



MODES DE GESTION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

NOTE TECHNIQUE

mise à jour en juin 2019

en partenariat avec



TABLE DES MATIÈRES

I.	Choix du mode de gestion	3
II.	La régie	3
1.	Types de régies	3
2.	Création de la régie	4
3.	Gouvernance de la régie	4
III.	La délégation de service public.....	5
1.	Types de délégation de service public.....	5
2.	Procédure de passation des contrats	6
3.	Le dispositif de suivi de la délégation	7
IV.	L'entreprise publique locale (Epl)	7
1.	Types d'Epl.....	7
2.	Administration des Epl	7
3.	Spécificités	8
3.1.	La Sem	8
3.2.	La Spl	8
3.3.	La SemOp.....	8

I. CHOIX DU MODE DE GESTION

Le choix du mode de gestion relève de la libre administration des collectivités territoriales.

Divers éléments peuvent guider ce choix. En premier lieu, la volonté politique, mais aussi le contexte historique du territoire, les moyens existants, les besoins du futur service, etc.

Afin de déterminer ces éléments, il est important de réaliser au préalable un bilan du ou des services existants : ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ou mal, et une analyse des besoins futurs : les investissements à prévoir, le mode de tarification souhaité, l'image du service auprès des usagers, etc.

Quel que soit le mode de gestion choisi, la collectivité organisatrice conserve la responsabilité du service public, en assure le contrôle et doit rendre compte à ses usagers.

Il existe 2 grandes familles de modes de gestion :

- la gestion directe ou régie : exploitation directe par la collectivité organisatrice ;
- la gestion externalisée : la gestion est déléguée à un opérateur privé ou une entreprise publique.

Le choix pour la collectivité ne se limite pas pour autant à une régie ou une délégation. En effet, les collectivités qui exercent le service en régie peuvent faire appel à des prestataires privés dans le cadre de prestations de service et, à l'inverse, la collectivité peut conserver son rôle de décisionnaire dans le cadre de certains contrats de délégation.

II. LA RÉGIE

1. Types de régies

Les collectivités de plus de 500 habitants ne sont plus autorisées à créer de régie « simple » ou « directe » depuis 1926 ([article L.2221-8 du CGCT](#)).

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui souhaitent exploiter un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) doit constituer une régie qui peut être de deux types ([articles L.1412-1 et L.2221-4 du CGCT](#)) :

- La régie dotée de la seule autonomie financière, dite « autonome » : structure interne à la collectivité, mais placée directement sous l'autorité de l'exécutif local (le Maire ou le Président de l'EPCI) auquel le directeur rend compte en direct.
- La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dite « personnalisée » : la personnalité morale de droit public étant distincte de la collectivité de rattachement, cette régie dispose de la plus grande autonomie possible.

Des régies différentes doivent donc être créées pour exploiter les services d'eau, d'assainissement des eaux usées (EU) et de gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU).

Des exceptions existent :

- Une régie unique « autonome » ou « personnalisée » peut être constituée pour exploiter les services d'assainissement des EU et de GEPU.
- Une régie unique « personnalisée » peut être créée pour exploiter les services d'eau et d'assainissement des EU et GEPU, lorsque ces services sont exercés par un même EPCI et en conservant des budgets strictement distincts pour chaque compétence.

2. Création de la régie

La régie, qu'elle soit « autonome » ou « personnalisée » doit être créée par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice qui détermine son organisation administrative et financière ([articles L.2221-10 et 14 du CGCT](#)).

Le comité technique paritaire et la CCSPL devront être consultés pour avis.

La délibération de création de la régie fixera :

- Sa forme : « autonome » ou « personnalisée »,
- Sa dotation initiale,
- Ses statuts.

Les statuts contiendront, à minima, les règles générales d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration ou d'exploitation et les modalités de quorum ([article R.2221-4 du CGCT](#)).

Un conseil d'administration sera constitué pour la régie « personnalisée » et un conseil d'exploitation pour la régie « autonome ». Leurs membres seront désignés par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice, sur proposition de l'exécutif.

Une régie est obligatoirement dotée d'un directeur. Ce dernier est proposé par l'exécutif local, désigné par délibération de l'assemblée délibérante et nommé et révoqué :

- Par l'exécutif local, dans le cas d'une régie « autonome »,
- Par le Président de la régie, dans le cas d'une régie « personnalisée ».

3. Gouvernance de la régie

La principale différence entre ces deux types de régie réside dans la gouvernance.

En effet, dans le cas d'une régie « personnalisée », le directeur est le représentant légal de la régie et l'ordonnateur, il assure son fonctionnement ([article R.2221-28 du CGCT](#)), et prépare les budgets, ventes et achats courants ([article R.2221-25 du CGCT](#)).

Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la régie ([article R.2221-18 du CGCT](#)).

Dans le cas d'une régie « autonome », le représentant légal et l'ordonnateur sont l'exécutif local qui présente à l'organe délibérant le budget et les comptes ([article R.2221-63 du CGCT](#)).

Le conseil d'exploitation est, à minima, consulté par l'organe délibérant sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la régie (article R.2221-64 du CGCT). Son pouvoir est variable en fonction de ce que l'organe délibérant souhaite lui déléguer.

Le directeur assure le fonctionnement des services de la régie (article R.2221-68 du CGCT).

Un même conseil d'exploitation ou un même directeur peut être chargé de l'administration ou de la direction de plusieurs régies (article R2221-3 du CGCT).

	Régie autonome			Régie personnalisée	
	Exécutif / organe délibérant	Conseil d'exploita-tion	Directeur	Conseil d'adminis-tration	Directeur
Représentant légal et ordonnateur					
Fixation des taux de redevances, vote du budget et arrêt des comptes					
Fonctionnement de la régie					
Préparation des budgets, ventes et achats courants					

Plus d'informations : « La gestion en régie des services publics d'eau et d'assainissement », FNCCR, 2012.

III. LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

1. Types de délégation de service public

L'exécution du service est confiée à un ou plusieurs opérateurs à qui est transféré le risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, assorti ou non d'un prix (article L.1411-1 du CGCT).

La convention de délégation peut être de 3 types :

- La concession : le concessionnaire a la charge de financer, de construire les équipements et de gérer le service public, sa rémunération étant liée aux résultats de l'exploitation du service (ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016).
- L'affermage : l'objet principal de ce contrat est l'exploitation du service public au moyen d'installations déjà construites, le fermier se rémunère auprès des usagers.
- La régie intéressée : le régisseur est chargé d'assurer la gestion du service public moyennant une rémunération.

	Concession	Affermage	Régie intéressée
Gestion du service public	Confiée au délégataire	Confiée au délégataire	Confiée au régisseur
Construction d'équipement	Assurée par le délégataire	Installations déjà construites Couramment, partage entre l'autorité délégante et le délégataire pour les grosses opérations et le renouvellement	Installations déjà construites
Financement	Investissements à la charge du délégataire	Investissements à la charge de l'autorité délégante	Investissements à la charge de l'autorité délégante
Rémunération du délégataire	Liée au résultat de l'exploitation du service	Auprès des usagers et ajout d'une surtaxe qui revient à l'autorité délégante	Auprès des usagers et intéressement aux résultats reversés par l'autorité organisatrice

2. Procédure de passation des contrats

Cette procédure a été modifiée par la directive 2014/23/UE, transposée en droit français par l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016.

L'exécutif local soumet à l'assemblée délibérante un rapport présentant :

- l'objet du contrat de délégation,
- la justification de sa durée,
- son montant,
- le risque supporté par le délégataire,
- les modalités de rémunération du délégataire.

Les raisons du choix de la délégation doivent être explicitées, notamment au regard des autres modes de gestion existants (article L.1411-4 du CGCT). Le rapport est également soumis pour avis à la CCSPL.

La procédure menant au choix du délégataire se décompose en 10 étapes.

Publication de l'avis de concession



Délai raisonnable ≈ 30 jours

Réception des candidatures



Commission de concession :
- ouverture des candidatures
- examen des candidatures



Publication du dossier de consultation des entreprises



Commission de concession :
- ouverture des offres
- examen des offres



Négociations



Choix et attribution du marché

Lorsque la procédure de passation d'une concession a été réalisée et le concessionnaire choisi, l'exécutif saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise. Le Préfet doit être informé dans les quinze jours suivants la signature du contrat ([article L.1411-9 du CGCT](#)).

Plus d'informations : « [Procédure de passation des contrats de concession](#) », AMF, 2017.

3. Le dispositif de suivi de la délégation

Le délégataire informe la collectivité, à minima, via le rapport annuel du délégataire qui doit notamment contenir les comptes retraçant les opérations effectuées et une analyse de la qualité des ouvrages ou du service ([article 52 de l'ordonnance n°2016-65](#)).

L'AMF, dans son guide « [La délégation du service public d'eau potable](#) », préconise également l'établissement de rapports d'étapes périodiques ou de tableaux de bords reprenant les missions attendues du délégataire.

Certaines collectivités emploient un ou plusieurs agents techniques qui ont notamment en charge la supervision du délégataire.

Une relation partenariale doit être établie dès le départ entre la collectivité et le délégataire.

IV. L'ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE (EPL)

1. Types d'Epl

Les communes et leurs groupements peuvent créer, notamment pour exploiter un SPIC, une Entreprise publique locale (Epl) ([articles L.1521-1, L.1531-1 et L.1541-1](#) du CGCT).

Ces entreprises revêtent la forme de sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce ([article L.1522-1 du CGCT](#)) dont les clients sont des collectivités locales.

Trois statuts d'Epl existent :

- La société d'économie mixte (Sem) ;
- La société publique locale (Spl) ;
- La société d'économie mixte à opération unique (SemOp).

2. Administration des Epl

Les Epl sont administrées par un conseil d'administration ou un conseil de surveillance. Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant dans ce conseil, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée ([article L.1524-5 du CGCT](#)). Le nombre de sièges dont les actionnaires disposent est fixé dans les statuts de la société et est attribué en proportion du capital détenu respectivement par chaque collectivité ou groupement.

Les assemblées délibérantes des collectivités peuvent décider par délibération d'une rémunération ou d'avantages particuliers pour les administrateurs de la société. Cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ou avantages susceptibles d'être perçus ainsi que la nature des fonctions qui les justifient.

Les statuts doivent également prévoir, pour l'exercice des fonctions d'administrateur, une limite d'âge s'appliquant soit à l'ensemble des administrateurs, soit à un pourcentage déterminé d'entre eux. A défaut de disposition expresse dans les statuts, le nombre des administrateurs ayant dépassé l'âge de soixante-dix ans ne peut être supérieur au tiers des administrateurs en fonctions ([article L.225-19 du Code de commerce](#)).

La société doit présenter chaque année un rapport spécial sur les conditions d'exercice du service aux organes délibérants des collectivités actionnaires et le transmettre au Préfet ([article L.1524-3 du CGCT](#)).

3. Spécificités

3.1. La Sem

Dans une Sem plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants sont détenus par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le nombre d'actionnaires est de 2 au minimum : une collectivité et une personne privée.

Lorsque l'objet de la Sem inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. De plus, elle peut intervenir pour d'autres clients que ses actionnaires ([article L.1523-1 du CGCT](#)).

3.2. La Spl

Les capitaux d'une Spl sont exclusivement publics. Elle est exemptée de mise en concurrence, les actionnaires étant uniquement des collectivités. Le nombre d'actionnaires est de 2 minimum.

La Spl exerce ses activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire. Cependant, comme la Sem, elle peut exercer plusieurs activités à la fois.

3.3. La SemOp

La SemOp est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité dont l'objet unique est, par exemple, la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service. La SemOp est dissoute de plein droit au terme du contrat ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé ou a expiré ([article L.1541-1 du CGCT](#)).

Les règles d'administrations sont les mêmes que pour la Sem et la Spl, hormis que le président du conseil est obligatoirement un représentant de la collectivité.

La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la SemOp mise en place sont effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant les procédures applicables aux contrats de concession ([article L.1541-2 du CGCT](#)).

En complément des informations obligatoires, l'avis d'appel public à la concurrence comporte un document de préfiguration, précisant la volonté de la collectivité de confier l'opération projetée à une SemOp.

Ce document de préfiguration comporte notamment :

- la part de capital que la collectivité souhaite détenir ;
- les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont la collectivité souhaite disposer sur l'activité de la société définies, le cas échéant, dans un pacte d'actionnaires ;

- les règles de dévolution des actif et passif de la société lors de sa dissolution ;
- le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité et sa décomposition.

À l'issue de la mise en concurrence et de la sélection du candidat, les statuts de la SemOp sont arrêtés et publiés et, le cas échéant, le pacte d'actionnaires conclu.

	Sem	Spl	SemOp
Objet	Exploitation des SPIC, opérations d'aménagement et de construction et toute autre activité d'intérêt général	Exploitation des SPIC, opérations d'aménagement et de construction et toute autre activité d'intérêt général	Gestion des SPIC, opérations d'aménagement, de construction et de logement et toute autre activité d'intérêt général
	Plusieurs activités possibles si elles sont complémentaires	Plusieurs activités possibles si elles sont complémentaires	Objet limité exclusivement à la mission confiée par contrat par la collectivité
	Intervention possible pour d'autres clients que les actionnaires	Intervention limitée aux actionnaires	
Capital des collectivités	50 à 85 %	100%	34 à 85 %
Actionnaires	2 minimum dont un de droit privé	2 minimum	2 minimum dont un opérateur économique
Territoire d'intervention	Aucune limite territoriale d'intervention	Interventions limitées au territoire des collectivités actionnaires	Interventions limitées au territoire de la collectivité
Instances dirigeantes	Elus détiennent plus de la moitié des voix	Composées uniquement d'élus des collectivités actionnaires	34 % des voix minimum détenues par les élus Présidence du conseil confiée à un élu
Relations contractuelles	Mise en concurrence des actionnaires privés	Exemptée de mise en concurrence	Mise en concurrence unique pour choisir l'actionnaire opérateur qui aura la charge d'exécuter le contrat

Plus d'informations : [« Sem, SemOp, Spl, une gamme d'entreprises à vos mesures »](#), Fédération des Epl.



**TRANSFERT DES
COMPÉTENCES**

« EAU » ET « ASSAINISSEMENT »

Pour plus d'informations contacter :



17 avenue Siffert • 25000 BESANÇON
Tél 03 81 83 58 23 • Fax 03 81 83 15 63
ascomade@ascomade.org
ascomade.org