

## DIJON METROPOLE

---

PRINCIPE D'UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC RELATIVE À L'EXPLOITATION DES SERVICES PUBLICS DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT

PRINCIPE DE CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE À OPÉRATION UNIQUE POUR L'EXÉCUTION DU CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

### **RAPPORT DE PRINCIPE**

ARTICLE **L1411-4** DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

# SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE.....</b>	<b>3</b>
<b>1 JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA GESTION DÉLÉGUÉE.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Modes de gestion envisageables .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Modes de gestion publique.....</b>	<b>5</b>
1.2.1 La régie simple.....	6
1.2.2 La régie dotée de la seule autonomie financière.....	6
1.2.3 Régie dotée de la personnalité morale.....	6
<b>1.3 Les modes de gestion privée.....</b>	<b>7</b>
1.3.1 Le marché public .....	7
1.3.2 La concession.....	8
1.3.2.1 Sur le principe de la concession.....	8
1.3.2.2 Sur le périmètre de la concession.....	10
<b>1.4 Synthèse sur le mode de gestion.....</b>	<b>10</b>
<b>2 RECOURS À UNE SEMOP.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Objet.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Fonctionnement.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Procédure.....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 Recours à une SEMOP.....</b>	<b>13</b>
<b>3 PRÉSENTATION DES CARACTÉRISTIQUES DES PRESTATIONS QUE DEVRA ASSURER LE CONCESSIONNAIRE .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Caractéristiques du contrat de concession.....</b>	<b>13</b>
3.1.1 Objet .....	13
3.1.2 Caractéristiques des travaux à réaliser .....	14
3.1.3 Durée.....	16
3.1.4 Financement.....	16
<b>3.2 Caractéristiques de la SEMOP.....</b>	<b>17</b>
<b>4 LA PROCÉDURE DE PASSATION .....</b>	<b>19</b>

## PRÉAMBULE

---

DIJON METROPOLE exerce la compétence assainissement et la compétence eau potable sur l'ensemble de son territoire qui regroupe 24 communes.

Au 1er janvier 2018, le territoire de DIJON METROPOLE se répartissait en 6 contrats de délégation de service public de l'assainissement collectif (4 en concession et 2 en affermage) et en 8 contrats de délégation de service public de l'eau potable (3 en concession et 5 en affermage) :

### S'agissant de l'eau potable :

- Les conventions d'affermage conclues avec SUEZ EAU France pour les secteurs de Chenôve, Marsannay-la-Côte et Perrigny-lès-Dijon (CMP), Longvic-Ouges, et Magny-sur-Tille-Bretonnière (Magny-Bretonnière), arrivent à échéance le 31 décembre 2018 ;
- La convention d'affermage conclue avec VEOLIA pour le secteur Fénay arrive à échéance le 31 décembre 2020 ;

Un unique contrat de DSP vient d'être attribué pour une durée de 10 ans sur ces 3 secteurs (soit une fin le 31 décembre 2028), avec intégration de Fénay au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

- La concession octroyée à SOGEDO pour les secteurs de Bresse-sur-Tille, Chevigny-Saint-Sauveur, Crimolois, Neuilly-lès-Dijon, Quetigny, Sennecey-lès-Dijon arrive à terme le 31 décembre 2023 ;
- La convention d'affermage conclue avec SUEZ EAU France pour les secteurs de Ahuy, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Saint-Apollinaire arrive à échéance le 1<sup>er</sup> avril 2021 ;
- Les concessions octroyées à SUEZ EAU France pour les secteurs Talant et Dijon, Plombières-lès-Dijon, Corcelles-les-Monts, Flavignerot arrivent à terme le 1 avril 2021.

### S'agissant de l'assainissement :

- Les conventions d'affermage conclues avec SOGEDO pour les secteurs de Chevigny-Saint-Sauveur, Crimolois, Neuilly-lès-Dijon, Quetigny, Sennecey-lès-Dijon, Bresse-sur-Tille, Saint-Apollinaire, avec SUEZ EAU France pour les secteurs de Magny-sur-Tille et Bretonnière et VEOLIA pour le secteur de Fénay arrivent à échéance le 31 décembre 2018 ;

Un unique contrat de DSP vient d'être attribué pour une durée de 10 ans sur ces 3 secteurs soit une fin le 31 décembre 2028.

- La convention d'affermage conclue avec SUEZ EAU France pour les secteurs de Ahuy, Chenôve, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Longvic, Marsannay-la-Côte, Ouges, Perrigny-lès-Dijon arrive à échéance le 1<sup>er</sup> avril 2021 ;
- Les concessions octroyées à SUEZ EAU France pour les secteurs de Talant et de Dijon, Plombières-lès-Dijon, Corcelles-les-Monts arrivent à terme le 1<sup>er</sup> avril 2021.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le panorama des contrats sera le suivant :

CONTRATS		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
EAU	Ahuy, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Saint-Apollinaire	Échéance au 1er avril 2021									
	Talant	Échéance au 1er avril 2021									
	Dijon, Plombières-lès-Dijon, Corcelles-les-Monts, Flavignerot	Échéance au 1er avril 2021									
	Bressey-sur-Tille, Chevigny-Saint-Sauveur, Crimolois, Neuilly-lès-Dijon, Quetigny, Sennecey-lès-Dijon	Échéance au 31 décembre 2023									
	Bretenièrre, Chenôve, Longvic-Magny-sur-Tille, Marsannay-la-Côte, Ouges, Perrigny-lès-Dijon, Fény	Intégration de Fény au 1er janvier 2021 - Échéance au 31 décembre 2028									
CONTRATS		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
ASSAINISSEMENT	Ahuy, Chenôve, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Longvic, Marsannay-la-Côte, Ouges, Perrigny-lès-Dijon	Échéance au 1er avril 2021									
	Talant	Échéance au 1er avril 2021									
	Dijon, Plombières-lès-Dijon, Corcelles-les-Monts	Échéance au 1er avril 2021									
	Chevigny-Saint-Sauveur, Crimolois, Neuilly-lès-Dijon, Quetigny, Sennecey-lès-Dijon, Bressey-sur-Tille, Saint-Apollinaire, Magny-sur-Tille, Bretenièrre, Fény	Échéance au 31 décembre 2028									

Les communes situées dans le périmètre du nouveau contrat sont celles dont le contrat arrive à échéance au 1<sup>er</sup> avril 2021 :

- Eau : Ahuy, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Saint-Apollinaire, Talant, Dijon, Plombières-lès-Dijon, Corcelles-les-Monts et Flavignerot :
- Assainissement : Ahuy, Chenôve, Daix, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Longvic, Marsannay-la-Côte, Ouges, Perrigny-lès-Dijon, Talant, Dijon, Plombières-lès-Dijon, Corcelles-les-Monts.

DIJON Métropole ne dispose pas des ressources budgétaires nécessaires pour réaliser les investissements nécessaires à l'amélioration des réseaux et des ouvrages. En revanche, l'exploitation réussie des services d'eau potable et d'assainissement doit permettre d'obtenir un modèle économique robuste. A cet égard, DIJON Métropole souhaiterait pouvoir être directement intéressée à ces recettes.

De plus, depuis 2001, DIJON Métropole travaille à **rassembler les contrats de délégation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées**.

Les services de l'eau potable et de l'assainissement sont en effet très étroitement liés : facturation du service de l'assainissement aux usagers par le délégataire de l'eau potable (sauf pour ce qui concerne les conventions de déversement conclues avec des industriels, ou les usagers non raccordés à l'eau potable), impact des rejets de l'assainissement sur la qualité des nappes d'où sont issues les ressources en eau, réalisation des travaux de branchements conjoints en eau et en assainissement,, entre autres.

Les objectifs de la mutualisation envisagée sont donc les suivants :

- ✓ Favoriser la **gestion intercommunale** des contrats, tout en maintenant les conditions d'exercices de la concurrence ;
- ✓ Améliorer la qualité du service rendu aux usagers ;
- ✓ Créer des contrats dont le volume est suffisant pour les rendre **autonomes**, donc **faciliter la concurrence** et par la même la recherche d'un meilleur prix,
- ✓ Faciliter, à terme, **l'harmonisation du prix de l'eau potable et de l'assainissement** à l'échelle de la Métropole.

Il convient d'identifier le montage contractuel qui permettrait :

- D'engager le cocontractant sur le risque d'exploitation ;
- De disposer de l'expertise technique et humaine adaptée à un tel projet ;
- De confier à un exploitant l'externalisation des investissements nécessaires à l'amélioration des ouvrages ;
- De conclure un contrat global permettant de lier au sein d'un même contrat la conception, la réalisation des travaux d'amélioration des réseaux et des ouvrages, et l'exploitation de ces derniers ;

- D'assigner des objectifs de performances pour l'exploitation des réseaux et des ouvrages.

Conformément aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, le présent rapport a pour objet **d'éclairer le Conseil de la Métropole sur les modes de gestion possibles et de lui permettre de se prononcer sur le principe d'une délégation de service public, ainsi que sur celui de la création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) pour exécuter ladite DSP.**

Ce rapport présente les caractéristiques principales des prestations qui seraient demandées au délégataire.

## 1 Justification du choix de la gestion déléguée

---

Les modes de gestion publique ou privée pour l'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement pourraient être les suivants.

### 1.1 Modes de gestion envisageables

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

De manière constante, le juge administratif rappelle que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le mode de gestion des services publics (CE, 18 mars 1988, *M. Loupias et autres c/ commune de Montreuil-Bellay*, n° 57893).

Il s'agirait soit d'exploiter en direct, soit de confier l'exploitation et la gestion de cet équipement à un tiers.

Ainsi, DIJON Métropole pourrait :

- (i) Soit assurer la gestion du service public en régie.

DIJON Métropole assurerait alors, par ses propres moyens, financiers, humains et matériels, l'exploitation des installations et responsabilité du service.

En particulier, il :

- Serait responsable de l'organisation et du fonctionnement du service ;
- Utiliserait exclusivement son personnel (titulaire ou non titulaire) ;
- Supporterait toutes les dépenses quelle que soit leur nature ;
- Encaisserait toutes les recettes liées au service.

- (ii) Soit solliciter des tiers pour la construction puis l'exploitation. Dans ce cas, DIJON Métropole conserve la responsabilité et les risques de la construction et de l'exploitation du centre. Il s'agit du régime juridique du marché public.

Dans cette hypothèse, il s'agirait pour DIJON Métropole d'assumer le risque financier de l'exploitation de ces services.

- (iii) Soit décider d'associer plus étroitement un opérateur économique aux résultats de la gestion du service public en lui transférant la responsabilité de gestionnaire et la rémunération afférente devant être substantiellement assurée par l'exploitation. Dans ce cas, la gestion se fait aux risques et périls de l'entreprise et la Collectivité peut avoir recours à une concession.

### 1.2 Modes de gestion publique

Ils se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par

rapport à la collectivité publique. Dans cette gradation, il est ainsi possible d'envisager la gestion en régie simple (i) avec autonomie financière (ii), la gestion dans le cadre d'une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale (iii).

### *1.2.1 La régie simple*

Ce mode de gestion est le plus direct possible. Ainsi, n'ayant pas de personnalité morale, ni d'autonomie financière, la régie est liée à DIJON Métropole :

- Création par délibération de l'assemblée délibérante,
- Absence d'organe propre,
- Application des règles de la comptabilité publique,
- Tarifs fixés par délibération de l'assemblée délibérante.

Ce type de régie est donc un véritable service propre à la collectivité. On relèvera que la régie directe n'est pas légalement autorisée pour l'exploitation d'un SPIC. En effet, la lecture combinée des articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du Code général des collectivités territoriales laisse la possibilité aux collectivités d'exploiter des SPIC selon les deux modes de gestion publique suivants :

- La régie dotée de la seule autonomie financière ;
- La régie à personnalité morale et autonomie financière.

### *1.2.2 La régie dotée de la seule autonomie financière*

La régie dotée de l'autonomie financière est prévue à l'article L. 2221-11 du Code général des collectivités territoriales et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L.2221-14 du même Code.

La régie est créée par délibération de l'assemblée délibérante qui détermine également ses statuts et le montant financier initial.

La régie dotée de l'autonomie financière ressemble assez largement à la régie simple. Elle ne s'en distingue que par l'existence d'un budget distinct et par l'existence d'organes propres.

### *1.2.3 Régie dotée de la personnalité morale*

La régie, mode de gestion indirecte lorsqu'elle est dotée de la personnalité morale, se voit, statutairement et non conventionnellement, déléguer par sa collectivité de rattachement, la gestion d'un service public.

Le choix de créer une régie personnalisée correspond donc aussi au choix d'un mode de gestion, ce qui conduit à conclure que la régie ne pourra pas, sauf à dénaturer son propre objet, déléguer à son tour le service public dont elle a la charge. Tout au plus pourra-t-elle confier à un prestataire de services, dans le cadre de marchés publics soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et au décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, une partie des missions constitutives de l'activité de service public dont elle est responsable.

Le recours à la régie dotée de la personnalité morale est aujourd'hui prévu par l'article L. 2221-10 du Code général des collectivités territoriales.

Cette régie est un établissement public local (EPL). La délibération de l'assemblée délibérante décide de la création de la régie, fixe l'organisation administrative et financière de la régie et le montant de la dotation initiale.

**DIJON Métropole ne dispose pas du savoir-faire et des moyens matériels et humains qui lui permettent de mener à bien l'exploitation des services publics d'eau potable et**

d'assainissement, eu égard à leur haut niveau de technicité, lequel fait appel à des compétences spécialisées.

Certes, la maîtrise du service peut être considérée, en théorie, comme plus étroite dans le cadre d'un mode de gestion publique. Néanmoins, la rédaction effective des clauses du contrat d'externalisation permet de conserver cette maîtrise. La mise en place d'une SEMOP titulaire d'un contrat d'externalisation pourra en outre renforcer la maîtrise de la collectivité dès lors qu'elle bénéficiera du statut d'actionnaire et pourra contrôler l'activité même de la société chargée du contrat à travers ses représentants (cf. ci-après).

En outre, la mise en place d'une régie pour l'exploitation des services publics contraindrait DIJON Métropole à faire réaliser les travaux d'amélioration des installations par voie de marchés publics, alors qu'il ne dispose des fonds propres lui permettant de financer directement la réalisation des investissements nécessaires.

De plus, il serait alors impossible d'avoir un montage global liant la réalisation des travaux d'amélioration et l'exploitation desdits services publics.

Au surplus, la collectivité publique doit supporter seule le risque d'exploitation et ne peut assigner d'objectifs de performance à un tiers.

Dans ce contexte et eu égard aux objectifs de DIJON Métropole, il apparaît que le choix du recours à une gestion privée s'avère plus adaptée.

### 1.3 Les modes de gestion privée

Parmi les modes de gestion privée, il convient d'opérer une distinction classique entre marché public (i) et concession (ii).

#### 1.3.1 Le marché public

Le critère de distinction entre marché public et concession dépend principalement du niveau de responsabilité transféré à l'entreprise privée dans l'exploitation du service, ainsi que de ses modalités de rémunération.

En effet, si le concessionnaire prend en charge la responsabilité du service, le titulaire d'un marché public n'exerce pas cette responsabilité qui demeure entre les mains de la collectivité publique ; ce faisant, il demeure un simple prestataire de service agissant pour le compte de la collectivité publique.

De même, par opposition à la concession, on identifie un marché public lorsque son titulaire est rémunéré en contrepartie de ses prestations, par un prix qui ne dépend pas des résultats de l'exploitation. A contrario, c'est au concessionnaire de supporter les risques, notamment financiers, liés à l'exploitation du service.

L'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement par voie de marchés publics présenterait certains inconvénients pour DIJON Métropole qui n'incitent pas à proposer ce mode de gestion :

- ,La gestion de la qualité de l'eau potable depuis la ressource jusqu'au traitement des problématiques d'eaux colorées La gestion des systèmes d'assainissement depuis l'élimination d'eaux claires parasites jusqu'au traitement des boues en passant par la réduction des déversements dans le milieu naturel et la qualité des rejets, entre autres, requiert une haute technicité de compétence. Cela entraîne nécessairement l'existence d'un risque d'exploitation lié notamment à la l'aspect sanitaire du service de l'eau potable et la conformité des systèmes d'épuration .
- Le principe pour un marché public est celui de l'allotissement prescrit à l'article 32 de

l'ordonnance précitée. En conséquence, il n'apparaît pas possible de conclure un marché public unique qui porterait sur une mission globale portant sur la réalisation de travaux d'amélioration des réseaux et ouvrages et l'exploitation. En application de ce principe, DIJON Métropole, sauf en cas de marché public global de performance, serait contraint de conclure plusieurs marchés et devrait gérer un risque d'interface important entre les différents opérateurs (un marché de maîtrise d'œuvre pour la conception technique, un marché de travaux, des marchés de services pour la coordination du chantier et la sécurité, un marché d'exploitation, un marché pour l'entretien et la maintenance).

- Un marché public de type Marché global de performance, en application de l'article 34 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, permettrait de confier à un même opérateur un contrat global portant sur la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance des réseaux et des ouvrages.

Cependant, qualifié de marché public, il reste soumis à l'interdiction de procéder au paiement différé des prestataires. En conséquence de cette interdiction, DIJON Métropole serait dans l'obligation de régler au titulaire du marché le prix correspondant à la réalisation des investissements au plus tard à la date de réception des ouvrages sans possibilité pour la Métropole d'étaler le paiement de la dette ou de déconsolider la dette. En outre, même dans ce cas, ce marché ne pourrait transférer le risque d'exploitation à son titulaire.

- Les marchés publics, sauf pour le marché global de performance, ne permettent pas d'assigner à leur titulaire de manière efficace des objectifs de performance conditionnant le montant de leur rémunération, ce qui empêcherait DIJON Métropole de respecter l'objectif tenant à la performance.
- le type de formule de rémunération qui pourrait être envisagé ne permettrait pas une optimisation de la gestion du service. En effet, le titulaire percevrait une rémunération qui serait très principalement forfaitaire et versée directement pour DIJON Métropole.
- L'intéressement qui pourrait lui être versé en fonction de sa capacité à bien gérer le service ne pourrait qu'être marginale, puisqu'il ne peut supporter le risque d'exploitation contrairement à la concession. Sur le long terme, ce type de contrat n'incite donc pas son titulaire à une gestion optimale du service. Cette désresponsabilisation de l'exploitant ferait également peser un risque de surcoûts du fait de l'absence de gestion à ses risques et périls et de l'absence de responsabilisation véritable.

### 1.3.2 La concession

#### 1.3.2.1 Sur le principe de la concession

La concession est définie à l'article 5 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession dans les termes suivants :

*« Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.*

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

| service. ».

Elle fait suite aux délégations de service public, ce dernier terme étant conservé dans le CGCT pour toute concession passée par une collectivité territoriale ou EPCI.

L'ordonnance sur les concessions reprend le principe bien établi selon lequel le concessionnaire doit supporter le risque d'exploitation. Il est ainsi prévu à l'article 5 de l'ordonnance :

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

La directive du 26 février 2014 précitée donne des précisions sur la notion de risque d'exploitation :

« *La principale caractéristique d'une concession, le droit d'exploitation de travaux ou de services, implique toujours le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation de nature économique, avec la possibilité qu'il ne permette pas d'amortir les investissements effectués et les coûts supportés lors de l'exploitation des travaux ou services attribués dans des conditions d'exploitation normales, même si une partie du risque continue d'être supportée par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice. L'application de règles spécifiques régissant l'attribution de concessions ne serait pas justifiée si le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice évitait à l'opérateur économique tout risque de pertes, en lui garantissant un revenu minimal supérieur ou égal aux investissements effectués et aux coûts qu'il doit supporter dans le cadre de l'exécution du contrat.*

*Parallèlement, il convient de préciser que certains dispositifs exclusivement rémunérés par un pouvoir adjudicateur ou une entité adjudicatrice devraient avoir le statut de concessions, lorsque le recouvrement des investissements et des coûts supportés par l'opérateur pour l'exécution des travaux ou la fourniture des services dépend de la demande réelle ou de la fourniture du service ou de l'actif.* »

La directive confirme donc qu'au sens du droit communautaire, la rémunération par le pouvoir adjudicateur n'exclut pas la présence d'un risque d'exploitation à la charge du concessionnaire.

La directive précise également la notion de risque d'exploitation dans les termes suivants :

« **Un risque d'exploitation devrait trouver son origine dans des facteurs sur lesquels les parties n'ont aucun contrôle.** Les risques liés à une mauvaise gestion, à un manquement de l'opérateur économique aux obligations contractuelles ou à des cas de force majeure ne sont pas déterminants aux fins de la qualification en tant que concession, ces risques étant inhérents à tous les contrats, qu'il s'agisse d'un marché public ou d'une concession. **Un risque d'exploitation devrait être considéré comme étant le risque d'exposition aux aléas du marché, qui peut être soit un risque lié à la demande, soit un risque lié à l'offre, soit un risque lié à la demande et à l'offre.** Le risque lié à la demande désigne le risque portant sur la demande effective pour les travaux ou services qui font l'objet du contrat. Le risque lié à l'offre désigne le risque portant sur la fourniture des travaux ou services qui font l'objet du contrat, en particulier le risque que la fourniture des services ne corresponde pas à la demande. Aux fins de l'évaluation du risque d'exploitation, la valeur actuelle nette de tous les investissements, coûts et recettes du concessionnaire devrait être prise en compte de manière homogène et uniforme. »

En l'espèce, le risque pourrait être établi car le titulaire du contrat aura une partie de sa rémunération directement en risque et en lien avec les charges d'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement.

La durée des concessions est limitée. Selon l'article 34 de l'ordonnance précitée, « cette durée est

déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire. »

Dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, l'article 34 de l'ordonnance précitée énonce :

« Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, **les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans** sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat, à l'initiative de l'autorité concédante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées, le cas échéant, aux membres de l'organe délibérant compétent, avant toute délibération de celui-ci. »

On distingue les montages en concession stricto sensu de ceux qualifiés d'affermage.

Dans les premiers, les investissements immobiliers sont mis à la charge du concessionnaire, alors que dans les seconds, le délégataire se voit mettre à disposition les ouvrages pour les exploiter.

Dans le cas d'espèce, les ouvrages sont déjà existants. Si des investissements sont à réaliser pour améliorer les ouvrages sont nécessaires, on se situera tout de même en affermage plutôt qu'en concession.

### 1.3.2.2 Sur le périmètre de la concession

Dans un arrêt du 21 septembre 2016 qui concernait DIJON Métropole (Communauté urbaine à l'époque), le Conseil d'Etat a posé les principes suivants :

« aucune disposition législative ni aucun principe général n'impose à la collectivité publique qui entend confier à un opérateur économique la gestion de services dont elle a la responsabilité de conclure autant de conventions qu'il y a de services distincts ; qu'elle ne saurait toutefois, sans méconnaître les impératifs de bonne administration ou les obligations générales de mise en concurrence qui s'imposent à elle, donner à une délégation un périmètre manifestement excessif ni réunir au sein de la même convention des services qui n'auraient manifestement aucun lien entre eux » (CE, 21 septembre 2016, n° 399656).

Dans ce cas d'espèce, le juge a considéré que les **services en cause** présentaient entre eux **un lien suffisant** et décider de les confier à un délégataire unique **afin d'assurer une coordination efficace entre les différents modes de transport et de stationnement, dont une partie significative des usagers est identique**.

En l'espèce, l'exploitation du service d'eau potable et celle du service d'assainissement présentent un lien entre elles indubitablement.

Comme nous l'indiquons plus avant, les services de l'eau potable et de l'assainissement sont très étroitement liés : facturation du service de l'assainissement aux usagers par le délégataire de l'eau potable (sauf pour ce qui concerne les conventions de déversement conclues avec des industriels, ou les usagers non raccordés à l'eau potable), impact des rejets de l'assainissement sur la qualité des nappes d'où sont issues les ressources en eau, réalisation des travaux de branchements conjoints en eau et en assainissement..

On peut donc envisager de faire un contrat unique.

## 1.4 Synthèse sur le mode de gestion

	Marchés publics	Marché global de performance	Concession	Régie
Financement de l'investissement externalisé	-	-	+	-

<b>Contrat global</b>	-	+	+	-
<b>Objectif de performance</b>	-	+	+	-
<b>Expertise technique et humaine</b>	+	+	+	-
<b>Risque d'exploitation supporté par le partenaire</b>	+	+	+	+

Plusieurs motifs appuient le choix du recours à la concession pour DIJON Métropole.

- La concession permet de confier au concessionnaire le risque d'exploitation qui ne pourrait en l'espèce être supporté par la collectivité ;
- La concession permet de recourir à l'expertise et aux moyens humains de partenaires privés.
- La concession permet de confier au concessionnaire une mission globale portant sur (i) le financement, (ii) la conception et la réalisation de travaux d'amélioration et (iii) l'exploitation d'un équipement, adaptée aux contraintes techniques du projet.
- Cette mission globale permet de renforcer la contractualisation des objectifs de performance.
- Le contrat de concession permet d'externaliser le financement des travaux.

**Le recours à un montage en contrat de délégation de service public apparaît donc, au regard de ce qui précède comme le mode de gestion le plus adapté pour l'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement de DIJON Métropole.**

## 2 Recours à une SEMOP

La loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permet désormais la création de sociétés d'économie mixte à opération unique. Une collectivité locale peut désormais lancer un appel d'offres pour l'entrée au capital de la société d'économie mixte qu'elle souhaite créer afin de remplir une mission de service public ou d'y participer. Cette mise en concurrence initiale dispensera la collectivité de lancer par la suite un appel d'offres pour pouvoir attribuer à la SEM la mission pour laquelle elle a été créée. Est ainsi évité le recours à une double procédure avec, d'abord, la mise en concurrence de l'attribution du contrat et, ensuite, la sélection du prestataire de la société.

Une telle société permet à la collectivité d'être mieux informé, de mieux contrôler son cocontractant et d'avoir une plus grande implication dans les décisions de gestion.

### 2.1 Objet

L'article L. 1541-1 du CGCT permet aux collectivités de se grouper avec des opérateurs économiques dans le cadre d'une SEMOP. Il dispose :

*« Dans le cadre de ses compétences autres que l'exercice de missions de souveraineté, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans les conditions définies à l'article L. 1541-2, une société d'économie mixte à opération unique ».*

L'article L. 1541-1 du CGCT précise par la suite que la SEMOP doit avoir, à titre exclusif, pour objet :

- Soit la réalisation d'une opération de construction, d'une opération de logement ou d'une opération d'aménagement ;
- Soit la gestion d'un service public ;
- Soit enfin toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Le champ d'application de la future SEMOP recouvre donc, notamment, les contrats de concessions régis par les articles L.1411-1 et suivants du CGCT et par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

## **2.2 Fonctionnement**

La SEMOP ne peut être constituée que d'une seule personne publique : une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, en l'espèce, DIJON Métropole.

Relativement au capital de la SEMOP, l'article L. 1541-1 du CGCT précise que la collectivité territoriale doit détenir entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants.

En outre, la part de capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %.

## **2.3 Procédure**

Dans le cadre de la SEMOP, la mise en concurrence des opérateurs est donc réalisée au stade du choix de l'actionnaire privé.

A l'inverse d'une société d'économie mixte classique où la mise en concurrence n'intervient qu'après la constitution de la société pour l'attribution du contrat, il est prévu une mise en concurrence préalablement à la constitution de la société.

En conséquence, il existe une unique mise en concurrence des opérateurs visant à :

- La sélection des opérateurs pour constituer la société ;
- La sélection des opérateurs pour l'attribution du contrat relatif à l'exploitation des services publics d'eau potable et d'assainissement.

La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique mise en place sont ainsi effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant la procédure applicable aux contrats de concessions.

En complément des informations obligatoires selon la nature du contrat destiné à être conclu, l'avis d'appel public à la concurrence comporte un document de préfiguration, précisant la volonté de la collectivité territoriale de confier l'opération projetée à une société d'économie mixte à opération unique à constituer avec le candidat sélectionné.

Ce document de préfiguration de la société d'économie mixte à opération unique comporte notamment :

- Les principales caractéristiques de la société d'économie mixte à opération unique : la part de capital que la collectivité territoriale 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 actifs et passifs de la société lors de sa dissolution ;
- Le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition.

## 2.4 Recours à une SEMOP

La constitution d'une SEMOP entre DIJON Métropole et des exploitants privés des services publics d'eau potable et d'assainissement doit permettre au projet de bénéficier du dynamisme, de la souplesse, des compétences, de la capacité d'innovation et du savoir-faire d'entreprises privées spécialisées.

Par rapport à un montage en concession sans société dédiée, DIJON Métropole aura un pouvoir **d'information et de contrôle renforcé** et pourra participer à la gestion du contrat. De plus, à travers sa participation capitalistique, la collectivité serait intéressée aux bénéfices de la SEMOP. En revanche, DIJON Métropole supportera une partie du risque en tant qu'actionnaire. Ce dernier sera précisément délimité dans le pacte d'actionnaires.

Enfin, ce mécanisme n'est que peu source de complexité et de délais supplémentaires dès lors qu'il permet de recourir à une mise en concurrence unique pour sélectionner les co-actionnaires de la SEMOP et attribuer le contrat de concession.

## 3 Présentation des caractéristiques des prestations que devra assurer le concessionnaire

---

### 3.1 Caractéristiques du contrat de concession

#### 3.1.1 Objet

Le concessionnaire sera tenu :

- De concevoir et effectuer les différents travaux d'amélioration des ouvrages des services publics d'eau potable et d'assainissement ;
- D'assurer l'exploitation du centre pour une durée de 9 ans ;

- D'assumer le risque lié à l'exploitation ;
- D'assurer la continuité du service public ainsi que l'égalité des usagers du service public ;
- D'assurer un bon entretien du matériel et des installations nécessaires à l'exploitation du service ;
- D'assurer le renouvellement du matériel et des installations nécessaires à l'exploitation du service ;
- S'engager sur des performances notamment en termes de rendement, de conformité des rejets, de réduction des eaux claires parasites ;
- D'assurer des prestations accessoires liées à la défense extérieure contre l'incendie, les eaux pluviales, la gestion du système de fourniture d'eau d'arrosage pour le tramway, la surveillance de l'objet de gestion d'alerte des crues, l'exploitation du barrage du lac Kir, la gestion des fontaines publiques.

### *3.1.2 Caractéristiques des travaux à réaliser*

Dans le cadre des ambitions du projet métropolitain, les investissements prévus pour le service public de l'eau potable portent sur les domaines suivants :

- Ressource ;
- Sécurité et continuité du service ;
- Qualité de l'eau ;
- Amélioration du patrimoine ;
- Qualité du service au client ;
- Deux fonds permettant de financer des actions d'avenir en matière de développement durable et d'innovation.

Les investissements à réaliser sont les suivants :

	Montant des investissements, en € HT
Nature des investissements	TOTAL
<b>Canalisations</b>	<b>22 000 000</b>
<i>800mm Poncey</i>	<i>5 000 000</i>
<i>700mm Morcueil</i>	<i>5 000 000</i>
<i>Renouvellement standard des canalisations</i>	<i>6 000 000</i>
<i>Sécurisation Corcelles</i>	<i>1 000 000</i>
<i>Plomb</i>	<i>5 000 000</i>
<b>Service client</b>	<b>4 000 000</b>
<i>Télérelève</i>	<i>4 000 000</i>
<b>Qualité de l'eau</b>	<b>8 600 000</b>
<i>Extension Poncey</i>	<i>3 000 000</i>
<i>Renouvellement GC et refonte électro</i>	<i>3 600 000</i>
<i>Fonds développement durable</i>	<i>1 000 000</i>
<i>Fonds innovation R&amp;D</i>	<i>1 000 000</i>
<b>TOTAL des investissements</b>	<b>34 600 000</b>

Dans le cadre des ambitions du projet métropolitain, les investissements prévus pour le service public de l'assainissement doivent permettre d'optimiser le fonctionnement du système d'assainissement :

- Diminution de l'impact sur le milieu naturel ;
- Diminution des consommations d'énergie et valorisation de la production d'énergie ;
- Optimisation de la gestion de la filière boues.

Les investissements à réaliser sont les suivants :

	MONTANT DES investissements, en € HT
Nature des investissements	TOTAL
<b>Canalisations et STEP</b>	<b>40 300 000</b>
Réhabilitation/extension	6 300 000
GC	3 000 000
Augmentation stockage step	10 000 000
Fonctionnement de la step sur 3 files	2 000 000
Refonte de l'automatisme de la step	1 000 000
Remise à niveau de la file thermique	10 000 000
Mise en conformité réseau Marsannay Perrigny	3 000 000
Traitement des molécules émergentes	3 000 000
Siphon Retondes	1 000 000
Optimisation tête amont Suzon	1 000 000
<b>Qualité de l'eau</b>	<b>2 000 000</b>
Fonds développement durable	1 000 000
Fonds innovation R&D	1 000 000
<b>TOTAL des investissements</b>	<b>42 300 000</b>

### 3.1.3 Durée

La durée est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

Dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans.

Compte tenu des investissements à amortir, il a été arrêté une durée de 9 ans.

### 3.1.4 Financement

Le délégataire assure le financement de l'intégralité des dépenses liées à l'exploitation du service délégué.

## 3.2 Caractéristiques de la SEMOP

Dans l'attente du document de préfiguration, il peut être indiqué les éléments suivants :

- Part de capital que DIJON Métropole souhaiterait détenir : 49 %.
- A titre indicatif, il est estimé que le capital de la SEMOP devrait être d'environ 10 % du montant de l'investissement, sous réserve des modalités de financement de la SEMOP,
- Les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont DIJON Métropole souhaite disposer sur l'activité de la SEMOP seront précisées dans un pacte d'actionnaires. Celui-ci déterminera notamment les règles de gouvernance, les modalités de contrôle par DIJON Métropole, les conditions de cessibilité des parts (le cas échéant, encadrement et/ou agrément). En tout état de cause :
  - La SEMOP sera organisée sous forme d'une société anonyme à Conseil d'administration
  - Les présidents et vice-présidents du Conseil d'administration seront des représentants de DIJON Métropole
  - Le directeur général sera désigné sur proposition de l'ensemble des actionnaires
  - Le nombre de siège d'administrateurs sera défini au cours de la procédure de passation dans le respect des dispositions du code de commerce. Les sièges seront attribués en fonction du capital détenu.
- Les règles de dévolution des actifs et passifs de la société lors de sa dissolution qui seront fixées dans le document de préfiguration sont prévisionnellement les suivantes :
  - L'ensemble des biens, meubles ou immeubles nécessaires au fonctionnement du service public (dits " biens de retour ") feront nécessairement retour gratuitement à DIJON Métropole
  - Le régime des biens de reprise sera défini dans la convention de DSP
  - Les biens non transférés à DIJON Métropole en vertu des stipulations de la convention de DSP seront répartis conformément aux dispositions du code de commerce et du pacte d'actionnaires
  - Après remboursement des apports aux associés, en cas de boni de liquidation, celui-ci sera réparti entre les actionnaires en proportion du capital social détenu par chacun d'eux.
- Coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition :
  - Le montant prévisionnel des investissements (incluant le Gros Entretien Renouvellement (GER) devrait être au total de 77 millions d'euros HT (34 millions d'euros pour le service de l'eau potable et 43 millions d'euros pour le service de l'assainissement),
  - Il est précisé que lors de l'exécution et en fin de contrat, le coût global de l'opération

pour DIJON Métropole pourra évoluer en fonction des variables suivantes :

- Diminution du coût global pour DIJON Métropole liée à son statut d'autorité délégante, via le versement de la redevance dont il bénéficiera ;
- Diminution du coût global pour DIJON Métropole liée aux ressources qu'il retirera de son statut d'actionnaire et d'autorité délégante (partage de bénéfice, dividendes, etc.) ;
- Augmentation éventuelle du coût que DIJON Métropole pourrait supporter en tant qu'actionnaire de la société, liée à des pertes d'exploitation ;
- Diminution du coût global à l'issue de contrat résultant du retour des biens et, le cas échéant, d'une part du boni de liquidation.

## 4 La procédure de passation

---

Il sera donc proposé au Conseil métropolitain de DIJON Métropole de lancer une procédure de consultation en application des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Cette procédure se déroulera selon les étapes suivantes :

- Avis de la CCSPL (l'avis du CT n'est pas en requis en cas de renouvellement de DSP) ;
- Décision sur le principe de la concession et de la SEMOP et lancement de la procédure (l'appel public à la concurrence doit comporter un document de préfiguration)
- Appel à candidatures et sélection des candidats par la Commission de délégation de service public ;
- Envoi des documents de consultation aux candidats admis à présenter une offre ;
- Après réception des propositions, la Commission de délégation de service public analyse et donne son avis au Président qui entamera toutes discussions utiles avec un ou plusieurs candidats. A la fin de la phase de négociation, le Président fera son choix de l'attributaire et coactionnaire de la SEMOP ;
- Le Conseil métropolitain aura en fin de procédure à délibérer sur le choix de l'attributaire et coactionnaire de la SEMOP au vu des documents communiqués et du choix de l'exécutif.
- Publication des statuts de la SEMOP et le cas échéant, le pacte d'actionnaires.