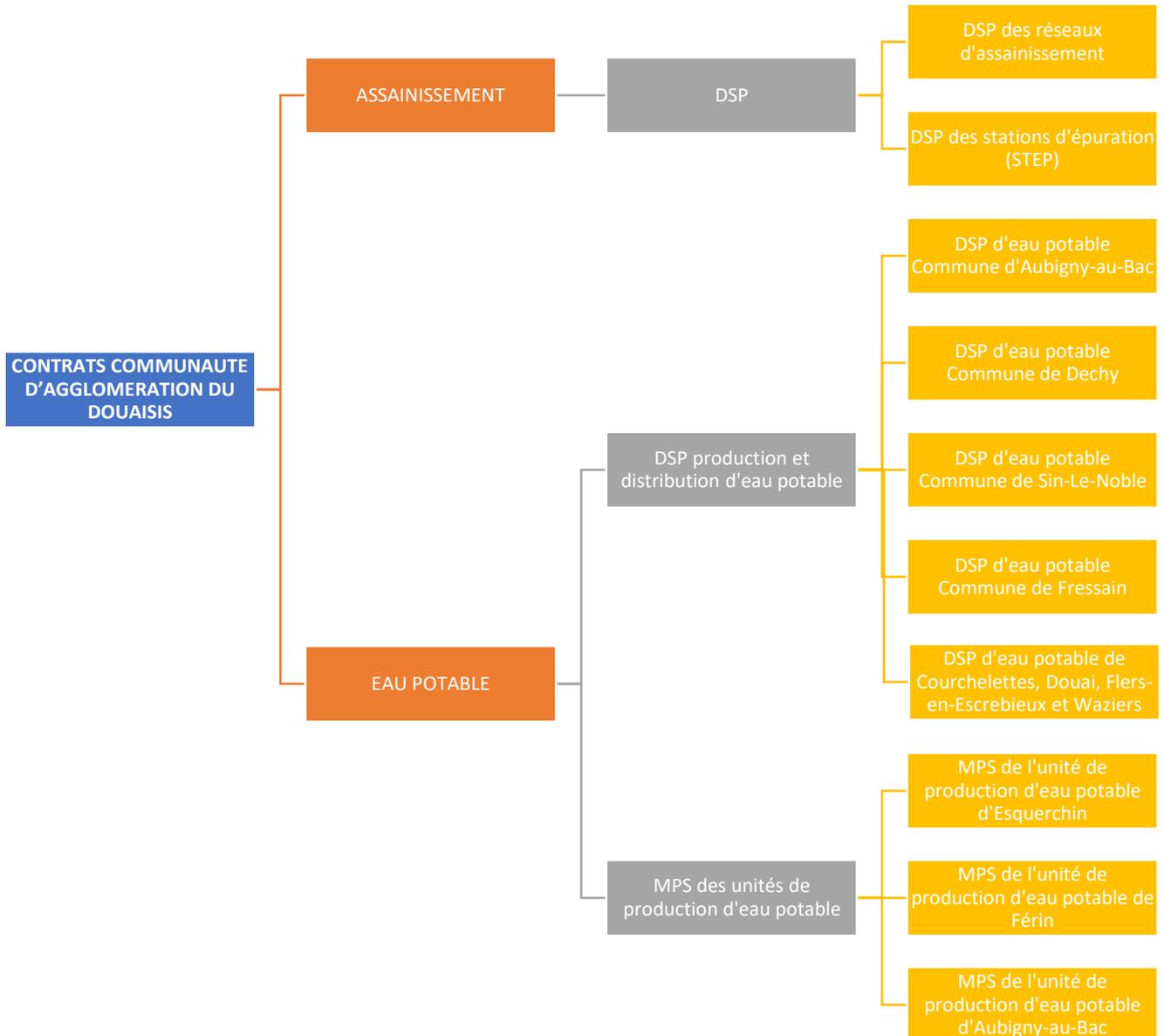


Figure 5 : Ambitions portées par DOUAISSIS AGGLO pour ses services publics d'eau et d'assainissement

3. Choix des modes de gestion

3.1 Rappel des modes de gestion actuels

Actuellement, DOUAISSIS AGGLO dispose de dix contrats en cours d'exécution en matière d'eau et d'assainissement, dont sept délégations de service public (DSP) et trois marchés publics de prestations de services (MPS).



Dès lors, DOUAISSIS AGGLO a fait le choix d'un mode de gestion exclusivement externalisé.

3.2 Panorama des modes de gestion

Rappelons tout d'abord que comme l'indique l'article L.1 du Code de la Commande Publique : « *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 Code de la Commande Publique (CCP) affirme donc clairement la liberté pour les acheteurs et les autorités concédantes de choisir « *pour répondre à leurs besoins* » d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique.

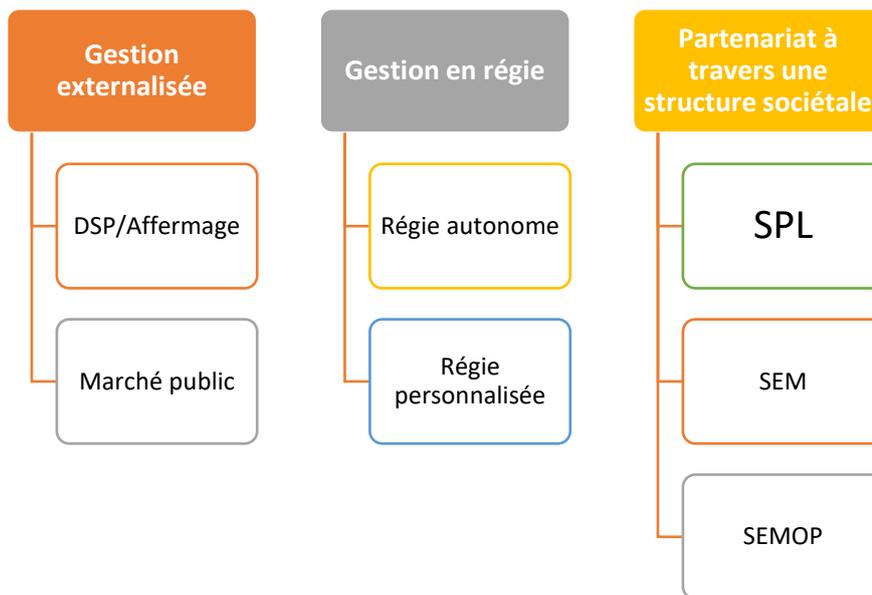
Il s'agit là de la consécration par le législateur d'une jurisprudence administrative ancienne et abondante en la matière (CE, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, req. N°97476 ; CE, 27 novembre 2002, *SICAE*, req. n°246764).

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.

Panorama des modes de gestion :



3.3 Scénarios de gestion envisagés et étudiés

3.3.1 Présentation des différents modes de gestion

Les modes de gestion envisageables pour la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement se différencient principalement par leur degré d'externalisation vers le privé :

Gestion internalisée :	Gestion externalisée :
<ul style="list-style-type: none"> • plus ou moins concentrée par les services de DOU AISIS AGGLO (régie directe ou régie à simple autonomie financière dite « régie autonome » ou régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale dite « régie personnalisée ») • En fonction de ses capacités et moyens propres, la Collectivité ou la régie dotée de la personnalité juridique 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"> • exercée en régie directe, en régie autonome ou bien en régie personnalisée ?
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 la Collectivité ?

3.3.2 Première approche : évacuation des scénarios les moins pertinents

3.3.2.1 Parmi les modes de gestion directe

Les modes de gestion que nous pouvons d'ores et déjà écarter de la réflexion sont les suivants : la régie directe, la SPL, la SEM et la SEMOP.

Dès ce stade, des scénarios peuvent **d'ores-et-déjà être écartés** compte tenu de leur incompatibilité avec les souhaits de DOUAISSIS AGGLO ou avec les conditions de leur mise en œuvre au regard du contexte intercommunal.

a. La régie directe

Concernant la possibilité d'une régie directe sans autonomie financière, DOUAISSIS AGGLO se heurtera à une **impossibilité législative**.

La régie directe se distingue de la régie autonome d'une part et de la régie personnalisée d'autre part. Elle correspond à l'hypothèse où la collectivité gère directement le service en prélevant sur son budget les moyens financiers, et en utilisant ses propres moyens en matériel et en personnel. Toutes les dépenses engagées sont imputables au budget de la collectivité.

Or en droit, les collectivités locales ne sont **pas autorisées à exploiter un service public industriel et commercial (SPIC) directement** (cf. articles L.1412-1 et L.2221-8 du CGCT, JO Sénat 20 octobre 2005, p. 2724). Il convient donc de déterminer la nature du service en cause. En droit administratif général, un service ne sera reconnu comme industriel et commercial que si aux trois points de vue – objet, origine des ressources, modalités de fonctionnement – il ressemble à une entreprise privée.

Toutefois, les services publics de **l'eau et de l'assainissement** sont, par détermination de la loi, qualifiés de SPIC en vertu de l'article L. 2224-11 du CGCT (TC, 13 novembre 2000, Sté de distribution d'eau intercommunale, req. n° 3191, Rec. 877 ; TC, 24 mai 2004, Sté régionale de distribution d'eau c/ Sté auxiliaire du Languedoc, req. n° C3396).

Or, il résulte de l'article L. 1412-1 du CGCT que, pour exploiter directement un SPIC, **l'EPCI doit constituer une régie**, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1.

Au cas présent, le service public de l'eau potable et de l'assainissement étant un service public industriel et commercial, nécessitant la constitution d'un budget annexe, il n'est pas possible de le gérer en régie directe, sauf exception (régie constituée avant le 28 décembre 1926).

Par conséquent, la régie directe n'est pas envisageable pour l'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement sur le périmètre de DOUAISSIS AGGLO.

b. La SPL, la SEM, ou la SEMOP

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 les services publics de l'eau potable et de l'assainissement, ce qui **n'est pas une option possible pour DOUAISSIS AGGLO 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.

La SEMOP constitue une mauvaise réponse au partenariat public / privé dans le cas de DOUAISSIS AGGLO car elle **complexifie le rôle de DOUAISSIS AGGLO**, qui est à la fois opérateur (par son actionnariat) et autorité déléguée.

Elle peut être le « creuset » **d'un partenariat déséquilibré** si DOUAISSIS AGGLO n'est pas suffisamment investie (l'opérateur privé bénéficie d'un avantage inhérent à la raison sociale).

Or, DOUAISSIS AGGLO n'a pas à ce jour identifié d'autres actionnaires publics potentiels donc une SPL n'est pas envisageable à date. En outre, l'exécution du service en « co-gestion » avec le secteur privé dans le cadre d'une structure dédiée n'est pas une attente forte.

3.3.2.2 Les scénarios à 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 1^{er} juillet 2024** et de l'assainissement à compter **du 16 janvier 2025**. Chacun fera l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de ce rapport :



3.3.3 Deuxième approche : présentation des options envisageables

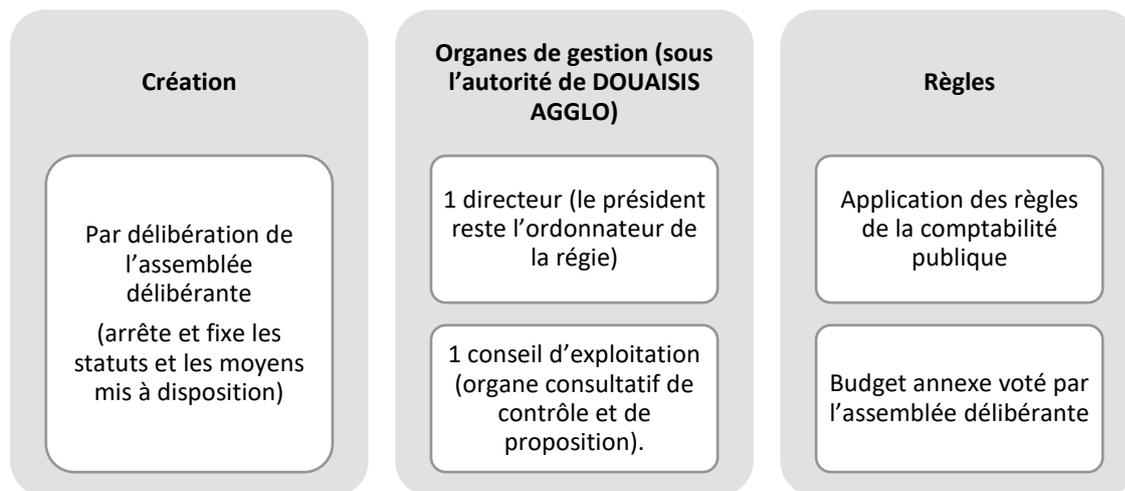
3.3.3.1 La gestion en régie

DOUAISSIS AGGLO peut choisir d'assumer elle-même la gestion du service public de l'eau potable et de l'assainissement sur son territoire. On parle alors d'une exploitation « en régie ». Plusieurs formes juridiques se distinguent par leur degré d'autonomie au regard de la collectivité dont elles émanent.

a. 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** :



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

Ainsi, dans une régie autonome, les services exploitent directement le service avec le personnel territorial. L'exploitation est donc contrôlée à 100% par DOUAISSIS AGGLO et assumée à ses risques et périls. Le personnel est de droit privé, sauf le comptable et le directeur. Le recours aux personnels de droit public est possible dans le cadre de détachements ou de mises à disposition.

Les opérations sont retracées dans un budget annexe mais toutes les décisions sont prises par les organes de la Collectivité. L'ensemble des charges, notamment le coût du gros entretien renouvellement **pèse sur le budget du service**.

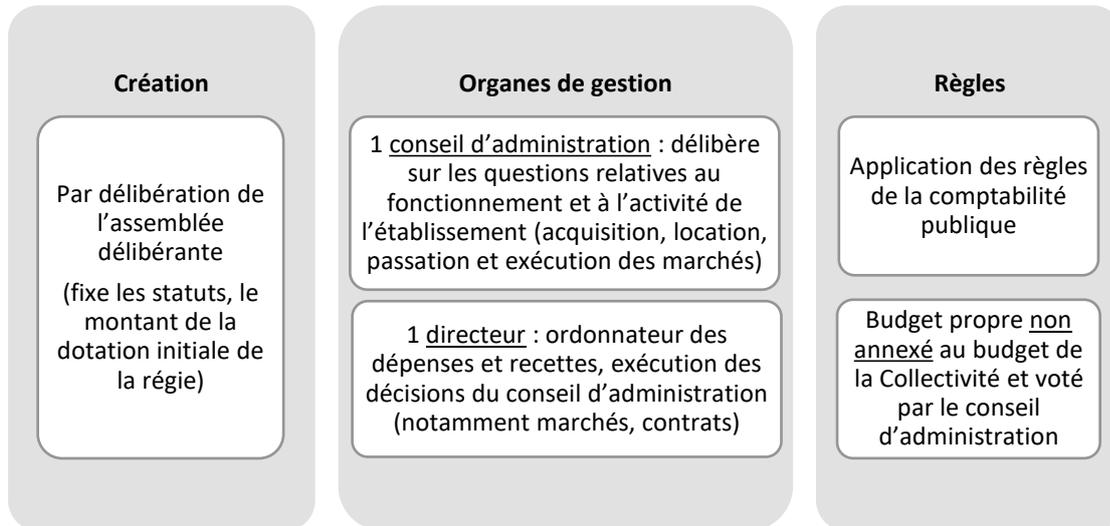
L'autonomie financière de la régie suppose également la **création, par le comptable public, d'un compte de trésorerie 515 propre à ce budget** (inexistant aujourd'hui dans l'actuel budget annexe eau potable et assainissement). L'existence de ce propre compte au Trésor implique un niveau de trésorerie suffisant pour faire face au paiement des dépenses en tenant compte du rythme d'encaissement des recettes. Ponctuellement, des avances remboursables du budget principal au budget annexe eau potable et assainissement peuvent être envisagées pour pallier d'éventuelles difficultés de trésorerie.

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. 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 :

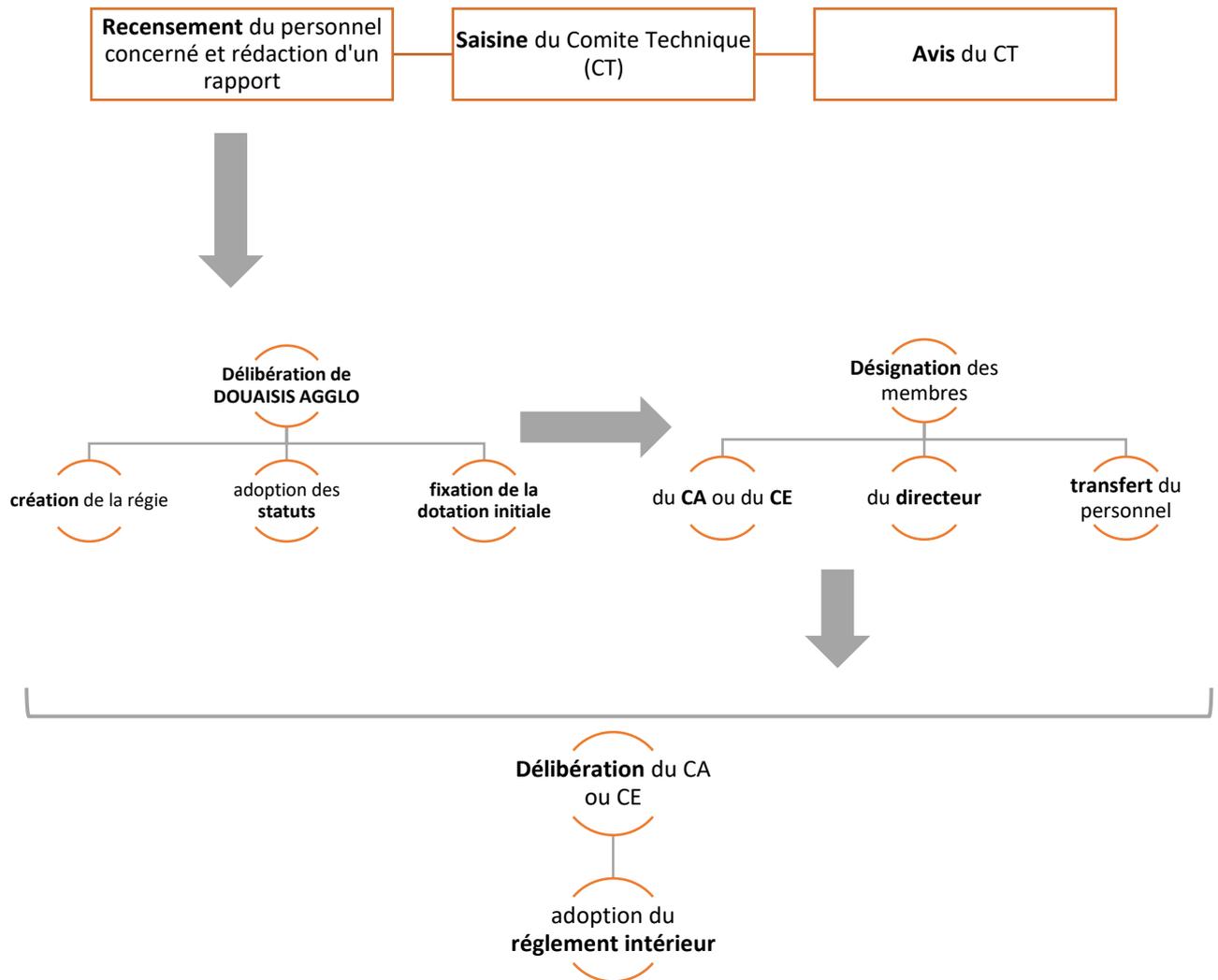


Dotée de la personnalité morale, c'est le conseil d'administration et son directeur qui prennent les décisions de gestion. La régie personnalisée est, de fait, dotée d'une autonomie financière.

La mise en place d' « une régie personnalisée » est juridiquement possible. Cependant, elle nécessite la création d'une personne morale distincte de DOUAISSIS AGGLO et disposant d'une certaine autonomie décisionnelle par rapport au conseil communautaire.

c. Étapes de procédure de création de la régie (autonome ou personnalisée)

La mise en place d'une régie peut être estimée **entre 4 et 8 mois**. Les différentes étapes de la procédure de création d'une régie peuvent être schématisées comme suit :



3.3.3.2 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/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 services

DOUAISSIS AGGLO 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 :

« 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, la Collectivité 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 de la Collectivité (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 DOUAISSIS AGGLO consiste à **confier l'exploitation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement 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* » :

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 permettent de faire financer par le partenaire privé des équipements alors que la Collectivité ne dispose pas des fonds nécessaires 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 DOUAISIS AGGLO 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.

3.4 Analyse comparative des scénarios

3.4.1 Critères d'analyse des scénarios

Pour rappel, 3 scénarios sont à envisager pour assurer la continuité des services publics de l'eau potable à compter du 1er juillet 2024 et de l'assainissement au 16 janvier 2025.

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	Maitrise 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 DOU AISIS AGGLO 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 Conseil Communautaire.

3.4.1.1 Critère « Risques & Responsabilité »

a. Scénario 1 : Gestion en régie

DOU AISIS AGGLO 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** : DOU AISIS AGGLO 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 intercommunaux 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.).

En cas de difficulté à assurer ses missions, DOU AISIS AGGLO pourrait voir sa responsabilité engagée.

b. 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 DOU AISIS AGGLO.

- 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 DOUAISIS AGGLO.
- Toutefois, DOUAISIS AGGLO aura la possibilité d'engager une action en justice contre le prestataire en cas de manquement avéré à ses obligations contractuelles (action en responsabilité contractuelle de 5 ans).

c. 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 des services de l'eau potable et de l'assainissement**. Cette responsabilité implique pour DOUAISIS AGGLO 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, DOUAISIS AGGLO 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 les travaux et l'exploitation du service.

3.4.1.2 Critère « Techniques & Compétences »

a. 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.

b. Scénario 2 et 3 : Gestion en marché de prestations de service et gestion en délégation de service public

- 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 des services publics d'eau potable et d'assainissement. De plus, le portage des travaux par l'exploitant permet que DOUAISIS AGGLO 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.

3.4.1.3 Critère « Financier – Prix »

a. Scénario 1 : Gestion en régie

- La **politique d'achat est moins favorable** que celle des opérateurs privés nationaux (fournitures, négociations avec les sous-traitants, ...). En effet, la taille du service n'est pas suffisamment importante (absence de « taille critique ») permettant de générer des économies d'échelle.
- 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.
- **Les charges de structure sont moindres**, du fait d'une structure locale dédiée et non mutualisée.
- Il n'y a pas de recherche de rentabilité de l'opérateur public, mais seulement une recherche de l'équilibre économique.

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

- Dans le cas d'un marché public, DOUAISSIS AGGLO 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 fonctionnelles des différents niveaux de l'organisation ;
 - Par la prise en compte des contraintes de rendement financier.

c. 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.
- **Optimisation financière du coût du service** : 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

3.4.1.4 Critère « Maîtrise du service public »

a. 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.

b. Scénario 2 & 3 : Gestion en marché de prestations de service et gestion en délégation de service public

- La gestion externalisée présente un **risque de perte de connaissance du patrimoine de DOUAISIS AGGLO**, dans le cas où le contrôle de l'opérateur privé est faible.
- En l'espèce, la maîtrise d'ouvrage actuelle au sein de DOUAISIS AGGLO assure le suivi régulier de l'opérateur.
- 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, DOUAISIS AGGLO dispose d'une maîtrise limitée de l'information relative à son patrimoine. Mais des moyens suffisants peuvent être mis en place de manière que DOUAISIS AGGLO 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.

3.4.1.5 Critère « Gestion RH »**a. 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 DOUAISIS AGGLO 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.

b. Scénario 2 et 3 : Gestion en marché de prestations de service et gestion en DSP

- 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.

- 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).

3.4.2 Tableau d'analyse

	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

Le scénario 1 de reprise en régie totale du service est théoriquement possible.

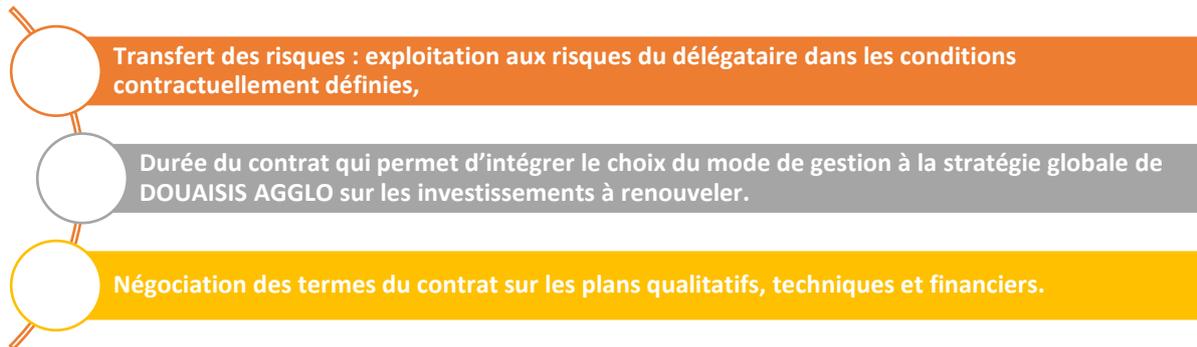
Cependant, il ne semble pas pertinent de lancer dès à présent la création d'une régie **alors que c'est un engagement qui nécessite une planification longue et qui a un caractère d'irréversibilité à l'échelle de plusieurs mandats.**

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** à notre sens :

- 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 supporté a un coût que le délégataire fait supporter aux usagers pour assurer la continuité du service.
- 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 des services de l'eau potable et de l'assainissement, pour les raisons suivantes :



4. Réflexion sur la durée contractuelle

4.1 Rappels réglementaires

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.

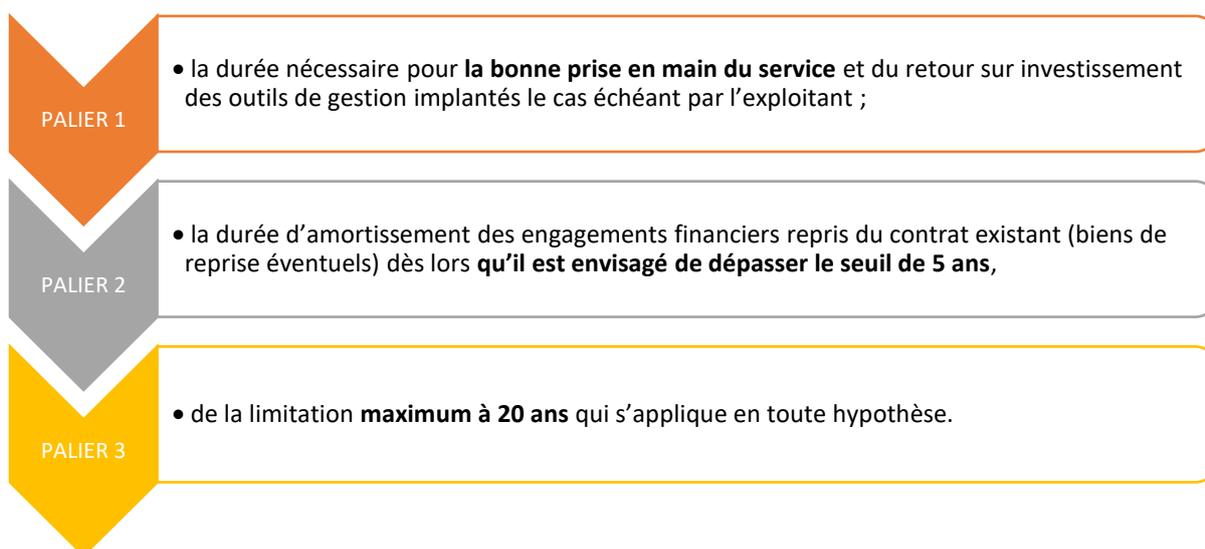
Pour déterminer la durée du contrat, l'article R. 3114-1 du CCP précise que les investissements s'entendent comme les **investissements initiaux** ainsi que ceux devant être réalisés **pendant la durée du contrat** de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services 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.

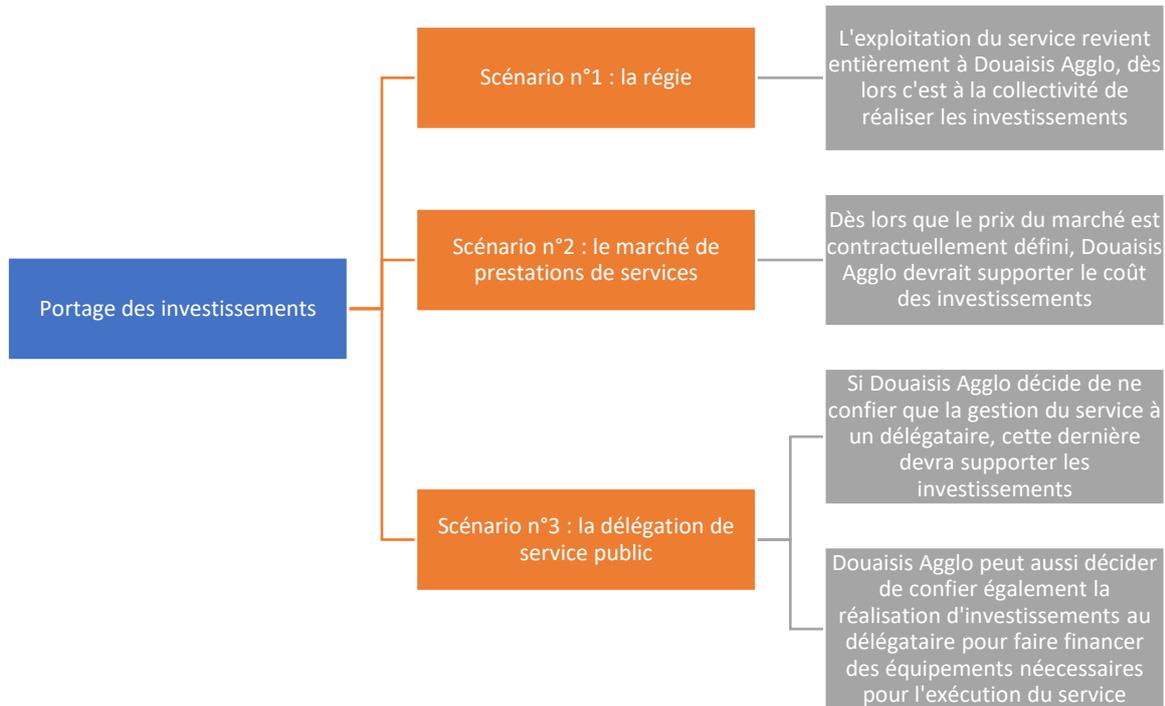
En pratique, il paraît donc opportun, sans méconnaître les exigences précitées et les dispositions légales ou réglementaires applicables, de tenir compte :



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.

4.2 Portage des investissements

Au regard des hypothèses envisagées, les investissements peuvent être portés par DOUAISIS AGGLO ou par un opérateur extérieur selon le montage choisi :



Ainsi, la DSP offre l'avantage pour DOUAISIS AGGLO de confier la réalisation des investissements au délégataire et de récupérer les équipements réalisés sans contrepartie financière (sous réserve d'amortissements restant à réaliser) à la fin du contrat.

4.2.1 Durée du contrat de DSP eau potable

Afin de garantir l'amélioration du niveau de service, il paraît nécessaire de mettre les investissements suivants à la charge du délégataire :

- Le déploiement de la télérelève sur la totalité des compteurs
- Le renouvellement des branchements (notamment ceux en plomb) et des équipements divers
- La régénération de forages

Le montant des investissements portés par la DSP est estimé à environ 4 770 000 €

En complément de ces investissements, le renouvellement à réaliser est d'un peu plus de 600 k€/an.

Compte tenu du niveau de service attendu en eau potable mais aussi 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, il est donc proposé de fixer la durée de délégation de service public eau potable à **7 ans (du 1^{er} juillet 2024 au 30 juin 2031)**.

L'économie générale du contrat permet ainsi de soutenir ce niveau d'investissement sans impacter le niveau global du tarif actuel pour les usagers. Une durée de 7 années permettrait aux candidats de proposer des optimisations sur les coûts unitaires du renouvellement et de la télérelève.

4.2.2 Durée du contrat de DSP assainissement

Afin de garantir l'amélioration du niveau de service, il paraît nécessaire de mettre les investissements suivants à la charge du délégataire :

- Le renouvellement de l'automatisme de la station de traitement des eaux usées de Douai
- Le renouvellement et/ou la remise en état de certains équipements
- Le géoréférencement en classe A des réseaux
- Les campagnes de mesures dans le cadre de la recherche et réduction des rejets de substances dangereuses dans l'eau (RSDE)

Le montant des investissements portés par la DSP est estimé à environ 5 500 000 €

En complément de ces investissements, le renouvellement à réaliser est d'un peu plus de 600 k€/an.

Compte tenu du niveau de service attendu en assainissement mais aussi 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, il est donc proposé de fixer la durée de délégation de service public assainissement à **6,5 ans (du 1^{er} janvier 2025 au 30 juin 2031)**.

L'économie générale du contrat permet ainsi de soutenir ce niveau d'investissement sans impacter le niveau global du tarif actuel pour les usagers. Une durée de 6,5 années permettrait aux candidats de proposer des optimisations sur les coûts unitaires du renouvellement.

5. Synthèse

En synthèse, il est proposé de lancer une **procédure de DSP** pour la gestion des services de l'eau potable et de l'assainissement, les principaux avantages identifiés étant :

- Possibilité de négociation avec le(s) opérateur(s)
- Mutualisation de moyens face à des problématiques majeures
- Mise à disposition de savoir-faire spécifique, de solutions innovantes et d'expertises
- Retours d'expériences régionales, nationales, voire internationales
- Relation gagnant-gagnant avec sanctions possibles

Cette procédure serait sous la forme d'une **DSP multi-services (un seul opérateur par le biais de deux contrats)** afin :

- de mieux répondre aux enjeux de protection de la ressource en eau avec une approche globale et transversale du Cycle de l'Eau, notamment vis-à-vis des usagers
- d'avoir un interlocuteur unique, pour une majorité d'usagers, cohérent avec la stratégie de DOUAISSIS AGGLO (point info multi-services)
- d'avoir une meilleure attractivité du contrat par rapport à la taille critique et dans un contexte de préparation des investissements futurs (avec réversibilité possible à échéance)

Compte tenu des prestations demandées au Délégitaire (lesquelles impliquent des investissements à amortir) et des enjeux calendaires, il est proposé :

- pour le contrat eau potable : une durée de 7 ans, soit du 1er juillet 2024 au 30 juin 2031,
- pour le contrat assainissement : une durée de 6,5 ans, soit du 16 janvier 2025 au 30 juin 2031.