

CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU 17 décembre 2020

CHOIX DU MODE DE GESTION POUR LE SPANC

RAPPORT PREVU A L'ARTICLE L 1411-4 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

INTRODUCTION

1 Le SPANC

L'organisation institutionnelle

2 Le choix du mode de gestion

2.1 La gestion directe

2.1.1 La régie dotée de la seule autonomie financière

2.1.2 La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale

2.2 La gestion déléguée

2.2.1 Le marché public

2.2.2 La délégation de service public

2.3 Les critères de choix entre gestion directe et gestion déléguée

2.3.1 Critères administratifs et techniques

2.3.2 Critères comptables et fiscaux

2.3.3 Critères des ressources humaines

2.4 Le choix du type de contrat liant le délégataire à la collectivité

3 Les Motifs du Choix du Mode de Gestion et les objectifs de la Collectivité

3.1 La régie paraît aujourd'hui inadaptée

3.2 Le marché public est moins avantageux que la délégation de service public

3.3 La délégation de service public pourrait être retenue

3.4 Le choix de la D.S.P.

4 Le périmètre, durée et missions du SPANC

4.1 Le périmètre du futur contrat

4.2 Durée du contrat

4.3 Mécanisme financier

4.4 Principales missions du délégataire

5 Les objectifs de la consultation

5.1 Principaux objectifs du futur contrat

5.2 Le programme de la consultation

5.2.1 Le contenu du programme

5.2.2 Les variantes

CONCLUSION

INTRODUCTION

La loi du 3 janvier 1992 et les textes ultérieurs ont consacré l'assainissement non collectif comme une solution techniquement fiable, à parité avec l'assainissement collectif ; il permet aux communes, par leur politique d'assainissement, de contribuer à la bonne gestion de la ressource en eau.

Cette loi confie aux communes une double compétence pour développer l'assainissement non collectif lorsque celui-ci se justifie, par :

- la mise en place d'un zonage d'assainissement des eaux usées pour un choix réfléchi des modes d'assainissement du territoire urbanisé ou urbanisable,
- le contrôle des installations d'assainissement non collectif pour garantir leur qualité par le Service Public d'Assainissement non Collectif – SPANC.

Depuis le 31 mars 1993, date d'entrée en vigueur de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la lutte contre la corruption, à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », les collectivités doivent, préalablement à la conclusion de leur contrat de délégation de service public, suivre une procédure comprenant plusieurs étapes successives et associant tous les organes de la collectivité.

Dans le cadre de cette procédure, le conseil communautaire est appelé à se prononcer sur le mode de gestion du service à compter du 31 août 2021.

En effet, conformément à l'article L1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) :

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

Le présent rapport a pour objectif :

- d'éclairer le Conseil Communautaire sur le choix du mode de gestion du SPANC à compter du 1^{er} septembre 2021,
- de présenter les principales caractéristiques quantitatives et qualitatives des missions qui seront confiées à l'exploitant,
- de définir le périmètre du prochain contrat et de fixer les objectifs que la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, dénommé CAGD, assignera à l'exploitant (durée du contrat, type et fréquence des contrôles).

1 Le SPANC

L'organisation institutionnelle :

La CAGD est l'autorité compétente pour la mise en place du SPANC. Elle s'est engagée par délibération à la mise en place du service depuis le 1^{er} janvier 2011.

Le transfert de la compétence ANC interdit aux communes d'intervenir dans l'organisation ou la gestion du SPANC. La CAGD se substitue aux communes pour toutes délibérations, actes ou contrats se rapportant à la compétence ainsi que pour l'ensemble des droits et obligations rattachées à celle-ci.

Le transfert de compétence s'accompagne d'un transfert de responsabilité, c'est la CAGD qui doit répondre le cas échéant, des conséquences dommageables de l'organisation ou du fonctionnement du service.

Cependant ce transfert n'entraîne pas le transfert du pouvoir de police administrative générale du maire, qui reste compétent sur sa commune pour toute mesure destinée à lutter contre la pollution ou à maintenir ou rétablir la salubrité publique.

Qu'est-ce que le SPANC**Un service public local ...**

Comme pour tout service public, la CAGD bénéficie de prérogatives particulières liées à la gestion du service : contrôle des installations, accès aux terrains privés, perception des redevances.

Son organisation et son fonctionnement sont soumis aux « lois » du service public : continuité du service, respect de l'égalité des usagers pour l'accès au service et son fonctionnement, adaptation du service à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences d'intérêt général.

La CAGD assure la maîtrise et le contrôle du service, sa gestion peut-être directement assurée par la CAGD en régie ou être déléguée à un tiers.

... d'assainissement ...

Le SPANC est soumis aux mêmes règles juridiques et financières que le service d'assainissement collectif.

... à caractère industriel et commercial ...

Le SPANC étant géré comme un SPIC, cela entraîne les conséquences suivantes :

- Les rapports du service avec les usagers, son personnel et les tiers relèvent du droit privé,
- Les litiges individuels entre les usagers du service et ce dernier relèvent en général de la compétence des tribunaux judiciaires,
- Le financement du service est principalement assuré par les redevances versées par les usagers en contrepartie des services rendus,
- La comptabilité du service est soumise au plan comptable M49 et aux principes généraux du droit budgétaire,
- Le budget du service doit être équilibré en dépenses et en recettes sans aide financière du budget général .

... qui fournit des prestations de service.

Le SPANC, chargé du contrôle technique des installations d'assainissement non collectif, n'exerce pas une mission de police administrative mais fournit des prestations de services aux usagers de ces installations, destinées à garantir la qualité de leur conception, de leur réalisation et de leur fonctionnement.

2 Le choix du mode de gestion

La loi, laisse aux autorités compétentes, l'entière liberté de choisir le mode de gestion du service public d'assainissement non collectif :

- soit le service public est directement exploité en régie par la collectivité locale dans le cadre d'un service public industriel et commercial,
- soit il est exécuté par une entreprise dans le cadre d'une convention entre cette entreprise et l'autorité organisatrice compétente.

2.1 La gestion directe

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité locale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Depuis le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public, décret qui a profondément modifié les dispositions applicables aux régies, les collectivités n'ont la possibilité que de créer deux catégories de régie :

2.1.1 La régie dotée de la seule autonomie financière

Dans cette hypothèse, la régie financière est dotée de la seule autonomie financière. La régie est administrée sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante. Son directeur est désigné par l'exécutif. L'agent comptable est le comptable de la collectivité. Les recettes et les dépenses font l'objet d'un budget annexe voté par l'organe délibérant de la collectivité.

2.1.2 La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale

La régie est administrée par un conseil d'administration, son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (article L. 2221-10 du CGCT). Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité.

Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie. Le budget est préparé par le directeur et voté par le conseil d'administration. Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable.

2.2 La gestion déléguée

Le SPANC peut être géré dans le cadre d'un contrat, qui relève pour ses modalités de passation soit par le biais d'un marché public, soit de la délégation de service public.

2.2.1 Le marché public

La passation d'un marché public n'implique pas un transfert de risque commercial, caractéristique essentielle, qui conditionne à ce jour l'existence d'une délégation de service public.

La rémunération du prestataire est effectuée par l'autorité organisatrice sur la base d'un prix, totalement déconnecté des résultats d'exploitation du service, et qui couvre les charges d'exploitation de l'entreprise sur la base d'une offre de service donnée.

Le prestataire est rémunéré sur la base d'un prix global et forfaitaire pour les prestations qui lui sont demandées par l'autorité organisatrice.

Quel que soit le résultat de son activité, le prestataire ne subira pas les conséquences financières et sera rémunéré à hauteur du prix contractuellement défini à l'acte d'engagement. Les aléas commerciaux sont directement supportés par l'autorité organisatrice, une augmentation ou une diminution du nombre de contrôles n'ayant aucune conséquence sur la rémunération forfaitaire de l'entreprise.

GRAND DOLE

Communauté d'agglomération

2.2.2 La délégation de service public

La délégation de service public est un mode de gestion qui permet à la collectivité de transférer le risque d'exploitation à une personne privée ou publique à travers une convention de délégation de service public.

L'article L1411-1 du CGCT la définit de la manière suivante : « *Une 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 public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* ».

Trois éléments sont à prendre en compte pour caractériser une convention de délégation de service public, le dernier élément concernant la qualité du délégataire (personne publique ou privée) :

- Le délégant est une personne morale de droit public
- Le contrat a pour objet la gestion d'un service
- La rémunération est assurée par les résultats de l'exploitation

La délégation de service public implique que le délégataire se voit confier une mission complète. Il faut donc que le délégataire soit en charge de la gestion et de l'exploitation du service. Il doit mettre en œuvre un ensemble de moyens financiers, matériels, humains et techniques dans le but de délivrer à des usagers une prestation définie par l'autorité organisatrice.

2.3 Les critères de choix entre gestion directe et gestion déléguée

Chacun des deux modes de gestion présente ses avantages et ses inconvénients. Toutefois, le critère essentiel de distinction est celui du transfert de risque, qui pour un SPANC se caractérisera notamment par le risque financier pris sur l'exploitation du service (la maîtrise des charges), le risque commercial (nombre de contrôles) et le risque financier pris sur l'engagement de recettes commerciales.

Si l'autorité organisatrice supporte l'intégralité des risques dans l'hypothèse d'une gestion directe, ce dernier est transféré pour l'essentiel au délégataire en cas de gestion déléguée (réserve faite du risque pénal de la Collectivité - responsabilité pénale des personnes morales - qui subsiste quel que soit le mode de gestion du service).

Quelques aspects de comparaison peuvent être recensés pour caractériser les différences essentielles entre les deux modes de gestion.

2.3.1 Critères administratifs et techniques

La régie sous forme d'un EPIC nécessite la création d'instances spécifiques de gestion. La maîtrise des aspects techniques et commerciaux du SPANC doit être assimilée.

Le choix de la délégation de service implique pour la collectivité de centrer sa réflexion sur l'organisation du SPANC à l'échelle communautaire et de contrôler l'action de son délégataire.

2.3.2 Critères comptables et fiscaux

L'EPIC tient sa comptabilité selon l'instruction M49 conforme au Plan Comptable Général, donc à la comptabilité d'une entreprise privée ; cependant l'EPCI répond néanmoins aux règles de la comptabilité publique.

L'entreprise délégataire tient sa comptabilité selon le Plan Comptable Général sans être soumis aux règles de la comptabilité publique.

GRAND DOLE

Communauté d'agglomération

Les comptes de résultat sont présentés de façon identique. L'EPIC ou le délégataire sont soumis aux mêmes dispositions fiscales : TVA et taxe professionnelle.

L'entreprise délégataire est néanmoins, seule, soumise à l'impôt sur les sociétés.

S'agissant du droit fiscal, ce dernier impute la plupart des impositions à l'exploitant du service. Il s'agira du co-contractant dans le cas d'une délégation de service public ou de l'EPIC en cas de création de la régie personnalisée.

C'est pourquoi la fiscalité ne présente pas un impact déterminant sur le choix entre les deux formules de gestion.

2.3.3 Critères des ressources humaines

Il représente un enjeu important, les frais de personnel représentent généralement 70% des coûts d'exploitation.

Toutefois, dans le cas d'un passage d'une gestion déléguée à une gestion directe, le personnel en place conserve son statut privé et sa convention collective à l'exception du directeur et du comptable qui sont des emplois publics.

2.4 Le choix du type de contrat liant le délégataire à la collectivité.

Le choix de la forme contractuelle est généralement appréhendé à partir des deux principaux critères suivants (hors investissement) :

- Qui prend le risque sur les coûts d'exploitation ?
- Qui prend le risque sur les recettes ?

C'est à partir de ces deux éléments que les contrats d'un point de vue économique se déclinent comme suit :

- L'autorité compétente assume le risque sur le coût d'exploitation et le risque sur les recettes : **contrat de gérance, régie intéressée.**

- L'entreprise assume le risque sur les coûts d'exploitation mais le risque sur les recettes est assuré par l'autorité compétente : **contrat de « gestion à prix forfaitaire ».**

- L'entreprise assume un risque sur les coûts d'exploitation et sur les recettes commerciales : **contrat d'affermage ou de concession.**

Pour le SPANC, le mode de gestion délégué approprié au regard des caractéristiques techniques et économiques du service est l'affermage.

L'affermage est un contrat de Délégation de Services Publics où l'entreprise délégataire supporte à la fois le risque financier sur les charges d'exploitation (à consistance des services déterminée) et sur les recettes commerciales (à tarif déterminé).

Dans un contrat d'affermage, les biens nécessaires à l'exploitation du service sont mis à disposition par l'autorité délégante au délégataire (fermier).

Pour résumer, trois solutions principales s'offrent à la collectivité, correspondant au partage des risques suivants :

	Risque « commercial »	Risque « industriel »
La gestion publique en régie « pure »	Collectivité / Régie	Collectivité / Régie
La gestion publique avec une exploitation privée	Collectivité / Régie	Entreprise
La gestion déléguée	Entreprise	Entreprise

3 Les Motifs du Choix du Mode de Gestion et les objectifs de la Collectivité

3.1 La régie paraît à ce jour inadaptée

Ce mode de gestion fait reposer tous les risques sur la collectivité.

Dans le cas de la régie, la CAGD supporterait seule le risque industriel (lié aux coûts d'exploitation) et le risque commercial (lié aux variations de recettes).

La Régie suppose la mobilisation de nouveaux moyens et une grande réactivité face aux aléas. Il s'agirait d'embaucher du personnel, d'acheter un véhicule, un logiciel spécifique au SPANC, etc.

C'est sur les aspects plus ponctuels ou plus « pointus » que des difficultés se présentent pour une régie : suivi de l'évolution de la réglementation, réactivité du service, expertise,...

Ce n'est pas inaccessible à une régie « isolée », mais il est clair qu'une entreprise intervenant sur plusieurs services pourra plus facilement mobiliser des moyens spécifiques ou d'envergure et des compétences pointues. C'est alors la précision du contrat et la qualité du suivi et du contrôle exercé par la collectivité qui permettra de bénéficier à plein de ces atouts.

Le contrat actuel conclu avec SOGEDO et SUEZ pour 6 ans est jugé globalement très satisfaisant. La mission principale de contrôle de bon fonctionnement (contrôle périodique) des installations est, à un an de l'échéance du contrat, remplie à environ 85 %. Les autres missions sont assurées à 100%.

Le mode de gestion par la Régie paraît donc aujourd'hui inadapté du fait du risque financier encouru.

3.2 Le marché public est moins avantageux que la délégation de service public

Tout d'abord, dans le cas du marché public le risque commercial pèserait sur la Communauté d'Agglomération.

De plus, dans le cas d'un marché public, les recettes sont des deniers publics, leur maniement doit suivre les règles complexes et lourdes de la comptabilité publique.

3.3 La délégation de service public pourrait être retenue

La procédure prévue par la Loi Sapin repose sur la négociation.

Elle permet aux fermiers de valoriser leur expérience puisque la délégation de service public est un contrat d'objectif ; la Communauté d'Agglomération, en tant qu'autorité compétente fixe le règlement du service et détermine la tarification.

Le délégataire met en œuvre la politique commerciale qu'il juge la meilleure pour atteindre, au minimum, l'objectif de recettes prévisionnelles sur lequel il s'est engagé. Les recettes lui appartiennent, il n'est pas nécessaire de créer une régie de recettes.

Dans ce mode de gestion, la collectivité :

- garde le contrôle du service dont elle continue à définir les principes
- est destinataire d'un rapport annuel détaillé lui permettant d'apprécier les performances du délégataire
- connaît, dès le jour du contrat, le montant de sa participation en euros constant quelles que soient les dérives de coûts (aléas d'exploitation) et même si les recettes sont inférieures aux prévisions.

Cependant dans le cadre du SPANC, l'autorité compétente n'a pas de participation, les recettes du SPANC étant établies sur le service rendu, elles doivent équilibrer les dépenses.

Il apparaît donc que la délégation de service public présente l'avantage sur les marchés publics :

- d'un transfert du « risque commercial » de l'autorité organisatrice vers l'entreprise ;
- d'une plus grande autonomie et responsabilité dans la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'exploitation du service et à l'atteinte des objectifs par le délégataire ;
- du recours à une procédure de mise en concurrence négociée, plus efficace.

3.4 Le choix de la Délégation de Service Public

Le choix du mode de gestion préconisé dans le présent rapport est celui de la Délégation de Service Public.

La CAGD souhaite confier directement à une entreprise spécialisée l'organisation, la direction, la gestion et l'exploitation quotidienne du service dont l'exercice nécessite la possession d'une capacité technique forte et d'un savoir-faire professionnel qui sont optimisés dans le cadre des entreprises des métiers de l'eau et de l'assainissement (dialogue social, recherche et développement, formation du personnel, assistance juridique, sociale, fiscale, etc.).

En conséquence, la CAGD a décidé de confier la gestion de son service à une entreprise spécialisée dotée d'un savoir-faire en matière d'assainissement non collectif qui mettra en œuvre les moyens nécessaires pour assurer le service public dont la consistance et la qualité sont arrêtées par l'Autorité Organisatrice.

Le délégataire doit être en mesure de faire bénéficier la CAGD de sa force de proposition et être capable de faire évoluer le service public en s'adaptant à l'évolution des besoins de service et aux nouvelles réglementations et normes.

La CAGD souhaite faire supporter le risque industriel et le risque commercial relevant de l'exploitation à l'entreprise tout en la responsabilisant vis-à-vis de la qualité globale du service public rendu.

Le délégataire s'engagera sur un niveau de charges à consistance des services déterminée et à niveau de qualité de service fixé au contrat.

Le délégataire se rémunérera sur les recettes commerciales.

Aucun intéressement ne sera versé par l'autorité délégante.

Un système de pénalités sera intégré dans le contrat pour la continuité et la qualité de service public.

4 Le périmètre, la durée et les missions du SPANC

4.1 Le périmètre du futur contrat

Le périmètre du futur contrat couvrira l'ensemble des 2 800 constructions équipées d'une installation d'ANC du territoire des 47 communes de la CAGD.

4.2 Durée du contrat

La périodicité des contrôles de bon fonctionnement qui est actuellement de 6 ans pourrait être portée à 8 ans. En effet les deux campagnes de contrôle précédentes ont permis de sensibiliser les habitants au bon entretien de leur installation et la forte proportion de filières agréées (micro-station) avec un contrat d'entretien ne justifie plus de revenir fréquemment sur les installations. De plus le périmètre s'étant agrandi depuis le dernier contrat (intégration de 5 communes de Nord Jura), il est proposé d'étendre la durée du contrat à 8 ans.

4.3 Mécanisme financier

Les recettes perçues auprès de l'utilisateur reviendront normalement au délégataire.

4.4 Principales missions du délégataire

Le délégataire devra assurer les missions suivantes :

- Diagnostic de l'existant,
- Contrôle de conception et de réalisation,
- Contrôle de bon fonctionnement,
- Contrôle dans le cadre de vente immobilière,
- Le service à l'utilisateur (politique définie et validée avec la CAGD lors des négociations),
- La création et la mise à jour d'une base de données des installations existantes et projetées, ainsi que l'historique des interventions pour chaque installation,
- La facturation et le recouvrement des redevances correspondantes auprès des usagers.

5 Les objectifs de la consultation

5.1 Principaux objectifs du futur contrat

Pour la mise en œuvre de prestations obligatoires, les préalables seront :

- d'assurer la lisibilité sur le service aux usagers,
- de garantir la réactivité pour les besoins de service auprès des usagers,
- d'organiser la mission de façon à effectuer le contrôle de bon fonctionnement sur l'ensemble du parc des installations en 8 ans,
- de réaliser un retour d'informations sur l'activité du service par des compte rendus réguliers,
- de fournir les éléments nécessaires à l'établissement du rapport d'activités annuel sur le prix et la qualité du service, et de renseigner les informations nécessaires à l'observatoire de la qualité des services,
- et de signaler tout incident nécessitant l'intervention du pouvoir de police du maire.

5.2 Le programme de la consultation

5.2.1 Le contenu du programme

Le programme de consultation de la future D.S.P. devra intégrer, outre des objectifs précis attendus du futur délégataire, des contraintes de service public quant à la définition de l'offre de services, aux tarifs, aux conditions de contrôle du contrat, etc.

La CAGD, dès le programme de consultation, définira des objectifs politiques clairs sur la qualité du service attendu.

Le futur délégataire s'engagera tant sur le niveau des charges que sur le niveau des recettes attendues à offre et tarifs donnés pour la durée du contrat.

Des cadres à remplir seront imposés dans le dossier de consultation pour obtenir toutes les informations indispensables pour une bonne analyse et une bonne négociation et pour permettre une comparaison des offres et analyser les propositions, y compris financières, des candidats au regard des objectifs assignés.

La CAGD organisera dès le programme de consultation le cadre du contrôle du délégataire dont le contenu permettra de vérifier la conformité des résultats aux objectifs.

Le programme de consultation décrira les attentes pour l'offre de base.

GRAND DOLE

Communauté d'agglomération

Le programme sera composé de trois documents principaux :

- Le règlement de la consultation (aspects administratifs, forme de la consultation)
- Le document programme de la consultation qui présentera :
 - le contexte,
 - les compétences retenues,
 - les objectifs de la consultation
 - le contenu des offres (contenu du programme)
 - l'annexe listant les documents transmis aux candidats
 - l'annexe cadre à remplir par les candidats
- Le projet de contrat et l'annexe sur le contenu du rapport du délégataire

Sur cette base, les candidats remettront une offre.

Dans l'offre de base, les candidats proposeront la mise en place du service pour la réalisation du contrôle de bon fonctionnement de l'ensemble des 2800 installations d'ANC dans les 8 années du contrat.

5.2.2 Les variantes

Les candidats ont la possibilité de proposer des variantes par rapport au programme de consultation. Ces variantes permettent aux candidats de faire des propositions pour d'obtenir de meilleurs résultats ou présenter des idées qui amélioreraient le service, l'offre du SPANC ainsi que le rapport Qualité / Prix recherché. Les variantes respectent le contenu des offres demandées dans le programme de consultation, tant pour la forme que pour le contenu.

CONCLUSION

La délibération de l'Assemblée délibérante prévue à l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales par laquelle elle se prononce sur le principe d'une telle délégation est le premier acte de procédure d'une délégation de service public.

Il est donc proposé au conseil communautaire de se prononcer le 17 décembre 2020 sur le principe de la gestion déléguée du service sur le territoire de la communauté d'agglomération du Grand Dole dans le cadre d'un contrat de type « **affermage** » qui apparaît répondre le mieux aux besoins et objectifs de la collectivité.

Toutefois, dans le cas où les négociations n'aboutiraient pas à une économie du contrat satisfaisante pour la Collectivité, le président pourra ne pas donner suite à la consultation et envisager une autre forme pour la gestion du service.