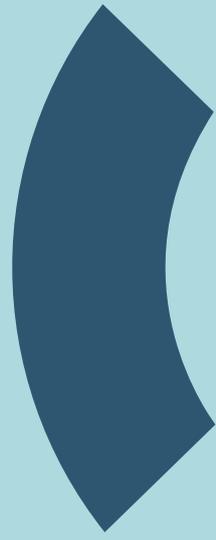


INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE



GUIDE

**CHOISIR LES MODES DE GESTION
DES SERVICES D'EAU POTABLE
ET ASSAINISSEMENT :**
RECOMMANDATIONS AUX INTERCOMMUNALITÉS
ET RETOURS D'EXPÉRIENCE



Sommaire

ÉDITOS	P. 05	3. La gestion externalisée	P. 16
<hr/>		<hr/>	
HISTORIQUE DES MODES DE GESTION EN FRANCE	P. 06	3.1 Les opportunités d'externalisation du service	P. 16
<hr/>		3.2 Un modèle historique dominant: la concession de service public	P. 16
1. Deux modes de gestion structurants pour le développement du service public français de l'eau	P. 08	3.3 Une remise en question progressive du modèle concessif par le développement de l'affermage et du marché public	P. 17
<hr/>		3.4 La régie intéressée: un mode de gestion peu plébiscité	P. 17
1.1 La commune comme pilier historique de la politique de l'eau en France	P. 08	4. La gestion mixte	P. 17
1.2 Le développement des deux formes historiques de gestion: la régie et la délégation de service public	P. 08	<hr/>	
1.3 Un recul du modèle dominant de la délégation de service public au profit de la gestion publique	P. 08	5. Les modèles de coopération «hydrides»: les sociétés d'économie mixte et les sociétés d'économie mixte à opération unique	P. 18
1.4 Vers un assouplissement progressif de la dichotomie entre régie et délégation de service public au profit de modes de coopération hybrides	P. 08	<hr/>	
2. Un libre exercice des compétences eau et assainissement par les collectivités locales	P. 09	CHOISIR LE OU LES MODES DE GESTION	P. 20
<hr/>		<hr/>	
2.1 Le principe: la libre administration des collectivités territoriales	P. 09	1. Le triptyque autorité organisatrice, opérateur et usager au cœur de la réflexion	P. 22
2.2 La Loi NOTRE: un pas majeur vers la rationalisation des autorités compétentes	P. 10	<hr/>	
UN ÉVENTAIL DE MODES DE GESTION À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS	P. 12	2. Organiser la réflexion sur les modes de gestion: un temps long mais nécessaire pour réussir	P. 22
<hr/>		<hr/>	
1. Internaliser ou externaliser: telle est la question	P. 14	3. Définir des orientations de politique publique et des critères objectifs de comparaison des modes de gestion	P. 23
<hr/>		<hr/>	
2. La gestion publique en régie	P. 14	4. Focus sur les critères de comparaison	P. 24
<hr/>		<hr/>	
2.1 Le principe: constituer une régie pour exploiter un service public industriel et commercial (SPIC)	P. 14	TÉMOIGNAGES	P. 26
2.2 Le personnel: enjeu central des régies publiques de l'eau	P. 14	<hr/>	
2.3 Une évolution des motivations des retours en régie	P. 15	ANNEXES	P. 40
2.4 Les trois priorités des services en régie	P. 15	<hr/>	
		REMERCIEMENTS	P. 42
		<hr/>	



Régis Banquet,
Président de Carcassonne
Agglomération et Vice-président
d'Intercommunalités de France en
charge du grand cycle de l'eau



L'eau est déjà un enjeu majeur, il sera l'enjeu central pour les territoires dans les années à venir. Les sécheresses et inondations, rendues plus fréquentes et plus intenses par le changement climatique, les problématiques de qualité de l'eau, appellent à l'élaboration d'une politique globale et transversale sur le cycle de l'eau. Différents leviers sont à mobiliser pour répondre à ces défis : rénovation des réseaux, actions curatives et préventives, avec l'implication de l'ensemble des usagers.

C'est dans ce contexte que se pose la question des modes de gestion pour l'eau potable et l'assainissement collectif. Régie, délégation, gestion mixte, ce choix dépend des enjeux du territoire. Il concerne autant les intercommunalités déjà compétentes que les communautés de communes qui se préparent à exercer ces compétences d'ici le 1^{er} janvier 2026. Le choix du mode de gestion s'inscrit dans le projet politique porté par les élus.

Cette publication réalisée en partenariat avec SAUR vise à proposer des clés de lecture pour aider les intercommunalités dans le choix des modes de gestion. Elle propose de dépasser l'opposition binaire entre délégation et régie, car les outils disponibles permettent plus de finesse dans l'externalisation. Elle appelle également à affirmer le rôle d'autorité organisatrice de l'intercommunalité, quels que soient les modes de gestion. Illustrée par des témoignages d'élus, cette publication fournira, nous l'espérons, des clés de lecture pour préparer ce choix.



L'acuité de la crise climatique renforce le fait qu'il n'existe pas de développement économique, agricole, social et urbanistique de territoire sans une politique publique de préservation quantitative et qualitative de la ressource en eau. Si certaines régions sont plus touchées que d'autres, l'action de l'ensemble des collectivités locales françaises est concernée. Et en particulier celle des intercommunalités devenues un acteur central de la politique de l'eau.

Face à la complexité de la gestion de ce bien commun, les collectivités s'interrogent sur le mode de gestion à retenir pour l'exercice du service public de l'eau et de l'assainissement. Vaut-il mieux pour leur territoire opter pour un opérateur public, confier l'exploitation des services d'eau à un ou plusieurs opérateurs privés ou bien encore choisir un mode de gestion mixte mêlant les deux modes de gestion ?

Cette décision des intercommunalités, qui relève de leur libre administration, dépend de leur appréciation des réalités locales. Dès lors, il importe de réussir à dépasser les dogmes de pensée pour poser les bases d'un débat rationnel sur le plan technique et économique afin de garantir une prise de décision éclairée et trouver le juste modèle d'organisation permettant d'atteindre les objectifs de politique publique définis par les élus.

Le groupe SAUR s'attache, en tant que délégataire et prestataire de services publics, à assurer efficacement l'ensemble des missions qui lui sont confiées sur le petit cycle de l'eau, de la production de l'eau potable au traitement des eaux usées en passant par la distribution de l'eau potable et la collecte des effluents. Nous partageons, avec les collectivités qui nous accordent leur confiance, un même objectif : assurer l'excellence opérationnelle pour la continuité de service aujourd'hui et demain tout en préservant la ressource en eau pour les générations futures.



Estelle GRELIER,
Présidente SAUR France



Éditos





L'HISTORIQUE DES MODES DE GESTION EN FRANCE

1. Deux modes de gestion structurants pour le développement du service public français de l'eau

1.1 LA COMMUNE COMME PILIER HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE

Depuis le Moyen-Âge, les puits et les rivières constituent les principales sources d'approvisionnement en eau potable. La croissance des villes conduit les populations à s'interroger sur son acheminement, les habitants étant alors contraints de sortir de la ville pour s'approvisionner. Ainsi, on dénombre près de 700 porteurs d'eau à Paris, à la fin du XIX^e siècle.

Au cours du XIX^e siècle, suite à diverses épidémies de choléra et de typhoïde, le sujet de l'eau potable devient de plus en plus central. Si elle relève jusqu'alors du domaine privé, l'accès à l'eau potable devient progressivement un enjeu de développement et de salubrité publique pour les communes, historiquement compétentes depuis la Révolution française.

Dès lors, les premières formes d'intercommunalités se structurent, incarnées par les commissions syndicales, en 1837, et ententes intercommunales, en 1884. Par la loi de 1890, l'État consacre les communes dans leur rôle d'autorité organisatrice du service de l'eau : ces dernières peuvent désormais prendre l'ensemble des décisions nécessaires, dans le but d'approvisionner les lavoirs et les fontaines ou d'assurer les missions d'hygiène et de lutte contre les incendies dans les villes.

1.2 LE DÉVELOPPEMENT DES DEUX FORMES HISTORIQUES DE GESTION : LA RÉGIE ET LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

C'est donc pour répondre à ces besoins d'une eau potable, accessible chez les habitants et de bonne qualité que vont successivement se développer les sociétés de distribution de l'eau potable : la Compagnie Générale des Eaux, en 1853, la Lyonnaise des eaux, en 1880 et la Société d'aménagement urbain et rural (SAUR), en 1933.

Accompagnant le développement du réseau national d'eau potable, certaines communes et/ou syndicats des eaux font le choix de déléguer la gestion de l'eau à ces sociétés, via des contrats de délégation de service public. En effet, dans la période de reconstruction post seconde guerre mondiale, il existe une « convergence d'intérêts¹ » publics – privés : d'un côté, les collectivités et l'État souhaitent raccorder le plus rapidement possible les usagers au réseau de distribution, dans une logique sanitaire mais également de développement économique. De l'autre, les opérateurs privés cherchant à reconstruire les réseaux détruits et exploiter les services.

L'histoire de l'eau potable en France est marquée par l'existence de deux modes de gestion : la gestion en régie publique par les communes et/ou syndicats intercommunaux et la gestion déléguée à des sociétés privées.

1.3 UN REcul DU MODÈLE DOMINANT DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC AU PROFIT DE LA GESTION PUBLIQUE

Durant la seconde moitié du XX^e siècle, de nombreuses lois définissent les obligations des opérateurs d'eau et précisent le rôle de la collectivité, responsable du service. En effet, quel que soit le mode de gestion, la collectivité, représentée par les élus, s'assure du bon fonctionnement du service, en exerçant le contrôle des opérateurs, en votant les décisions stratégiques et en étant responsables en cas de discontinuité du service public.

À la fin des années 1990, 70 % de la population française, en nombre d'habitants, est desservie en eau potable par des opérateurs privés et 55 % en assainissement collectif² : la délégation de service public est alors le modèle dominant du service public de l'eau.

Suite à plusieurs affaires à la fin des années 1990 dont l'affaire Carignon³, qui ébranlent le lien de confiance tissé entre les collectivités locales et les opérateurs privés, les années 2000 sont marquées par la « remunicipalisation » de services de l'eau, autrement dit le retour à une gestion en régie publique de l'eau, qui s'accélère véritablement dans les années 2010 avec la création d'Eau de Paris ou encore Eau d'Azur à Nice. L'annonce du retour en régie publique des Métropoles de Lyon et Bordeaux, en 2020, poursuit ce mouvement d'exercice public métropolitain de l'eau potable. Ainsi, on estime, en 2023, que plus de la moitié de la population française est desservie en eau potable par un opérateur public et près de 60% en assainissement collectif.

1.4 VERS UN ASSOULISSEMENT PROGRESSIF DE LA DICHOTOMIE ENTRE RÉGIE ET DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC AU PROFIT DE MODES DE COOPÉRATION HYBRIDES

Cette même période est marquée par le développement des marchés publics de prestation de service, qui se distinguent principalement de la délégation de service public par le mode de rémunération et par l'absence d'exposition réelle du prestataire aux « aléas du marché »⁴. Ce mode de gestion est de plus en plus privilégié par les collectivités qui souhaitent externaliser la gestion de l'exploitation, sans pour autant confier d'investissements concessifs ou d'importants fonds de travaux.

Certaines régies publiques ont également recours aux marchés publics pour la gestion de tout ou partie de leurs compétences : par exemple, certains opérateurs publics externalisent la gestion des stations d'épuration et/ou des usines de production d'eau, pour focaliser leur action sur la partie réseaux et clientèle. La faculté des régies à pouvoir recourir, de manière transitoire ou pérenne, aux marchés publics d'exploitation sur une partie des compétences, facilite, en partie, le retour en régie de collectivités.

1. *Service public d'eau en régie : vers une gouvernance plus effective?*, de Ariel Eggrickx, Bruno Camous, Laetitia Guérin-shneider, cairn.info

2. Sources : enquêtes IFEN/SOES 1998-2008 & ONEMA/OFB 2010-2019

3. *Alain Carignon a été condamné à quatre ans de prison ferme*, Le Monde, 11 juillet 1996

4. Conseil d'État, 7^{ème} - 2^{ème} chambres réunies, 24/05/2017, 407213 - <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034808269/>



Par ailleurs, la création et le développement dans les années 2000 d'entreprises publiques locales assouplit un peu plus la dichotomie gestion publique et gestion privée. Ainsi, il est désormais possible de créer une structure juridique de droit privé, sous forme de société anonyme, pour une durée limitée, par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises et un opérateur privé en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat : il s'agit des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). La société publique locale (SPL) permet également de créer une structure juridique de droit privé, sous forme de société anonyme, entre deux ou plusieurs collectivités locales françaises, pour la gestion de leurs services publics. L'objectif premier

de ce choix est de bénéficier du régime du in house, offrant plus de flexibilité sur le plan juridique.

La collectivité et l'opérateur économique assument également ensemble les risques économiques liés à la gestion du service public.

Ainsi, ces nouveaux modes d'exercice des services publics visent à permettre aux collectivités de s'organiser de la manière la plus cohérente et pratique possible.

2. Un libre exercice des compétences eau et assainissement par les collectivités locales

2.1 LE PRINCIPE: LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 précise que :

«Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.»

De manière concrète, ce principe garantit un espace de liberté dans lequel les collectivités peuvent agir et choisir librement le mode de gestion des services dont elles ont la compétence. En matière d'eau et d'assainissement, les collectivités peuvent choisir le mode de gestion qu'elles souhaitent, dans le respect des règles fixés par la loi et du contrôle exercé par le juge administratif.

Cette liberté de choix doit également s'entendre comme la capacité de la collectivité à revenir sur sa décision et de changer de mode de gestion quand elle le souhaite, dans le respect des engagements contractuels qu'elle a conclus.

Enfin, cette liberté s'entend également comme la possibilité de disposer pour un même territoire de modes de gestion différents, malgré le principe d'égalité des usagers devant le service public. En effet, ce principe s'entend comme l'obligation de traiter de manière identique des usagers dans la même situation, et de fonder toute différence de traitement sur des critères objectifs, précis et transparents.

Or, les intercommunalités et syndicats peuvent décider de mettre en place différents modes de gestion sur leur périmètre administratif, pour des diverses raisons techniques, économiques, etc. Ainsi, il est justifié d'une différence de traitement, pour un même service rendu, entre différentes catégories d'usagers, considérant l'existence, entre les usagers, de différences de situation appréciables.

Cette possibilité offre ainsi une grande latitude dans l'organisation que les collectivités peuvent retenir pour exercer les compétences.

2.2 LA LOI NOTRE: UN PAS MAJEUR VERS LA RATIONALISATION DES AUTORITÉS COMPÉTENTES

Promulguée le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Précisément, la loi vient consacrer l'intercommunalité comme la nouvelle autorité compétente en matière de politique publique de l'eau, par le transfert des compétences eau potable et assainissement des communes aux intercommunalités. Les compétences gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) et gestion des eaux pluviales sont également transférées aux intercommunalités, respectivement en 2018 et 2020⁵.

Les objectifs affichés de cette loi sont les suivants :

- Consacrer l'intercommunalité comme l'acteur, au niveau local, de la politique de l'eau en France (en charge des compétences liées au petit cycle de l'eau mais aussi de certaines compétences du grand cycle de l'eau) ;
- Rationaliser le nombre d'autorités compétentes en charge du petit cycle de l'eau, afin de créer des collectivités de taille suffisante pour assurer un service public de qualité pour les usagers, à un coût raisonnable et en capacité de faire face aux défis de la gestion qualitative et quantitative de la ressource (nécessitant d'importants investissements dans les infrastructures).

Si les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération sont aujourd'hui toutes compétentes en matière d'eau et d'assainissement, la loi Ferrand-Fesneau a ouvert la possibilité pour les communautés de communes de reporter le transfert jusqu'au 1^{er} janvier 2026. Certaines communautés de communes sont cependant déjà compétentes ou en cours de préparation du transfert. Par ailleurs, de multiples évolutions législatives ont également assoupli le cadre du transfert et la rationalisation du nombre d'autorités compétentes, notamment syndicales.

Début 2023, 48 % des intercommunalités sont compétentes pour l'eau potable et 56 % pour l'assainissement collectif⁶.

Dès lors, le sujet des modes de gestion est désormais posé à une échelle de gestion plus large que le périmètre communal, avec des histoires et des infrastructures différentes. Le transfert à l'intercommunalité conduit les collectivités à anticiper la réflexion sur le ou les modes de gestion. Pour rappel, si le transfert de compétences implique l'harmonisation tarifaire, la mixité des modes de gestion à l'échelle de l'intercommunalité est possible.

De plus, les moyens mutualisés humains, financiers et techniques à l'échelle des intercommunalités peuvent conduire les autorités organisatrices à s'interroger sur la réinternalisation de certaines activités comme la maîtrise d'ouvrage des investissements et travaux jusqu'à certaines missions, auparavant souvent confiées aux opérateurs privés, comme la relation usagers. Ce changement de paradigme influe directement sur le choix du ou des modes de gestion par les collectivités.

⁵. Pour la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines, le transfert concerne les communautés d'agglomération. La gestion des eaux pluviales urbaines est rattachée à la compétence assainissement pour les communautés urbaines et les métropoles. Elle reste facultative pour les communautés de communes.

⁶. <https://www.intercommunalites.fr/publications/eau-potable-et-assainissement-un-focus-pour-accompagner-les-transferts/>







UN ÉVENTAIL DE MODES DE GESTION À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS

1. Internaliser ou externaliser: telle est la question

On peut considérer la dichotomie suivante en matière de mode de gestion: « **Faire** » ou « **Faire faire** ».

En d'autres termes, la collectivité a deux options:

- Recruter des agents (fonctionnaires et/ou contractuels) en charge d'exercer les compétences eau et assainissement: ce que l'on appelle la gestion en régie par un opérateur public.
- Externaliser l'exercice des compétences eau et assainissement à une ou plusieurs sociétés privées via un contrat ou plusieurs contrats dont la forme juridique peut varier.

La collectivité peut faire des choix différents pour l'eau potable et l'assainissement collectif⁷.



Au-delà de ces modes de gestion, il existe des modèles de coopération, que sont les entreprises publiques locales (EPL). Elles ont pour but la gestion d'une activité, dévolue par principe à l'administration autrement dit un service public.



2. La gestion publique en régie

2.1 LE PRINCIPE: CONSTITUER UNE RÉGIE POUR EXPLOITER UN SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL (SPIC)

Le terme « régie » est ambivalent car il désigne à la fois un mode de gestion mais également un véhicule juridique, un type de contrat de délégation (régie intéressée) et un dispositif de la comptabilité publique (régie d'avances et de recettes).

Selon la définition du Conseil d'État: « *La régie directe est un mode de gestion d'un service public qui consiste en la prise en charge directe du fonctionnement de ce service par la personne publique qui l'a créé, avec ses propres moyens et ses propres agents. Elle s'oppose ainsi à la gestion déléguée du service public sous la forme d'un contrat de concession.* »

Le principe est clair: les collectivités souhaitant exploiter un service public industriel et commercial (SPIC) doivent constituer une régie.

Sur le plan juridique, il existe deux types de régie:

- La régie dotée de la simple autonomie financière, également appelée « régie autonome ».
- La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, également appelée « régie personnalisée ».

La principale différence entre ces deux types de régie réside dans la gouvernance: l'exécutif de la collectivité prend les décisions dans le cas de la régie, sans personnalité morale alors que le directeur d'une régie à personnalité morale dispose d'une plus grande latitude dans la gestion du fonctionnement. Elles ont pour but la gestion d'une activité, dévolue par principe à l'administration autrement dit un service public.

2.2 LE PERSONNEL: ENJEU CENTRAL DES RÉGIES PUBLIQUES DE L'EAU

Les services d'eau et d'assainissement s'appuient sur une diversité d'expertises pour délivrer aux usagers une eau de qualité, en quantité suffisante et collecter et assainir les eaux usées. On dénombre plus de 100 métiers différents pour assurer une gestion complète de l'ensemble des tâches constitutives d'un service de l'eau et de l'assainissement.

Or, si chaque expertise est essentielle au bon fonctionnement du service, elles ne sont pas toutes mobilisées à 100%: un agent spécialiste du système d'information géographique (SIG) peut être mobilisé seulement pour 25% de son temps à l'année une fois que le réseau est cartographié, en comptant les temps de mises à jour du SIG.

Dès lors, se pose la question, pour les services en régie, de leur capacité à internaliser l'ensemble des compétences requises: on parle ainsi de taille « critique » entendue comme la taille suffisante pour financer l'ensemble des postes nécessaires à l'exercice des compétences, notamment celles qui ne nécessitent pas de mobiliser un agent à temps plein sur le sujet.

Dans cette logique, une certaine flexibilité est permise par le recours des services en régie aux PME mais également aux opérateurs de l'eau. Ces derniers mutualisent leurs agents sur plusieurs contrats, permettant de dépasser le sujet de la taille critique du service et de générer des économies d'échelle.

Enfin, certaines prestations ne sont que rarement internalisées par les services en régie: c'est le cas, par exemple, des gros travaux de construction d'usines et de stations mais également des travaux de canalisations, pour des linéaires et des diamètres nécessitant des moyens conséquents et un savoir-faire spécifique.

⁷ <https://www.intercommunalites.fr/domaines-daction/environnement-et-amenagement/politique-globale-de-leau/eau-et-assainissement-se-preparer-au-transfert-des-competences/>



2.3 UNE ÉVOLUTION DES MOTIVATIONS DES RETOURS EN RÉGIE

Les premiers retours en régie des années 2000 et 2010 étaient motivés par des considérations financières et politiques.

En effet, la baisse du prix de l'eau fut souvent mise en avant comme une raison logique au retour en régie : par exemple, la création d'Eau de Paris a conduit à une diminution du tarif parisien de l'eau de 8 % en 2010.

Aujourd'hui, les motivations ont évolué :

- On ne parle plus de baisse de prix comme moteur du retour en régie mais plutôt de « stabilité du prix », dans un contexte inflationniste et de renchérissement du coût de l'énergie. Les collectivités vont, en revanche, plus largement insister sur l'instauration d'une tarification sociale de l'eau comme ce fut le cas pour Eau du Grand Lyon, par exemple.
- La reprise du contact « usager » par la gestion de la partie « clientèle » (facturation, recouvrement, accueil du public, sensibilisation, etc.).
- La mise en œuvre d'une stratégie territoriale de préservation de la ressource par la réalisation d'un schéma directeur, d'interconnexions, mutualisation d'équipements, etc. légitimant l'échelle d'exercice de la compétence eau potable.

2.4 LES TROIS PRIORITÉS DES SERVICES EN RÉGIE

Les collectivités en régie font part de priorités diverses dans leur gestion des compétences eau et assainissement, dont trois reviennent presque systématiquement.

Assurer la continuité de service constitue la première priorité des services en régie. Nombre de fonctionnaires souligne les

difficultés qu'ils ont rencontrées les premières années de mise en œuvre de la gestion publique mais encore aujourd'hui au regard des difficultés de recrutement constatées et du renforcement des normes sanitaires.

En deuxième position, **l'enjeu de l'investissement global sur les usines et stations et sur le réseau.** Le vieillissement des réseaux d'eau potable et d'assainissement conduit inévitablement l'ensemble des acteurs de l'eau à poser la question du renouvellement des canalisations, dans un contexte économique défavorable. Si le sujet n'est pas exclusif aux services en régie, ces derniers témoignent d'un impératif d'exemplarité, afin de pouvoir communiquer légitimement auprès des usagers sur les évolutions des usages et les restrictions d'eau.

Enfin, **le troisième sujet est la complexité à recruter du personnel,** en nombre suffisant et couvrant l'ensemble des compétences requises pour gérer un service de l'eau et de l'assainissement, toujours plus contraint sur le plan normatif et financier.



3. La gestion externalisée

3.1 LES OPPORTUNITÉS D'EXTERNALISATION DU SERVICE

Les collectivités disposent de plusieurs solutions d'externalisation du service de l'eau et de l'assainissement.

La **délégation de service public** est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire, et dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire assume l'exploitation à ses risques et périls. La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable.

Une délégation de service public, comprenant des travaux et/ou la construction d'ouvrages, sera dénommée concession, quand une délégation de service public, ne comprenant que de l'exploitation, sera dénommée affermage.

La **régie intéressée** est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public contre une rémunération fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. Le régisseur exploite les ouvrages construits par la personne publique mais il n'en assume pas les risques. La régie intéressée se distingue de l'affermage et de la concession par la manière dont le régisseur est rémunéré.

Le **marché public** permet à une collectivité d'externaliser la gestion de son service à un prestataire de service, contre le versement d'une rémunération par la collectivité. Le prestataire se contente de délivrer la prestation, sans assumer le risque d'impayés.

3.2 UN MODÈLE HISTORIQUE DOMINANT : LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC

En matière de gestion externalisée, le modèle concessif fut le mode de gestion dominant jusque dans les années 2010. Les collectivités confiaient la gestion de leur service à un opérateur privé, en charge d'exploiter le service mais également d'engager les travaux et constructions nécessaires, sur des durées variables (entre 12 et 100 ans pour certains contrats).

Ce mode de gestion présentait l'avantage d'externaliser le risque économique (hausse des coûts d'exploitation, impayés, etc.), d'exploitation (discontinuité du service) et sanitaire (en cas de non-respect des normes) à un opérateur privé.

Avec le temps, les contrats de concession ont eu tendance à voir leur durée moyenne se réduire, passant de 20 années, en moyenne, dans les années 1980 – 1990 à moins de 12 années au début des années 2010. Cela s'explique notamment par les bénéfices tirés de la mise en concurrence régulière des contrats, pour éviter les situations de rentes.

C'est véritablement l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession qui vient bousculer la donne :

- Plafonnement de la durée d'une concession à 20 ans maximum, quel que soit le niveau d'investissements engagés.
- Une délégation de service public ne peut excéder 5 années sauf à justifier d'investissements nécessitant une durée de contrat plus longue pour amortir les travaux et donc lisser l'impact sur le prix de l'eau.



3.3 UNE REMISE EN QUESTION PROGRESSIVE DU MODÈLE CONCESSIONNÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFFERMAGE ET DU MARCHÉ PUBLIC

Cette évolution juridique marque un tournant important, qui va durablement modifier la réflexion des collectivités. Elle est concomitante à une prise de conscience, des autorités organisatrices, quant à l'importance de la ressource en eau, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Dans le contexte de changement climatique entraînant une diminution des ressources disponibles, les collectivités se doivent désormais de définir une stratégie claire pour délivrer une eau potable et en quantité suffisante, aujourd'hui et demain. De surcroît, le développement territorial et économique des collectivités est désormais intimement lié à la maîtrise de ces compétences. Cela s'illustre, par exemple, pour les activités touristiques ou pour l'accueil de nouvelles implantations industrielles.

Dès lors, renforcées par la diminution du nombre d'autorités compétentes dans le cadre de la loi NOTRe, les collectivités se dotent des moyens pour jouer pleinement leur rôle stratégique, reprenant notamment la main sur les enjeux d'investissement. Ces collectivités planifient, notamment à l'aide de schémas directeurs, les travaux de réseaux à engager mais

également les constructions et rénovations d'usines et de stations, qui font l'objet de marchés publics de travaux, distincts des contrats d'exploitation.

Se développent ainsi les contrats de délégation de service public sans travaux (affermage), d'une durée de 5 ans voire moins et surtout des marchés publics, permettant aux collectivités de confier l'exploitation à un délégataire ou à un prestataire de service, en gardant la main sur l'investissement.

3.4 LA RÉGIE INTÉRESSÉE : UN MODE DE GESTION PEU PLÉBISCITÉ

Dans ce type de gestion déléguée, l'opérateur, appelé alors régisseur, se rémunère par la perception d'une rémunération fixe et d'une partie dont le versement est conditionné à l'atteinte d'objectifs fixés dans le contrat. Si les objectifs ne sont pas atteints, l'opérateur sera rémunéré uniquement de la partie fixe convenue entre les parties.

Ce mode de gestion n'est pas la forme la plus répandue dans le secteur de l'eau et de l'assainissement alors même que ce mode de fonctionnement, dont une partie de la rémunération de l'opérateur est lié à sa performance, est économiquement et techniquement avantageux.

4. La gestion mixte

Il est également possible au sein d'un même territoire de disposer de modes de gestion différents. Les possibilités d'organisation sont multiples et permettent ainsi de faire cohabiter plusieurs opérateurs, public et privés.

Cette organisation mixte séduit de nombreuses Collectivités, notamment dans un contexte post loi NOTRe, permettant de conserver une forme de statu quo les premières années de la prise de compétence. C'est le cas de Saint-Brieuc Armor Agglomération où une régie historique existait sur la ville centre de Saint-Brieuc : les élus ont voulu conserver ce mode de gestion et rationaliser le nombre de contrats de délégation de service public, sur le reste du territoire, en définissant trois autres périmètres de gestion externalisée : Nord, Sud et Est.

Céline DYRDA, Responsable de l'Autorité organisatrice de l'Eau et de l'Assainissement de Saint-Brieuc Armor Agglomération, explique les avantages de cette organisation et spécifiquement la mixité des modes de gestion :

«Cohabitent sur notre territoire plusieurs modes de gestion puisque 10 communes sont gérées en régie dont la ville de Saint-Brieuc et vingt-deux communes sont gérées en délégation de service public par SAUR et VEOLIA, via trois contrats différents.

Cette organisation a été retenue par les élus communautaires pour plusieurs raisons dont la volonté de générer une forme d'émulation entre les opérateurs, incluant la régie. Il s'agit de tirer parti du meilleur de chacun et de le faire progresser dans l'intérêt du service rendu aux usagers. Par exemple, dans les contrats de délégation de service public, les opérateurs privés ont prévu l'étude de technologies innovantes comme l'installation de trackers solaires ou l'amélioration de l'efficacité énergétique par l'utilisation de l'intelligence artificielle. L'opérateur public participe aux réunions de présen-

tation de ces solutions et d'échanges avec les délégataires, ce qui lui permet ensuite de réfléchir à l'opportunité de les considérer ou non sur les installations qu'il exploite.

Ainsi, cet exemple montre que la présence d'opérateurs privés sur le territoire est profitable à l'opérateur public.

On peut aussi souligner l'intérêt d'avoir deux opérateurs privés différents sur notre territoire, ce qui permet de comparer leurs fonctionnements, challenger leurs obligations respectives, toujours dans l'intérêt de rendre un service public de qualité aux usagers. Et c'est là l'objectif prioritaire de nos élus. »

5. Les modèles de coopération «hybrides»: les sociétés d'économie mixte et les sociétés d'économie mixte à opération unique

La Société d'Économie Mixte (SEM) convient aux collectivités locales qui veulent inscrire le fonctionnement de leur service dans un cadre concurrentiel, tout en ne confiant pas l'intégralité de la gestion au secteur privé. La SEM associe les partenaires privés à la gouvernance et les élus fixent le cap stratégique. Les entreprises privées apportent leur savoir-faire technique ainsi que leurs concours financiers. Enfin, la SEM est autorisée à mener à des missions pour d'autres entreprises que les actionnaires, pour son propre compte ou celui d'autrui.

La particularité de la SEMOP est contenue dans son appellation : société d'économie mixte à opération unique... Ainsi, à la fin du contrat, la société est dissoute de plein droit. En créant une SEMOP, la collectivité contrôle au quotidien les activités essentielles tout en bénéficiant en parallèle de l'expertise et des ressources financières, techniques et humaines de l'opérateur privé. L'avantage principal de la

SEMOP est de permettre à la collectivité de se réappropriier la gestion de l'eau et de l'assainissement, sans pour autant en porter tous les risques.⁸

En conséquence, cette gestion à «deux têtes» via ces sociétés de droit privé conduit à ce que soit appliqué le Code de Commerce et le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). L'objectif est de pouvoir bénéficier de plus de flexibilité par l'application du Code de Commerce, considéré comme plus souple que le CGCT.

Le risque économique est également partagé, conduisant la SEM / SEMOP à distribuer des dividendes si le résultat est excédentaire mais aussi à partager les pertes, dans le cas d'un résultat déficitaire.

Cette gestion hybride permet aussi aux élus de siéger dans les instances de décision des SEM / SEMOP, ce qui facilite le contrôle technique et financier de l'exécution du service.

8. <https://www.lesepl.fr/epl-en-action/sem-spl-ou-semop-faites-votre-choix/>







CHOISIR LE OU LES MODES DE GESTION

1. Le triptyque autorité organisatrice, opérateur et usager au cœur de la réflexion

Au-delà de la réflexion sur le mode de gestion, il est important de rappeler le rôle central que doit jouer l'autorité organisatrice du service, autrement dit les services de la collectivité et les élus en charge des compétences eau potable et assainissement.

En effet, **l'autorité organisatrice est en charge de la définition du projet de service et de la stratégie à suivre à un horizon de moyen-long terme.** Elle a également la charge de contrôler l'opérateur, qu'il soit privé ou public, dans la bonne exécution de la mission de service public qui lui est confié, à travers une convention d'objectifs pour la régie et/ou à travers un contrat pour l'opérateur privé.

L'opérateur a la charge de mettre en œuvre, de manière opérationnelle, le projet de service en assurant le fonctionnement de ce dernier, 24/24H et 7/7j, sur l'intégralité du périmètre administratif confié par la collectivité.

Enfin, **l'usager joue un rôle essentiel également puisqu'il exprime ses besoins à l'opérateur et informe les élus sur la qualité du service rendu.** Le citoyen est également associé dans le cadre de consultations publiques sur les enjeux de l'eau et de l'assainissement, dans les territoires, et est représenté dans le cadre des Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL). Il peut avoir accès à l'ensemble des informations sur le fonctionnement du service, à travers le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS).⁹

Céline DYRDA, Responsable de l'Autorité organisatrice de l'Eau et de l'Assainissement de Saint-Brieuc Armor Agglomération, nous présente la conception du rôle d'autorité organisatrice de l'agglomération :

«Le corolaire de la mixité des modes de gestion sur notre territoire, c'est la volonté des élus d'exercer un réel contrôle des opérateurs privés quant à l'exercice du service public et l'atteinte des objectifs fixés, la fixation d'objectifs clairs à atteindre à l'opérateur public par la signature d'une convention d'objectifs et un renforcement de la maîtrise d'ouvrage publique pour définir puis mettre en œuvre une stratégie d'investissements ambitieuse.

C'est pourquoi, Saint-Brieuc Armor Agglomération a fait le choix de créer une direction «autorité organisatrice» dont le rôle est d'exercer ce contrôle des opérateurs privés, de suivi de l'atteinte des objectifs de l'opérateur public mais également de portage de la vision stratégique du service. Cette dernière se traduit par le suivi de la stratégie financière, tarifaire, le portage d'études stratégiques (schémas directeurs, etc.), d'études incidences, zonages, etc. Nous jouons, plus globalement, un rôle dans l'animation de la politique de l'Eau sur l'ensemble du territoire, comprenant également des sujets «connectés» au grand cycle de l'eau (gestion intégrée des eaux pluviales, etc.).

Au regard de la taille de notre territoire et de notre organisation induite, certains agents de la régie travaillent une partie de leur temps, de manière transversale, pour l'autorité organisatrice, notamment sur les enjeux financiers ou encore patrimoniaux (travaux neufs et investissements), etc. Ce qui est rationnel sur le plan économique, afin de ne pas doubler les postes, tout en permettant de conforter la collectivité de compétences essentielles. Il en va de notre capacité à connaître notre patrimoine et à le préserver dans le temps, indépendamment des modes de gestion qui s'expriment sur le territoire.

Notre rôle d'autorité organisatrice vise, par ailleurs, à éclairer les élus dans leur choix en matière de modes de gestion, sachant que nous travaillons, à leur demande, en considérant la possibilité d'une réversibilité des modes de gestion s'exprimant sur le territoire.»

2. Organiser la réflexion sur les modes de gestion : un temps long mais nécessaire pour réussir

De nombreux élus indiquent qu'une réflexion réussie sur les modes de gestion nécessite de « s'y prendre à l'avance » pour éviter « de se prendre les pieds dans le tapis » en conseil communautaire.

En effet, le plus complexe dans une réflexion sur les modes de gestion est d'« objectiver les débats » pour « dépasser les débats idéologiques » sur l'« opposition régie versus délégation de service public ».

Et ce sujet est d'autant plus complexe dans un contexte de recomposition des autorités compétentes, aux niveaux de service, tarifs et modes de gestion différents. Dès lors, si de nombreuses intercommunalités ont tendance à conserver le statu quo les premières années de prise de compétences, d'autres collectivités traitent pleinement le sujet afin d'en faire un argument du transfert. C'est le cas notamment de la communauté de communes du Pithiverais dont le témoi-

⁹. Pour en savoir plus : <https://www.intercommunalites.fr/domaines-daction/environnement-et-amenagement/politique-globale-de-leau/eau-et-assainissement-se-preparer-au-transfert-des-competences/>

gnage de son Président et de son Directeur général des services (DGS) est disponible à la fin du présent livret.

Plus la réflexion sur les modes de gestion est anticipée par les élus, plus les échanges sont de qualité et permettent d'aboutir sur un projet communément adopté en conseil communautaire.

Ainsi, puisqu'il n'existe pas de mode de gestion intrinsèquement meilleur qu'un autre, les échanges et les débats, pour retenir le mode d'organisation le plus adapté aux enjeux du service, sont nécessaires.

Pierre DELOUVRIE, Vice-Président en charge des compétences eau, assainissement, Gemapi et méthanisation à la communauté d'agglomération d'Agen, Maire de Saint-Hilaire-de-Lusignan, explique l'importance de prendre un temps d'échanges et de réflexion suffisant, pour permettre la tenue de débats éclairés et constructifs :

« Nous avons pris en main le sujet des modes de gestion, bien en amont de la fin des différents et anciens contrats de délégation de service public qui étaient en vigueur sur le territoire, plus de deux ans avant leur échéance. Ce qui nous a permis de mener des débats éclairés, conduisant à une délibération votée à une très large majorité mais également de disposer de suffisamment de temps pour rédiger le cahier des charges et négocier avec les candidats. »



3. Définir des orientations de politique publique et des critères objectifs de comparaison des modes de gestion

S'il n'existe pas de méthode universelle pour mener ce travail de réflexion, les étapes suivantes peuvent permettre de structurer la réflexion sur les modes de gestion :

• ÉTAT DES LIEUX DU FONCTIONNEMENT ACTUEL

Quel est l'état des lieux technique, économique et financier de la gestion de l'eau et de l'assainissement sur le territoire? Dresser le bilan de l'actuelle gestion, sur la base d'indicateurs, permet d'objectiver la situation pour souligner les aspects positifs de la situation et identifier les axes d'amélioration.

Ce bilan est évidemment à mettre en perspective avec les objectifs de politique publique poursuivis : est-ce que l'organisation actuelle permet d'atteindre ces objectifs?

• PRÉSENTER LE PANEL DES MODES DE GESTION EXISTANTS

Une fois le bilan réalisé, il est nécessaire de présenter les différents modes de gestion, avec le rappel de leurs avantages et inconvénients. La présentation du rôle de l'autorité organisatrice est aussi centrale pour rappeler que, peu importe le mode de gestion choisi, l'autorité organisatrice joue un rôle central de contrôle de l'opérateur public et/ou privé.

• DÉFINIR LES CRITÈRES DE COMPARAISON

Il s'agit d'identifier les critères de comparaison des modes de gestion, les plus pertinents, au regard des objectifs de politique publique et les hiérarchiser pour établir une méthode objective de comparaison.

• ÉTABLIR PLUSIEURS SCÉNARIOS DE GESTION À COMPARER

Étant libre de choisir l'organisation qu'elle souhaite mettre en œuvre, plusieurs scénarios d'organisation sont à établir par la Collectivité et à comparer à l'aune des critères précédemment choisis.

Ces scénarios de gestion sont constitués généralement à partir d'une étude des configurations techniques et géogra-

phiques des territoires, permettant de définir des périmètres de gestion pertinents.

On retrouve souvent un scénario « statu quo », un scénario « tout délégation de service public » et « tout régie ». Ces deux derniers scénarios peuvent constituer des « bornes » au sein desquelles des scénarios alternatifs peuvent être étudiés.

• CHOISIR LE SCÉNARIO

Une fois l'analyse comparative réalisée, les élus choisissent le scénario qui semble le plus adapté. Il s'agit ensuite de présenter sa mise en œuvre opérationnelle pour donner de la perspective aux élus.

4. Focus sur les critères de comparaison

Les critères de choix du ou des modes de gestion sont multiples et dépendent des élus et des territoires. Là encore, il n'y a pas de critère obligatoire à retenir, les collectivités sont libres d'utiliser les critères qui leur semblent les plus adaptés. Les critères les plus fréquemment rencontrés sont les suivants :

CRITÈRE FINANCIER :

Le prix du service

- Capacité à délivrer un service public à un coût raisonnable
- Capacité à proposer un bordereau de prix unitaires compétitif ou disposer de conditions d'achats compétitives

CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX :

La transition hydrique

- Capacité à diminuer les prélèvements en eau (baisse des fuites, communication efficace auprès des usagers, télérelève, etc.)

La transition énergétique

- Capacité à optimiser les consommations énergétiques des installations

La réduction des émissions de gaz à effet de serre

- Capacité à réaliser un bilan carbone objectif en début de contrat
- Capacité à réduire les émissions de gaz à effet de serre

CRITÈRES TECHNIQUES D'EXPLOITATION DU SERVICE PUBLIC :

La qualité de l'exploitation du service

- Capacité à atteindre les objectifs fixés par l'autorité organisatrice
- Capacité à entretenir le patrimoine et à le moderniser

Les ressources humaines

- Capacité à disposer des compétences nécessaires pour assurer l'exploitation du service

La gestion de crise

- Capacité à gérer les crises d'exploitation
- Capacité à communiquer efficacement durant les périodes de crise (pollution, sécheresse, etc.)

Une exploitation innovante

- Capacité à proposer une exploitation du service utilisant des outils et logiciels innovants
- Capacité à proposer à l'autorité organisatrice des innovations technologiques (techniques de recherche de fuites innovantes, réutilisation des eaux usées traitées (REUT), etc.)

CRITÈRES DE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS :

La qualité de l'exploitation

- Capacité à rendre un service de haute qualité aux usagers

La gestion de la relation usagers

- Capacité à satisfaire les demandes et réclamations des usagers

La communication auprès des usagers

- Capacité à communiquer auprès des usagers sur les enjeux quantitatifs et qualitatifs (incitations à la sobriété, mesures pour faire face à la et sécheresse, etc.)

CRITÈRES JURIDIQUES :

Les risques du service

- Capacité à assumer les risques économiques, juridiques et environnementaux liés à l'exploitation du service
- Capacité à assurer une veille efficace des évolutions légales et jurisprudentielles

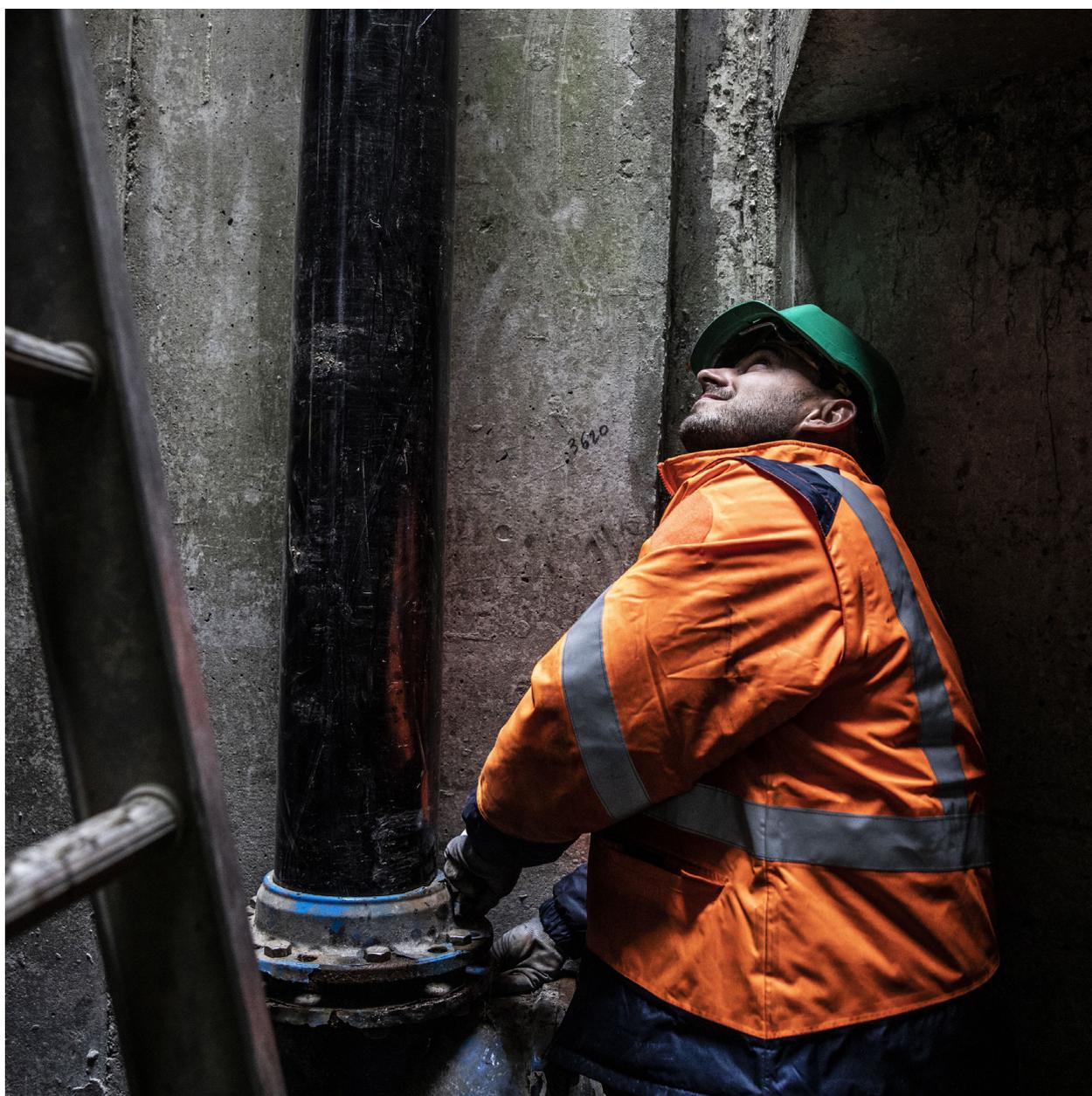
CRITÈRE DE MAITRISE DU SERVICE PUBLIC :

L'exercice du rôle d'autorité organisatrice du service

- Capacité à contrôler l'opérateur en charge du service
- Capacité à continuer de disposer d'une connaissance patrimoniale suffisante voire à l'accroître
- Capacité à maîtriser les données de service

Le rôle de conseil de l'opérateur auprès des parties prenantes du territoire

- Capacité à conseiller l'autorité organisatrice dans la mise en œuvre de sa politique patrimoniale
- Capacité à accompagner les industriels dans la rédaction des conventions spéciales de déversement
- Capacité à accompagner les gros consommateurs dans une démarche de réduction des consommations (campings, etc.)







TÉMOIGNAGES



James BRUNEAU,
Président de la communauté de
communes du Pithiverais



Pithiverais
Communauté de Communes
Un territoire qui rayonne



Jérôme GASPARD,
Directeur général des services de la
communauté de communes du Pithiverais

« Penser le mode de gestion quelques mois avant la prise de compétence à l'échelle communautaire ne fonctionne pas. Il faut préparer le sujet bien en amont. »

Quelle est la situation actuelle de votre collectivité ?

Q

James BRUNEAU : « La communauté de communes du Pithiverais anticipe la prise des compétences eau et assainissement au 1^{er} janvier 2024, plutôt que d'attendre la date butoir de 2026. Déjà repoussée par délibération unanime,

l'objectif était de se laisser plus de temps pour préparer le transfert, et qu'il n'intervienne pas trois mois avant les élections municipales et communautaires, de mars 2026.

En effet, le transfert de compétences impose de prendre un temps long de préparation, et d'anticipation pour qu'il se réalise dans de bonnes conditions. Nous voulions également exercer les compétences au cours des deux dernières années du mandat actuel, pour stabiliser l'organisation et transmettre aux futurs élus, un service public communautaire fonctionnel. »

Les modes de gestion ont-ils été un sujet de débat dans le cadre de la préparation au transfert ? Quel(s) mode(s) de gestion projetez-vous au jour de la prise de compétence ?

James BRUNEAU : « Au début de mon mandat, je suis allé échanger avec tous les conseils municipaux et le sujet du transfert est revenu systématiquement. Le discours était clair : la gestion en régie communale fonctionne, que cela ne change pas demain. Les élus ont également insisté sur la nécessité de continuer la gestion en régie publique, car il y a un attachement à ce mode de gestion.

Nous avons donc choisi, et acté par délibération, une gestion en régie publique sur le territoire communautaire au 1^{er} janvier 2024. Nous avons également choisi de continuer à travailler avec l'ensemble des artisans et PME locales en charge, aujourd'hui, d'assurer diverses tâches techniques pour les communes. Notre objectif est d'internaliser au

maximum les compétences, en s'adjoignant le savoir-faire des entreprises du territoire.»

Quel a été le principal défi pour la communauté de communes dans cette aventure en régie publique ?

James BRUNEAU : « Je dirais que notre principale crainte fut de ne pas réussir à recruter l'ensemble du personnel nécessaire pour monter notre régie communautaire. En effet, le service est dimensionné avec vingt-huit équivalents temps plein (ETP), ce qui nécessite le recrutement de plus de vingt personnes. Ce fut un long processus mais nous avons réussi, nous avons une équipe quasiment complète, prête à exploiter, au 1^{er} janvier 2024.

Le projet de régie publique fut un argument central pour attirer certains profils, en leurs présentant le projet ambitieux de notre intercommunalité. Certaines personnes nous l'ont clairement dit : rejoindre un projet de gestion publique les motive particulièrement. Ils ont postulé pour faire partie de l'aventure. »

Pour quelle forme juridique de régie avez-vous opté ?

Jérôme GASPARD : « Les élus ont rapidement choisi une régie sans personnalité morale. Ils souhaitent garder la main, disposer d'un fonctionnement similaire à leur gestion communale. La crainte avec une régie à personnalité morale, c'est d'avoir un formalisme et une gestion plus complexe. Nos élus souhaitent que la gestion soit transparente, conserver une facilité de gestion, concernant ces deux compétences structurantes pour le développement de notre territoire. »

Quel est, selon vous, le principal facteur de réussite de votre projet de régie publique communautaire ?

James BRUNEAU : « L'anticipation clairement. Penser le mode de gestion quelques mois avant la prise de compétences à l'échelle communautaire ne fonctionne pas. Il faut préparer le sujet bien en amont. Nos échanges sur le sujet datent de 2018, ce qui nous a permis de travailler le dimensionnement de la régie, recruter les agents, acquérir les moyens matériels mais aussi les locaux.

Je rajouterais également que nous souhaitons porter une politique de préservation de la ressource ambitieuse, tant sur la qualité de l'eau que sur la quantité. On va travailler à la sécurisation de la ressource par l'interconnexion du territoire et la recherche de nouvelles ressources, en s'appuyant sur nos récents schémas directeurs communautaires eau et assainissement. »

Avez-vous eu des échanges et des retours d'expérience d'autres collectivités qui ont aussi fait le choix de la régie publique communautaire, post transfert de compétences ?

James BRUNEAU : « Nous avons eu des échanges riches avec des collectivités du Loiret et de départements proches. En fonction des sujets, nos services ont questionné les collègues sur des questions techniques comme les logiciels de comptabilité et de facturation. Idem pour le système d'information géographique (SIG).

Aujourd'hui, c'est l'inverse : plusieurs intercommunalités nous ont sollicité pour des conseils sur la préparation du transfert de compétences, et sur la structuration de notre régie. On est très content de pouvoir les aider à notre tour. »

FICHE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PITHIVERAIS

Intercommunalité :	COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
Communes :	31
Abonnés :	13 500 ABONNÉS (EAU POTABLE) ET 9 500 ABONNÉS (ASSAINISSEMENT COLLECTIF)
Mode de gestion :	RÉGIE



Jackie GOULET CLAISSE,
Président de la communauté
d'agglomération de Saumur Val de Loire



Jérôme HARRAULT,
Vice-Président de la communauté
d'agglomération de Saumur Val de Loire en
charge du cycle de l'eau

« Il n'y pas de bon délégataire s'il n'y a pas de bon délégant. »

Pouvez-vous nous présenter l'organisation de votre agglomération en matière de gestion des compétences eau et assainissement ?

Jacky GOULET CLAISSE : « La communauté d'agglomération Saumur Val de Loire est composée de quarante-cinq communes, dont les services de l'eau et de l'assainissement sont gérés en régie sur treize communes et en délégation de service public sur les trente-deux autres communes. Si l'on regarde une carte, le Nord du territoire est en régie et le sud du territoire en délégation de service public. »

Qu'est-ce qui a conduit à retenir cette organisation ?

Jacky GOULET CLAISSE : « La réflexion sur les modes de gestion a débuté dès 2017, après la fusion des anciennes intercommunalités, fondant ainsi l'intercommunalité dans sa forme actuelle. L'organisation était donc l'héritage des anciennes organisations communautaires : une partie du territoire était gérée en régie et le reste du territoire était géré à travers de multiples contrats de délégation de service public.

Ainsi, les débats ont été initiés suffisamment tôt pour permettre les échanges et discussions entre les élus. Certains étaient favorables à la gestion publique, d'autres à l'externalisation de la gestion des compétences. À titre personnel, j'étais et suis favorable à l'extension de la régie sur l'intégralité du périmètre de l'intercommunalité. Les débats ont conduit à adopter une organisation mixte, avec la cohabitation de la régie au nord et une délégation de service public unique au sud. Ce choix d'organisation a fait l'objet d'une délibération, prise à l'unanimité des élus communautaires.

J'insiste sur un point : le contrat de délégation de service public a une durée de dix années, ce qui nous permettra, à son terme, de faire le bilan de ce mode de gestion comme

nous le ferons pour la régie publique. Nous voulons mettre en place la meilleure organisation possible pour l'exercice de ces deux compétences essentielles que sont l'eau potable et l'assainissement.»

De fait, comment comparer les opérateurs et les modes de gestion entre eux ?

Jacky GOULET CLAISSE : « Avant tout, il me semble essentiel de rappeler notre philosophie, qui sous-tend notre politique publique : l'eau est un bien commun, qui sera très certainement dans les deux prochaines décennies, une des plus importantes problématiques sociales à gérer. Cette idée de l'eau, bien commun, nous anime et nécessite qu'il soit géré comme tel, que ce soit en régie ou en délégation de service public.

Ainsi, nous cherchons à comparer, durant les années à venir, les modes de gestion, dans leur capacité à préserver cette ressource en eau, tant sur le plan de la qualité que de la quantité, pour garantir sa disponibilité aux générations futures. Avec le changement climatique, les élus ont cette responsabilité de protéger aujourd'hui la ressource pour demain.

Dès lors, nous avons pris le parti d'objectiver la performance de chaque opérateur en leurs fixant des objectifs. L'opérateur privé, doit atteindre des objectifs qui sont écrits dans le contrat de délégation de service public, tout comme l'opérateur public, qui dispose de ses propres objectifs, inscrits dans la convention d'objectifs.

Nous tirons les enseignements de cette organisation et de chaque mode de gestion en temps voulu.»

Au-delà de la comparaison, la mixité des modes de gestion permet-elle de stimuler les opérateurs et améliorer le service rendu aux usagers ?

Jérôme HARRAULT : « Notre philosophie de l'eau comme bien commun transcende le sujet des modes de gestion et guide l'action des opérateurs. La gestion de l'eau doit avoir comme boussole, l'intérêt général, ce qui nécessite parfois de mutualiser des moyens entre les opérateurs si c'est nécessaire. Par exemple, en cas de fuite importante, si l'opérateur, qu'il soit public ou privé, a besoin de renfort de son homologue alors ce dernier a l'obligation de l'aider. Solidarité et transversalité irriguent l'action de nos opérateurs, corollaires de notre conception de l'eau comme bien commun.»

Et le rôle de l'agglomération en tant qu'autorité organisatrice ?

Jacky GOULET CLAISSE : « Il n'y a pas de bon délégataire s'il n'y a pas de bon délégant. Cela vaut aussi pour l'opérateur public. Dès lors, nous avons doté les services communautaires du personnel nécessaire pour assurer ce rôle essentiel de contrôle du délégataire. Ce dernier a des objectifs clairs, avec des pénalités associées : nous les appliquerons si besoin.

Au-delà de notre rôle d'autorité organisatrice, en charge du contrôle des opérateurs, nous nous assurons que notre vision soit mise en œuvre de manière opérationnelle. Nous poursuivons le triptyque suivant : consommer moins, consommer mieux, recycler plus. Je vous donne un exemple : j'ai demandé au directeur de la société des ordures ménagères de trouver un système de recyclage de l'eau utilisée pour laver les camions. Les volumes économisés sont relatifs mais

on peut recycler jusqu'à 80 % de l'eau utilisée avec ce type de système. On le fait pour l'exemplarité. »

Enfin, quel est votre regard sur le développement des SEM et SEMOP, dans le cadre de la gestion de l'eau et de l'assainissement ? Est-ce un mode de gestion que vous envisagez demain ?

Jacky GOULET CLAISSE : « Ce sont des structures juridiques qui ont pu être et pourront être envisagées. Lorsque nous avons engagé la réflexion sur les modes de gestion, en 2017, nous avons majoritairement œuvré à trouver une organisation satisfaisante pour l'ensemble des élus du territoire, dans un contexte post-fusion de l'intercommunalité.

Pour ce qui est de l'avenir, nous ne ferons aucune porte et apprécierons, notamment au regard de retours d'expérience des deux opérateurs, la meilleure organisation à retenir pour mener à bien notre politique publique de l'eau.»

FICHE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SAUMUR VAL DE LOIRE

Intercommunalité :	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
Communes :	45
Abonnés :	52 000 ABONNÉS (EAU POTABLE) ET 30 000 ABONNÉS (ASSAINISSEMENT COLLECTIF)
Mode de gestion :	MIXITÉ RÉGIE ET DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC
Durée du contrat :	10 ANS (2021 - 2030)



« Le débat sur les modes de gestion fut long et passionnant [...]. Échanger, discuter et débattre ont permis de recueillir l'adhésion globale des élus. »

Pierre DELOUVRIE,

Vice-Président en charge des compétences eau, assainissement, Gemapi et méthanisation à la communauté d'agglomération d'Agen.



Pouvez-vous nous expliquer l'organisation actuelle de l'agglomération d'Agen en matière de gestion des compétences eau et assainissement ?

Pierre DELOUVRIE: « L'agglomération a signé deux contrats de délégation de service public, au 1^{er} janvier 2019, l'un en eau et l'autre en assainissement, d'une durée de douze années.

Le souhait des élus était de conclure un contrat, par compétence, couvrant l'intégralité du territoire communautaire, des communes rurales aux plus urbaines.

Dès lors, si on parle de contrat unique, on doit disposer d'un tarif unique¹⁰. C'était un objectif clair, affiché de l'agglomération, que nous avons déjà mis en œuvre pour la partie déchets car il nous semble essentiel que chacun paie un même tarif pour un même service rendu à l'échelle intercommunale. Désormais, c'est chose faite, cela s'appelle de la solidarité. »

Quels sont les objectifs de politique publique de l'agglomération d'Agen en matière d'eau potable ?

Pierre DELOUVRIE: « Notre département est particulièrement touché par les conséquences du changement climatique et

par la raréfaction de la ressource en eau potable. À titre d'illustration, la Préfecture de Lot et Garonne a appelé à une « réduction des consommations d'eau non indispensables », dès le mois de mars 2023.

Ainsi, l'objectif de notre politique publique communautaire, en matière d'eau potable, est d'assurer la continuité du service aujourd'hui tout en préservant la ressource en eau pour les générations futures.

Enfin, l'objectif du contrat de délégation de service public en matière d'eau potable visait une économie d'eau d'un million de m³ par an, soit douze millions de m³ sur la durée du contrat. Après quatre ans de contrat, nous sommes dans la bonne voie. »

Comment se sont passés les débats précédant la prise de décision d'externaliser le service et quels ont été les arguments principaux conduisant à ce choix ?

Pierre DELOUVRIE: « Nous avons pris en main le sujet des modes de gestion, bien en amont de la fin des différents et anciens contrats de délégation de service public qui étaient en vigueur sur le territoire, plus de deux ans avant leur échéance. Ce qui nous a permis de mener des débats éclairés, conduisant à une délibération votée à une très large majorité mais également de disposer de suffisamment de

¹⁰. L'harmonisation des tarifs s'impose en raison du principe d'égalité de traitement des usagers devant les services publics relevant d'une même personne publique. Lorsque la situation de certains usagers est objectivement différente ou qu'existent des nécessités d'intérêt général résultant de l'exploitation du service, des différenciations tarifaires peuvent être justifiées indépendamment de la période d'harmonisation suivant la prise de compétence.

temps pour rédiger le cahier des charges et négocier avec les candidats.

Plusieurs raisons nous ont conduit à retenir cette organisation et je reviendrai sur les deux principales. Nous considérons que notre taille de collectivité ne permet pas d'avoir, en interne, l'ensemble des compétences nécessaires à l'exploitation d'un service public de l'eau et de l'assainissement. Cela aurait conduit la collectivité à externaliser une partie de l'exploitation, notamment le volet nouvelles technologies, R&D; ce n'était pas notre volonté.

Par ailleurs, nous pensions que la gestion de l'exploitation en régie présentait une complexité accrue par rapport à une délégation de service public, sur le plan social, technique et financier. D'autant que, dans le même temps, l'agglomération, gardant la maîtrise des volets investissements des deux contrats, se devait de renforcer sa maîtrise d'œuvre et d'ouvrage pour porter sa stratégie patrimoniale en matière d'eau et d'assainissement. Enfin, pour le volet financier et à titre d'exemple, sur une partie du territoire anciennement gérée en régie, nous constatons des taux d'impayés avoisinant les 10 % contre un peu plus de 1 % sur les territoires en délégation de service public. À chacun son métier ! Au regard de nos enjeux de préservation de la ressource et des besoins en investissements, nous ne pouvions pas continuer dans cette voie. »

Est-ce que l'organisation actuelle externalisée contribue-t-elle à poursuivre cette ambition de préservation de la ressource ?

Pierre DELOUVRIE : « Oui, nous avons souhaité garder et développer notre maîtrise d'ouvrage publique en matière d'investissements : on peut ainsi parler d'autorité organisatrice du service. En conséquence, l'opérateur privé ou délégataire est en charge d'exploiter le service (fonctionnement) et nous gérons la partie patrimoniale (investissements).

Par exemple, sur la partie rendement, l'exploitant se charge d'améliorer le fonctionnement par une instrumentation renforcée du réseau (études de pressions, effets transitoires, etc.) et dédie des équipes spécifiques à la recherche et la réparation de fuites. La collectivité se charge, quant à elle, d'engager le renouvellement de canalisations, la création d'interconnexions de secours, etc. Pour preuve, ce sont près de 3,5 M€ / an qui sont investis par l'agglomération d'Agen, ce qui nous a d'ailleurs conduit, en janvier 2022, à un petit réajustement du prix de l'eau potable.

Nous sommes aujourd'hui, délégataire et déléguant, dans une relation partenariale indispensable et fructueuse puisque l'on atteint, à ce jour, 73 % de rendement contre 64 % en 2019. Nous économisons déjà ainsi plus d'un million de m³ chaque année. »

Vous parlez de relation partenariale : c'est un terme fort de sens. Pourquoi l'utiliser ?

Pierre DELOUVRIE : « Nos objectifs sont liés ! L'opérateur fait son travail sur la partie exploitation pour gagner des points de rendement et nous accompagne dans nos choix d'investissements, comme par exemple, dans la sélection des tronçons de canalisations à renouveler.

Dans la rédaction du contrat, nous avons souhaité mettre l'accent sur cette notion de partenariat, notion un peu nouvelle dans ce domaine, et avons retenu un opérateur qui,

entre autres, nous semblait il, adhérer à cette vision : partage permanent de l'information, accompagnement dans notre rôle de maîtrise d'ouvrage publique, transparence des moyens déployés, etc. C'est d'ailleurs la raison qui nous a poussés à exiger la création d'une société dédiée, pour plus de lisibilité et de transparence sur les moyens déployés.

De plus, la notion de partenariat doit nous permettre de progresser plus vite en tant qu'acteur public, jouer un rôle d'aiguillon dans notre dynamique de territoire innovant en matière de préservation de la ressource. Par exemple, comme je l'ai déjà abordé, notre politique de renouvellement de réseau est co-construite avec SAUR, qui croise des données multiples, de l'historique d'exploitation jusqu'à des données géologiques, au moyen d'algorithmes et d'intelligence artificielle.

La mise en place de cette relation partenariale, au départ, a été un peu longue à s'installer, peut-être parce qu'un peu nouvelle mais aussi, en raison de l'importance des chantiers à lancer au démarrage des contrats (mise en place de la télérelève pour 50 000 compteurs, etc.). Aujourd'hui, le partenariat fonctionne et c'est ce que l'on attendait. »

Quels sont les autres avantages que vous tirez de votre organisation actuelle ?

Pierre DELOUVRIE : « J'en citerai deux, il y en a d'autres.

En premier lieu, la capacité de l'opérateur privé à mobiliser des moyens supplémentaires, en cas de besoin. 50 % de la pluviométrie de 2022 est tombée en une journée, le 24 juin. Nous avons ainsi connu d'importantes inondations sur le territoire et SAUR a fait preuve d'une réactivité totale, en mobilisant ses agents, son matériel et même un camion hydrocureur d'une autre direction régionale. Cette capacité à mobiliser des moyens extérieurs et supplémentaires, en cas de montée des eaux ou de pollution accidentelle de cours d'eau, est précieuse et nous permet d'être plus serein.

Enfin, nous réfléchissons à la mise en place d'une tarification incitative de l'eau, visant à encourager et valoriser financièrement les comportements économes en eau potable. Par cette démarche, l'agglomération sort de sa zone de confort et innove, avec l'appui du délégataire, qui mène cette démarche avec une autre collectivité. Nous n'aurions pas mené ce chantier sans l'appui de SAUR. »

FICHE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION D'AGEN

Intercommunalité :	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
Communes :	44
Abonnés :	52 000 ABONNÉS (EAU POTABLE) ET 37 000 ABONNÉS (ASSAINISSEMENT COLLECTIF)
Mode de gestion :	DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC
Durée du contrat :	12 ANS (2019 - 2030)



Nicolas CRIAUD,
Président de CapAtlantique
La Baule-Guérande Agglo

« Nous entretenons une relation partenariale et de confiance avec nos délégués. J'utilise précisément le terme de partenaire car nous savons travailler et échanger étroitement, que ce soit les élus ou les fonctionnaires de l'intercommunalité. Toutefois, la confiance n'exclut pas le contrôle. »



Pouvez-vous nous présenter votre territoire et votre intercommunalité ?

Nicolas CRIAUD : « CapAtlantique La Baule-Guérande Agglo est une intercommunalité, constituée de quinze communes, créée en 2003, située sur le Département de la Loire-Atlantique et du Morbihan. Nous sommes un «territoire d'eau», avec un riche patrimoine naturel, situé entre l'estuaire de

la Loire, l'estuaire de la Vilaine, l'Océan Atlantique, les marais salants et le Parc Naturel Régional de Brière. L'environnement constitue donc une composante intrinsèque de notre identité.

À la création de notre agglomération, en 2003, l'ensemble des maires des quinze communes de l'intercommunalité, ont rédigé et signé une charte fondatrice de l'intercommunalité. Cette dernière désignait l'environnement et sa protection comme la boussole de nos politiques publiques.

Dix-neuf ans après, le projet de territoire, travaillé en concertation avec les élus de l'intercommunalité en début de mandat, poursuit trois grandes ambitions dont celle de faire de notre territoire un accélérateur de la transition écologique. »

Quel est l'ambition de votre agglo en matière de gestion des compétences eau et assainissement ?

Nicolas CRIAUD : « Les compétences eau et assainissement sont des compétences essentielles et structurantes pour notre territoire. L'eau constitue une ressource pour l'économie locale et notamment l'économie primaire : la pêche, la conchyliculture et la saliculture. Une ressource pour le développement du tourisme et des loisirs sur notre territoire mais également pour assurer une qualité de vie satisfaisante à l'ensemble de nos usagers : on compte 75 000 habitants à l'année et 360 000 en période estivale.

En conséquence, le développement de notre territoire dépend de notre capacité à assurer une distribution de l'eau en quantité et qualité suffisante, tout en la préservant pour la garantir aux générations futures. La gestion des compétences eau et assainissement constitue un enjeu primordial pour l'intercommunalité, dont elle a la gestion depuis sa création, avec une forte ambition sur le plan de la préservation de la ressource. »

Dès lors, comment avez-vous anticipé, préparé et décidé le mode de gestion de ces compétences ?

Nicolas CRIAUD : « Nous externalisons très souvent l'exercice de ces compétences techniques à des opérateurs privés. L'année dernière, il n'y a pas eu véritablement de débat sur le mode de gestion de l'eau et de l'assainissement : c'est pour nous une évidence que d'externaliser l'exploitation. Et d'ailleurs, la délibération, sur le choix de conclure une délégation de service public pour l'eau et une autre délégation de service public pour l'assainissement, a été adoptée à l'unanimité des élus.

Nous mettons, en revanche, l'accent sur la rédaction du cahier des charges. Nous avons organisé plusieurs ateliers de travail pour définir les prestations que nous souhaitons ainsi que les objectifs associés. Ce travail a été réalisé dans le cadre de commissions, en présence d'élus et des services techniques, permettant ainsi de retranscrire les ambitions de l'agglomération, dans le dossier de consultation des entreprises. »

Quels avantages tirez-vous de cette organisation via deux contrats de délégations de service public ?

Nicolas CRIAUD : « Je citerai deux avantages majeurs. Le premier est d'imposer aux délégataires des objectifs ambitieux que l'on ne pourrait pas se fixer, du moins à court – moyen terme, dans une organisation en régie. Par exemple, le délégataire ne doit pas prélever, en 2031, plus de volumes d'eau qu'aujourd'hui, en 2023, alors même que le territoire anticipe 10 000 foyers supplémentaires. Il devra également maintenir notre rendement actuel, qui est dans les meilleurs de France.

Le second avantage, corolaire de nos fortes exigences, est l'expertise de haut niveau des opérateurs français de l'eau. Les normes réglementaires, en matière de potabilisation de l'eau distribuée et de qualité des rejets, évoluent très fréquemment et nécessitent une veille active, que nous ne savons pas faire. De même, ils disposent de moyens d'intervention rapides pour gérer efficacement une crise, qui serait une catastrophe pour notre territoire. »

Quelle relation entretenez-vous avec les délégataires ?

Nicolas CRIAUD : « Nous entretenons une relation partenariale et de confiance avec nos délégataires. J'utilise précisément le terme de partenaire car nous savons travailler et échanger étroitement, que ce soit les élus ou les fonctionnaires de l'intercommunalité.

Toutefois, la confiance n'exclut pas le contrôle : nous assurons un contrôle de l'exécution des contrats, chaque fin d'année, sur la base d'une revue des objectifs fixés. De plus, en fin de contrat, nous réalisons un audit du contrat final. Il nous permet ainsi de calculer les montants des pénalités que le délégataire doit payer s'il n'a pas respecté certains engagements contractuels et d'engager des discussions sur cette base.

Notre niveau de satisfaction du service rendu est bon ; les discussions de fin de contrat sont toujours intenses, avec une recherche permanente du consensus, pour améliorer le fonctionnement du service et pérenniser le patrimoine. »

Comment exercez-vous votre rôle d'autorité organisatrice, au-delà du contrôle évoqué ?

Nicolas CRIAUD : « J'ajoute que le contrôle que nous exerçons se fait également tout au long de l'année : les fonctionnaires de l'agglomération et élus ont des réunions de suivi de l'exploitation fréquentes, renforcées par la mise à disposition d'outils de suivi, en ligne et en temps réel, des principaux indicateurs que nous suivons.

Par ailleurs, CapAtlantique La Baule-Guérande Agglo porte une maîtrise d'ouvrage publique forte, sur le plan patrimonial. Si le fonctionnement courant est assuré par l'opérateur privé, l'agglomération se charge de la mise en œuvre de la politique patrimoniale d'investissement. Sur la première moitié du mandat, nous avons investi 23 millions d'euros pour améliorer le fonctionnement des installations et le renouvellement des réseaux. Au cours de la seconde moitié du mandat, nous avons prévu, dans notre plan pluriannuel d'investissement, d'engager 19 millions d'euros supplémentaires. Ces sommes conséquentes sont indispensables pour entretenir et renouveler notre patrimoine eau et assainissement, qui représente près d'un milliard d'euros.

Ce travail est fait en bonne intelligence avec les programmes de voirie des communes mais également en concertation avec l'opérateur eau potable afin de renouveler efficacement les canalisations, en priorisant les tronçons les plus fuyards. Cette forte ambition de renouvellement et notre collaboration efficace avec le délégataire expliquent nos très bons indicateurs sur le plan des pertes en eau. »

FICHE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAPATLANTIQUE LA BAULE-GUÉRANDE AGGLO

Intercommunalité :	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
Communes :	15
Abonnés :	72 000 ABONNÉS (EAU POTABLE) ET 63 000 ABONNÉS (ASSAINISSEMENT COLLECTIF)
Mode de gestion :	DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC
Durée du contrat :	8 ANS (2024 - 2031)



« Quel que soit le mode de gestion, ce qui m'importe, c'est la maîtrise, par la puissance publique, du prix de l'eau, du rendement de réseau et de la qualité de l'eau distribuée. »

Romain COLAS,
Vice-président de la communauté
d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine



Pour commencer, quels sont les objectifs de politique publique de votre intercommunalité, en matière d'eau potable ?

Romain COLAS : « Nos objectifs de politique publique sont de trois ordres : distribuer une eau de la meilleure qualité possible, économiser la ressource en eau et maîtriser le prix de l'eau. »

En effet, si nous n'avons pas connu sur le territoire de restrictions d'usages majeures, nous savons que la ressource en eau potable n'est pas inépuisable et qu'il est essentiel de la protéger. C'est pourquoi, nous travaillons sur l'amélioration de notre rendement, entre autres, pour limiter les pertes en eau mais également pour dégager des marges de manœuvre financières, visant à faire payer l'eau, à l'utilisateur, au juste prix.»

Votre intercommunalité a fait le choix d'externaliser la gestion de la compétence eau potable pour les sept prochaines années : pourquoi ce choix ?

Romain COLAS : « Historiquement, les communes étaient compétentes et ont toutes fait le choix de la délégation de

service public. L'intercommunalité a hérité de ces contrats et les a menés à leur terme, soit jusqu'à la fin de l'année 2023.

Le débat sur les modes de gestion nous a rapidement conduit à faire le choix de la délégation de service public pour une raison principale : assurer la montée en puissance de l'autorité organisatrice afin qu'elle puisse assurer son rôle. Nous souhaitons externaliser l'exploitation du service pendant sept années afin d'avoir le temps de structurer notre maîtrise d'ouvrage publique, à travers le recrutement de moyens humains et la réalisation d'études stratégiques comme le schéma directeur d'eau potable.

Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage publique aura un rôle de contrôle de l'opérateur privé, compte tenu des engagements contractuels ambitieux prévus dans le nouveau contrat de délégation de service public. Au passage, on constate la pertinence de confier ces compétences du petit cycle de l'eau aux intercommunalités : ces dernières se dotent des moyens nécessaires pour contrôler les délégataires. Ce n'était pas toujours le cas lorsque les compétences étaient dévolues aux communes.»

La perspective d'une gestion de l'eau en régie publique n'a donc pas été envisagée ?

Romain COLAS : « Dans les faits, à l'heure actuelle, l'agglomération n'est pas en capacité de structurer une régie publique. Tous les élus étaient conscients des enjeux importants que l'eau représente aujourd'hui mais également de notre incapacité structurelle à monter un service en régie publique, au 1^{er} janvier 2024.

En revanche, notre exigence collective est claire : mettre à profit les sept années de contrat pour une montée en puissance de l'autorité organisatrice, en charge de porter les sujets stratégiques. Ces sept années de structuration permettront aux élus en charge, lorsque le contrat de délégation de service public arrivera à son terme, d'envisager sereinement la constitution d'une régie publique, s'ils le souhaitent. »

Vous avez fait le choix d'externaliser la gestion de l'eau potable à travers un contrat de délégation de service public unique : pourquoi ce choix ?

Romain COLAS : « Nous voulions avoir un prix de l'eau unique à l'échelle de l'agglomération, à horizon fin du contrat, soit 2030. L'héritage des neuf contrats de délégation de service public des neuf communes du territoire nous ont conduit à appliquer neuf tarifs différents. Disposer d'un délégataire unique facilite l'harmonisation des tarifs, en considération du principe d'égalité des usagers devant le service public.

Il se trouve que ce choix a été le bon puisque l'offre remise par le délégataire permet de faire converger les tarifs en deux ans sur la base d'un prix de l'eau légèrement inférieur au tarif le plus bas pratiqué sur l'agglomération. Ce qui signifie que tous les usagers de l'agglomération vont bénéficier d'une baisse du prix de l'eau, par le jeu de la remise en concurrence. C'est bien là notre objectif : faire payer l'eau au juste prix. »

Ce débat sur les modes de gestion a eu lieu en même temps que la création du syndicat mixte Eaux du sud francilien : est-ce qu'il y a eu une incidence sur vos débats ?

Romain COLAS : « Le point commun entre les deux sujets est l'importance que nous accordons à la ressource en eau.

L'objectif du syndicat mixte est clair : la propriété publique des usines de production d'eau. Partout ailleurs, c'est bien la puissance publique qui est propriétaire des installations. Nous souhaitons ainsi sortir de cette situation de monopole privé de fait, où c'est un acteur privé qui possède un bien commun essentiel.

Notre souhait est clair : les élus doivent pouvoir décider des orientations stratégiques et technologiques, en matière de politique publique de l'eau. Nous souhaitons collectivement que les élus prennent ces décisions essentielles pour le développement de nos territoires et non pas des actionnaires.

Le sujet du mode de gestion se posera dans un temps futur. »

Au-delà de la reprise en main de la puissance publique, sur les usines de production d'eau, dans le sud francilien, de nombreuses intercommunalités font le choix de la gestion publique : comment percevez-vous ce changement de paradigme ?

Romain COLAS : « Il y a un basculement clair d'une gestion presque exclusivement externalisée à une gestion en régie publique majoritaire, dans le sud francilien. Au-delà de ce

débat sur le «faire» ou «faire-faire», ce qui compte vraiment à mes yeux, c'est la capacité de l'autorité organisatrice à réguler et contrôler l'exécution du service.

Quel que soit le mode de gestion, ce qui m'importe, c'est la maîtrise, par la puissance publique, du prix de l'eau, du rendement de réseau et de la qualité de l'eau distribuée. »

Vous êtes également Président du syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant Yerres-Seine (SYAGE) : comment faites-vous pour assurer la cohérence des politiques menées entre ces compétences intrinsèquement liées ?

Romain COLAS : « Très clairement, ce sont les élus qui assurent cette cohérence des politiques publiques. Les élus de l'intercommunalité siègent au syndicat et nous défendons les mêmes objectifs de politique publique qu'à l'intercommunalité, à savoir la protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

Ainsi, les élus de la communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine ont choisi de retenir un délégataire de service public qui s'est engagé à atteindre des objectifs ambitieux en matière de protection de la ressource et, dans la même perspective, encouragent, dans le cadre du SYAGE, la mise en œuvre d'une politique publique visant à favoriser l'infiltration des eaux de pluie pour éviter la sécheresse et les inondations. »

FICHE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VAL D'YERRES VAL DE SEINE

Intercommunalité :	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
Communes :	9
Abonnés :	41 000 ABONNÉS (EAU POTABLE)
Mode de gestion :	DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC
Durée du contrat :	7 ANS (2024 - 2030)



« Il a été décidé de conclure [...] des contrats de délégation de service public multiservices eau et assainissement collectif. Nous voulions que l'utilisateur dispose d'un interlocuteur unique, pour faciliter la relation usagers mais également la facturation. En cas de question ou de réclamation, l'utilisateur s'adresse à un opérateur unique, pour les deux services publics. »

Céline DYRDA,
Responsable de l'Autorité organisatrice de
l'Eau et de l'Assainissement de Saint-Brieuc
Armor Agglomération



Quelle est la conception du rôle d'autorité organisatrice de votre agglomération ?

Céline DYRDA : « Le corollaire de la mixité des modes de gestion sur notre territoire, c'est la volonté des élus d'exercer un réel contrôle des opérateurs privés quant à l'exercice du service public et l'atteinte

des objectifs fixés, la fixation d'objectifs clairs à atteindre à l'opérateur public par la signature d'une convention d'objectifs et un renforcement de la maîtrise d'ouvrage publique pour définir puis mettre en œuvre une stratégie d'investissements ambitieuse.

C'est pourquoi, Saint-Brieuc Armor Agglomération a fait le choix de créer une direction « autorité organisatrice » dont le rôle est d'exercer ce contrôle des opérateurs privés, de suivi de l'atteinte des objectifs de l'opérateur public mais également de portage de la vision stratégique du service. Cette dernière se traduit par le suivi de la stratégie financière, tarifaire, le portage d'études stratégiques (schémas directeurs, etc.), d'études incidences, zonages, etc. Nous jouons, plus globalement, un rôle dans l'animation de la politique

de l'Eau sur l'ensemble du territoire, comprenant également des sujets « connectés » au grand cycle de l'eau (gestion intégrée des eaux pluviales, etc.).

Au regard de la taille de notre territoire et de notre organisation induite, certains agents de la régie travaillent une partie de leur temps, de manière transversale, pour l'autorité organisatrice, notamment sur les enjeux financiers ou encore patrimoniaux (travaux neufs et investissements), etc. Ce qui est rationnel sur le plan économique, afin de ne pas doubler les postes, tout en permettant de conforter la collectivité de compétences essentielles. Il en va de notre capacité à connaître notre patrimoine et à le préserver dans le temps, indépendamment des modes de gestion qui s'expriment sur le territoire.

Notre rôle d'autorité organisatrice vise, par ailleurs, à éclairer les élus dans leur choix en matière de modes de gestion, sachant que nous travaillons, à leur demande, en considérant la possibilité d'une réversibilité des modes de gestion s'exprimant sur le territoire. »

Quels sont les avantages de votre organisation et spécifiquement de la mixité des modes de gestion ?

Céline DYRDA : « Cohabitent sur notre territoire plusieurs modes de gestion puisque 10 communes sont gérées en

régie dont la ville de Saint-Brieuc et vingt-deux communes sont gérées en délégation de service public par SAUR et VEOLIA, via trois contrats différents.

Cette organisation a été retenue par les élus communautaires pour plusieurs raisons dont la volonté de générer une forme d'émulation entre les opérateurs, incluant la régie. Il s'agit de tirer parti du meilleur de chacun et de le faire progresser dans l'intérêt du service rendu aux usagers. Par exemple, dans les contrats de délégation de service public, les opérateurs privés ont prévu l'étude de technologies innovantes comme l'installation de trackers solaires ou l'amélioration de l'efficacité énergétique par l'utilisation de l'intelligence artificielle. L'opérateur public participe aux réunions de présentation de ces solutions et d'échanges avec les délégataires, ce qui lui permet ensuite de réfléchir à l'opportunité de les considérer ou non sur les installations qu'il exploite.

Ainsi, cet exemple montre que la présence d'opérateurs privés sur le territoire est profitable à l'opérateur public.

On peut aussi souligner l'intérêt d'avoir deux opérateurs privés différents sur notre territoire, ce qui permet de comparer leurs fonctionnements, challenger leurs obligations respectives, toujours dans l'intérêt de rendre un service public de qualité aux usagers. Et c'est là l'objectif prioritaire de nos élus. »

Vous parlez de contrats de délégation de service public multiservices : de quoi s'agit-il ?

Céline DYRDA : « Il a été décidé de conclure, pour une durée de cinq années, au 1^{er} janvier 2023, des contrats de délégation de service public multiservices eau et assainissement collectif. Nos élus souhaitaient que l'utilisateur dispose d'un interlocuteur unique, pour faciliter la relation usagers mais également la facturation. En cas de question ou de réclamation, l'utilisateur s'adresse à un opérateur unique, pour les deux services publics.

Par ailleurs, cette organisation a permis d'obtenir des offres intéressantes des candidats, que ce soit sur le prix proposé mais surtout sur les moyens mis en œuvre, humains et matériels. Nous sommes passés de huit à trois contrats de délégation de service public au 1^{er} janvier 2023, permettant d'avoir, pour chaque contrat, une taille pertinente dans le cadre de la mise en concurrence.

Autre point notable : dans le cadre de la consultation, il n'était pas possible pour un opérateur privé de remporter les trois contrats de délégation de service public. Il était important pour l'agglomération de disposer d'au moins deux opérateurs privés différents et de la régie.

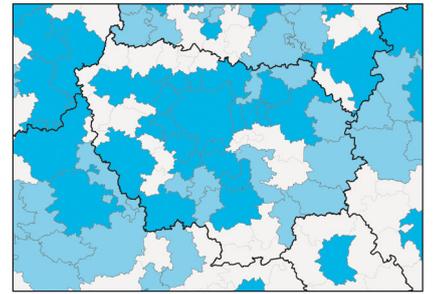
Après un an de fonctionnement, nous nous employons à la mise en œuvre des nouveaux contrats et leur suivi par le biais de réunions thématiques régulières. »

FICHE DE SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION

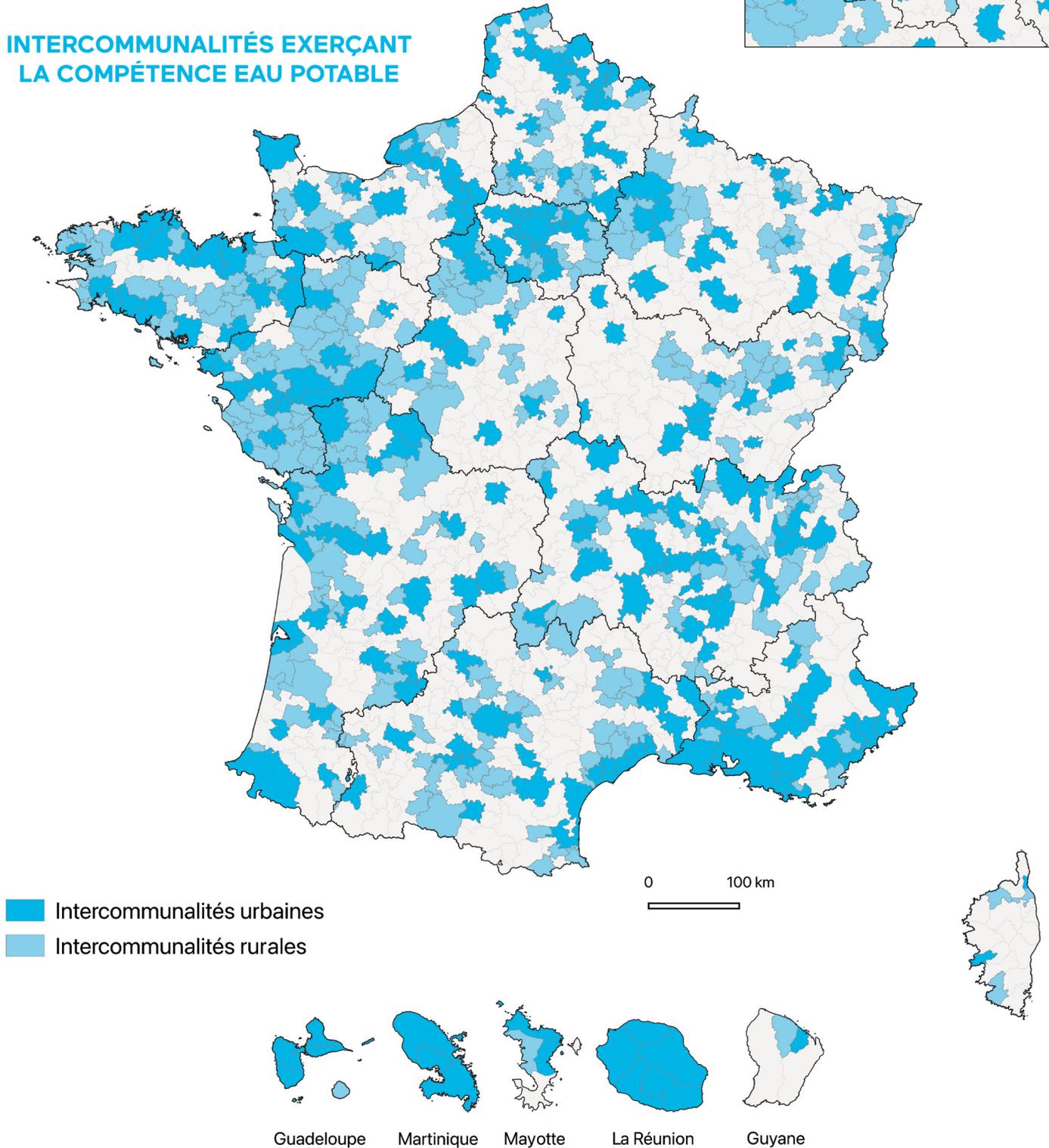
Intercommunalité :	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
Communes :	32
Abonnés :	79 000 ABONNÉS (EAU POTABLE) ET 68 000 ABONNÉS (ASSAINISSEMENT COLLECTIF)
Mode de gestion :	RÉGIE ET DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC
Durée du contrat :	5 ANS (2023 - 2027)



Annexes



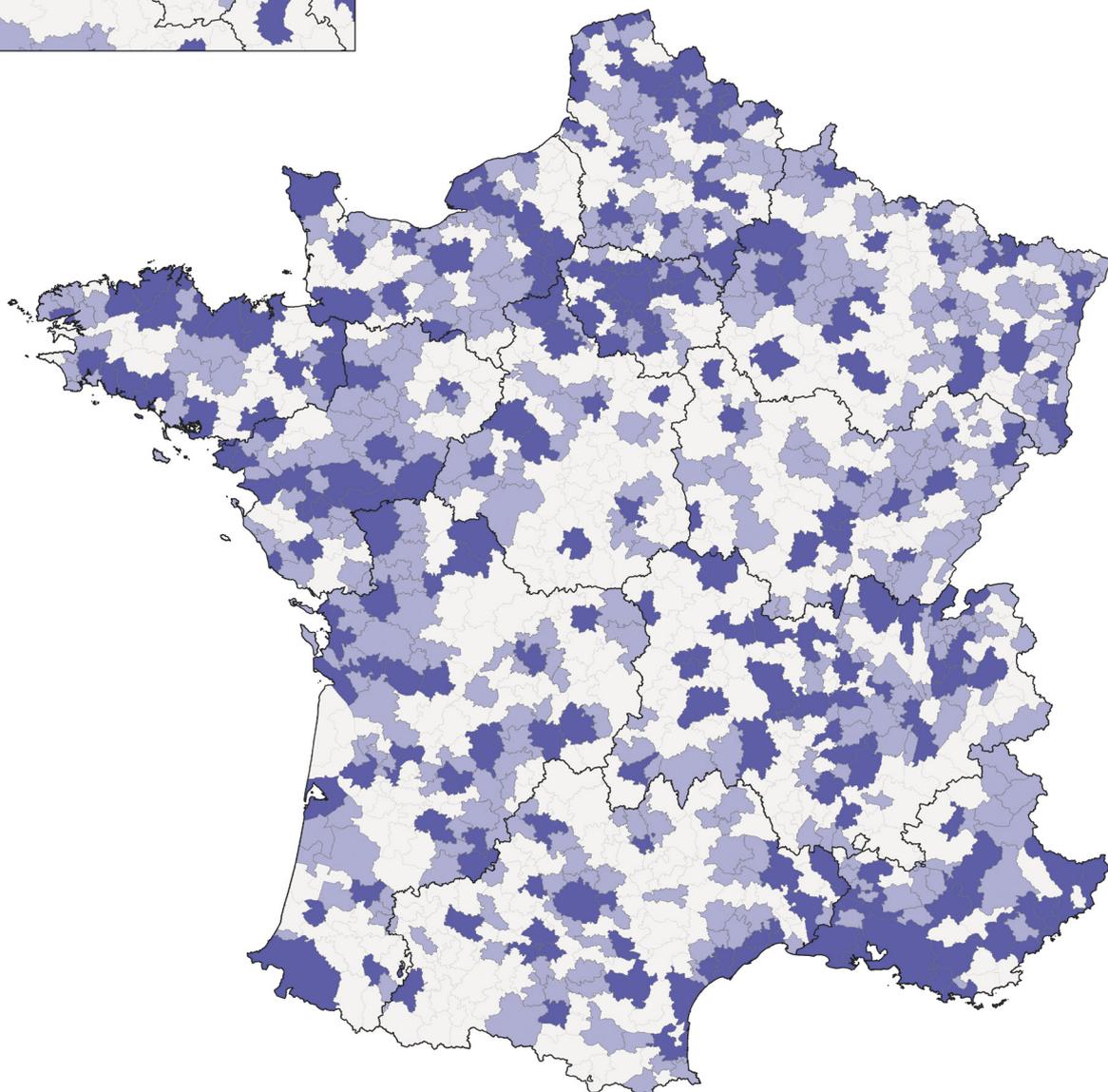
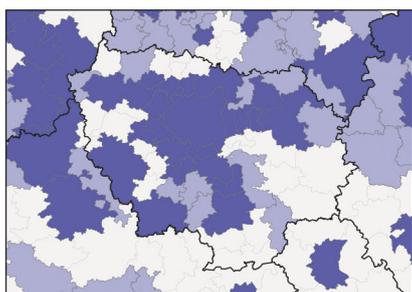
INTERCOMMUNALITÉS EXERÇANT LA COMPÉTENCE EAU POTABLE



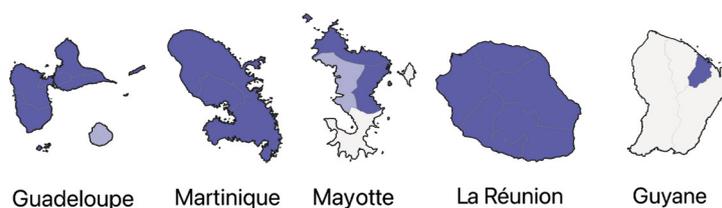
Source de données : Intercommunalités de France à partir de Sispea et Banatic - Fond de carte IGN - Novembre 2022
Droits réservés : Intercommunalités de France

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

INTERCOMMUNALITÉS EXERÇANT LA COMPÉTENCE ASSAINISSEMENT COLLECTIF



- Intercommunalités urbaines
- Intercommunalités rurales



Source de données : Intercommunalités de France à partir de Sispea et Banatic - Fond de carte IGN - Novembre 2022
Droits réservés : Intercommunalités de France

Remerciements

Nous souhaitons remercier l'ensemble des personnes qui ont participé à la réalisation du livret depuis sa rédaction à sa publication. Et particulièrement les élus et fonctionnaires qui nous ont accordé du temps pour recueillir leur témoignage éclairant :



Régis BANQUET

Président de la communauté d'agglomération de Carcassonne



Pierre DELOUVRIE

Vice-président en charge des compétences eau, assainissement, Gemapi et méthanisation à la communauté d'agglomération d'Agen



James BRUNEAU

Président de la communauté de communes du Pithiverais

Jérôme GASPARD

Directeur général des services de la communauté de communes du Pithiverais



Jackie GOULET CLAISSE

Président de la communauté d'agglomération Saumur Val de Loire

Jérôme HARRAULT

Vice-président de la communauté d'agglomération Saumur Val de Loire en charge du cycle de l'eau



Nicolas CRIAUD

Président de CapAtlantique La Baule-Guérande Agglo



Romain COLAS

Vice-président de la communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine



Céline DYRDA

Responsable de l'Autorité organisatrice de l'Eau et de l'Assainissement de Saint-Brieuc Armor Agglomération

Rédaction

Jean-Pierre DEMONTES

Chef de projet collectivités,
SAUR

Oriane CEBILE

Conseillère environnement,
Intercommunalités de France

Responsable de la publication

Floriane BOULAY

Directrice générale,
Intercommunalités de France

Suivi éditorial

Mathilde LEMÉE

Chef de projets événementiels,
coordinatrice éditoriale des études
Intercommunalités de France

Mise en page

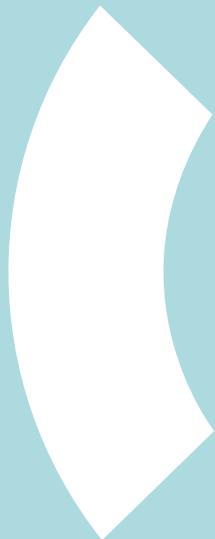
Alexis FRESSARD

@alexisfressard_graphicdesign

Crédits photo

Twitter, LinkedIn, © Groupe SAUR, sites internet de la communauté d'agglomération de Carcassonne, communauté d'agglomération d'Agen, communauté de communes du Pithiverais, communauté d'agglomération Saumur Val de Loire.

INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.intercommunalites.fr