

REPUBLIQUE FRANCAISE

=====

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL
DE LA VILLE DE GAP****Le deux février deux mille vingt-quatre à 18h15,**

Le Conseil Municipal de la Ville de Gap, s'est réuni en l'hémicycle de l'Hôtel de Ville, après convocation légale, sous la présidence de M. Roger DIDIER .

NOMBRE DE CONSEILLERS	En exercice : 43 Présents à la séance : 32
DATE DE LA CONVOCATION	26/01/2024
DATE DE L'AFFICHAGE PAR EXTRAIT DE LA PRESENTE DELIBERATION	09/02/2024

OBJET :

Service public d'alimentation en eau potable - Approbation du principe et lancement de la procédure de passation d'une concession sous forme de délégation de service public

Étaient présents :

M. Roger DIDIER , Mme Maryvonne GRENIER , M. Olivier PAUCHON , Mme Rolande LESBROS , M. Jérôme MAZET , M. Jean-Louis BROCHIER , Mme Catherine ASSO , Mme Solène FOREST , Mme Zoubida EYRAUD-YAAGOUB , M. Jean-Pierre MARTIN , Mme Martine BOUCHARDY , M. Vincent MEDILI , Mme Françoise DUSSEYRE , M. Claude BOUTRON , Mme Ginette MOSTACHI , M. Pierre PHILIP , Mme Chantal RAPIN , M. Joël REYNIER , Mme Françoise BERNERD , M. Richard GAZIGUIAN , Mme Mélissa FOULQUE , M. Gil SILVESTRI , Mme Evelyne COLONNA , M. Fabien VALERO , Mme Nina CAL , M. Bruno PATRON , M. Eric MONTOYA , Mme Christiane BAR , Mme Pimprenelle BUTZBACH , Mme Marie-José ALLEMAND , M. Elie CORDIER , Mme Esther GONON
Conseillers Municipaux, formant la majorité des membres en exercice.

Excusé(es) :

Mme Paskale ROUGON procuration à Mme Martine BOUCHARDY, Mme Chiara GENTY procuration à Mme Solène FOREST, M. Alexandre MOUGIN procuration à Mme Catherine ASSO, M. Alain BLANC procuration à Mme Rolande LESBROS, Mme Charlotte KUENTZ procuration à Mme Pimprenelle BUTZBACH, M. Nicolas GEIGER procuration à Mme Esther GONON

Absent(s) :

M. Cédryc AUGUSTE, M. Daniel GALLAND, M. Christophe PIERREL, Mme Isabelle DAVID, M. Eric GARCIN

Il a été procédé, conformément à l'article L 2121-15 du Code Général des Collectivités Territoriales, à l'élection d'un secrétaire pris dans le sein du Conseil : M. Richard GAZIGUIAN, ayant obtenu la majorité des suffrages, a été désigné(e) pour remplir ces fonctions qu'il(elle) a acceptées.

Le rapporteur expose :

La Communauté d'Agglomération Gap Tallard Durance, créée le 1er janvier 2017, est composée de 17 communes dont la Ville de Gap, pour une population totale de 52 000 habitants.

Depuis le 1er janvier 2020, elle exerce la compétence eau potable.

En vertu des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi dite « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, l'Agglomération et la Ville de Gap ont conclu une convention de délégation de compétence, pour confier à cette dernière l'exercice de la compétence Eau sur le territoire communal. La convention de délégation de compétence arrive à échéance le 31 décembre 2027.

A ce jour, le service de l'eau potable de la Ville de Gap est géré via un contrat de délégation de service public (DSP), confié à la société VEOLIA Eau - Compagnie Générale des Eaux, dont l'échéance est le 31/12/2024. La délégation de service public conclue a pour objet principal la production et la distribution de l'eau potable sur le périmètre concerné.

En raison de la convention de délégation de compétence, c'est à la Ville de Gap qu'il revient de se prononcer sur le mode de gestion qu'elle entend privilégier à partir du 1er janvier 2025 pour l'exécution du service public de l'eau potable sur le périmètre communal afin de pouvoir arrêter les modalités de procédure à lancer.

La Ville de Gap et l'Agglomération ont missionné le Bureau d'études EYSSERIC ENVIRONNEMENT afin de réaliser un audit technique, juridique et financier sur l'actuelle délégation. A la suite de cet audit, une étude des modes de gestion a été présentée en Commission consultative des services publics locaux du 15 janvier 2024. Ainsi, pour le renouvellement de la gestion du service public d'alimentation en eau potable, la Ville de Gap souhaite poursuivre le principe d'exploitation du service public par une délégation de service public.

Cette décision relative au prochain mode de gestion de ce service public est prise en toute connaissance des enjeux qui se posent en matière de qualité du service public, de gestion et d'entretien du patrimoine de la Ville de Gap et bien évidemment de l'équilibre économique de son exploitation. Les motivations de ce choix, ainsi que le périmètre et la nature du service qui feront l'objet de la future gestion déléguée, sont détaillés dans le rapport annexé à la présente délibération, conformément à l'article L 1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales.

La Ville de Gap a le choix entre la gestion publique en régie, la gestion en régie avec marchés de prestations de service et la gestion externalisée selon différentes options.

Il ressort de l'analyse présentée dans le rapport, ci-annexé, que le recours à une gestion externalisée est l'option la plus appropriée pour le service public de l'eau potable de la Ville de Gap.

L'analyse réalisée met ainsi en valeur les aspects suivants :

- La régie ne peut s'appliquer que si la Collectivité est en mesure d'accepter les coûts et les aléas induits par la phase de transition et de mutation de ses structures nécessaires à la continuité du service public :
- Des investissements de départ pour la mise en place de la structure ;
- Une gestion du personnel plus complexe, ainsi qu'une difficulté à trouver du personnel disposant des compétences nécessaires à l'exploitation d'ouvrages d'Eau Potable ;
- La responsabilité de la Collectivité vis à vis des différents enjeux de la réglementation (gestion des risques, responsabilités civiles et pénales des élus et de la Collectivité, enjeux sanitaires et environnementaux, risques financiers, risques sociaux, ...),
- La concession peut donc être proposée pour les motifs suivants :
- Transfert des risques : exploitation et réalisation de travaux aux risques du délégataire,
- Garantie de la continuité du service public et expertise métier sur des ouvrages
- Une gestion plus simple du service pour la Collectivité,
- Négociation des termes du contrat sur les plans qualitatifs, techniques et financiers.

La future gestion prendrait donc la forme d'une concession sous forme de délégation de service public.

Par ailleurs, la durée de cette concession ne peut 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.

Au regard de l'article R 3114-1 du code de la commande publique, et notamment, des investissements mis à la charge du délégataire afin de maintenir les objectifs de performance, la durée du contrat de concession sera de 12 ans pour le contrat relatif au périmètre communal.

Conformément à l'article L 1224-1 du code du travail, tous les contrats de travail du personnel affecté principalement à l'exercice du service public en cours au jour de la modification seront transférés de droit au nouvel employeur.

Le dossier a reçu un avis favorable de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) du 15 janvier 2024 après examen du rapport prévu à l'article L 1413-1 du CGCT.

Le choix du délégataire ainsi que l'économie générale du contrat seront validés par le conseil municipal en fin de procédure.

Par ailleurs, comme proposé par une précédente délibération ce même jour, l'Agglomération aura la charge de lancer la procédure sur le périmètre Ville de Gap en plus d'une procédure au niveau intercommunal. En effet, compte tenu des échéances prochaines des différents contrats de délégation de service public à l'échelle communautaire et municipale, à la date du 31 décembre 2024, permettant l'alimentation en eau potable du réseau intercommunal, de la commune de Jarjayes et de la ville de Gap, la CAGTD et la Ville de Gap ont réfléchi à la possibilité de créer un Groupement d'autorités concédantes afin de

mutualiser les procédures de passation des concessions de service public, dont la CAGTD serait le Coordonnateur.

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales, et notamment son article L 1411-4 ;

Vu le Code de la Commande Publique ;

Vu le Code du travail et notamment son article L 1224-1 ;

Vu le contrat actuel de délégation de service public,

Vu l'avis de la CCSPL du 15 janvier 2024,

Décision :

Sur avis favorable de la CCSPL du 15 janvier 2024 et de la Commission des Finances et du Budget du 25 janvier 2024, il est proposé de :

- **Article 1** : De retenir la concession pour la gestion et l'exploitation du service public d'eau potable pour une durée de 12 ans, à compter du 1er janvier 2025, sur le périmètre de la Ville de Gap ;

- **Article 2** : D'approuver les orientations principales et les caractéristiques futures du service telles que décrites dans le rapport de présentation annexé et qui seront détaillées et précisées dans le dossier de consultation.

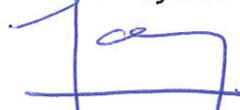
Mise aux voix cette délibération est adoptée ainsi qu'il suit :

- POUR : 32

- CONTRE : 6

Mme Charlotte KUENTZ, Mme Pimprenelle BUTZBACH, M. Nicolas GEIGER, Mme Marie-José ALLEMAND, M. Elie CORDIER, Mme Esther GONON

Le Maire-Adjoint



Jean-Pierre MARTIN

Le Secrétaire de Séance



Richard GAZIGUIAN

Transmis en Préfecture le : - 9 FEV 2024

Affiché ou publié le : - 9 FEV 2024

Communauté d'Agglomération

GAP · TALLARD · DURANCE

Mission d'assistance au Maître d'ouvrage pour la réalisation d'un
audit juridique, technique et financier du service public
intercommunal de distribution d'eau potable

Etude des modes de gestion – Ville de Gap

CCSPL du 15 janvier 2024



Grégory COLLET – Richard GIANINA – Thibault DURAND –
Audrey RIGOMMIER

Richard GIANINA
Avocat au Barreau de Paris

La Ville de Gap exerce la compétence eau potable via un contrat de Délégation de Service Public (DSP).

Périmètre	Nombre d'abonnés (RAD 2022)	Date début	Date fin	Délegataire
Ville de Gap + Commune associée de Romette	24 347	01/07/2013	31/12/2024	Veolia

D'après les informations remises par le délégataire actuel (données 2022), 10 agents sont transférables à la fin du contrat.

Le prix du service de l'eau potable au 1^{er} janvier 2023, pour une résidence principale, est de 1,38 €TTC/m³ pour une facture-type de 120 m³, dont 0,62 €TTC/m³ pour la seule part délégataire (données RAD 2022).

Le système d'eau potable comprend :

- 9 installations de captage / production
- 24 réservoirs
- 494 km de réseau

La Ville de Gap agit au nom et pour le compte de la CAGTD, dans le cadre d'une convention de délégation de compétence qui arrive à échéance le 31 décembre 2027.

Mode de gestion	Caractéristiques générales	Commentaires
<p><u>Régie</u></p>	<p><u>Régie dotée de la simple autonomie financière:</u> Service communautaire sans personnalité juridique ni capital. Le pouvoir décisionnaire du conseil d'exploitation est restreint par rapport à une régie à personnalité morale. Son rôle est essentiellement consultatif.</p> <p><u>Régie à autonomie financière et personnalité morale:</u> Personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière et sans capital. Le conseil d'administration dispose de pouvoirs élargis (vote le budget, etc.).</p>	<p>Cette solution est envisageable mais nécessitera le recours à plusieurs marchés pour la réalisation de certaines prestations.</p> <p>La Collectivité assume les risques d'exploitation et doit financer immédiatement le coût des travaux, ce qui ne correspond pas aux souhaits de la Collectivité. Possible création, selon la loi n° 2018-702 du 3 août 2018, pour un même E.P.C.I. ou un même syndicat mixte, d'une régie unique personnalisée regroupant l'exploitation des services d'eau et d'assainissement voire de gestion des eaux pluviales urbaines (Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, art. 2, codifié à l'article L. 1412-1 du CGCT).</p>
<p><u>Concession de service (en l'espèce délégation de service public) (sous forme d'affermage ou de concession)</u></p>	<p>L'eau potable est un service public (article L.2224-11 du CGCT). On est donc dans l'hypothèse d'une délégation de service public. Le risque d'exploitation est supporté par le concessionnaire. Le concessionnaire se rémunère substantiellement sur les usagers. Dans l'hypothèse d'un affermage, la Collectivité assume le coût des travaux mais pas dans l'hypothèse d'une délégation de service public sous forme de concession.</p>	<p>Mode de gestion adapté à l'exploitation d'un service public d'Eau Potable. Permet de faire supporter le financement de certains travaux par le concessionnaire. En revanche, moindre maîtrise du service par la collectivité qui peut néanmoins exercer un contrôle étroit sur le concessionnaire dans le cadre du contrat conclu.</p>

Modes de gestion - comparaison

Critères	Thèmes	Commentaires
Maitrise du service	<ul style="list-style-type: none"> - Relation usager - Transparence, suivi et contrôle - Capacité à faire évoluer le tarif - Amplitude de l'évolution du tarif - Maitrise des investissements - Evolution du périmètre 	Le mode de gestion en régie semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère. En effet, il permet une meilleure maîtrise du service que la délégation de service public.
Critères de risques et de responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> - Risques contentieux - Risques liés à l'exploitation - Risques économiques 	Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère. En effet, dans ce cas, le concessionnaire porte les risques juridiques, financiers, ceux liés aux travaux dont il est responsable et les risques liés à l'exploitation (continuité de service, fuites...).
Critères techniques et de compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité des compétences - Taille critique du service - Intervention en cas de crise - Garantie de résultats - Protection de l'environnement 	Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère.
Organisation et ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Reprise des personnels - Gestion du personnel - Organisation et gestion 	Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère. Par ailleurs, il convient de relever que le nombre d'agents à reprendre serait insuffisant pour assurer la continuité du service à l'échéance du contrat.
Critère économique	<ul style="list-style-type: none"> - Cout du service - Impact fiscal 	Aucun mode de gestion ne présente d'avantage économique définitif par rapport à un autre, chaque mode de gestion présentant des avantages « prix » sur certains postes. En outre, dans le cas de la régie le coût du service tient pour beaucoup à la capacité de recrutement. Or, pour la délégation, le prix obtenu suppose un contexte concurrentiel qui ne soit pas défavorable à la Collectivité.
Délais de mise en œuvre des modes de gestion	<ul style="list-style-type: none"> - Délais estimatifs 	Entre 12 et 18 mois pour une régie Entre 8 et 12 mois pour une DSP

=> Proposition de lancer une procédure DSP pour les raisons suivantes :

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

- **Objet** : gestion du service public d'eau potable (production et distribution)
- **Périmètre** : Ville de Gap (identique à l'actuel)
- **Missions confiées** : exploitation des ouvrages, amélioration de la connaissance des installations, recherche de fuites et amélioration du rendement de réseau, travaux mis à la charge du délégataire dans le cadre du contrat (investissements, renouvellement patrimonial des canalisations, des équipements électromécaniques et des branchements...)
- **Conditions financières d'exploitation** : perception par le délégataire de recettes auprès des usagers, avec une rémunération substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service
- **Régime des responsabilités** : Le concessionnaire gère le service à ses risques et périls (transfert d'un risque lié à l'exploitation). Il est responsable du bon fonctionnement des ouvrages et de la continuité du service, 24h/24 et 7j/7.
- **Durée du contrat** : **12 ans** (au titre de l'amortissement des investissements mis à la charge du délégataire dans le cadre du contrat) **du 01/01/2025 au 31/12/2036**.
- **Contrôle, pénalités et sanctions** : objectifs et modalités permettant d'assurer le contrôle, définis dans le contrat DSP. La collectivité mettra en place des outils pour le suivi du contrat, avec un dispositif de pénalités qui sera prévu en cas de non-respect des obligations par le délégataire. La Collectivité 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.
- **Fin du contrat** : pas de reconduction tacite ; le contrat DSP précisera les conditions relatives au sort du personnel et des biens en fin de contrat.

Merci pour votre écoute



**Rapport de présentation sur le
choix du mode de gestion et le principe du
recours à une délégation de service public
pour la gestion du service public d'eau potable
de la Ville de GAP
(Article L. 1411-4 du Code Général des
Collectivités Territoriales)**

SOMMAIRE

I.	PREAMBULE.....	3
II.	ETAT DES LIEUX DU SERVICE D’EAU POTABLE	5
	A. L’ORGANISATION ACTUELLE :	5
	B. DONNEES FINANCIERES	5
	C. LE PATRIMOINE.....	6
III.	PRESENTATION DES MODES DE GESTION.....	7
	A. MODES DE GESTION DIRECTE	7
	1. La Régie à simple autonomie financière	7
	2. La Régie à autonomie financière et personnalité morale	8
	B. MODES DE GESTION EXTERNALISÉE	8
	1. Le marché public	8
	2. La Concession	12
	C. AUTRES FORMES DE GESTION	13
	1. La Société Publique Locale (SPL)	13
	2. La Société d’Economie Mixte (SEM).....	14
	3. La Société d’Economie Mixte à Opération unique (SEMOp).....	14
	D. CHOIX DES SCENARIOS	15
IV.	ANALYSE COMPARATIVE DES SCENARIOS	18
	A. Maitrise du service	18
	B. Critères de risques et de responsabilité	19
	C. Critères techniques et de compétences	20
	D. Organisation et ressources humaines	21
	E. Le critère économique	22
	F. Délais de mise en œuvre des modes de gestion.....	23
	G. Synthèse.....	23
V.	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU FUTUR CONTRAT DE DÉLEGATION DE SERVICE PUBLIC	25
	A. Objet.....	25
	B. Périmètre délégué.....	25
	C. Les missions confiées au concessionnaire	25
	D. Les conditions financières d’exploitation du service	25
	E. Le régime des responsabilités	25
	F. La durée du contrat.....	26
	G. Contrôle, pénalités et sanctions	26
	H. La fin du contrat.....	26
VI.	PROPOSITIONS	28

I. PREAMBULE

La Communauté d'Agglomération Gap Tallard Durance (CAGTD), créée le 1^{er} janvier 2017, est composée de 17 communes dont la Ville de Gap, pour une population communautaire totale de 50 000 habitants. Elle est située dans le département des Hautes-Alpes.

Cet Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) exerce, depuis le 1^{er} janvier 2020, la compétence Eau potable. En vertu des dispositions de l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi dite « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, la CAGTD et la Ville de Gap ont conclu une convention de délégation de compétence, pour confier à cette dernière l'exercice de la compétence Eau sur le territoire communal. La convention de délégation de compétence arrive à échéance le 31 décembre 2027.

Le service de l'eau potable de la Ville de Gap est géré via un contrat de délégation de service public (DSP), confié à la société VEOLIA Eau – Compagnie Générale des Eaux, dont l'échéance est le 31/12/2024.

La délégation de service public conclue a pour objet principal la production et la distribution de l'eau potable sur le périmètre concerné.

La convention de délégation de compétence précitée indique (art. 3) que la Ville de GAP est juridiquement compétente, au nom et pour le compte de la CAGTD, pour lancer une procédure de consultation en vue de l'attribution sur son territoire d'une convention de DSP à l'issue de l'actuelle convention de DSP confiée à VEOLIA depuis le 01/07/2013.

Le présent rapport a pour objet d'éclairer le conseil municipal sur le choix du mode de gestion du service public de l'eau potable.

Le rapport présente à ce titre :

- Les différents modes de gestion du service public eau potable ;
- Les critères de choix entre les différents modes de gestion ;
- Les caractéristiques des prestations futures.

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

Il reviendra par la suite à la CAGTD de lancer la procédure sur le périmètre Ville de Gap, objet du présent rapport.

En effet, compte tenu des échéances prochaines des différents contrats de délégation de service public à l'échelle communautaire, à la date du 31 décembre 2024, permettant

l'alimentation en eau potable du réseau intercommunal, de la commune de Jarjayes et de la ville de Gap, la CAGTD et la Ville de Gap ont réfléchi à la possibilité de créer un Groupement d'autorités concédantes afin de mutualiser les procédures de passation des concessions de service public, dont la CAGTD serait le coordonnateur. Par ailleurs, la création d'un groupement d'autorités concédantes est apparue pertinente puisque la CAGTD disposant de la compétence Eau potable depuis le 1er janvier 2020, la Ville de Gap est par ce biais directement associée au choix du futur délégataire en participant à ce groupement d'autorités concédantes.

II. ETAT DES LIEUX DU SERVICE D'EAU POTABLE

A. L'ORGANISATION ACTUELLE

La Ville de Gap exerce la compétence eau potable via un contrat de DSP.

Périmètre	Nombre d'abonnés (RAD 2022)	Date début	Date fin	Délegataire
Ville de Gap + Commune associée de Romette	24 347	01/07/2013	31/12/2024	Veolia

Missions principales du contrat :

- Exploitation, entretien et surveillance des installations, bon fonctionnement des installations
- Réalisation des travaux mis à la charge du délégataire
- Relation avec les usagers, tenue à jour de l'inventaire du patrimoine, service d'astreinte

D'après les informations remises par le délégataire actuel (données 2022), 10 agents sont transférables à la fin du contrat.

B. DONNEES FINANCIERES

Le prix du service de l'eau potable au 1^{er} janvier 2023, pour une résidence principale, est de 1,38 €TTC/m³ pour une facture-type de 120 m³, dont 0,62 €TTC/m³ pour la seule part délégataire (données RAD 2022) :

GAP Prix du service de l'eau potable	Volume	Prix Au 01/01/2023	Montant Au 01/01/2022	Montant Au 01/01/2023
Part délégataire			69,87	71,09
Consommation	120	0,5924	69,87	71,09
Part collectivité(s)			48,48	48,48
Consommation	120	0,4040	48,48	48,48
Préservation des ressources en eau (agence de l'eau)	120	0,0360	4,32	4,32
Organismes publics			33,60	33,60
Lutte contre la pollution (agence de l'eau)	120	0,2800	33,60	33,60
Total HT			156,27	157,49
TVA			8,60	8,67
Total TTC			164,87	166,16
Prix TTC du service au m3 pour 120 m3			1,37	1,38

C. LE PATRIMOINE

Le système d'eau potable comprend :

- 9 installations de captage / production
- 24 réservoirs
- 494 km de réseau

III. PRESENTATION DES MODES DE GESTION

La Collectivité, qui est responsable de la gestion du service public d'eau potable sur son territoire, peut choisir de gérer ce service selon les modes suivants :

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

A. MODES DE GESTION DIRECTE

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

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

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

1. La Régie à simple autonomie financière

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

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

- Création par délibération de l'assemblée délibérante (arrête et fixe les statuts et les moyens mis à disposition) ;
- Organes de gestion (sous l'autorité de la Collectivité) :
 - 1 directeur (le président reste l'ordonnateur de la régie) ;
 - 1 conseil d'exploitation (organe consultatif de contrôle et de proposition).
- Application des règles de la comptabilité publique,
- Budget propre voté par l'assemblée délibérante.

Le rôle du conseil d'exploitation est essentiellement consultatif et les décisions restent prises par l'organe délibérant de la collectivité de rattachement.

2. La Régie à autonomie financière et personnalité morale

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

C'est un établissement public autonome rattaché à la Collectivité (qui peut exercer son contrôle) :

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

B. MODES DE GESTION EXTERNALISÉE

La gestion externalisée peut se décomposer en deux grandes familles :

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

1. Le marché public

a) Marchés de travaux, fournitures ou services

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

Aux termes de l'article L. 1111-1 du code de la commande publique « *un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs*

économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent. »

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

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

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

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

Le contrat est un contrat dit « *d'exploitation* ». Dans ce contrat est confiée la gestion quotidienne du service public contre une rémunération versée généralement par la collectivité qualifiée de pouvoir adjudicateur et souvent d'entité adjudicatrice.

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

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

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

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

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

b) Marchés publics globaux

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

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

N. B. : les marchés publics globaux sectoriels ne concernent que certains secteurs particuliers (police nationale ; gendarmerie ; défense ; établissements pénitentiaires, etc.) dont ne fait pas partie le secteur de l'eau. Par conséquent, ce montage particulier ne sera pas étudié.

Les marchés de conception-réalisation

L'article L 2171-2 du code de la commande publique :

« Le marché public de conception-réalisation est un marché public de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. Les acheteurs peuvent conclure des marchés publics de conception-réalisation. Toutefois, sous réserve des dispositions législatives spéciales, les acheteurs soumis aux dispositions du livre IV de la présente partie ne peuvent conclure un marché public de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Un tel marché public est confié à un groupement d'opérateurs économiques.

*Il peut toutefois être confié à un seul opérateur économique pour les ouvrages d'infrastructures
»*

Le recours à ce type de marché permettrait d'aller plus vite que la procédure habituelle de passation de plusieurs marchés successifs qui nécessite le choix de prestataires différents. Le maître d'ouvrage n'a en effet pas à attendre la fin de la phase conception pour lancer la procédure d'appel d'offres des travaux puisqu'un seul contrat comprend la conception et la réalisation de l'ouvrage.

Toutefois, il convient de relever que sauf cas exclus de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 dite loi MOP et de réalisation de logements locatifs aidés par l'Etat, les motifs d'ordre technique qui permettent de justifier le recours à ce type de marché doivent être justifiés avec soin ou qu'il est nécessaire qu'il existe un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Les marchés publics globaux de performance

L'article L 2171-3 du code de la commande publique dispose que :

« Le marché public global de performance est un marché public qui associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance.

Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.

Les acheteurs, y compris ceux soumis aux dispositions du livre IV de la présente partie, peuvent conclure des marchés publics globaux de performance.

Le marché public global de performance doit comporter des engagements de performance mesurables. »

Les prestations de construction d'une part, et d'exploitation maintenance, sont ainsi regroupées au sein d'un même marché. A ce titre, la durée du marché doit donc être fixée de manière que les objectifs de performance fixés soient atteints.

Toutefois, pour pouvoir recourir à la conclusion d'un marché public global de performance, il est impératif que la personne publique donne une justification suffisante car le juge administratif procède à une appréciation stricte de la réunion des critères permettant de déroger au principe de la séparation des différents types de prestations/travaux au sein de contrats distincts.

Enfin, il faut que les prix respectifs de la construction et de l'exploitation ou de la maintenance apparaissent distinctement. Ceci implique que la rémunération de la maintenance ne peut en aucun cas contribuer au paiement de la construction, le paiement du prix devant donc être achevé à la réception de l'ouvrage.

Marchés de partenariat

L'article L 1112-1 du code de la commande publique dispose que :

« Un marché de partenariat est un marché public qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement.

Cette mission globale peut en outre avoir pour objet :

1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;

2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;

3° La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser. »

Le marché de partenariat donne lieu à rémunération du partenaire privé par la collectivité à travers un loyer qui est la somme du coût d'investissement (conception, construction, frais financiers), le coût de la maintenance, le coût du gros entretien et du renouvellement (GER), diminuée des recettes annexes (redevance commerciale).

Par ailleurs, le marché de partenariat est une procédure complexe qui fait appel à des compétences techniques et d'ingénierie financière avancées.

2. La Concession

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

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

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

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

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

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

Dans le cadre d'une concession, la Collectivité peut se contenter de confier uniquement la gestion du service public mais elle peut confier également la réalisation d'investissements au concessionnaire en plus de la gestion du service public. Ces investissements permettent de faire financer par le partenaire privé des équipements alors 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 la Collectivité en cas de recours à la délégation de service public en fonction de la volonté de procéder elle-même aux investissements nécessaires au service ou au contraire de faire supporter la charge de ces investissements sur le concessionnaire.

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

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

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

La contrepartie en revanche de cette prise en charge des investissements est que le contrat de concession est naturellement plus long puisque sa durée est en principe calquée sur celle des amortissements. A cet égard, il convient de noter que la durée des contrats de concession est limitée à cinq ans si aucun investissement n'est nécessaire.

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

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

C. AUTRES FORMES DE GESTION

1. La Société Publique Locale (SPL)

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

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

La SPL présente trois caractéristiques majeures :

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

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

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

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

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

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

2. La Société d'Economie Mixte (SEM)

Il s'agit d'une société anonyme constituée par des capitaux publics et privés, régie, d'une part, par des dispositions relatives aux sociétés anonymes dans le Code de commerce, d'autre part, par des dispositions propres au sein du Code général des collectivités territoriales (article L. 1521-1 du CGCT et suivants).

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

Les SEM sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général. Leur champ d'action territorial n'est pas limité. Elles peuvent intervenir pour d'autres clients que leurs actionnaires ainsi que pour leur propre compte.

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

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

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

Conformément à l'article L.1541-2 du CGCT, « *la sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique mise en place sont effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant les*

procédures applicables aux contrats de concession ou aux marchés publics, selon la nature du contrat destiné à être conclu entre la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales et la société d'économie mixte à opération unique ».

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

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

D. CHOIX DES SCENARIOS

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

Mode de gestion	Caractéristiques générales	Commentaires
		marchés publics globaux, il ne semble pas que les conditions de recours à ces marchés publics particuliers soient remplies.
<u>Concession de travaux</u>	L'entreprise prend à sa charge la totalité du service, y compris les frais de 1er établissement de construction et d'extension.	Dans la mesure où l'objet du contrat serait principalement l'exploitation et des travaux peu importants, ce type de contrat semble exclu.
<u>Concession de service (en l'espèce délégation de service public) (sous forme d'affermage ou de concession)</u>	L'eau potable est un service public (article L. 2224-11 du CGCT). On est donc dans l'hypothèse d'une délégation de service public. Le risque d'exploitation est supporté par le concessionnaire. Le concessionnaire se rémunère substantiellement sur les usagers. Dans l'hypothèse d'un affermage, la Collectivité assume le coût des travaux mais pas dans l'hypothèse d'une délégation de service public sous forme de concession.	Mode de gestion adapté à l'exploitation d'un service public d'Eau Potable. Permet de faire supporter le financement de certains travaux par le concessionnaire. En revanche, moindre maîtrise du service par la collectivité qui peut néanmoins exercer un contrôle étroit sur le concessionnaire dans le cadre du contrat conclu.
<u>SPL</u>	Société anonyme (SA) à capital exclusivement public	La SPL nécessite de trouver au moins un autre actionnaire public. Sur le secteur environnant de la Collectivité aucune SPL n'est présente.
<u>SEM</u>	Société anonyme (SA) à capital mixte (public et privé)	Dans une SEM, la collectivité conserve indirectement la responsabilité globale des missions du service à travers sa participation majoritaire dans la SEM, et une part importante du risque. Mise en concurrence obligatoire. La mise en place d'une structure dédiée est une procédure relativement longue et qui nécessite de trouver des actionnaires. La création de cette structure ne correspond pas au projet de la Collectivité.
<u>SEMOP</u>	Société anonyme (SA) à capital mixte (public et privé)	La SEMOP est constituée uniquement pour le contrat en question, la procédure est relativement lourde. La mise en place d'une telle structure nécessite un actionnaire supplémentaire privé portant une prise de risques et responsabilités défini tout en ayant une implication et un contrôle forts de la collectivité dans la gouvernance. Ce montage ne correspond pas au projet de la Collectivité.

Les montages suivants sont donc envisageables :

- Gestion en régie
- Concession sous forme de Délégation de service public

IV. ANALYSE COMPARATIVE DES SCENARIOS

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

- Critère de maîtrise du service
- Critère technique et de compétence ;
- Critère du risque ;
- Critère fiscal ;
- Critère financier ;
- Critère relatif au personnel et à l'organisation ;
- Critère du délai de mise en œuvre.

A. Maitrise du service

La relation usager :

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

Transparence, suivi et contrôle :

La gestion déléguée suppose l'externalisation d'un plus grand nombre de prestations, ce qui peut accroître les difficultés d'accès à l'information. Cette asymétrie d'information limite les marges de manœuvre de la collectivité notamment sur les questions de suivi et de contrôle du prestataire. Cependant en prévoyant et en mettant en œuvre des dispositifs de contrôle, le suivi et le contrôle du concessionnaire peuvent être améliorés.

Capacité à faire évoluer le tarif :

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

Amplitude de l'évolution du tarif :

L'obligation de l'équilibre budgétaire à laquelle est soumise la régie peut entraîner une hausse brutale du prix du service. Tandis que la gestion déléguée, l'évolution du prix est prévue contractuellement, il ne peut donc y avoir des changements trop brutaux.

Maitrise des investissements :

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

Il convient toutefois, de rappeler qu'en cas de régie, la collectivité supporte seule les risques liés aux investissements.

Evolution du périmètre :

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

Le mode de gestion en régie semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère. En effet, il permet une meilleure maîtrise du service que la délégation de service public.

B. Critères de risques et de responsabilité

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

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

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

Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère. En effet, dans ce cas, le concessionnaire porte les risques juridiques, financiers, ceux liés aux travaux dont il est responsable et les risques liés à l'exploitation (continuité de service, fuites...).

C. Critères techniques et de compétences

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

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

Les termes de l'enjeu technique sont :

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

La disponibilité des compétences :

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

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

En cas d'une régie, la Collectivité devra prendre en compte le coût d'acquisition de ces compétences, et les difficultés qui pourraient survenir dans les premières années de l'exploitation. Or, le concessionnaire est en position privilégiée en raison de sa disponibilité de compétences en matière de Recherche & Développement et plus largement de son expertise.

La taille critique :

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

Les concessionnaires disposent d'une organisation opérationnelle qui permet de mutualiser les moyens humains et techniques à l'échelle locale et régionale, tout en assurant une continuité de service 24 heures/24 et 365 jours/an. A cela, ils bénéficient également d'un accès plus aisé aux réseaux d'expertises (laboratoires, expertise financière...) et d'un accès aux technologies avancées découlant de leurs efforts en matière de recherche et développement.

En cas de régie pour l'exploitation des services, le degré de mutualisation des moyens serait donc moindre en comparaison à la gestion déléguée.

L'intervention en cas de crise :

Il est nécessaire de pouvoir mobiliser des moyens humains et matériels de manière à faire face à des situations d'urgence. A ce titre, selon l'état du patrimoine de la collectivité et les récurrences d'interventions nécessaires sur les ouvrages, il peut être plus ou moins intéressant d'opter pour un mode de gestion directe ou délégué. *Par exemple sur un patrimoine vieillissant qui demande des interventions régulières, il peut être intéressant d'externaliser le risque sur la continuité de service, même si cette externalisation du risque représente un coût.*

Garantie de résultats :

Il est difficilement envisageable que la collectivité prenne des mesures coercitives envers sa régie en cas de manquements ou de difficultés, alors que dans le cadre d'une gestion externalisée, la collectivité pourra appliquer des pénalités en cas de non-respect des engagements.

Protection de l'environnement :

Les concessionnaires sont accoutumés aux démarches de management environnement (SME) ou de certifications de type ISO 14001. Ce qui n'est pas moins le cas des régies.

Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère.

D. Organisation et ressources humaines

Reprise des personnels :

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

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

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

En l'espèce selon l'exploitant actuel, il y a 10 ETP concernés.

Gestion du personnel :

La reprise du service en régie peut soulever des difficultés de gestion du personnel, en ce que les statuts privé et public peuvent coexister. Ce qui ne peut être le cas si la collectivité choisit la délégation de service public.

Organisation et gestion :

Dans le cas de la gestion déléguée, la collectivité devra gérer une procédure unique : la délégation de service public. Tandis qu'en cas de régie, celle-ci devra se conformer aux règles de la commande publique (mise en concurrence, publicité, etc.) pour chaque prestation qu'elle souhaitera mettre en place et les services supports de la collectivité devront être en capacité de se mobiliser pour faire face à demandes particulières (juridiques, RH, ingénierie financière, etc...).

Le mode de gestion en délégation de service public semble être le plus performant pour la Ville de Gap agissant au nom et pour le compte de la CAGTD concernant ce critère. Par ailleurs, il convient de relever que le nombre d'agents à reprendre serait insuffisant pour assurer la continuité du service à l'échéance du contrat.

E. Le critère économique

Coût du service :

Certaines charges d'exploitation du service se traduisent généralement en régie par des surcoûts induits par l'absence d'économies d'échelle que peuvent réaliser les concessionnaires : hypothèse de surcout de +10% sur la sous-traitance, pièces et fournitures, informatique, engins et véhicules.

Par ailleurs des investissements supplémentaires sont nécessaires pour le fonctionnement de la régie : véhicules, logiciels, stock de pièces, financement du besoin en fonds de roulement, etc.

Cependant les délégations de service public intègrent des charges supplémentaires qui ne sont pas présentes en régie : frais de structure plus élevées, impôts sur les sociétés et impôts locaux, marge (3% pris en hypothèse).

Impact fiscal :

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

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

Aucun mode de gestion ne présente d'avantage économique définitif par rapport à un autre, chaque mode de gestion présentant des avantages « prix » sur certains postes.

En outre, dans le cas de la régie le coût du service tient pour beaucoup à la capacité de recrutement. Or, pour la délégation, le prix obtenu suppose un contexte concurrentiel qui ne soit pas défavorable à la Collectivité.

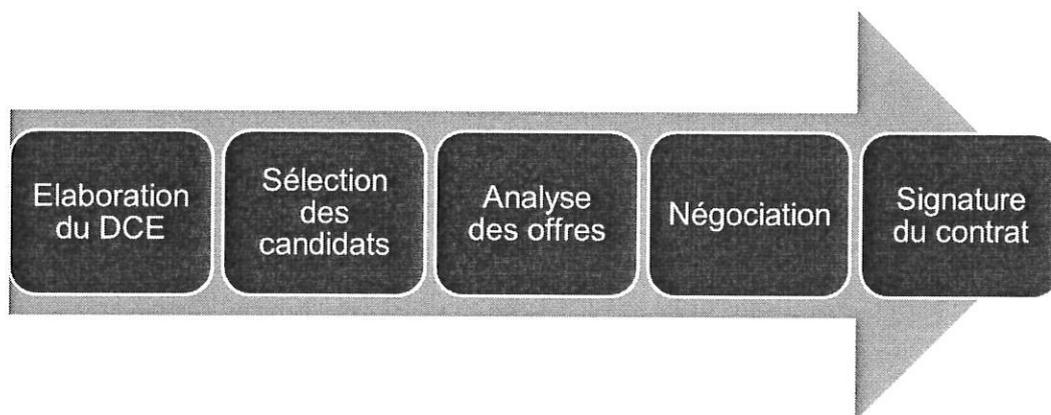
F. Délais de mise en œuvre des modes de gestion

1. Mise en place d'une régie

→ La mise en place d'une régie peut être estimée entre 12 et 18 mois.

2. Passation d'une délégation de service public

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



→ Le déroulement d'une procédure de délégation de service public dure généralement entre 8 à 12 mois.

G. Synthèse

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

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

⇒ **La mise en place d'une Régie présente certains inconvénients :**

- Des délais de mise en œuvre contraints
- Des investissements de départ pour la mise en place de la structure qui viennent augmenter le coût du service
- Des compétences restreintes pour l'amélioration du service
- La pleine responsabilité de la Collectivité vis à vis des différents enjeux de la réglementation (gestion des risques, responsabilités civiles et pénales des élus et de la Collectivité, enjeux sanitaires et environnementaux, risques financiers, risques sociaux...),

⇒ **Il est donc proposé :**

- **De lancer une procédure de DSP**, pour les raisons suivantes :
 - ✓ Transfert des risques : exploitation et réalisation de travaux aux risques du délégataire,
 - ✓ Qualité et performances dans la continuité du service public,
 - ✓ Négociation des termes du contrat sur les plans qualitatifs, techniques et financiers
- **D'opter pour un contrat d'une durée de 12 ans, à compter du 1^{er} janvier 2025 et avec une échéance au 31/12/2036.** La durée de 12 ans est justifiée par les investissements (renouvellement de canalisations, d'équipements électromécaniques et de branchements) mis à la charge du Délégué dans le cadre du futur contrat (cf. ci-après).

V. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU FUTUR CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

A. Objet

Il s'agit de la gestion du Service Public d'Eau Potable (production et distribution).

B. Périmètre délégué

Ville de Gap.

C. Les missions confiées au concessionnaire

La concession inclura aux risques et périls du Délégataire :

- L'exploitation, l'entretien, la surveillance, les réparations de l'ensemble des ouvrages du patrimoine mis à disposition par la Collectivité, y compris en astreinte
- L'amélioration de la connaissance des installations
- La recherche de fuites et l'amélioration du rendement de réseau
- Les travaux mis à la charge du délégataire dans le cadre du contrat (investissements, renouvellement patrimonial des canalisations, des équipements électromécaniques et des branchements...)

D. Les conditions financières d'exploitation du service

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

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

E. Le régime des responsabilités

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

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

F. La durée du contrat

Il est proposé une durée de 12 ans pour la considération suivante :

- ✓ Amortissement des investissements mis à la charge du délégataire dans le cadre du contrat

La date prévisionnelle de début du contrat est fixée au 01/01/2025, avec une échéance au 31/12/2036.

G. Contrôle, pénalités et sanctions

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

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au Concessionnaire, les informations que le Concessionnaire tiendra à la disposition de la Collectivité, 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.

La collectivité mettra en place des outils pour le suivi du contrat et une exploitation sur performance.

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

La Collectivité 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.

H. La fin du contrat

Toute reconduction tacite de la convention sera prohibée.

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

VI. PROPOSITIONS

La gestion du Service Public d'Eau Potable est de plus en plus complexe pour les Collectivités Locales. En effet, les élus doivent dorénavant faire face :

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

Une entreprise privée ou un opérateur économique public, spécialisé(e) dans la gestion du Service Public d'Eau Potable, permettra à la Collectivité de bénéficier :

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

L'analyse réalisée met en valeur les aspects suivants :

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

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

La concession pourrait donc être proposée à la Collectivité pour les raisons suivantes :

- Transfert des risques : exploitation et réalisation de travaux aux risques du délégataire,
- Garantie de la continuité du service public et expertise métier sur des ouvrages
- Une gestion plus simple du service pour la personne publique
- Négociation des termes du contrat sur les plans qualitatifs, techniques et financiers.

En conséquence, il est proposé :

- ✓ De retenir la concession pour la gestion et l'exploitation du service public d'eau potable pour une durée de 12 ans, à compter du 1^{er} janvier 2025, sur le périmètre de la Ville de Gap.
- ✓ D'approuver les orientations principales et les caractéristiques futures du service telles que décrites dans le présent rapport de présentation et qui seront détaillées et précisées dans le dossier de consultation.
- ✓ D'autoriser le Président de la CAGTD, coordonnateur du groupement d'autorités concédantes dont fait partie la Ville de Gap, à lancer et conduire la procédure de consultation prévue aux articles L. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

