



## **Gestion du Service Public d'Assainissement**

---

### **RAPPORT SUR LE CHOIX DU MODE DE GESTION**

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Objet du rapport.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Etat des lieux du Service d'assainissement.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Présentation des différents modes de gestion .....</b>	<b>6</b>
3.1	La nécessité de justifier du futur mode de gestion .....	6
3.2	Présentation des différentes modes de gestion possibles .....	6
3.2.1	Gestion directe .....	7
3.2.2	Gestion déléguée.....	7
3.2.3	Autres formes de gestion .....	9
3.2.4	Bilan comparatif des différentes formes de délégation .....	10
<b>4</b>	<b>Aide au choix du mode de gestion .....</b>	<b>12</b>
4.1	Les principales missions du futur exploitant.....	12
4.2	Conséquences du choix .....	12
4.3	Les exigences politiques :.....	13
<b>5</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>14</b>

# 1 Objet du rapport

Le présent rapport a pour objet d'éclairer le conseil municipal, après avis du Comité Technique et de la CCSPL sur le choix du mode de gestion du service public d'assainissement collectif et non collectif sur le périmètre communal.

Le rapport présente à ce titre :

- Les différents modes de gestion du service public de l'assainissement
- Les critères de choix entre les différents modes de gestion
- Les caractéristiques des prestations futures

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

## 2 Etat des lieux du Service d'assainissement

### 2.1 LA GESTION DE L'ASSAINISSEMENT A SAINT-AVE

La Ville de Saint-Avé est compétente en matière d'assainissement collectif et non collectif des eaux usées.

L'assainissement collectif et non collectif des eaux usées est un service public financièrement géré comme un service public industriel et commercial (article L.2224-11 du CGCT) dont l'exploitation est actuellement confiée :

- Pour l'assainissement collectif à un délégataire de service public, la Société Veolia Eau – Compagnie Générale des Eaux, aux termes d'un contrat d'une durée de 9 ans, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et qui arrivera à échéance le 31 décembre 2015 ;
- Pour l'assainissement non collectif (SPANC) à une régie, qui a été créée par délibération du conseil municipal du 21 février 2003.

### 2.2 PRESENTATION DU SERVICE

#### **Assainissement collectif :**

Dans le cadre de ses compétences, la Ville de Saint-Avé :

- Investit dans les équipements d'assainissement collectif (programme pluriannuel),
- Exploite les systèmes d'assainissement collectif en service sur la commune,
- Accompagne et renseigne les différents interlocuteurs sur les affaires liées à l'assainissement (Urbanisme, ...),
- Prend à sa charge le renouvellement de l'ensemble des ouvrages, des branchements, des collecteurs, du génie civil.

Par contrat d'affermage, la Ville de Saint-Avé a délégué à la Société Veolia Eau l'exploitation du service public de l'assainissement collectif, pris sous l'angle de la collecte, du transport, et de l'épuration. Ainsi, le fermier assure :

- La gestion du service (fonctionnement, surveillance et entretien des installations),
- Le renouvellement des équipements électromécaniques des postes de relèvement, des stations d'épuration, et des collecteurs < 6m,
- La gestion des abonnés (accueil des usagers, facturation, traitement des doléances),
- L'élimination des boues produites,
- Les contrôles de raccordement, la police des réseaux.

Le service dessert 4 517 abonnés au 31 décembre 2013, pour un volume facturé de 415 698 m<sup>3</sup>. Les deux installations de dépollution communales de Beauregard et de Lesvellec, d'une capacité totale de 13 600 EH, traitent 620 589 m<sup>3</sup> d'eaux usées en 2013. Par convention de déversement, plus de 90 000 m<sup>3</sup> par an d'eaux usées sont traitées sur les ouvrages de Vannes et de Meucon. La commune gère 77 km de réseau séparatif, et 22 postes de relevage.

D'un point de vue financier, le prix de l'assainissement est de 1,77 € /m<sup>3</sup> TTC (base 120 m<sup>3</sup>), inférieur à la moyenne nationale (1,87 €/m<sup>3</sup>). Les recettes de la collectivité se sont élevées à 301 000 € en 2013, dont 252 000 € de redevance et 49 000 € de PAC. Les recettes de l'exploitant s'élevaient à 322 200 € dont 288 400 € de redevance et 33 800 € liés aux travaux.

**Assainissement non collectif :**

Les compétences du SPANC concernent le contrôle des installations neuves et des 420 installations existantes.

Les contrôles des installations neuves sont réalisés en interne par le personnel communal. Les contrôles périodiques de fonctionnement sont assurés par Veolia Eau en vertu d'un marché de prestation de service. Le marché s'éteint en mai 2015.

## 3 Présentation des différents modes de gestion

### 3.1 LA NECESSITE DE JUSTIFIER DU FUTUR MODE DE GESTION

Compte tenu de l'échéance au 31 décembre 2015 du contrat de délégation du service de l'assainissement collectif, il appartient à la Ville de Saint-Avé de décider du futur mode de gestion de ce service, et de le mettre en place pour qu'il soit opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la continuité de service parfaitement assurée.

Pour préparer cette décision, la Ville s'est engagée dans une démarche approfondie d'examen des différentes options et scénarios de gestion envisageables. Elle s'est allouée pour cela les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, le groupement Stratorial Finances (mandataire) – Hydratec (bureau d'études techniques) – Maître Richard Gianina (juriste).

Un comité de pilotage a été constitué pour suivre cette étude. Il est composé d'élus du conseil municipal, de représentants associatifs et d'entreprises.

La démarche a été conduite de manière participative et dans une transparence totale, permettant à chacun de disposer d'une information complète en vue du choix du mode de gestion.

Les travaux ont débuté en septembre 2014. Ils ont permis de dresser les contours du futur service.

### 3.2 PRESENTATION DES DIFFERENTES MODES DE GESTION POSSIBLES

Traditionnellement, l'exploitation des services publics peut être assurée selon différents modes de gestion publique ou privée.

Le service public d'assainissement dont la commune de Saint-Avé est responsable sur son territoire, est un service public à caractère industriel et commercial par définition du législateur (articles L.2224-1 et suivants du CGCT). Les Collectivités locales peuvent gérer ce service selon plusieurs modes, à savoir assurer ce service par leurs propres moyens ou confier cette gestion à un tiers.

Pour l'exploitation du service d'assainissement, la commune de Saint-Avé peut recourir :

- à un mode de gestion directe (tous types de régies) ;
- à un mode de gestion déléguée (concession, affermage, régie intéressée ou marché de service).

Le choix de la commune est donc le suivant :

- soit conserver la responsabilité et les risques de l'exploitation du service public ;
- soit décider d'associer plus étroitement une entreprise privée au service public, et lui transférer la responsabilité et les risques d'exploitation. Dans ce cas, la gestion se fait aux risques et périls de l'entreprise et la collectivité a alors recours à une convention de délégation de service public.

Pour tenter de rendre compte de ces différents modes, il convient d'envisager successivement chacun des modes de gestion possibles en les regroupant en deux catégories, selon qu'il s'agit d'une gestion publique ou d'une gestion privée.

### **3.2.1 Gestion directe**

La collectivité exploite elle-même le service avec son personnel. Elle assure la totalité des missions : le suivi et l'entretien des installations, les travaux de renouvellement, les investissements, la facturation et la gestion clientèle. Elle peut avoir recours à des prestataires de service. Le service finance ses dépenses d'investissement et de fonctionnement par la redevance assainissement perçue auprès des usagers. Les redevances d'assainissement collectif et non collectif sont distinctes, et sont fixées par délibération de l'assemblée délibérante. L'exploitation est réalisée aux frais et risques de la régie.

Les articles L2221-1 à L2221-8 du code général des collectivités territoriales définissent les conditions de gestion directe, en particulier, l'article L2221-1 : « Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial ». L'article L2221-4 précise qu'elle peut prendre deux formes différentes :

#### **3.2.1.1 Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière**

Elle est administrée par un conseil d'administration et un directeur désignés par le conseil municipal. Elle a le caractère d'un établissement public d'un point de vue juridique et fiscal. Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie [articles L2221-10 et R2221-18 à 52 du code général des collectivités territoriales].

#### **3.2.1.2 Régie dotée de la seule autonomie financière**

Elle ne dispose pas de la personnalité juridique. Les décisions sont prises par le conseil municipal, sur proposition du directeur et après avis consultatif du conseil d'exploitation. Elle possède un budget annexe [articles L2221-14 et R2221-63 à 94 du code général des collectivités territoriales].

Dans les deux cas, le principe est que le personnel de la régie (exception faite du directeur et du comptable) soit de droit privé.

On note toutefois une certaine tolérance quant au maintien du statut public de certains agents d'une collectivité, notamment dans un avis du Conseil d'Etat rendu le 03/06/1986 : « réserve étant faite du directeur et du comptable, les régies industrielles et commerciales des collectivités territoriales ne devraient, en principe, employer que des personnels de droit privé (...) les fonctionnaires des collectivités territoriales conservent le bénéfice de leur statut, même si, à tort ou à raison, ils sont affectés à une régie industrielle et commerciale ».

Dans le cas d'une régie personnalisée à autonomie financière : La régie peut procéder au recrutement des agents publics de sa collectivité de rattachement, sous un régime de droit privé, par voie de détachement ou de disponibilité. La mise à disposition est possible (notamment pour les agents affectés à temps partiel), mais pour les agents affectés exclusivement à la régie il semble préférable de se conformer au principe de passer des contrats privés par voie de détachement ou de disponibilité.

Dans le cas d'une régie à seule autonomie financière, les régimes de détachement, de disponibilité ou de mise à disposition ne peuvent pas être mis en place. Les agents affectés peuvent en revanche rester fonctionnaires de la commune, avec simple remboursement des rémunérations du budget de la régie vers le budget général.

### **3.2.2 Gestion déléguée**

#### **3.2.2.1 Concession**

Trois critères permettent de caractériser la concession stricto sensu :

- le fait qu'au début de l'exploitation, le concessionnaire fait l'avance des frais de premier

établissement du service (construction du réseau et de tous les ouvrages nécessaires au fonctionnement du service) et du fonds de roulement nécessaire à l'exploitation ;

- le fait que, pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls, qu'il en assume la direction, qu'il choisit, rémunère et surveille lui-même le personnel du service, qu'il entretient et renouvelle lui-même, à ses frais, les installations et qu'il achète tout l'outillage et le matériel nécessaires à l'exploitation ;

- le fait qu'en échange de ces services, le concessionnaire est rémunéré par la perception directe de redevances sur les usagers, lesquelles doivent normalement lui permettre de couvrir les intérêts et l'amortissement du capital qu'il a engagé et de dégager un bénéfice net dont il garde tout le profit pour lui-même.

### **3.2.2.2 Affermage**

L'affermage peut être défini comme la convention de délégation de service public par laquelle une Collectivité publique confie à un opérateur privé l'exploitation d'un service public à ses risques et périls, grâce à des ouvrages qu'elle lui remet en début de contrat, et ce moyennant le versement d'une contrepartie (redevance) prélevée sur les usagers.

L'objet de la délégation de service public est alors principalement l'exploitation du service, par distinction avec la concession de travaux dont l'objet principal est la réalisation de travaux.

La mise à la charge du cocontractant de travaux n'emporte pas nécessairement requalification du contrat en concession.

En effet, le juge administratif considère que si les ouvrages du service étaient déjà établis à la date de passation du contrat, et qu'ils ont été remis par la Collectivité au délégataire, lequel s'engageait à verser une redevance en contrepartie de cette remise, le contrat n'est pas nécessairement un contrat de concession (CE, 29 avril 1987, Commune d'Elancourt, n°51022).

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a relevé que si le délégataire s'engageait à exécuter un important programme de travaux, ces stipulations n'étaient pas de nature à conférer au contrat le caractère d'une concession, alors surtout que la collectivité s'engageait à verser à la société une subvention égale au montant des travaux. Au stade de l'exécution, il est par ailleurs apparu que le financement de la plus grande partie des investissements restait à la charge de la collectivité.

Il n'est donc pas interdit que le fermier ait à sa charge une partie des investissements, laquelle doit rester moins importante que celle revenant à l'autorité délégante pour ne pas remettre en cause la nature d'affermage donnée au contrat.

Enfin, la collectivité, pour payer les intérêts et rembourser les annuités des emprunts qu'elle a dû contracter pour construire les ouvrages, demande à son fermier d'encaisser pour son compte une "part collectivité" sur les usagers du service.

### **3.2.2.3 Régie intéressée**

La convention de régie intéressée peut être définie comme le contrat par lequel la collectivité confie l'exploitation d'un service public à une personne qui en assume la gestion pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération calculée sur le chiffre d'affaires réalisé et fréquemment complétée par une prime de productivité et éventuellement par une fraction du bénéfice.

La régie intéressée diffère de l'affermage par le mode de rémunération du délégataire, qui perçoit une rémunération de la collectivité et un intéressement sur les recettes du service.

La collectivité assume la responsabilité financière du service public et donc le lien direct à l'utilisateur n'existe pas financièrement.



#### **3.2.2.4 La Gérance**

La gérance est un mode de gestion par lequel la Collectivité publique confie à un gérant le soin de gérer un service public pour le compte de la Collectivité moyennant une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat. La rémunération du gérant n'est pas en principe fixée en fonction des résultats de la gestion du gérant. La Collectivité contractante décide seule du niveau des tarifs pratiqués à l'égard des usagers. Le gérant n'est pas, en principe, associé à la détermination des tarifs.

Tout intéressement direct du gérant aux bénéfices, et a fortiori aux pertes d'exploitation, semble exclu. Le gérant bénéficie d'une réelle garantie financière. Il ne prend aucun risque.

De ce fait, la gérance ne peut être classée dans la catégorie des délégations de service public mais dans celle des marchés publics.

### **3.2.3 Autres formes de gestion**

#### **3.2.3.1 Société Publique Locale**

Une gestion à travers une SPL nécessite la présence au capital d'au moins deux collectivités distinctes. La collectivité délègue tout ou partie de la gestion du service à la SPL, sans obligation de mise en concurrence. Dans ce cas, il serait nécessaire de définir le périmètre d'intervention de la SPL et les actionnaires associés (Vannes, Meucon ?).

#### **3.2.3.2 Société d'Economie Mixte à Opération Unique**

Une SEM permet d'associer un opérateur privé au capital, celui-ci restant minoritaire. La collectivité délègue tout ou partie de la gestion du service, et à la différence de la SPL, la mise en concurrence est obligatoire. L'intérêt d'une délégation s'en voit limité puisque la collectivité conserve indirectement la responsabilité globale des missions du service à travers sa participation majoritaire dans la SEM, et une part importante du risque. Cet outil est couramment utilisé dans d'autres secteurs comme par exemple l'aménagement.

L'implication financière de la collectivité (exposition au risque commercial) est donc plus importante. Par ailleurs, dans ce mode de gestion, la réduction des asymétries de l'information entre la collectivité et le partenaire privé reste à démontrer. La question de la responsabilité des différents acteurs et en particulier des acteurs privés est complexe en cas de contentieux au stade de l'exécution, dans la mesure où c'est bien la SEMOU qui est contractante de la personne publique

### 3.2.4 Bilan comparatif des différentes formes de délégation

	GESTION DIRECTE	GESTION DELEGUEE
<b><u>Avantages</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Exonérations fiscales</li> <li>➤ Transparence des comptes et des process</li> <li>➤ Connaissance et maîtrise du patrimoine</li> <li>➤ Facilités d'organisation et de mutualisation entre services de la collectivité</li> <li>➤ Image, identification du service public local : réactivité, proximité, implication des agents</li> <li>➤ Contrôle total de la collectivité</li> <li>➤ Gouvernance directe et participative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Partage des risques industriel et financier, selon le contrat</li> <li>➤ Terrain favorable à la recherche-développement</li> <li>➤ Expertise technologique</li> <li>➤ Continuité du mode de gestion</li> <li>➤ Economie d'échelle</li> <li>➤ Maîtrise de l'évolution du prix : tarif fixé par contrat et actualisé sur la durée du contrat</li> <li>➤ Flexibilité de la gestion du personnel</li> <li>➤ Rémunération à la performance</li> </ul>
<b><u>Inconvénients</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aléas supportés par la régie</li> <li>➤ Manque de souplesse dans la gestion du personnel</li> <li>➤ Adéquation entre les compétences des agents et les exigences du service</li> <li>➤ Faiblesse en matière de recherche-développement (adhésion à un réseau)</li> <li>➤ Complexité et coût de mise en place d'une nouvelle régie</li> <li>➤ Tarif ajusté en fonction du budget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Perte de compétence de la collectivité liée à la perte de maîtrise du service (relativement restreinte)</li> <li>➤ Moindre maîtrise du patrimoine (mise à disposition : bien de retour / une partie des biens peut appartenir au délégataire : biens de reprise)</li> <li>➤ Nécessité de mettre en œuvre un contrôle</li> <li>➤ Comptes du service délégué plus difficiles à interpréter</li> <li>➤ Synergies avec les autres services publics complexes</li> <li>➤ Confusion entre délégation et privatisation</li> </ul>

Modes de gestion	Modes de gestion budgétaires et comptables				Organe dirigeant
	Directe	Déléguée ou indirecte	Mixte	Forme juridique	
<b>Régie avec autonomie financière sans personnalité morale</b>	Budget annexe			SPIC	Conseil d'exploitation
<b>Régie avec personnalité morale</b>	Budget propre			EPIC / entité juridique distincte	Conseil d'administration
<b>Concession</b>		Pas d'individualisation budgétaire		SPIC	Selon la forme juridique de la société
<b>Affermage</b>		Budget annexe ou budget propre (opérations patrimoniales)		SPIC	Selon la forme juridique de la société
<b>Régie intéressée</b>			Budget annexe ou budget propre	SPIC	Selon la forme juridique de la société
<b>Société Publique locale</b>		Norme comptable privée		SPIC	Conseil d'administration composée d'élus des collectivités actionnaires
<b>Société d'économie mixte à objet unique</b>		Norme comptable privée			Conseil d'administration

## 4 Aide au choix du mode de gestion

### 4.1 LES PRINCIPALES MISSIONS DU FUTUR EXPLOITANT

L'exploitant aura pour l'obligation de :

- ✓ Garantir la continuité du fonctionnement du service dans le respect de la réglementation en vigueur et dans le cadre d'une démarche environnementale,
- ✓ Assurer l'exploitation, le contrôle et l'entretien des réseaux et infrastructures d'assainissement collectif et non collectif,
- ✓ Mettre en place une gestion performante du service sur les plans fonctionnel et patrimonial :
  - Système d'information géographique + extranet (pour DSP)
  - Diagnostic permanent des réseaux
  - Auto surveillance
  - Programme de curage préventif (avec objectif de réduction des points noirs sur la durée du contrat) + désobstructions d'urgence
  - Inspection télévisée des réseaux,
  - Asseoir la Police de branchements
    - Contrôle de conformité des branchements
    - Actualisation de la liste des établissements artisanaux, industriels et assimilés
    - Aide à l'établissement de conventions spéciales de déversement
    - Contrôles annuels des rejets spéciaux
  - Programmes de travaux (renouvellement et investissement)
  - Mise à niveau des regards, suppression des regards borgnes
  - Programme de dératisation
  - Gestion et élimination des boues et sables de curage
  - Actions en matière de développement durable
  - Gestion du SPANC (contrôle des installations d'assainissement non collectif)
- ✓ Assurer la gestion des abonnés :
  - Etablissement de la facturation et du recouvrement des impayés
  - Accueil physique et gestion des appels,
  - Actions de communication

### 4.2 CONSEQUENCES DU CHOIX

Selon le mode de gestion choisi, les effets diffèrent pour le service public, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel, des investissements, du renouvellement et enfin la transparence des prestations.

L'analyse technico-financière montre la faisabilité tant d'une gestion publique du service que d'une gestion privée. Les coûts d'exploitation reconstitués sont évalués à 539 000 € dans le cas de la mise en place d'une régie, et à 531 000 € dans le cas d'une DSP (pour un coût de 427 000 € aujourd'hui).

La gestion publique s'avère très légèrement plus coûteuse au regard de certains investissements nécessaires au démarrage de l'exploitation.

Au vu des missions et des objectifs de performance du futur service, les besoins en moyens humains sont de l'ordre de 3,6 ETP représentant environ 160 000 € par an dans le cas d'une régie et 173 000 € dans le cas d'une gestion déléguée.

Concernant le personnel, un agent d'exploitation est concerné par l'obligation de reprise du personnel (article L 1224-1 du code du travail). Il est affecté au contrat actuel à hauteur de 90 % de son temps.

❑ **Le mode de gestion en régie présente certains intérêts pour la commune**

- ⇒ Une reprise en main du service : exploitation et réalisation de travaux.
- ⇒ Qualité et performances dans la continuité du service public.
- ⇒ Des axes renforcés sur les plans qualitatifs, techniques et financiers.

### 4.3 LES EXIGENCES POLITIQUES :

Le comité de pilotage a validé les objectifs suivants assignés au futur service de l'assainissement :

- **Faire de la qualité du service rendu à l'usager une priorité absolue**
- **Garantir un prix juste à l'usager**

Les priorités affirmées lors des discussions traduisent une volonté de renforcer le service public en termes de transparence, de proximité et de responsabilité envers les usagers. Il est apparu essentiel pour tous de développer une connaissance approfondie et partagée du patrimoine, de maîtriser le prix de l'assainissement pour un accès à tous et non discriminant.

Au regard des différents modes de gestion et des évolutions du service, il a été considéré que le mode le plus adapté à la concrétisation des objectifs retenus est la gestion directe. Le comité de pilotage a donc émis un avis favorable sur le principe d'un passage en régie.

La Commission consultative des services publics locaux, consultée le 24 mars 2015 a également donné un avis favorable sur le principe d'une gestion publique, en régie, du service de l'assainissement.

Enfin, le comité technique réuni le 8 avril 2015, s'est aussi prononcé en faveur d'une gestion en régie du service de l'assainissement.

## 5 Conclusion

Au vu de l'analyse de l'état actuel du service public d'assainissement et de son évolution probable, du descriptif comparatif des différents modes de gestion applicables, des éléments de choix entre gestion publique et gestion privée, il est proposé :

- › de retenir la gestion en régie comme mode de gestion du service public d'assainissement,
- › d'approuver les orientations principales et les caractéristiques futures du service telles que décrites dans le présent rapport de présentation.