



SEDIF

SERVICE PUBLIC DE L'EAU

Rapport d'étude approfondie des scénarii pertinents
Volet 3 : évaluation des scénarii

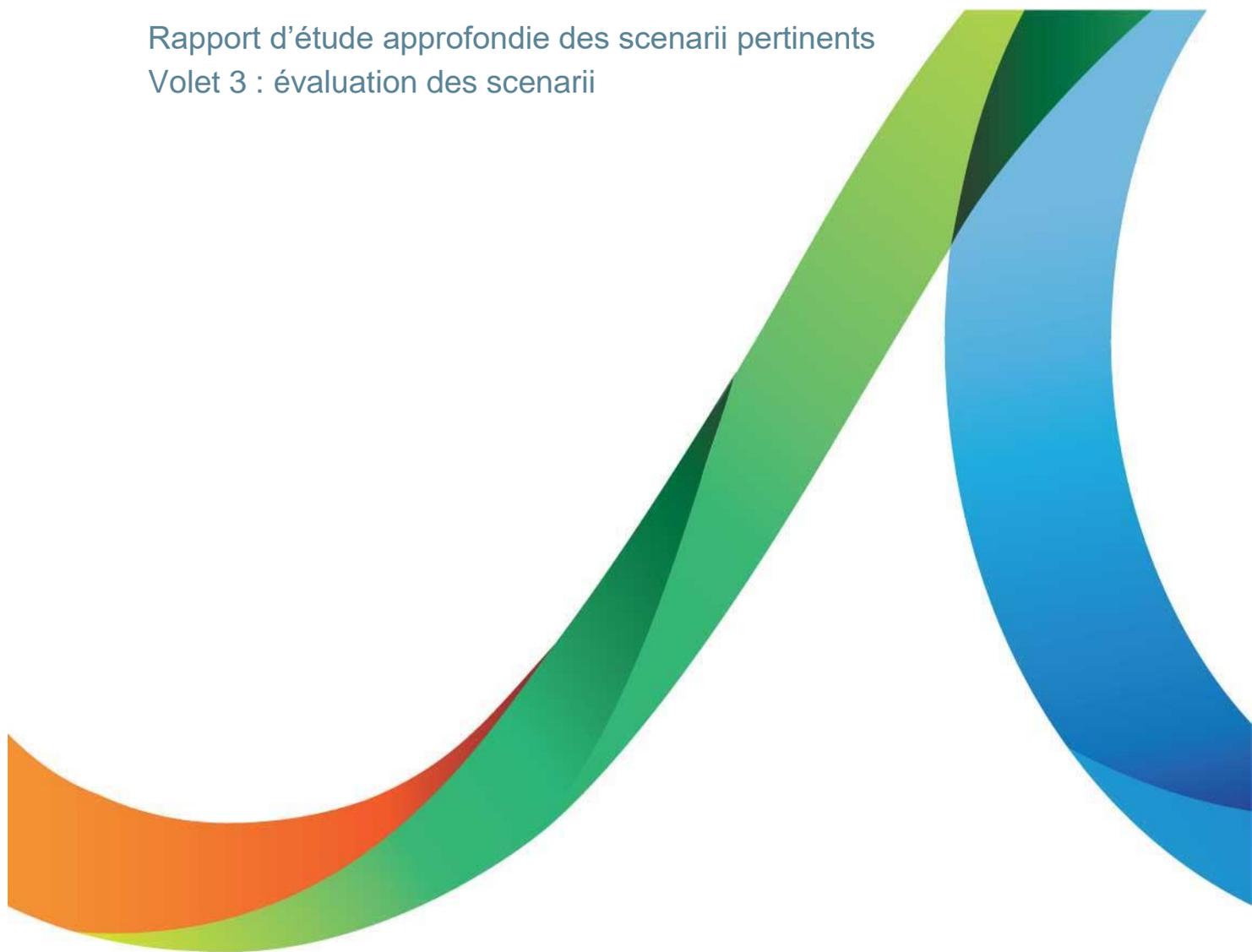


Table des matières

1	INTRODUCTION	5
1.1	Bilan du contrat actuel.....	5
1.1.1	Les constats	5
1.1.2	Analyse de la rémunération du délégataire dans le contrat actuel	7
1.1.3	Pistes d'amélioration	8
1.1.4	Conclusion	9
1.2	Le benchmark	9
1.2.1	Les services étudiés.....	9
1.2.2	Synthèse des points saillants de la concertation publique	11
1.2.3	Les retours d'expérience identifiés	12
1.3	Les enjeux du service	13
1.4	Scénarii examinés.....	13
1.4.1	Les options des modes de gestion	14
1.4.2	Considérations liminaires	16
1.4.3	Conclusion : scénarii considérés plus avant	26
1.5	Caractéristiques des scénarii considérés	28
1.6	Prise en compte des pistes d'amélioration	29
2	LES AXES D'ANALYSE	32
2.1	Les axes d'analyse proposés.....	32
2.2	La grille d'analyse proposée	33
2.3	Symboles	34
3	LA REPONSE AUX ENJEUX	35
3.1	Le SEDIF, service public de l'eau	35
3.1.1	Le rôle d'autorité organisatrice.....	35
3.1.2	Gouvernance.....	37
3.1.3	Maîtrise des données.....	41
3.2	La qualité de l'eau et du service.....	44
3.2.1	« Vers une eau pure sans chlore et sans calcaire »	44
3.2.2	La relation usagers et la grille tarifaire	46
3.2.3	Ville intelligente	49
3.3	Un patrimoine durable et innovant	52
3.3.1	Rendement de réseau.....	52
3.3.2	Sûreté et cybersécurité	54
3.3.3	Patrimoine	56
3.4	Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociétaux	59

3.4.1	Gestion de la ressource et changement climatique	59
3.4.2	Transition écologique et énergétique	62
3.4.3	Accès à l'eau	64
4	LES RISQUES	67
4.1	Risques économiques et risques d'exploitation	67
4.1.1	Risques sur les recettes	67
4.1.2	Risques techniques	70
4.1.3	Risque social	72
4.1.4	Les risques associés au système d'information (SI) de l'exploitation	73
4.1.5	Les risques liés au projet de conception et construction des unités OIBP	74
4.2	Risques de transition	77
4.2.1	Risques relatifs à la mise en œuvre du scénario	77
4.2.2	Risques relatifs à la continuité de service	80
4.2.3	Risques relatifs à la reprise du personnel	81
5	ANALYSE ECONOMIQUE ET FINANCIERE	85
5.1	Introduction	85
5.2	Les paramètres du modèle	85
5.2.1	Liste des principaux paramètres	85
5.3	Equilibre budgétaire du SEDIF	89
5.3.1	Le contexte financier	89
5.3.2	Equilibre de la section de fonctionnement et amortissements	90
5.3.3	Fiabilisation comptable et budgétaire	92
5.4	Prospective financière pour les scénarii	93
5.4.1	Simulation à prix constant	94
5.4.2	Simulations avec une évolution des tarifs au démarrage du nouveau mode de gestion	95
5.4.3	Simulations avec une évolution des tarifs au 1er janvier 2030	96
5.4.4	Analyses de sensibilité	97
5.5	Financement du SEDIF	98
5.6	Conclusion du travail de prospective financière	99
5.7	Evaluation des scénarii	100
5.7.1	Situation financière du SEDIF au regard des scénarii	100
5.7.2	Prix de l'eau au regard des scénarii	101
6	SYNTHESE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE CHAQUE SCENARIOS	102
7	BILAN DE L'EVALUATION	107
7.1	Représentations graphiques des analyses	107
7.1.1	Représentation par axe d'évaluation	107
7.1.2	Représentation par positionnements respectifs	108

7.2	Prise en compte des axes d'amélioration	109
7.3	Facteurs clés de succès pour chaque scénario.....	110
8	CONCLUSION	111

Le présent rapport fait suite à plusieurs rapports :

- *Un rapport de conclusion de la phase d'état des lieux du service et intégrant l'identification des 4 enjeux du service de l'eau*
- *Un rapport descriptif des scénarii de gestion envisageable pour le service de l'eau du SEDIF*
- *Un rapport sur les principales caractéristiques des scénarii retenus pour l'analyse (gouvernance, maîtrise d'ouvrage, service à l'utilisateur, aspects économiques, financiers et comptables, gestion des risques et transition)*

A partir du rapport sur les scénarii de gestion envisageables, le présent rapport a pour objet d'évaluer les scénarii retenus pour une analyse approfondie. Il prend en compte comme données d'entrée connues à la date de mars 2021 notamment les éléments relatifs aux investissements du XVIème plan, dont le projet OIBP.

Il propose trois axes d'analyse pour permettre une évaluation objective des scénarii retenus.

1 INTRODUCTION

1.1 Bilan du contrat actuel

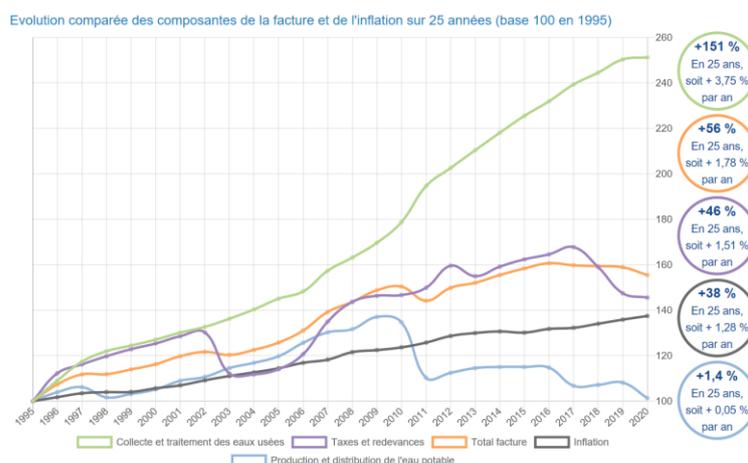
Un bilan du contrat actuel a été dressé et a fait l'objet d'un rapport de conclusion de la phase d'état des lieux.

1.1.1 Les constats

L'examen du contrat actuel, et les analyses menées, qui ont fait l'objet d'échanges avec la mission 2023 du SEDIF, amène à identifier de façon principale les apports suivants :

- Sur le volet qualité du service
 - La baisse du prix de l'eau (sur la base d'un prix défini en 2011, une baisse de 10 cts en 2017 et en 2020)
 - Un rendement de réseau performant (90 % atteint en 2019), malgré une baisse pendant quelques années en milieu de contrat
 - La connaissance précise de la qualité de service via une batterie d'indicateurs dotés d'objectifs forts
 - Un accueil clientèle de haut niveau
 - Le déploiement du télérelevé et la facturation au réel
 - L'aide aux plus démunis (77 000 familles aidées depuis 2011)
 - Une perception très positive de la qualité du service par les usagers : l'édition 2019 de l'Observatoire de la qualité du service public de l'eau de l'enquête annuelle, menée par Médiamétrie pour le Syndicat des eaux d'Île-de-France, montre que 92 % des Franciliens abonnés interrogés sont satisfaits du service de l'eau.

Concernant le prix de l'eau, au sens de la facture 120 m³, qui est la référence INSEE, la période 2011- 2020 a vu une baisse du prix de l'eau potable (1,40 au 1^{er} janvier 2019 et 1,30 au 1^{er} janvier 2020, correspondant aux deux parts : SEDIF (1/3) et délégataire (2/3)), obtenue sur la base des gains de productivité du délégataire, après une baisse de plus de 20 % obtenue par le nouveau contrat, en 2011.



Par rapport au prix moyen en France (source : dernier observatoire de l'OFB- avril 2021, sur les données 2018) :

- Le prix pratiqué au SEDIF est inférieur à la moyenne nationale constatée dans l'observatoire (le prix de l'eau de l'observatoire national est présenté TTC, y compris redevances rattachées à l'eau potable. La moyenne nationale en 2018 était de 2,07 € TTC, à comparer à 1,77 € et 1,98 € TTC au SEDIF (1,45 € TTC pour l'eau potable + 0,32 ou 0,53 € TTC pour les redevances, la variabilité étant liée aux deux zones de taux de la redevance pollution de l'AESN),
 - Parmi les composantes du prix moyen, la part fixe (abonnement) est plus faible au SEDIF (24 € TTC/an) qu'en moyenne nationale (41 €).
- Sur le volet administratif et organisationnel
 - L'existence d'une société dédiée, apportant de la transparence
 - Un droit de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière
 - La connaissance du cycle d'exploitation via des reportings réguliers étoffés
 - L'existence de dispositions relatives à la fin du contrat
 - Un suivi des servitudes et autorisations
 - Sur le volet financier
 - La mise en place d'une grille tarifaire répondant aux enjeux identifiés en 2011
 - Un mécanisme de rémunération du délégataire sur 3 volets dont le volet principal est assis sur la performance, assorti de pénalités
 - La mise en place d'une comptabilité analytique
 - Sur le volet technique - travaux
 - Une très haute qualité de l'eau
 - Un entretien et une modernisation continue du patrimoine industriel (132 M€ d'investissements par le délégataire entre 2016 et 2020)
 - Un suivi de la qualité de l'exploitation technique du service par des outils et des indicateurs de performance avec objectifs et pénalités
 - ServO, centre d'hypervision du service de l'eau
 - Sur le volet système d'information
 - La refonte du système d'information : gestion des abonnés, gestion technique, mise en place d'un entrepôt de données (Opus+),
 - La disponibilité d'une multitude de données

Le système d'information du service délégué est apparu :

- Performant, voire très performant
- Très urbanisé et interfacé (environ 130 applications recensées, interconnectées par plusieurs centaines d'interfaces)
- Complexe
- A risques au plan de sa réversibilité

- Sur le volet « développement durable »
 - Neutralité carbone du service
 - En 2019, 169 véhicules électriques ou hybrides au sein du parc de véhicules légers du délégataire de 608 véhicules
 - Démarche active au profit des abonnés « eau pour tous »
 - Politique active d'intégration des jeunes et des personnes non qualifiées.

1.1.2 Analyse de la rémunération du délégataire dans le contrat actuel

Le contrat actuel se distingue par le principe de rémunération du délégataire, dont le volet principal est assis sur la performance du délégataire. Le contrat prévoit :

- Une rémunération assise sur la performance du délégataire :
 - Une part fixe des ventes d'eau
 - Une part variable sur le résultat de l'exploitation en fonction de la qualité de service mesurée par des indicateurs
- Un dispositif de pénalités qui reste à un niveau mesuré par rapport à la rémunération.

L'évolution de la rémunération du délégataire depuis 2007 (le contrat actuel ayant démarré en 2011) se présente ainsi, exprimée en M€ et en pourcentage des recettes de la délégation :



Il apparaît ainsi que le mécanisme de rémunération du délégataire basé sur sa performance, mesurée au travers d'une cinquantaine d'indicateurs, tout en ayant contribué à inciter à une qualité de service de haut niveau, apparaît perfectible s'agissant :

- Du plafonnement de la rémunération : un nouveau contrat, si tel était le choix, devrait s'adosser à un niveau plus bas, cohérent avec l'évolution constatée aujourd'hui des niveaux de rémunération des contrats d'eau et d'assainissement,
- Du choix et du poids des indicateurs, à revisiter au regard des enjeux du service
- Du périmètre des charges de référence et de leur revalorisation
- De la déconnexion de la rémunération avec les bénéfices de la société dédiée.

Parallèlement, le coût actuel du service public de l'eau potable du SEDIF a fait l'objet d'une analyse par la chambre Régionale des Comptes d'Île de France, qui a été restituée dans le rapport délibéré le 9 mars 2017. Il en ressort que le coût du service apparaît maîtrisé et globalement justifié au regard du haut niveau de service apporté aux usagers et des caractéristiques patrimoniales du service.

Une marge de manœuvre, bien que mesurée, apparaît pour le futur, toutes choses égales par ailleurs.

Enfin, la mise à profit du ServO, le centre de pilotage du service de l'eau, bric à bric du système d'information délégué, loin d'être un aboutissement, est apparu comme une base bien structurée pour développer une intelligence accrue du fonctionnement du service est probablement à envisager.

1.1.3 Pistes d'amélioration

En conclusion, le contrat en place est apparu innovant, incitant à une haute qualité de service avec un prix de l'eau ajusté et accompagné d'une capacité d'investissement dynamique.

Malgré ce qui précède, des pistes d'évolution ont été identifiées, et ce peu importe le mode de gestion retenu :

- Sur le volet qualité du service
 - Continuer d'identifier et suivre les attentes des usagers
 - Renforcer les informations vers les usagers
 - Renforcer la communication et la coordination avec les collectivités membres
 - Renforcer la notoriété du SEDIF, amoindrie malgré une communication foisonnante
 - Bien appréhender les limites actuelles de la télérelève et les pistes pour les dépasser
- Sur le volet administratif et organisationnel
 - En cas de contrat, l'anticipation dans les clauses de fin de contrats d'exigences contractuelles pouvant être finalisées après l'échéance du contrat (cas des créances facturées non encore recouvrées à l'échéance par exemple)
 - Rationaliser le nombre et le contenu des rapports de l'opérateur
 - Bien identifier le point de vue économique et financier de la société dédiée et pas seulement de la délégation (en cas de délégation) et notamment prévoir que le SEDIF n'a pas d'obligation de reprise des engagements du délégataire de service public
 - Développer le pilotage du contrôle de la délégation vers un pilotage plus stratégique
 - Repenser le système d'indicateurs actuels qui a montré quelques limites
- Sur le volet financier
 - Accroître la connaissance précise des frais de groupe en cas de contrat de concession
 - En cas de contrat, améliorer les mécanismes de maîtrise de rémunération de l'opérateur co-contractant du SEDIF
 - Mieux cerner la déconnexion des bénéfices et de la rémunération de de l'opérateur co-contractant
 - Améliorer la connaissance patrimoniale et sa valorisation
- Sur le volet technique - travaux
 - Définir plus précisément le périmètre du renouvellement fonctionnel
 - Réviser les règles fixées sur les possibilités d'externalisation de certaines prestations par l'opérateur
 - Développer l'analyse des données centralisées par le ServO pour mettre en place des cas d'usage permettant des vues thématiques plus élaborées
 - Préciser et renforcer les exigences relatives à l'environnement et au développement durable (objectifs et rémunération), liées aux nouveaux enjeux
- Sur le volet système d'information
 - Instruire et suivre plus précisément les projets de développement du système d'information
 - Mettre en place une gouvernance des données : définition, protection, conservation
 - Mieux sécuriser la réversibilité du système d'information.

1.1.4 Conclusion

En résumé, il apparaît que le contrat de délégation du SEDIF en vigueur a permis une modernisation du service, la mise en avant de l'exigence de la performance du délégataire, notamment au plan du service à l'utilisateur, et la montée en puissance du contrôle de la gestion du service par le délégataire depuis 2011.

Les innovations contractuelles introduites ont permis d'atteindre leurs objectifs notamment au plan de la transparence technique de l'exploitation, de maîtrise du rendement du réseau, de la qualité du service aux usagers, du déploiement du télérelevé de la refonte du système d'information, de la mise en place d'un centre de supervision (le servO), de la neutralité carbone du service et de la poursuite et amplification des dispositions d'aide aux plus démunis.

Au plan financier, le dispositif de reddition par le délégataire de comptes formalisés et éclatés en 5 catégories (C1 à C5), modalités assurant une connaissance des coûts, a également bien fonctionné.

La maîtrise de la rémunération du délégataire, conforme au contrat mérite toutefois une réflexion pour qu'elle soit davantage encadrée et en lien avec les résultats comptables de l'opérateur.

Les ambitions posées en 2009, et qui ont donné lieu au contrat et au dispositif global de gestion du service actuel, ont ainsi été dans l'ensemble atteintes.

La qualité du service rendu à l'utilisateur et la performance technique sont de haut niveau, ainsi que démontré par la palette d'indicateurs de performance permettant de les quantifier. Ces derniers mériteraient toutefois une hiérarchisation en termes de réglementation et de rémunération selon 4 grandes familles (service à l'utilisateur, gestion technique du service, développement durable et qualité de l'eau).

Le contrat a également été robuste au regard des retours d'expérience, des nouveaux enjeux et attentes apparus et des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles. Les avenants triennaux ont permis d'adapter certaines dispositions aux évolutions nécessaires du service ; le contrat qui a ainsi prouvé sa capacité à évoluer, n'a pas disposé de toute la souplesse nécessaire à l'évolution de certaines situations.

Pour autant, le retour d'expérience issu de la mise en œuvre quotidienne et des contrôles de la délégation ont permis, ainsi qu'il a été présenté, un retour d'expérience pouvant servir dans le cadre de la préparation du futur mode de gestion à l'horizon du 1^{er} janvier 2024. Les enjeux identifiés permettent par ailleurs de décliner des critères au vu desquels la réflexion sur le choix du mode de gestion pourra s'articuler.

Les scénarii considérés au sein du présent rapport tirent pleinement partie de ce précieux retour d'expérience, chacun selon ses lignes directrices, dans l'ambition de toujours améliorer la qualité du service et de répondre aux nouveaux enjeux.

1.2 Le benchmark

1.2.1 Les services étudiés

Une sélection de 6 structures nationales et 1 internationale, rencontrées entre octobre 2019 et janvier 2020 a été retenue. Ce panel a été complété d'autres collectivités au regard des intérêts qu'elles pouvaient apporter.

Chacune des collectivités a été sélectionnée en fonction de son mode de gestion et/ou de certaines caractéristiques qui pouvaient être intéressantes au regard des enjeux et du contexte propre au SEDIF :

- Lille Métropole :
 - Mode de gestion : production en régie dotée de la personnalité morale et distribution en DSP
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking :
 - Allotissement fonctionnel production/distribution couplé à une mixité des modes de gestion
 - Gestion Opérateur d'importance vitale (OIV)

- Bordeaux Métropole :
 - Mode de gestion : affermage en assainissement et concession en eau potable
 - Caractéristique intéressante pour le benchmarking :
 - Modalités de rémunération de l'exploitation et de son encadrement,
 - Système d'information,
 - Gouvernance
- Nantes Métropole :
 - Mode de gestion : mixité des modes de gestion (régie et DSP)
 - Allotissement géographique couplé à une mixité des modes de gestion découpage fonctionnel production/distribution
 - Caractéristique intéressante pour le benchmarking : Concept d'autorité organisatrice
- Rennes Métropole
 - Mode de gestion : DSP, SPL
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking : création d'une société publique locale
- Chartres Métropole :
 - Mode de gestion : lot unique en SEMOP
 - Caractéristique intéressante pour le benchmarking : création d'une SEMOP
- Montpellier Métropole
 - Mode de gestion : Régie dotée de la personnalité morale
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking : création d'un EPIC, mise en place d'un MGP pour la STEP de MAERA
- Vitens (Pays Bas, 5.7 millions d'habitants desservis, 2.6 millions d'abonnés, 49 800 km de réseau, rendement du réseau 94,5 %)
 - Mode de gestion : opérateur privé avec actionnariat 100% public
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking :
 - Projet smart water
 - Osmose inverse basse pression pour éliminer les micropolluants
 - Gouvernance et relation avec les collectivités membres
 - Economie du service et fixation du prix de l'eau
- Ville de Dole
 - Mode de gestion : SEMOP eau et SEMOP assainissement
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking :
 - 5 ans de retour d'expérience d'une gestion en SEMOP,
 - Choix de l'actionnariat,
 - Modalités de gouvernance,
 - Mise à disposition de personnel par la ville et par l'opérateur,
 - « Savoir partager le meilleur des deux mondes »
- Eau de Paris :
 - Mode de gestion : régie personnalisée (EPIC)
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking, issues de l'analyse des rapports des juridictions financières :

- La complexité du transfert du service du point de vue des systèmes d'information : Ce chantier l'a conduit à devoir conclure des marchés transitoires avec les anciens délégataires dans l'attente de la construction des nouveaux outils.
 - Difficultés liées à l'inadéquation des compétences de ses services support au nouveau mode de gestion, notamment du point de vue des règles budgétaires et comptables
 - Sur les 228 personnels transférés par les distributeurs, seuls 25 cadres ont rejoint la régie
 - La ville de Paris a conclu avec sa régie une convention d'objectif qui définit les grands axes de la politique de l'eau qu'elle a confiée à sa régie.
- Grenoble Alpes Métropole :
 - Mode de gestion : SPL
 - Caractéristiques intéressantes pour le benchmarking :
 - Objectif l'harmonisation des tarifs sur tout le territoire communautaire et d'une politique sociale de l'eau
 - Modalités de contrôle d'une S.P.L. sont plus nombreuses et strictes que dans le cas d'une régie ou d'une SA »
 - Stratégie de marque

1.2.2 Synthèse des points saillants de la concertation publique

Dans un contexte où la participation d'usagers et institutionnelle fait partie des démarches à mener par analogie aux règles de concertation publique et où les contestations sont régulièrement relayées dans les différents médias du territoire, il est apparu nécessaire d'y répondre de manière adaptée en conviant, des intervenants du territoire, associations aux approches différentes en qualité de « paroles d'acteurs ».

Il a donc été organisé, en lien avec le service relations usagers plusieurs demi-journées d'échanges avec des associations du territoire, ainsi que du médiateur de l'eau. Cette démarche complète celle engagée avec les ateliers usagers menés par le SEDIF et a été l'occasion d'identifier des points saillants pour le futur service de l'eau du SEDIF.

Plusieurs associations et le Médiateur de l'eau ont ainsi été rencontrées :

- AFOC
- CSF
- UNAF
- Coordination Eau Ile de France
- Médiation de l'eau

4 autres associations ont été conviées, mais n'ont pas pu se rendre disponibles pour un échange ou n'ont pas souhaité y participer.

Les points saillants des rencontres sont identifiés ci-dessous :

- Qualité de service reconnue et appréciée
- Fort intérêt pour le développement de prestations après compteurs (donc sous forme de prestations accessoires)
- Besoin d'un accompagnement plus fort, voire d'actions contraignantes, des bailleurs et des syndicats
- Equiper les amicales de locataires de documentation
- Droit à l'eau : accès à l'eau de boisson mais aussi accès à l'eau pour l'hygiène
- Réserves sur une augmentation du prix de l'eau

- Place des usagers et associations locales : à associer plus fortement dans un rôle consultatif
- Positions prudentes, voire réservées, sur l'OIBP
- Actions de pédagogie et de communication

Ces précieux avis sont à valoriser pour définir des exigences et ambitions complémentaires dans le futur mode de gestion.

1.2.3 Les retours d'expérience identifiés

Les retours d'expérience ont permis :

- 1) D'identifier et de mieux comprendre le contexte des choix de mode de gestion et leur mise en œuvre :
 - Chaque choix de mode de gestion est lié à un contexte particulier : par exemple satellisation des services au sein de Chartres Métropole, affermage de courte durée initialement pour un passage en régie à Bordeaux Métropole, alternance politique à Montpellier Métropole
 - La mise en œuvre des modes de gestion notamment en cas de changement du mode de gestion est une étape clé qui nécessite du temps et des moyens (>18 mois) : cas du retour en régie à Montpellier Métropole, de la création d'un allotissement avec mixité des modes de gestion sur Lille Métropole, création d'une SPL sur le bassin Rennais
 - La participation accrue de la société civile à l'étape amont de concertation sur le choix du mode de gestion et pendant la phase d'exécution du mode de gestion, à la gouvernance du service
 - L'importance du système d'information dans la mise en œuvre des services avec notamment la création de DSI au sein des autorités organisatrices
- 2) De repérer des « bonnes idées » telles que notamment :
 - La création d'une marque pour le service, qui est souvent mise en œuvre et qui a répondu aux objectifs des collectivités : Chartres Métropole, Bordeaux Métropole
 - Des expérimentations d'inspection de réseau par robot (Vitens), pour aisément localiser les points faibles et limiter le recours au renouvellement du réseau
 - Des mécanismes de maîtrise de la rémunération de l'exploitation et de limitation de sa sur profitabilité (Bordeaux Métropole).

Ainsi, il est apparu que :

- Toutes les organisations rencontrées ont recherché une solution apportant la meilleure qualité du service et permettant d'assurer la satisfaction des usagers en priorité et une préoccupation commune à l'ensemble des organisations
- La gestion du service public de l'eau relève d'un choix politique basé sur l'historique, le territoire, le contexte institutionnel et les compétences de chaque autorité organisatrice. Il n'y a ainsi pas de modèle unique.

1.3 Les enjeux du service

Il a semblé important, avant d'engager le travail d'identification des scénarii pertinents, d'identifier et de caractériser les enjeux du service.

En effet, la pertinence des scénarii se mesure prioritairement à leur capacité à répondre aux enjeux du service.

Suite à un travail de réflexion mené par la mission 2023, les services du SEDIF et l'AMO, le tableau suivant de synthèse des enjeux généraux du service a été établi :

Thèmes	Sous-thèmes
A bien public comme l'eau, service public	Réaffirmer le rôle d'autorité organisatrice du SEDIF et valoriser ses actions
	Renforcer la gouvernance du service au regard des enjeux locaux en impliquant les différentes parties prenantes
	Maitriser les données du service pour un pilotage stratégique ajusté
Anticiper la qualité et le service public de l'eau de demain	Garantir et conforter la qualité de l'eau distribuée, vers une " eau pure sans chlore et sans calcaire "
	Améliorer la relation usagers et assurer une politique tarifaire équilibrée adaptée
	Affirmer le service de l'eau comme un acteur de la ville intelligente
Disposer, par une gestion responsable, d'un patrimoine durable et innovant	Maintenir un haut niveau de rendement de réseau
	Assurer la sûreté et la continuité du service
	Investir pour un patrimoine pérennisé et modernisé
Un acteur engagé dans les enjeux sociétaux et environnementaux	Préserver durablement la ressource et s'adapter au changement climatique
	Poursuivre les engagements et actions en faveur de la transition écologique et énergétique
	Contribuer à garantir l'accès de tous à l'eau

Ces différents enjeux ont été caractérisés plus précisément. Ce travail a donné lieu à un rapport dédié et également diffusé.

1.4 Scénarii examinés

Aucun scénario de gestion n'étant par essence « idéal », la démarche a été la suivante :

- Une étude d'un panel très large des choix de gestion possibles pour en faire ressortir les scénarii qu'il serait possible de privilégier. Sélection, en étant ouvert aux différentes options juridiques, techniques et politiques possibles, d'une liste de scénarii de gestion aptes à répondre aux enjeux. Les différentes options se sont basées sur :
 - Des options de mode de gestion, au sens des différentes formes juridiques possibles de gestion d'un service public d'eau potable, présentées dans le tableau ci-dessous ;

- Des options d'allotissement, au sens de configuration opérationnelle (ou « technique »), qui peut notamment comporter une gestion en plusieurs lots fonctionnels et/ou géographiques, présentées dans le tableau ci-dessous ;
- Puis analyse de façon approfondie des scénarii retenus par les instances, pour identifier leurs caractéristiques dont notamment les forces et les faiblesses.

1.4.1 Les options des modes de gestion

La capacité de chaque **mode de gestion** à répondre aux enjeux du service a fait l'objet d'analyses.

Il en ressort que tous les modes de gestion permettent de répondre aux exigences du SEDIF vers la recherche de l'atteinte des enjeux.

Cependant, à cette fin, certaines mises en œuvre suivantes ont été privilégiées pour les raisons développées dans le rapport sur les scénarios envisageables et synthétisées dans le tableau qui suit :

Mode de gestion	Mise en œuvre juridique	Bilan de l'analyse
Gestion publique en régie	<i>Régie autonome</i>	L'affirmation accrue du SEDIF en tant qu'Autorité Organisatrice incite à privilégier des structures distinctes entre Autorité Organisatrice et Exploitation. En cas de gestion directe, le recours à un EPIC apparaît donc à privilégier.
	<i>Régie personnalisée (ou régie sous forme d'EPIC)</i>	La mise en œuvre de ce scénario est à considérer au regard d'une part de l'ampleur du service (très au-delà des expériences connues à ce jour en France) et d'autre part de la très forte pertinence technique que la construction des unités d'OIBP, très intégrée aux usines, soit placée sous la responsabilité de l'exploitant des usines. Des précisions sont apportées infra.
	<i>Régie avec exploitation externalisée par la voie de marché(s) publics(s)</i>	Cette déclinaison oblige à plusieurs allotissements géographiques et/ou fonctionnels, au regard des obligations du Code de la Commande Publique, et fractionne le service, créant des surcoûts d'exploitation et une complexité de gestion (interfaces entre lots, pilotage de l'ensemble). De surcroît, l'utilisation d'une procédure négociée pour la dévolution des marchés, souhaitable au plan de l'optimisation de la commande publique au regard de l'ampleur et de la complexité des prestations confiées, serait plus contrainte voire peu sécurisée juridiquement, le SEDIF agissant en tant que Pouvoir Adjudicateur.

Mode de gestion	Mise en œuvre juridique	Bilan de l'analyse
Gestion externalisée (délégation de service public)	<i>Concession</i>	<p>Cette déclinaison apparaît pertinente, et peut incorporer la réalisation des travaux OIBP sous réserve de l'optimisation de son financement par un mécanisme de cession de créance et/ou de soulte.</p> <p>La conformité au droit de la concurrence en cas de déclinaison de ce mode de gestion en un seul lot est à sécuriser. Ce point est discuté infra.</p>
	<i>Contrat mixte</i>	<p>Cette déclinaison apparaît complexe et peu sécurisée au plan juridique notamment quant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la définition des règles de passation et la possibilité d'inclure une phase de négociation, • Au régime de la rémunération de l'exploitant, pour le volet concessif, qui apparaît délicat à déterminer, • A la possibilité de recourir à la procédure de concession (et donc négociée), qui est incertaine au regard de la notion d'indissociabilité des objets du contrat et la procédure de marché semble requise.
	<i>Contrat de concession, sous forme de régie intéressée</i>	<p>Cette déclinaison, malgré son intérêt, apparaît lourde au plan de son exécution, complexe en cas d'investissements lourds (cas de l'OIBP), sans apport fort par rapport à une concession « classique » dotée de mécanismes d'intéressement, et moins avantageuse que la concession « classique » au plan du partage des risques.</p>
Gestion mixte	<i>SEMOP</i>	<p>Cette déclinaison apparaît pertinente, le contrat de concession devant alors incorporer un mécanisme de cession de créances et/ou de remboursement total ou partiel du préfinancement des travaux OIBP.</p> <p>Un pacte d'actionnaire permet à la fois de préciser la gouvernance et d'affirmer le rôle du SEDIF dans le pilotage stratégique de l'exploitation, et de mettre en place des mécanismes efficaces de transfert des risques à l'opérateur privé ou à des tiers prestataires.</p>
Gestion publique par une SPL	<i>SPL</i>	<p>Cette déclinaison ne peut être envisagée en l'absence de tel projet avec d'autres autorités organisatrices.</p>

En synthèse :

- En cas de démarche de passage en régie :
 - Une mise en œuvre sous forme d'EPIC apparaît préférable
 - Ce scénario est à envisager en deux étapes, pour les raisons exposées ci-avant, la première étape concernant le passage en régie de la distribution, puis l'approvisionnement pouvant ultérieurement intervenir à l'issue de la concession qui serait mise en place pour inclure la réalisation des travaux OIBP. Cette seconde étape pourrait alors être réalisable à un horizon 10 à 12 ans, une fois la construction des unités OIBP terminée et après quelques années de mise au point et de régularisation des éventuelles difficultés d'exploitation, qui ont intérêt à être réalisées sous la responsabilité juridique du constructeur- exploitant qu'est l'opérateur.
- En cas de gestion en concession
 - Nécessité d'une Autorité Organisatrice (AO) forte pour pouvoir piloter le service et la concession (notamment au plan des systèmes d'information et des enjeux évolutifs) et permettre un contrôle rigoureux de l'exécution de la concession ; l'AO doit pouvoir disposer d'un pouvoir de régulation sans équivoque.
- En cas de mise en place d'une SEMOP
 - En complément des recommandations formulées ci-dessus pour la concession, nécessité de bien définir les modalités de gouvernance et le pacte d'actionnaires pour permettre au SEDIF de peser sur les orientations stratégiques de l'exploitation.

1.4.2 Considérations liminaires

1.4.2.1 Rappel préalable : le XVI^{ème} plan d'investissements du SEDIF

1.4.2.1.1 Objectifs et montants envisagés

Le SEDIF a engagé une identification et une planification des investissements pour le service de l'eau pour les 10 prochaines années.

Dans ce cadre, il a décidé, pour assurer la mise en cohérence du XVI^{ème} Plan avec les prochaines échéances, de :

- Prolonger le XV^{ème} Plan révisé d'une année (échéance 31/12/2021)
- Identifier les besoins d'investissement globaux du service de l'eau jusqu'en 2031, avant fin 2020 (PHASE 1)
- Finaliser le XVI^{ème} Plan d'investissement en 2021 pour une approbation par les instances fin 2021 et un début de mise en application en 2022 (PHASE 2)
- Porter la durée du Plan à 10 ans pour mieux accompagner les projets structurels d'investissement de la prochaine décennie.

Dans ce cadre, le SEDIF entend ainsi poursuivre, voire amplifier, une politique :

- Plaçant l'utilisateur au cœur du service
- Mettant en œuvre une gestion patrimoniale
- Répondant aux défis du changement climatique et de la protection de l'environnement
- Sécurisant le service.

Au regard des ambitions du service public de l'eau, c'est un plan d'investissement de l'ordre de 2,5 Mds € investis sur 10 ans qui est envisagé, ce montant incluant l'opération structurante de l'OIBP (de l'ordre de 800M€, incluant la sécurisation électrique) et comprenant les investissements tant du SEDIF que de son/ses opérateur(s).

Ce montant de 2,5 milliards d'euros inclut les investissements du SEDIF et de l'opérateur, certains partages de maîtrise d'ouvrage restant à arbitrer.

Il convient de noter que :

- Sur plusieurs catégories d'investissements, le montant retenu est dans une limite minimale en raison du volume des travaux et des choix envisagés (par exemple sur le renouvellement fonctionnel des équipements et maintien en conditions opérationnelles)
- Le projet OIBP (cf infra) a été calé sur un objectif de 8°TH à 9 °TH, avec un dimensionnement à 400 000 m3/jour, qui est effectivement pertinente dans une vision future « sans chlore », mais qui est la plus exigeante et la plus coûteuse par rapport à des alternatives centrées uniquement, du moins dans un premier temps, sur la décarbonatation.

Le financement du XVI^{ème} plan représente un enjeu considérable qu'il convient de prendre en compte dès à présent, indépendamment du choix du mode de gestion

1.4.2.1.2 Part des investissements qui pourraient être confiés à l'opérateur

Pourraient être confiés à l'opérateur :

- A l'identique du contrat actuel :
 - Le renouvellement fonctionnel en usines et en sites distants (11 M€/an de dépenses directes, soit au-delà du montant actuel de l'ordre de 8 M€)
 - Le renouvellement de canalisations pour opérations de voirie (15 km/an, équivalent pour les 136 communes du SEDIF aux 18 km/an du contrat actuel qui concerne 152 communes)
- Des travaux neufs ou de réhabilitation, de façon accrue par rapport au contrat actuel pour des raisons d'adhérence de ces travaux à l'exploitation
 - Il s'agit par exemple de la refonte du SI Industriel, de certains renouvellements patrimoniaux, du déploiement de capteurs en usine et sur le réseau (smart network)

Le partage de la maîtrise d'ouvrage se présente ainsi, au stade de la rédaction de ce présent rapport, encore provisoire et non encore soumis à la validation des Elus, et sous réserve de la validation du maintien en maîtrise d'ouvrage publique (ie par les services techniques du SEDIF) du renouvellement des canalisations de distribution, à hauteur de 44 km/an, et des ajustements envisagés par les services techniques au regard du projet présenté au Comité le 18 décembre 2020 :

SEDIF	SEDIF	Opérateur actuel	Opérateur futur	Opérateur futur	Opérateur futur	TOTAL
Neuf	Renouvellement patrimonial	Renouvellement fonctionnel	OIBP et élec.	Neuf et renouvellement patrimonial	Renouvellement fonctionnel	
35 M€	1 078 M€	53 M€	800 M€	442 M€	88 M€	
1 113 M€		53 M€	1 330 M€			
						2 496 M€

Le montant des travaux neufs, de réhabilitation et de renouvellement patrimonial qu'il est envisagé de confier à l'opérateur, au-delà des travaux OIBP, à savoir 530 M€, éventuellement augmenté des propositions complémentaires des candidats en cas de concession, est très supérieur à celui dans le contrat actuel, de l'ordre de 150 M€.

En cas de contrat de concession, dès lors qu'il serait amorti en caducité par l'opérateur, c'est-à-dire en totalité sur la durée du contrat, il pèsera sur le prix de l'eau pour la part opérateur. **S'il était retenu une autre option en matière d'amortissement, l'incidence sur le prix de l'eau pourrait en être plus étalée dans le temps. Cette hypothèse dépend des équilibres budgétaires et financiers dont dispose le SEDIF.**

1.4.2.2 Le projet OIBP « vers une eau pure et sans calcaire »

Le SEDIF prépare l'équipement des usines de traitement de l'eau de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne par un traitement de finition par osmose inverse basse pression (OIBP) dans le but d'améliorer encore la qualité de l'eau distribuée, de répondre ainsi aux attentes des consommateurs en matière de confort et de santé, et de générer des économies chez les abonnés par la réduction du coût du calcaire (entartrage des équipements électroménagers et industriels). Ces deux usines sont les plus importantes de la région parisienne avec chacune une capacité nominale de 600 000 m³ par jour. Leur production moyenne annuelle est actuellement de 315 000 m³ par jour pour l'usine de Choisy-le-Roi et de 270 000 m³ par jour pour l'usine de Neuilly-sur-Marne. Pour rappel, l'usine de Méry-sur-Oise est déjà équipée pour sa file principale d'une unité de nanofiltration, technologie assez proche de celle de l'osmose inverse, et peut être convertie pour passer en osmose inverse basse pression.

La technologie retenue est l'osmose inverse basse pression, qui permet de répondre aux attentes des usagers. Cette technique est innovante pour les eaux de surface, mais largement utilisée en dessalement d'eau de mer. Elle est comparable avec la nanofiltration déjà en œuvre à l'usine de Méry-sur-Oise, mais plus performante en matière de capacité de filtration pour une consommation d'énergie équivalente.

Le projet, est estimé à ce jour à 695 M€ (unités OIBP sur Choisy et Neuilly) + 95 M€ (renforcement de l'alimentation électrique) en investissement, et à environ 22 M€/an en exploitation.

Les études montrent que les interactions, sur chaque usine, entre l'unité d'osmose inverse basse pression et le reste de l'usine ont été identifiées.

Le schéma ci-dessous résume ces interactions, qui interviendront tant au stade des travaux que lors de l'exploitation :

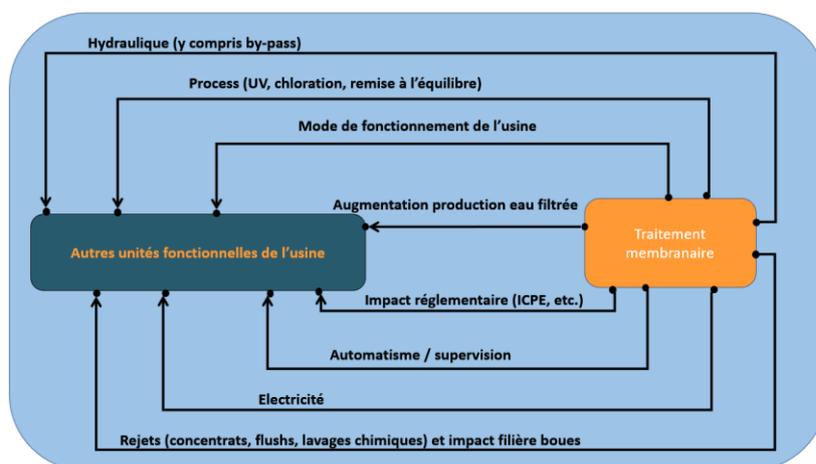


Schéma des principales interactions usine- unité OIBP

Les interfaces sont ainsi nombreuses et concernent notamment :

- La gestion de l'eau filtrée CAG (gestion hydraulique, contrôle de la qualité d'eau) ;
- La gestion de l'eau osmosée (gestion hydraulique, gestion de la qualité) ;
- La gestion des eaux de lavage de type NEP vers les ouvrages existants ;
- La gestion des concentrats ;
- La gestion des optimisations possibles comme le recyclage des eaux de lavage (de l'usine existante ou de la future OIBP vers l'amont de la filière de traitement en place) ;
- La fourniture d'énergie ;
- La fourniture des réactifs ;
- La gestion des accès (de façon distincte ou commune) ;
- La gestion et le pilotage des interfaces de production (par le contrôle-commande) ;
- Le lissage des débits ;
- L'alimentation électrique.

Par ailleurs :

- Certaines exigences techniques pour les unités OIBP ne peuvent être définies de façon satisfaisante à cause de ces dépendances avec le reste de l'usine
- Des optimisations de prix seraient possibles en considérant l'ensemble usine + OIBP, et non les unités OIBP séparément (cas par exemple du lissage des débits, qui occasionnent un surcoût de l'ordre de 25 M€ en cas de marchés séparés

Il apparait ainsi que les interactions sont très nombreuses et complexes et que les pistes d'économie en cas de vision globale sont substantielles, prêchant pour une réalisation des travaux sous la responsabilité de l'exploitant de l'usine, ou du moins une forte association, et ceci d'autant plus que les travaux vont nécessairement avoir des incidences très fortes sur l'exploitation de l'usine pendant la période de construction des unités OIBP (4 ans environ).

Ainsi en cas de recours à deux entités différentes pour chacune des parties de l'usine (i.e dissociation de l'entité en charge de l'exploitation des filières actuelles de l'usine et entité en charge de l'exploitation de la filière OIBP), de nombreuses difficultés pourraient survenir, techniques et juridiques (limite de responsabilités) :

- Difficultés liées à la vérification des performances de la filière OIBP lors de la mise en service de l'installation
- Difficultés liées à la vérification des performances des installations en exploitation
- Responsabilité en matière de qualité de l'eau sortie usines

1.4.2.3 La problématique de l'allotissement

Les possibilités d'allotissement ont été à leur tour analysées.

1.4.2.3.1 L'allotissement géographique

Il est apparu au terme de cette analyse que les configurations d'allotissement géographique (en fonction des usines) sont défavorables aux plans :

- Financier, avec un surcoût des charges d'exploitation évalué à près de 4% (si deux lots) et plus de 6% (si 3 lots), essentiellement généré par les impacts de la démutualisation, ainsi que la supervision et la coordination entre les lots, que cette organisation nécessite de mettre en place

- De la gestion des ressources, avec la perte de l'unité de gestion actuellement réalisée par le ServO, et notamment l'application NivO4, avec même des risques de compétition entre les différents lots, chacun contenant une usine principale propre et ses interconnexions,
Du transfert du personnel, avec une répartition entre lots qui serait très problématique Les scénarii avec allotissement géographique ont de ce fait été écartés.

1.4.2.3.2 L'allotissement fonctionnel

Un allotissement fonctionnel, distinguant l'approvisionnement en eau (comprenant le prélèvement, la production, le transport et le stockage) et la distribution de l'eau est apparu techniquement possible.

Les différentes configurations possibles ont été identifiées et étudiées dans le rapport des scénarii envisageables.

Au final, deux configurations, assez différentes dans leur philosophie, apparaissent pertinentes :

Configuration A :

Le principe de la configuration technique A correspond au regroupement dans un unique lot de toutes les fonctions essentielles correspondant à l'approvisionnement en eau potable comprenant la production d'eau potable ainsi que tous les ouvrages de distribution (élévation, stockage, transfert, régulation) à l'exception des canalisations de transport et de distribution

- Un lot intitulé Lot « Production-Stockage » comprenant :
 - Captage d'eau brute + Transport d'eau brute
 - Production d'eau potable
 - Elévation de l'eau potable : pompage de 1ère, 2ème et 3ème élévation
 - Stockage d'eau potable : réserves de 1ère, 2ème et 3ème élévation
 - Transport d'eau potable limité aux seules stations de transfert
- Un lot intitulé Lot « Transport-distribution » comprenant :
 - Transport d'eau potable hors stations de transfert
 - Distribution d'eau potable

Configuration B :

Le principe de la configuration technique B correspond au regroupement dans un unique lot de toutes les fonctions correspondant à l'approvisionnement en eau potable comprenant la production d'eau potable, sa mise en distribution initiale et son élévation, son stockage ainsi que son transport via les conduites structurantes du réseau.

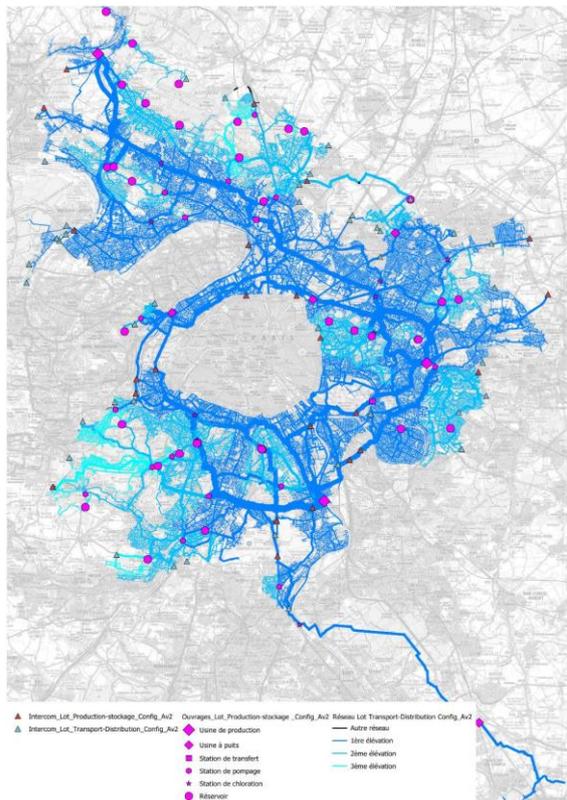
- Un lot intitulé Lot « Approvisionnement » comprenant :
 - Captage d'eau brute + Transport d'eau brute
 - Production d'eau potable
 - Elévation de l'eau potable : pompage de 1ère, 2ème et 3ème élévation
 - Stockage d'eau potable : réserves de 1ère, 2ème et 3ème élévation
 - Transport d'eau potable par les conduites structurantes : un recensement exhaustif de ces canalisations, établi sur la base de critères techniques, aboutit à un linéaire total de 1133 km, qui est donc important.
- Un lot intitulé Lot « Distribution » comprenant :
 - Distribution d'eau potable

Ces deux configurations sont représentées ci-après :

Configuration A

Lot approvisionnement = ouvrages en violet

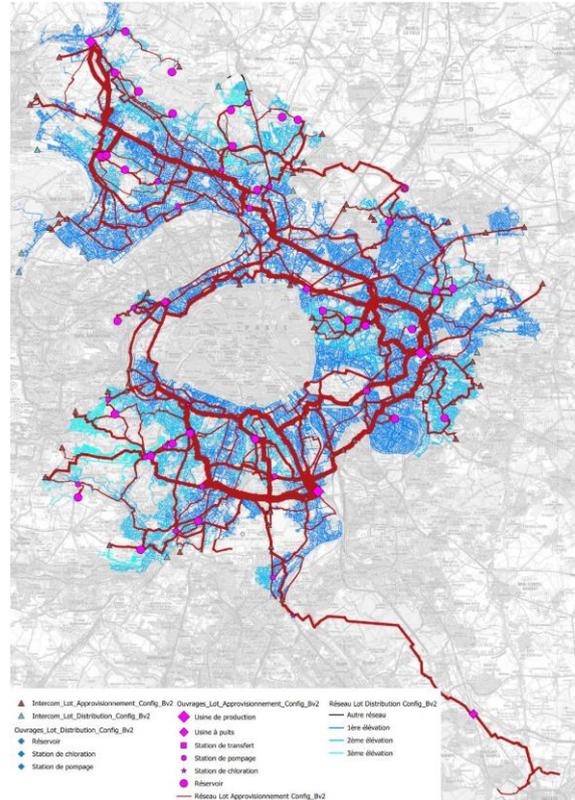
Lot distribution = toutes canalisations (en bleu)



Configuration B

Lot approvisionnement = ouvrages en violet +

canalisations en violet



Lot distribution = toutes canalisations (en bleu)

La configuration A crée une discontinuité physique au lot approvisionnement, entre les usines et les sites distants, peu agréable, mais est la seule à permettre :

- Un calcul et une maîtrise totale (ie hors secteurs en cours de création dans le cadre du projet sectorisation du SEDIF) du rendement du réseau
- Une maîtrise de la qualité de l'eau en réseau, puisque qu'elle ne comprend pas d'interfaces entre deux opérateurs au sein du réseau, tandis que la configuration B crée plus de 4000 interfaces entre les deux lots

La configuration B regroupe la production et le transport vers les sites distants permettant de formaliser une fonction « approvisionnement », mais rend plus délicat le transfert du personnel du délégataire actuel en charge du réseau, qui devra être « scindé » en deux, entre le réseau structurant revenant à l'opérateur « approvisionnement » et le réseau de distribution, revenant à l'opérateur « distribution ».

Dans ces conditions, il est proposé de retenir la configuration A pour la suite des analyses développées dans ce rapport.

1.4.2.4 Modalités particulières de mise en œuvre en cas de régie

1.4.2.4.1 Rappel sur le portage de la maîtrise d'ouvrage

La logique de la gestion en régie est de confier l'ensemble de l'exploitation et des investissements du service à la régie.

Toutefois, le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.1412-1, ne semble pas s'opposer expressément à ce qu'une régie ne réalise pas l'ensemble des investissements nécessaires au service public.

Pour autant aucune jurisprudence ne valide cette analyse, de sorte que subsiste un risque juridique, certes faible, à ce que le SEDIF sépare l'exploitation de la réalisation des investissements pour conserver ces derniers. Se poserait également une problématique patrimoniale puisque les ouvrages réalisés sous maîtrise d'ouvrage du SEDIF intégreraient le domaine public du syndicat et qu'il conviendrait ensuite de les affecter à l'EPIC dans le cas où le régime des biens de l'EPIC serait un régime d'affectation.

A défaut, si l'exercice de la maîtrise d'ouvrage devait bien incomber à l'EPIC, mais que le SEDIF souhaite cependant conserver certaines missions de maîtrise d'ouvrage, l'EPIC devrait conclure avec le SEDIF des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée. Le portage des investissements deviendrait alors plus complexe. C'est par exemple le choix retenu en 2015 par Montpellier Méditerranée Métropole lors de la création de la Régie de Eau, sous forme d'EPIC. Le retour d'expérience de ces dispositions, recueilli en 2020 lors du benchmark, est cependant mitigé.

1.4.2.4.2 Points particuliers sur la mise en œuvre dans le cas du SEDIF

Comme indiqué supra, la mise en œuvre d'un mode de gestion est à considérer au regard d'une part de l'ampleur du service (très au-delà des expériences connues à ce jour en France) et d'autre part de la forte pertinence technique que la construction des unités OIBP sur les deux usines de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne, très intégrée aux usines, soit placée sous la responsabilité de l'exploitant des usines.

Si la dévolution des travaux OIBP était réalisée, pour chaque usine, par un marché n'incluant pas l'exploitation de l'usine (par exemple marché de type conception—réalisation), **des sujétions très fortes seraient créées :**

- Travaux lourds avec la présence de personnel de chantier important de deux opérateurs différents, dans des sites sécurisés
- En cas de marché de type Marché Global sur Performance (MGP), pertinents pour conserver une implication du constructeur lors de l'exploitation, création d'interfaces et dilution de responsabilités source potentielle de contentieux, ceci étant confirmé par de nombreux retours d'expérience.

De surcroît, si l'exploitation des usines était réalisée par voie de marchés publics (mode de gestion en régie), la refonte du système d'information industriel des usines devrait également faire l'objet d'un marché séparé – voire par usine - du fait des obligations d'allotissement prévues par le Code de la Commande Publique, ce qui aboutirait à 3 intervenants par usine, avec la nécessité complémentaire d'une coordination à assurer par le SEDIF.

Une telle mise en œuvre, fragiliserait fortement la production.

Si, pour des raisons notamment de solidité financière, la maîtrise d'ouvrage venait à être conservée par le SEDIF, comme indiqué au paragraphe précédent, cette option ne serait pas totalement sécurisée au regard des dispositions du CGCT qui ne prévoient pas une telle organisation, la maîtrise d'ouvrage du service incombant normalement à l'EPIC.

Concernant une reprise de la totalité de l'exploitation en régie, au 1^{er} janvier 2024, et la problématique de l'ampleur du service, la transition vers le nouveau mode de gestion représenterait un très gros chantier, avec notamment la passation de l'ordre de 200 à 300 marchés d'achats pour préparer l'exploitation. La réalisation d'une telle reprise au mieux deux ans et demi apparaît très risquée.

Rappelons à cet égard que les exemples passés de reprise en régie concernent des services de taille nettement inférieure (maximum 100 000 abonnés contre près de 600 000 au SEDIF), avec parfois des structures préexistantes facilitant ce passage (cas par exemple de la SAGEP, équivalent d'un lot « approvisionnement », qui était déjà une structure publique, pour la création d'Eau de Paris).

Pour ces raisons, la mise en œuvre du scénario - *régie* – serait préconisée en deux phases, afin d'en sécuriser le bon achèvement :

Dans une première étape, au 1^{er} janvier 2024, il serait mis en place une régie couvrant la distribution, en ce inclus la relation avec les usagers, dont la facturation et le recouvrement et la gestion du réseau de distribution. L'approvisionnement serait en concession de façon à permettre la construction des unités OIBP par l'opérateur, sous son unique responsabilité et à ses risques et périls.

Dans une seconde étape, lorsque les unités OIBP auraient été réceptionnées, y compris la refonte du système d'information industriel des usines, interviendrait le passage en régie également de l'approvisionnement.

1.4.2.5 Points particuliers sur l'environnement concurrentiel en concession et SEMOP

Confier les travaux et la gestion du service public de l'eau à un ou plusieurs opérateurs, quel que soit son statut, doit s'appréhender également du point de vue de la concurrence.

Les personnes publiques, notamment lorsqu'elles agissent en qualité d'autorité délégante d'un service public, sont tenues de respecter les règles de concurrence, au regard desquelles est notamment appréciée la légalité des actes administratifs (voir en ce sens : CE, Sect 3 novembre 1997, Société Millions et Marais ; CE avis 22 novembre 2000, Société L&P Publicité).

Le Conseil de la Concurrence (auquel s'est substitué depuis l'Autorité de la Concurrence) a eu l'occasion de souligner que : « *L'allotissement peut être le seul moyen de maintenir durablement une pluralité d'offres sur le marché lorsque, en raison de la position du demandeur, de la spécificité de sa demande, ou de la nature oligopolistique de l'offre, un appel à la concurrence global pourrait conduire à conférer une position dominante à l'entreprise ou aux quelques entreprises qui seraient les seules à pouvoir présenter une offre* » (Conseil de la Concurrence, Avis n°00 – A – 25 du 20 novembre 2000).

Pour autant, à la différence des marchés publics, le regroupement de prestations de travaux et de service constitue même l'une des caractéristiques des délégations de service public.

L'allotissement n'est pas une obligation en concession. A cet égard, l'article L.1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que « *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.* ».

L'allotissement n'apporte pas une garantie absolue pour une meilleure intensité concurrentielle : l'option est à étudier à l'aune de chaque projet.

1.4.2.6 La SEMOP : clauses financières et de gouvernance

En cas de SEMOP, qui est adossée à un contrat de concession, dans le cadre du dossier mis en concurrence, est à préparer un document de préfiguration, qui précise les points suivants ;

- **Projet de statuts de la SEMOP**
 - Part de capital que la collectivité souhaite détenir
 - Règles de gouvernance de la société et modalités de contrôle dont la collectivité souhaite disposer sur la société et au sein de celle-ci
- **Pacte d'actionnaire**
 - Règles de dévolution des actifs et des passifs de la société lors de sa dissolution
 - Intervention ou non de tiers investisseur(s) et les modalités de cette intervention
 - Modalités de répartition des dividendes de la société
 - Organisation de la société et les modalités éventuelles de détachement de personnel du SEDIF à la SEMOP, ou de services spécifiques servant le SEMOP et le SEDIF
 - Modalités de transfert de risques vers l'opérateur privé

Pour rappel, la présidence du conseil d'administration de la SEMOP est assurée par un élu de la collectivité. Les élus administrateurs des SEMOP bénéficient de la même sécurité juridique que dans les autres entreprises publiques locales. Le statut de mandataire élu d'une collectivité actionnaire protège les élus et leur évite de se voir considérer comme « conseillers intéressés » ou comme « entrepreneurs de services publics ». Ce statut permet également de rendre très résiduel le risque de « prise illégale d'intérêts » pour les élus siégeant au sein du conseil d'administration de la SEMOP.

Le pacte d'actionnaire est un outil efficace pour d'une part réduire de façon considérable les risques, déjà relativement faibles, pesant sur la Collectivité actionnaire, et d'autre part transférer ces risques à l'opérateur privé co-actionnaire, et de troisième part pour organiser un contrôle par le SEDIF de la gouvernance de l'exploitation.

Les leviers protecteurs de la Collectivité actionnaire pouvant être mis en œuvre sont notamment :

Des clauses relatives à la gouvernance de la SEMOP

L'accord de la collectivité est imposé pour :

- Désignation du Directeur de la SEMOP en accord avec
 - Par exemple, au sein de la SEMOP Eau et Assainissement de la Métropole de Dijon, le choix du directeur requiert l'aval de la Collectivité
- Nomination d'un directeur général adjoint issu de l'administration
- Mise en place d'une équipe de contrôle interne à la SEMOP, incluant des agents de la Collectivité
- Tout investissement supérieur à un certain montant
 - Par exemple, au sein de la SEMOP de Chartres Métropole, tout investissement supérieur à 50 k€ requiert l'accord de la Collectivité (comité d'engagement)
- Modification structurelle de la SEMOP (organisation, locaux principaux, système d'information, etc.)
- Engagements financiers au-delà d'un certain seuil (emprunts, garanties, etc.)
- Recrutement de personnes clé
- Avenants au contrat de concession
- Grands choix techniques (télérelevé, options lors des grands travaux, etc.)
- etc.

Des clauses directement d'ordre financier :

- La possibilité d'établir des règles dissymétriques de répartition des bénéfices et des pertes, à l'avantage de la collectivité
 - A titre d'exemple, la Métropole de Chartres est actionnaire à hauteur de 40 % de la SEMOP Assainissement, mais perçoit 60 % des résultats.
- La possibilité d'établir des droits de dividendes préférentiels :
 - Soit par l'octroi d'un dividende précipitaire au bénéfice de la collectivité, c'est-à-dire versé en priorité avant tout autre, et ce même si ce versement absorbe l'intégralité du bénéfice distribuable au cours de l'exercice ;
 - Soit en prévoyant que les dividendes soient cumulatifs c'est-à-dire que la créance de dividendes revenant à la Collectivité est reportée sur les exercices ultérieurs lorsque celle-ci n'aura pu être honorée au cours d'un ou plusieurs exercices.
- La possibilité de prévoir une garantie de rémunération au profit de l'actionnaire public minoritaire
- La possibilité de disposer que l'ensemble des moins-values réalisées au titre du contrat, notamment les pénalités relatives à l'exploitation (réalisée par l'opérateur privé), soient déduites de la rémunération de l'actionnaire opérateur

- La possibilité de prévoir une reconstitution majoritairement par l'opérateur privé des fonds propres en cas de pertes importantes.

Des clauses relatives à la passation de sous-contrats pour l'exploitation ou les travaux

- Il s'agit notamment du levier très puissant d'obligation faite à l'opérateur privé, dans le cadre de l'exécution du contrat de concession, de recourir à des « sous-contrats » confiant des prestations (y compris des travaux) à risques à des tiers, permettant ainsi d'externaliser les risques et de les transférer, pour ces prestations, vers ces tiers
- Il est à noter que de telles clauses sont le moyen principal retenu par les organismes financeurs (prêteurs ou actionnaires tiers investisseurs) au sein de SEMOP pour limiter leurs risques issus de l'exploitation ou de gros travaux
- Parallèlement, de tels sous-contrats constituent également une condition d'attractivité du montage en SEMOP pour les opérateurs économiques compte-tenu de la rémunération qu'ils sont ainsi susceptibles de percevoir directement auprès de la SEMOP au titre des prestations objet de ces sous-contrats.

1.4.3 Conclusion : scénarii considérés plus avant

Un scénario de gestion est une solution qui est le croisement entre un mode de gestion et une organisation :

Scénario = mode de gestion x allotissement éventuel

Au final, 4 scénarii, chacun étant le croisement d'un mode de gestion et d'une organisation, semblent constituer les pistes de réflexion à privilégier :

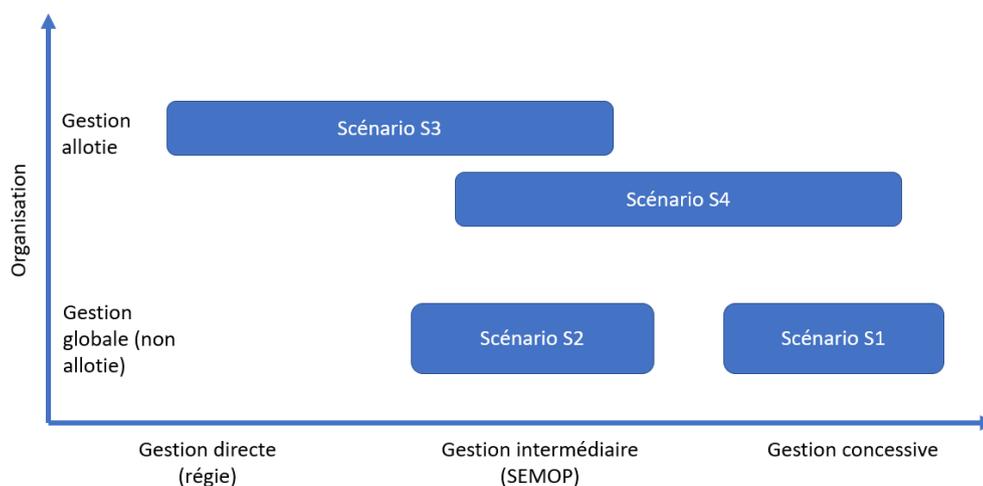
Scénarii non allotis

Scénarii de gestion	Commentaires
Scénario 1 (S1) Concession portant sur la totalité du service	- Transfert de risques techniques et financiers vers l'exploitant. - Travaux neufs hors OIBP sous maîtrise d'ouvrage publique, ou, pour les travaux adhérents à l'exploitation, par le concessionnaire - Contrat mettant à profit les retours d'expérience du contrat actuel
Scénario 2 (S2) SEMOP gérant la totalité du service	En complément des considérations relatives à la concession, - Gouvernance partagée concernant les choix stratégiques d'exploitation, permettant au SEDIF de renforcer son rôle d'Autorité organisatrice sur des sujets tels que notamment le service aux usagers, les choix technologiques ou l'appel aux ressources en eau. - Travaux neufs hors OIBP sous maîtrise d'ouvrage SEDIF, ou, pour les travaux adhérents à l'exploitation, par le concessionnaire

Scénarii allotis

Scénarii de gestion	Commentaires
<p>Scenario 3 (S3)</p> <p>Régie personnalisée (EPIC) pour la distribution</p> <p>Concession ou SEMOP pour l'approvisionnement</p>	<p>Distribution en régie. La Régie serait un EPIC en charge de la distribution, y compris la gestion des abonnés, la facturation, le recouvrement et la maîtrise d'ouvrage réseau. Cet EPIC serait distinct du SEDIF, Autorité Organisatrice.</p> <p>Gestion de l'approvisionnement en concession, voire en SEMOP, permettant alors de renforcer la gouvernance publique sur le lot Approvisionnement (ressource et production), avec la construction des unités OIBP et les travaux de refonte du système d'information industriel des usines, dans une phase intermédiaire avant un éventuel passage en régie.</p> <p>Autres travaux neufs relatifs à l'approvisionnement (hors OIBP) sous maîtrise d'ouvrage publique (SEDIF ou régie)</p> <p>A noter qu'un éventuel dessein de reprise en régie de la totalité du service se réaliserait ainsi en deux temps, l'approvisionnement étant quant à lui repris en régie à l'issue de la concession.</p>
<p>Scenario 4 (S4)</p> <p>SEMOP pour l'approvisionnement</p> <p>Concession pour la distribution</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement confié à une SEMOP, avec l'objectif de renforcer la gouvernance publique de l'utilisation des ressources en eau par le SEDIF et de disposer de financements et de modalités de travaux préférentielles, plus à la main du SEDIF. - La distribution, qui ne met pas en jeu d'outils industriels majeurs, ferait, elle, l'objet d'une concession. - Travaux neufs hors OIBP sous maîtrise d'ouvrage publique, ou, pour les travaux adhérents à l'exploitation, par le concessionnaire de la distribution ou la SEMOP

Visuellement, les scénarii peuvent être ainsi représentés au regard de modes de gestion et d'organisation :



La démarche ci-avant exposée a fait l'objet du rapport sur les scénarii de gestion envisageables.

1.5 Caractéristiques des scénarii considérés

Les 4 scénarii considérés ci-avant ont fait l'objet d'un examen détaillé sur leurs principales caractéristiques.

Les principaux enseignements de cet examen sont les suivants :

- **Gouvernance** : la gouvernance du futur mode de gestion constitue un élément déterminant dans la transparence et le pilotage du service public de l'eau.
 - Au regard des scénarii, la constitution d'une société dédiée et/ou d'un établissement public industriel et commercial demeure une voie envisageable. Dans le cadre d'une SEMOP, le pacte d'actionnaires permet de mettre en place des modalités particulières de prises des décisions stratégiques, des règles de règlement des questions sensibles, une information régulière de l'actionnaire public
 - Les notions de durée et de sanctions distinguent la régie des autres modes de gestion. En effet, la convention d'objectifs entre l'AO et la régie fixe des objectifs sans moyen de coercition.
 - L'organisation retenue prendra en compte le souhait d'une gouvernance renforcée et partagée.
- **Maîtrise d'ouvrage** : le portage de la maîtrise d'ouvrage entre l'autorité organisatrice et son opérateur doit être réparti en fonction des capacités techniques, informatiques et financières de chaque acteur.
 - Dans tous les scénarii, la dévolution de l'opération OIBP est confiée à l'opérateur en charge de l'approvisionnement, plaçant sous une unique responsabilité cette opération et l'exploitation des usines.
 - La répartition de la maîtrise d'ouvrage conditionne en partie l'organisation du service et le prix de l'eau.
- **Reprise du personnel** : la continuité du service public de l'eau est conditionnée à la reprise du personnel. Ce dernier relèvera majoritairement du secteur privé auquel pourront être associés des agents de droit public.
 - Selon les cas, la reprise du personnel relève du droit du travail, des conventions collectives du secteur de l'eau ou d'accords bilatéraux, alors à négocier, avec une complexité accrue dans les scénarios alloties (cas des fonctions transverses et support).

- **Service aux usagers** : sur le territoire du SEDIF, le service aux usagers doit conserver son niveau de performance actuel.
 - La digitalisation du service améliorera et simplifiera la relation clientèle.
 - La capacité d'innovation de l'opérateur demeure un point d'attention pour l'autorité organisatrice.
- **Enjeux financiers** : selon le mode de gestion, un apport en fonds, publics ou privés sera nécessaire. Il conditionne la mise en œuvre du scénario qui sera retenu.
 - La question du financement des investissements, dont l'OIBP, est à considérer au regard notamment des frais financiers qu'il engendre, de la durée de vie de l'équipement et de l'équilibre du service.
 - Les enseignements du contrat actuel nécessitent de réguler la rémunération de l'opérateur et d'envisager un mécanisme de partage des résultats. Ces dispositifs concernent l'ensemble des scénarii à l'exception de l'EPIC.
- **Les risques** : dans l'ensemble des scénarii, les risques sont majoritairement portés par l'opérateur, y compris ceux liés à l'opération OIBP.
 - S'agissant de l'EPIC, l'autorité organisatrice est davantage exposée en tant que collectivité de rattachement de la régie.
 - Dans la SEMOP, la présence d'un opérateur privé expert du domaine sécurise le fonctionnement du service.
- **Mise en œuvre du scénario** : Le choix d'un opérateur privé passe par une mise en concurrence et la constitution d'une société dédiée ; celui d'un opérateur public par une équipe de préfiguration.
 - La montée en puissance des opérateurs diffère selon le mode de gestion.
 - La réversibilité du système d'information est une étape clé commune à l'ensemble des scénarii.

1.6 Prise en compte des pistes d'amélioration

L'intégralité des pistes d'amélioration du service sont prises en compte dans la mise en œuvre prévisionnelle de chacun des scénarii ci-dessus.

Le tableau ci-après reprend la liste exhaustive de ces pistes (cf supra) et les mises en œuvre envisagées, et ceci **POUR TOUS LES SCENARII CONSIDERES** :

Volet	Piste d'évolution	Mise en œuvre envisageable
Volet qualité du service	Encore mieux identifier et suivre les attentes des usagers	Mise en place d'indicateurs complémentaires : CES (Customer effort Score) et CSat (Customer satisfaction score) Le cas échéant participation de représentants des usagers aux instances des entités en charge de l'exploitation
	Renforcer les informations vers les usagers	Outils complémentaires d'information multicanale des usagers
	Renforcer la communication et la coordination avec les collectivités membres	Mise en place de comitologie ad hoc et d'outils de communication
	Renforcer la notoriété du SEDIF, qui est amoindrie malgré une communication foisonnante et d'excellents résultats	Dispositions de renforcement du SEDIF en tant qu'Autorité Organisatrice
	Bien appréhender les limites actuelles de la télérelève et les pistes pour les dépasser	Nouvelle génération technologique de télérelevé
Volet administratif et organisationnel	Anticiper dans les clauses de fin de contrats d'exigences contractuelles pouvant être finalisées après l'échéance du contrat	En cas de contrat de concession, intégration dans le contrat de clauses ad hoc issues des retours d'expérience
	Rationaliser le nombre et le contenu des rapports de l'opérateur	Ajustement au regard des retours d'expérience
	Bien identifier le point de vue économique et financier de la société dédiée et pas seulement de la concession (en cas de délégation) : cas des provisions en fin de contrat	Rédaction ad hoc du contrat de concession
	Développer un pilotage plus stratégique du contrôle de l'opérateur et approprié à son format	Rédaction ad hoc du contrat de concession (ou d'une convention d'objectif dans le cadre d'un EPIC)
	Repenser le système d'indicateurs actuels qui a montré quelques limites	Introduction de la distinction indicateurs stratégiques (en nombre limité) / indicateurs de pilotage

Volet	Piste d'évolution	Mise en œuvre envisageable
Volet financier (en cas de délégation)	Accroître la connaissance précise des frais de groupe	Limitier la contribution du groupe et les frais associés à des prestations matérialisées et facturées sur base de justificatifs
	Améliorer les mécanismes de maîtrise de rémunération	Mise en place d'un mécanisme de partage du résultat d'exploitation lorsqu'il est au-delà du résultat prévisionnel contractualisé
	Mieux cerner la déconnexion des bénéficiaires et de la rémunération de la société dédiée	Rédaction ad hoc du contrat de concession
	Améliorer la connaissance patrimoniale et sa valorisation	Poursuite du travail engagé sur la mise en place de méthodes comptables et de processus métier appropriés
Volet technique – travaux	Définir plus précisément le périmètre du renouvellement fonctionnel	Annexe ad hoc plus précise
	Accepter l'externalisation de certaines prestations	Ajustement du contrat de concession (en cas de concession)
	Développer l'analyse des données centralisées par le ServO pour mettre en place des cas d'usage permettant des vues thématiques plus élaborées	Développement d'un système d'information décisionnel du SEDIF, le cas échéant avec l'assistance de l'opérateur
	Préciser et renforcer les exigences relatives à l'environnement et au développement durable (objectifs et rémunération), liées aux nouveaux enjeux	Mise en place d'exigences accrues vis-à-vis de l'opérateur
Volet système d'information	Instruire et suivre plus précisément les projets de développement du système d'information	Mise en place de processus de co-construction SEDIF-opérateur
	Mettre en place une gouvernance des données : définition, gouvernance, protection, conservation	Gouvernance à définir par le SEDIF et à imposer à l'opérateur
	Mieux sécuriser la réversibilité du système d'information	Exigences accrues s'imposant à l'opérateur Renforcement des capacités de contrôle et de pilotage du SEDIF

2 LES AXES D'ANALYSE

Sur la base de ces travaux antérieurs, le présent rapport présente une évaluation de ces 4 scénarii.

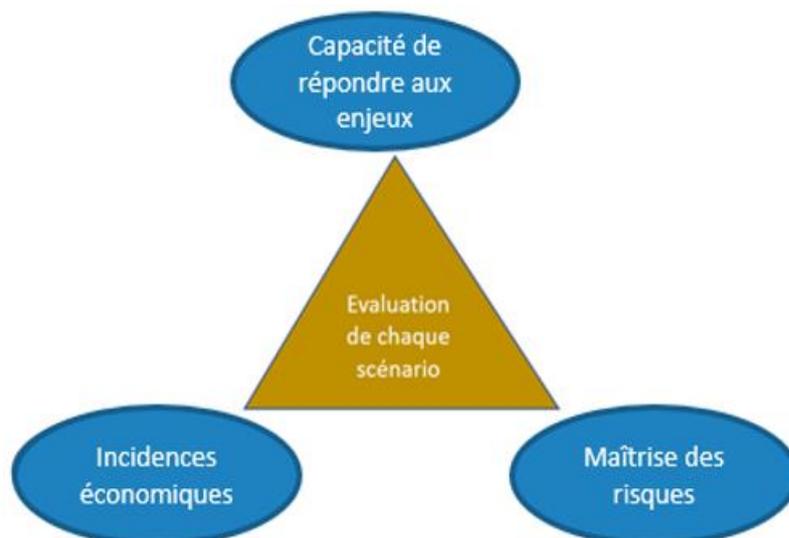
2.1 Les axes d'analyse proposés

Il est proposé de structurer l'analyse selon trois axes formalisés, qui expriment les ressorts du choix du scénario de gestion auquel le SEDIF devra procéder.

Ces trois axes d'analyse sont les suivants :

- La capacité de réponse aux enjeux du service
 - Il s'agit des 12 déclinaisons des 4 macro-enjeux qui ont été définis et préalablement étudiés La maîtrise des risques
 - Ces risques sont de deux ordres :
 - Les risques d'exploitation, tant d'ordre technique que financiers et juridiques
 - Les risques de transition découlant de la mise en place du nouveau mode de gestion
- Les incidences économiques
 - Ce volet est la résultante des considérations économiques propres à chaque scénario, à la fois du point de vue du prix de l'eau et des incidences sur la situation financière du SEDIF. Il participe à l'équilibre général du service public de l'eau tant du point de vue de l'autorité organisatrice que du ou des opérateurs.

Le schéma ci-dessous illustre cette vision :



2.2 La grille d'analyse proposée

La grille d'analyse suivante a été bâtie pour évaluer les scénarii selon chacun des trois axes ci-avant précisés :

Axe d'analyse	Thèmes	Sous-thèmes
Enjeux	Le SEDIF, service public de l'eau	Réaffirmer le rôle d'autorité organisatrice du SEDIF et valoriser ses actions
		Renforcer la gouvernance du service au regard des enjeux locaux en impliquant les différentes parties prenantes
		Maitriser les données du service pour un pilotage stratégique ajusté et une transparence financière accrue
	La qualité de l'eau et du service	Garantir et conforter la qualité de l'eau distribuée, vers une " eau pure sans chlore et sans calcaire "
		Améliorer la relation usagers et mettre en place une politique tarifaire équilibrée
		Affirmer le service de l'eau comme un acteur de la ville intelligente
	Un patrimoine durable et innovant	Maintenir un haut niveau de rendement de réseau
		Assurer la sûreté et la cybersécurité
		Investir et innover pour un patrimoine durable et modernisé
	Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociétaux	Préserver durablement la ressource et s'adapter au changement climatique
		Poursuivre les engagements et actions en faveur de la transition écologique et énergétique
		Garantir l'accès à l'eau
Risques	Risques d'exploitation	Recettes
		Technique
		Social
		Système d'information
		Conception et construction des unités OIBP
	Risques de transition	Mise en œuvre du scénario
		Continuité de service
		Reprise du personnel
Economie	Investissements	Situation financière du SEDIF
	Exploitation	Prix de l'eau

2.3 Symboles

Pour résumer l'évaluation de chaque scénario sur chaque critère d'analyse, la symbolique suivante est utilisée :

Symbole	Signification
	Le scénario permet d'apporter une réponse très satisfaisante au critère dans l'intérêt des usagers et/ou du SEDIF (incluant le cas échéant sa régie, considéré comme un satellite du SEDIF)
	Le scénario permet d'apporter une réponse satisfaisante au critère dans l'intérêt des usagers et/ou du SEDIF (incluant le cas échéant sa régie, considéré comme un satellite du SEDIF)
	Le scénario permet d'apporter une réponse moyennement satisfaisante au critère dans l'intérêt des usagers et/ou du SEDIF (incluant le cas échéant sa régie, considéré comme un satellite du SEDIF)
	Le scénario n'apporte une réponse assez peu satisfaisante au critère dans l'intérêt des usagers et/ou du SEDIF (incluant le cas échéant sa régie, considéré comme un satellite du SEDIF)

Précaution importante de lecture concernant le scénario 3 avec un EPIC : selon ce prisme d'analyse, les intérêts du SEDIF et de l'EPIC sont présumés concordants, l'EPIC portant ceux du SEDIF, ceci malgré l'existence de deux entités chacune autonome aux plans financier et juridique.

Il est à noter qu'aucun cas ne se présente où le scénario apporterait une réponse essentiellement insatisfaisante à un critère, du fait que les scénarii étudiés ont été privilégiés pour leur capacité à répondre à l'intérêt des usagers et du SEDIF.

3 LA REPONSE AUX ENJEUX

3.1 Le SEDIF, service public de l'eau

3.1.1 Le rôle d'autorité organisatrice

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Réaffirmer le rôle d'autorité organisatrice du SEDIF et valoriser ses actions* ».

3.1.1.1 Analyse

3.1.1.1.1 Contexte et enjeux

L'étude approfondie des scénarii a permis d'identifier les axes selon lesquels un renforcement du SEDIF en tant qu'Autorité Organisatrice apparaît souhaitable. Dans l'ensemble des scénarii, le SEDIF demeure l'autorité organisatrice, dépositaire de la compétence eau, garante de la continuité et de la qualité du service public. Par le mode de gestion qu'il retiendra, il confiera l'exploitation du service à un opérateur.

Ainsi les axes d'amélioration, **valables pour tous les scénarii**, sont les suivants :

- Maîtrise accrue de la rémunération de l'opérateur
- Contrôle accru de l'opérateur, notamment au plan des méthodes et pratiques comptables
- Exigences renforcées sur le système d'information exploitant, et contrôle associé
- Mise en profit des données pour la mise en place d'un système d'information décisionnel
- Prise en main progressive des référentiels patrimoniaux (qui découleront de l'outil d'inventaire et de gestion patrimoniale du SEDIF, du BIM et du SIG)
- Suivi plus précis du service à l'utilisateur et mise en place de nouveaux indicateurs
- Implication plus forte dans la mise en œuvre du droit à l'eau.

Au regard des scénarii, trois situations se présentent :

3.1.1.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cas d'un contrat de concession, les exigences et les dispositions pour un rôle renforcé de l'Autorité Organisatrice peuvent être intégrées : société dédiée, transparence, qualité de service tracé par des indicateurs assortis de pénalités, dispositions de contrôle, validation préalable par l'autorité organisatrice des travaux délégués pour leur réalisation, etc.

Le cas du contrat actuel de délégation de service public montre le poids crucial de ces dispositions pour que l'Autorité Organisatrice puisse jouer pleinement son rôle.

Il est important de bien organiser l'accès aux données de l'exploitation de façon à ce que l'Autorité Organisatrice dispose des informations nécessaires à ses fonctions. Par accès aux données, il faut inclure la capacité d'extraire des données, y compris à partir d'applications progicielisées, ou la mise en place de dispositions permettant d'alimenter un entrepôt de données de l'Autorité Organisatrice, avec la capacité pour cette dernière de gérer son propre système d'information pour, le cas échéant, héberger, et traiter ces données, dans le respect des règles de traitement et de gestion de la confidentialité applicables au regard de la réglementation en vigueur (RGPD notamment). Il convient également que l'autorité organisatrice se dote des capacités humaines et matérielles pour assurer la maîtrise des données et leur exploitation.

3.1.1.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cas d'une SEMOP, les commentaires ci-avant relatifs à un contrat de concession restent valables, puisque la SEMOP serait liée au SEDIF, Autorité Organisatrice (AO) du service, par un contrat de concession. Il convient pour l'Autorité Organisatrice de bien différencier son rôle de co-actionnaire de la SEMOP de celui d'Autorité Organisatrice.



Deux types de contrôle :

Un contrôle interne par la société, dont l'Autorité Organisatrice actionnaire (dit de 1^{er} niveau) :

- Fixer le cap et contrôler l'activité par le conseil d'administration (CA),
- Mobiliser les ressources et piloter par la direction générale,
- Opérer et exécuter l'exploitation du service.

Un contrôle externe par l'AO (dit de second niveau), éventuellement accompagnée d'experts (prolongement de l'organisation actuelle).

3.1.1.1.4 Cas d'une Régie

Pour rappel, la mise en place d'une régie avec personnalité morale, sous la forme d'un EPIC, ne conduit pas pour autant à un transfert de compétence ; la régie jouant un rôle d'exploitant et le SEDIF restant Autorité Organisatrice, et ultime garante de la délivrance du service aux usagers.

Pour autant, la régie jouit d'une personnalité morale et d'une autonomie financière qui la rend maîtresse de nombreuses décisions. Pour une bonne mise en œuvre de ses prérogatives, le SEDIF pourrait conclure avec l'EPIC un contrat d'objectifs, qui organise et formalise les rôles de chaque partie. Ce contrat ne peut cependant venir empiéter sur la libre administration de l'EPIC par son conseil d'administration. A ce titre, si le SEDIF peut solliciter de sa régie qu'elle agisse dans le cadre qu'il définit, c'est pourtant à cette dernière que revient par exemple de fixer le prix de l'eau.

Il convient de rappeler que la mise en place d'un dispositif par lequel le SEDIF sanctionnerait financièrement sa régie est théoriquement envisageable mais délicat à mettre en œuvre compte-tenu du lien étroit unissant l'EPIC à sa collectivité de rattachement. C'est l'utilisateur qui porterait la sanction, la régie n'étant pas rémunérée comme un opérateur privé.

3.1.1.2 Evaluation

Il résulte de cette analyse l'évaluation suivante :

Réaffirmer le rôle d'autorité organisatrice du SEDIF et valoriser ses actions		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Ce scénario permet un renforcement de l'autorité organisatrice par des dispositions contractuelles, à condition, au plan pratique, d'organiser notamment la capacité d'accès à l'information et son exploitation.	
S2 – SEMOP	Ce scénario permet un renforcement de l'autorité organisatrice par des dispositions contractuelles et institutionnelles (statuts de la SEMOP, pacte d'actionnaires). La double position du SEDIF, à la fois autorité organisatrice et actionnaire, peut s'organiser à l'identique d'autres SEMOP.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Ce scénario permet un renforcement de l'autorité organisatrice pour la SEMOP par des dispositions contractuelles et institutionnelles, mais peu vis-à-vis de l'EPIC, qui jouit de la personnalité morale et ne peut être lié à l'Autorité Organisatrice que par un contrat d'objectif, juridiquement faiblement contraignant.	
S4 : SEMOP + concession	Ce scénario permet un renforcement de l'autorité organisatrice par des dispositions contractuelles, et par des dispositions institutionnelles sur le volet <i>Approvisionnement</i> .	

3.1.2 Gouvernance

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « Renforcer la gouvernance du service au regard des enjeux locaux en impliquant les différentes parties prenantes »

3.1.2.1 Analyse

La gouvernance est spécifique à chaque mode de gestion.

3.1.2.1.1 Cas d'un contrat de concession

Dans le cas d'une concession, la gouvernance de la gestion du service nécessite d'être contractualisée par des dispositions fortes et précises.

Ainsi, dans les scénarii incluant un dispositif concessif, les dispositions suivantes seraient recommandées :

- Mise en place d'une société dédiée à l'exécution du contrat de concession
- Eventuelle présence, au conseil d'administration de la société dédiée, de tiers (experts, représentants des usagers, etc)

- Formalisation d'une comitologie SEDIF – concessionnaire, avec différents niveaux et objectifs
- Formalisation d'un reporting à différents contenus et fréquences
- Moyens de contrôle, de coercition et de sanction
- Dispositions de revoyure

Ces dispositions, déjà éprouvées dans le contrat actuel et enrichies par les retours d'expérience du SEDIF et d'autres collectivités concédantes, ont montré leur efficacité.

Cependant, comme le relève le bilan du contrat actuel et l'identification des pistes d'amélioration, le contrat de concession pourrait cependant désormais prévoir, en plus des dispositions du contrat actuel :

- Une comitologie adaptée permettant de renforcer le lien avec les EPT, les communes et les usagers : rencontres avec les collectivités membres du SEDIF, rencontres avec des associations locales, etc
- Des dispositions de co-construction des travaux et des développements du système d'information
- Un reporting qui distingue un maillage plus fin

Ces dispositions, fixées dès la conclusion du contrat, ne pourront cependant être modifiées ultérieurement, en cas de besoin lors de l'exécution de la concession, que par voie d'avenant, avec donc l'accord nécessaire de l'opérateur privé.

Côté Autorité organisatrice, la mise en place de ce scénario en concession nécessiterait un pilotage renforcé de certaines thématiques sous réserve de l'adéquation des moyens aux missions, notamment en matière :

- De contrôle
- De service à l'utilisateur
- De système d'information
- De mise en œuvre du droit à l'eau
- De communication institutionnelle

3.1.2.1.2 Cas d'une SEMOP

Ce nouveau mode de gestion se caractérise par le rôle joué par la collectivité donneur d'ordre (par son rôle d'AO) et exécutante du contrat (par sa participation à l'actionnariat).

Dans le cas d'une SEMOP, les statuts et le pacte d'actionnaires déterminent la gouvernance et les dispositions précitées pourraient être renforcées par :

- Des statuts qui peuvent conférer des droits de regard et de décision au SEDIF dans l'administration de la société dédiée
- Un pacte d'actionnaire, comme présenté au paragraphe 1.4.2.6;
- La présence du SEDIF au conseil d'administration de la SEMOP : ainsi, même minoritaire, la collectivité dispose d'un certain pouvoir dans la mesure où le président du conseil d'administration est un élu
- La création d'instances complémentaires et/ou consultatives sont possibles comme par exemple un comité de pilotage, un comité opérationnel ou une commission stratégique sont possibles (ex : comité d'engagement pour les investissements). Ces structures pourront être un lieu de discussions et de débats à la fois sur les aspects techniques et financiers. Ainsi, les actionnaires partagent leur vision des prestations, de la qualité générale du service et des perspectives

- Une équipe dédiée pour accompagner les représentants publics au conseil d'administration (CA) de la société peut être mise en place par détachement des effectifs de l'AO ou par mise à disposition de moyens humains.

Les retours d'expérience des collectivités sur ce plan qui ont retenu ce mode de gestion sont positifs ; ils démontrent la possibilité d'une gouvernance renforcée et bien organisée, reposant sur une implication forte des élus présents au Conseil d'administration.

Ainsi, à titre d'exemple, la SEMOP de l'eau et de l'assainissement de Chartres Métropole comprend un comité technique qui valide tous les investissements. Ce comité est paritaire, avec 3 représentants de l'opérateur privé et 3 représentants de Chartres Métropole, et les décisions sont prises à la majorité des ¾. Chartres Métropole joue donc un rôle majeur dans les choix d'investissements de l'exploitation.

La déclinaison dans le contrat de concession entre le SEDIF et la SEMOP des dispositions précitées est également possible, avec ainsi la possibilité de bien prendre en compte les enjeux locaux. Contrairement au cas de la concession ordinaire, il est possible que le pacte d'actionnaire entre le SEDIF et l'opérateur privé prévoit par exemple la possibilité pour l'autorité organisatrice de faire évoluer le reporting mis en œuvre par la SEMOP, au cours de l'exécution du contrat.

3.1.2.1.3 Cas d'une Régie

Dans le cas d'une régie sous forme d'EPIC, ce dernier disposerait de ses propres organes d'administration, avec notamment un conseil d'administration dont les membres seraient désignés par le comité syndical sur proposition du président du SEDIF.

Le Président du SEDIF pourrait assister *es qualité* aux délibérations du conseil avec voix consultative.

Le conseil d'administration de l'EPIC a une compétence de principe pour délibérer sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la régie (vote du budget, autorisation du directeur à conclure les contrats et marchés, fixation des tarifs, du service...) selon les dispositions de l'article R. 2221-18 du CGCT.

Comme indiqué supra, le SEDIF et son EPIC pourraient conclure un contrat d'objectifs. Pour autant une des limites d'une telle convention est la relative incapacité de la collectivité de rattachement à sanctionner l'éventuel non-respect par la régie de ses engagements, sauf à prendre des décisions relatives à l'EPIC qui s'avèreront dans la plupart des cas disproportionnées, telles que la dissolution de l'EPIC.

Il est à noter aussi que le SEDIF ne disposerait pas d'un droit « automatique » au contrôle de sa régie, qui est une personnalité morale distincte. Le contrôle se manifeste juridiquement par le pouvoir du Président du SEDIF de nomination et de destitution du directeur de la régie.

Pour rendre un contrôle possible par le SEDIF, par exemple de la bonne exécution de prestations ou des comptes de la régie, celui-ci doit être convenu entre le SEDIF et la régie, par exemple dans le cadre du contrat d'objectif précité, avec les limites également précitées.

La prise en compte des enjeux locaux pourrait être organisée à l'identique des dispositions précitées pour les contrats de concession (comitologie, reporting, etc). La Régie pourrait à tout moment ajuster ces dispositions, sur décision de son conseil d'administration, sachant que le pouvoir de l'autorité organisatrice en la matière est limité voire réduit.

Côté Autorité organisatrice, la mise en place de ce scénario nécessiterait de revoir l'organisation actuelle notamment en ce qui concerne le contrôle de l'opérateur, contrôle qui évoluerait notamment au travers la mise en place du contrat d'objectifs entre le SEDIF et l'EPIC mais également lié à une réflexion plus importante sur le périmètre de la régie et des missions qui resterait dévolues au SEDIF et celles prises alors en main par l'EPIC, par exemple en ce qui concerne la communication, la relation usagers... mais également en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage aujourd'hui assurée en partie par le SEDIF, et in fine sur le niveau d'autonomie de fait de la Régie.

3.1.2.2 Evaluation

Il résulte de cette analyse l'évaluation suivante :

Renforcer la gouvernance du service au regard des enjeux locaux en impliquant les différentes parties prenantes		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Ce scénario permet un renforcement de la gouvernance avec la prise en compte des enjeux locaux par des dispositions contractuelles, qui ne pourront cependant être modifiées en cours d'exécution du contrat que par voie d'avenant.	
S2 – SEMOP	La présence du SEDIF au sein de la gouvernance de la SEMOP permet d'ajuster au fil du temps la prise en compte des enjeux locaux en concertation avec les parties prenantes, et d'être impliqué dans les décisions stratégiques et d'importance.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	La SEMOP permet un renforcement de la gouvernance avec la prise en compte des enjeux locaux, y compris de façon dynamique. L'EPIC pourrait aussi organiser une bonne prise en compte au fil du temps des enjeux locaux, mais cependant à son initiative et sans véritable pouvoir juridique d'influence des collectivités adhérentes du SEDIF.	
S4 : SEMOP + concession	Ce scénario permet un renforcement de la gouvernance avec la prise en compte des enjeux locaux par des dispositions contractuelles, qui ne pourront cependant être modifiées, concernant le contrat de concession relatif à la distribution, en cours d'exécution de celui-ci, que par voie d'avenant.	

3.1.3 Maîtrise des données

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Maîtriser les données du service pour un pilotage stratégique ajusté et une transparence financière accrue* ».

3.1.3.1 Analyse

3.1.3.1.1 Contexte et enjeux

La maîtrise des données, ainsi que déjà mentionné supra, est cruciale pour assurer un pilotage stratégique et opérationnel du service et pour la transparence financière.

Cette maîtrise des données dépend d'une part du niveau de développement des systèmes d'information, autant du SEDIF que de celui de son/des opérateur(s), et d'autre part des dispositions permettant au SEDIF d'accéder aux données de ces systèmes d'information et d'en disposer.

Les analyses réalisées lors de l'état des lieux du service actuel ont montré la nécessité pour le SEDIF de monter en puissance sur ce sujet, à travers plusieurs actions :

- Renforcement par le SEDIF de sa stratégie, de ses moyens et compétences en systèmes d'information
- Développement d'un SI SEDIF disposant de son propre entrepôt de données et d'un système d'information décisionnel, situé tant au plan de la gestion et de la prospective technique que de la gestion et prospective financière
- Poursuite de la mise en place de référentiels patrimoniaux, s'imposant à l'opérateur
- Poursuivre la digitalisation du service, tant sa gestion interne que dans les relations avec les abonnés et les usagers
- Développer les partenariats avec les tiers, pour la mise en œuvre d'outils collaboratifs et prendre toute sa place dans les systèmes de « villes intelligentes » (« smart city ») développés par les collectivités adhérentes au SEDIF.

Il convient cependant de noter que si ce renforcement sera nécessairement progressif, des décisions fortes sont à prendre à ce sujet dès avant la mise en place du nouveau mode de gestion.

3.1.3.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cas d'un contrat de concession, il apparaît nécessaire, au regard des constats effectués et de l'analyse ci-avant, de bâtir au sein du SEDIF Autorité Organisatrice une véritable politique de développement de son système d'information, à travers par exemple la création d'une Direction des Systèmes d'Information et du Numérique (DSIN), l'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information et le développement de passerelles plus ergonomiques et plus puissantes entre le SI du SEDIF et le SI du concessionnaire.

La mise en place de ces dispositions reste cependant conséquente, et doit être prévue sur un temps long. Au regard du délai de conclusion d'un contrat de concession, avec un projet de contrat posant les bases contractuelles d'une concession à établir avant la mise en concurrence à l'été 2021 si l'option est retenue, une organisation ad hoc est à prévoir pour faire converger ces enjeux.

Le SEDIF pourrait, comme exposé dans le rapport sur les caractéristiques des scénarii examinés, confier au concessionnaire des travaux de développement informatique, à condition cependant d'être en mesure de justifier que les travaux en question sont directement liés à l'objet de la concession et ne pourraient pas être réalisés par n'importe quel autre opérateur, ou bien plus difficilement (du fait de l'imbrication de ces travaux avec l'exploitation). Il s'agit en effet de se conformer au principe selon lequel le périmètre de la concession ne doit pas être excessif. S'agissant de la rémunération de ces travaux, elle serait comprise dans la « part délégataire » du tarif du service public de l'eau.

3.1.3.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cas d'une SEMOP, les mêmes constats se présentent ; toutefois une option alternative, par rapport à une internalisation des nouveaux moyens par le SEDIF, de développement du SI SEDIF, conjointement avec celui du SI de l'opérateur, pourrait être envisagée.

Il s'agirait, en s'appuyant sur les possibilités ouvertes par la gouvernance partagée de la SEMOP, et les dispositions subséquentes pouvant être intégrées dans un pacte d'actionnaire, de bâtir une direction des systèmes d'information au sein de la SEMOP, pouvant contribuer au développement du SI du SEDIF et à son alimentation en données.

Il serait possible de constituer une équipe SI SEDIF dédiée et éventuellement de les détacher au sein de la SEMOP pour parvenir à une équipe, pilotée par l'opérateur, mais mixte, c'est-à-dire incluant à la fois du personnel SEDIF et du personnel opérateur pour contribuer à un couplage fort et sécurisé entre le SI de l'opérateur et le SI du SEDIF.

3.1.3.1.4 Cas d'une Régie

Dans le cas d'une régie sous forme d'EPIC, celui-ci disposerait, comme un opérateur privé dans le cadre d'une concession, et ceci nécessairement dès sa création, de sa propre direction des systèmes d'information, distincte de celle du SEDIF.

A l'instar de la SEMOP, mais cette fois à travers un contrat d'objectifs, il serait aussi envisageable de considérer cependant une direction des systèmes d'information « mixte » au sein de la régie. Il importerait pour ceci que cette direction au sein de la régie soit suffisamment forte pour parvenir au niveau de capacités à cet effet, et bénéficie donc de compétences complémentaires apportées par le SEDIF Autorité Organisatrice. La décision de renforcer le SEDIF sur ce plan resterait donc pour autant nécessaire.

3.1.3.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Maitriser les données du service pour un pilotage stratégique ajusté et une transparence financière accrue		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Un net renforcement des dispositions, dans le contrat de concession, de maîtrise des données et d'accès aux données par le SEDIF est à envisager, ce qui est possible mais nécessite des décisions fortes à court terme, notamment en termes de moyens humains (DSI SEDIF)	
S2 – SEMOP	La gouvernance partagée en SEMOP peut aider à confier à la SEMOP des missions contribuant aussi à la maîtrise des données par le SEDIF, ce dispositif ne pouvant cependant abstraire le SEDIF de renforcer ses capacités en SI	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Concernant la distribution, la maîtrise publique des données sera effective pour la régie, avec une remontée qui pourrait être plus aisée vers le SEDIF, à formaliser dans un contrat d'objectif	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation pour ce scénario est mixte entre les scénarii S1 et S2, sachant que l'essentiel des données se situe dans le lot distribution, alors en concession	

3.2 La qualité de l'eau et du service

3.2.1 « Vers une eau pure sans chlore et sans calcaire »

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Garantir et conforter la qualité de l'eau distribuée, vers une " eau pure sans chlore et sans calcaire " ».*

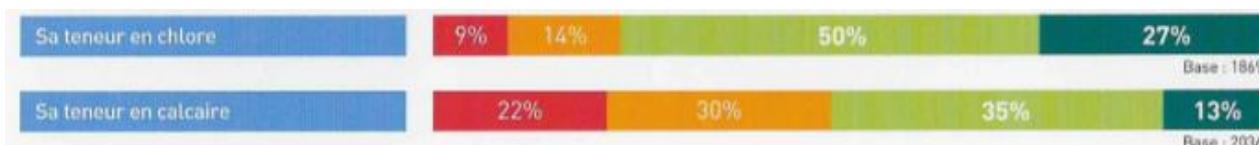
3.2.1.1 Analyse

3.2.1.1.1 Contexte et enjeux

L'eau est un produit sanitaire, et les usages sont extrêmement sensibles à cet aspect, qui touche à la santé de chacun. Ce sujet a d'ailleurs été un des sujets phares des assises de l'eau, avec les enjeux de goût de l'eau, qui influe sur la propension des usagers à boire l'eau du robinet, et de diminution de la consommation de bouteilles en plastique.

La qualité de l'eau distribuée du SEDIF se situe depuis plusieurs années au plus haut niveau, avec un taux de conformité microbiologique et un taux de conformité physico-chimique tous deux à 100%. Cette remarquable performance est rendue possible par la bonne gestion technique du délégataire, et la haute technicité des usines du SEDIF, avec notamment une « triple barrière » (Chlore, Ozone, UV) en sortie d'usine avant mise en distribution.

Pour autant, la teneur en calcaire et la teneur en chlore restent des préoccupations fortes des usagers, ainsi qu'il ressort des résultats de l'enquête 2019 de l'Observatoire de la Qualité du SEDIF avec respectivement 52 % et 23 % d'usagers non satisfaits.



Dans ce cadre, le SEDIF prépare l'équipement des usines de traitement de l'eau de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne par un traitement de finition par osmose inverse basse pression (OIBP) dans le but d'améliorer encore la qualité de l'eau distribuée et de répondre ainsi aux attentes des consommateurs en matière de confort, de santé et d'économie.

La technologie retenue de l'osmose inverse basse pression, permet de répondre aux attentes des usagers. Cette technique est innovante pour les eaux de surface, déjà largement utilisée en dessalement d'eau de mer. Elle est comparable à la nanofiltration déjà en œuvre à l'usine de Méry-sur-Oise, mais plus performante en matière de capacité de filtration pour une consommation d'énergie équivalente.

Une première réalisation « pilote » a été anticipée pour l'usine d'Arvigny (25.000 m³/j), dont les travaux, dévolus en 2019, devraient être achevés avant fin 2023. Les premiers retours d'expérience montrent la complexité de ce projet et l'enjeu de maîtrise des coûts ; ils renforcent ainsi la vision exposée supra de confier les travaux d'OIBP pour les usines de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne à leurs opérateurs pour limiter les risques techniques, financiers et juridiques.

Ce projet marque un tournant majeur dans le service à l'utilisateur, en délivrant une eau de qualité sanitaire élevée, sans odeur et goût de chlore souvent citées comme un frein à son utilisation pour la boisson, et à très faible teneur en calcaire (entre 8° TH et 10° TH). Cette démarche, sous réserve de son acceptation par les instances, pourrait générer des économies sur la durée aux abonnés par l'augmentation de la durée de vie de leurs appareils consommant de l'eau, qui ont été évaluées en moyenne de l'ordre de 100 €/an/« équivalent famille ». Elle pourrait aussi inciter les usagers à accroître leur utilisation de l'eau du robinet comme boisson, ce qui nécessitera un fort accompagnement en termes de communication et de pédagogie.

Les scénarii privilégiés comprennent tous la réalisation par un opérateur (le cas échéant sous forme de SEMOP) des installations d'OIBP prévues sur les usines de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne. Ainsi, et comme exposé dans le rapport des scénarii envisageables, un seul opérateur est responsable de la totalité de la production, en ce incluant la gestion des unités d'OIBP au sein des usines et la mise en distribution via les conduites de transport.

Par ailleurs, il est envisagé des expérimentations sur des périmètres croissants (communes desservies par l'usine d'Arvigny puis communes desservies par l'usine de Méry-sur-Oise) de distribution d'eau sans chlore (ou peu chlorée). Pour les scénarii allotis, ces expérimentations feraient intervenir les différents opérateurs, complexifiant, au plan pratique et au plan des responsabilités, leur mise en œuvre. En effet les enjeux de parfaite maîtrise de la bactériologie dans le réseau d'eau potable mettent aussi en jeu une bonne synergie entre production et stockage de l'eau (gérés par l'opérateur approvisionnement) et distribution (gérée par l'opérateur distribution).

3.2.1.1.2 Scénario non allotis (concession et SEMOP)

Dans le cas d'un contrat de concession, le portage de la responsabilité de la qualité de l'eau et de son évolution jusqu'au bon aboutissement du projet « vers une eau pure sans chlore et sans calcaire » à travers les travaux OIBP, est confié à un seul acteur, le concessionnaire.

Ce projet bénéficie des études réalisées par le SEDIF depuis plusieurs années, constituant des bases solides pour la conception, puis la construction du projet par le concessionnaire.

Le passage du réseau en eau sans chlore peut s'avérer moins sécurisé, mais il sera exigé du concessionnaire le maintien en conditions opérationnelles de toutes les installations de chloration, pour parer à toute difficulté qui serait rencontrée au plan de la qualité bactériologique de l'eau distribuée.

3.2.1.1.3 Scénario allotis

Si les commentaires ci-dessus restent valables pour les scénarii allotis, la création d'interfaces ne permettant pas simplement une unité de management et d'action, et donc de responsabilité, obligerait à une gestion coordonnée et complexe des actions et des données d'exploitation entre les exploitants.

3.2.1.2 Evaluation

Il en résulte l'évaluation suivante :

Garantir et conforter la qualité de l'eau distribuée, vers une " eau pure sans chlore et sans calcaire "		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le concessionnaire sera mis en responsabilité totale pour la réussite du projet « vers une eau pure sans chlore et sans calcaire », tant au plan de la construction et l'exploitation des unités OIBP qu'au plan de la qualité bactériologique de l'eau distribuée.	
S2 – SEMOP	L'appréciation est similaire à celle pour le scénario S1.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	L'appréciation est similaire à celle pour le scénario S2, puisque l'approvisionnement reste géré dans ce scénario en SEMOP, à l'identique du scénario S2. Par contre l'allotissement crée des interfaces de responsabilités pour la distribution de l'eau sans chlore, qui peuvent pénaliser la gestion des incidents.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est similaire à celle pour le scénario S2, puisque l'approvisionnement reste géré dans ce scénario en SEMOP, à l'identique du scénario S2. Par contre l'allotissement complique les études et les développements de l'eau sans chlore, qui font intervenir les deux opérateurs.	

3.2.2 La relation usagers et la grille tarifaire

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « Améliorer la relation usagers et mettre en place une politique tarifaire équilibrée ».

3.2.2.1 Analyse

3.2.2.1.1 Contexte et enjeux de la relation clientèle

La relation clientèle de demain doit viser à répondre au mieux aux attentes des usagers mais également tenir compte des contraintes du SEDIF notamment :

- La taille de son territoire
- Une grande diversité d'abonnés, comprenant notamment de gros consommateurs tels que les bailleurs, hôpitaux, les industriels, les collectivités

- Des contrats majoritairement collectifs sur le territoire du SEDIF, dont la consommation d'eau est comptabilisée à partir d'un compteur collectif, puis généralement répartie par compteurs divisionnaires. Le coût de l'eau apparaît alors dans les charges de l'immeuble
- L'utilisateur n'est pas systématiquement l'abonné au service (celui qui souscrit le contrat avec l'exploitant), notamment dans le logement collectif.

Les enjeux actuels relatifs à la relation clientèle sont les suivants :

- Proposer une relation client omnicanal, devenue nécessaire à l'heure du digital pour proposer des canaux adaptés à chacun
- Être à l'écoute de façon active : retours d'expérience, mesure à chaud des contacts
- Proposer un échange humain et de proximité : les clients attendent un échange simple et un échange de proximité
- Devenir Customer centric : la relation client doit être un engagement de toute l'entreprise
- Améliorer la connaissance client : « dans la relation client, prévoir c'est satisfaire »
- Engager ses clients : « De satisfaits, vos clients deviendront engagés et ambassadeurs de votre marque ».

Ces enjeux doivent être adaptés au SEDIF qui est dans une démarche d'excellence du service et non une démarche commerciale. Ainsi, au regard des contraintes du SEDIF, des enjeux généraux de la relation clientèle et des points identifiés dans l'analyse et l'évaluation du contrat, les enjeux propres au SEDIF et relatifs à la gestion clientèle sont de plusieurs ordres :

- Les nouvelles technologies, les réseaux sociaux, avec le développement de supports mobiles comme les moyens de paiement, les assistants virtuels,
- Le besoin de proximité par des relais plus nombreux afin de réduire le risque d'un éloignement entre le citoyen-usager et ces entités, pouvant générer des incompréhensions et des frustrations,
- Différencier les abonnés et les usagers pour une personnalisation et une segmentation plus poussée des abonnés afin de mieux adapter les services et la communication (clients professionnels Grands comptes gestionnaires d'immeuble, promoteurs et constructeurs, Collectivités, hôpitaux...),
- La gestion des données client et la prise en compte du RGPD,
- Aller vers la simplification de la relation client avec des offres claires et lisibles, des supports pédagogiques et attractifs, et le développement des services en ligne avec un objectif de 100% dématérialisation.

3.2.2.1.2 Contexte et enjeux de la grille tarifaire

La composition et l'équilibre d'une grille tarifaire sont des sujets complexes.

Il s'agit, tout en assurant le niveau de recettes nécessaire au service, de conjuguer des impératifs économiques, sociaux et environnementaux.

C'est dans cet esprit que le SEDIF a complètement refondu sa grille tarifaire à l'occasion du contrat actuel de concession, avec notamment :

- Un montant abonnement pour les « petits » branchements (DN 15) peu élevé : comme indiqué en introduction, à 24 € annuels environ, il est très inférieur à la moyenne nationale (41 € en 2018)
- Une première tranche à prix réduit, pour les consommations allant jusqu'à 180m³
 - Le SEDIF a baissé le tarif de cette tranche à deux reprises en cours d'exécution du contrat actuel, à effet au 1^{er} janvier 2017 puis au 1^{er} janvier 2020, accentuant la différence avec la tranche 2, et donc l'incitation associée de maîtrise de la consommation pour l'utilisateur.

- Un tarif « multi-habitat », permettant de faire bénéficier les usagers en habitat collectif d'un tarif équivalent à celui proposé aux des abonnés individuels au tarif général,
 - Le renforcement du déploiement de ce tarif serait souhaitable auprès des abonnés qui peuvent en bénéficier.
- Un tarif « grande consommation », permettant, au-delà d'un volume important (plus de 5475 m³/an, soit 15 m³/j), de ne pas trop pénaliser les abonnés correspondants, tant économiques qu'administratifs (hôpitaux, etc), voire les copropriétés,
- Un tarif « voirie » publique, qui permet, pour des usages de l'eau souvent publics ne recourant pas aux prestations de relation client, de bénéficier d'un tarif réduit.

Le retour d'expérience de cette grille, mise en place au 1^{er} janvier 2011, est globalement satisfaisant.

Le SEDIF pourrait donc reconduire, pour le nouveau mode de gestion, une grille similaire, en travaillant sur l'équilibre entre les tarifs généraux, grands consommateurs et multi-habitat.

Dans tous les cas, si des aménagements conduisaient à une baisse des recettes sur certains tarifs, il faudrait les compenser par ailleurs, pour équilibrer les recettes nécessaires en conséquence. La gratuité de la première tranche, et le maintien des autres tarifs de la grille actuelle, se traduirait par exemple par une perte de chiffre d'affaires de plus de 6 M€ / an ; cette hypothèse est à exclure, car elle véhicule par ailleurs une confusion entre la gratuité de l'eau (ce qui est le cas s'agissant de la ressource naturelle brute) et le coût de son traitement et de son acheminement en toutes circonstances (correspondant à la valeur ajoutée du service public de l'eau, facturée via le prix de l'eau), qu'il est légitime de répercuter à l'utilisateur.

3.2.2.1.3 Cas d'un contrat de concession

Dans le cas d'une concession, l'opérateur peut proposer et mettre en place sous réserve d'un accord de l'autorité organisatrice, tout au long de l'exécution de son contrat, de nouveaux modes et moyens de relations usagers et proposer des ajustements de la grille tarifaire (à recettes alors constantes), pour bien prendre en compte l'évolution des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Il pourra, le cas échéant, apporter dans ce cadre son savoir-faire issu d'autres territoires.

3.2.2.1.4 Cas d'une SEMOP

Dans le cadre d'une SEMOP, l'opérateur privé sera en charge de la relation client. Celle-ci pourra évoluer à la fois sur proposition de l'opérateur privé, mais aussi du SEDIF, partie prenante dans la gouvernance. L'opérateur privé pourra, le cas échéant, apporter dans ce cadre son savoir-faire issu d'autres territoires.

3.2.2.1.5 Cas d'une Régie

Dans le cadre d'une Régie, celle-ci sera en charge de la relation client. Elle pourra faire évoluer librement cette relation, dont les modes et les outils, de telles évolutions étant de sa libre décision.

Ces évolutions pourraient aussi éventuellement être sollicitées par le SEDIF, Autorité Organisatrice, dans le cas de ses prérogatives transposées dans le contrat d'objectifs, dans la limite cependant de la libre gestion du service par la Régie et des dispositions peu contraignantes inhérentes à ce type de contrat. Le prix de l'eau sera voté par le conseil d'administration de la régie, et non par le SEDIF lui-même.

3.2.2.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Améliorer la relation usagers et mettre en place une politique tarifaire équilibrée		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le concessionnaire pourra faire évoluer les modalités de la relation client et proposer des ajustements de la grille tarifaire, cependant dans la limite du contrat de concession, sauf avenant entre les parties.	
S2 – SEMOP	Le concessionnaire pourra faire évoluer les modalités de la relation client et proposer des ajustements de la grille tarifaire, cependant dans la limite du contrat de concession, sauf avenant entre les parties, mais avec un poids plus fort du SEDIF dans le cadre de la gouvernance partagée de la SEMOP.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Ce scénario permet constamment une évolutivité de la grille tarifaire et des outils de relation usagers, étant à la main de l'EPIC, en coordination avec le SEDIF.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, la relation usager dans ce scénario étant du ressort du titulaire du lot distribution, en concession.	

3.2.3 Ville intelligente

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Affirmer le service de l'eau comme un acteur de la ville intelligente* ».

3.2.3.1 Analyse

3.2.3.1.1 Contexte et enjeux

Les collectivités sur le territoire du SEDIF sont susceptibles de mettre en place des systèmes de gestion urbaine et citoyenne dits de « smart city » / ville intelligente.

Il s'agit d'améliorer la qualité de vie des citoyens en rendant la ville plus adaptative et efficace, à l'aide de nouvelles technologies qui s'appuient sur un écosystème d'objets et de services, et d'améliorer la gestion technique de la ville par la mise en place de « GMAO urbaine », ou de gestion de l'espace public urbain.

Un exemple classique de développements dans le cadre de ces systèmes est le déploiement de capteurs de type IoT (Internet des objets), facilitant la maintenance et le pilotage des différents équipements urbains : éclairage, signalisation lumineuse tricolore, vidéosurveillance, parcs et jardins, etc.

Les outils/systèmes de gestion urbaine permettent ainsi de suivre en temps réel les interventions sur les équipements et d'accéder aux données dans un système centralisé, l'ensemble des opérations étant géré par des processus métiers précisément décrits dans l'outil. L'architecture logicielle de ces outils est conçue pour accepter et offrir des liens vers les outils externes composant d'autres systèmes d'information concernés.

Le domaine de la distribution de l'eau connaît aussi actuellement une telle évolution, avec :

- Pour sa gestion technique, la mise en œuvre de capteurs sur le réseau, par exemple pour la détection précoce de fuites ou pour la surveillance de la qualité de l'eau en réseau :
 - Le SEDIF dispose ainsi sur son réseau de :
 - 213 sondes « Qualio » de surveillance de la qualité de l'eau,
 - 1750 sondes Res'Echo, de détection des fuites, soit 900 km linéaire surveillé (près de 10 % du linéaire total du réseau de distribution).
- Pour sa gestion commerciale, le déploiement du télérelevé, le SEDIF étant sur ce sujet très avancé puisqu'il est couvert en télérelevé sur 100 % de son territoire depuis 2016.
 - Pour autant, la performance du système en place est à améliorer au plan de la fiabilité de la remontée régulière des index de consommation.

Ces technologies permettent une gestion plus efficiente du réseau et apportent de nouvelles fonctionnalités aux usagers (facturation au réel consommé, alerte fuite, alerte surconsommation, etc).

Ces fonctionnalités ont vocation à se développer, avec la multiplication des capteurs en réseau et le développement des technologies de l'information et de la communication.

Il importera que ces fonctionnalités puissent s'intégrer aux systèmes de smart city développés sur le territoire du SEDIF, tels que les hyperviseurs urbains et les plateformes de connectivité.

Une difficulté qui se posera est la variété de systèmes en place, de surcroît souvent propriétaires.

Ainsi la relation entre le système d'information du SEDIF et les systèmes de smart city devra être spécifique pour chaque système existant.

Cette relation devra être développée dans les deux domaines que sont la gestion technique et le service aux usagers.

Il importera en tout état de cause que le SEDIF, et son ou ses exploitant(s), soient en relation avec les communes et EPCI déployant de tels systèmes pour participer pleinement à leurs fonctionnalités, et réciproquement pour pouvoir disposer des informations présentes au sein de ces systèmes (travaux sur l'espace urbain, événements créant un accroissement subi du besoin en eau, etc.). Si le SEDIF n'est pas en maîtrise de ces sujets, il peut en être un acteur impliqué.

3.2.3.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cas d'une concession, l'opérateur pourra contribuer à tisser des échanges de données et, le cas échéant, de co-construction d'outils partagés avec les « smart cities » du territoire du SEDIF, pour autant que de telles contributions rentrent bien dans les actions prévues par le contrat de concession.

Il pourra, le cas échéant, apporter dans ce cadre son savoir-faire issu d'autres territoires, et s'appuyer sur l'innovation développée au sein du groupe dont il fait partie.

3.2.3.1.3 Cas d'une SEMOP

La prise en compte de cet enjeu en SEMOP, titulaire d'un contrat de concession avec le SEDIF, est similaire à celle en concession.

Pour autant, le SEDIF, partie prenante dans la gouvernance de la concession, pourra orienter l'action et le rôle de la SEMOP au regard de ces enjeux.

3.2.3.1.4 Cas d'une Régie

Dans le cadre d'une Régie, celle-ci sera en charge du développement des relations avec les « smart cities » du territoire.

Elle pourra faire évoluer librement ces relations, au fil du temps.

Ces évolutions pourraient aussi éventuellement être sollicitées par le SEDIF, Autorité Organisatrice, dans le cas de ses prérogatives transposées dans le contrat d'objectifs, dans la limite cependant de la libre gestion du service par la Régie et des dispositions prévues à ce contrat.

3.2.3.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Affirmer le service de l'eau comme un acteur de la ville intelligente		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le concessionnaire pourra développer des partenariats avec les « smart cities » du territoire du SEDIF, mais cependant dans la limite du contrat de concession, sauf avenant entre les parties. Le concessionnaire peut bénéficier d'expérience sur d'autres territoires et, le cas échéant, d'une capacité d'innovation « groupe »	
S2 – SEMOP	La SEMOP pourra développer des partenariats avec les « smart cities » du territoire du SEDIF, dans la limite du contrat de concession, mais dans un cadre où le SEDIF sera partie prenante à la mise en œuvre du contrat de concession, et donc pourra orienter et peser sur les décisions.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	La Régie pourra développer des partenariats avec les « smart cities » du territoire du SEDIF, à son initiative, voire en concertation avec le SEDIF dans le cadre d'un contrat d'objectif.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, la relation usager dans ce scénario étant du ressort du titulaire du lot distribution, en concession.	

3.3 Un patrimoine durable et innovant

3.3.1 Rendement de réseau

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Maintenir un haut niveau de rendement de réseau* ».

3.3.1.1 Analyse

3.3.1.1.1 Contexte et enjeux

Le rendement de réseau est un paramètre important de trois points de vue puisqu'il :

- Reflète l'état des canalisations, et donc la qualité de la gestion patrimoniale d'un service
- Inclut majoritairement des pertes physiques en eau dans le réseau, et rend compte ainsi de la qualité de la préservation quantitative des ressources
- Inclut aussi les pertes dites « commerciales » du service (prélèvements illégaux, par compteurs vieillissant, etc), et rend compte aussi de la rigueur de gestion des abonnés.

Le rendement du réseau du SEDIF se situe à un bon niveau, à 90 %, ¹ l'indice linéaire de pertes s'établissant lui à 9 m³/j/km. Ces valeurs montrent ainsi une gestion patrimoniale appropriée et une gestion des abonnés de bonne qualité.

Les études montrent qu'il est possible d'améliorer légèrement ce niveau de rendement par une politique de recherche de fuites qui serait axée sur les secteurs les plus fuyards. Le rendement cible serait ainsi établi à périmètre constant à 91 % pour un ILP de 8 m³/j/km.

Il convient de relever sur ce dernier point que l'objectif de rendement sera à ajuster en fonction des collectivités ne se trouvant plus au sein du SEDIF, mais en position d'acheteur en gros (qui gère à son niveau ses pertes de réseau).

Au-delà de ces niveaux de rendement et l'ILP, des études dans le cadre de la recherche-développement menée au titre du contrat actuel ont montré que les coûts d'atteinte des objectifs deviendraient très élevés.

Le maintien du rendement au niveau décidé par le SEDIF, Autorité Organisatrice, incombera à l'exploitant. Il pourra s'appuyer sur la sectorisation du réseau actuellement développée par le SEDIF. Il devra pour autant en complément instrumenter le réseau et s'engager dans une politique patrimoniale intelligente et efficiente, permettant de limiter le budget de renouvellement de réseau.

Comme indiqué au § 1.4.2.2.2 supra, la configuration retenue pour les scénarii S3 et S4 allotis est la configuration A, qui permet à l'opérateur du lot distribution de maîtriser la totalité du réseau, et donc sa performance hydraulique.

3.3.1.1.2 Cas d'un contrat de concession

Des exigences de performance hydraulique et de surveillance du réseau pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs et un mécanisme de réduction du résultat basé sur la valeur des indicateurs de performance.

¹ La loi Grenelle 2 a introduit l'obligation de réaliser, avant fin 2013, des descriptifs détaillés des réseaux. Les communes qui affichent un rendement inférieur à 85% devront mettre en place, d'ici fin 2015, un plan d'action de lutte contre les fuites

3.3.1.1.3 Cas d'une SEMOP

Des exigences de performance hydraulique et de surveillance du réseau pourront être intégrées au contrat de concession, à la charge (directement ou indirectement par le jeu des dividendes) de l'opérateur privé, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs et un mécanisme de réduction du résultat basé sur la valeur des indicateurs de performance, comme en concession. En complément, le SEDIF pourra, ce cas échéant, peser au sein de la SEMOP pour des décisions de renforcement des actions à cette fin.

3.3.1.1.4 Cas d'une Régie

La Régie pourra se voir fixer des exigences de performance hydraulique et de surveillance du réseau similaires à celles qui seraient imposées dans un contrat de concession, mais il ne sera pas possible de mettre en place un système coercitif, dont des pénalités, si la Régie n'atteint pas les performances visées, ou dégrade cet objectif ou le considère comme non prioritaire au regard de l'ampleur de la tâche de reprise en régie.

Ce sujet est facilement sujet à des dérives ; les chiffres disponibles en France montrent ainsi souvent une moindre performance des régies sur ce point par rapport aux services gérés en concession :

Mode de gestion	Rendement moyen	Population concernée	Nombre de services
Gestion directe	78,1%	21 000 000	3 658
Gestion déléguée	81,4%	28 000 000	2 220
Moyenne nationale	79,9 %		

Source: SISPEA (AFB) – DDT(M) – Données 2018 (2020)

Rapport de l'observatoire de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement 2018

3.3.1.2 Evaluation

Il en résulte l'évaluation suivante :

Maintenir un haut niveau de rendement de réseau		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Des exigences de performance hydraulique du réseau et de surveillance du réseau pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs et un mécanisme de réduction du résultat basé sur la valeur des indicateurs de performance	
S2 – SEMOP	La performance hydraulique est à la charge de l'opérateur privé, à l'identique du scénario S1, les exigences étant cadrées au contrat de concession SEDIF/SEMOP.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	La Régie est en théorie tout autant capable qu'un concessionnaire d'atteindre les objectifs de performance hydraulique du réseau, assignés via un contrat d'objectifs, mais la mise en place des mesures coercitives ciblées est difficile à assurer, au regard de la liberté de gestion de la régie.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, du fait que la performance hydraulique du rendement est du ressort du concessionnaire	

3.3.2 Sûreté et cybersécurité

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « Assurer la sûreté et la cybersécurité ».

3.3.2.1 Analyse

3.3.2.1.1 Contexte et enjeux

La sûreté et la cybersécurité sont devenues des enjeux majeurs des services d'eau. Ces services, comme d'autres installations industrielles, peuvent constituer des cibles pour des individus ou des organisations malveillants.

Très tôt, au début des années 2000, le SEDIF a élaboré à cette fin un plan de management de la sécurité (PMS), qui a été progressivement déployé.

Les exigences de sécurité applicables ont été considérablement renforcées par la directive nationale de sécurité (DNS) sur l'eau potable dont l'arrêté a été pris le 7 novembre 2016, et par l'arrêté sectoriel du 17 juin 2016, qui visent à mieux protéger contre la cyber-malveillance les systèmes d'information industriels majeurs.

Dans le domaine du contrôle d'accès, des nouvelles technologies deviennent disponibles sur le marché, par exemple par méthodes biométriques.

Plus largement, le SEDIF doit rester fortement engagé dans cette politique de sûreté, tout incident dans ce domaine risquant d'entraîner des conséquences extrêmement importantes. Même en cas d'externalisation de l'exploitation du service, le SEDIF doit bien maîtriser les mesures de sécurité et de sûreté à engager pour sécuriser au maximum ses installations, réseau de distribution compris.

La gestion des risques liés à la sécurité et à la sûreté des installations, dont notamment au regard des dispositions de la Loi de Programmation Militaire (LPM) et des textes pris en application, incombent essentiellement à l'exploitant et font partie des risques transférés à un délégataire. Cette gestion requiert une grande technicité, le niveau de protection requis étant très élevé et les technologies utilisées très pointues.

3.3.2.1.2 Cas d'un contrat de concession

Des exigences élevées de sûreté et de cybersécurité pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs, le service pouvant bénéficier de l'expertise d'un opérateur privé.

3.3.2.1.3 Cas d'une SEMOP

Des exigences élevées de sûreté et de cybersécurité pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs, le service pouvant bénéficier de l'expertise d'un opérateur privé, comme en concession. La gouvernance partagée permet à l'autorité organisatrice de porter une attention particulière aux actions menées dans ce domaine.

3.3.2.1.4 Cas d'une Régie

La Régie pourra se fixer des exigences élevées de sûreté et de cybersécurité, à condition de s'entourer de prestataires de haut niveau. L'examen en France des régies et des services concédés ne met pas en évidence de différences de niveau de sécurité et de sûreté, ni d'exigences, entre ces deux modes de gestion.

3.3.2.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Assurer la sûreté et la cybersécurité		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Des exigences de niveau élevé de sûreté et de cybersécurité pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs et pouvant bénéficier de l'expertise d'un opérateur privé.	
S2 – SEMOP	Des exigences de niveau élevé de sûreté et de cybersécurité pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs et pouvant bénéficier de l'expertise d'un opérateur privé	
S3 : SEMOP + RÉGIE	La Régie est tout autant capable qu'un concessionnaire de se fixer des niveaux élevés de sûreté et de sécurité à condition de s'entourer de prestataires de haut niveau.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1 / S2	

3.3.3 Patrimoine

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Investir et innover pour un patrimoine durable et modernisé* ».

3.3.3.1 Analyse

3.3.3.1.1 Contexte et enjeux

Le patrimoine du SEDIF est considérable, et s'élève à un ordre de grandeur d'une dizaine de milliards d'euros en valeur à neuf 2020.

La connaissance technique et financière du patrimoine, ainsi que la connaissance de l'état de ce patrimoine, sont des enjeux de premier plan pour le SEDIF.

Si ce dernier, en tant qu'autorité organisatrice, peut s'appuyer sur son exploitant pour disposer d'informations sur ce patrimoine et pour la mise à jour des documents qui le décrivent, il n'en reste pas moins que la connaissance de ce patrimoine et de son état incombe fondamentalement au SEDIF.

Le SEDIF est attentif à la pérennisation de son outil industriel, avec des actions de modernisation, dans un objectif de performance et de vision à long terme.

Le SEDIF est en cours de développement un outil de gestion patrimoniale, SIMEO®, qui, outre ses fonctions, d'inventaire, disposera de fonctionnalités pour évaluer l'état du patrimoine et simuler des politiques de gestion patrimoniale. Il devrait à terme pouvoir faciliter le rapprochement des inventaires physiques et des inventaires comptables.

Les travaux peuvent être réalisés tant par le SEDIF que par son(ses) exploitant(s).

Ainsi, il est envisagé, dans le futur mode de gestion, de confier à l'exploitant du réseau :

- Le géoréférencement du réseau en classe A, en complément important aux environ 1100 km du réseau du SEDIF actuellement en classe A. Ce géoréférencement serait à réaliser d'ici le 1er janvier 2026, conformément à la réglementation aujourd'hui en vigueur
- En parallèle de ce géoréférencement, le passage du SIG actuel 2D à un SIG 3D à réalité augmentée
- Des travaux de renouvellement du réseau, tant dans le cadre de travaux de type « opérations de voirie » que de renouvellement patrimonial de canalisations de distribution, mais alors sur demande et sous pilotage du SEDIF.

Concernant l'exploitant de l'approvisionnement, il est envisagé de lui confier :

- Le « BIMage » des ouvrages, c'est-à-dire l'élaboration de modèles virtuels 3D paramétriques intelligents et structurés des ouvrages du service (maquettes BIM), utilisables ensuite tant en exploitation qu'en travaux
- Le couplage entre le logiciel de maintenance des équipements (GMAO) avec ces maquettes BIM
- Comme aujourd'hui, le renouvellement dit « fonctionnel » des équipements
- Et des travaux neufs ou de réhabilitation d'installations très adhérentes à l'exploitation, et qu'il est donc le plus à même de réaliser.

Et concernant les deux exploitants, il est envisagé de leur confier :

- Des développements du système d'information, selon un processus de co-construction, permettant au SEDIF de bien maîtriser l'évolution du SI dans toutes ses composantes (SI SEDIF, SI Exploitant, SI Industriel).

Concernant les outils d'exploitation, il convient de rappeler que le SEDIF s'est doté, via son délégataire actuel, d'un outil unique d'aide à l'exploitation et de capitalisation de la connaissance d'exploitation : le ServO, centre de pilotage centralisé de l'exploitation du service public de l'eau du SEDIF.

Le ServO permet de piloter de façon optimisée la production et les échanges inter-usines. La fonctionnalité NivO4 permet de disposer d'une vue de plus en plus précise du fonctionnement du réseau par secteurs, apportant progressivement une aide à la gestion du rendement et de la demande en eau.

Le ServO remplit aussi de façon croissante une fonction moins visible mais cruciale de centralisation et d'archivage historisé des données d'exploitation, avec des capacités puissantes de requête. Cette centralisation des données au sein d'un outil big data, avec une centralisation des données, archivées avec un système d'indexation et selon une logique fonctionnelle de structuration des données, est un acquis important, représentant un socle pour des développements futurs.

Il est possible de partir de cet outil pour entrevoir une nouvelle génération de développements, vers deux directions :

- L'exploitation au quotidien, avec des capacités de visualisation et de pilotage temps réel accrues, notamment par le développement d'un « jumeau numérique » du service (réplique numérique du service de l'eau du SEDIF permettant de faire des simulations de travaux ou de pollution par exemple)
- La compréhension de l'évolution moyen et long terme de l'exploitation et du patrimoine, à travers le développement de cas d'usages.

Ces développements, proches de l'exploitation, seront confiés à(aux) l'exploitant(s), selon le cahier des charges établi par le SEDIF et sous sa supervision.

3.3.3.1.2 Cas d'un contrat de concession

Le contrat de concession devra préciser les exigences techniques et financières qui s'imposeront au concessionnaire.

Celles-ci seront à définir dès le lancement de la consultation, selon un dimensionnement établi « au mieux » par le SEDIF à partir des informations existantes disponibles dans l'outil SIMEO®, non complètes à ce jour. Ce dimensionnement sera cependant à affiner et à stabiliser progressivement.

Le cas échéant, le concessionnaire peut bénéficier d'une capacité d'expertise et d'innovation apportée par le groupe dont il fait partie.

3.3.3.1.3 Cas d'une SEMOP

La situation vis-à-vis des obligations patrimoniales s'imposant à la SEMOP est similaire à celle en concession. Le SEDIF pourra cependant peser, en tant que de besoin, pour des décisions par la SEMOP en cas de nécessité de renforcement des dépenses patrimoniales.

3.3.3.1.4 Cas d'une Régie

La Régie fixera librement chaque année ses exigences et dépenses pour sa politique patrimoniale, même si un cadrage peut être fixé dans un contrat d'objectifs, exprimé notamment en termes d'état minimal du patrimoine, celui-ci restant la propriété du SEDIF dans un cadre classique d'affectation des biens à la Régie par la Collectivité.

La Régie bénéficiera d'une intégration de l'exploitation et de la maîtrise d'ouvrage, qui peut permettre l'élaboration d'une politique et de déclinaisons opérationnelles mieux ciblées.

3.3.3.2 Evaluation

Il en résulte l'évaluation suivante :

Investir et innover pour un patrimoine durable et modernisé		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Des exigences de gestion patrimoniale pourront être intégrées au contrat de concession, avec des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs. Le dimensionnement de ces exigences reste, à ce stade, cependant approximatif. Le cas échéant, le concessionnaire peut bénéficier d'une capacité d'expertise et d'innovation apportée par le groupe dont il fait partie.	
S2 – SEMOP	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, mais le SEDIF pourra peser en cas de nécessité de renforcement des dépenses patrimoniales. Mais également sur le choix de la stratégie patrimoniale opérationnelle, dans le cadre de celle imposée par le cahier des charges	
S3 : SEMOP + RÉGIE	L'appréciation pour le volet approvisionnement est ici la même que pour le scénario S2 La Régie pourra ajuster au fil de l'eau librement sa politique patrimoniale. L'EPIC bénéficiera d'une intégration de l'exploitation et de la maîtrise d'ouvrage, qui peut permettre l'élaboration d'une politique et de déclinaisons opérationnelles mieux ciblées.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour les scénarii S1 et S2, le poids de l'approvisionnement étant ici cependant prépondérant.	

3.4 Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociétaux

3.4.1 Gestion de la ressource et changement climatique

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Préserver durablement la ressource et s'adapter au changement climatique* ».

3.4.1.1 Analyse

3.4.1.1.1 Contexte et enjeux

Le changement climatique impacte le SEDIF sur deux plans principaux :

- Des périodes plus marquées d'élévation de la température de l'eau brute, qui peut poser des difficultés croissantes pour respecter la réglementation – en métropole - relative à la température maximale de l'eau prélevée, et, sur le fond, peut créer un accroissement du risque bactériologique.
- Des épisodes extrêmes – étiage et crues – encore non quantifiables au plan statistique, mais avec des risques accrus de perturbation de la capacité de mise en distribution, le risque « crues » étant probablement le plus préoccupant, le risque étiage étant pour l'instant atténué dans ses conséquences du fait des intercommunications opérationnelles entre secteurs d'approvisionnement.

Plusieurs études ont été conduites par le SEDIF ainsi que par le groupement de commande AQUAVESC – SEDIF – SEPG – Eau de Paris sur les sujets relatifs à l'évolution quantitative et qualitative des ressources en eau superficielles du SEDIF, à l'impact du changement climatique et à la sécurité d'alimentation.

Les différents résultats de modélisation du changement climatique recensés tendent vers une baisse du débit d'étiage, de 30 % au maximum à l'horizon 2050. Cette tendance nécessitera des optimisations en matière de gestion de l'eau, et notamment une adaptation du mode de gestion des lacs réservoirs aux événements extrêmes.

Il est toutefois relevé que les impacts du changement climatique sur l'évapotranspiration et le régime des pluies, qui gouvernent la recharge des nappes et les débits d'étiage des cours d'eau, n'interviendront que progressivement au cours du siècle, de sorte que l'impact du changement climatique sur la disponibilité des ressources peut être considéré comme peu significatif à l'horizon 2030 et même 2035.

Cependant les analyses de la marge disponible entre la capacité de production réelle des usines et les besoins en eau ont été menées sur la période 2016-2019 à l'échelle de l'ensemble des usines des quatre services à l'origine de l'étude. Pour les 5 périodes avec les plus faibles marges, il a été observé que la marge globale sur la capacité de production a été ponctuellement réduite à une valeur comprise entre 5 et 25% de la capacité totale nominale des usines. Ces marges réduites s'expliquent par des périodes de forte consommation en eau et/ou par des arrêts totaux ou partiels de vecteurs de production. Ces situations constituent par conséquent des périodes de vulnérabilité plus élevées des systèmes d'alimentation en eau potable à certains scénarios de crise, en particulier les scénarios de pollution chimique de la ressource ou de sécheresse.

Au plan qualitatif, l'examen des indices biologiques montre le maintien d'une bonne qualité pour la Seine et d'une qualité moyenne pour la Marne et l'Oise. Il est observé une tendance marquée à l'augmentation régulière de la température maximale annuelle pour la Seine et la Marne, ainsi que de la fréquence des températures supérieures à 25°C, seuil réglementaire. L'évolution apparaît également pour l'Oise, bien que moins marquée. La poursuite de dérogations préfectorales pour le maintien de la production lors des jours concernés restera nécessaire.

3.4.1.1.2 Cas d'un contrat de concession

Le contrat de concession devra préciser les exigences techniques et financières qui s'imposeront au concessionnaire.

La visibilité aujourd'hui acquise sur la gestion de la ressource et les conséquences du changement climatique devrait permettre de définir ces exigences avec suffisamment de pertinence pour définir l'action du concessionnaire sur ce sujet. Des clauses visant le concessionnaire à inciter les abonnés montrant des ratios de consommation élevés au regard de leur activité à réduire leur consommation, pour éviter le gaspillage, pourraient aussi être prévues, de façon plus vigoureuse que dans le contrat actuel, et avec des pénalités en cas de résultats insuffisants.

Le développement d'un volet « ressources du ServO » ou dans le cadre d'un système d'information décisionnel du SEDIF à bâtir, le cas échéant avec l'assistance du concessionnaire, peut également contribuer à gérer ce sujet.

3.4.1.1.3 Cas d'une SEMOP

Ce scénario se présente de façon proche de celle d'un scénario en concession, avec éventuellement la possibilité d'une co-construction plus forte des outils de gestion de la ressource et d'une prise en compte dynamique des effets du changement climatique par la SEMOP, du fait de la présence du SEDIF dans la gouvernance de la SEMOP.

3.4.1.1.4 Cas d'une Régie

Selon le scénario avec la distribution en régie, la gestion des ressources est réalisée par l'exploitant en charge de l'approvisionnement, dans le cadre d'une SEMOP.

L'évaluation de ce scénario est donc identique à celle pour le scénario SEMOP.

3.4.1.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Préserver durablement la ressource et s'adapter au changement climatique		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le SEDIF pourra imposer à son concessionnaire des exigences au plan de la gestion des ressources, des mesures d'adaptation au changement climatique et des actions en vue de réduire le gaspillage d'eau par les abonnés à consommation élevée.	
S2 – SEMOP	La SEMOP prendra en compte les exigences du SEDIF au plan de la gestion des ressources et de l'adaptation au changement climatique, et sera un environnement favorable pour une co-construction d'outils venant en support.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Selon ce scénario, la gestion des ressources est confiée à la SEMOP, et l'évaluation est donc identique à celle du scénario S2.	
S4 : SEMOP + concession	Selon ce scénario, la gestion des ressources est confiée à la SEMOP, et l'évaluation est donc identique à celle du scénario S2.	

3.4.2 Transition écologique et énergétique

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Poursuivre les engagements et actions en faveur de la transition écologique et énergétique* ».

3.4.2.1 Analyse

3.4.2.1.1 Contexte et enjeux

L'enjeu de la transition écologique et énergétique concerne le SEDIF mais aussi ses abonnés.

Empreinte eau

Le SEDIF pourrait envisager d'informer ses abonnés de leur empreinte « consommation d'eau potable », et assortir cette information de propositions pour réduire cette empreinte. D'autres dispositions complémentaires pourraient être envisagées, telles que par exemple la labellisation de la consommation, voire des actions en partenariat sur un « coaching » de maîtrise de la consommation.

Empreinte carbone et analyse du cycle de vie du service

Depuis 2013, le service délégué du SEDIF est « zéro-carbone », avec d'une part une réduction des consommations d'énergie et le recours à 100 % d'électricité verte, et d'autre part pour les émissions résiduelles et gaz à effet de serre une compensation volontaire par reforestation. Cette logique a rapidement été étendue à la totalité de l'action du SEDIF, premier service d'eau neutre en carbone et partenaire de la COP21 à Paris en 2015.

Le bilan carbone du service est ainsi établi chaque année pour suivre précisément cet objectif.

Pour autant, un recours à une comptabilisation plus large des émissions du service à travers des analyses de cycle de vie (ACV) serait à élargir par rapport aux sujets déjà analysés. Pour rappel, d'après la norme ISO 14040, l'ACV est une « *compilation et évaluation des intrants, des extrants et des impacts environnementaux potentiels d'un système de produits au cours de son cycle de vie* ».

Ainsi l'ACV permet une vision plus large que le bilan carbone en prenant en compte les émissions indirectes amont et aval.

Parallèlement, une telle comptabilité peut aussi permettre de mieux jauger les niveaux d'exigence, voire de haute technicité, pour procéder aux meilleurs choix dans une vision long terme.

Consommation d'énergie

La réduction des besoins en énergie, et particulièrement en électricité, du service, est un enjeu déjà présent, avec notamment l'objectif assigné au délégataire de réduire de 5.7 % en 2020, par rapport à 2011. Cet objectif n'est pas aisé, car un « talon » élevé, inévitable, d'énergie est nécessaire pour produire puis relever l'eau pompée à partir de la Seine, de la Marne et de l'Oise, pour l'amener jusqu'aux ouvrages de stockage et in fine aux usagers.

La mise en œuvre envisagée d'unités d'osmose inverse basse pression pour réduire la teneur en calcaire et éliminer les micropolluants occasionnera cependant des consommations électriques du service fortement accrues, même si in fine, dans une vision plus large, ce traitement, qui apporte des gains en énergie chez le consommateur final, se traduira par un bilan énergétique favorable, ainsi qu'il ressort des études réalisées².

² « *Bilans économique et environnemental relatifs au projet de décarbonation du SEDIF* » - Deloitte Conseil et IRH – Avril 2019

Qualité des rejets

La mise en œuvre envisagée d'unités d'osmose inverse basse pression pour réduire la teneur en calcaire et éliminer les micropolluants occasionnera cependant une concentration des rejets qui pourraient nécessiter, selon la position de l'Autorité Environnementale, un traitement complémentaire pour s'assurer de la limitation de leur impact environnemental (cas surtout du paramètre phosphore).

Plan climat-énergie du SEDIF

Le SEDIF a établi en 2017 un « Plan climat énergie », dans lequel il a formalisé ses engagements et ses actions en faveur du climat, qui se déclinent en 5 orientations majeures :

- Consolider la diminution des consommations énergétiques ;
- Augmenter la production d'énergies renouvelables et de récupération ;
- Poursuivre l'effort de diminution des émissions de gaz à effet de serre ;
- Préserver la ressource en eau ;
- Garantir sur le long terme l'alimentation en eau potable.

Ces orientations sont déclinées en actions, à mettre à œuvre ou à poursuivre sur la décennie à venir. Il conviendra que le/les exploitant(s) du service contribue(nt) à ces objectifs.

D'autres perspectives pourraient être considérées, telles que par exemple la valorisation d'équipements pour produire localement de l'hydrogène vert.

3.4.2.1.2 Cas d'un contrat de concession

Le contrat de concession devra préciser des objectifs de maîtrise de l'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre par le concessionnaire, qui pourra aussi apporter des innovations permettant de bien satisfaire ces objectifs.

3.4.2.1.3 Cas d'une SEMOP

Ce scénario se présente de façon identique à celle d'un scénario en concession, puisque l'essentiel de la responsabilité de la gestion des enjeux environnementaux et énergétiques sera du ressort de l'opérateur privé, dans le cadre fixé par le contrat de concession. La présence SEDIF à la gouvernance peut permettre cependant d'orienter favorablement certaines stratégies et décisions.

3.4.2.1.4 Cas d'une Régie

Selon le scénario avec la distribution en régie, la production, qui est le principal lot consommateur d'énergie, est réalisée par l'exploitant en charge de l'approvisionnement, dans le cadre d'une SEMOP. La régie pourra de son côté contribuer aux objectifs globaux de la transition écologique et énergétique, à l'identique que l'exploitant en charge de la distribution dans les autres scénarii.

3.4.2.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Poursuivre les engagements et actions en faveur de la transition écologique et énergétique		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le SEDIF pourra imposer dans le contrat de concession des objectifs en termes de transition écologique et énergétique, et pourra bénéficier de l'expertise sur ce sujet d'un opérateur privé.	
S2 – SEMOP	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, avec de surcroît une gouvernance pouvant être accrue sur ce sujet	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Pour l'approvisionnement, l'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, avec de surcroît une gouvernance pouvant être accrue sur ce sujet. Pour la distribution, moins concerné cependant que la SEMOP sur les sujets énergétiques, l'EPIC sera à même de prendre toutes décisions relatives aux actions de transition écologique et énergétiques en coordination avec le SEDIF.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour les scénarii S1 et S2	

3.4.3 Accès à l'eau

Cet enjeu est plus précisément ainsi exprimé : « *Garantir l'accès à l'eau* ».

3.4.3.1 Analyse

3.4.3.1.1 Contexte et enjeux

Le « droit à l'eau » fait l'objet depuis quelques années d'un débat nourri devant l'ensemble des juridictions nationales, dans le cadre duquel de très nombreux textes de droit international, européen et national sont invoqués.

Dans ce contexte, la nouvelle Directive Cadre Européenne (UE)2020/2184 sur l'eau destinée à la consommation humaine, adoptée le 16 décembre 2020 et publiée le mercredi 23 décembre 2020, applicable à compter du 13 janvier 2023, comprend un article 1 intitulé « fournir un accès à l'eau ». Selon cet article, les États membres sont obligés de « promouvoir » et non, par exemple, « d'assurer » l'accès de tous à l'eau. Une mesure relative aux groupes vulnérables rend obligatoire leur accès à l'eau.

Une analyse juridique relative aux obligations incombant au SEDIF sur ce sujet a été menée, et a conclu qu'en l'état des textes en vigueur, il appartient à chaque collectivité ou EPCI de garantir et assumer financièrement, dans le cadre de l'exécution de ses compétences, ce droit d'accès à l'eau pour tous. Pour sa part, il appartient cependant au SEDIF d'intégrer dans sa stratégie du service de l'eau, l'enjeu de respect sur son territoire d'un droit d'accès à l'eau pour tous.

Le SEDIF peut ainsi participer à la mise en place des conditions permettant ce droit d'accès à l'eau avec ses collectivités membres notamment en mettant en œuvre un partenariat avec les communes de son territoire afin d'assister les communes ou EPT qui le souhaiteraient pour l'installation de points d'eau sur leur territoire. Ces modalités concrètes de mise en œuvre de cet enjeu pourraient être :

- Création d'un abonnement « pour droit d'accès à l'eau »
 - Des abonnements pour fourniture d'eau mobile sont consentis par l'opérateur, après autorisation ou sur demande du SEDIF, à des communes ou à des tiers impliqués dans la gestion sociale (toujours en lien avec la collectivité de référence), au titre du droit à l'eau, concernant des rassemblements humains.
- Réalisation par le SEDIF et/ou par son opérateur d'études d'implantation de points d'accès à l'eau sur le territoire de chaque commune membre, voire de d'installations de bains-douches (accès à l'eau au plan de l'hygiène), à la demande expresse des communes qui le souhaiteraient
- Démarche auprès des communes pour implanter ces points d'eau, accompagnement à la mise en œuvre. Au titre des prestations accessoires, l'opérateur pourrait réaliser les travaux nécessaires. L'exploitation de ces bornes est ensuite conforme aux dispositions prévues au présent cahier des charges
- Remontée des informations du terrain, signalant des situations de squats et bidonvilles sur le territoire du SEDIF, en précisant si les sites repérés sont déjà alimentés en eau et si oui, comment (via point d'eau sous domaine public, via le branchement de l'immeuble avec ou sans compteur, via branchement voisin piraté, via raccordement sur hydrant). Un constat sur le risque sanitaire pourrait être établi (conforme ou non conforme)
- Mise en place des mesures permettant de garantir le maintien de l'accès au service, la compréhension et les bons usages du service, à travers la mise en place d'une démarche « Eau Inclusive » (c'est-à-dire comportant un volet social clairement identifié).

Ces différentes mesures pourraient être mises en œuvre par l'exploitant du lot distribution, selon les exigences du SEDIF.

3.4.3.1.2 Cas d'un contrat de concession

Le SEDIF pourra imposer dans le contrat de concession des exigences de contribution du concessionnaire pour garantir l'accès à l'eau, avec cependant des possibilités d'évolution de ces exigences soumises à l'intérêt financier du concessionnaire.

3.4.3.1.3 Cas d'une SEMOP

Le SEDIF pourra imposer dans le contrat de concession des exigences de contribution du concessionnaire pour garantir l'accès à l'eau, avec cependant des possibilités accrues de décisions sur ce sujet si le pacte d'actionnaire le prévoit.

3.4.3.1.4 Cas d'une Régie

La Régie pourra être en prise directe avec les communes et collectivités, pour ajuster sa politique de mise en œuvre du droit à l'eau. L'alignement stratégique qui doit exister entre le SEDIF et sa régie doit aussi, le cas échéant, permettre au SEDIF, dans le cadre d'un contrat d'objectifs, de promouvoir des actions d'accès à l'eau par sa Régie.

Cette liberté de gestion permettra des évolutions de cette politique autant que de besoin.

3.4.3.2 Evaluation

Il en résulte l'évaluation suivante :

Garantir l'accès à l'eau		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le SEDIF pourra imposer dans le contrat de concession des exigences de contribution du concessionnaire pour garantir l'accès à l'eau, mais qui ne pourront ensuite évoluer que dans le cadre d'avenants contractuels.	
S2 – SEMOP	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1, avec cependant ici une capacité d'influence du SEDIF accrue.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	L'EPIC, en charge de la distribution pourra développer une politique forte d'accès à l'eau.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici la même que pour le scénario S1.	

4 LES RISQUES

4.1 Risques économiques et risques d'exploitation

La gestion d'un service public industriel et commercial tel qu'un service public de l'eau potable s'accompagne de la gestion des risques inhérents à cette activité.

4.1.1 Risques sur les recettes

4.1.1.1 Analyse

4.1.1.1.1 Contexte et enjeux

Ces risques concernent :

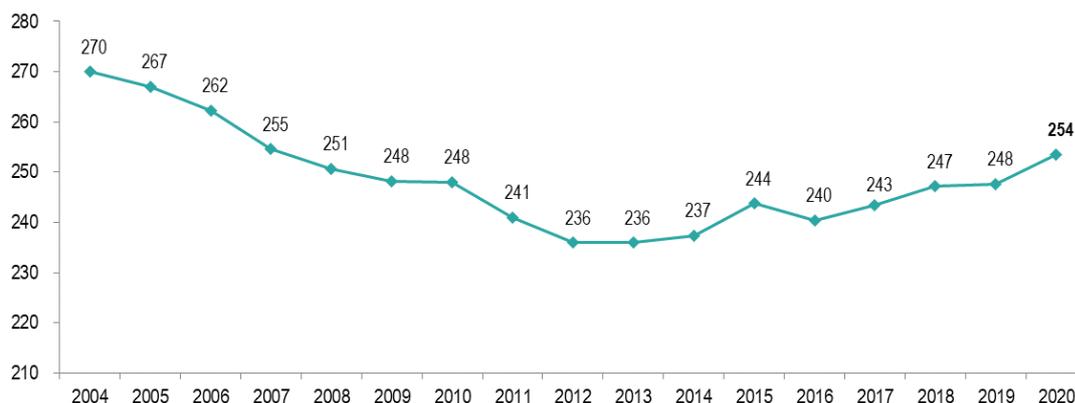
- L'évolution des ventes d'eau aux abonnés
- L'évolution des ventes d'eau en gros
- Les impayés et les irrécouvrables.

Ces 3 sujets sont examinés ci-après :

Evolution des ventes d'eau aux abonnés

Les ventes aux abonnés sont en légère croissance depuis 2014, après une forte chute des années 1990 à 2012, ainsi que le montre le diagramme ci-dessous ciblé sur les 15 dernières années, lequel inclut cependant les variations, mineures, du périmètre du SEDIF.

Evolution des volumes d'eau vendus aux abonnés depuis 2004



Les paramètres qui gouvernent la consommation d'eau sont très nombreux, et il n'est pas simple d'identifier et de quantifier les facteurs contributifs à cette évolution. L'explication suivante peut cependant être proposée:

- La consommation d'eau des abonnés aurait baissé jusqu'en 2012 principalement sous le double effet :
 - De l'équipement des ménages et du tertiaire en appareils hydroéconomiques (chasse d'eau à double poussoir, réducteur de débit sur les pommes de douche, etc.)
 - D'une sensibilisation plus forte au gaspillage de l'eau

- Par ailleurs, les mesures des gros consommateurs pour réduire leur consommation, notamment en environnement industriel ont porté leurs fruits depuis les années 90.
- A partir de 2012/2013, on perçoit que la consommation serait désormais plus liée à la croissance économique et démographique, ainsi qu'aux épisodes caniculaires plus fréquents.
- Enfin depuis 2008, les crises économiques successives ont également contribué : quand les ménages renoncent à une semaine de congés par an, cela se traduit par environ 2% de consommation en plus sur le territoire du SEDIF.

Une analyse mathématique pour essayer de quantifier l'augmentation structurelle de la consommation a abouti à estimer la tendance actuelle autour d'une augmentation de 0,4 %/an, hors facteurs exceptionnels (cas du Covid en 2020).

Par ailleurs, l'INSEE a établi fin 2018 une prospective sur l'évolution de la population et du nombre de logements en Ile de France à l'horizon 2035 (Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3672867>). Dans cette étude deux scénarios sont considérés :

- Un scénario dit « bas » dans lequel la construction de 50 000 logements par an conduirait à une population régionale de 13,1 millions d'habitants à l'horizon 2035 ;
- Un scénario dit « Loi Grand Paris », basé sur l'article premier de la loi Grand Paris adoptée en 2010 qui fixe un objectif de « construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France ». Ce scénario conduirait pour sa part à une population de 13.5 millions d'habitants à l'horizon 2035.

Ces deux scénarios prennent en compte les principaux projets d'aménagement et de construction de logements, portés par les collectivités locales et les tendances telles que la densification des tissus urbains, promue par le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) en vigueur.

- Un troisième scénario dit « tendanciel », qui correspond à des projections de population régionales et départementales sur la période 2013-2050, est également à citer. Celui-ci est uniquement basé sur le maintien des tendances migratoires récentes de chaque département, et ne tient pas compte, à l'inverse des deux scénarios précédents, de l'évolution à moyen terme du parc de logements et de son occupation.

Ces scénarii conduisent à des augmentations de consommation dans la décennie à venir de 0,3 % /an à 1 %/an selon les hypothèses.

Selon ces deux analyses, les recettes de vente d'eau aux abonnés auraient donc tendance à croître dans les années à venir, éventuellement assez substantiellement, créant un environnement favorable pour les recettes du service, dont les volumes constituent l'assiette de facturation.

Il convient donc d'encadrer les effets d'aubaine induits par une hausse des volumes.

Cette vision est cependant à tempérer par deux considérations :

- Une politique forte d'incitation aux consommations d'eau par les abonnés montant des ratios de consommation élevés par rapport à leur activité pourrait peser sur l'évolution globale des ventes d'eau
- Des retournements de tendance ou des événements exceptionnels peuvent intervenir et conduire à de nouvelles baisses des consommations, bien qu'il soit difficile à ce jour de percevoir de telles situations (et la crise sanitaire du covid19 n'a pas impacté à la baisse les consommations sur le territoire du SEDIF, à l'inverse par exemple de la ville de Paris).

Enfin, il convient de rappeler que le marché de l'eau aux abonnés est un marché captif, ce qui contribue fortement à réduire les risques de dégradation significative des ventes par rapport à d'autres secteurs soumis aux aléas d'un marché ouvert.

Evolution des ventes d'eau en gros

Une évaluation des ventes d'eau en gros a été réalisée sur la base des informations disponibles à ce jour. La poursuite des ventes d'eau en gros à SENEQ et à la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, ont été considérées. L'ensemble de ces ventes représenterait de l'ordre de 12 millions de m³. Ces ventes contribueront significativement aux recettes du service.

Il y a lieu désormais de considérer également, à compter du 1^{er} janvier 2024, la perspective de vente d'eau en gros aux EPT Est Ensemble et Grand Orly Seine Bièvre pour les communes sorties du périmètre du SEDIF. Le volume en jeu est de l'ordre de 35 à 40 millions de m³, si la totalité des communes actuellement hors SEDIF, le reste. Dans une vision brute, les recettes correspondantes ne compenseraient cependant pas en totalité les recettes qui étaient perçues des usagers auparavant.

Impayés et les irrécouvrables

Jusqu'en 2014, une provision pour dépréciation des comptes clients était constituée annuellement sur la base de 0,35 % des montants mis en facturation d'un exercice, correspondant à la part du délégataire, du SEDIF et de l'assainissement principalement.

Il est apparu depuis 2011 une dégradation du montant des créances irrécouvrables, qui se situe actuellement à environ 1 %, voire légèrement au-delà, contre un niveau de l'ordre de 0,4 % au début du contrat actuel. Selon le délégataire, cette dégradation serait due, entre autres, aux difficultés économiques croissantes de certains abonnés et à des effets de la loi dite « Brottes ».

Le risque d'une poursuite de la dégradation de ce taux dans la décennie à venir peut s'avérer en cas de difficultés économiques croissantes de nombreux ménages et/ou de certaines entreprises.

Pour autant, il convient de relativiser le poids de ce sujet pour les recettes du service. Également la mise en place envisagée d'une mensualisation de la facturation devrait atténuer d'éventuelles nouvelles tendances à la hausse des impayés.

4.1.1.1.2 Cas d'un contrat de concession

Le risque sur les recettes, que l'on vient de voir relativement faible, sera pour l'essentiel assumé par le concessionnaire pour les ventes d'eau aux abonnés.

Dans une perspective de hausse des volumes vendus, il est nécessaire de réguler la possibilité d'un effet d'aubaine, car il impacterait directement à la hausse le résultat du concessionnaire, du fait que plus de 90 % des charges de l'exploitation sont des charges fixes. Des mécanismes par exemple de partage du résultat dans de telles situations pourraient être prévus, ainsi que déjà mis en place avec succès par de grandes collectivités (Bordeaux Métropole notamment).

4.1.1.1.3 Cas d'une SEMOP

Ce scénario se présente mécaniquement de la même façon qu'en concession ; la participation au capital du SEDIF entraîne un partage de ce risque au prorata de cette participation. Pour autant des parades efficaces peuvent être mises en place, ainsi qu'exposé au paragraphe 1.4.2.6 supra.

Par ailleurs ce risque apparaît très faible au vu des prévisions convergentes de croissance des volumes vendus aux abonnés.

A contrario, un partage des dividendes issus de recettes additionnelles peut être prévu, au profit du SEDIF, et donc in fine des usagers.

4.1.1.1.4 Cas d'une Régie

Selon un scénario « Régie », le risque volumes incombe à la Régie, qui perçoit les recettes du service et donc in fine sur les abonnés au travers le prix de l'eau.

4.1.1.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques sur les recettes		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Les risques sur les recettes sont essentiellement, pour la part revenant à l'opérateur, transférés au concessionnaire.	
S2 – SEMOP	Les risques sur les recettes sont essentiellement, pour la part revenant à l'opérateur, transférés à la SEMOP, donc partagés avec le SEDIF. Pour autant ce risque apparait très faible au vu des prévisions convergentes de croissance des volumes vendus aux abonnés. A contrario, un partage des dividendes issu de recettes additionnelles est prévu, au profit du SEDIF, et donc in fine des usagers.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Les risques sur les recettes sont pris en charge par l'EPIC, donc en fait par le service public de l'eau et donc in fine les abonnés du service). Ils sont pris en charge par la SEMOP pour l'approvisionnement, donc indirectement à la fois par l'opérateur privé et le SEDIF	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici mixte entre le scénario S1 et le scénario S2	

4.1.2 Risques techniques

4.1.2.1 Analyse

4.1.2.1.1 Contexte et enjeux

Les risques techniques, relatifs à l'exploitation, sont nombreux. Ils incluent notamment, avec des conséquences possibles sur la continuité du service :

- Le risque de défaillance subite d'une installation
- Le risque de panne électrique
- Le risque d'incendie

- Le risque d'inondation des usines
- Le risque de grand froid, provoquant des casses nombreuses sur le réseau de distribution
- Le risque de canicule, nécessitant des mesures d'accompagnement des abonnés en cas de coupure d'eau.

Il y a lieu cependant de noter que les installations du SEDIF, très sécurisées, rendent les risques à la fois peu probables et bien circonscrits.

4.1.2.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cadre d'un montage en concession, les risques techniques sont portés essentiellement par le concessionnaire.

4.1.2.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cadre d'un montage en SEMOP, les risques techniques sont essentiellement portés par l'opérateur privé de la SEMOP.

4.1.2.1.4 Cas d'une Régie

Dans le cadre d'un montage en régie, les risques techniques sont portés par la Régie.

4.1.2.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques techniques		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Les risques techniques sont essentiellement transférés au concessionnaire.	
S2 – SEMOP	Les risques techniques sont essentiellement, transférés à la SEMOP. Ils incombent au plan opérationnel à l'opérateur privé.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Les risques techniques incombent d'une part à la SEMOP (cf scénario S1), et d'autre part à la Régie. Ces risques sont cependant relativement bien circonscrits.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici mixte entre le scénario S1 et le scénario S2	

4.1.3 Risque social

4.1.3.1 Analyse

4.1.3.1.1 Contexte et enjeux

Le risque social concerne la gestion du personnel, avec les sujets suivants :

- Le risque d'accident affectant un membre du personnel
- Le risque sur les coûts salariaux (augmentation des charges sociales, contexte de tension sur les salaires ou de négociation sur leur évolution)
- Le risque d'absentéisme récurrent
- Le risque de conflits salariaux (prudhommes)
- Le risque de grève
- Le risque de sureffectif

4.1.3.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cadre d'un montage en concession, le risque social est porté par le concessionnaire.

4.1.3.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cadre d'un montage en SEMOP, le risque social est porté par la SEMOP, mais en fait par l'opérateur privé au plan opérationnel. Le cas échéant, le SEDIF pourrait mettre en place des dispositions permettant d'éviter d'éventuelles dérives ou manque de dialogue social, telles que par exemple un comité des rémunérations et une validation annuelle par le Conseil d'Administration de la politique sociale et salariale.

4.1.3.1.4 Cas d'une Régie

Dans le cadre d'un montage en Régie, le risque social (i.e. intégralité des risques précédemment énoncés) est porté par la Régie.

4.1.3.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques social		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le risque social est porté par le concessionnaire.	
S2 – SEMOP	Le risque social est porté par la SEMOP, mais en fait par l'opérateur privé au plan opérationnel	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Le risque social est porté, pour le lot approvisionnement, par la SEMOP, donc à l'opérateur privé au plan opérationnel, et par l'EPIC pour le lot « distribution »	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici mixte entre le scénario S1 et le scénario S2, le volet distribution étant cependant prépondérant.	

4.1.4 Les risques associés au système d'information (SI) de l'exploitation

4.1.4.1.1 Contexte et enjeux

Le système d'information (SI) de l'exploitation est devenu central dans l'exploitation, y compris pour assurer la continuité du service.

Dans le cas du SEDIF, la protection du SI doit être de très haut niveau au regard des exigences notamment de la Directive Nationale de Sécurité (DNS) et de la loi de programmation militaire.

Les risques sont nombreux :

- Dysfonctionnement d'applications
- Pertes de données
- Cyberattaques
- Pannes systèmes, d'origine physique ou du système d'exploitation
- Pertes de données
- Incompatibilités d'applications existantes lors d'évolutions
- Choix d'une technologie devenant perdante sur le marché
- etc

Les impacts en cas de réalisation d'un risque peuvent être extrêmement importants, pouvant porter sur la continuité du service ou la qualité de l'eau distribuée, avec des impacts sanitaires potentiels.

Les exigences à satisfaire par l'exploitant sont donc très élevées, et ont conduit le délégataire actuel à mettre en place une certification ISO 27001 relative aux systèmes de management de la sécurité des informations (SMSI). Cette dernière a induit une identification des principales menaces et des points de vulnérabilité du système d'information, puis la mise en œuvre d'un vaste ensemble de mesures de prévention.

Dans tous les scénarii, les opérateurs, tant publics que privés, mettront en œuvre les dispositions réglementaires et métier permettant d'assurer ce haut niveau de sécurité informatique.

4.1.4.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cadre d'un montage en concession, les risques relatifs aux SI industriel et d'exploitation sont portés essentiellement par le concessionnaire.

4.1.4.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cadre d'un montage en SEMOP, les risques relatifs aux SI industriel et d'exploitation sont portés par la SEMOP et plus particulièrement par l'opérateur privé au plan opérationnel. En effet, des mécanismes peuvent être mis en place pour que ce risque soit essentiellement pris en charge par l'opérateur privé, notamment au travers d'un pacte d'actionnaire ad hoc, pouvant par exemple inclure des obligations de passation de sous-contrats confiant des prestations relatives aux systèmes d'information à des tiers, permettant ainsi d'externaliser les risques afférents.

4.1.4.1.4 Cas d'une Régie

Dans le cadre d'un montage en régie, les risques relatifs au SI d'exploitation sont portés par la Régie (considérant que le SI industriel ne concerne que le lot approvisionnement), et ne sont donc pas transférables à un tiers.

4.1.4.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques sur le système d'information		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Les risques relatifs aux systèmes d'information industriel et d'exploitation sont transférés au concessionnaire.	
S2 – SEMOP	Les risques relatifs aux systèmes d'information industriel et d'exploitation sont transférés à la SEMOP, mais peuvent être mis opérationnellement à la charge d'un prestataire de la SEMOP via un sous-contrat, dégageant ainsi pour l'essentiel le risque pour le SEDIF.	
S3 : SEMOP + RÉGIE	Les risques relatifs aux systèmes d'information industriel et d'exploitation sont supportés par l'EPIC et par la SEMOP, chacun selon ses fonctions.	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation est ici mixte entre le scénario S1 et le scénario S2, le volet distribution étant cependant prépondérant.	

4.1.5 Les risques liés au projet de conception et construction des unités OIBP

Il convient de noter que, conformément au paragraphe 1.4.2.2, il est pris pour hypothèse dans la totalité des scénarios, la conception et la construction des filières OIBP sont portés par l'exploitant de l'approvisionnement, et donc par un concessionnaire ou une SEMOP.

4.1.5.1 Analyse

4.1.5.1.1 Contexte et enjeux

Les risques identifiés relatifs à la construction des unités OIBP sont nombreux. Ils incluent notamment :

- Le risque lié à une erreur dans la conception ou dans la réalisation d'installations
- Le risque lié à non-délivrance des autorisations au titre du Code de l'Environnement
- Le risque lié à non-délivrance des autorisations au titre du Code de la Santé Publique (autorisation de filière)
- Le risque lié à non-délivrance du permis de construire
- Le risque de recours de tiers contre les autorisations délivrées ou contre le permis de construire
- Le risque de non-agrément des membranes
- Le risque de surcoût des travaux
- Le risque de retard dans les travaux
- Le risque de sous-performance

Pour autant, il y a lieu de souligner que les études très poussées réalisées par le SEDIF depuis plusieurs années, et encore renforcées en 2020, permettent de bien qualifier ces risques.

4.1.5.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cadre d'un montage en concession, les risques relatifs à la construction des unités OIBP sont portés par le concessionnaire, même si celui-ci pourrait chercher, lors des négociations au cours de la mise en concurrence pour la concession, à le limiter pour le partager en partie avec le SEDIF, concédant.

4.1.5.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cadre d'un montage en SEMOP, les risques relatifs à la construction des unités OIBP sont portés par la SEMOP, et donc sont partagés entre l'opérateur privé et le SEDIF.

Ce risque reste cependant **limité** pour le SEDIF :

- Il est juridiquement limité au prorata de sa participation actionnariale
- La gouvernance partagée et une bonne gestion du contrat de concession doit permettre d'éviter tout déficit non contrôlé.

De surcroit, des mécanismes peuvent être mis en place pour que ce risque soit en effet essentiellement pris en charge par l'opérateur privé, notamment au travers d'un pacte d'actionnaire ad hoc, pouvant par exemple inclure des obligations de passation de sous-contrats confiant ces travaux à des tiers, permettant ainsi d'externaliser les risques afférents.

4.1.5.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques liés au projet OIBP		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	<p>Les risques relatifs à la construction des unités OIBP sont essentiellement transférés au concessionnaire.</p> <p>En cas de refus de délivrance des autorisations majeurs, l'hypothèse dans laquelle la poursuite d'exécution de la concession de service public ne serait plus possible est cependant à envisager</p>	
S2 – SEMOP	<p>Les risques relatifs à la construction des unités OIBP sont essentiellement transférés à la SEMOP, et sont donc partagés entre l'opérateur privé et le SEDIF au prorata de leur participation actionnariale. Ce risque est cependant limité et peut être encore réduit via des dispositions au pacte d'actionnaires, ainsi que par la passation de sous-contrats, transférant ainsi es composantes opérationnelles du risque.</p> <p>En cas de refus de délivrance des autorisations majeurs, l'hypothèse dans laquelle la poursuite d'exécution de la concession de service public ne serait plus possible est cependant à envisager</p>	
S3 : SEMOP + RÉGIE	<p>La construction des unités OIBP étant portée par l'exploitant du lot « approvisionnement », l'évaluation est la même que pour le scénario S2.</p> <p>En cas de refus de délivrance des autorisations majeurs, l'hypothèse dans laquelle la poursuite d'exécution de la concession de service public ne serait plus possible est cependant à envisager</p> <p><i>A noter que l'EPIC n'est pas concerné car ne porte que sur le lot distribution</i></p>	
S4 : SEMOP + concession	<p>La construction des unités OIBP étant portée par l'exploitant du lot « approvisionnement », l'évaluation est la même que pour le scénario S2.</p> <p>En cas de refus de délivrance des autorisations majeurs, l'hypothèse dans laquelle la poursuite d'exécution de la concession de service public ne serait plus possible est cependant à envisager</p>	

4.2 Risques de transition

4.2.1 Risques relatifs à la mise en œuvre du scénario

4.2.1.1 Analyse

4.2.1.1.1 Contexte et enjeux

S'agissant d'un service d'eau de la taille du SEDIF, et d'importance vitale, les risques de transition sont à examiner précisément et à réduire autant que possible.

Ces risques sont fortement dépendants du nouveau mode de gestion à mettre en place.

4.2.1.1.2 Cas d'un contrat de concession

Dans le cadre d'un montage en concession, les risques sont de deux ordres :

- Les risques liés à la procédure de concession
 - On peut sur ce sujet considérer que la procédure de dévolution d'une concession est désormais bien éprouvée, et les risques peuvent être maîtrisés via une sécurisation juridique à tous les stades de la procédure, sous réserve de disposer dès le lancement de la consultation de l'ensemble des éléments structurants du cahier des charges, d'être en capacité d'assurer une stricte égalité de traitement des candidats et de respecter le calendrier procédural
- Les risques liés à la reprise en charge du service
 - Ces risques comprennent notamment la capacité de reprise du système d'information, la mise en place de l'organisation et des locaux afférents, la mise en place de toutes les procédures d'exploitation et la préparation de tous les marchés d'achat et de sous-traitance nécessaires
 - En cas de procédure restreinte, les candidats admis l'auront été probablement notamment en raison de leur capacité de maîtriser des risques

Le niveau de risques, s'il est réel, peut être maîtrisé.

4.2.1.1.3 Cas d'une SEMOP

Dans le cadre d'un montage en SEMOP, les risques de transition sont similaires à ceux listés ci-avant pour la concession. S'ajoute la préparation de la SEMOP (pacte d'actionnaires), avec des contraintes relatives à sa formalisation. Un travail préparatoire en amont et l'appui d'experts, comme ceux de la fédération des entreprises publiques locales, sont de nature à en faciliter la mise en œuvre.

Les retours d'expérience depuis maintenant plus de 5 ans sur de tels montages permettent d'affirmer que ces risques apparaissent limités, notamment par un tel accompagnement juridique.

Le pacte d'actionnaires peut également être un outil de limitation des risques portés par le SEDIF.

4.2.1.1.4 Cas d'une régie

La procédure de mise en place d'un EPIC est désormais bien connue, avec des retours d'expérience notables en France depuis une dizaine d'années.

Les risques juridiques peuvent être maîtrisés via une sécurisation à tous les stades de la procédure. Par contre, des risques relatifs à la préparation du service, au vu de l'ampleur du service, sont cependant à noter, qui nécessitent dès la prise de décision un pilotage politique et opérationnel pour le montage fort et rigoureux pour pouvoir être maîtrisés.

Rappelons en effet, comme exposé succinctement au § 1.4.2.3 supra, qu'une reprise en régie d'un service tel que celui du SEDIF, même sur la distribution uniquement, , aujourd'hui entièrement externalisé, serait une entreprise considérable, très au-delà des reprises en régie qui ont eu lieu en France depuis 10 ans (Paris, Nice, Montpellier) et de ceux actuellement engagés (Lyon, Bordeaux) du fait de l'ampleur du service et de son niveau de performance / sophistication (cas notamment du système d'information). Une reprise progressive, ainsi que proposée au sein du présent rapport (en deux temps), est donc fortement recommandable.

Des risques existent aussi quant à la reprise du personnel ; ils sont examinés infra.

4.2.1.1.5 Cas des scénarios allotis

Dans les scénarios 3 et 4, il convient de compléter les éléments précédents par le fait que l'allotissement complexifie d'autant la mise en œuvre des scénarios car nécessite une coordination et la mise en œuvre d'interfaces, **ceci dans un planning très contraint** et en complément des modalités à mettre en œuvre par chacun des modes de gestion sur son périmètre propre.

Enfin il convient de noter le besoin de renforcement du SEDIF, pendant cette période de transition, pour suivre la mise en puis pour contrôler deux exploitants au lieu d'un seul comme actuellement, et le risque afférent d'un renforcement insuffisamment réalisé.

4.2.1.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques de mise en œuvre du scénario		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	La procédure de dévolution d'une concession est bien connue, et les risques peuvent être maîtrisés via une sécurisation juridique à tous les stades de la procédure.	
S2 – SEMOP	La procédure de création d'une SEMOP avec dévolution à cette SEMOP d'une concession est plus complexe à mettre en œuvre qu'une simple procédure de dévolution d'une concession. Pour autant, de premiers retours d'expérience (à travers notamment un réseau constitué avec la fédération des EPL), permettent d'anticiper et de limiter les risques spécifiques liés (notamment à la mise en place d'un pacte d'actionnaires qui peut aussi être un outil efficace de limitation des risques du SEDIF)	
S3 : SEMOP + RÉGIE	<p>L'évaluation pour le lot approvisionnement, en SEMOP, est identique à celle du scénario S2.</p> <p>Pour l'EPIC, la procédure de mise en place d'un EPIC est bien connue ; les risques peuvent être maîtrisés via une sécurisation juridique à tous les stades de la procédure. Des risques relatifs à la préparation du service, au vu de l'ampleur du service, sont cependant à noter, qui nécessitent dès la prise de décision un pilotage politique et opérationnel fort et rigoureux.</p> <p><i>Des risques existent aussi quant à la reprise du personnel ; ils sont examinés infra.</i></p> <p>En outre dans ce scénario, la gestion et la mise en œuvre de l'interface entre l'Approvisionnement et la distribution à mettre en œuvre en période de transition sont également à prendre en compte</p>	
S4 : SEMOP + concession	<p>L'appréciation est mixte entre celles pour les scénarii S1 et S2, compte tenu cependant que la SEMOP ne concerne qu'un des lots.</p> <p>Toutefois dans ce scénario, la gestion et la mise en œuvre de l'interface entre l'Approvisionnement et la distribution à mettre en œuvre en période de transition sont également à prendre en compte</p>	

4.2.2 Risques relatifs à la continuité de service

4.2.2.1 Analyse

4.2.2.1.1 Contexte et enjeux

Le SEDIF s'est doté depuis plus de vingt ans d'une politique forte de renforcement structurel de ses ouvrages et du système de fourniture d'eau potable, à travers notamment des interconnexions entre usines, permettant de réduire fortement les risques de perte de continuité du service.

Pour autant, des risques perdurent au plan local et au plan global :

- Au plan local, signalons notamment :
 - Casses de canalisation,
 - Pollution accidentelle dans le réseau (par exemple par retour d'eau)
- Au plan global, signalons notamment :
 - Catastrophe naturelle rendant des usines entières du SEDIF non opérationnelles (inondation généralisée par exemple)
 - Rupture générale de l'alimentation électrique
 - Attaques terroristes coordonnées
 - Catastrophe technologique majeure (industriel, nucléaire, transport de matière dangereuse, incendies).

Dans de telles circonstances, l'exploitant active son plan de crise, et peut faire appel aussi à des partenaires voisins pour la fourniture d'eau en activant les intercommunications existantes.

4.2.2.1.2 Cas d'un contrat de concession

Le concessionnaire mettra en œuvre son plan de crise, et activera le cas échéant des assistances externes nécessaires moyens du Groupe, sous-traitants.

4.2.2.1.3 Cas d'une SEMOP

L'opérateur privé de la SEMOP mettra en œuvre son plan de crise, et activera le cas échéant les assistances externes nécessaires (moyens du Groupe, sous-traitants).

4.2.2.1.4 Cas de la Régie

La régie, en charge de la distribution, sera plus concernée par des risques locaux de rupture de la continuité de service (tels que : casse de canalisation ou pollution introduite dans le réseau) que par un risque généralisé, plus du ressort de l'exploitant du lot approvisionnement.

En cas de crise, elle pourra activer le cas échéant des assistances externes nécessaires, mais ne pourra pas bénéficier d'un apport de type « Groupe », et sera limitée pour les assistances externes par les marchés publics déjà passés à cet effet.

4.2.2.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques relatifs à la continuité du service		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le concessionnaire mettra en œuvre son plan de crise, et activera le cas échéant les assistances externes nécessaires. S'il fait partie d'un groupe, il pourra bénéficier de l'appui du groupe (expertise, moyens matériels, moyens humains, etc).	
S2 – SEMOP	L'opérateur privé de la SEMOP concessionnaire mettra en œuvre son plan de crise, et activera le cas échéant les assistances externes nécessaires. S'il fait partie d'un groupe, il pourra bénéficier de l'appui du groupe (expertise, moyens matériels, moyens humains, etc).	
S3 : SEMOP + RÉGIE	La régie, en charge de la distribution, sera plus concernée par des risques locaux de rupture de la continuité de service que par un risque généralisé, plus du ressort de l'exploitant du lot approvisionnement. En cas de crise, elle pourra activer le cas échéant des assistances externes nécessaires, mais sans support de type « Groupe » et de façon limitée par les marchés publics déjà passés à cet effet. Sur le lot Approvisionnement, l'opérateur privé de la SEMOP concessionnaire mettra en œuvre son plan de crise, et activera le cas échéant les assistances externes nécessaires	
S4 : SEMOP + concession	L'appréciation recoupe celles portées pour les scénarii 1 et 2.	

4.2.3 Risques relatifs à la reprise du personnel

4.2.3.1 Analyse

4.2.3.1.1 Contexte et enjeux

Le risque considéré ici est lié au transfert « automatique » ou non du personnel et par conséquent au risque de non-transfert du personnel au nouvel opérateur.

La reprise du personnel d'exploitation, actuellement salarié de la société Veolia Eau d'Ile de France, est primordiale, tant au plan social qu'au regard de la continuité du service et de la préservation des compétences nécessaires à l'exploitation du service.

Au plan juridique, les dispositions applicables sont les suivantes par ordre décroissant d'applicabilité :

- L'application des dispositions de l'article L.1224-1 du Code du Travail – pour autant que cet article trouve à s'appliquer (ie préservation d'une entité économique autonome au sens donné par la jurisprudence de la Cour de Cassation)
- De manière supplétive, les dispositions de l'article 2.5 de la Convention Collective Nationale des Entreprises d'Eau et d'Assainissement – pour autant que le(s) repreneur(s) soient signataires de cette convention, qui ne concerne pas les régies (cet article n'étant pas étendu)
- A défaut, par accord volontaire, alors à négocier.

L'article L1224-1 du Code du Travail dispose ainsi que « *s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur (...) tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Cet article est soumis à 3 critères d'applicabilité qui sont les suivants :

- Que soit en cause une « entité économique » définie par trois éléments :
 - Elle est un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels ou incorporels ;
 - Permettant l'exercice d'une activité économique ;
 - Qui poursuit un objectif propre
- Que cette entité économique soit transférée ou poursuivie ;
- Qu'elle conserve son identité une fois l'opération effectuée.

Un examen approfondi de la jurisprudence amène à penser que l'obligation de reprise automatique du personnel au titre de l'article L.1224-1 du code du travail ne s'appliquerait pas dès lors que le transfert conduit à un fractionnement de l'activité d'origine de sorte que l'identité de l'entité n'est pas conservée (Cass soc, 7 mai 2003, n°01-41473 ; Cass soc, 21 nov 2000, n°98-45837). Tel serait la situation en cas d'allotissement du service (configurations examinées ci-avant). Toutefois, une jurisprudence récente est venue redéfinir la notion d'entité économique autonome, qui pourrait remettre en cause la nécessité du maintien de cette entité autonome pour appliquer l'article 1224-1 du code du travail ³.

Au regard de l'importance du fractionnement de l'activité dans tous les cas d'allotissement identifiés, il en résulterait que l'application des dispositions de l'article L.1224-1 du code du travail et donc **la transférabilité automatique** du personnel **ne seraient pas garanties**.

Si la reprise du personnel devait ne pas s'effectuer de droit en application de l'article L.1224-1 du code du travail précité, elle pourrait être réalisée en application de la convention collective nationale (CCN) des entreprises d'eau et d'assainissement, pour autant que les opérateurs sortants et entrant(s) en soient signataires.

Enfin, à défaut, elle serait à réaliser par voie d'accord volontaire entre le délégataire sortant et le(s) nouvel(eaux) opérateurs(s) et les salariés, avec l'incertitude qu'une négociation peut comporter.

³ L'état de la jurisprudence est toutefois sans doute appelée à évoluer, à la faveur d'une récente décision ISS Facility Services NS en date du 26 mars 2020 (C-344/18) par laquelle la Cour de justice de l'Union Européenne a jugé que le fait qu'une entité économique autonome unique soit scindée pour être reprise par plusieurs entités distinctes ne fait en tant que telle pas obstacle à la reprise du personnel : le maintien des droits des salariés doit prévaloir, de sorte que soit le contrat de travail des salariés est scindé au prorata des fonctions exercées si cette scission est possible et ne porte pas atteinte aux conditions de travail et aux droits du salarié concerné, soit cette scission n'est pas possible ou porte atteinte aux droits et conditions de travail du salarié, et dans ce cas le contrat de travail est résilié aux frais des entités reprenant l'activité.

4.2.3.1.2 Cas des scénarii S1 et S2

Dans le cas des scénarii S1 et S2, l'entité économique autonome que constitue actuellement Veolia Eau d'Ile de France sera transférée en l'état au nouvel opérateur, et le personnel sera donc transféré au nouvel opérateur par application de l'article L.1224-1 du Code du Travail.

Ce mécanisme préserve les emplois et les compétences pour l'exploitation du service.

4.2.3.1.3 Cas du scénario S3

Dans le cas du scénario S3, l'entité économique autonome que constitue actuellement Veolia Eau d'Ile de France sera scindée en deux lots. Le personnel dédié à l'approvisionnement serait repris par l'opérateur du lot approvisionnement probablement en application des dispositions de la CCN, pour autant que le nouvel opérateur en soit signataire. Le personnel dédié à la distribution ne pourrait *a priori* être repris que dans le cadre d'un accord volontaire à conclure entre Veolia Eau d'Ile de France et la Régie, qui peut être complexe au regard des conditions sociales et financières qui seront proposées aux salariés repris.

De surcroît, il est à noter que le personnel actuel devra préalablement être réparti entre l'approvisionnement et la distribution, ce qui sera délicat sur quelques services transverses (DACE, DSI), et crée un risque élevé de départ de personnel encadrant.

Il convient de noter également que les scénarios allotis peuvent avoir pour conséquence une multiplication de l'encadrement avec par conséquent la nécessité de recruter un nombre de poste important par les entités de chaque lot, ceci dans un délai contraint.

4.2.3.1.4 Cas du scénario S4

Dans le cas du scénario S4, le personnel dédié à l'approvisionnement et le personnel dédié à la distribution seront repris par les opérateurs de chaque lot, probablement en application des dispositions de la CCN, pour autant que le nouvel opérateur en soit signataire.

Pour autant le personnel actuel devra préalablement être réparti entre l'approvisionnement et la distribution, ce qui sera délicat sur quelques services transverses (DACE, DSI), comme le démontrait le rapport volet 2. Ce processus risque de provoquer des départs de salariés, ou des reprises par Veolia de certains cadres et d'experts.

Il convient de noter également que les scénarios allotis peuvent avoir pour conséquence une multiplication de l'encadrement avec par conséquent la nécessité de recruter un nombre important de postes par les entités de chaque lot, ceci dans un délai contraint.

4.2.3.2 Evaluation

L'évaluation est la suivante :

Risques relatifs à la reprise du personnel		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Le personnel actuel du délégataire (VEDIF) sera repris par le nouveau concessionnaire au titre de l'article L.1224-1 du Code du Travail, sans possibilité pour un salarié de refuser son transfert.	
S2 – SEMOP	Appréciation, identique à celle du scénario S1	
S3 : SEMOP + RÉGIE	<p>Le personnel actuel devra être tout d'abord réparti entre l'approvisionnement et la distribution, ce qui sera délicat sur quelques services transverses (DACE, DSI).</p> <p>Le personnel classé « approvisionnement » sera repris par la SEMOP au titre de l'article 2.5 de la Convention Collective Nationale.</p> <p>Le personnel classé « distribution » pourra être repris par l'EPIC par voie d'un accord volontaire, qui reste soumis à la bonne volonté des parties et à leur entente.</p>	
S4 : SEMOP + concession	<p>Le personnel actuel devra être tout d'abord réparti entre l'approvisionnement et la distribution, ce qui sera délicat sur quelques services transverses (DACE, DSI), avec des risques de non reprise de personnel d'encadrement et d'experts.</p> <p>Le personnel classé « approvisionnement » sera repris au titre de l'article 2.5 de la Convention Collective Nationale par la SEMOP et le personnel classé distribution » sera repris au titre de l'article 2.5 de la Convention Collective Nationale par le concessionnaire.</p>	

5 ANALYSE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

5.1 Introduction

L'évaluation financière de chaque scénario est un sujet majeur.

Pour ceci, un modèle financier a été construit, qui permet de simuler pour chaque scénario :

- Les comptes du SEDIF
- Les comptes de l'opérateur.

La résultante d'ensemble permettant de simuler l'évolution du prix de l'eau et de la situation financière du SEDIF.

Les graphes de sortie montrent, pour chacun, sur un même graphe, les résultats relatifs à chaque scénario, selon la légende de couleur suivante :



5.2 Les paramètres du modèle

5.2.1 Liste des principaux paramètres

Les principaux paramètres du modèle sont les suivants :

5.2.1.1 Périmètre

Le périmètre des simulations est le périmètre juridique du SEDIF au 1^{er} janvier 2021, incluant 135 communes, la gestion de 16 communes de 2 EPT n'étant plus assurée par le SEDIF au 1^{er} janvier 2021.

Sur la période 2021-2023, ces 16 communes appliquent directement le contrat avec le délégataire actuel. Le comité syndical du SEDIF a délibéré le 18 décembre 2020 sur la mise en place d'une contribution aux investissements, dont les montants ont été retenus dans l'outil.

Lors de sa réunion du 17 décembre 2020, le comité a délibéré sur une contribution annuelle desdits EPT « *aux investissements qui continueront d'être portés par le SEDIF sur les équipements de production, de transport, de relèvement et de stockage de l'eau, nécessaires au maintien en fonctionnement desdites installations pour assurer la continuité d'alimentation en eau des usagers, jusqu'à l'échéance du contrat de DSP en cours* ».

Cette contribution reflète la participation légitime que le SEDIF attend de ces 2 EPT au regard de l'action qu'il poursuit pour entretenir, renouveler et développer ses installations, qui bénéficient aux usagers du SEDIF et des 2 EPT.

Le montant annuel fixé à titre conservatoire dans la délibération est au total de 10,3 M€. Venant se substituer à des recettes classiques issues des ventes d'eau, et assurant un rôle transitoire avant la mise en place d'un régime lui aussi classique de ventes d'eau en gros, l'imputation comptable de cette contribution reste à préciser, avec un impact potentiel sur l'équilibre budgétaire du SEDIF.

Sur la période à compter du 1^{er} janvier 2024, il est estimé que 85 % à 100 % de l'eau proviendrait du SEDIF, par application de conventions de vente d'eau en gros classiques, les EPT pouvant envisager de diversifier leur approvisionnement. Cette logique mettra fin au régime transitoire décrit précédemment et adossé au versement d'une « contribution ».

Le tarif de ces ventes n'a cependant pas été à ce jour acté par aucune des parties. Ces deux paramètres (volume et tarif) sont librement fixés par l'utilisateur dans la maquette, le tarif ayant été fixé par défaut sur la base présentée en hypothèse aux 2 EPT en 2019.

5.2.1.2 Evolution des consommations

Le modèle peut permettre de tester de nombreuses hypothèses d'évolution des consommations.

Suite à l'étude prospective que nous avons réalisée, une progression de 0,4 %/an est fixée par défaut.

5.2.1.3 Actualisation / révision

Le modèle peut fonctionner en euros constants ou en euros actualisés, le taux d'actualisation étant librement choisi par l'utilisateur.

Les simulations ci-après sont en euros constants.

Il convient de rappeler que ceci impliquerait que le SEDIF révisé chaque année son tarif, par décision ou à partir d'une formule de révision représentant le niveau d'inflation par catégories de dépenses.

Depuis 2007, le tarif de la part SEDIF a, dans la pratique, baissé puisqu'il a été maintenu au même niveau sans « suivre l'inflation » (ceci sans compter la baisse de 3 centimes/m³ au 1^{er} janvier 2020).

5.2.1.4 Grille tarifaire

Le modèle peut simuler toutes grilles tarifaires.

L'hypothèse de base est une grille tarifaire selon la même structure que l'actuelle, affectée pour chaque tarif du même coefficient multiplicateur faisant évoluer le prix de l'eau de l'eau à la baisse ou à la hausse, en fonction des besoins de la simulation.

5.2.1.5 Tarif

Le modèle permet :

- Le maintien du tarif tout au long de la durée simulée
- Une évolution régulière du tarif (« rampe »)
- Une évolution du prix de l'eau l'année de mise en service des unités OIBP, correspondant à la livraison aux abonnés d'une eau décarbonatée.

5.2.1.6 Durée du/des contrat(s) de concession

Le modèle peut simuler toutes durées de concessions comprises entre 10 et 15 ans.

Pour rappel, l'article L. 3114-7 du Code de la commande publique dispose que :

« Les contrats de concession sont limités dans leur durée. 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 »

La partie réglementaire du Code de la Commande Publique, codifiée à l'article R3114-2, précise que :

Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.

Il en ressort que **seuls des d'investissements significatifs portés par le concessionnaire, peuvent justifier une durée d'une DSP excédant 5 ans.**

A noter cependant que l'article L.3114-8 dispose « 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 justifications 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 ».

Ceci étant, la durée « de base » utilisée dans les simulations est de 12 ans, à l'identique de celle du contrat actuel qui serait un équilibre entre :

- La pertinence d'un contrat court, évitant des paris incertains sur le long terme et permettant un nouveau choix du mode de gestion à un horizon perceptible par les parties
- La durée nécessaire pour amortir tout ou partie des investissements mis à la charge de l'opérateur.

5.2.1.7 Durée des engagements long terme

La durée des engagements long terme (durée des emprunts et des obligations) est librement fixée par l'utilisateur.

La durée par défaut dans le modèle est de 20 ans.

5.2.1.8 Conditions de financement

Les conditions de financement qui ont été retenues sont celles du marché à ce jour (taux obligataire et frais afférents à l'émission d'obligations, taux d'emprunt).

Il convient donc d'être prudent dans la lecture des résultats, car il est généralement considéré que ces conditions sont actuellement très favorables, et pourraient éventuellement se durcir à l'avenir.

5.2.1.9 Gestion du financement du projet OIBP par l'opérateur approvisionnement

L'opérateur approvisionnement est en charge du projet OIBP.

Le paiement de la valeur nette comptable (VNC) de l'opérateur est assuré par le remboursement du préfinancement qu'il porte (pour le montant résiduel des investissements qui n'auront pas été amortis sur la durée du contrat par l'opérateur), en lieu et place d'un mécanisme d'amortissements de caducité qui aurait un effet trop lourd sur le prix au regard du poids des investissements et de la durée du contrat, relativement courte de ce point de vue.

Le modèle permet de simuler que ce remboursement intervienne :

- en fin de contrat
- par tranches en cours de contrat, au fur et à mesure de la remise au SEDIF des tranches de travaux.

5.2.1.10 XVIème plan

Le XVIème plan est considéré ainsi qu'en l'état de projet, tel que présenté au § 1.4.2.1 supra. Les montants ainsi que la répartition entre le SEDIF et l'opérateur sont paramétrables par l'utilisateur.

Le projet de plan qui a été considéré est celui mis à jour avec les services techniques le 18 février 2021, recalé sur 135 communes.

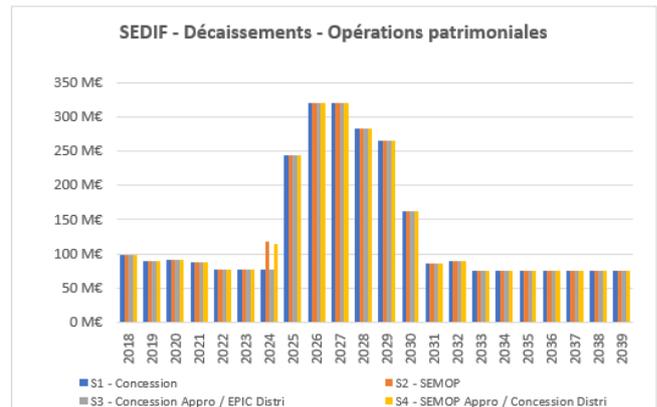
Le montant de l'opération OIBP est fixé selon les dernières estimations à 695 M€ pour les deux usines de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne, hors opération de renforcement de l'alimentation en électricité, estimé à ce jour à 95 M€, qui est l'estimation à ce jour réalisée par le SEDIF et ses assistants à maîtrise d'ouvrage sur ce projet.

Pour autant, ce paramètre très important peut être librement fixé par l'utilisateur dans la maquette.

Le diagramme ci-contre montre le profil des décaissements du SEDIF pour les travaux du XVIème plan qui lui reviendraient.

On note le poids très important de l'OIBP de 2025 à 2030.

C'est plus d'un milliard de décaissement du SEDIF entre 2025 et 2030 qu'il conviendrait d'assurer.



5.2.1.11 Rémunération des opérateurs privés

Pour les volets des scénarii incluant un ou des opérateur(s) privé(s), il est considéré une hypothèse raisonnable, au regard de la rentabilité actuelle dans le secteur de l'eau, d'un résultat courant avant impôt de la société dédiée de 4 %, avant application du mécanisme de rémunération à la performance et de partage éventuel du résultat.

5.2.1.12 Coût de mise en œuvre des scénarii

Le coût de mise en œuvre des scénarii a été considéré.

- Il est faible pour la concession (essentiellement mobilisation de moyens humains interne externe)
- Pour les scénarii incluant une SEMOP, il convient de rajouter la participation au capital de la SEMOP, qui, en considérant un ratio usuel de gearing (rapport entre la dette financière et les capitaux propres) de 10 %, représente un montant de l'ordre de 30 M€ à 50 M€ à apporter par le SEDIF.
Il est à noter que cette dépense pourrait apporter un « retour sur investissement » au profit du SEDIF sous forme de dividendes profitables au service de l'eau, à l'identique de ce que connaissent les Autorités Organisatrices ayant privilégié ce mode de gestion.
- Pour le scénario S3, le coût de la mise en place d'une régie pour la distribution est à considérer en sus. Un montant de 10 M€, incluant notamment le recrutement rapide d'une « task force » de haut niveau, la mobilisation de nombreux AMO et experts et la sécurisation de la reprise du système d'information (notamment client) est considéré à cette fin.

5.3 Equilibre budgétaire du SEDIF

5.3.1 Le contexte financier

Le nouveau mode de gestion, **quel qu'il soit**, se place dans un contexte budgétaire et financier contraint pour le service.

En effet, au regard de ces dernières années :

Au plan des recettes du service :

La légère progression des ventes d'eau ces dernières années et les opportunités de ventes d'eau en gros ont apporté des compléments de recettes de l'ordre de 7 M€ par an, qui n'ont cependant pas compensé les décisions prises en faveur des usagers. Il s'agit de :

- La baisse de la part SEDIF du prix de l'eau au 1^{er} janvier 2020, de 3 cts/m³, générant une baisse de recettes d'environ 7 M€ en section de fonctionnement,
- La baisse de la première tranche tarifaire de la part délégataire, également à effet au 1^{er} janvier 2020, à hauteur de 7 centimes/ m³, représentant environ un tiers des volumes vendus, génère pour sa part une baisse de 6 M€.

S'y ajoute l'incertitude actuelle sur la situation relative à la sortie de 16 communes du SEDIF (représentant de l'ordre de 14 % des volumes vendus actuellement) décrite et commentée au chapitre précédent. Prises en compte dans la modélisation par le biais de ventes d'eau en gros à compter de 2024, une perte de recettes pourrait être générée en fonction du volume finalement vendu et du tarif contractualisé. L'hypothèse prise en simulation est de l'ordre de 2 à 5 M€ par an.

Par ailleurs, les comptes du SEDIF intègrent des fonds de concours d'un montant de 5 M€ à 10 M€ par an, en section de fonctionnement, dont le montant est tributaire de l'activité réalisée avec les tiers porteurs des projets correspondant.

Au plan des charges du service :

Pour le SEDIF :

- La mise en service d'un stock d'immobilisations en cours (compte 23) dans les comptes du SEDIF, de l'ordre de 260 M€, est en cours. La bascule de ces actifs en immobilisations en service (compte 21) va se traduire par une charge supplémentaire en fonctionnement, correspondant à environ 2 à 3 centimes/m³ si le SEDIF choisit de lisser la charge.
- Comme au paragraphe ci-avant, la modification de la nature des investissements, notamment liés à l'OIBP mais aussi aux autres opérations, va générer mécaniquement un surcroît d'amortissement dans les comptes du SEDIF, de l'ordre de 20 à 40 M€/an.

Pour l'opérateur :

- Les unités d'OIBP occasionnent des charges d'exploitation supplémentaires (électricité, réactifs, etc), estimées actuellement à 22 à 23 M€/an, représentant de l'ordre de 8 % des charges d'exploitation du délégataire actuel, c'est à dire environ 8 centimes /m³.

5.3.2 Equilibre de la section de fonctionnement et amortissements

5.3.2.1 Le poids des amortissements dans l'équilibre de la section de fonctionnement

Depuis la mise en place du XIVe Plan (2011-2015) puis du XVe Plan (2016-2020), la capacité à assurer l'équilibre budgétaire du SEDIF est un élément déterminant compte tenu de l'obligation d'équilibre budgétaire (article L1612-5 du CGCT) qui est imposée aux collectivités par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

En particulier, la section de fonctionnement doit être équilibrée en toutes circonstances, indépendamment du niveau des investissements engagés et de la possibilité de recourir à des financements extérieurs au-delà de la capacité d'autofinancement constituée.

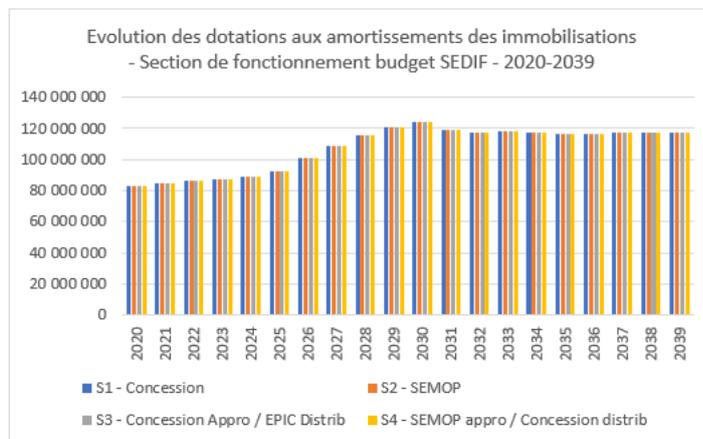
Pour mémoire, le XIVe Plan a bénéficié, pour l'équilibre de la section de fonctionnement du budget du SEDIF, de la régularisation effectuée de 2008 à 2017 sur l'amortissement des subventions perçues auprès de l'AESN, et qui n'avait pas été pratiquée précédemment.

Le XVe Plan pour sa part a bénéficié sur ce même sujet de la fin de cette même régularisation, de recettes exceptionnelles issues du solde du précédent contrat de DSP, et de la mise en cohérence des durées d'amortissement technique et comptable des canalisations, qui a pris effet en 2019, reconstituant une marge budgétaire, pour un temps, sur la section de fonctionnement, tout en diminuant mécaniquement et en contrepoint la capacité d'autofinancement constituée pour les investissements à réaliser.

Les simulations présentent une section de fonctionnement dont les marges de manœuvre sont encore réduites pour le XVIe Plan, dans le prolongement des discussions et annonces tenues lors du vote du XVe Plan.

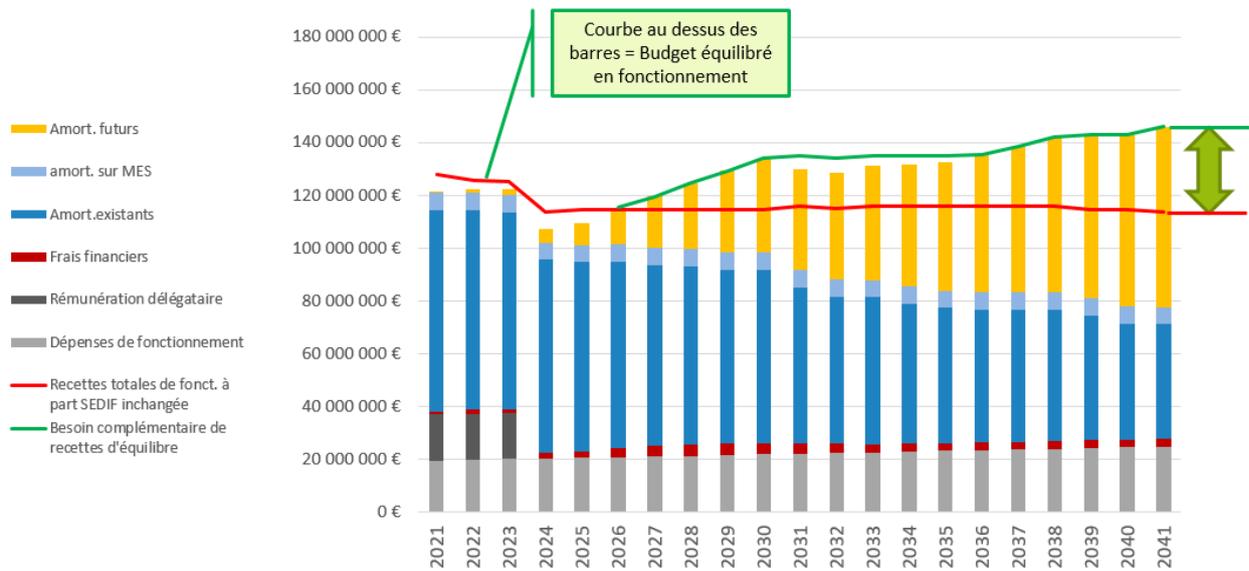
Si les dotations aux amortissements participeront à la capacité d'autofinancement, les amortissements découlant des opérations du XVIème plan qui seront à supporter, et qui, sauf déconsolidation (c'est-à-dire maintien, au moins pour une période, des amortissements chez l'opérateur (cf § 5.3.2.2 ci-après)), seront imputées classiquement directement sur la section de fonctionnement et contribueront mécaniquement à la déséquilibrer.

La mise en service du stock d'immobilisations en cours, précédemment évoquée, contribue également à la survenance de ce déséquilibre.

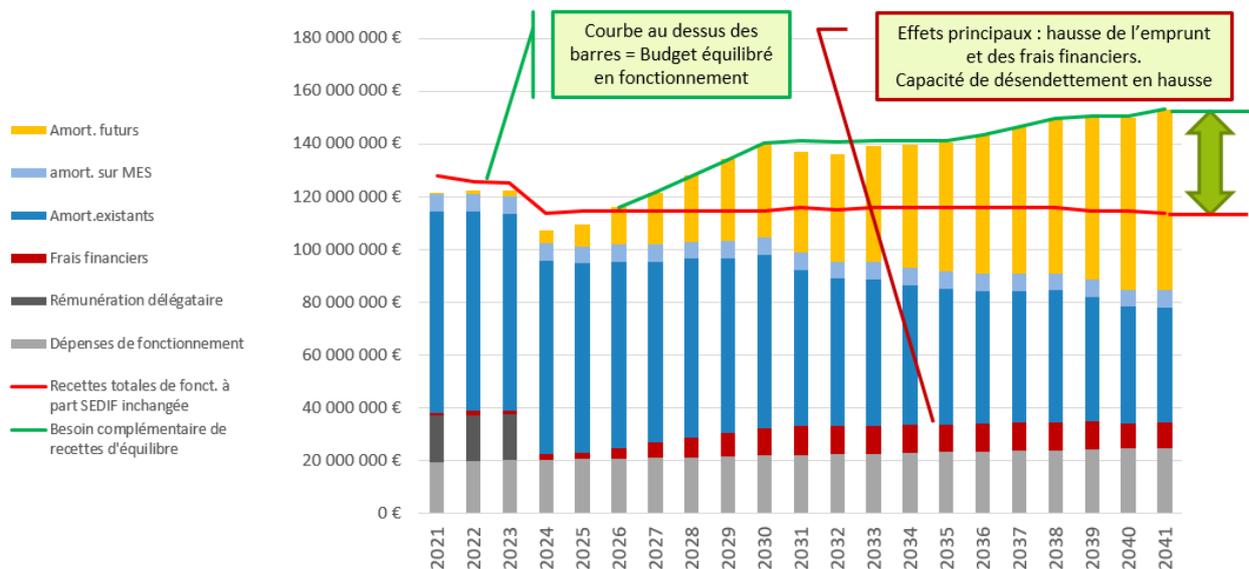


Un travail de simulation a été mené par le SEDIF pour mesurer, indépendamment du choix du mode de gestion, l'évolution minimale qui sera réglementairement nécessaire pour assurer l'équilibre de la section de fonctionnement à horizon 2041, sur la base des montants de dépenses prévisionnels du plan et des dotations aux amortissements à prendre en compte.

Il en ressort qu'une évolution progressive de la part SEDIF, jusqu'à 10 à 12 centimes/m³ à horizon 2041 (soit environ 0,50€/mois/habitant), serait nécessaire pour répondre à l'impératif réglementaire d'équilibre de la section de fonctionnement, en tenant compte des investissements à porter par le SEDIF **sans l'OIBP** : ce chiffre correspond donc à une estimation du socle minimal d'évolution de la part SEDIF, indépendamment des choix opérés pour intégrer et gérer le financement de l'OIBP.



En tenant compte du remboursement du préfinancement de l'OIBP selon la logique exposée page suivante, ce besoin minimal d'évolution progressive et à horizon 2041 sur le budget SEDIF et sur la part SEDIF du prix de l'eau pourrait être porté de 14 à 16 centimes/m3 (soit environ 0,60 à 0,70 €/mois/habitant) :



La variabilité des fourchettes indiquées ici est liée notamment aux différentes hypothèses prise sur les ventes d'eau et notamment les ventes d'eau en gros aux EPT.

Il est essentiel de noter que ce besoin minimal relevant du respect des règles d'équilibre budgétaire s'imposant au seul SEDIF, celui-ci est nécessaire et ne dépend pas spécifiquement du choix du type d'opérateur à compter de 2024.

Ce besoin d'évolution de la part SEDIF est abordé plus globalement dans le travail de prospective présenté au chapitre suivant, qui traite de l'ensemble du prix de l'eau (part SEDIF + part opérateur).

En termes de mise en perspective, il est rappelé que les travaux engagés depuis plusieurs années par le SEDIF pour améliorer la concordance entre le suivi technique et comptable des biens se poursuit. Les process et outils associés évolueront à court/moyen terme en fonction de ces travaux et contribueront à augmenter la fiabilité du suivi et de l'appréciation du patrimoine du SEDIF, de sa comptabilisation, point déterminant dans une perspective à terme de certification des comptes.

5.3.2.2 Déconsolidation momentanée des investissements

Au regard des constats ci-avant relatifs aux amortissements incombant au SEDIF, une solution existe cependant pour éviter, au moins dans un premier temps, d'éviter de porter les amortissements dans les comptes du SEDIF : elle consiste à rembourser en cours de contrat le préfinancement assuré par l'opérateur, ce qui a pour conséquence de maintenir les immobilisations, et les amortissements, chez le concessionnaire, maître d'ouvrage.

Cette solution, intéressante au plan de son coût financier global, validée par une jurisprudence du Conseil d'Etat, conduirait le SEDIF à mobiliser les financements correspondants dès les premiers paiements à l'opérateur, donc probablement en 2025.

Elle est donc exigeante en termes d'équilibre budgétaire du SEDIF et réduit aussi dès 2025 les marges de manœuvre du SEDIF au regard d'éventuels nouveaux besoins ou opportunités d'investissements qui se présenteraient. Le travail mené sur la programmation des investissements à réaliser par le SEDIF sur cette période devrait alors prendre en compte cette contrainte.

5.3.2.3 Capacité de désendettement du SEDIF

Les simulations visent à contenir la dette du SEDIF, avec une durée d'extinction de la dette en dessous ou proche de 10 ans, par analogie aux autres collectivités territoriales, pouvant cependant au sortir de l'opération OIBP être quelques années au-delà, sous réserve des capacités budgétaires du SEDIF.

5.3.3 Fiabilisation comptable et budgétaire

Concernant le budget du SEDIF, à l'aune de ses défis, les pratiques comptables seront ajustées afin de prendre en considération les règles de prudence et de rigueur (provisions, immobilisations, amortissements et maîtrise de la section de fonctionnement), en vue de pouvoir engager les investissements structurants pour le service public de l'Eau.

En vue d'accéder au meilleur taux de financement sur le marché des « obligations vertes », une démarche de notation financière et extra-financière du SEDIF sera nécessaire.

Cette démarche en soi est un investissement pour l'avenir : sur de nombreux points, les mesures à engager pour obtenir une bonne note contribueront également le SEDIF à se préparer pour la certification des comptes, lorsque cette dernière deviendra obligatoire.

5.4 Prospective financière pour les scénarii

De nombreuses simulations des scénarii étudiés de façon approfondie ont été réalisées. Elles prennent en compte le contexte financier ci-avant présenté et les règles budgétaires imposées par le CGCT, dont l'équilibre de la section de fonctionnement chaque année.

Les simulations ci-après sont toutes conduites en supposant le remboursement à l'opérateur **en cours de contrat (réceptions par lots de corps d'état des ouvrages OIBP)**, du préfinancement assuré, sur la base de leur VNC en fin de contrat, des travaux OIBP et, le cas échéant, des canalisations OPV.

En effet, ce mécanisme est le moins globalement onéreux et évite une mobilisation extrêmement importante de financement par le concessionnaire, en raison du coût de l'argent « privé ». Il préserve également le budget du SEDIF, durant le temps de la gestion du service par l'opérateur, pour laisser la charge de l'amortissement à ce dernier jusqu'à la fin du contrat.

A noter que les simulations supposent une régularisation du compte 23 sur 40 ans en moyenne, hypothèse actuellement envisagée par le SEDIF.

Elles reposent sur une hypothèse de taux des financements long terme pour le SEDIF à 0,5 %, plutôt optimiste, et sur une hypothèse de révision courante de la part SEDIF, telle que commentée précédemment.

Elles supposent, si besoin, un ajustement et/ou une révision courante du tarif part SEDIF ainsi que présenté au § 5.3.2 supra, afin d'assurer l'équilibre de la section de fonctionnement de son budget.

Elles admettent que le ratio de la capacité de désendettement puisse monter jusqu'à 13 ans, au regard du caractère exceptionnel du projet OIBP.

Elles ne tiennent pas compte des exigences qui découleront de l'expérimentation de la certification des comptes locaux et qui devront être anticipées pour pouvoir être prises en compte par le SEDIF en temps utile.

Les trois simulations présentées ci-après, qui concernent chacune tous les scénarii, permettent de bien mesurer l'impact du projet OIBP et les écarts estimés de prix de l'eau.

La première simulation est établie avec un tarif de l'eau inchangé (en euros constants)

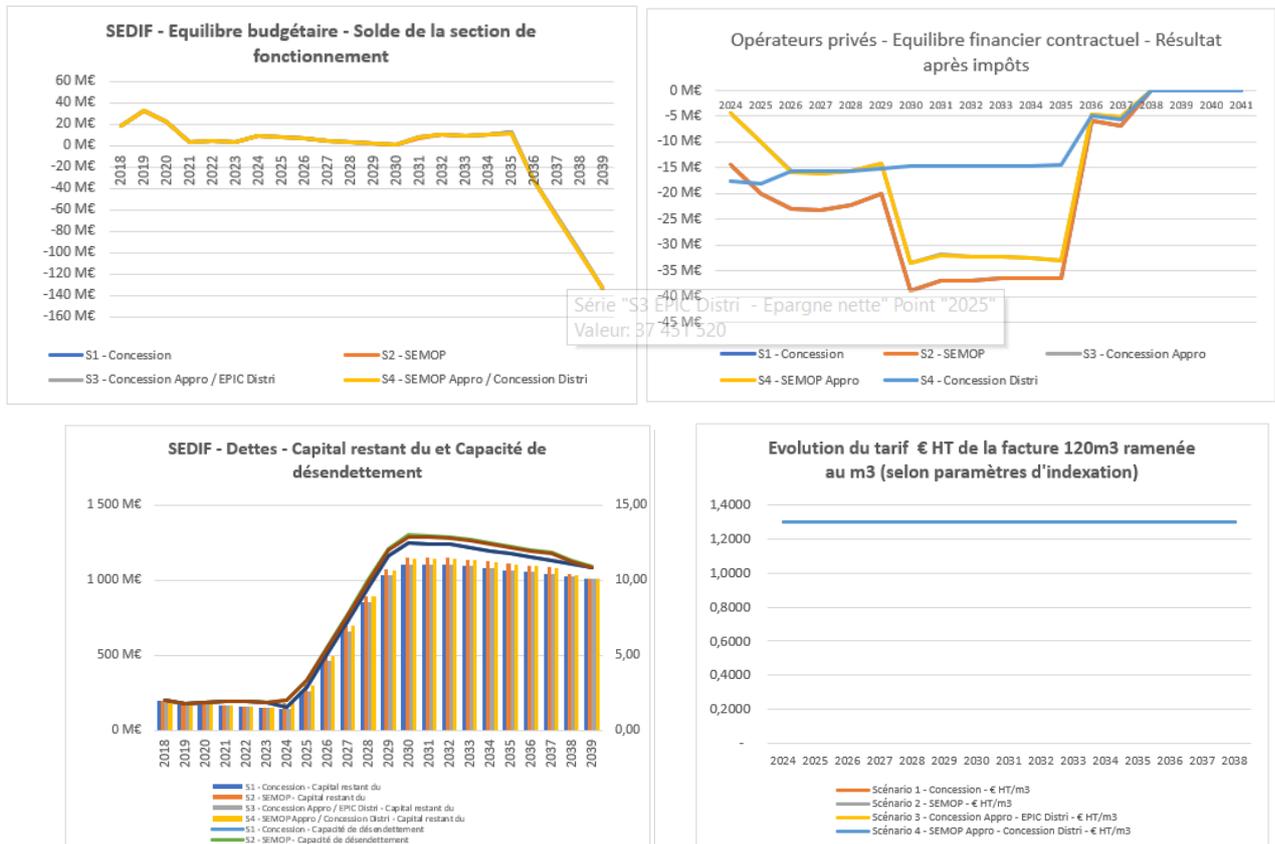
Les deux simulations suivantes proposent :

- Soit une évolution progressive du tarif à compter du démarrage du nouveau mode de gestion, notamment pour étaler le plus possible la couverture du coût du projet OIBP,
- Soit une évolution pour l'essentiel en 2030, la date de 2030 étant celle supposée dans les simulations pour la fourniture d'eau pure et décarbonatée à grande échelle par les unités OIBP, qui génèrera une économie estimée à 100 € par foyer (Cf. chapitre sur le projet OIBP).

Une analyse de sensibilité est ensuite proposée.

5.4.1 Simulation à prix constant

Les résultats sont les suivants :



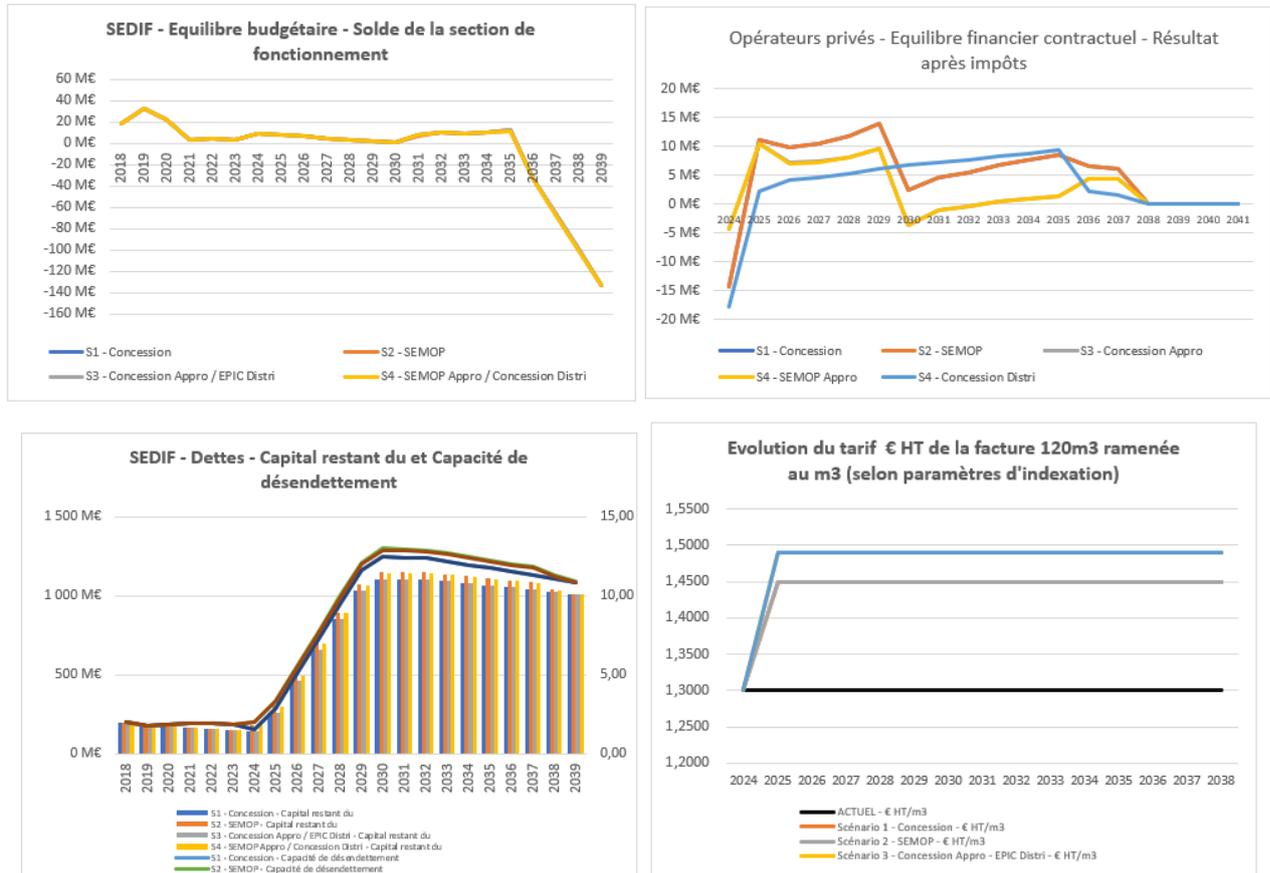
Cette simulation montre, sans surprise, que le projet OIBP ne peut être supporté à prix de l'eau constant.

En effet, le résultat du/des opérateur(s) privés plongerai entre – 11 % et – 23 %, représentant une perte cumulée de 200 à 360 M€ sur la durée du contrat, selon le périmètre géré.

Cette simulation re-démontre et confirme donc que ce projet se traduira d'un côté par une évolution maîtrisée de la facture d'eau, évaluée par les simulations suivantes, l'équilibre du projet ne pouvant se mesurer qu'au regard de l'intérêt qu'il représente au niveau du budget des usagers, pour lequel il génèrera une économie nette.

5.4.2 Simulations avec une évolution des tarifs au démarrage du nouveau mode de gestion

Les résultats, établis par Naldéo, dans le cas d'une évolution au démarrage du nouveau mode de gestion, sont les suivants :



Cette simulation estime l'évolution du prix de l'eau, si elle intervenait au démarrage du nouveau mode de gestion, avec l'hypothèse 1) d'une prise en charges des amortissements par le SEDIF seulement à l'issue de la concession, et 2) d'une rentabilité des opérateurs de l'ordre de 4 % avant partage du résultat au titre de la performance :

- **Scénarii S1 et S2 (non allotis) : évolution moyenne du tarif de l'ordre de 15 centimes/m3 à 19 centimes/m3**
- **Scénarii S3 et S4 (allotis) : évolution moyenne du tarif de l'ordre de 19 centimes/m3 à 23 centimes/m3**

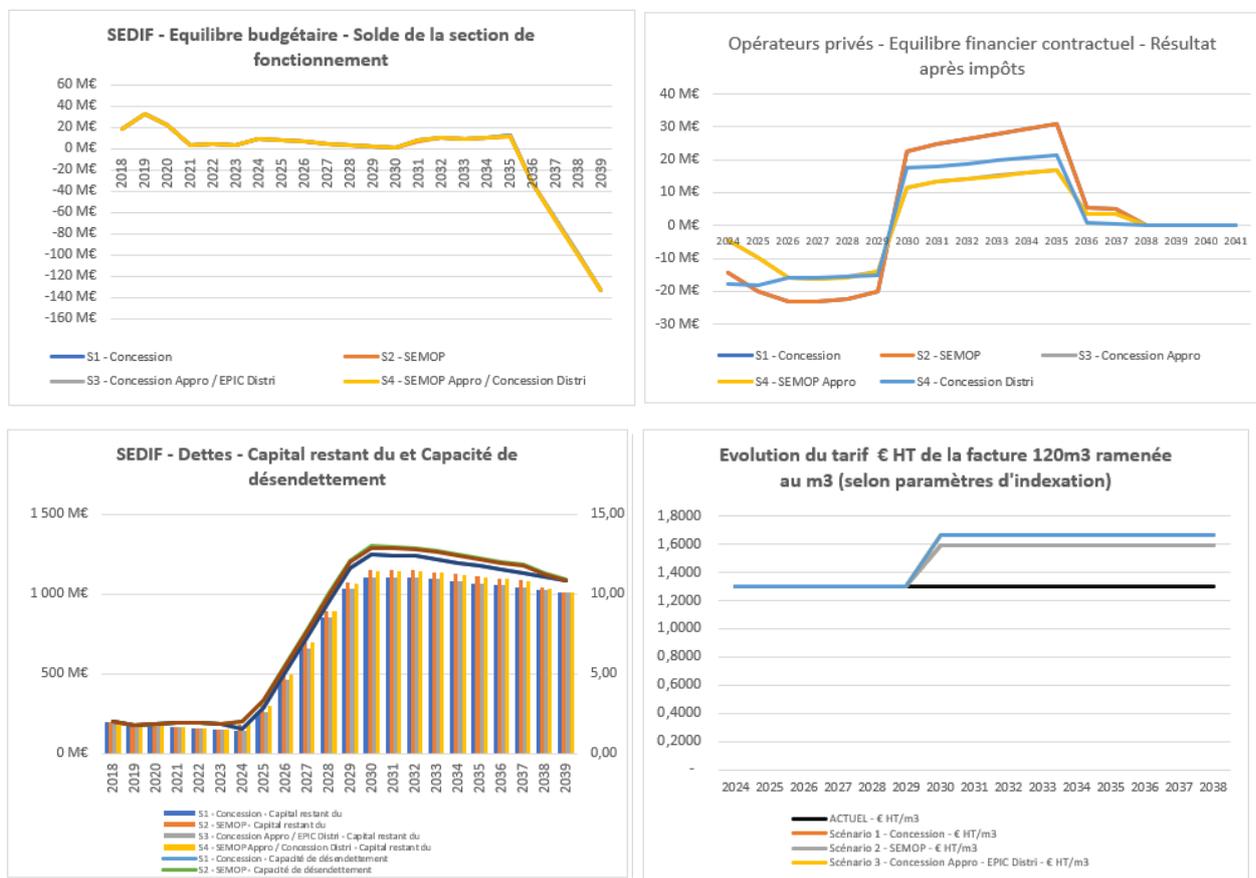
(ces évolutions n'incluant pas les éventuels ajustements de la part SEDIF engagés jusqu'en 2023 pour assurer le respect des règles de l'équilibre budgétaire, ainsi qu'exposé au § 5.3.2 supra).

Cette simulation suit la logique d'étaler le coût porté par l'opérateur sur la totalité de la durée du contrat mis en place. Elle présente en revanche le biais d'introduire une revalorisation pour les usagers alors que la hausse du niveau de service rendu n'est pas encore perceptible.

Cette évolution suppose en parallèle un endettement qui monte jusqu'à 13 ans de durée d'extinction de la dette (acceptable au regard du projet engagé), et ne décroît que très lentement pour s'établir encore à 11 ans en 2039, proche du ratio de 10 ans. A défaut la part SEDIF devrait évoluer de l'ordre de 4 centimes dès l'année 2024 pour supporter le poids de la dette.

5.4.3 Simulations avec une évolution des tarifs au 1er janvier 2030

Les résultats établis par Naldéo pour une évolution des tarifs au 1^{er} janvier 2030 sont les suivants :



Cette simulation estime l'évolution du prix de l'eau, si elle intervenait au 1^{er} janvier 2030, lorsque les usagers disposeront au robinet d'une qualité d'eau issue du process OIBP, avec l'hypothèse 1)

d'une prise en charges des amortissements par le SEDIF seulement à l'issue de la concession, et 2) d'une rentabilité des opérateurs de l'ordre de 4 % avant partage du résultat au titre de la performance :

- Scénarii S1 et S2 (non allotis) : évolution moyenne du tarif de l'ordre de 27 centimes/m3 à 31 centimes/m3

- Scénarii S3 et S4 (allotis) : évolution moyenne du tarif de l'ordre de 34 centimes/m3 à 37 centimes/m3

(ces évolutions n'incluant pas les éventuels ajustements de la part SEDIF engagés jusqu'en 2023 pour assurer le respect des règles de l'équilibre budgétaire, ainsi qu'exposé au § 5.3.2 supra).

Les montants simulés sont logiquement supérieurs à ceux de la précédente simulation, car l'évolution n'interviendrait que 6 ans après le démarrage du nouveau mode gestion, concentrant ainsi sur moins d'années, le besoin de recettes complémentaires.

Cette évolution suppose en parallèle un endettement qui monte jusqu'à 13 ans de capacité de désendettement (acceptable au regard du projet engagé), et ne décroît que très lentement pour s'établir encore à 11 ans en 2039, donc proche du ratio de 10 ans. A défaut la part SEDIF devrait évoluer de l'ordre de 4 centimes dès l'année 2024 pour supporter le poids de la dette.

5.4.4 Analyses de sensibilité

Plusieurs analyses de sensibilité ont été conduites. Les résultats pour 5 d'entre elles sont ici présentés :

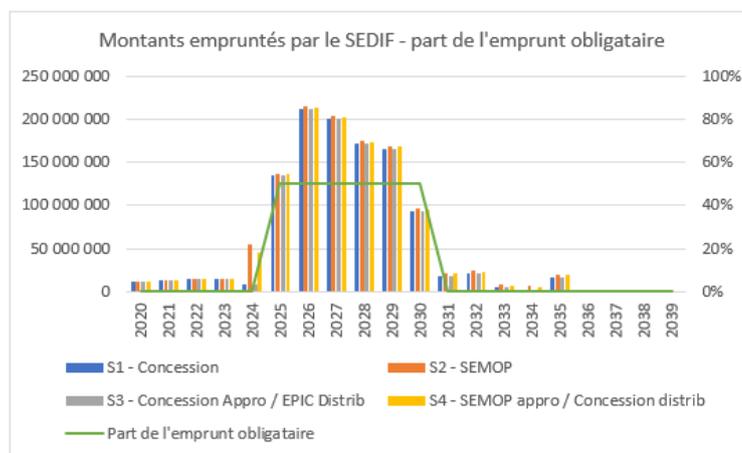
Paramètre	Résultat	Commentaire
Durée de la concession portée à 15 ans	Gain de l'ordre de 5 centimes/m ³	Le gain est significatif, et cette option peut donc être éventuellement considérée
Scénario bas d'évolution des volumes (0,3 %/an au lieu de 0,4 %/an)	Coût supplémentaire de l'ordre de 2 centimes/m ³	L'économie des concessions est très sensible à l'hypothèse d'évolution des volumes
Scénario haut d'évolution des volumes (0,54 %/an au lieu de 0,4 %/an)	Gain de l'ordre de 3 centimes/m ³	
Taux d'intérêt des emprunts SEDIF de 1,2 % au lieu de 0,5 %	Nécessité d'accroître le tarif de l'ordre de 1 centime/m ³ supplémentaire et augmentation d'un an de la capacité de désendettement	Relativement faible sensibilité du fait de taux déjà bas et des durations calées sur 20 ans

5.5 Financement du SEDIF

Les simulations présentées sont toutes conditionnées à la mise en place par le SEDIF d'un financement auprès du marché obligataire (par exemple au marché EMTN (à l'instar par exemple de ce qui a été réalisé par le SYCTOM), pour environ 50 % de la dette (les 50 % provenant d'emprunts bancaires classiques). Ce mode de financement suppose une démarche préalable de notation et induit des frais financiers supplémentaires (.i.e hors charges d'intérêt). L'hypothèse prise est de l'ordre de 2 à 3 M€/an.

Le diagramme ci-contre montre à cette fin les besoins du SEDIF pour chaque année selon les scenarii.

A noter qu'en 2024, les pics visibles pour les scenarii S2 et S4 correspondent à la capitalisation de la SEMOP par le SEDIF, pour la part qui lui revient.



C'est plus de 900 millions d'euros qui sont à décaisser entre 2025 et 2030

Il importe donc avant toute décision de s'assurer que le SEDIF aura engagé les démarches nécessaires pour être en capacité de lever les fonds aux dates indiquées.

A défaut, la mise en œuvre du mode de gestion retenu s'en trouverait compromise, notamment s'agissant du projet OIBP, avec de lourdes conséquences juridiques et financières pour le SEDIF, en cours d'exécution du contrat.

Il est donc indispensable que le SEDIF poursuive les travaux engagés pour structurer une PPI intégrant une programmation des décaissements, son intégration dans une prospective financière, notamment au regard du projet de XVIème plan, et consolide les éléments documentaires nécessaires, notamment sur ses process, pour s'engager dans les meilleures conditions dans une démarche de notation.

5.6 Conclusion du travail de prospective financière

L'opération OIBP, et secondairement le montant des travaux neufs et de réhabilitation, confiés à l'opérateur et les exigences de service tels qu'envisagés à ce stade, vont nécessiter une évolution des tarifs, ainsi estimée, sous réserve de la maîtrise de l'ensemble des conditions exposées ci-avant en matière comptable, budgétaire et financière, en hors gains possibles complémentaires issus de la mise en concurrence.

Pour les scénarii S1 et S2 (évaluation Naldéo) :

- De l'ordre de 27 à 31 centimes/m³ si cette évolution est effective au 1er janvier 2030, à la date de fourniture aux usagers d'eau décarbonatée
- De l'ordre de 15 à 19 centimes/m³ si cette évolution est effective au 1er janvier 2024, au démarrage de la concession (scénario S1) ou de la SEMOP (scénario S2), dans une optique de lissage

Pour les scénarii S3 et S4 (évaluation Naldéo) :

- De l'ordre de 34 à 37 centimes/m³ si cette évolution est effective au 1er janvier 2030, à la date de fourniture aux usagers d'eau décarbonatée
- De l'ordre de 19 à 23 centimes/m³ si cette évolution est effective au 1er janvier 2024, au démarrage de la concession (scénario S1) ou de la SEMOP (scénario S2), dans une optique de lissage

Pour rappel, ces évolutions n'incluant pas les éventuels ajustements de la part SEDIF engagés jusqu'en 2023 pour assurer le respect des règles de l'équilibre budgétaire, ainsi qu'exposé au § 5.3.2 supra).

Rapporté au budget par habitant, tous ces scénarii constituent une perspective d'évolution de l'ordre de 0,65 à 1,60 €/m³/habitant, soit 8 à 20 € par an. L'étude menée par le cabinet Deloitte montre que l'économie nette du projet OIBP génèrera environ 100 € d'économie nette pour un foyer moyen. Ce projet est donc bien porteur de valeur à moyen terme pour les usagers du SEDIF, en termes de budget.

Le différentiel sur le prix de l'eau généré selon les modes de gestion et les choix d'allotissement est donc, selon ces estimations :

- **Très faible (< 1 centimes/m³) entre les scénarii S1 et S2**
 - A noter cependant que ce résultat se situe dans une hypothèse de résultat courant avant impôt (et avant partage du résultat à la performance) similaire dans les deux cas (y compris en SEMOP malgré le partage des dividendes entre l'opérateur privé et le SEDIF) de l'ordre de 4 %
- **Très faible (< 1 centimes/m³) entre les scénarii S3 et S4**
 - A noter que le lot distribution est estimé au même tarif (ie au sens d'un écart < 1 centime/m³) en régie ou en concession
- **De l'ordre de 4 à 6 centimes/m³ dans les scénarii allotis S3 et S4 par rapport aux scénarii S1 et S2**
 - Ce différentiel provenant des surcoûts liés à l'allotissement (perte d'économie d'échelle)
 - A noter cependant qu'une intensité concurrentielle plus éventuellement plus forte lors des appels d'offre selon ces scénarii pourrait permettre de gommer cet écart.

5.7 Evaluation des scénarii

5.7.1 Situation financière du SEDIF au regard des scénarii

Au regard des simulations ci-avant, et indépendamment des considérations ci-avant sur la situation financière du SEDIF, il apparaît que les scénarii sont peu discriminants sur celle-ci aux horizons de fin de contrat (potentiellement 2035) et de 2039, ce qui s'explique par le fait que les options de financement sont identiques (cas de l'OIBP) ou très proches entre les scénarii.

Ainsi dans tous les cas de figure, la durée d'extinction de la dette connaît un pic en 2030, correspondant à la fin des travaux d'OIBP, jusqu'à 13 ans, puis diminue progressivement, mais lentement puisqu'étant encore supérieure à 10 ans en 2029.

L'évaluation qui en découle est la suivante :

Situation financière du SEDIF		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Quel que soit le mode de gestion, la situation financière du SEDIF dépend essentiellement du volume des investissements retenus, de leur financement et de leur réalisation.	
S2 – SEMOP	En l'état actuel du projet de XVIème plan, les scénarii sont tous supportables aux conditions incontournables	
S3 : SEMOP + RÉGIE	1) de recourir à l'emprunt et allonger sa capacité de désendettement à plus de 10 ans	
S4 : SEMOP + concession	2) de réduire ses marges de manœuvre pour des investissements futurs 3) de procéder à une évolution des tarifs, permettant de ménager l'équilibre budgétaire et de créer les conditions d'un autofinancement suffisant.	

5.7.2 Prix de l'eau au regard des scénarii

Au regard des simulations ci-avant, il apparaît que les deux facteurs les plus discriminants pour le prix de l'eau sont, indépendamment des règles comptables, budgétaires et financières :

- Les dates d'application des évolutions de tarif
- L'évolution des tarifs, selon les hypothèses, se situerait entre 15 centimes/m³ et 38 centimes/m³.

La discrimination entre les scénarii concerne l'allotissement ou non des scénarii. Les scénarii allotis entraînent en effet un surcoût de 4 à 6 centimes/m³, selon les scénarii.

L'évaluation qui en découle est la suivante :

Prix de l'eau		
Scénario	Evaluation	
S1 – concession	Les scénarii non allotis conduisent, selon les simulations réalisées avec des hypothèses moyennes, à une évolution du prix de l'eau de 15 à 31 centimes/m ³ .	
S2 – SEMOP		
S3 : SEMOP + RÉGIE	Les scénarii allotis conduisent, selon les simulations réalisées avec des hypothèses moyennes, à une évolution du prix de l'eau de 19 à 37 centimes/m ³ .	
S4 : SEMOP + concession		

En conclusion, les simulations ont mis en lumière un écart de 4 à 6 cts entre les différents scénarios étudiés soit de l'ordre de 3 à 5% du prix de l'eau, à la défaveur des scénarios allotis, sauf à attendre d'un tel allotissement une concurrence plus intense permettant des efforts financiers accrus de la part des candidats.

Rapporté au budget par habitant, tous ces scénarii constituent une perspective d'évolution de l'ordre de 0,65 à 1,60 €/m³/habitant, soit 8 à 20 € par an. L'étude menée par le cabinet Deloitte montre que l'économie nette du projet OIBP génèrera environ 100 € d'économie nette pour un foyer moyen. Ce projet est donc bien porteur de valeur à moyen terme pour les usagers du SEDIF, en termes de budget.

6 SYNTHÈSE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE CHAQUE SCÉNARIOS

La synthèse, pour chaque scénario, est la suivante :

Scénario	Thématique	Avantages	Inconvénients
S1 concession	Réponse aux enjeux		
	Le SEDIF, service public de l'eau	Renforcement du rôle de l'AO au sein des clauses contractuelles	Modifications des clauses contractuelles par avenant : moindre évolutivité et souplesse du montage
		Prise en compte des enjeux locaux par des dispositions contractuelles	La maîtrise des données nécessite des dispositifs contractuels ad hoc car géré sous l'entière responsabilité du concessionnaire
	La qualité de l'eau et du service	Responsabilité du concessionnaire dans la réussite du projet OIBP	Les modifications des clauses contractuelles nécessitent un avenant – moindre facilité à faire évoluer des services offerts aux usagers et les partenariats smart cities
		Bénéfice des retours d'expérience du concessionnaire, si issu d'un groupe, des services offerts aux usagers Bénéfice des retours d'expérience du concessionnaire pour le développement de partenariats Smart cities et capacité d'innovation du « groupe »	
	Un patrimoine durable et innovant	Intégration d'exigences de performance hydraulique au contrat et soumis à pénalités	Les modifications des clauses contractuelles nécessitent un avenant – moindre facilité et souplesse à faire évoluer le montage et la prise en compte de nouveaux enjeux
		Intégration d'exigences de niveau élevé de sûreté et de cybersécurité au contrat et soumis à pénalités	
		Bénéfice du retour d'expérience d'un concessionnaire sur les sujets cybersécurité/sûreté	
		Intégration d'exigences de gestion patrimoniale au contrat et soumis à pénalité	
	Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociaux	Bénéfice du retour d'expérience d'un concessionnaire sur les sujets de gestion du patrimoine	Les modifications des clauses contractuelles nécessitent un avenant – moindre facilité à faire évoluer le montage et la prise en compte de nouveaux enjeux
Intégration d'exigences au plan de la gestion environnementale et sociale et soumis à pénalité			
Intégration d'exigences en termes de transition écologique et énergétique dans le contrat et soumis à pénalité			
	Contribution du concessionnaire au droit d'accès à l'eau fixée dans le contrat		
Réponse aux risques			
	Risques sur les recettes sont essentiellement, pour la part revenant à l'opérateur, transférés au concessionnaire Risques techniques et système d'information essentiellement transférés au concessionnaire Risque social porté par le concessionnaire Risques relatifs à la construction des unités OIBP essentiellement transférés au concessionnaire Plan de crise élaboré par le concessionnaire et bénéficie l'appui groupe Application du code du travail pour un transfert automatique du personnel au nouveau concessionnaire	Risque juridique liée à la procédure de dévolution (mais risques aujourd'hui connus)	
Analyse économique et financière			
	Scénario le plus économique avec le S2	Endettement du SEDIF assez élevé, réduisant les marges de manœuvre sur le long terme Mécanisme de rémunération du concessionnaire à encadrer contractuellement	

Scénario	Thématique	Avantages	Inconvénients
S2 SEMOP	Réponse aux enjeux		
	Le SEDIF, service public de l'eau	Double contrôle : Contrôle interne par la société et contrôle externe par l'AO	Rôle ambivalent du SEDIF entre Autorité organisatrice et actionnaire
		Présence du SEDIF au sein de la gouvernance de la SEMOP permettant d'ajuster la prise en compte des enjeux locaux	
		Gouvernance partagée contribuant à la maîtrise des données	
		Possibilité de détacher du personnel du SEDIF au sein de la SEMOP	
	La qualité de l'eau et du service	Responsabilité de la SEMOP pour la réussite du projet OIBP	Les évolutions tarifaires et services offerts aux usagers nécessitent un avenant au contrat de concession liant la SEMOP au SEDIF : moindre flexibilité
		Gouvernance partagée donnant un pouvoir plus fort au SEDIF pour la prise en compte des évolutions pour répondre aux attentes des usagers Gouvernance partagée facilitant le développement de partenariat smart cities	
	Un patrimoine durable et innovant	Intégration d'exigences de performance hydraulique au contrat et soumis à pénalités, la gouvernance partagée permettant plus facilement de faire évoluer les méthodes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs	
		Intégration d'exigences de sûreté et sécurité au contrat C16et soumis à pénalités, la gouvernance partagée permettant plus facilement de faire évoluer les méthodes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs	
		Bénéfice du retour d'expérience d'un concessionnaire sur les sujets cybersécurité/sûreté	
Intégration d'exigences de gestion patrimoniale au contrat et soumis à pénalité – le SEDIF pourra peser en cas de nécessité de dépenses accrues			
Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociaux	Environnement favorable pour une co-construction d'outils de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux		
	Intégration d'exigences en termes de transition écologique et énergétique dans le contrat et soumis à pénalité avec une gouvernance partagée accrue sur ces sujets		
	Capacité d'influence du SEDIF sur la prise en compte des enjeux de droit d'accès à l'eau		
Réponse aux risques			
	Partage des dividendes issu de recettes additionnelles au profit du SEDIF	Transfert des risques sur les recettes à la SEMOP, donc partagés avec le SEDIF	
	Risques techniques et sociaux, SI transférés opérationnellement à l'opérateur privé de la SEMOP	Gestion de l'interface entre l'Approvisionnement et la distribution à mettre en œuvre en période de transition	
	Bénéfice de l'appui de l'opérateur privé pour le plan de gestion de crise	Risques relatifs à la construction des unités OIBP transférés à la SEMOP et donc partagés entre l'opérateur privé et le SEDIF	
	Application du code du travail pour un transfert automatique du personnel à la SEMOP	Risque lié à la dévolution du contrat SEMOP - mais retours d'expérience et réseau EPL	
Analyse économique et financière			
	Scénario le plus économique avec le S1	Endettement du SEDIF assez élevé, réduisant les marges de manœuvre sur le long terme	

Scénario	Thématique	Avantages	Inconvénients
S3 : SEMOP + REGIE	Réponse aux enjeux		
	Le SEDIF, service public de l'eau	Renforcement de la gouvernance par le SEDIF avec la prise en compte des enjeux locaux sur le lot approvisionnement	Moindre renforcement du rôle d'AO dans le cadre d'un EPIC – simple contrat d'objectif
		Maîtrise publique des données effective pour la régie	Pas de pouvoirs juridiques d'influence des collectivités adhérentes du SEDIF dans l'EPIC
	La qualité de l'eau et du service	Responsabilité de la SEMOP pour la réussite du projet OIBP	Création d'interfaces de responsabilités pour la distribution de l'eau sans chlore du fait de l'allotissement
		Evolutivité de la grille tarifaire et des outils de relation usagers par l'EPIC, titulaire du lot distribution Développement des partenariats avec les « smart cities » du territoire du SEDIF facilité dans le cadre du contrat d'objectif liant l'EPIC au SEDIF	
	Un patrimoine durable et innovant	Intégration d'exigences de gestion patrimoniale au contrat sur le lot approvisionnement, soumis à pénalité – le SEDIF pourra peser en cas de nécessité de dépenses accrues	Pas de possibilité de mise en place de mesures coercitives ciblées en cas de non atteinte des objectifs de performance hydraulique
		Ajustement au fil de l'eau par l'EPIC de sa politique patrimoniale et bénéfice de l'intégration de l'exploitation et de la maîtrise d'ouvrage	Nécessite pour l'EPIC de s'entourer de prestataires de haut niveau sur les sujets sécurité - sûreté
	Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociaux	Environnement favorable pour une co-construction dans la SEMOP d'outils de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux venant en support	
		Des exigences en termes de transition écologique et énergétique dans le contrat de concession – soumis à pénalité avec une gouvernance partagée accrue sur ces sujets sur le volet approvisionnement,	
		L'EPIC, moins concerné sur le volet énergétique, pourra prendre en compte aisément ces enjeux L'EPIC, en charge de la distribution pourra développer une politique forte d'accès à l'eau	
	Réponse aux risques		
		Transfert des risques techniques, sociaux et SI opérationnellement à l'opérateur privé de la SEMOP, pour le lot approvisionnement	Risques sur les recettes pris en charge par l'EPIC sur le lot distribution et donc in fine par le service public de l'eau
Transfert des risques relatifs à la construction des unités OIBP sont transférés à la SEMOP, titulaire du lot approvisionnement et donc partagés entre l'opérateur privé et le SEDIF		Transfert des risques sur les recettes à la SEMOP, donc partagés avec le SEDIF	
Eventuel renforcement de l'intensité concurrentiel		Risques relatifs à la construction des unités OIBP transférés à la SEMOP et donc partagés entre l'opérateur privé et le SEDIF	
Procédures de mise en place d'un EPIC bien connues		Risques techniques et sociaux et SI incombant à l'EPIC sur le lot distribution	
Bénéfice de l'appui de l'opérateur privé pour le plan de gestion de crise		Gestion de l'interface entre l'Approvisionnement et la distribution à mettre en œuvre en période de transition	
Application de la convention collective pour la reprise du personnel de la SEMOP (si signataire)		En cas de crise, l'EPIC ne peut activer de support de type « Groupe » et de façon limitée par les marchés publics déjà passés à cet effet	
		Gestion lourde de la transition pour la prise en charge de la distribution par l'EPIC	
		Risques liés à la procédure de dévolution du contrat SEMOP	
	Scission du personnel entre distribution et approvisionnement		
	Non application du code du travail et de la convention collective pour le transfert du personnel à l'EPIC		
Analyse économique et financière			
		Scénario environ 3 à 7 centimes plus cher que les scénarios non allotis Endettement du SEDIF assez élevé, réduisant les marges de manœuvre sur le long terme	

Scénario	Thématique	Avantages	Inconvénients
S4 : SEMOP + concession	Réponse aux enjeux		
	Le SEDIF, service public de l'eau	Renforcement du rôle d'AO par les clauses contractuelles et des modalités institutionnelles sur le volet Approvisionnement	Modifications des clauses contractuelles par avenant : moindre évolutivité et souplesse du montage, principalement sur le lot distribution
		Prise en compte des enjeux locaux par des dispositions contractuelles	Mécanisme de rémunération du concessionnaire à encadrer contractuellement
	La qualité de l'eau et du service	Responsabilité de la SEMOP, titulaire du lot approvisionnement pour la réussite du projet OIBP	Création d'interfaces de responsabilités pour la distribution de l'eau sans chlore du fait de l'allotissement
		Bénéfice des retours d'expérience du concessionnaire, titulaire du lot distribution, si issu d'un groupe, des services offerts aux usagers Bénéfice des retours d'expérience du concessionnaire pour le développement de partenariats Smart cities et capacité d'innovation du « groupe »	Les modifications des clauses contractuelles nécessitent un avenant – moindre facilité à faire évoluer des services offerts aux usagers sur le lot distribution
	Un patrimoine durable et innovant	Intégration d'exigences de performance hydraulique au contrat sur le lot distribution et soumis à pénalités	Modifications des clauses contractuelles par avenant : moindre évolutivité et souplesse du montage, principalement sur le lot distribution
		Intégration d'exigences de gestion patrimoniale aux contrats principalement sur le lot approvisionnement, soumis à pénalité – le SEDIF pourra peser en cas de nécessité de dépenses accrues – le poids de l'approvisionnement étant prépondérant	
	Un acteur engagé dans les enjeux environnementaux et sociaux	Environnement favorable pour une co-construction dans la SEMOP d'outils de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux	Modifications des clauses contractuelles par avenant : moindre évolutivité et souplesse du montage, principalement sur le lot distribution
		Intégration d'exigences en termes de transition écologique et énergétique dans les contrats et soumis à pénalité avec une gouvernance partagée accrue sur ces sujets sur le volet approvisionnement, Contribution du concessionnaire du lot distribution au droit d'accès à l'eau fixée dans le contrat	
	Réponse aux risques		
	Transfert des risques sur les recettes pour la part revenant à l'opérateur, au concessionnaire sur le lot distribution	Transfert des risques sur les recettes à la SEMOP, donc partagés avec le SEDIF	
	Transfert opérationnel des risques techniques à l'opérateur privé de la SEMOP sur le lot approvisionnement et au concessionnaire sur le lot distribution	Création d'interface entre l'Approvisionnement et la distribution à mettre en œuvre en période de transition	
	Eventuel renforcement de l'intensité concurrentiel sur le lot approvisionnement	Scission du personnel entre distribution et approvisionnement	
	Bénéfice de l'appui de l'opérateur privé (SEMOP ou concessionnaire) pour le plan de gestion de crise	Transfert des risques relatifs à la construction des unités OIBP à la SEMOP, titulaire du lot approvisionnement et donc partagés entre l'opérateur privé et le SEDIF	
	Application de la convention collective pour la reprise du personnel de la SEMOP (si signataire) et du concessionnaire	Risques liés à la procédure de dévolution des contrats	
Analyse économique et financière			
Scénario environ 3 à 7 centimes plus cher que les scénarios non allotis			

7 BILAN DE L'ÉVALUATION

Pour rappel, chacun des 4 scénarii a été étudié à l'aune de trois axes d'analyses :

- La capacité de réponse aux enjeux du service
- La maîtrise des risques
- Les incidences économiques tant budgétaires que tarifaires.

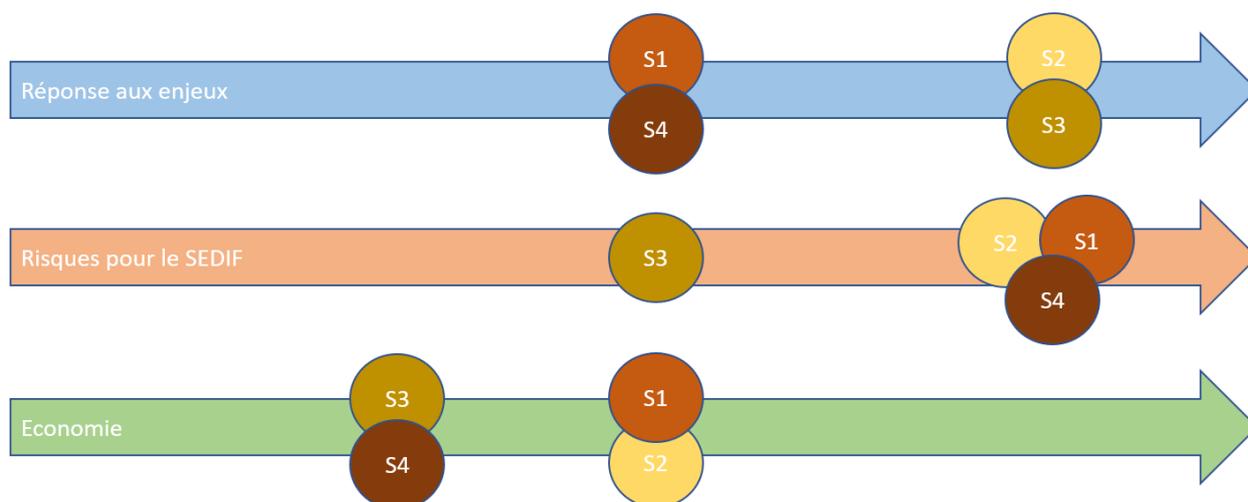
7.1 Représentations graphiques des analyses

7.1.1 Représentation par axe d'évaluation

Si l'on iso-pondère chaque sous-thème pour établir une évaluation arrondie par axe, rapportée sur 5 points (1 = médiocre...5 = très satisfaisant), pour disposer d'une vue synthétique, l'évaluation se présente ainsi :



Cette évaluation peut être ainsi représentée également graphiquement ainsi :

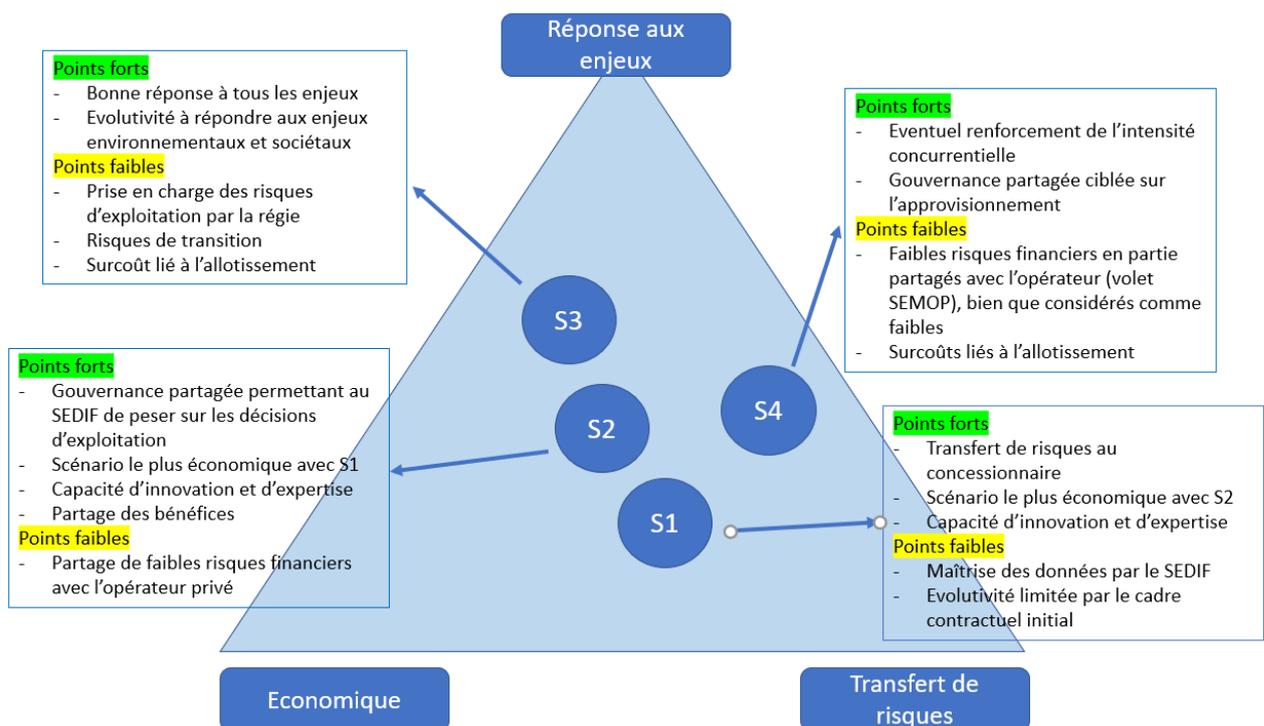


Ainsi :

- Sur l'axe d'analyse « capacité de répondre aux enjeux », les scénarios 2 et 3 répondent de manière plus satisfaisante que les scénarios 1 et 4 à cet axe d'analyse.
- Sur l'axe d'analyse « risque », ce sont les scénarios 1, 2 et 4 qui sont les plus favorables
- Enfin sur l'axe « incidences économiques », les scénarios 1 et 2 sont les plus favorables.

7.1.2 Représentation par positionnements respectifs

Si l'on représente les scénarii dans un triangle, représentant les 3 axes d'analyse en fonction des caractéristiques de chaque scénario, de ses points forts et de ses points faibles, la situation respective des scénarii se présente ainsi au vu des points saillants considérés comme forts ou faibles :



Ce diagramme fait apparaître que :

- Le scénario S1 (concession) est bien positionné au regard des risques, lesquels sont transférés à l'opérateur concessionnaire
- Le scénario S2 (SEMOP) répond bien aux critères économiques et enjeux notamment avec l'intervention politique de l'AO qui renforce son rôle, s'appuyant sur savoir-faire opérationnel de l'opérateur
- Le scénario S3 (SEMOP + Régie), qui répond aux enjeux, est pénalisé par la prise en charge des risques de transition et partiellement d'exploitation mais également, et surtout, par l'allotissement
- Le scénario S4 (SEMOP + concession) est pénalisé au plan de la réponse aux enjeux, affectée par le doublonnage des opérateurs du fait de l'allotissement

7.2 Prise en compte des axes d'amélioration

Tous les scénarii peuvent intégrer les axes d'amélioration listés précédemment à l'article 1.6.

Il convient cependant de garder à l'esprit les modalités structurelles suivantes :

Scénario	Modalités structurelles	Evaluation
S1	Toutes les propositions d'amélioration peuvent être prises en compte au sein du contrat de concession.	
S2	Toutes les propositions d'amélioration peuvent être prises en compte au sein du contrat de concession. Leur mise en œuvre peut être renforcée par le poids du SEDIF dans la gouvernance de la SEMOP	
S3	Concernant l'EPIC, les améliorations applicables selon ce mode de gestion pourront figurer dans un contrat d'objectifs entre le SEDIF et l'EPIC, mais ce contrat est juridiquement faiblement contraignant, l'EPIC disposant de la personnalité morale et étant donc maître de ses décisions. Ce scénario est en outre pénalisé par l'allotissement qui peut rendre plus complexe la prise en compte de certaines pistes d'amélioration et multiplie les actions de pilotage par le SEDIF.	
S4	Toutes les propositions d'amélioration peuvent être prises en compte au sein du contrat de concession. Concernant la SEMOP leur mise en œuvre peut être renforcée de par le poids du SEDIF dans la gouvernance de la SEMOP. Ce scénario est en outre pénalisé par l'allotissement qui peut rendre plus complexe la prise en compte de certaines pistes d'amélioration et multiplie les actions de pilotage par le SEDIF	

Cette capacité à mettre en œuvre ces pistes d'amélioration peut également se représenter ainsi



7.3 Facteurs clés de succès pour chaque scénario

Le tableau ci-après liste les facteurs clé de succès issus des analyses développées au sein du présent rapport.

Il faut entendre par facteur de clé de succès que le scénario retenu peut connaître des difficultés, notamment pour sa mise en place, si les conditions listées pour ce scénario ne sont pas assurées.

Scénario	Facteur clé de succès
S1 – concession	<ul style="list-style-type: none"> • Exigences de réversibilité du système d'information et la maîtrise des données, incluant un renforcement de la fonction DSI du SEDIF • Mise en place d'un mécanisme de maîtrise de la rémunération du concessionnaire • Mise en place de mécanismes d'évolutivité du contrat de concession
S2 – SEMOP	<ul style="list-style-type: none"> • Limitation du partage de risques dans le pacte d'actionnaires • Positionnement plus fort du SEDIF dans ses rôles d'Autorité Organisatrice et d'actionnaire de la SEMOP
S3 : SEMOP + régie	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage politique et opérationnel fort pour la mise en place de la régie • Gestion de projet rigoureuse et structurée pour la préparation de la reprise en charge de l'exploitation (relation avec les usagers, système d'information, achats, etc.) • Mise en place d'un accord de méthode avec le délégataire actuel pour la reprise du personnel affecté à la distribution • Mise en place des interfaces approvisionnement-distribution • Dissociation claire du SEDIF dans ses rôles d'Autorité Organisatrice et d'actionnaire de la SEMOP
S4 : SEMOP + concession	<ul style="list-style-type: none"> • Exigences de réversibilité du système d'information et la maîtrise des données, incluant un renforcement de la fonction DSI du SEDIF • Mise en place d'un mécanisme de maîtrise de la rémunération du concessionnaire • Mise en place de mécanismes d'évolutivité du contrat de concession • Mise en place des interfaces approvisionnement-distribution • Vérification de la pertinence de l'allotissement au plan de l'intensité concurrentielle

8 CONCLUSION

Quatre scénarii pour le futur mode de gestion du SEDIF à compter du 1^{er} janvier 2024 ont fait l'objet d'études approfondies.

Ils intègrent le projet pionnier « *vers une eau pure, sans chlore et sans calcaire* », en contrepartie d'une eau de qualité exceptionnelle et d'économies pour chaque abonné découlant de la réduction du taux de calcaire.

Cette opération s'accompagnera en temps utile d'une évolution maîtrisée des tarifs justifié par la hausse de la qualité du service rendu. Elle devrait également générer pour les ménages des économies supérieures à ce surcoût direct sur la facture d'eau, le bénéfice estimé étant autant financier qu'environnemental.

Selon l'étude menée par Deloitte, ces économies ont été estimées à 100 € nets par an pour un foyer moyen (2,3 personnes en Ile de France,) c'est-à-dire environ 40 à 45 €/an par habitant :

Principaux postes économiques :

- Moindre renouvellement des équipements utilisant de l'eau chaude (chaudières, cafetières, etc.)
- Moindre consommation d'énergie des équipements chauffant l'eau
- Moindre utilisation de détergents de toutes natures
- Meilleure confiance dans l'eau du robinet comme eau de boisson (propension à limiter la consommation d'eau en bouteille)

Apports principaux pour l'environnement :

- Des consommations d'électricité en plus dans les usines, largement compensées par les économies induites pour les ménages
- Moindre consommations, et rejets, de détergents et produits ménagers, impact sur les bouteilles plastiques pour les consommateurs d'eau en bouteille

Au final, les études menées montrent que ce projet est créateur de valeurs pour les usagers du SEDIF et l'environnement.

Au-delà l'impact du projet OIBP et quand bien même ce projet ne serait pas engagé, l'étude menée rappelle que la révision courante du prix et de la part SEDIF resterait de mise. Une actualisation progressive reste en effet à assurer, pour répondre aux impératifs réglementaires d'équilibre budgétaire, les mesures prises sur les XIV^e et XV^e Plans d'investissement pour contenir le prix de l'eau et la part SEDIF en particulier, arrivant au terme de leurs effets, qui plus est dans un contexte territorial en cours de stabilisation.

Les 4 scénarii étudiés plus en détail ont été proposés pour leur capacité à bien répondre aux enjeux du SEDIF, chacun de façon différente. Les critères financiers et risques (transition, exploitation), relevant de la stratégie publique, ressortent de l'analyse comme étant les plus discriminants.

Au-delà de ces évaluations analytiques, ces travaux reflètent également la vision fondatrice portée par chacun d'eux :

Le choix d'un scénario alloti correspondrait :

- Soit (scénario S3) à la volonté de la reprise en régie de la distribution (en ce compris la relation usagers), selon une feuille de route qui pourrait inclure le passage ultérieur de la production en régie,
- Soit (scénario S4) essentiellement à la conviction qu'une dévolution de l'exploitation en deux lots permettrait un renforcement de l'intensité concurrentielle.

Alternativement, le choix d'un scénario non alloti correspondrait :

- Soit (scénario S1) au souhait d'un transfert de risque maximal à l'opérateur sans partage de la gouvernance,
- Soit (scénario S2) à la volonté de mise en place d'une gouvernance partagée alliant stratégie publique et expertise privée.

RAPPORT

03/05/2021



SEDIF

SERVICE PUBLIC DE L'EAU

Rapport d'étude approfondie des scénarii pertinents
Volet 2 : caractéristiques des scénarii



Table des matières

1	INTRODUCTION	7
1.1	Contexte	7
1.2	Objet du présent rapport	7
2	RAPPEL DE LA DEMARCHE DES SCENARIOS ETUDIES	9
2.1	Les enjeux généraux du service	9
2.2	Le XVIème plan.....	9
2.3	Scénarii étudiés.....	10
2.3.1	Les options des modes de gestion	10
2.3.2	Les modalités de mise en œuvre (scenarii de gestion)	12
2.3.3	Les scenarii considérés.....	14
2.4	Un socle commun : l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice du SEDIF	16
3	ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : MODALITES JURIDIQUES ET GOUVERNANCE	19
3.1	Cas des concessions dans les scenarii 1, 3 et 4	19
3.1.1	Mise en place d'une société dédiée	19
3.1.2	Organes d'administration	20
3.1.3	La comitologie	20
3.1.4	Le reporting (rapports et indicateurs de performance)	20
3.1.5	L'évolutivité du contrat	21
3.1.6	Les moyens de contrôle et de coercition	21
3.1.7	Les moyens d'incitation à la qualité du service et à la performance	21
3.1.8	Durée de la concession.....	21
3.1.9	Revoyure.....	22
3.2	Cas des SEMOP dans les scenarii 2 et 4, voire 3	23
3.2.1	Les statuts de la SEMOP	23
3.2.2	Le pacte d'actionnaires	24
3.2.3	Evolution de l'actionnariat	25
3.2.4	Présence d'un tiers investisseur au sein du capital de la SEMOP	26
3.2.5	Responsabilité : civile et pénale.....	31
3.2.6	La comitologie	31
3.2.7	Le reporting (rapports et indicateurs de performance)	32
3.2.8	Les moyens de contrôle et de coercition	32
3.2.9	Les moyens d'incitation à la qualité du service et à la performance	33
3.2.10	Durée de la concession.....	33
3.3	Cas d'un EPIC (scénario 3)	33
3.3.1	Gouvernance.....	33
3.3.2	La conclusion d'un « contrat d'objectif »	35
3.3.3	Le pouvoir de contrôle de l'Autorité Organisatrice sur l'EPIC.....	35
3.3.4	Moyens de coercition	36
3.3.5	Le reporting (rapports et indicateurs de performance)	37

3.4	Synthèse	37
4	ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : LE PORTAGE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE	40
4.1	Travaux hors projet OIBP	40
4.1.1	Principes communs aux scénarii	40
4.1.2	Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4	41
4.1.3	Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3	41
4.1.4	Cas d'un EPIC (scénario 3)	42
4.1.5	Les outils complémentaires de gouvernance opérationnelle pour les scénarii allotis	42
4.2	La dévolution des travaux OIBP	42
4.2.1	Obligations de sous-traitance	43
4.2.2	Implication du SEDIF dans la procédure de dévolution des travaux	44
4.2.3	Recours à des partenaires lors du stade de la mise en concurrence de la concession.....	45
4.2.4	En conclusion	45
5	ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : LE PERSONNEL	47
5.1	Rappel du personnel actuellement affecté à l'exploitation.....	47
5.2	Le statut et la gestion du personnel de l'opérateur.....	48
5.2.1	Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4	48
5.2.2	Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3	48
5.2.3	Cas d'un EPIC (scénario 3)	49
5.3	La reprise du personnel	49
5.3.1	Cadre juridique applicable	49
5.3.2	Le cas de l'allotissement.....	52
5.3.3	Analyse au regard des 4 scénarii.....	53
5.3.4	Synthèse de l'analyse	55
5.4	Mise à disposition de personnel de l'opérateur par le SEDIF	55
5.4.1	Cas de la concession et de la SEMOP	55
5.4.2	Cas d'un EPIC.....	57
6	ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : SERVICE AUX USAGERS ET AUX TIERS ET EXPLOITATION	60
6.1	Service aux usagers et aux tiers	60
6.1.1	Rappel des enjeux	60
6.1.2	Cas des concessionnaires et de la SEMOP	61
6.1.3	Cas d'un EPIC (scénario 3)	61
6.2	Exploitation.....	61
6.2.1	Cas des concessionnaires et de la SEMOP	61
6.2.2	Cas d'un EPIC (scénario 3)	62
6.3	Développements informatiques	62
6.3.1	Cas d'un EPIC (scénario 3)	62
6.3.2	Cas des concessionnaires et de la SEMOP	62
6.4	Recherche et Développement (R&D)	63

6.4.1	Cas des concessionnaires et de la SEMOP	63
6.4.2	Cas d'un EPIC (scénario 3)	63
7	ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : ASPECTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX	64
7.1	Le régime des biens	64
7.1.1	Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4	64
7.1.2	Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3	65
7.1.3	Cas d'un EPIC (scénario 3)	65
7.2	Le capital / la dotation initiale	67
7.2.1	Cas d'une SEMOP	67
7.2.2	Cas d'un concessionnaire : société dédiée	70
7.2.3	Cas d'un EPIC : dotation initiale	70
7.3	Les comptes de l'opérateur	70
7.3.1	Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4	70
7.3.2	Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3	72
7.3.3	Cas d'un EPIC (scénario 3)	72
7.4	Les achats relatifs à l'exploitation	74
7.4.1	Cas de la concession et de la SEMOP	74
7.4.2	Cas d'un EPIC	74
7.5	La rémunération de l'opérateur	75
7.5.1	Rappel du dispositif actuel	75
7.5.2	Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4	76
7.5.3	Cas de la SEMOP dans le scénario 2 et 4	77
7.5.4	Cas de l'EPIC dans le scénario 3	77
7.6	La facturation et le recouvrement	77
7.6.1	Introduction	77
7.7	Aspects fiscaux	80
7.7.1	TVA	80
7.7.2	La fiscalité des entreprises	82
7.7.3	Taxes locales : TFPNB et TFPB	83
7.8	Le financement du projet OIBP	84
7.8.1	Préambule – Durée du futur contrat de concession	84
7.8.2	Financement sans adossement au SEDIF	84
7.8.3	Financement avec adossement au SEDIF	85
7.8.4	Conclusions	88
8	ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : LA GESTION DES RISQUES	90
8.1	Les risques inhérents à la gestion du service	90
8.1.1	Cas de la concession	90
8.1.2	Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3	91
8.1.3	Cas d'un EPIC (scénario 3)	91
8.2	Les risques financiers	92
8.2.1	Les risques identifiés	92

8.2.2	Le risque lié à l'évolution des recettes	92
8.2.3	Prise en charge des risques financiers	94
8.3	Le risque de force majeure (crise sanitaire, économique, catastrophe naturelle...)	95
8.3.1	Le risque	95
8.3.2	Gestion du risque	95
8.4	Le risque lié à la communication.....	97
8.4.1	Le risque	97
8.4.2	Gestion du risque	97
8.5	Les risques relatifs à la gestion du personnel.....	98
8.5.1	La politique salariale	98
8.5.2	Risques liés à des conflits salariaux ou syndicaux	99
8.6	Les risques associés au système d'information (SI) de l'exploitation.....	100
8.6.1	Le risque	100
8.6.2	La gestion du risque.....	100
8.7	Le risque lié à la sécurité et à la sûreté des installations.....	101
8.7.1	Le risque	101
8.7.2	La gestion du risque.....	101
8.8	Le risque d'irrecouvrabilité des recettes	102
8.8.1	Le risque	102
8.8.2	La gestion du risque.....	102
8.9	Les risques liés au projet de construction OIBP	103
8.9.1	Le risque lié à une erreur dans la conception ou dans la réalisation d'installations ;	103
8.9.2	Non délivrance des autorisations.....	104
8.9.3	Recours de tiers contre lesdites autorisations et/ou le PC	104
8.9.4	Surcoûts de travaux	105
8.9.5	Retards dans les travaux	106
8.9.6	Retard dans les travaux de raccordement électrique	106
8.9.7	Sous performance au démarrage de l'installation	106
8.9.8	Risque lié à l'agrément des membranes.....	107
8.9.9	Conclusion sur les risques liés au projet OIBP	107
8.10	Synthèse	107
9	LA MISE EN PLACE DES SCENARII	110
9.1	Autorité organisatrice	110
9.2	Cas des concessions dans les scenarii 1, 3 et 4	110
9.2.1	La validation du recours à la concession	110
9.2.2	Les enjeux liés à la sécurité des données	111
9.2.3	Le projet de contrat de concession	112
9.2.4	Le processus de dévolution	112
9.3	Cas des SEMOP dans les scenarii 2 et 4, voire 3	112
9.3.1	Document de préfiguration.....	112
9.3.2	La validation du recours à la concession	113
9.3.3	Le projet de contrat de concession	113
9.3.4	Le processus de dévolution	113

9.4	Cas d'un EPIC (scénario 3)	113
9.4.1	Mise en place institutionnelle et juridique	113
9.4.2	Gouvernance pour la préparation de la régie	114
9.4.3	L'équilibre budgétaire de la Régie sur la période de transition.....	115
9.4.4	Facteurs clés de succès pour la transition.....	115

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Créé en 1923, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF), administre, à ce jour, le plus vaste service public d'eau potable en France, et l'un des plus importants d'Europe.

Cet établissement public local, devenu syndicat mixte en décembre 2001 conformément aux dispositions de l'article L.5711-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), alimente en eau environ 4,6 millions d'habitants, soit près de 600 000 abonnés. Il dessert 151 communes (majoritairement regroupées en communautés agglomérations et établissements publics territoriaux) réparties sur sept départements (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise) en lieu et place desquelles il exerce la compétence d'organisation du service public de production et de distribution d'eau potable.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le service public d'eau potable du SEDIF est géré via un contrat de délégation de service public attribué à l'entreprise Veolia Eau d'Ile-de-France SNC au terme d'une procédure de mise en concurrence. Ce contrat, d'une durée nominale de 12 ans, vient à échéance au 31 décembre 2023, suite à l'avenant n° 9 délibéré par le Comité Syndical le 17 décembre, prolongeant la durée initiale d'un an.

Dans la perspective de la fin du contrat de délégation de service public, du choix du futur mode d'organisation de la gestion du service public de l'eau avant cette date et de sa mise en œuvre, le SEDIF, avec l'aide de son assistant à maîtrise d'ouvrage, le groupement Naldeo Stratégies Publiques – Cabinet Cabanes Neveu Associés et Tuillet Audit, a engagé une réflexion élargie sur le futur mode de gestion du service public de l'eau à l'horizon de l'échéance de l'actuel contrat.

1.2 Objet du présent rapport

Ce rapport intervient dans le cadre de l'étude approfondie des scénarii.

Ce rapport est structuré en 3 volets :

- Volet 1 : les enjeux du service
- Volet 2 : caractéristiques des scénarii
- Volet 3 : évaluation des scénarii

Ce rapport correspond au Volet 2, relatif aux caractéristiques des scénarii.

Les caractéristiques des modes de gestion ont été examinées sous les plusieurs angles, notamment en termes de gouvernance, de portage de la maîtrise d'ouvrage, de la gestion du personnel et des incidences économiques et financières.

Synthèse

La synthèse ci-dessous en présente les principales orientations.

Au regard des ambitions du service public de l'eau, un plan d'investissement de 2,5 Md€ sur 10 ans est envisagé avec une opération structurante, l'OIBP. Quel que soit le scénario, le rôle d'autorité organisatrice pourrait être renforcé. Parmi l'ensemble des modes de gestion et d'organisation, quatre scénarii sont privilégiés.

La gouvernance du futur mode de gestion constitue un élément déterminant dans la transparence et le pilotage du service public de l'eau. Au regard des scénarii, la constitution d'une société dédiée et/ou d'un établissement public industriel et commercial est une voie envisageable. Les notions de durée et de sanctions distinguent la régie des autres modes de gestion. L'organisation retenue prendra en compte le souhait d'une gouvernance renforcée et partagée.

Le portage de la maîtrise d'ouvrage entre l'autorité organisatrice et son opérateur doit être réparti en fonction des capacités techniques, informatiques et financières de chaque acteur. Dans tous les scénarii, la réalisation des unités OIBP est confiée à l'opérateur en charge de l'approvisionnement, plaçant sous une unique responsabilité cette opération et l'exploitation des usines. La répartition de la maîtrise d'ouvrage détermine en partie l'organisation du service et le prix de l'eau.

La continuité du service public de l'eau est conditionnée à la reprise du personnel. Ce dernier relèvera majoritairement du secteur privé auquel pourront être associés des agents de droit public. Selon les cas, la reprise du personnel relève du droit du travail, des conventions collectives du secteur de l'eau ou d'accords bilatéraux alors à négocier.

Sur le territoire du SEDIF, le service aux usagers doit poursuivre l'objectif d'un haut niveau de performance. La digitalisation encore renforcée du service améliorera et simplifiera la relation clientèle. La capacité d'innovation de l'opérateur demeure un point d'attention pour l'autorité organisatrice.

Selon le mode de gestion, un apport en fonds, publics ou privés sera nécessaire. Il conditionne la mise en œuvre du scénario qui sera retenu. La question du financement des investissements, dont l'OIBP, est à considérer au regard notamment des frais financiers qu'il engendre, de la durée de vie de l'équipement et de l'équilibre du service. Les enseignements du contrat actuel nécessitent de réguler la rémunération de l'opérateur et d'envisager un mécanisme de partage des résultats. Ces dispositifs concernent l'ensemble des scénarii à l'exception de l'EPIC.

Dans l'ensemble des scénarii, les risques sont majoritairement portés par l'opérateur, y compris ceux liés à l'opération OIBP. S'agissant de l'EPIC, l'autorité organisatrice est davantage exposée en tant que collectivité de rattachement de la régie. Dans la SEMOP, la présence d'un opérateur privé expert du domaine sécurise le fonctionnement du service.

Le choix d'un opérateur privé passe par une mise en concurrence et la constitution d'une société dédiée ; celui d'un opérateur public par une équipe de préfiguration. La montée en puissance de l'opérateur diffère selon le mode de gestion. La réversibilité du système d'information est une étape clé commune à l'ensemble des scénarii.

2 RAPPEL DE LA DEMARCHE DES SCENARIOS ETUDIES

2.1 Les enjeux généraux du service

Il a semblé important, avant d'engager le travail d'identification des scénarii pertinents, d'identifier et de caractériser les enjeux du service.

En effet, la pertinence des scénarii se mesure notamment à leur capacité à répondre aux enjeux du service.

Suite à un travail de réflexion mené par le SEDIF et l'AMO, le tableau suivant de synthèse des enjeux généraux du service a été établi et présenté au Bureau le 17 janvier 2020 :

Thèmes	Sous-thèmes
A bien public comme l'eau, service public	Réaffirmer le rôle d'autorité organisatrice du SEDIF et valoriser ses actions
	Renforcer la gouvernance du service au regard des enjeux locaux en impliquant les différentes parties prenantes
	Maitriser les données du service pour un pilotage stratégique ajusté
Anticiper la qualité et le service public de l'eau de demain	Garantir et conforter la qualité de l'eau distribuée, vers une " eau pure sans chlore et sans calcaire "
	Améliorer la relation usagers et assurer une politique tarifaire équilibrée adaptée
	Affirmer le service de l'eau comme un acteur de la ville intelligente
Disposer, par une gestion responsable, d'un patrimoine durable et innovant	Maintenir un haut niveau de rendement de réseau
	Assurer la sûreté et la continuité du service
	Investir pour un patrimoine pérennisé et modernisé
Un acteur engagé dans les enjeux sociétaux et environnementaux	Préserver durablement la ressource et s'adapter au changement climatique
	Poursuivre les engagements et actions en faveur de la transition écologique et énergétique
	Contribuer à garantir l'accès de tous à l'eau

2.2 Le XVIème plan

Le SEDIF a engagé une identification et une planification des investissements pour le service de l'eau pour les 10 prochaines années.

Dans ce cadre, il a décidé, pour assurer la mise en cohérence du XVIe Plan avec les prochaines échéances, de :

- Prolonger le XVe Plan révisé d'une année (échéance 31/12/2021)
- Identifier les besoins d'investissement globaux du service de l'eau jusqu'en 2031, avant fin 2020 (PHASE 1)

- Finaliser le XVI^e Plan d'investissement en 2021 pour une approbation par les instances en fin 2021 et un début de mise en application en 2022 (PHASE 2)
- Porter la durée du Plan à 10 ans pour mieux accompagner les projets structurels d'investissement de la prochaine décennie

Dans ce cadre, le SEDIF entend ainsi poursuivre, voire amplifier, une politique :

- Plaçant l'utilisateur au cœur du service
- Mettant en œuvre une gestion patrimoniale
- Répondant aux défis du changement climatique et de la protection de l'environnement
- Sécurisant le service

Le tableau ci-après présente la synthèse du projet de plan, telle que présentée au bureau du 13 novembre 2020 (à quelques ajustements près), qui reste cependant à affiner d'ici juin 2021.

En l'état le plan s'élève à près de 2,5 milliards d'euros HT, donc pour la période 2022-2031, dont 765 M€ pour les deux unités OIBP des usines de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne. Ce montant inclut les investissements du SEDIF ET de l'opérateur, certains partages de maîtrise d'ouvrage restant à arbitrer.

Au regard de ce montant, il convient de noter que :

- Sur plusieurs catégories d'investissements, le montant retenu est dans la fourchette basse
- Le montant de 2,5 milliards exclut, sur une base statistique, une prévision de report de 328 M€ sur le plan suivant (XVII^e plan), qui apparaît élevée et pourrait être revue à la baisse.

Ainsi, le montant de 2,5 milliards d'euros apparaît donc plutôt comme un scénario bas, un scénario haut si situant plutôt de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Le financement du XVI^e plan représente donc un enjeu considérable.

2.3 Scénarii étudiés

Aucun scénario de gestion n'étant par essence « idéal », la démarche a été la suivante :

- Sélection, en étant ouvert aux différentes options juridiques, techniques et politiques possibles, d'une liste de scénarii de gestion aptes à répondre aux enjeux. Les différentes options se sont basées sur :
 - Des options de mode de gestion, au sens des différentes formes juridiques possibles de gestion d'un service public d'eau potable, présentées dans le tableau ci-dessous ;
 - Des options d'allotissement, au sens de configuration opérationnelle (ou « technique »), qui peut notamment comporter une gestion en plusieurs lots fonctionnels et/ou géographiques, présentées dans le tableau ci-dessous ;
- > Puis analyse de façon approfondie les scénarii sélectionnés par les instances, pour identifier leurs caractéristiques dont notamment les forces et les faiblesses.

2.3.1 Les options des modes de gestion

La capacité de chaque **mode de gestion** à répondre aux enjeux du service a fait l'objet d'analyses.

Il en ressort que tous les modes de gestion permettent de répondre aux exigences du SEDIF vers la recherche de l'atteinte des enjeux.

Cependant, à cette fin, certaines mises en œuvre suivantes ont été privilégiées pour les raisons synthétisées dans le tableau qui suit :

Mode de gestion	Mise en œuvre juridique	Bilan de l'analyse
Gestion publique en régie	<i>Régie autonome</i>	L'affirmation accrue du SEDIF en tant qu'Autorité Organisatrice incite à privilégier des structures distinctes entre Autorité Organisatrice et Exploitation. En cas de gestion directe, le recours à un EPIC apparaît donc à privilégier.
	<i>Régie personnalisée (ou régie sous forme d'EPIC)</i>	La mise en œuvre de ce scénario est à considérer au regard d'une part de l'ampleur du service (très au-delà des expériences connues à ce jour en France) et d'autre part de la très forte pertinence technique que la construction des unités d'OIBP, très intégrée aux usines, soit placée sous la responsabilité de l'exploitant des usines. Des précisions sont apportées infra.
	<i>Régie avec exploitation externalisée par la voie de marché(s) publics(s)</i>	Cette déclinaison oblige à plusieurs allotissements géographiques et/ou fonctionnels, au regard des obligations du Code de la Commande Publique, et fractionne le service, créant des surcoûts d'exploitation et une complexité de gestion (interfaces entre lots, pilotage de l'ensemble). De surcroît, l'utilisation d'une procédure négociée pour la dévolution des marchés, clairement souhaitable au plan de l'optimisation de la commande publique au regard de l'ampleur et de la complexité des prestations confiées, serait peu sécurisée juridiquement, le SEDIF agissant en tant que Pouvoir Adjudicateur.
Gestion externalisée (délégation de service public)	<i>Concession</i>	Cette déclinaison apparaît pertinente, et peut incorporer la réalisation des travaux OIBP sous réserve de l'optimisation de son financement par un mécanisme de cession de créance et/ou de soulte. La conformité au droit de la concurrence en cas de déclinaison de ce mode de gestion un seul lot est à sécuriser. Ce point est discuté infra.
	<i>Contrat mixte</i>	Cette déclinaison apparaît complexe et peu sécurisée au plan juridique.
	<i>Contrat de concession, sous forme de régie intéressée</i>	Cette déclinaison, malgré son intérêt, apparaît lourde au plan de son exécution, complexe en cas d'investissements lourds (cas de l'OIBP), sans apport fort par rapport à une concession « classique » dotée de mécanismes d'intéressement, et moins avantageuse que la concession « classique » au plan du partage des risques.
Gestion mixte	<i>SEMOP</i>	Cette déclinaison apparaît pertinente, le contrat de concession devant alors incorporer un mécanisme de cession de créances et/ou de soulte totale ou partielle à l'issue des travaux OIBP.
Gestion publique par une SPL	<i>SPL</i>	Cette déclinaison ne peut être envisagée en l'absence de tel projet avec d'autres autorités organisatrices.

En synthèse :

- En cas de démarche de passage en régie :
 - Une mise en œuvre sous forme d'EPIC apparaît préférable
 - Ce scénario est à envisager en deux étapes, pour les raisons exposées ci-avant, la première étape concernant le passage en régie de la distribution, puis l'approvisionnement pouvant ultérieurement intervenir à l'issue de la concession qui serait mise en place pour inclure la réalisation des travaux OIBP.
- En cas de nouvelle gestion en concession
 - Nécessité d'une Autorité Organisatrice (AO) forte pour pouvoir piloter le service et la concession (notamment au plan des systèmes d'information et des enjeux évolutifs) et permettre un contrôle rigoureux de l'exécution de la concession ; l'AO doit pouvoir disposer d'un pouvoir de régulation sans équivoque.
- En cas de mise en place d'une SEMOP
 - En complément des recommandations formulées ci-dessus pour la concession, nécessité de bien définir les modalités de gouvernance et le pacte d'actionnaire pour permettre au SEDIF de peser sur les orientations stratégiques de l'exploitation.

2.3.2 Les modalités de mise en œuvre (scénarii de gestion)

2.3.2.1 La problématique de l'allotissement

Les possibilités d'allotissement ont été à leur tour analysées.

Il est apparu au terme de cette analyse que les configurations d'allotissement géographique sont défavorables aux plans :

- Financier, avec un surcoût des charges d'exploitation évalué à près de 4% (si deux lots) et plus de 6% (si 3 lots)
- De la gestion des ressources, avec la perte de l'unité de gestion actuellement réalisée par le ServO, et notamment l'application NivO4,
- Du transfert du personnel, avec une répartition entre lots qui serait très problématique.

Les scénarii avec allotissement géographique ont de ce fait été écartés

Par contre il est apparu qu'un allotissement fonctionnel, distinguant l'approvisionnement en eau (comprenant le prélèvement, la production, le transport et le stockage) et la distribution de l'eau pouvait présenter des avantages.

2.3.2.2 Régie : mise en œuvre

Comme indiqué supra, la mise en œuvre de mode de gestion est à considérer au regard d'une part de l'ampleur du service (au-delà des expériences connues à ce jour en France) et d'autre part de la très forte pertinence technique que la construction des unités d'OIBP, très intégrée aux usines, soit placée sous la responsabilité de l'exploitant des usines.

Si la dévolution des travaux OIBP était réalisée, pour chaque usine, par un marché n'incluant pas l'exploitation de l'usine (par exemple marché de type conception—réalisation), des sujétions très fortes seraient créées :

- Travaux lourds avec la présence de personnel de chantier important, dans des sites sécurisés
- Réalisation des travaux au sein de l'usine, notamment refonte du système d'information industriel, donc de la conduite de l'ensemble de l'usine, avec trois intervenants. En effet, le marché de refonte du système d'information industriel des usines devrait également faire l'objet d'un marché séparé – voire par usine - du fait des obligations d'allotissement prévues par le Code de la Commande Publique
- En cas de marché de type MGP, pertinents pour conserver une implication du constructeur lors de l'exploitation, création d'interfaces et dilution de responsabilités source potentielle de contentieux, ceci étant confirmé par de nombreux retours d'expérience.

Une telle mise en œuvre fragiliserait donc fortement la production.

D'autre part la question de la maîtrise d'ouvrage de ce projet serait à trancher. Si, pour des raisons notamment de solidité financière, la maîtrise d'ouvrage venait à être conservée par le SEDIF, cette option ne serait pas totalement sécurisée au regard des dispositions du CGCT qui ne prévoient pas une telle organisation, la maîtrise d'ouvrage du service incombant normalement à l'EPIC.

Concernant une reprise de la totalité de l'exploitation en régie, au 1^{er} janvier 2024, et la problématique de l'ampleur du service, la transition vers le nouveau mode de gestion représenterait un très gros chantier, avec notamment la passation de l'ordre de 200 à 300 marchés d'achats pour préparer l'exploitation. La réalisation d'une telle reprise en au mieux deux ans et demi apparaît peu sécurisée.

Pour ces raisons, la mise en œuvre du scénario « régie » est proposée de façon sécurisée en deux phases :

- Dans une première étape, au 1^{er} janvier 2024, il serait mis en place une régie couvrant la distribution, en ce inclus la relation avec les usagers, dont la facturation et le recouvrement et la gestion du réseau de distribution. L'approvisionnement serait en concession de façon à permettre la construction des unités OIBP par l'opérateur, sous son unique responsabilité et à ses risques et périls.
- Dans une seconde étape, lorsque les unités OIBP auraient été réceptionnées, y compris la refonte du système d'information industriel des usines, interviendrait le passage en régie également de l'approvisionnement.

2.3.2.3 Concession : l'environnement concurrentiel

Confier les travaux et la gestion du service public de l'eau à un ou plusieurs opérateurs, quel que soit son statut, doit s'appréhender également du point de vue de la concurrence.

Les personnes publiques, notamment lorsqu'elles agissent en qualité d'autorité délégante d'un service public, sont tenues de respecter les règles de concurrence, au regard desquelles est notamment appréciée la légalité des actes administratifs (voir en ce sens : CE, Sect 3 novembre 1997, Société Millions et Marais ; CE avis 22 novembre 2000, Société L&P Publicité).

Le Conseil de la Concurrence¹ a eu l'occasion de souligner que : « *L'allotissement peut être le seul moyen de maintenir durablement une pluralité d'offres sur le marché lorsque, en raison de la position du demandeur,*

¹ Auquel s'est depuis substituée l'Autorité de la Concurrence

de la spécificité de sa demande, ou de la nature oligopolistique de l'offre, un appel à la concurrence global pourrait conduire à conférer une position dominante à l'entreprise ou aux quelques entreprises qui seraient les seules à pouvoir présenter une offre » (Conseil de la Concurrence, Avis n°00 – A – 25 du 20 novembre 2000).

Pour autant, à l'inverse des marchés publics, le regroupement de prestations de travaux et de service constitue l'une des caractéristiques des délégations de service public ; l'allotissement n'est pas une obligation en concession. En effet, l'article L.1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que « *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.* ».

Par ailleurs, du point de vue de l'accès la commande publique, un allotissement de l'exploitation, par exemple en deux ou trois lots, qui resteraient donc encore de très grande ampleur, ne permettrait pas pour autant d'aller concerner des sociétés de moindre importance.

En conséquence, que l'on soit dans le cadre de la passation d'un contrat de concession ou de la constitution d'une SEMOP, une approche globale apparaît bien justifiée du point de vue des règles de la concurrence.

2.3.3 Les scénarii considérés

Un scénario de gestion est une solution de gestion qui est le croisement entre un mode de gestion et une organisation :

Scénario = mode de gestion x allotissement éventuel

Au final, 4 scénarii, chacun étant le croisement d'un mode de gestion et d'une organisation, sont apparus particulièrement pertinents :

Scénarii non allotis

Scénarii de gestion	Commentaires
<p>Scénario 1</p> <p>Concession portant sur la totalité du service, hors missions menées en direct par le SEDIF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert de risques techniques et financiers vers l'exploitant. - Travaux neufs hors OIBP sous maîtrise d'ouvrage publique. - Contrat mettant à profit les retours d'expérience du contrat actuel
<p>Scénario 2</p> <p>SEMOP gérant la totalité du service, hors missions menées en direct par le SEDIF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance partagée du service par une société d'économie mixte, permettant d'accroître le pilotage opérationnel du service par le SEDIF et de renforcer son rôle d'Autorité organisatrice par la gouvernance publique de l'utilisation des ressources en eau par le SEDIF et de disposer de financements et de modalités de travaux préférentielles, plus à la main du SEDIF. - Travaux neufs hors OIBP sous maîtrise d'ouvrage SEDIF.

Scénarii allotis

Scénarii de gestion	Commentaires
<p>Scénario 3</p> <p>Régie personnalisée (EPIC) pour la distribution</p> <p>Concession ou SEMOP pour l'approvisionnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution en régie. La Régie serait un EPIC en charge de la distribution, y compris la gestion des abonnés, la facturation, le recouvrement et la maîtrise d'ouvrage réseau. Cet EPIC serait distinct du SEDIF, Autorité Organisatrice. - Gestion de l'approvisionnement en concession, voire plutôt en SEMOP, permettant alors de renforcer la gouvernance publique sur le lot Approvisionnement (ressource et production), avec la construction des unités OIBP et les travaux de refonte du système d'information industriel des usines, dans une phase intermédiaire avant un éventuel passage en régie. - Autres travaux neufs relatifs à l'approvisionnement (hors OIBP) sous maîtrise d'ouvrage publique. <p>A noter qu'un éventuel dessein de reprise en régie de la totalité du service se réaliserait ainsi en deux temps, l'approvisionnement étant quant à lui repris en régie à l'issue de la concession.</p>
<p>Scénario 4</p> <p>SEMOP pour l'approvisionnement</p> <p>Concession pour la distribution</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement confié à une SEMOP, avec l'objectif de renforcer la gouvernance publique de l'utilisation des ressources en eau par le SEDIF et de disposer de financements et de modalités de travaux préférentielles, plus à la main du SEDIF. - La distribution, qui ne met pas en jeu d'outils industriels majeurs, ferait, elle, l'objet d'une concession, système éprouvé par le SEDIF au plan de la gestion des abonnés. - Travaux neufs hors OIBP sous maîtrise d'ouvrage publique.

Il a été considéré que ces propositions couvrent un spectre étendu de scénarii bien adaptés au SEDIF et permettent de revisiter le service de l'eau en vue de répondre avec pertinence à tous les enjeux identifiés, dont le projet majeur « vers une eau pure sans chlore et sans calcaire ».

Ainsi le présent rapport s'attache à étudier de manière approfondie ces 4 scénarii.

Pour la mise en œuvre de ces scénarii, des points de vigilance ont été relevés. Ils constituent des axes de travail prioritaires par leur caractère structurant.

Ces points d'attention sont d'ordre :

- Institutionnel avec la clarification de la situation des EPT dont le service de l'eau est actuellement géré par le SEDIF par voie de convention provisoire de coopération. La préparation du mode de gestion nécessitera impérativement une prise de position définitive pour un choix de mode de gestion en mai 2021, compatible avec le calendrier des travaux ;
- Technique, concernant le projet OIBP, qui présente des enjeux qui vont nécessiter des conclusions dans un planning contraint au regard des échéances de préparation du futur mode de gestion ;
- Financier, du fait notamment du montant du projet OIBP, estimé à 800 M€ qui s'ajoute aux investissements courants à décider au XVIème plan ;

- Organisationnel, au regard de l'adéquation des moyens aux missions du service public de l'eau, notamment en matière de système d'information, dans la perspective d'un renforcement du rôle d'Autorité organisatrice du SEDIF ;
- La nécessité d'anticiper les dispositions actuelles de fin de contrat dans toutes ces composantes afin de faciliter la transition vers un nouveau mode de gestion, tant dans une éventuelle phase de mise en concurrence que dans une phase de tuilage vers le nouveau mode de gestion. Un protocole de fin de contrat entre le SEDIF et le délégataire, Veolia eau Ile de France a été délibéré en ce sens par le Comité du SEDIF lors de sa séance de décembre 2020.

2.4 Un socle commun : l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice du SEDIF

La mise en place du mode de gestion en 2011 a d'ores et déjà permis de clarifier le rôle du SEDIF en tant qu'Autorité organisatrice.

Pour autant, quel que soit le scénario, l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice, pourrait encore être renforcée.

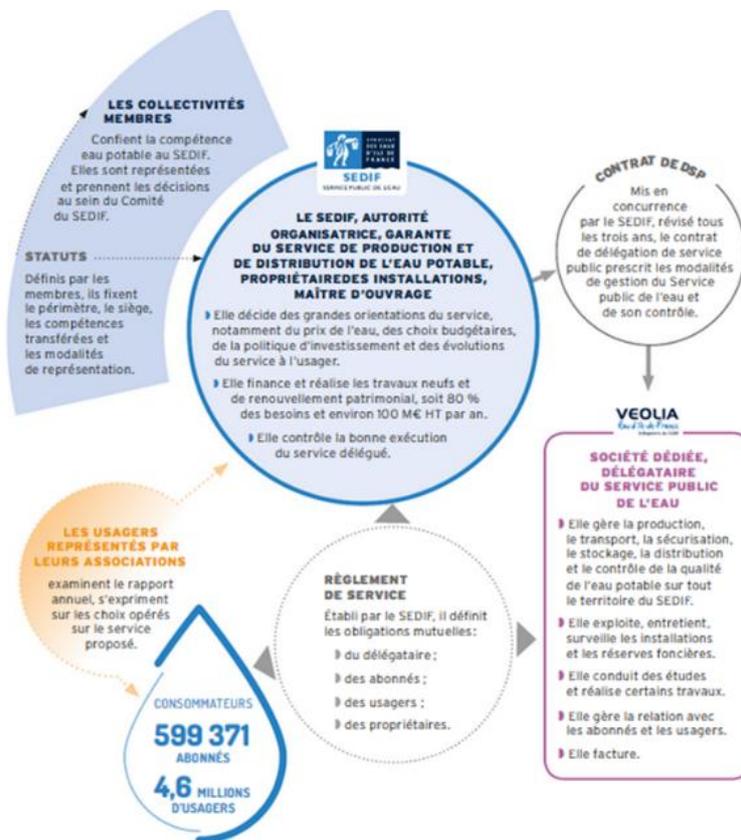
Ainsi, que l'opérateur soit un concessionnaire ou une régie personnalisée (EPIC), les missions qui relèvent des seules prérogatives du SEDIF seront établies :

- Dans le cas d'une concession, ces dispositions peuvent être intégrées au contrat de concession,
- Dans le cas d'un EPIC, ces dispositions sont à intégrer à un contrat d'objectif entre le SEDIF et l'EPIC, engageant les deux parties.

Rappelons en effet que dans tous les scénarii, si la réalisation du service est bien confiée en partie ou en totalité à un ou deux opérateurs, **il n'y a pas transfert de compétence vers ces opérateurs**. La compétence et la responsabilité restent au sein du SEDIF, qui est le responsable ultime du service et est le garant de la bonne délivrance du service aux usagers. Ses missions seront a minima les suivantes :

- **En termes de gouvernance**
 - La gouvernance des données et la définition des référentiels et modèles de données, Sur ce sujet, l'état des lieux du contrat actuel a montré la nécessité de renforcer la maîtrise des données et leur accès par le SEDIF
 - La gestion des relations avec partenaires institutionnels, les collectivités membres et les collectivités voisines,
 - Les relations internationales et la solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement.
 - La représentation du service auprès des autorités administratives et des collectivités territoriales,
 - La communication institutionnelle du service de l'eau, la relation média et presse,
- **En termes de stratégie et de grands choix techniques**
 - La gestion des situations de crise,
- **En termes de relations clientèle**
 - La stratégie de communication vers les usagers et les abonnés,
- **En termes de contrôle**
 - Le contrôle de l'exécution du service par l'opérateur,
 - L'élaboration du rapport annuel sur le prix et la qualité du service, la transparence du service vis-à-vis des usagers,

- Sur les deux points ci-dessus relatifs à la communication, l'état des lieux du contrat actuel a montré la nécessité d'une maîtrise accrue par le SEDIF des actions de communication.



L'analyse du contrat et de l'organisation du service public de l'eau et l'expérience acquise du pilotage du contrat ont montré que le SEDIF peut encore renforcer son positionnement d'Autorité Organisatrice sur certaines thématiques, notamment :

- Le pilotage du service à l'usager
- Le pilotage du droit d'accès à l'eau
- Le pilotage du Système d'information
- Le pilotage de sa trajectoire financière, au regard des enjeux induits par les projets d'investissement inscrits au XVIe Plan.
- Le pilotage de la rémunération de l'opérateur
- Le pilotage de la communication institutionnelle

Cela se traduirait par le renforcement et/ou l'acquisition d'outils et de compétences pour les mettre en adéquation par rapport aux objectifs listés ci-avant.

Dans le cadre d'un contrat de concession, le SEDIF, dans son rôle de Délégant :

- Est toujours responsable du service qu'il aura choisi de déléguer et ne peut se départir de sa compétence relative à l'organisation et au fonctionnement du service (CE 11 juin 1991)
- Peut droit de modifier unilatéralement le contrat ou de le résilier pour motifs d'intérêt général le contrat, sous réserve **d'indemniser**, le cas échéant, le co-contractant
- A l'obligation d'assurer le contrôle financier de la délégation (voir commission de contrôle financier)

- Peut prendre des sanctions si le concessionnaire manque à ses obligations
 - A noter que la responsabilité du Concédant peut être mise en cause en cas de défaillances de son délégataire, à la suite desquelles il n'aurait pas réagi et mis en œuvre les pouvoirs qui sont les siens pour y mettre fin.
- Il est responsable vis-à-vis des contribuables (respect du principe « l'eau paie l'eau ») et vis-à-vis des usagers (transparence et information)
- Il reste ultimement responsable du service délivré (qualité de l'eau, responsabilité civile)

Dans tous les cas le SEDIF restera également responsable des travaux qu'il conserve sous sa propre maîtrise d'ouvrage.

Enjeux

Au regard des ambitions du service public de l'eau, un plan d'investissement de l'ordre de 2,5 Md€ est envisagé avec une opération structurante, l'OIBP.

Quel que soit le scénario, le rôle d'autorité organisatrice pourrait être renforcé.

Parmi l'ensemble des modes de gestion et d'organisation, quatre scénarii sont étudiés de façon approfondie.

3 ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : MODALITES JURIDIQUES ET GOUVERNANCE

3.1 Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4

A titre liminaire, dans le cadre de ce scénario, l'affirmation du rôle d'Autorité Organisatrice du SEDIF paraît déterminant et passera par :

- L'affirmation de la distinction entre ce qui relève du Syndicat en qualité d'autorité organisatrice et ce qui relève du concessionnaire ;
- Une affirmation des missions relevant du Syndicat que ce dernier entend nécessairement continuer ou commencer à exercer à l'avenir, sur lesquelles l'analyse du contrat actuel a montré un besoin de renforcement du SEDIF (communication institutionnelle, pilotage du service rendu à l'utilisateur...)

Cette démarche devra conduire le SEDIF à définir in fine « sa » maîtrise du service, c'est-à-dire les fonctions qu'il n'est en tout état de cause pas envisageable de confier à un opérateur, qui devront alors être en adéquation avec les moyens et compétences du SEDIF.

Il conviendra d'intégrer au contrat de concession des dispositions précisant les rôles respectifs de l'Autorité organisatrice et du concessionnaire ; la mise en place de dispositifs spécifiques permettra d'assurer une gouvernance partagée.

3.1.1 Mise en place d'une société dédiée

Pour le scénario 1, et les concessions des scénarii 3 (lot approvisionnement) et 4 (lot distribution), il est proposé de mettre en place, à l'instar du contrat actuel, une société dédiée à l'exercice du contrat de concession.

Pour rappel, cette configuration permet notamment :

- Une meilleure transparence des recettes et des charges de la concession, sous réserve cependant de contrôles pertinents et réguliers par l'Autorité Organisatrice,
- Une meilleure connaissance du cycle d'exploitation de la structure,
- Un bilan relatif au service concédé, permettant de rattacher les actifs à la concession
- Une visibilité de l'opérateur renforcée par une dénomination sociale et une identité graphique propre au périmètre du contrat exécuté pour le compte du SEDIF
- Une identification claire du personnel affecté à la concession, précieuse notamment pour la transition au mode de gestion suivant

Le contrat de concession serait ainsi signé avec une société dédiée, soit sous la forme d'une société anonyme soit une société anonyme par actions simplifiées (SAS), **exclusivement dédiée à l'exploitation du service.**

Cette société dédiée devrait respecter l'ensemble des exigences suivantes :

- Son objet social devra être réservé exclusivement à l'objet de la concession et aux prestations accessoires que le concessionnaire sera autorisé à accomplir ;
- Son bilan d'ouverture devra être vierge ou apuré de tout engagement financier antérieur au contrat ;
- Son siège social sera situé sur le territoire du SEDIF ;

- Sa comptabilité ne retracera que les seules opérations afférentes à la concession et aux prestations accessoires autorisées ;
- Elle sera dotée de moyens propres, en termes de personnel et de moyens matériels dédiés, lui permettant une véritable prise en charge de la concession ;
- Son actionnariat sera stable pendant toute la durée de concession ;
- La société mère sera garante de la société dédiée, et notamment des moyens humains, techniques et financiers affectés à l'exécution du contrat.

La création d'une telle société dédiée au contrat de concession pourra accroître les exigences notamment celles relatives aux frais de siège, aux provisions comptables ou des méthodes comptables de la société dédiée, ainsi qu'exposé infra, sous réserve de contrôles pertinents et réguliers. Le contrat de concession devra également prévoir une clause de limitation du résultat au-delà des résultats prévisionnels contractualisés ainsi qu'une clause de partage des résultats.

3.1.2 Organes d'administration

La composition du conseil d'administration pourrait être imposée dans le contrat de concession.

A titre d'exemple, il pourrait être composé de plusieurs collèges : membres du concessionnaire, de représentants d'usagers, de représentants de la société civile.

Alternativement, il peut être considéré que le Conseil d'Administration du concessionnaire lui est propre, et que d'autres instances sont plus appropriées pour des échanges avec les tiers, usagers ou société civile. Tel a été le choix du SEDIF dans le contrat actuel, lequel pourrait reconduire.

3.1.3 La comitologie

La gouvernance du contrat de concession reposera également sur la comitologie mise en place et l'organisation de réunions périodiques entre l'Autorité Organisatrice et le concessionnaire.

Celle-ci pourrait inclure :

- Des comités de pilotage semestriels entre le concessionnaire et le SEDIF,
- Des revues trimestrielles pour le suivi opérationnel du contrat entre les services du SEDIF et le concessionnaire (en place actuellement),
- Des réunions thématiques, à l'instar de la pratique actuelle, qui peuvent être tenues dans le cadre de comités thématiques tels que : Ressource et Approvisionnement, Réseau, Clientèle, Système d'information, travaux, Gestion patrimoniale, Finances, Communication, innovation et Développement durable.

3.1.4 Le reporting (rapports et indicateurs de performance)

La gouvernance du contrat repose notamment sur les exigences de reporting et sur la production d'indicateurs de performance qui seront précisées au contrat de concession. Il sera tiré parti des axes d'amélioration sur ce point présentés supra.

3.1.5 L'évolutivité du contrat

Dans le cas d'une concession avec un opérateur privé, il importe que de veiller à ce que le contrat puisse intégrer des évolutions technologiques et court et moyen terme qui permettent de moderniser le fonctionnement du service.

3.1.6 Les moyens de contrôle et de coercition

La gouvernance du service reposera également sur des dispositions existant actuellement et pouvant être renforcées :

- Le pouvoir de contrôle du SEDIF, qui sera traduit dans le contrat de concession par :
 - La fréquence et l'organisation librement décidées par l'Autorité organisatrice des modalités de contrôle de l'exécution du service, par le SEDIF accompagnés, le cas échéant, par des experts extérieurs
 - L'obligation de répondre à toutes demandes du SEDIF par le concessionnaire dans un délai contractuel
 - La liberté d'accès aux locaux et installations du service par le SEDIF ou tout tiers missionnés à cet effet
- La mise en place de moyens de coercition tels que :
 - Des sanctions pécuniaires dissuasives (notamment pénalités)
 - La déchéance
 - La mise en régie provisoire (totale ou partielle)
 - La résiliation pour faute

On rappellera que le contrôle de la bonne exécution du contrat de concession est une obligation du CGCT :

- Article L. 1411-3 du CGCT : le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public
- Le II de l'article R.1411-7 du CGCT impose la création d'indicateurs permettant de mesurer la qualité des services devant figurer dans les pièces contractuelles, indicateurs que le Délégant se doit de contrôler

3.1.7 Les moyens d'incitation à la qualité du service et à la performance

Le contrat de concession est un outil souple pour également mettre en place des moyens d'incitation à une haute qualité du service et à la performance de l'opérateur.

Tel est déjà le cas dans le cadre du contrat actuel, avec le dispositif d'intéressement en place, qui repose sur la valeur annuelle d'un panel d'indicateurs. Il serait proposé de prévoir un tel dispositif, éventuellement adapté dans ses modalités pour prendre en compte les axes d'amélioration présentés supra.

3.1.8 Durée de la concession

La directive n° 2014/23/UE a encadré la durée des concessions, pour les raisons clairement exprimées au considérant (52) de la directive, lequel énonce que :

« La durée d'une concession devrait être limitée afin d'éviter le verrouillage du marché et la limitation de la concurrence. En outre, les concessions de très longue durée sont susceptibles d'entraîner le verrouillage du marché, ce qui peut nuire à la libre circulation des services et la liberté d'établissement. »

Il en résulte, en vertu du 1) de l'article 18 de la directive, que :

« La durée des concessions est limitée. Le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice en estime la durée sur la base des travaux ou des services demandés. »

Plus précisément, la directive considère que la durée de la concession peut être librement fixée dès lors qu'elle est inférieure ou égale à 5 ans.

Ces dispositions ont été transposées en droit interne par l'article 34 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, codifié à l'article L. 3114-7 du Code de la commande publique :

« Les contrats de concession sont limités dans leur durée. 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 »

La partie réglementaire du Code de la Commande Publique, codifiée à l'article R3114-2, précise que :

« Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. »

Au cas d'espèce, au vu des investissements importants exigés du concessionnaire, au premier lieu desquels la construction des unités OIBP, une durée supérieure à 5 ans sera à considérer.

Le mécanisme envisagé de paiement des VNC de l'OIBP en cours de contrat permet en fait d'ajuster la durée de la concession pour permettre, sur une durée envisagée, au concessionnaire d'obtenir le retour économique à ses investissements, tout en limitant le recours la charge de la dette privée, plus onéreuse que la dette publique.

L'état des lieux de la concession actuelle ayant montré l'intérêt de ne pas engager le service sur des durées longues, au vu notamment de l'évolution rapide des besoins et des technologies, et le droit de la concurrence préconisant de réaliser des remises en concurrence périodiques, une durée de l'ordre de 10 à 15 ans pourrait donc être envisagée au cas d'espèce.

3.1.9 Revoyure

Pour tenir compte des changements des conditions de fonctionnement du service (d'un point de vue technique ou financier), le contrat de concession pourra prévoir une clause de révision du contrat :

- De manière périodique
- En cas de révision du périmètre du service (fonctionnel ou géographique)
- En cas d'évolution des conditions d'exploitation, des évolutions technologiques. Une clause à cet effet devrait alors être strictement encadrée par exemple par des constats d'atteintes de seuils (révision si évolution des charges de +/-5% - selon des modalités de calcul à définir)

A cette occasion, sont examinés :

- L'économie générale du contrat,
- L'état patrimonial des biens
- La valeur « objectif » des indicateurs

En tout état de cause, cette clause ne devra pas remettre en cause la notion d'exploitation aux risques du concessionnaire.

Il pourrait également être prévu, afin de rendre le contrat plus dynamique, une clause prévoyant une mise à jour des annexes au contrat, en l'absence de modification des obligations des parties et après accord de ces dernières.

3.2 Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3

De la même manière qu'en concession, il conviendra de préciser clairement dans le projet de contrat à conclure avec la SEMOP ce qui relève du Syndicat en qualité d'autorité de ce qui relève de la SEMOP. Cette définition des rôles est un préalable nécessaire, avant même d'envisager la constitution et l'organisation de la SEMOP.

3.2.1 Les statuts de la SEMOP

Les statuts de la SEMOP préciseront la forme, l'objet, la dénomination, le siège social, la durée (celle du contrat de concession auquel est adossée la SEMOP) et la composition du capital et son évolution.

Ils préciseront également les modalités de gouvernance de la SEMOP, qui incluront nécessairement :

- Un conseil d'administration
 - Le nombre de sièges au conseil d'administration est proportionnel au capital
 - Les conditions d'accessibilité au Conseil d'administration et les modalités de désignation
 - Le nombre de membres : 3 à 18 membres
 - Le rôle et le fonctionnement du conseil d'administration : le conseil d'administration détermine les orientations des activités de la société et veille à leur mise en œuvre. Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui le concernent
 - La rémunération éventuelle des administrateurs
 - Le nombre de réunions annuel : a minima 4 fois
- La présidence de la SEMOP : exercée de droit par un élu
- L'assemblée générale des actionnaires : ordinaires, extraordinaires ou spéciales

Les statuts préciseront le cas échéant si le SEDIF bénéficie d'un pouvoir décisionnel renforcé en matière de choix stratégiques. Ainsi les statuts et/ou le pacte d'actionnaire (cf infra) préciseront les décisions qui seront prises à une majorité qualifiée. Par exemple :

- Nomination et révocation du directeur général
- Arrêté et révision du budget annuel et du compte d'exploitation prévisionnel
- Arrêté des comptes et affectation résultats.
- Orientation stratégique de l'activité de la Société, et des conditions de son exercice

- Investissements et tout engagement de dépenses non prévus au budget et supérieurs
- La validation de la politique financière de la Société,
- ...

Les statuts listeront également les décisions prises à majorité simple.

- Préciseront les modalités de désignation/le rôle et la révocation du président et du Directeur général
- Détermineront les décisions devant être prises en assemblée générale ordinaire et/ou en assemblée générale extraordinaire : les assemblées extraordinaires sont celles appelées à décider ou autoriser des modifications directes ou indirectes des statuts
 - Concernant les décisions qui seraient soumises en assemblée ordinaire, ou le cas échéant au conseil d'administration, peuvent figurer par exemple : les engagements financiers à partir d'un certain seuil, la politique salariale, l'organisation de la SEMOP, etc

3.2.2 Le pacte d'actionnaires

La SEMOP est une société anonyme à durée limitée et à objet unique, régie par les dispositions des articles L.225-1 et suivants du Code de Commerce.

La société d'économie mixte à opération unique est dissoute de plein droit au terme du contrat avec la collectivité territoriale ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé ou a expiré. Elle est créée à l'issue d'une mise en concurrence via une concession ou un marché public, en fonction de l'objet du contrat. En l'espèce elle le serait après une procédure de concession, le SEDIF confiant l'exploitation du service aux frais et risques de l'opérateur.

La SEMOP est une société anonyme qui peut être composée uniquement de deux actionnaires, l'actionnaire public à l'origine de sa création pour un projet déterminé, et un actionnaire privé qui apportera le plus souvent une capacité de financement et son savoir-faire. Le choix du ou des actionnaires doit être fait après une mise en concurrence qui déterminera les principales caractéristiques statutaires de la société et les principaux éléments financiers de l'opération envisagée, ce compris le coût public et le montant de l'investissement privé sollicité.

La SEMOP est une société anonyme dont le capital public peut être minoritaire. L'article L.1541-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales détient entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. En cas de minorité au capital, une minorité de blocage est prévue par la loi au bénéfice de l'actionnaire public.

Conformément à l'article L. 1541-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel : « [...] les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont la collectivité ou le groupement de collectivités 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 ; [...] »

Dans le cadre de ce scénario, le pacte d'actionnaires :

- Définira le niveau de capital apporté par le SEDIF : ce point est déterminant et emporte un réel enjeu de gouvernance. Dans ce scénario le choix est privilégié d'un capital majoritairement privé, en ce que cela conditionne également l'attrait pour un investisseur privé compte tenu des coûts projetés. Pour autant, un niveau de capital apporté par le SEDIF, de 34% a minima garantirait une minorité de blocage pour les décisions prises en assemblée générale extraordinaire où les décisions ne peuvent être prises qu'à une majorité de plus de 66 % (majorité qualifiée), au-delà et dans une limite de 49%, cela garantirait au

SEDIF des dividendes supérieurs. En revanche, les assemblées générales ordinaires votent à la majorité simple, mais cela concerne les décisions courantes et découle très largement des décisions arrêtées par le Conseil d'administration.

En synthèse, le seuil des 34% imposé par la loi doit être lu comme :

- Un moyen de blocage des décisions qui doivent être prises en assemblée générale extraordinaire ;
 - Un moyen pour l'actionnaire privé de disposer d'un réel pouvoir dans le cadre des décisions qui peuvent être prises en assemblée générale ordinaire
- Décidera des décisions nécessitant le vote favorable des représentants du SEDIF
 - Décidera de la forme des apports : numéraire, industrie, nature...
 - **Il convient de noter que l'apport du SEDIF ne pourra être en nature**, conformément à l'article L3111-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, les biens (...) qui relèvent du domaine public sont réputés inaliénables et imprescriptibles.
 - L'apport en capital du SEDIF devra donc s'effectuer en numéraire, ce qui pose une contrainte financière à prendre en compte
 - Les biens du service seront mis à disposition de la SEMOP (comme tel est d'ailleurs le cas concernant le concessionnaire actuel, bien que non tracé comptablement)
 - Décidera du niveau de fonds propres/quasi fonds propres, tant au démarrage que durant la vie de la société
 - Garantira au SEDIF la maîtrise d'un certain nombre de décisions
 - Précisera enfin les modalités de répartition des dividendes de la société, qui peuvent ne pas suivre la répartition du capital social (par exemple à Chartres, la collectivité est actionnaire à 40% de la SEMOP mais perçoit 60% des dividendes).

3.2.3 Evolution de l'actionariat

Concernant la problématique de l'évolution de l'actionariat, ce dernier peut évoluer en cours de contrat. En effet, même si une telle cession est peu conforme à la logique de ce qui est souvent appelé les « partenariats public-privés institutionnalisés », il reste qu'elle n'est pas nécessairement interdite (cf Conseil d'Etat, Avis, 1 décembre 2009, Partenariat public privé institutionnalisé, requête numéro 383264). Pour autant, et même s'il ne s'agit pas là d'une cession de contrat stricto sensu, il conviendrait qu'elle respecte les exigences du droit de l'Union européenne et du droit français en la matière. Ainsi, conformément au code de la commande publique, cette cession ne peut entraîner une modification substantielle du contrat. Or au regard du code de la commande publique est substantielle une modification qui a « *pour effet de remplacer le concessionnaire auquel l'autorité concédante a initialement attribué le contrat de concession par un nouveau concessionnaire* ».

Rappelons également que « la part de capital que la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales souhaite détenir » une des « principales caractéristiques » de la SEMOP (CGCT, art. L. 1541-2, III). Dès lors, l'évolution de l'actionariat ne pourrait concerner que la part privée et sa répartition entre actionnaires privés ou plus simplement sa détention, mais pas la part détenue initialement par le SEDIF.

Le régime juridique spécifique des SEMOP suppose donc une certaine vigilance afin d'éviter qu'une modification de l'actionariat en cours d'exécution du contrat soit susceptible d'être analysée comme constituant une remise en cause des conditions initiales de mise en concurrence.

En tout état de cause, l'éventuelle cession des parts sociales devra nécessairement être préalablement autorisées par le SEDIF afin de conserver un véritable contrôle sur l'actionariat.

3.2.4 Présence d'un tiers investisseur au sein du capital de la SEMOP

Concernant l'intégration d'un tiers investisseur, le sujet revêt une acuité particulière du fait que la SEMOP sera appelée à financer, sous un mode concessif, tout au moins dans un premier temps, les investissements d'OIBP.

3.2.4.1 Sur le principe de la prise de participation d'un tiers investisseur au capital d'une SEMOP concessionnaire

11.- L'article L. 1541-1, I, alinéa 1er du code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT ») dispose que : « 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. »

Une lecture littérale de ces dispositions conduit à considérer que le capital social d'une SEMOP peut être détenu par :

- La « collectivité territoriale » ou le « groupement de collectivités territoriales » compétent pour créer la SEMOP et conclure un contrat avec cette dernière ;
- « L'opérateur économique » (sous la forme d'une candidature seule ou d'un groupement momentané d'entreprises), sélectionné après mise en concurrence, au regard de sa capacité financière en qualité d'actionnaire et, par ailleurs, de ses capacités et aptitudes à exécuter les prestations objets par le contrat, conclu, in fine, avec la seule SEMOP.

12.- La doctrine relève que « force est de constater que [l]es dispositions [du CGCT et du code de commerce] ne tranchent (...) pas expressément la question de savoir si des tiers investisseurs peuvent ou non, par principe, être actionnaires d'une SEMOP, ni à quel moment une telle participation peut s'opérer » (Stéphane BRACONNIER, Frédérique OLIVIER, Nathalie SULTAN, et Cyril BARADUC, « La SEMOP en questions », Contrats et Marchés publics n° 5, Mai 2015, commentaire 5).

A contrario, s'agissant spécifiquement des SEMOP concessionnaires dans le domaine hydroélectrique, la participation de tiers actionnaires publics aux côtés de l'Etat, distincts des actionnaires opérateurs économiques sélectionnés après mise en concurrence, a été expressément prévue par l'article L. 521-18, I et IV du code de l'énergie

En l'état, le sens qu'il convient de donner au silence du législateur s'agissant de la prise de participation de tiers au capital d'une SEMOP « de droit commun » n'est pas aisé à déterminer.

13.- Le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics a indiqué, dans une réponse ministérielle en date du 15 février 2017, que :

« Bien que l'article L. 1541-1 du code général des collectivités territoriales ne l'envisage pas expressément, ni cet article ni les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi ne paraissent avoir entendu exclure la possibilité, pour des investisseurs tiers non chargés de l'exécution des prestations dévolues à la société, de prendre des participations dans le capital d'une SEMOP. Une telle prise de participation paraît donc envisageable » (Réponse ministérielle à question écrite n° 1656, publiée au JOAN Q du 15 février 2017, page 970).

Toutefois, à notre connaissance, aucune décision de jurisprudence n'a à ce jour validé telle analyse.

Or, la prise de participation d'un ou plusieurs tiers investisseurs au capital de la SEMOP concessionnaire conduirait à admettre que la SEMOP puisse être constituée en deux étapes successives, à savoir : (i) la

désignation d'un coactionnaire tiers investisseur sans mise en concurrence et (ii) la sélection d'un nouvel actionnaire choisi quant à lui après une mise en concurrence, ce qui objectivement n'est pas prévu par la loi.

3.2.4.2 Sur la soumission au droit de la commande publique de la prise de participation d'un tiers investisseur au capital d'une SEMOP

A titre liminaire, il convient de rappeler qu'une SEMOP ne peut être créée qu'au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence. La sélection de l'opérateur économique intervient alors conformément aux modalités de passation du contrat de la commande publique (marché public ou concession) qui sera exécuté par la Société (articles L. 1541-1, I, alinéa 1er et L. 1541-2 du CGCT).

Dans sa communication interprétative concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés³ (ci-après « PPPI »), la Commission européenne a indiqué que :

« (...) la Commission considère qu'une double procédure (la première pour la sélection du partenaire privé du PPPI, et la seconde pour l'attribution du marché public ou de la concession à l'entité à capital mixte) est difficilement praticable. Une possibilité d'établir un PPPI en conformité avec les principes du droit communautaire, tout en évitant les problèmes liés à une double procédure, est d'agir comme suit : le partenaire privé est sélectionné dans le cadre d'une procédure transparente et concurrentielle, l'objet de laquelle est le marché public ou la concession qui doit être attribué à l'entité à capital mixte, et, la contribution opérationnelle du partenaire privé à l'exécution de ces tâches et/ou sa contribution administrative à la gestion de l'entité à capital mixte. La sélection du partenaire privé s'accompagne par la création du PPPI et l'attribution du marché public ou de la concession à l'entité à capital mixte. »

La Cour de justice a ensuite jugé dans le même sens que :

« (...) 58 (...) le recours à une double procédure de mise en concurrence serait difficilement compatible avec l'économie procédurale qui inspire les partenariats public-privé institutionnalisés, tels que celui en cause au principal, dont la mise en place réunit en une seule démarche le choix d'un partenaire économique privé et l'attribution de la concession à l'entité à capital mixte à créer à cette seule fin.

59. Si l'absence de mise en concurrence dans le cadre de l'attribution de services apparaît inconciliable avec les articles 43 CE et 49 CE et avec les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, la sélection de l'associé privé dans le respect des exigences rappelées aux points 46 à 49 du présent arrêt et le choix des critères de sélection de l'associé privé permettent de remédier à cette situation, dès lors que les candidats doivent établir, outre leur capacité à devenir actionnaire, avant tout leur capacité technique à fournir le service et les avantages économiques et autres découlant de leur offre.

60. Dans la mesure où les critères de sélection de l'associé privé sont fondés non seulement sur les capitaux apportés, mais également sur la capacité technique de cet associé et sur les caractéristiques de son offre au regard des prestations spécifiques à fournir, et que cet associé se voit, comme en l'espèce au principal, confier l'activité opérationnelle du service en question et donc la gestion de celui-ci, l'on peut considérer que la sélection du concessionnaire résulte indirectement de celle dudit associé qui a eu lieu au terme d'une procédure respectant les principes du droit communautaire, en sorte qu'une seconde procédure de mise en concurrence en vue de la sélection du concessionnaire ne se justifierait pas.

61. Le recours, dans une telle situation, à une double procédure de sélection du partenaire privé de la société à capital mixte, d'abord, et d'attribution de la concession à ladite société, ensuite, serait de nature à décourager les entités privées et les autorités publiques de constituer des partenariats public-privé institutionnalisés, tels que celui en cause au principal, en raison de la durée inhérente à la mise en œuvre

de telles procédures et de l'incertitude juridique en ce qui concerne l'attribution de la concession au partenaire privé préalablement sélectionné.

62. Il convient de préciser qu'une société à capital mixte, public et privé, comme celle en cause au principal, doit garder le même objet social pendant toute la durée de la concession et que toute modification substantielle du contrat entraînerait une obligation de mise en concurrence (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2008, *presstext Nachrichtenagentur*, C-454/06, Rec. p. I-4401, point 34).

63. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que les articles 43 CE, 49 CE et 86 CE ne s'opposent pas à l'attribution directe d'un service public impliquant la réalisation préalable de certains travaux, tel que celui en cause au principal, à une société à capital mixte, public et privé, spécialement créée aux fins de la fourniture de ce service et ayant un objet social unique, dans laquelle l'associé privé est sélectionné sur appel d'offres public, après vérification des conditions financières, techniques, opérationnelles et de gestion se rapportant au service à assurer et des caractéristiques de l'offre au regard des prestations à fournir, pourvu que la procédure d'appel d'offres en question soit conforme aux principes de libre concurrence, de transparence et d'égalité de traitement imposés par le traité pour les concessions » (CJCE, 15 décembre 2009, *Acoset*, affaire C-196/08).

Cette solution a été transposée en droit national par la loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique⁴, ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires :

« Ce dispositif est compatible avec le droit communautaire, sur le fondement de la décision *Acoset* de la Cour de justice de l'Union européenne, en date du 15 octobre 2009.

Dans cet arrêt, la Cour de justice a en effet admis que le choix d'une entreprise privée pour entrer au capital d'une entreprise à capitaux publics et privés créée spécialement pour un service public puisse se faire en même temps que l'attribution de la concession à cette entreprise.

Il faut premièrement que l'associé privé soit sélectionné sur appel d'offres public, après vérification des conditions financières, techniques, opérationnelles et de gestion se rapportant au service à assurer et des caractéristiques de l'offre au regard des prestations à fournir (...) » (Sénat, compte-rendu intégral des débats, deuxième lecture, 18 juin 2014).

Ainsi, à supposer que la prise de participation d'un ou plusieurs tiers investisseurs au capital d'une SEMOP de droit commun soit effectivement admise (sous les réserves énoncées précédemment), il convient de s'interroger sur les modalités d'une telle entrée au capital.

Dans la réponse ministérielle précitée du 15 février 2017, le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics a indiqué que :

« S'agissant, par ailleurs, de la question de savoir dans quelles conditions un tel investisseur peut être choisi par la collectivité publique, il convient de souligner qu'aucune jurisprudence, communautaire ou nationale, ne s'est jusqu'à présent prononcée sur ce point. Au regard des décisions rendues par la Cour de justice de l'Union européenne – l'arrêt '*Acoset Spa*' du 15 octobre 2009 ou l'arrêt '*Club Hôtel Loutraki et autres*' du 6 mai 2010 –, il semblerait néanmoins que la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence ne soit exigée que dans l'hypothèse où l'apport en capitaux constitue en réalité l'accessoire d'un contrat confiant à l'actionnaire le soin d'exécuter les prestations dévolues à la société. Ainsi, sous réserve de l'interprétation souveraine des juges, qui pourraient considérer que la seule prise de participation dans une entité chargée d'exécuter un contrat de la commande publique est de nature à conférer à cet investisseur un avantage exigeant la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence, il est permis de penser que le simple apport de fonds dans une SEMOP n'a pas à être soumis à une telle procédure » (Réponse ministérielle à question écrite n° 1656, publiée au JOAN Q du 15 février 2017, page 970).

Auparavant, dans un avis n° 383264 du 1er décembre 2009, antérieur à la création des SEMOP, le Conseil d'Etat avait quant à lui considéré que : « *lorsque ces entités délégataires intègrent à leur capital, en vue d'une mission donnée, des opérateurs économiques indépendants qui leur apportent des capacités techniques, opérationnelles et financières et qui, aux termes de la communication, assurent 'hormis la contribution aux capitaux [...] la participation active à l'exécution des tâches confiées à l'entité [...] et/ou la gestion de l'entité', la Commission indique qu'une telle intégration de 'partenaire opérateur' à l'entité préexistante doit être précédée d'une mise en concurrence, ce que vient de confirmer la Cour de justice de l'Union européenne dans sa décision Acoset (no C 196/08) du 15 octobre 2009* »).

Ainsi, il pourrait être soutenu a contrario que si le rôle du tiers investisseur est limité à un apport de fonds, ce dernier pourrait entrer au capital sans procédure de publicité ni mise en concurrence préalable.

Dans ce cas de figure, la prise de participation du tiers investisseur pourrait en effet être qualifiée d'activité de « services financiers », lesquels sont exclus du champ d'application de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (cf. article 14 7°) et de l'ordonnance n°2016-89 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession (cf. article 73 5°).

L'actionnaire tiers investisseur devrait alors intervenir au capital de la SEMOP seulement en qualité d'apporteur de fonds, et non en qualité d'actionnaire opérateur qui participe à l'exécution du contrat.

La validité d'un tel raisonnement reste toutefois à confirmer, étant précisé que le juge administratif ne s'est à notre connaissance jamais directement encore prononcé sur cette question.

Les services préfectoraux pourraient à cet égard utilement être consultés pour avis, voire saisis officiellement d'une demande prise de position formelle en application de l'article L.1116-1 du code général des collectivités territoriales

3.2.4.3 Sur la soumission au droit de la concurrence de la prise de participation d'un tiers investisseur au capital de la SEMOP

Indépendamment des règles du droit de la commande publique, la prise de participation d'un tiers investisseur au capital d'une SEMOP nécessite également de se conformer aux règles du droit de la concurrence.

On rappellera en effet que la légalité des actes administratifs est soumise au respect des règles du droit de la concurrence (voir en ce sens : CE, 3 novembre 1997, société Million et Marais, n° 169907 ; CE, 26 mars 1999, société EDA, n° 202260).

Il en résulte qu'en l'espèce, la décision de créer une société commerciale, telle qu'une SEMOP, avec des opérateurs déterminés, dont en l'occurrence un tiers investisseur, doit nécessairement selon nous être compatible avec le droit de la concurrence et plus précisément, ne doit pas fausser le libre jeu de la concurrence entre les opérateurs susceptibles d'être intéressés par une prise de participation.

Or, il pourrait être soutenu qu'en choisissant de créer une SEMOP avec un tiers investisseur déterminé, le SEDIF offre l'opportunité à ce seul tiers investisseur de réaliser des bénéfices en lien avec l'exploitation du service public de l'eau.

Dès lors, il importe de s'assurer et d'être en mesure de justifier que ce faisant le SEDIF n'avantage pas indûment un tiers investisseur au détriment d'autres tiers investisseurs qui pourraient également être intéressés par un tel projet.

A cet égard, la publication d'un appel à manifestation d'intérêt pourrait être de nature à sécuriser le montage et à s'assurer en outre du respect du principe de transparence.

Il s'agirait ainsi pour le SEDIF de communiquer de manière suffisamment large à la fois sur le projet de création de la SEMOP avec un tiers investisseur, et sur le fait qu'il est disposé à examiner les propositions de prise de participation de tout tiers investisseur intéressé.

Les supports de publication et de communication utilisés devraient alors être choisis de sorte à ce que les informations ainsi diffusées ne puissent pas échapper à l'attention de l'ensemble des opérateurs – investisseurs - raisonnablement vigilants pouvant être intéressés par un tel projet (voir en ce sens CE, 1^{er} avril 2009, Communauté urbaine de Bordeaux, n° 323585, Publié au Lebon).

3.2.4.4 Sur les conséquences procédurales d'une prise de participation d'un tiers investisseur au capital d'une SEMOP

Dans l'hypothèse où la prise de participation du tiers investisseur interviendrait de manière distincte de la consultation visant à désigner l'(les) opérateur(s) économique(s) actionnaire(s), les modalités de cette prise de participation devraient néanmoins être prises en compte dans l'organisation de ladite consultation.

S'agissant d'un élément dont il fait peu de doute qu'il soit considéré comme une caractéristique structurante du projet de création de la SEMOP, il y aurait lieu d'annoncer cette prise de participation du tiers investisseur dans les documents de consultation relatifs à la mise en concurrence visant à désigner l'(les) opérateur(s) économique(s) actionnaire(s), et plus encore d'en préciser les modalités.

Il conviendrait notamment de faire état dans le document de préfiguration de la SEMOP prévu à l'article L.1541-2 du code général des collectivités territoriales, de la part de capital qui serait détenue par le tiers investisseur.

De la même manière, si cette prise de participation venait, comme c'est probable, à être subordonnée à certaines conditions, par exemple de retour sur investissement des capitaux investis, d'allocation des risques, et/ou encore de gouvernance, il y aurait lieu de porter clairement ces conditions à la connaissance des candidats opérateurs économiques pour qu'ils en tiennent compte dans l'élaboration de leur offre.

Au-delà, il est loisible de penser que le tiers investisseur demanderait à être associé en amont à la rédaction des documents de consultation susvisés, non seulement en ce qui concerne les projets de statuts – et le cas échéant de pacte d'actionnaires – de la future SEMOP, mais également en ce qui concerne le projet de contrat qui serait conclu entre le SEDIF et cette SEMOP.

Le tiers investisseur pourrait également demander à être associé au déroulement de la procédure de mise en concurrence en tant que telle, ce qui nécessiterait une réflexion et des précautions particulières, notamment pour prévenir tout risque de rupture de confidentialité.

La prise de participation d'un tiers investisseur au capital d'une SEMOP est ainsi susceptible de générer des contraintes procédurales et calendaires particulières qu'il conviendrait d'anticiper.

3.2.4.5 Conclusion

Le code général des collectivités territoriales et le code de la commande publique n'ont pas expressément prévu la possibilité pour un ou plusieurs tiers investisseurs, distinct(s) de l'opérateur économique soumissionnaire, de participer au capital d'une SEMOP concessionnaire.

Une réponse ministérielle en date du 15 février 2017 n'exclut pas une telle prise de participation exonérée de mise en concurrence préalable lorsqu'elle se limite à un apport de fonds, lequel serait alors considéré comme relevant des « services financiers » exclus du champ de la commande publique.

La jurisprudence administrative n'a toutefois pas à ce jour expressément validé cette possibilité, de sorte qu'en cas de contentieux, rien ne permet d'affirmer que le juge suivrait cette approche.

Ce d'autant que le respect des règles de concurrence devrait inciter à offrir l'opportunité à tout tiers investisseur intéressé par une prise de participation de manifester son intérêt.

Dès lors, en l'état du droit positif, la prise de participation directe d'un tiers investisseur au sein du capital d'une SEMOP sans mise en concurrence préalable n'est pas pleinement sécurisée sur le plan juridique.

Au-delà de cette conclusion, au regard de la situation financière du SEDIF et de son niveau d'endettement, la pertinence du recours à un tiers investisseur se pose.

Sans préjuger des choix de financement du XVIème plan au regard de la répartition de l'ensemble des travaux, incluant les deux opérations OIBP, le scénario le plus simple consisterait probablement en un préfinancement des investissements par la SEMOP, avec un « remboursement » de la SEMOP par le SEDIF des investissements consentis, à leur valeur nette comptable, sous la forme d'une indemnité en fin de contrat. Le besoin réel de financement se situe ainsi au niveau du SEDIF, option probablement la moins onéreuse, et non de la SEMOP. Selon ce scénario, il n'est pas besoin d'un tiers investisseur au sein de la SEMOP, mais seulement d'une assurance financière pour le préfinancement des investissements. **Au vu de ce qui précède, du vide juridique en la matière et de la nature des besoins de financement d'une SEMOP, le recours à un tiers investisseur ne paraît pas la voie à privilégier.**

3.2.5 Responsabilité : civile et pénale

Il convient de noter que à la différence du régime applicable à la société anonyme classique, le Code général des collectivités territoriales (article L. 1524-5, al. 8) prévoit, de manière dérogatoire, un transfert de responsabilité dans le cadre de la SEMOP : la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat détenu par l'élu, président de la SEMOP incombe à la collectivité territoriale dont il est le représentant, celui-ci ne restant tenu à son endroit que des fautes résultant d'une inexécution ou d'un défaut d'exécution de son mandat de représentation.

A contrario, le CGCT laisse subsister l'entière responsabilité pénale de l'élu, lequel doit ainsi répondre des infractions de droit commun liées à la vie des affaires (abus des biens, du crédit, du pouvoir et des voix de la société notamment), comme dans le cadre d'une gestion publique, ainsi que des infractions spécifiques du droit des sociétés. De même la responsabilité en matière de redressement et liquidation judiciaires pèse sur l'élu, président de la SEMOP. Ces responsabilités sont cependant identiques à celles du régime commun applicables aux élus en gestion publique.

3.2.6 La comitologie

La comitologie mise en œuvre pour le suivi opérationnel de l'exécution du contrat de concession sera similaire à celle proposée dans le cadre d'une concession.

A la différence de la concession toutefois, les statuts pourront prévoir la mise en œuvre d'une instance de contrôle interne pourra être prévue statutairement : typiquement un « comité de suivi » ou un « comité d'engagement » chargé d'étudier les questions que lui-même ou son président soumet, pour avis, à l'examen

du Conseil d'Administration. Ce comité pourra comprendre des élus et des directeurs concernés par le dossier au sein du SEDIF

A l'instar de la SEMOP mise en place par l'Agglomération de Chartres, d'autres instances pourront être prévues, permettant d'accroître le rôle de l'Autorité organisatrice. Ainsi la SEMOP de Chartres (CMeau) a institué un comité d'investissement où la collectivité dispose d'un pouvoir de blocage, et valide tout investissement supérieur à 25 000 euros.

3.2.7 Le reporting (rapports et indicateurs de performance)

La gouvernance du contrat repose sur les exigences de reporting et sur la production d'indicateurs de performance qui seront précisées au contrat de concession.

Il s'agira d'abord du rapport annuel obligatoire imposé par les articles article L. 3131-5 du code de la commande publique et L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales. Mais également, et conformément aux dispositions de l'article L.225-100 du Code de Commerce, il sera produit un rapport annuel des administrateurs à l'assemblée générale. Ce rapport « *comprend une analyse objective et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation financière de la société, notamment de sa situation d'endettement, au regard du volume et de la complexité des affaires* ». : Les représentants administrateurs de la Collectivité devront présenter au minimum une fois par an à la Collectivité, un rapport écrit sur la situation et les activités de la SEMOP (politique financière, visibilité opérationnelle et financière de la société ...).

3.2.8 Les moyens de contrôle et de coercition

Le SEDIF, Autorité Organisatrice, devra mettre en œuvre un suivi et un contrôle permanent de la SEMOP au-delà de la simple gouvernance affichée :

- Le pouvoir de contrôle du SEDIF, qui sera traduit dans le contrat de concession par :
 - L'organisation librement décidée par l'Autorité organisatrice des modalités de contrôle de l'exécution du service, soit par les agents du SEDIF, soit par tout tiers (contrôle sur pièce, sur place, audit...)
 - L'obligation de répondre à toutes demandes du SEDIF par la SEMOP dans un délai contractuel
 - La liberté d'accès aux locaux et installations du service par le SEDIF ou tout tiers missionnés à cet effet
 - Un contrôle et un suivi rigoureux de l'exécution des marchés passés par la SEMOP qui devront répondre aux engagements pris par le candidat actionnaire
- La mise en place de moyens de contraintes tels que :
 - Des sanctions pécuniaires (notamment pénalités) applicables aussi bien à la SEMOP qu'à ses cocontractants
 - La déchéance
 - Résiliation pour faute
 - Mise en régie provisoire

Les moyens de contrôle et de contrainte devront aussi bien s'appliquer à la SEMOP qu'à ses cocontractants qui, en règle générale, seront des sociétés liées à l'actionnaire retenu (sauf cas d'un actionnaire investisseur). En effet, le candidat devenu actionnaire est souvent privilégié dans le cadre du ou des sous contrats éventuels.

Le SEDIF, par les organes d'administration de la SEMOP, disposera donc ici d'un vrai levier d'action pour sanctionner les manquements aux sous contrats, qui auront repris les obligations initialement portées par la SEMOP. Ce mécanisme permettra ainsi d'affecter à l'actionnaire privé les conséquences des manquements constatés sans pénaliser le cadre financier de la SEMOP.

3.2.9 Les moyens d'incitation à la qualité du service et à la performance

A l'instar d'un contrat de concession « classique », le contrat de concession entre le SEDIF et la SEMOP permet de mettre en place des moyens d'incitation à une haute qualité du service et à la performance de l'opérateur.

Tel est déjà le cas dans le cadre du contrat actuel, avec le dispositif d'intéressement en place, qui repose sur la valeur annuelle d'un panel d'indicateurs. Il serait proposé de prévoir un tel dispositif, adapté dans ses modalités pour prendre en compte les axes d'amélioration présentés supra notamment afin de limiter la sur-profitabilité de l'opérateur privé, gestionnaire d'un service public.

En outre, ces clauses incitatives pourront constituer le déclencheur du versement des dividendes à l'actionnaire privé et joueront donc un rôle primordial dans la rémunération de ce dernier.

3.2.10 Durée de la concession

La durée du contrat de concession à une SEMOP doit être établie sur des bases similaires à celles exposées ci-avant dans le cas d'une concession.

3.3 Cas d'un EPIC (scénario 3)

Comme dans le cadre d'une société ad hoc affectée au service (société dédiée ou SEMOP), il est impératif de clairement délimiter les périmètres d'intervention du SEDIF et de l'EPIC dans ce scénario. Cette démarche devrait conduire le SEDIF à définir *in fine* « sa » maîtrise du service, c'est-à-dire les fonctions qu'il n'est en tout état de cause pas envisageable de confier à son EPIC.

Il conviendra d'intégrer au contrat d'objectif et/ou au statuts de l'EPIC des dispositions précisant les rôles respectifs de l'Autorité organisatrice et de l'EPIC.

3.3.1 Gouvernance

3.3.1.1 Principes

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est **un organisme bien distinct de sa collectivité de rattachement**, établi sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). Notamment, elle dispose d'un patrimoine et d'un budget propre et l'ensemble des personnels des services publics à caractère industriel et commercial (au nombre desquels le service d'eau potable) est soumis au droit privé (Conseil d'Etat, Section, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau), à l'exception du directeur du SPIC et du comptable (si le comptable a la qualité de comptable public).

Elle est administrée par un conseil d'administration, dont les membres sont désignés par la collectivité, sur proposition de son exécutif, **et son président ainsi qu'un directeur**. Il peut s'agir de personnalités extérieures à la collectivité, sous réserve que les élus occupent au moins la majorité des sièges. A la

différence des régies autonomes, cette catégorie de régie ne serait pas directement placée sous l'autorité du Président du SEDIF et du comité syndical.

Les organes de la régie personnalisée sont donc :

- Un conseil d'administration,
- Un président du conseil d'administration élu par ses pairs avec éventuellement un ou plusieurs Vice-présidents également élus,
- Un directeur.

Les statuts de l'EPIC fixent les règles générales d'organisation et de fonctionnement de celui-ci, dans les limites définies par les articles R. 2221-4 à R. 2221-11 et R. 2221-18 à R. 2221-25 du CGCT.

Les Elus de la Collectivité doivent détenir la majorité des sièges du Conseil d'Administration, lequel doit, selon les textes en vigueur, comprendre également des personnes extérieures, telles que par exemple personnalités compétentes, représentants d'associations intéressées ou représentants du personnel de la régie.

3.3.1.2 Le conseil d'administration

La délibération de création fixe les règles générales d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration tout en sachant que le nombre des membres du Conseil d'administration ne peut être inférieur à trois. Le comité syndical désigne les membres du conseil d'administration, sur proposition du président, qui peut mettre fin à leurs fonctions dans les mêmes formes :

- Des personnalités extérieures au Conseil syndical pourront faire partie du Conseil d'administration si les statuts le prévoient.
- Les membres du conseil d'administration pourront être composés exclusivement de représentants du SEDIF

Conformément au CGCT, le conseil d'administration se réunit au moins tous les trois mois.

Le conseil d'administration se réunit « sur convocation de son président » (article R2221-9 CGCT).

Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie (art. R.2221-18 CGCT). Il fixe le prix de l'eau, qui ne sera donc pas fixé par le SEDIF mais par son EPIC (art. R.2221-38 CGCT), vote le budget (art. R.2221-25CGCT) et arrête les comptes (art. R.2221-51 CGCT) (lesquels sont transmis pour information à la collectivité de rattachement). Il s'agit ici d'une plus grande autonomie que dans le cas de la simple régie dotée de l'autonomie financière puisque le conseil d'exploitation ne peut délibérer que sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'organe délibérant de la collectivité de rattachement ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité. (art. R.2221-64 CGCT).

Le Président du SEDIF peut assister *es qualité* aux délibérations du conseil avec voix consultative.

Le président est élu par le conseil d'administration en son sein.

- Il détient les compétences relatives au fonctionnement du conseil : convocation des séances du conseil, police de l'assemblée, voix prépondérante.
- Dans le cas d'un SPIC, il ne peut être considéré comme l'exécutif de la Régie (fonctions exercées par le Directeur).

3.3.1.3 La direction de l'EPIC

Le Directeur est le représentant légal et ordonnateur de la régie.

Il est nommé et révoqué par le Président du Conseil d'Administration de la Régie, sur proposition de l'exécutif et après délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité. Il n'est pas nécessaire qu'il soit membre de l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement.

Le directeur assure, sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration, le fonctionnement de la régie. A cet effet :

- Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration ;
- Il exerce la direction de l'ensemble des services ;
- Il recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires ;
- Il peut faire assermenter certains agents nommés par lui et agréés par le préfet ;
- Il est l'ordonnateur de la régie ;
- Il passe, en exécution des décisions du conseil d'administration, tous les actes, contrats et marchés.

3.3.2 La conclusion d'un « contrat d'objectif »

La conclusion d'un contrat d'objectifs entre la collectivité de rattachement et la régie, en charge de l'exploitation du service public d'eau potable peut être envisagée.

Ce contrat a vocation à fixer les objectifs et les performances à atteindre par le service public selon des outils et des indicateurs, contractuellement définis, cela pour permettre à la collectivité de contrôler l'exécution du service, d'évaluer la qualité de celui-ci et de constater le respect des objectifs fixés.

Outre la définition d'objectifs, le contrat peut préciser les conditions dans lesquelles la régie assure la gestion et la responsabilité globale de l'exploitation technique et commerciale du service.

Un contrat d'objectifs est un contrat sui generis issu de la pratique et qui a vocation à permettre à la collectivité de rattachement, en sa qualité d'autorité organisatrice du service public, de conserver une certaine maîtrise du service.

Les limites d'un contrat d'objectifs résultent principalement de l'incapacité de la collectivité de rattachement à sanctionner l'éventuel non-respect par la régie de ses engagements, sauf à mettre en œuvre des dispositifs qui s'avèreront dans la plupart des cas disproportionnés.

Dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, des sanctions peuvent être contractuellement prévues en cas de faute ou de mauvaise exécution du service public par le délégataire, mesures qui, comme indiqué précédemment, ne sont pas envisageables dans le cadre d'un EPIC.

3.3.3 Le pouvoir de contrôle de l'Autorité Organisatrice sur l'EPIC

Le SEDIF ne disposera pas d'un droit « automatique » au contrôle de sa régie, qui est une personnalité morale distincte.

La régie personnalisée se distingue des autres formes de régies (notamment de la régie disposant de la seule autonomie financière) par l'importante autonomie dont elle dispose tant dans la gestion du service public, qui lui a été confié par sa collectivité de rattachement, que dans son fonctionnement, son organisation interne et ses relations avec la collectivité et les usagers du service public.

De fait, à la différence des autres formes de régies, la régie personnalisée dispose d'un budget propre, traduisant son autonomie financière par rapport à la collectivité de rattachement, d'un patrimoine propre, permettant une gestion des biens et des ouvrages distincte et spécifiquement dédiée à l'efficacité du service géré, et est dotée d'une personnalité morale de droit public distincte de cette collectivité, traduisant alors son autonomie fonctionnelle.

D'un point de vue fonctionnel, l'autonomie vis-à-vis de la collectivité de rattachement se traduit par la possibilité pour la régie de passer des marchés publics afin de répondre à ses propres besoins et à ceux du service, pour recruter des agents, pour fixer le montant des redevances, ...

Dans ce cadre, la régie devra justifier de son intervention (respect de ses statuts, de sa compétence et de son principe de spécialité notamment) et comme tous les opérateurs économiques, elle devra respecter les principes de liberté du commerce et de l'industrie et du droit de la concurrence.

La régie est également soumise au principe de spécialité, qui n'empêche toutefois pas la régie d'exercer des activités annexes ou accessoires par rapport à l'objet du service public principal dont elle a la charge et, notamment, lorsque ces activités ont pour objectif d'améliorer la qualité du service fourni ou de réduire le coût de fonctionnement du service.

Le contrôle se manifeste particulièrement par le pouvoir de nomination et de destitution du directeur de la régie.

De même, les élus de la collectivité territoriale de rattachement par leur présence dans le conseil d'administration, lieu privilégié d'information et de la décision, de la régie personnalisée exercent un contrôle permanent sur les actes et les décisions de la gestion quotidienne du service public.

Également, il convient de rappeler que, dans le cadre de la gestion d'un SPIC par un établissement public, l'Autorité Organisatrice du service demeure la collectivité puisque la compétence est exercée par la régie mais non transférée à la régie. Elle arrête à ce titre les stratégies fondamentales du service au plan de l'accès aux ressources en eau, de la gestion patrimoniale et du service à l'utilisateur.

A ce titre, et pour rendre un contrôle possible par le SEDIF, par exemple de la bonne exécution de prestations ou des comptes de la régie, celui-ci doit être convenu entre le SEDIF et la régie, par exemple dans le cadre du contrat d'objectif précité.

3.3.4 Moyens de coercition

La mise en place d'un dispositif par lequel le SEDIF sanctionnerait financièrement sa régie est difficilement envisageable.

Car, dans la mesure où la charge financière afférente à une sanction devrait être financée par les seules recettes du service public, seule une augmentation des tarifs du service public permettrait de financer cette charge supplémentaire. Il s'ensuit que cette charge pèserait directement sur les usagers du service public de distribution d'eau potable.

En conséquence, ce type de sanctions pécuniaires ne paraît pas adapté à la gestion directe du service public de distribution d'eau potable par une régie personnalisée.

La mise en régie provisoire du service peut également apparaître de prime abord comme un mécanisme inadapté pour sanctionner la mauvaise exécution du service par une régie, tout simplement puisque le service est d'ores et déjà exploité en régie. Cependant, il convient de relever que le régime juridique spécifique aux régies, défini dans le code général des collectivités territoriales, prévoit des dispositions

concernant « les mesures à prendre dans le cas où le fonctionnement d'une régie compromet la sécurité publique, ainsi que dans celui où la régie n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée » (article L.2221-7 du CGCT). Il pourrait être imaginé un dispositif en quelque sorte inverse à la mise en régie provisoire dans lequel la sanction consisterait pour le SEDIF en cas de défaillance de sa régie à faire provisoirement exécuter le service par un opérateur tiers. Une solution potentielle pourrait consister à recourir à un marché public que l'on pourrait qualifier de « marché de substitution temporaire », sous forme d'un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence si les conditions du code de la commande.

Enfin, l'équivalent, dans le cadre d'une exploitation en régie, de la sanction résolutoire applicable en matière de délégation de service public, consisterait à mettre fin à l'activité de la régie, possibilité en l'occurrence expressément prévue par la réglementation en matière de régies (cf. articles R.2221-16 et R.2221-17 du CGCT, ainsi que les articles R.2221-26 et R.2221-71 du même code cité ci avant). Une telle mesure serait toutefois ultime et mettrait opérationnellement le service dans une situation très délicate.

Ainsi si des dispositifs existent en cas de défaillance de la régie, ces derniers sont moindres que dans le cas du recours à une concession ou une SEMOP.

3.3.5 Le reporting (rapports et indicateurs de performance)

Compte tenu de l'autonomie conférée à la régie personnalisée, il est difficile d'imposer un reporting dans la gestion du service dans les seules dispositions statutaires de l'EPIC.

En revanche, le contrat d'objectifs constitue un outil pour imposer un suivi périodique et la remise par l'EPIC de rapports aussi bien sur la performance du service que sur la gouvernance de la régie.

L'efficacité de ce reporting reposera sur deux axes :

- La définition des indicateurs de performance et de gouvernance :
 - Il est impératif de définir ces indicateurs sans que cela n'entrave l'autonomie de la régie mais tout en garantissant un contrôle de l'autorité organisatrice sur l'efficacité du service et la réalisation des orientations stratégiques décidées par elle.
- Le contenu et la périodicité de remise des rapports et leur contenu.
 - Il conviendra de définir une périodicité permettant au SEDIF de disposer d'éléments de comparaison pertinent sur l'évolution du service

Enjeux

La gouvernance du futur mode de gestion constitue un élément déterminant dans la transparence et le pilotage du service public de l'eau.

Au regard des scénarii, la constitution d'une société dédiée et/ou d'un établissement public industriel et commercial demeure une voie envisageable. Les notions de durée et de sanctions distinguent la régie des autres modes de gestion.

L'organisation retenue prendra en compte le souhait d'une gouvernance renforcée et partagée.

3.4 Synthèse

Sur ce sujet important de la gouvernance, le tableau ci-après propose une synthèse des analyses présentées ci-avant :

LA GOUVERNANCE

Thématiques	SERVICE NON ALLOTI		SERVICE ALLOTI	
	Concession	SEMOP	SEMOP / concession	SEMOP – concession / Régie EPIC
Acteurs	<p>AO</p> <p>1 Société dédiée</p> <p><i>Visibilité renforcée avec une dénomination sociale commune</i></p>	<p>AO</p> <p>1 Société dédiée avec pacte d'actionnaires²</p> <p><i>Visibilité renforcée avec une dénomination sociale commune</i></p>	<p>AO</p> <p>2 sociétés dédiées dont 1 avec pacte d'actionnaires</p> <p><i>Visibilité renforcée avec une dénomination sociale commune</i></p>	<p>AO</p> <p>1 Société dédiée avec ou sans pacte d'actionnaires (approvisionnement)</p> <p>1 EPIC (distribution)</p> <p><i>Visibilité renforcée avec une dénomination sociale commune</i></p>
Instances	Comité de pilotage + revues périodiques de la part de l'AO	Idem concession avec en complément les instances internes SEMOP :	Idem concession et SEMOP	Idem concession et SEMOP ;

² Dont tiers investisseurs si nécessaire.

Thématiques	SERVICE NON ALLOTI		SERVICE ALLOTI	
	Concession	SEMOP	SEMOP / concession	SEMOP – concession / Régie EPIC
	Une direction spécifique du contrôle comme d'autres AO	CA à 8 membres AO dont membres Bureau, délégués (EPT et autres adhérents) ; comité stratégique et d'engagement...		Conseil d'administration et directeur régie avec une convention d'objectifs
Contrôle	A posteriori par AO avec des réunions périodiques et un reporting encadré	Idem concession + 1 contrôle a priori par l'acteur public, actionnaire	Idem concession et SEMOP	Idem concession et SEMOP ; Revue périodiques avec EPIC
Sanctions	Oui	Oui	Oui	Oui en production ; pas en régie (sinon hausse du prix de l'eau)
Durée	Organisation à durée déterminée (contrat)	Organisation à durée déterminée (contrat)	Organisation à durée déterminée avec 2 contrats de durées différentes	Contrat à durée déterminée en production ; organisation à durée indéterminée en exploitation
Personnel	Personnel privé de l'opérateur	Idem concession Quelques agents de droit public, notamment aux postes clé	Idem concession et SEMOP	Idem concession et SEMOP en approvisionnement ; Personnel privé dont la gestion est assurée par l'EPIC avec possibilité d'agents publics

4 ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : LE PORTAGE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE

4.1 Travaux hors projet OIBP

4.1.1 Principes communs aux scénarii

La réalisation des travaux sera répartie entre le SEDIF et son/ses opérateur(s).

Si différentes possibilités se présentent, l'usage est que les travaux les plus proches de l'exploitation sont confiés à l'exploitant, dont notamment les travaux de renouvellement fonctionnel, tandis que les travaux d'ordre patrimonial sont pris en charge par le SEDIF.

Ainsi le partage envisagé est le suivant, ceci quel que soit le scénario de gestion du service :

Partage de la maîtrise d'ouvrage par typologie de travaux		
Typologie de travaux	Maîtrise d'ouvrage	Commentaires
Projet OIBP	Opérateur	Très fort couplage avec l'exploitation des usines
Usines de production et sites distants : travaux patrimoniaux	SEDIF	Sauf cas particuliers de travaux fortement intégrés à l'exploitation
Usines de production et sites distants : renouvellement fonctionnel	Opérateur	Intégré à l'exploitation
Renouvellement des réseaux de transport	SEDIF	Caractère structurant
Renouvellement des réseaux de distribution	SEDIF et/ou opérateur	Le renouvellement des réseaux de distribution peut être confié en partie à l'opérateur de par sa proximité à l'exploitation et du fait de la mise en responsabilité de l'opérateur quant au rendement du réseau
Réseaux neufs, extensions	SEDIF	Travaux patrimoniaux
Branchements / organes de réseau	Opérateur	Proximité aux usagers et à la gestion du réseau
Opérations de voirie	Opérateur	Proximité aux usagers et à la gestion du réseau

Partage de la maîtrise d'ouvrage par typologie de travaux		
Travaux à la demande de tiers	Opérateur	Proximité aux tiers et à la gestion du réseau
SI (hors informatique industrielle)	Opérateur	S'agissant principalement du SI d'exploitation
SI Informatique industrielle	Opérateur	Très fort couplage avec l'exploitation des usines
Instrumentation du réseau	Opérateur	Liée aux objectifs de rendement assignés à l'opérateur
Périmètre de desserte	SEDIF	Caractère institutionnel
Divers	SEDIF	Caractère institutionnel
Etudes stratégiques / R&D	SEDIF	Caractère stratégique. Une partie de la R&D a cependant vocation à être confiée à l'opérateur, notamment essais en usine ou études de process, spécifiques aux installations du SEDIF

4.1.2 Cas des concessions dans les scenarii 1, 3 et 4

Le contrat de concession liste les éventuels travaux, matériels ou immatériels, confiés au concessionnaire. Il s'agit :

- De travaux de premier établissement (nouveaux ouvrages, installations ou développements immatériels), destinés à intégrer l'actif du SEDIF
- De travaux de renouvellement ou de maintien en conditions opérationnelles du patrimoine (canalisations, branchements, équipements, système d'information)
- De travaux d'entretien : réparation des casses et fuites, maintenance des équipements, etc
- De travaux pour le compte de tiers : branchements, raccordements, dévoiements sur demande de tiers, pris en charge financièrement par les tiers

4.1.3 Cas des SEMOP dans les scenarii 2 et 4, voire 3

Les dispositions en matière de maîtrise d'ouvrage dans les scenarii avec une SEMOP sont identiques à celles dans les scenarii avec des concessions.

Le même partage de la maîtrise d'ouvrage que présenté ci-avant est proposé.

En cas de SEMOP, la gouvernance partagée entre les actionnaires permet à la collectivité de prendre part aux décisions d'investissement de l'opérateur. La mise en place d'un comité stratégique et d'un comité d'engagement en sont des illustrations.

4.1.4 Cas d'un EPIC (scénario 3)

La logique de la gestion en régie est de confier l'ensemble de l'exploitation et des investissements du service à la régie.

Toutefois, le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.1412-1, ne semble pas s'opposer expressément à ce qu'une régie ne réalise pas l'ensemble des investissements nécessaires au service public.

Pour autant aucune jurisprudence ne valide cette analyse.

En l'absence de textes et de jurisprudences précis en la matière il résulte de l'analyse des textes qu'il existe un risque juridique, bien que faible, si le SEDIF souhaitait séparer l'exploitation et l'investissement et de conserver ces derniers. Se posera également la problématique patrimoniale puisque les ouvrages réalisés sous maîtrise d'ouvrage du SEDIF devront intégrer son domaine public et il conviendra de les affecter par la suite à l'EPIC dans le cas où le régime des biens de l'EPIC serait un régime d'affectation.

A défaut, si l'exercice de la maîtrise d'ouvrage venait bien à incomber à l'EPIC, mais qu'il venait à être souhaité que le SEDIF puisse conserver des missions de maîtrise d'ouvrage, l'EPIC devrait conclure avec le SEDIF des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée. Le portage des investissements deviendrait cependant plus complexe. C'est par exemple le choix retenu en 2015, par sécurité juridique, par Montpellier Méditerranée Métropole lors de la création de la Régie de Eau, sous forme d'EPIC. Le retour d'expérience de ces dispositions, recueilli en 2020 lors du benchmark, est cependant mitigé.

En l'espèce, l'EPIC étant en charge de la distribution, fonction n'incluant pas d'outils industriels majeurs à l'instar des usines principales, des grands réservoirs ou des stations d'élévation, il serait logique de confier à l'EPIC la totalité des investissements relatifs au réseau, dans le cadre cependant de la stratégie globale convenue avec le SEDIF et actée au contrat d'objectifs.

4.1.5 Les outils complémentaires de gouvernance opérationnelle pour les scénarii allotis

Les scénarios 3 et 4 emportant un allotissement, il sera nécessaire de prévoir des outils de coordination entre les lots :

- Modalités de coordination
- En service régulier
- En cas de crise
- Interfaces entre les systèmes d'information « Exploitant » des deux opérateurs

Ces modalités et outils seront à définir par voie contractuelle, engageant les parties (par exemple, Comité de coordination des SI, Comité des interfaces techniques...).

4.2 La dévolution des travaux OIBP

Dans tous les scénarii, et à dessein au regard des fortes imbrications du projet OIBP tant en phase construction qu'en phase exploitation avec « le reste » des usines concernées, la dévolution est confiée à l'opérateur privé, concessionnaire ou SEMOP, en charge fonctionnellement du service de l'approvisionnement.

Les obligations contractuelles que le SEDIF pourrait imposer au concessionnaire aux fins d'organiser une mise en concurrence pour la dévolution des travaux dits « OIBP » à réaliser au sein des usines de production d'eau potable de Choisy-le-Roi et de Neuilly-sur-Marne, et plus encore d'encadrer les conditions de cette mise en concurrence, sont présentées ci-après.

4.2.1 Obligations de sous-traitance

L'article L.3134-1 du code de la commande publique prévoit que « *le concessionnaire peut confier à des tiers une part des services ou travaux faisant l'objet du contrat de concession. Il demeure personnellement responsable de l'exécution de toutes les obligations résultant du contrat de concession* ».

En revanche et de longue date il est considéré qu'« *en l'absence d'un texte prévoyant une telle possibilité, l'acheteur public ne peut obliger son cocontractant à recourir à un sous-traitant* » (Rép. min. n° 23530 : JOAN Q 10 févr. 2004, p. 1040), laquelle règle paraît également applicable en matière concessive (voir en ce sens TA Paris, 27 juin 2000, Gaborit, s'agissant de la sanction de l'obligation de recourir à un sous-traitant particulier).

Cette règle s'entend sous réserve de dispositions légales ou réglementaires qui le prévoiraient expressément.

En matière de contrats de concession, l'article L. 3114-9 dispose ainsi que :

« L'autorité concédante peut imposer aux soumissionnaires :

1° De confier à des petites et moyennes entreprises, au sens de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, une part minimale fixée par voie réglementaire de travaux ou services faisant l'objet du contrat de concession.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux opérateurs économiques qui sont des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices ;

2° De confier à des tiers une part minimale fixée par voie réglementaire de travaux ou services faisant l'objet du contrat de concession ;

3° D'indiquer dans leur offre s'ils entendent confier à des tiers une part des travaux ou services faisant l'objet du contrat de concession et, dans l'affirmative, le pourcentage qu'elle représente dans la valeur estimée de la concession.

Cette exigence doit être indiquée dans les documents de la consultation ».

La loi prévoit ainsi de manière expresse que l'autorité concédante puisse imposer à son cocontractant « de confier à des tiers une part minimale fixée par voie réglementaire de travaux ou services faisant l'objet du contrat de concession », fixée à 10 % de la valeur globale estimée du contrat (R.3114-5 CCP).

Dans le silence encore à ce jour de la jurisprudence, un doute subsiste sur le sens de ces dispositions autorisant l'autorité concédante à inclure dans le contrat une clause imposant au concessionnaire de recourir à des tiers pour l'exécution de travaux ou services à hauteur d'au moins 10% de la valeur de la concession : une telle clause doit-elle porter sur des travaux ou services préalablement déterminés ou doit-elle laisser toute latitude au concessionnaire pour choisir les travaux et services concernés ?

En l'état des textes, rien ne s'oppose à notre sens à retenir la première interprétation et à ce que l'autorité concédante impose non seulement une part minimale de travaux à confier à des tiers mais également la nature des travaux concernés.

En conséquence, et sur le fondement même de l'article L. 3114-9 du code de la commande publique précité, le SEDIF pourrait donc contractuellement prévoir que le délégataire devra confier les travaux OIBP à des tiers, à condition que le montant de ces travaux représente au moins 10% de la valeur estimée du contrat de concession (c'est-à-dire du montant du chiffre d'affaires prévisionnel du concessionnaire), ce qui est le cas au vu des estimatifs à ce jour.

Par ailleurs et dans l'absolu, rien en l'état du droit positif, ne paraît faire obstacle à ce que le contrat prévoit que le délégataire devra organiser une mise en concurrence pour la passation des contrats de réalisation des travaux concernés.

Il s'agirait de simples conditions d'exécution du contrat de concession, que le SEDIF est libre de fixer dans le cadre de la consultation préalable à l'attribution du contrat de concession.

Le contrat de concession pourrait ainsi prévoir les conditions dans lesquelles cette mise en concurrence devra être organisée, et notamment le périmètre des contrats (allotissement, objet des travaux, etc.) ainsi que les critères de sélection des candidatures et des offres, ou au moins les exigences minimales qui devront être prises en compte par le délégataire pour l'organisation de la procédure.

Il reste cependant incertain si les conditions ainsi fixées seraient compatibles avec les dispositions du code de la commande publique dans l'hypothèse où le délégataire serait un pouvoir adjudicateur voire une entité adjudicatrice soumis à ce code (hypothèse d'une société d'économie mixte à opération unique – ou SEMOP - par exemple).

Par ailleurs, il conviendrait également de s'assurer qu'une telle mise en concurrence ne soit pas faussée à raison même de la définition en amont du projet par le concessionnaire. En effet, s'agissant de la dévolution de travaux correspondant à un projet prévu par le contrat de concession, il conviendrait de vérifier que les propositions techniques sur la base desquelles aura été attribué le contrat de concession ne soient pas définies, notamment au regard de leur degré de précision ou de leur spécificité, d'une manière telle que seul un opérateur tiers déterminé, le cas échéant lié au concessionnaire, soit ensuite en capacité de soumissionner à l'attribution d'un sous-contrat de travaux ou simplement se trouve même avantagé dans le cadre d'une telle mise en concurrence. Enfin, le SEDIF pourrait éventuellement imposer une limitation du nombre de lots susceptibles d'être attribués à un même opérateur tiers sous-contractant (voir en ce sens l'article R.2113-1 du code de la commande publique) mais seulement s'il est en mesure de justifier la raison de cette limitation et de démontrer que la restriction apportée est proportionnée à l'objectif poursuivi.

4.2.2 Implication du SEDIF dans la procédure de dévolution des travaux

Reste cependant la question de savoir si le SEDIF pourra ensuite participer directement à la procédure de mise en concurrence, aux côtés du délégataire, par exemple en validant le dossier de consultation et/ou en participant à l'analyse des offres et au choix des attributaires.

Certes, le principe de liberté contractuelle pourrait justifier que le SEDIF inscrive dans le contrat des conditions d'exécution qui lui permettent de participer à la procédure, en validant le cahier des charges avant qu'il ne soit transmis aux candidats, et en participant à l'analyse des offres dans le cadre d'une commission d'appel d'offres créée spécifiquement à cette occasion.

Toutefois, l'acceptabilité d'une telle clause par les soumissionnaires reste incertaine, cela dans la mesure où elle conduirait à ce que le délégataire, maître d'ouvrage des travaux, se voit déposséder, au moins en partie, de son pouvoir de choisir ses cocontractants, alors même qu'il assume les responsabilités et risques inhérents aux travaux considérés.

En outre, s'il s'avérait que le délégataire est un pouvoir adjudicateur au regard du droit de la commande publique, une telle immixtion du SEDIF dans la passation des contrats de travaux pourrait même s'avérer contraire à ce même droit de la commande publique.

Il est donc recommandé de ne pas aller aussi loin et de s'en tenir à un droit de contrôle a posteriori des conditions d'attribution des contrats de travaux.

4.2.3 Recours à des partenaires lors du stade de la mise en concurrence de la concession

Les candidats lors du processus de mise en concurrence du contrat de concession vont devoir produire une première conception des unités OIBP, a minima de niveau dit APS (avant-projet simplifié), voire AVP (avant-projet). Pour l'élaboration de ces avant-projets, le concessionnaire pourrait recourir aux services :

- Soit de bureaux d'étude spécialisés dans la conception d'unités de traitement de l'eau,
- Soit d'entreprises ou d'ensembliers spécialisés dans la construction d'unités de traitement d'eau potable. Ces entreprises disposent en effet souvent du bureau d'étude internes.

Dans le premier cas, ces bureaux d'études pourraient être choisis par les candidats dans un cadre privé, sans déclaration de sous-traitance. Il serait souhaitable que ceux-ci n'aient pas participé en amont aux travaux préparatoires et études menées par le SEDIF en raison des informations confidentielles échangées lors de ces travaux amont. Il est à noter sur ce point que :

- La plupart des grands bureaux d'étude français ont été impliqués dans ces travaux amont, bien qu'à des degrés divers
- Certains bureaux d'étude pourraient être des filiales des candidats à la concession, avec donc un risque de diffusion d'information en interne de ces groupes candidats.

Dans cette situation, il conviendra de prendre toutes les assurances nécessaires à la réalisation de ce projet d'un point de vue sécuritaire sur le plan juridique.

Dans le second cas, l'entreprise étant choisie au stade l'élaboration des offres, dont le contenu relatif aux unités OIBP aura pesé dans l'évaluation de l'offre et le choix du lauréat, il ne semble pas réaliste de se tourner au moment de la réalisation vers une autre entreprise.

4.2.4 En conclusion

En conclusion :

- Le SEDIF, après en avoir évalué les incidences de terme de concurrence, pourrait prévoir dans un éventuel contrat de délégation de service public l'obligation pour le délégataire d'attribuer les contrats de travaux OIBP des usines de Choisy et Neuilly-sur-Marne à des tiers, cela à condition que le montant de ces travaux représente au moins 10% de la valeur estimée du contrat de délégation ;
- Le SEDIF pourrait en outre imposer que la dévolution de cette part minimale de travaux à des tiers soit assortie d'une obligation de mise en concurrence par le concessionnaire, après avoir vérifié qu'une telle mise en concurrence ne serait pas faussée par la définition en amont du projet dans le cadre de l'attribution du contrat de délégation ;
- A ce dernier égard, il convient de souligner que les offres des candidats à la concession seront élaborées avec l'aide éventuelle, mais probable, de bureaux d'étude dont il importerait qu'ils ne soient pas intervenus en amont pour le SEDIF et par ailleurs qu'ils ne soient pas liés à des entreprises susceptibles de soumissionner à l'attribution de ces travaux ainsi mis en concurrence, ce qui pourrait s'avérer de nature

à limiter fortement le champ des ressources auxquelles les candidats à la concession pourront faire appel, voire la qualité de leur offre ;

- Le SEDIF pourrait prédéterminer les modalités de cette mise en concurrence des travaux obligatoirement dévolus à des tiers, en stipulant au contrat de concession les exigences minimales de la consultation (par exemple : allotissement, critères de sélection des offres, etc.) afin de « cadrer », en amont, au titre des conditions d'exécution de la concession, la procédure de mise en concurrence organisée par le délégataire maître d'ouvrage ;
- En revanche, il semble difficilement envisageable de prévoir contractuellement une clause permettant au SEDIF d'intervenir directement dans la procédure de mise en concurrence en procédant à l'analyse et à la sélection des offres, dès lors que les soumissionnaires pourraient considérer qu'en sa qualité de maître d'ouvrage et dans la mesure où il supportera l'essentiel des responsabilités et des risques inhérents aux travaux, le délégataire acceptera sans doute difficilement de se voir ainsi déposséder du choix de ses cocontractants.

Enjeux

Le portage de la maîtrise d'ouvrage entre l'autorité organisatrice et son opérateur doit être réparti en fonction des capacités techniques, informatiques et financières de chaque acteur.

Dans tous les scénarii, la dévolution de l'opération OIBP est confiée à l'opérateur en charge de l'approvisionnement, plaçant sous une unique responsabilité cette opération et l'exploitation des usines.

La répartition de la maîtrise d'ouvrage conditionne en partie l'organisation du service et le prix de l'eau.

5 ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : LE PERSONNEL

5.1 Rappel du personnel actuellement affecté à l'exploitation

Selon les données issues de l'organigramme nominatif présenté en annexe 1 du rapport de 2017 par la société VEOLIA Eau d'Ile de France (VEDIF), le nombre total de salariés était de **1 343 salariés au 1^{er} janvier 2018**. Selon les données résultant du rapport « A40 Bilan du personnel de l'exercice 2018 », le nombre total de salariés en activité affectés à la gestion du service public est de **1 362 salariés au 31 décembre 2018**.

Selon l'annexe 1 au 1^{er} janvier 2019, le nombre de salariés était de **1392 agents** (3.6% par rapport à 2018). Le rapport A40, le nombre total de salariés au 31 décembre 2019 était de **1403 agents** (+3% par rapport au 31 décembre 2018).

En 2019, tout le personnel est affecté en totalité au service, à l'exception de 2 salariés affectés à temps partiel à la société dédiée pour Veolia Eau d'Ile-de-France et cumulant ce contrat à un autre contrat de travail.

Salariés en activité affectés à la gestion du service public au 31 décembre 2019 :

	Direction et services supports (1)	Direction Clientèle	DACE	Centres	TOTAL
Cadres	73	29	56	119	277
Maitrise et techniciens	42	98	57	332	529
Employés et ouvriers	6	175	16	400	597
Total 2019	121	302	129	851	1 403
Total 2018	108	286	125	843	1 362
Total 2017	103	287	128	829	1 347
Total 2016	122	298	127	846	1 393
Total 2015	127	294	131	844	1 396
Total 2014	116	314	119	868	1 417
Total 2013	126	356	125	894	1 501
Total 2012	125	376	130	908	1 539
Total 2011	134	387	128	888	1 537

Extrait bilan A39 exercice 2019

L'ancienneté moyenne de l'effectif au 31/2019 est de 17 ans et 9 mois et l'âge moyen de l'effectif est de 44 ans et 2 mois dont 17.3% ont entre 55 et 59 ans et 8.1% ont plus de 60 ans soit un quart de l'effectif qui a plus de 55 ans.

Au sein de l'organigramme nominatif au 1^{er} janvier 2019 (annexe 1 du rapport), il est indiqué un nombre total de **1 392 salariés**, dont :

- 1317 CDI (soit 11 CDI en moins qu'au 31/12/19 (pour rappel : 1294 CDI au 1^{er} janvier 2018). VEDIF a confirmé que l'écart des 11 CDI s'explique par le départ de salariés au 31/12 pour des motifs de départ à la retraite ou de mobilités
- 5 CDD (4 CDD au 1^{er} janvier et 31/12/18)
- 70 alternants au 1^{er} janvier et au 31/12/2019 (contre 53 Alternants au 31/12/18) soit 17 alternants de plus qu'en 2018 (dont 7 sur la direction clientèle)

Répartition par statut au 31 décembre 2019 (ne sont comptés dans l'effectif que les CDI, alternants et CDD) :

	Nombre	ETP
CDI	1 328	1 360,10
Alternants	70	70,13
CDD	5	5,00
Total	1 403	1 391,23

Nombre de stagiaires et intérimaires au 31 décembre 2019 :

Stagiaires	2
Intérimaires	89

A noter les points particuliers suivants :

- Au 31/12/2019, la société comptait 147 salariés ex-CT1 relevant d'un régime de retraite et de prévoyance spécifique, pris en charge par le groupe.
- VEDIF précise dans son rapport annuel « Il n'existe pas de contrat disposant d'une clause ou d'une disposition pouvant empêcher ou conditionner le transfert du contrat de travail à un autre employeur. »
- Les salariés dépendent de la convention collective de Branche des Entreprises des services d'eau et d'assainissement du 12 avril 2000 et de ses avenants. Leur statut est régi par l'accord interentreprises de l'Unité Economique et Sociale Veolia Eau - Générale des Eaux du 12 novembre 2008 et son accord de raccordement.

5.2 Le statut et la gestion du personnel de l'opérateur

5.2.1 Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4

Dans le cas d'une gestion par voie de concession, l'opérateur concessionnaire, qui agit par le biais d'une société dédiée, dispose de son propre personnel, salarié de la société dédiée.

Signalons cependant la possibilité pour la société dédiée de disposer de salariés détachés du groupe auquel appartient l'opérateur auprès de sa filiale. Le cas échéant, le contrat de concession peut limiter les cas ou le nombre de telles situations par exemple en indiquant que les personnels affectés au service seront salariés de la société dédiée.

Les contrats de travail sont de droit privé, relevant des dispositions du Code du Travail.

La gestion du personnel d'exploitation est de l'entière responsabilité du concessionnaire.

5.2.2 Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3

Les dispositions en matière de personnel dans les scénarii avec une SEMOP sont identiques à celles dans les scénarii avec des concessions.

5.2.3 Cas d'un EPIC (scénario 3)

Le personnel d'un EPIC est de droit privé (voir en ce sens Article L1411-2 du code du travail, et Cass. Soc. 24 juin 2014, n°13-11.142) à l'exception de son directeur et du comptable (CE, 26 janvier 1923, De Robert-Lafrégeyre ; CE, Sect., 25 janvier 1952, Boglione ; CE, Sect., 8 mars 1957, Jalenques de Labeau).

Ainsi le personnel repris de l'exploitant précédent restera de droit privé.

5.3 La reprise du personnel

5.3.1 Cadre juridique applicable

La reprise du personnel d'exploitation, actuellement salarié de la société Veolia Eau d'Ile de France, est primordiale, tant au plan social qu'au regard de la continuité du service et de la préservation des compétences nécessaires à l'exploitation du service.

Au plan juridique, les dispositions juridiques applicables en matière de reprise du personnel sont :

- Légales : article L.1224-1 du Code du Travail, lorsque les conditions jurisprudentielles d'application de cet article sont réunies ;
- Ou, de manière supplétive, conventionnelles : l'article 2.5 de la Convention Collective Nationale des Entreprises d'Eau et d'Assainissement – pour autant que le(s) repreneur(s) soient signataires de cette convention, qui ne concerne pas les régions (cet article n'étant pas étendu).
 - On notera qu'une SEMOP pourrait adhérer à cette convention collective nationale dès sa création

5.3.1.1 Dispositions légales

L'article L1224-1 (ex L122-12) du Code du Travail dispose que « *S'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur (...) tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Pour reconnaître l'applicabilité de cette disposition, la jurisprudence s'attache à caractériser l'existence d'une « *entité économique conservant son identité et dont l'activité est poursuivie ou reprise* » (Cass. Ass. plén., 16 mars 1990, n° 86-40686).

Trois conditions doivent ainsi être réunies pour que le transfert d'une entité emporte un transfert corrélatif du personnel, à savoir :

- **Le transfert d'une entité économique autonome**, notion qui suppose elle-même de réunir trois éléments :
 - Un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels ou incorporels ;
 - Permettant l'exercice d'une activité économique ;
 - Qui poursuit un objectif propre
- Une entité **qui conserve son identité** lors de son transfert ;
- Et qui **poursuit la même activité** après ce même transfert.

Ces dispositions légales s'appliquent aux entreprises exerçant une activité en vertu d'un contrat public, et notamment d'une délégation de service public, étant précisé que le simple changement d'exploitant ne saurait emporter à lui seul une obligation de transfert de personnel. La Cour de Cassation affirme aux termes d'une jurisprudence constante que la simple perte (ou gain) d'un contrat de prestations

de services ne caractérise pas un transfert d'entreprise (Cass. Ass. plén., 15 novembre 1985, n° 82-40301 ; Cass. Ass. plén., 16 mars 1990, n° 86-40868 – Cass. soc., 6 novembre 2002, n° 00-43487).

En matière de délégation de service public, il n'y aura ainsi transfert légal des contrats de travail que si le changement de délégataire permet de caractériser le transfert et le maintien d'une entité économique autonome. Il a été jugé par exemple que tel n'est pas, lorsque, dans le cadre d'une succession de concessionnaires d'un service de distribution et d'assainissement d'eau, le transfert est limité à des « activités techniques et de facturation » (Cass. soc., 10 juillet 2002, n° 04-042566 ; Cass. soc., 15 janvier 2003, n° 00-46416).

De même en cas de reprise en régie, les dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail ne trouvent à s'appliquer que dans la mesure où les conditions de reprise de l'activité permettent la conservation de l'entité économique transférée (voir par exemple : Cass. soc., 24 novembre 2009, n° 08-41097, 08-41098 et 08-41100 ou encore CA Toulouse, 12 octobre 2011, n° 10/02769).

5.3.1.2 Dispositions conventionnelles

Lorsque les conditions jurisprudentielles d'application de l'article L.1224-1 du Code du travail ne sont pas réunies, les dispositions supplétives de la Convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement peuvent trouver à s'appliquer.

L'article 2.5 de cette convention collective stipule que :

« Les entreprises entrant dans le champ d'application de la présente convention peuvent être confrontées à des cessations ou à des transferts de leurs contrats alors même qu'elles y ont affecté un certain nombre de salariés.

Pour l'application des dispositions suivantes de l'article 2.5, sont visés les contrats d'exploitation (délégations ou marchés) de services publics d'eau et d'assainissement ainsi que les prestations de service globales dont la durée totale (renouvellement compris) est supérieure à 2 ans intervenant dans ces mêmes domaines.

2.5.1. Lorsque les conditions d'application de l'article L. 122-12, alinéa 2, du code du travail sont réunies, le transfert de personnel est opposable à tous, employeurs et salariés.

2.5.2. Lorsque les conditions d'application de l'article L. 122-12, alinéa 2 du code du travail ne sont pas réunies ou en cas de désaccord sur son applicabilité entre les employeurs concernés, et afin d'assurer au mieux la continuité des emplois des salariés affectés à l'exploitation de ces services publics, les dispositions suivantes seront appliquées :

- le nombre de salariés automatiquement transférés dans la nouvelle entité en charge du service sera égal à l'effectif équivalent temps plein des salariés qui répondent aux trois critères cumulatifs suivants :

- salariés en CDI ou en CDD (y compris les salariés dont le contrat est suspendu à la date du transfert) appartenant aux groupes I à V de la grille de classification de la présente convention ;

- salariés affectés à l'exploitation et à la clientèle, à l'exclusion de ceux qui appartiennent à des services supports qui travaillent sur plusieurs contrats ;

- salariés affectés au contrat depuis au moins 6 mois ;

- les salariés automatiquement transférés seront ceux répondant aux trois critères cumulatifs définis ci-dessus, pris par ordre décroissant de leur temps de travail affecté à ce contrat, à concurrence du nombre défini ci-dessus.

Les autres salariés en CDI ou en CDD (y compris les salariés dont le contrat est suspendu à la date du transfert) affectés pour plus de la moitié de leur temps à ce contrat depuis au moins 6 mois seront également automatiquement transférés dans la limite d'un nombre correspondant à l'effectif équivalent temps plein de ces salariés.

Préalablement au transfert, l'employeur sortant organise l'affectation des salariés qui ne sont pas concernés par le présent paragraphe.

L'employeur sortant mettra à disposition de l'employeur entrant les justificatifs nécessaires à la détermination du nombre de salariés automatiquement transférés et des salariés concernés.

Les salariés bénéficiant d'une protection légale se verront appliquer ces dispositions comme l'ensemble du personnel, sous réserve des dispositions légales spécifiques les concernant. (...) »

Il en résulte principalement que :

- Une distinction est à établir entre les salariés, selon qu'ils satisfont ou non aux trois critères cumulatifs suivants :
 - Titulaires d'un CDI ou en CDD appartenant aux groupes I à V de la grille de classification de la convention ;
 - Affectation à l'exploitation et à la clientèle, à l'exclusion de l'appartenance à des services supports qui travaillent sur plusieurs contrats ;
 - Affectation au contrat de délégation de service public depuis au moins 6 mois.
- Les salariés satisfaisant aux critères cumulatifs précités doivent être classés par ordre décroissant de leur temps de travail affecté au contrat de délégation de service public. Ils seront alors transférés jusqu'à ce que le nombre d'ETP correspondant au nombre de salariés concernés soit atteint.
- Les salariés ne satisfaisant pas à l'ensemble de ces critères mais étant néanmoins titulaires d'un CDI ou en CDD et affectés pour plus de la moitié de leur temps au contrat d'affermage depuis au moins 6 mois seront également automatiquement transférés dans la limite d'un nombre correspondant à l'effectif équivalent temps plein qu'ils représentent.

L'application de ces dispositions ne constitue pas une garantie absolue de transfert pour le nouvel employeur. En effet, l'alinéa 2.5.4 de la convention collective prévoit que « Lorsque le transfert s'effectue en application de l'alinéa 2.5.2 de cette convention, le salarié concerné est avisé par l'employeur entrant qu'il dispose d'un délai de 30 jours pour l'accepter ou le refuser. Le refus par le salarié du maintien de son contrat de travail ou l'absence de réponse, dans le délai prescrit, constitue une cause réelle et sérieuse de licenciement par l'employeur sortant, à qui il revient de mettre en œuvre la procédure. » Les salariés disposent de la faculté de refuser le transfert de leur contrat de travail, pour autant qu'ils en assument ensuite les conséquences si l'employeur sortant n'entend pas les conserver parmi ses effectifs. En revanche ces dispositions ouvrent la voie à un « accord » entre des salariés et l'employeur sortant afin de faire échec au transfert de certains contrats de travail et de priver le nouvel employeur entrant de certaines compétences.

Par ailleurs et surtout, ces dispositions conventionnelles ne s'appliquent que pour autant que la convention collective soit également en vigueur chez le nouvel employeur. Or, si la quasi-totalité des dispositions de cette convention collective ont été étendues, et ne nécessitent donc pas que l'employeur ait spécifiquement adhéré à la convention, celles relatives au transfert des contrats de travail (article 2.5) ne le sont pas (cf. CE, 30 avril 2003, Syndicat professionnel des exploitants indépendants des réseaux d'eau et d'assainissement,

req. n°230804) : ces dispositions ne s'appliqueront donc que si le nouvel employeur a expressément adhéré à ladite convention.

5.3.1.3 Reprise volontaire

Lorsque l'article L.1224-1 du code du travail n'est pas applicable de plein droit (et que les dispositions supplétives de la convention collective ne sont par ailleurs pas applicables), les parties peuvent décider de s'y soumettre volontairement pour permettre aux salariés repris de bénéficier des effets de ces dispositions. Il s'agit alors de procéder par voie d'accord volontaire entre le délégataire sortant, le(s) nouvel(eaux) opérateurs(s) et les salariés concernés. C'est la solution qui a prévalu en 2011, et à bien fonctionné.

L'application volontaire de l'article L.1224-1 du code du travail, parce qu'elle entraîne un changement d'employeur et, partant, une modification du contrat de travail, nécessite toutefois l'accord exprès des salariés repris (Cass. soc., 25 octobre 2000, n°98-43658) étant précisé qu'un accord interne organisant la reprise des salariés et conclu avec les instances représentatives du personnel ne saurait remplacer l'accord exprès de chacun des salariés transférés.

Les salariés qui refusent leur transfert doivent en principe être pris en charge par le délégataire sortant, avec lequel ils demeurent liés contractuellement, sauf autre accord avec le nouvel exploitant.

NB : en cas d'application volontaire de l'article L.1224-1 du code du travail, l'article L.2261-14 du code du travail ne trouve pas à s'appliquer, de sorte que le statut collectif des salariés repris disparaît avec le transfert. Dès lors, soit la structure d'accueil des salariés repris existe déjà et les salariés transférés sont alors soumis au statut collectif existant dans cette structure dès la date de leur transfert, soit la structure d'accueil n'existe pas encore et il conviendra de créer éventuellement un statut collectif, en complément de la convention collective nationale.

5.3.2 Le cas de l'allotissement

En cas d'allotissement, la problématique de la répartition du personnel actuel entre les lots peut être problématique pour les personnels au sein de certains services du délégataire actuel :

- Direction assistance au SEDIF et coordination de l'exploitation (DACE) : 119 personnes mutualisées pour beaucoup entre la production et la distribution ;
- Direction clientèle : 282 personnes non affectables pour la plupart, le cas échéant, à des lots géographiques ;
- Service support (RH, communication, etc) et DSI) : 107 personnes mutualisées pour beaucoup entre la production et la distribution.

Cet examen des services communs montre que la répartition du personnel est plus problématique dans le cas d'un allotissement géographique que dans le cas d'un allotissement fonctionnel (service DACE, Clientèle, Services supports), car aucune clé de répartition géographique ne peut alors s'appliquer pour ces services transverses.

5.3.3 Analyse au regard des 4 scénarii

5.3.3.1 S1 Scénario 1 : Concession portant sur la totalité du service

Ce scénario correspondrait à une poursuite du mode de gestion actuel sous forme d'une délégation de service public confié à un opérateur économique, le cas échéant avec obligation de constituer une nouvelle société dédiée à l'exécution de la délégation de service public.

Les dispositions de l'article L.1224-1 du code du travail trouveraient alors très probablement à s'appliquer et imposeraient ainsi une reprise des contrats de travail des salariés de VEDIF par le nouveau concessionnaire.

En effet, l'organisation actuelle du délégataire du service public de l'eau sous forme d'une société dédiée dotée de moyens humains et matériels propres et en charge d'exploiter un service public à caractère industriel et commercial s'analyse comme une entité économique autonome. Dès lors que le nouveau concessionnaire reprendrait l'exploitation du service public de l'eau dans des conditions d'organisation et avec des moyens similaires aux conditions et moyens actuels, il y aurait lieu de considérer que cette entité économique autonome conserve son identité et poursuit son activité. Les critères jurisprudentiels d'application de l'article L.1224-1 du code du travail se trouveraient donc réunis.

En outre, et si par extraordinaire, il venait à être considéré que les conditions d'application de l'article L.1224-1 ne sont pas réunies, les dispositions supplétives de l'article 2.5 de la Convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement trouveraient très certainement à s'appliquer dans la mesure où la grande majorité des opérateurs économiques intervenant dans le secteur des services publics de l'eau est d'ores et déjà signataire de cette convention.

5.3.3.2 S2 Scénario 2 : SEMOP gérant la totalité du service

Ce scénario correspondrait à une poursuite du mode de gestion actuel sous forme d'une délégation de service public confié à une société commerciale, sous forme d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), dont l'actionnariat serait détenu par le SEDIF et par l'opérateur économique retenu lors de la mise en concurrence.

Les dispositions de l'article L.1224-1 du code du travail trouverait alors là encore très probablement à s'appliquer et imposeraient ainsi une reprise des contrats de travail des salariés de VEDIF par la SEMOP, pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au paragraphe 3.1 ci-avant.

En revanche, si par extraordinaire, il venait à être considéré que les conditions d'application de l'article L.1224-1 ne sont pas réunies, les dispositions supplétives de l'article 2.5 de la Convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement **ne trouveraient à s'appliquer que si la SEMOP adhère expressément au préalable (dès sa création) à cette convention collective.**

5.3.3.3 S3 Scénario 3 : Concession pour l'approvisionnement et Régie personnalisée (EPIC) pour la distribution

Selon ce scénario, l'exploitation du service public de l'eau étant partagée entre un concessionnaire s'agissant de l'approvisionnement, et une régie personnalisée s'agissant de la distribution, implique une réorganisation des moyens aujourd'hui affectés à cette exploitation, notamment pour les personnes des services communs actuels qui seraient alors à répartir entre les lots.

En toute rigueur, et en l'état de la jurisprudence nationale, l'obligation de reprise automatique du personnel en application de l'article L.1224-1 du code du travail ne devrait pas trouver à s'appliquer compte-tenu du

fractionnement de l'activité d'origine de sorte que l'identité de l'entité économique autonome ne serait pas conservée (voir en ce sens Cass soc, 7 mai 2003, n°01-41473 ; Cass soc, 21 nov 2000, n°98-45837).

Toutefois, un arrêt très récent de la Cour de justice de l'Union européenne pourrait conduire à faire évoluer la jurisprudence nationale et à imposer malgré tout une obligation de reprise du personnel dans le cadre de ce scénario. En effet, par un arrêt *ISS Facility Services NS* en date du 26 mars 2020 (C-344/18) la CJUE a jugé que le fait qu'une entité économique autonome unique soit scindée pour être reprise par plusieurs entités distinctes ne fait en tant que tel pas obstacle à la reprise du personnel : le maintien des droits des salariés doit prévaloir, de sorte que :

- Soit le contrat de travail des salariés est scindé au prorata des fonctions exercées si cette scission est possible et ne porte pas atteinte aux conditions de travail et aux droits du salarié concerné,
- Soit cette scission n'est pas possible ou porte atteinte aux droits et conditions de travail du salarié, et dans ce cas le contrat de travail est résilié aux frais des entités reprenant l'activité.

Mais dans l'hypothèse, où nonobstant cette évolution au niveau européen et conformément à l'état actuel de la jurisprudence nationale, l'obligation légale de reprise du personnel ne trouverait néanmoins pas à s'appliquer, le nouveau concessionnaire chargé de l'approvisionnement devrait se trouver dans l'obligation de reprendre des salariés en application de la convention collective des entreprises des services d'eau et d'assainissement s'il a adhéré à cette convention comme c'est probable.

En revanche, l'application de cette convention collective à la régie personnalisée en charge de la distribution serait beaucoup plus délicate. En effet, une telle régie n'entrerait pas dans le champ d'application de cette convention collective puisque selon l'article 1^{er} de cette convention, sont visés les entreprises ou établissements qui effectuent des opérations de captage, de production, de traitement et de distribution de l'eau potable « *dans le cadre d'un contrat d'exploitation (délégation ou marché)* » ce qui par définition n'est le cas dans le cadre d'une régie *stricto sensu*. Sauf à retenir une interprétation particulièrement extensive du champ d'application de la convention collective qui ne serait pas conforme au texte de la convention, cette difficulté ferait seule obstacle à l'adhésion d'une régie.

Seule une application volontaire de l'article L.1224-1 du code du travail par la régie personnalisée serait alors envisageable, pour autant que VEDIF d'une part, et les salariés concernés d'autre part, en soient d'accord.

5.3.3.4 S4 : Scénario 4 : SEMOP pour l'approvisionnement et concession pour la distribution

Ce scénario correspondrait également à un « allotissement » du mode de gestion actuel, l'exploitation du service public de l'eau étant alors partagée entre une société commerciale, sous forme d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) en charge de l'approvisionnement, et un opérateur économique concessionnaire en charge de la distribution, impliquant par là même là encore une réorganisation des moyens affectés à cette exploitation.

Comme mentionné au paragraphe 3.3 ci-avant, en toute rigueur et en l'état actuel de la jurisprudence nationale, l'obligation de reprise automatique du personnel en application de l'article L.1224-1 du code du travail ne devrait pas trouver à s'appliquer, sans préjudice toutefois d'une évolution de cette jurisprudence dans le prolongement de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans l'hypothèse où l'obligation légale de reprise du personnel ne trouverait effectivement pas à s'appliquer, le nouveau concessionnaire chargé de la distribution devrait se trouver dans l'obligation de reprendre des salariés en application de la convention collective des entreprises des services d'eau et d'assainissement s'il a adhéré à cette convention comme c'est probable.

Il en irait de même de la SEMOP en charge de l'approvisionnement si cette dernière adhère expressément au préalable à cette convention collective, ce que pourrait théoriquement exiger le SEDIF en le prévoyant dans le cadre de la mise en concurrence préalable à la création de la SEMOP.

5.3.4 Synthèse de l'analyse

De l'ensemble de ce qui précède, il résulte que les scénarios 1 et 2 sont tous les deux de nature à garantir une obligation de reprise du personnel du délégataire actuel, très probablement en application de l'article L.1224-1 du code du travail, ou à défaut en application de l'article 2.5 de la Convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement.

Les scénarios 3 et 4 présentent tous les deux un risque de non-application de l'obligation légale de reprise du personnel prévue l'article L.1224-1 du code du travail, risque dont la portée doit être relativisée au regard de l'évolution récente du droit européen qui pourrait conduire malgré tout à imposer cette obligation. Ils diffèrent en ce que dans le scénario 4, les dispositions supplétives de l'article 2.5 de la Convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement trouveraient à s'appliquer aux deux exploitants en charge respectivement de l'approvisionnement (SEMOP) et de la distribution (opérateur économique concessionnaire), tandis que dans le scénario 3 ces dispositions supplétives ne trouveraient à s'appliquer qu'au nouveau concessionnaire en charge de l'approvisionnement, à charge le cas échéant pour la régie personnalisée de s'engager dans une démarche plus aléatoire de reprise volontaire des contrats de travail.

5.4 Mise à disposition de personnel de l'opérateur par le SEDIF

L'analyse menée dans ce chapitre détaille le cadre applicable à ce sujet. En fonction du projet porté par le Comité, le Comité technique devra être saisi sur tout projet affectant l'organisation et le personnel du SEDIF.

5.4.1 Cas de la concession et de la SEMOP

5.4.1.1 Analyse juridique

En tant qu'entité dotée de la personnalité morale, et plus précisément en tant que société anonyme de droit commercial, un concessionnaire, y compris dans le cas d'une SEMOP peut recruter son propre personnel, lequel sera soumis à un statut de droit privé et donc au code du travail, et/ou se voir transférer du personnel dans le cadre d'une obligation légale ou conventionnelle de reprise des contrats de travail du personnel précédemment affecté à l'activité.

Par ailleurs, le concessionnaire (société dédiée ou SEMOP) peut également exercer son activité en ayant recours à du personnel employé par le SEDIF.

Pour ces agents publics s'appliquent alors la législation et la réglementation relatives à la mise à disposition (stricto sensu) ou au détachement.

5.4.1.1.1 La mise à disposition des agents publics

La mise à disposition des fonctionnaires territoriaux est prévue aux articles 61 et 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Si l'on peut raisonnablement admettre que la condition liée à l'exercice d'une mission de service public est vérifiée lorsque la SEMOP exploite un service public industriel et commercial, la simple participation à une activité d'intérêt général devrait être regardée comme insuffisante pour permettre la mise à disposition de l'agent.

Une autre difficulté doit être relevée : l'agent doit être affecté à l'exercice des « seules » missions de service public, ce qui laisse planer un doute sur les agents participants à des fonctions administratives ou techniques supports et transversales.

La mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire.

Il convient ensuite de préciser que les décisions relatives aux différents congés et de protection sociale sont prises par l'organisme d'accueil.

Les conditions de travail du fonctionnaire territorial mis à disposition sont fixées par la SEMOP.

Enfin, la durée de la mise à disposition ne peut excéder trois ans, période renouvelable sans limitation de durée.

5.4.1.1.2 Le détachement des agents publics

Détaché, le fonctionnaire est placé hors de son cadre d'emplois, emploi ou corps tout en continuant à y bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite, conformément à l'article 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Deux fondements semblent pouvoir permettre d'envisager le recours au détachement dans une SEMOP. Il s'agit des fondements du 5° et 6° de l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions administratives, soit les cas de :

(i) « 5° Détachement auprès d'une entreprise privée assurant des missions d'intérêt général, notamment auprès d'une entreprise titulaire d'un traité de concession, d'affermage, de gérance ou de régie intéressée d'un service public d'une collectivité publique, sous réserve de l'approbation préalable, par la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants éventuels » ;

(ii) « 6° Détachement auprès d'un organisme privé ou d'une association dont les activités favorisent ou complètent l'action d'une collectivité publique, sous réserve de l'approbation préalable, par la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants éventuels ».

Les hypothèses de détachement sont donc conçues plus largement que dans la mise à disposition, le détachement étant possible pour l'exercice de missions d'intérêt général, critère insuffisant pour la mise à disposition. Cette différence trouve son explication dans le fait que l'agent est placé hors de son emploi, ce qui n'est pas dans le cas dans la mise à disposition où le lien avec l'employeur d'origine reste plus fort, d'où l'exigence d'un lien avec une mission de service public.

Le détachement est, dans tous les cas, prononcé sur demande écrite du fonctionnaire, adressée à l'autorité territoriale d'origine.

La demande du fonctionnaire doit préciser la nature et la durée du détachement, l'organisme d'accueil, les fonctions envisagées, la rémunération prévue, toutes informations devant être confirmées par l'autorité d'accueil, afin que l'autorité d'origine puisse apprécier la possibilité du détachement demandé.

Le projet de contrat doit être transmis et approuvé par la collectivité d'origine (article 2, 5° et 6° du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986).

Le fonctionnaire détaché qui est remis à la disposition de sa collectivité ou de son établissement d'origine avant l'expiration normale de la période de détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions et qui ne peut être réintégré dans son corps ou cadre d'emplois d'origine faute d'emploi vacant continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement au plus tard jusqu'à la date à laquelle le détachement devait prendre fin. *Lorsque l'intéressé était détaché auprès d'une personne physique ou auprès d'une administration d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, il est obligatoirement réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement. Lorsque cet emploi n'est pas vacant, le fonctionnaire est réintégré dans les conditions fixées par le troisième alinéa du présent article. Le fonctionnaire a priorité pour être affecté dans son emploi d'origine ».*

5.4.2 Cas d'un EPIC

5.4.2.1 Cadre juridique général

Dans le cadre d'une régie sous forme d'EPIC, le personnel de la régie serait essentiellement composé de :

- Personnel repris du délégataire actuel
- Nouveaux personnels embauchés par la régie (de droit privé)
- Eventuels personnels détachés du SEDIF

S'agissant des agents titulaires du SEDIF, la régie pourra se les voir affecter par voie de détachement (avec passation d'un contrat de travail de droit privé avec la régie) ou de mise à disposition le cas échéant.

Les agents contractuels de droit public peuvent quant à eux bénéficier d'une mise à disposition, mais pas d'un détachement. Leur éventuel transfert à la régie suppose que leur contrat soit résilié et qu'un nouveau contrat, de droit privé cette fois, soit conclu avec la régie.

Pour autant la régie peut incorporer des personnels de la Fonction Publique Territoriale, notamment du SEDIF, soit par voie de détachement, soit par voie de mise à disposition.

- Le détachement (possible depuis la modification en 2011 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986) est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à avancement et retraite.
 - Le détachement requiert l'accord du fonctionnaire
 - Le fonctionnaire détaché est placé sous l'autorité des supérieurs hiérarchiques du service d'accueil
 - Sa notation est assurée par le chef de service de l'administration de détachement
 - Le fonctionnaire conserve son droit à l'avancement dans son corps d'origine.
 - Le fonctionnaire perçoit la rémunération de son emploi d'accueil.
 - Deux durées sont possibles : courte durée : 6 mois maximum, ou longue durée (5 ans au maximum avec renouvellement possible).
 - À la fin du détachement, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré, immédiatement et au besoin en surnombre, dans son corps d'origine et affecté à un emploi correspondant à son grade.
- La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne.
 - La mise à disposition requiert l'accord du fonctionnaire
 - La mise à disposition doit relever d'une nécessité de service,
 - La durée est de 3 années maximum mais renouvelable.
 - La rémunération correspond à son emploi dans le corps d'origine et est versée par l'organisme d'origine,
 - Les conditions de travail sont fixées par l'organisation d'accueil.
 - A la fin de la mise à disposition, si l'agent ne peut être affecté dans ses fonctions antérieures, il est placé dans l'un des emplois correspondant à son grade,

Dans le cas d'un EPIC gérant un service d'eau ou d'assainissement, il est d'usage que la voie du détachement soit retenue.

Cette « affectation » d'agents de la FPT au sein de l'EPIC entrainera de facto une mixité des statuts qui complexifie la gestion des ressources humaines, pouvant même être un frein au développement d'une culture et des valeurs communes. Également, comme il n'existe pas d'articulation claire entre le code du

travail et les textes relatifs aux agents publics, cela peut créer quelques difficultés pour les régies qui emploient les deux catégories de salariés (publics et privés), notamment au plan de leur représentation au sein de l'EPIC (modalités de mise en place des institutions représentatives du personnel)

Une rupture du détachement peut intervenir à l'origine de la Régie, de l'agent ou d'un commun accord.

En cas de licenciement, soumis au contrôle de sa motivation, l'agent est alors réintégré dans son cadre d'emplois d'origine, le cas échéant en surnombre. L'organisme d'accueil informe l'administration du licenciement du fonctionnaire trois mois avant la date effective de celui-ci.

En cas de rupture du contrat à l'initiative de l'agent ou d'un commun accord, celui-ci est également réintégré dans son cadre d'emplois d'origine.

Si la gestion du service public de l'eau devait être à nouveau externalisée, la fin du détachement est d'office et emporte plusieurs possibilités pour l'agent :

- Sa réintégration dans son cadre d'emplois d'origine, le cas échéant en surnombre ;
- Le cas échéant, son placement dans une autre position conforme à son statut ;
- Sa radiation des cadres, à sa demande s'il souhaite poursuivre son contrat de travail dans l'organisme d'accueil.

En l'absence de choix exprimé avant le terme du contrat, le fonctionnaire est réputé avoir opté pour sa réintégration.

Pour autant, si les textes applicables au détachement visent une fin de détachement automatique, se posera nécessairement la problématique de la reprise du personnel par un éventuel futur exploitant. Il conviendra alors de combiner l'application des dispositions propres à la fonction publique territoriale et celle imposant la reprise du personnel en cas de reprise de l'activité, et notamment les conditions tenant au transfert d'une entité économique autonome qui conserve son identité et qui poursuit la même activité après ce même transfert.

5.4.2.2 Cas du détachement d'office

5.4.2.2.1 Cadre juridique

Avant 2019, le détachement d'un fonctionnaire n'était possible qu'à la demande de celui-ci, donc avec son accord.

Mais l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit que « *Lorsqu'une activité d'une personne morale de droit public employant des fonctionnaires est transférée à une personne morale de droit privé ou à une personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial, des fonctionnaires exerçant cette activité peuvent être détachés d'office, pendant la durée du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès de l'organisme d'accueil* ».

Le décret n° 2020-714 du 11 juin 2020 a modifié le décret n°86-68 du 13 janvier 1986 qui précise les modalités du détachement d'office.

En conséquence, le fonctionnaire ne peut s'opposer à son détachement auprès de l'organisme gestionnaire du service, en l'occurrence l'EPIC.

Il conviendra de respecter strictement le cadre de ce détachement d'office (respect des délais, avis du Comité Technique, information de l'agent, niveau de rémunération, correspondance de missions...).

En outre, dans sa décision n° 2019-790 DC du 1er août 2019, le Conseil Constitutionnel, examinant la conformité de la loi du 6 août précitée, a précisé que ce détachement d'office ne peut être effectif que « *si l'organisme d'accueil l'a accepté dans le cadre du contrat qui, par application des dispositions contestées, le lie à la personne publique dont l'activité lui a été transférée* ».

Dès lors, il sera nécessaire de prévoir un contrat d'objectif entre le SEDIF et sa régie afin de formaliser expressément l'accord pour le détachement, sans quoi cela pourrait porter à critique et être contesté par les agents concernés.

5.4.2.2.2 Le personnel concerné

Les conditions de ce détachement d'office ont été précisées par le décret n° 2020-714 du 11 juin 2020 notamment s'agissant des emplois visés par le transfert et donc le détachement.

Le fonctionnaire qui exerce son activité dans le service externalisé et dont l'emploi est inclus dans le transfert est, de plein droit, soumis au détachement d'office décidé par son administration de rattachement. Il doit être informé par son administration, au moins trois mois avant la date de son détachement, de sa rémunération et de ses conditions d'emploi au sein de l'organisme d'accueil.

En revanche, le fonctionnaire qui exerce ses fonctions dans un service dont l'activité est transférée mais dont l'emploi n'est pas inclus dans le transfert ne peut faire l'objet de ce détachement d'office et se verra appliquer les règles de placement en surnombre si son poste devait être supprimé.

Il est donc primordial de bien délimiter le transfert, tant en termes de compétences, par la rédaction des statuts de la régie, qu'en termes fonctionnels puisqu'il faudra inclure l'ensemble des « fonctions » nécessaires à la régie et les postes correspondants.

Dès lors, peuvent faire l'objet de ce détachement d'office, car pouvant être inclus dans le transfert, le personnel du SEDIF par exemple affectés à des travaux sur le réseau si le renouvellement du réseau venait à être confié à la régie.

Enjeux

La continuité du service public de l'eau est conditionnée à la reprise du personnel. Ce dernier relèvera majoritairement du secteur privé auquel pourront être associés des agents de droit public.

Selon les cas, la reprise du personnel relève du droit du travail, des conventions collectives du secteur de l'eau ou d'accords bilatéraux, alors à négocier.

6 ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : SERVICE AUX USAGERS ET AUX TIERS ET EXPLOITATION

6.1 Service aux usagers et aux tiers

6.1.1 Rappel des enjeux

Les 4 scénarii, qui chacun reçoivent des mises en œuvre dans de grandes collectivités françaises, permettent tous de délivrer un niveau de service de qualité aux usagers.

La relation clientèle de demain doit viser à répondre au mieux aux attentes des usagers mais également des contraintes du SEDIF notamment :

- La taille de son territoire
- Une grande diversité d'abonnés, comprenant notamment de gros consommateurs tels que les bailleurs, hôpitaux, les industriels, les collectivités.
- Des contrats majoritairement collectifs sur le territoire du SEDIF, dont la consommation d'eau est comptabilisée à partir d'un compteur collectif, puis généralement répartie par compteurs divisionnaires. Le coût de l'eau apparaît alors dans les charges de l'immeuble.
- Des spécificités de l'habitat collectif : l'utilisateur n'est pas systématiquement l'abonné au service (celui qui souscrit le contrat avec l'exploitant), notamment dans le logement collectif.

Pour le site *critizr* – plateforme de feedback client- (<https://business.critizr.com/blog/les-6-enjeux-de-la-relation-client-pour-2018>) les 6 enjeux de la relation clientèle de demain :

- Proposer une relation client omnicanal, devenue nécessaire à l'heure du digital pour proposer des canaux adaptés à chacun
- Être à l'écoute de façon active : retours d'expérience, mesure à chaud des contacts
- Proposer un échange humain et de proximité : les clients attendent un échange simple et un échange de proximité
- Devenir « Customer centric » : la relation client doit être un engagement de toute l'entreprise
- Améliorer la connaissance client : « dans la relation client, prévoir c'est satisfaire »
- Engager ses clients : « De satisfaits, vos clients deviendront engagés et ambassadeurs de votre marque »

Ces enjeux doivent être adaptés au SEDIF qui est dans une démarche d'excellence du service et non une démarche commerciale.

Ainsi, au regard des contraintes du SEDIF, des enjeux généraux de la relation clientèle et des points identifiés dans l'analyse et l'évaluation du contrat, les enjeux propres au SEDIF et relatifs à la gestion clientèle sont de plusieurs ordres :

- Les nouvelles technologies et la digitalisation du service, les réseaux sociaux, avec le développement de supports mobiles comme les moyens de paiement, les assistants virtuels,
- Le besoin de proximité par des relais plus nombreux afin de réduire le risque d'un éloignement entre le citoyen-usager et ces entités, pouvant générer des incompréhensions et des frustrations
- Différencier les abonnés et les usagers pour une personnalisation plus poussée par une segmentation plus poussée des abonnés afin de mieux adapter les services et la communication (clients

professionnels Grands comptes gestionnaires d'immeuble, promoteurs et constructeurs, Collectivités, hôpitaux...)

- La gestion des données client et la prise en compte du RGPD
- Aller vers la simplification de la relation client avec
 - Des offres claires et lisibles,
 - Des supports pédagogiques et attractifs,
 - Le développement des services en ligne avec un objectif de 100% dématérialisation,
 - L'information alerte individualisée

6.1.2 Cas des concessionnaires et de la SEMOP

L'évolution des technologies et la mutualisation de ressources rend plus agiles les opérateurs privés que les opérateurs publics pour proposer des modes évolutifs de la relation client, tirant partie des nouvelles technologies et modes de communication (processus de parcours client, web call back, chat, etc) notamment en bénéficiant des développements portés par le groupe

Il importe cependant que le contrat prévoit une évolutivité de relation client, par exemple par revues périodiques, de façon à pouvoir activer de nouveaux modes de relation client.

6.1.3 Cas d'un EPIC (scénario 3)

L'EPIC, par sa nature, peut s'adapter régulièrement aux besoins des usagers en raison notamment du caractère plus souple de la convention d'objectifs.

6.2 Exploitation

Sur ce plan également, les 4 scénarii, qui chacun reçoivent des mises en œuvre dans les plus grandes collectivités françaises, permettent de mettre en œuvre un haut niveau de technicité pour la réalisation de l'exploitation.

Il y a lieu cependant de noter la très forte exigence de technicité qui s'impose à l'opérateur au regard du très haut niveau technologique des ouvrages et installations du SEDIF, tant dans le domaine du process que dans celui des systèmes d'information (SI industriel, SI de gestion technique).

6.2.1 Cas des concessionnaires et de la SEMOP

La veille technologique, la capacité d'expertise et le haut niveau de compétence en systèmes d'information constituent des atouts indéniables des groupes spécialisés dans l'exploitation de services d'eau et d'assainissement, pour autant qu'ils soient mis au service de leur filiale opérateur.

Il est à noter que certains sujets spécifiques à l'eau, tels que par exemple le télélevé des compteurs d'eau, sont essentiellement portés par ces groupes, qui bénéficient de retours d'expérience. Ces groupes peuvent cependant également pour autant « pousser » des technologies encore peu matures, au préjudice alors du service.

6.2.2 Cas d'un EPIC (scénario 3)

Un EPIC doit s'attacher les services d'expertise externes lui permettant de conforter ses compétences internes pour être en capacité de piloter, de maintenir et de faire évoluer des installations de haute technicité et les systèmes d'information attachés.

6.3 Développements informatiques

Le développement du système d'information pour l'exploitation (SI industriel et SI de gestion) est essentiel pour une bonne évolutivité du service.

Ce sujet concerne aussi cependant le SI du SEDIF, encore embryonnaire, et qui est appelé à évoluer lors de la décennie à venir ; notamment dans les 4 directions suivantes :

- Chaîne de gestion patrimoniale
- Entrepôt de données
- Système d'information décisionnel
- Portails tiers

La question se pose de savoir si le SEDIF pourrait confier le développement de tout ou partie de ces composants à un opérateur, selon probablement un processus de co-construction.

6.3.1 Cas d'un EPIC (scénario 3)

Le SEDIF pourra confier toutes prestations à son EPIC par des marchés « in house », pour autant que ce faisant il entend bien bénéficier de compétences existant au sein de l'EPIC. Ces prestations pourront donc notamment concerner des développements informatiques.

6.3.2 Cas des concessionnaires et de la SEMOP

Des travaux de développement informatique peuvent être confiés à un concessionnaire (dont le cas d'une SEMOP), pour autant que cette possibilité soit bien intégrée dans l'objet du contrat de concession dont l'attribution aura été soumise à mise en concurrence selon les règles de la commande publique

Cela cependant à condition d'être en mesure de justifier que les travaux en question sont directement liés à l'objet de la concession. Il s'agit en effet de se conformer au principe selon lequel le périmètre de la concession ne doit pas être excessif.

S'agissant de la rémunération de ces travaux, elle serait comprise dans la « part délégataire » du tarif du service public de l'eau. En effet, à défaut, cette prestation du concessionnaire s'analyserait comme une prestation de services en contrepartie d'un prix payé par le SEDIF, auquel cas le contrat de concession deviendrait un « contrat mixte », avec les conséquences notamment procédurales substantielles.

Si ces travaux ne sont que peu définis au contrat, compte tenu de l'obligation pour le SEDIF de définir ses besoins, en concession (comme en marché public), il serait cependant nécessaire a minima de décrire le type de travaux susceptibles d'être pris en charge par le concessionnaire (ou le cas échéant la SEMOP) et fixer d'emblée dans le dossier de consultation le montant de l'enveloppe que les soumissionnaires devront prendre en compte dans leur offre. En effet le risque existe sinon d'écarts de chiffrage ou de propositions trop importants entre les offres que le SEDIF pourrait se voir reprocher au motif qu'il a insuffisamment défini son besoin.

6.4 Recherche et Développement (R&D)

Le volet R&D ressort avec une acuité accrue au SEDIF de par la pratique de mise en place de solutions innovantes, et ceci depuis maintenant une trentaine d'années : nanofiltration à l'usine de Méry-sur-Oise, plan de management de la sûreté, traitement « triple barrière » de l'eau, télérelève, urbanisation du système d'information au bénéfice de l'efficience et de la qualité de service aux usagers, etc.

Rappelons notamment que les usines du SEDIF hébergent par exemple des halles pilote permettant des essais dans le domaine du traitement de l'eau. De telles recherches menées ces dernières années ont été cruciales pour permettre d'engager les études en cours sur la conception des unités OIBP.

La bonne atteinte, de façon sécurisée, de plusieurs des enjeux du SEDIF présentés au § 2.1 ci-avant, nécessite la mise en œuvre auparavant d'études de recherche et développement, notamment évidemment de recherche appliquée, et de « POC » (« Proof of Concept » : pilotes de validation de concept), tant dans le domaine technique que dans celui du service aux usagers ou dans le domaine informatique.

6.4.1 Cas des concessionnaires et de la SEMOP

La veille technologique, la capacité d'expertise et le haut niveau de compétence en systèmes d'information constituent ici aussi des atouts indéniables pour la réalisation d'actions de recherche et de développement par les groupes spécialisés dans l'exploitation de services d'eau et d'assainissement et leurs filiales, pour autant qu'ils soient mis au service de leur filiale opérateur.

Pour autant, les actions confiées à un concessionnaire sont à mener dans un cadre bien défini, préservant les intérêts du SEDIF. La Chambre Régionale des Comptes, dans son rapport de mars 2017, a ainsi pu relever le bénéfice issu de l'avenant 6 au contrat actuel qui a modifié la propriété des résultats de la recherche et développement financée par l'utilisateur.

6.4.2 Cas d'un EPIC (scénario 3)

Un EPIC doit s'attacher les services d'expertise externes lui permettant de conforter ses compétences internes pour être en capacité de piloter, de maintenir et de faire évoluer des installations de haute technicité et les systèmes d'information attachés.

Pour autant, de telles compétences sont disponibles, notamment dans le secteur public (universités, centres de recherche, instituts techniques, etc), mais aussi dans le secteur privé (startups technologiques notamment).

Rappelons que le Code de la Commande Publique, auquel est soumis un EPIC, permet des procédures dérogatoires en matière de recherche-développement, le cas échéant sans mise en concurrence, auxquelles il peut faire appel.

Enjeux

Sur le territoire du SEDIF, le service aux usagers doit conserver son niveau de performance actuel. La digitalisation du service améliorera et simplifiera la relation clientèle.
La capacité d'innovation de l'opérateur demeure un point d'attention pour l'autorité organisatrice.

7 ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : ASPECTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX

7.1 Le régime des biens

7.1.1 Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4

7.1.1.1 Biens du SEDIF et biens revenant au SEDIF

Les biens du SEDIF nécessaires à l'exploitation seraient affectés à la concession, avec une inscription à ce titre dans les comptes de la société dédiée, à l'actif, en compte 22, ceci en contrepartie du droit exclusif d'utilisation de ces biens, et pour le concédant en compte 24.

Ces biens, qualifiés de biens de retour selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, feront retour au SEDIF en fin de contrat de concession.

Pour autant, reviendront également au SEDIF en fin de contrat les biens suivants :

- L'ensemble des immobilisations incorporelles et corporelles réalisées, aménagées ou renouvelées par le concessionnaire en début ou en cours de contrat, et qui sont nécessaires au fonctionnement du service public ; ce qui inclut l'ensemble des biens réalisés dans le cadre des enveloppes de renouvellement dont les coûts sont imputés en charge de renouvellement ;
- L'ensemble des immobilisations incorporelles et corporelles initialement acquises, réalisées, aménagées ou renouvelées par des tiers, nécessaires au fonctionnement des services publics (travaux de branchement, intégration de réseaux, etc) ;
- Les données, plans et documents nécessaires à l'exécution des services ;
- Les éléments du système d'information, de communication, de sûreté des installations et de téléphonie existants, acquis ou développés par le concessionnaire dans le cadre du contrat, à l'exception des biens en location longue durée.

Ces biens sont réputés appartenir *ab initio* au SEDIF.

Il sera précisé qu'aucun bien, meuble ou immeuble, corporel ou incorporel, nécessaire au fonctionnement du service et qualifié par les parties de biens de retour ne pourra faire l'objet d'une mutualisation et être utilisé en dehors de l'exécution du service, sauf à faire l'objet d'une convention de service spécifique ou à rentrer dans le cadre d'une prestation accessoire autorisée.

7.1.1.2 Biens de reprise

Les biens de reprise sont des biens appartenant au concessionnaire, utiles à l'exécution du service sans pour autant répondre à la définition ci-dessus des biens revenant au SEDIF et pour lesquels le SEDIF disposera néanmoins d'une faculté, directe ou indirecte, de rachat.

Ces biens peuvent ainsi être repris en tout ou partie par le SEDIF et/ou par un nouvel exploitant en fin normale ou anticipée du contrat de concession si ces derniers estiment qu'ils peuvent être utiles à l'exploitation du service, et cela sans que le concessionnaire ne puisse s'y opposer.

Ces biens appartiennent au concessionnaire tant que le SEDIF et/ou son nouvel exploitant n'a pas utilisé de son droit de reprise.

La valeur de ces biens de reprise sera déterminée en fonction de leur valeur nette comptable, déduction faite, le cas échéant, des aides perçues pour leur financement et des frais éventuels de remise en état. Dans l'hypothèse où certains des biens considérés ne feraient toutefois pas l'objet d'un amortissement et sauf indication contraire, ils seraient repris à la valeur vénale, éventuellement déterminée à dire d'expert en cas de désaccord des parties.

Aucun bien de reprise ne pourra être financé par le service, ni imputé sur les comptes de la concession sans accord préalable du SEDIF selon des modalités à définir entre les parties.

7.1.2 Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3

Le régime des biens sera similaire à celui d'une concession.

7.1.3 Cas d'un EPIC (scénario 3)

3 possibilités se présentent quant au régime des biens du service en cas de création d'un EPIC, pour les biens relevant de l'exploitation qui lui est confiées.

7.1.3.1 Le transfert des biens en pleine propriété

Le transfert de propriété de biens meubles et immeubles de la collectivité de rattachement à sa régie personnalisée peut s'effectuer au stade de la constitution de la régie, lors de la fixation de la dotation initiale de cette dernière, sur le fondement de l'article R. 2221-13 du CGCT précité.

Puis, indépendamment des moyens et des biens qui lui auront été transférés au titre de sa dotation, la régie personnalisée peut également acquérir des biens au cours de son activité.

En ce sens, l'article R. 2221-19 du CGCT dispose que « *Le conseil d'administration décide les acquisitions, aliénations et prises en location de biens immobiliers, ainsi que les mises en location de biens mobiliers et immobiliers qui appartiennent à la régie* ».

En tant que propriétaire de ces biens, la régie personnalisée dispose des droits reconnus à tout propriétaire, c'est-à-dire le pouvoir d'user de ces biens ou d'en tirer les fruits (par la conclusion d'autorisations d'occupation du domaine public ou la conclusion de contrats de location notamment).

D'un point de vue comptable, le ministre de l'intérieur, en réponse à un parlementaire, a précisé que « *si la collectivité intéressée a souscrit un emprunt pour financer les moyens ainsi mis à disposition de la régie, le remboursement de cet emprunt est pris en charge par la régie. En outre, la régie supporte toutes les obligations, notamment en matière d'amortissement, d'entretien et de renouvellement, afférentes aux biens mis à sa disposition par la collectivité de rattachement* » (QE n°04276, JO Sénat du 19/11/2013).

L'article R. 2221-39 du CGCT dispose que « *Les dotations aux amortissements et aux provisions sont liquidées selon les dispositions et les durées d'usage applicables aux entreprises commerciales du même secteur d'activité. L'amortissement porte sur les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, les immeubles à l'exception des terrains non productifs de revenus et les immobilisations incorporelles. Les immobilisations peuvent être réévaluées selon les dispositions applicables aux entreprises commerciales.* »

Le transfert de propriété de biens de la collectivité s'accompagne donc du transfert de l'amortissement de ces biens ainsi que des subventions et des emprunts (souscrits éventuellement par la collectivité pour le financement des biens transférés) afférents aux biens transférés à la régie personnalisée.

De même, en vertu des principes d'équilibre budgétaire et financier auxquels une régie personnalisée, chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, est soumise, la régie devra supporter l'ensemble des coûts afférents aux biens dont la propriété lui aura été transférée (voir en ce sens : QE n°43287, JO Assemblée nationale, 05/08/2014 ; QE n°09503, JO Sénat, 07/08/2014, p. 1889).

Les biens, dont la propriété a été transférée à la régie personnalisée, feront partie intégrante du patrimoine de la régie personnalisée.

Le régime juridique de ces biens dépendra de leur usage et leur affectation au service public exécuté par la régie.

Ainsi, les biens de la régie affectés au service public appartiendront au domaine public de la régie (la jurisprudence administrative considérant que les établissements publics peuvent avoir un domaine public propre - voir en ce sens par exemple : Conseil d'Etat, 5 mai 2010, Asselin, n°329021).

Ces biens seront alors soumis à l'ensemble des règles relatives à la domanialité publique à savoir les règles d'imprescriptibilité, d'inaliénabilité, d'insaisissabilité du domaine ou encore la précarité des occupations privatives.

Pour le reste, les biens de la régie personnalisée qui ne sont pas affectés à l'exécution du service public appartiendront à son domaine privé.

7.1.3.2 La mise à disposition

Outre le transfert de propriété et l'affectation, une troisième modalité de " transfert " des biens est parfois retenue, à savoir la mise à disposition en contrepartie d'un loyer. Ce régime qui s'apparente à de la location est le seul à être véritablement prévu par le Code général des collectivités territoriales, mais cela uniquement pour les régies dotées de la seule autonomie financière (article R.2221-81 CGCT) et non pour les régies personnalisées.

Dans ce cadre, les biens restent la propriété de la collectivité de rattachement laquelle assurera la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien et de renouvellement. Les biens correspondants sont donc immobilisés dans les comptes de la collectivité de rattachement.

La FNCCR considère qu'en l'état des textes, le régime de la mise à disposition apparaît " juridiquement et fiscalement incertain pour les régies dotées de la personnalité morale ".

Le SEDIF pourrait toutefois faire valoir le principe de libre disposition des biens dont elle est propriétaire pour décider du régime des biens qu'il souhaite mettre en œuvre.

7.1.3.3 L'affectation

L'affectation permet à une collectivité de transférer à un tiers la jouissance d'un bien avec tous les droits et obligations qui s'y rapportent.

La collectivité affectante conserve la propriété du bien : l'affectation n'emporte pas transfert de propriété. L'immobilisation « reste » transcrite comptablement dans le patrimoine de la collectivité affectante sans qu'elle en conserve la jouissance sous forme d'une créance ou droit de retour.

Les biens correspondants sont immobilisés dans les comptes de la régie dans des comptes spécifiques (débit 221 à 228 « Immobilisations reçues en affectation » et crédit du compte 229 « droit de l'affectant »). Les amortissements antérieurement constitués ainsi que les subventions et dettes associées sont repris. Dans les comptes de la collectivité, les biens ne donnent plus lieu à d'amortissements et sont enregistrés en

compte de classe 24. Des écritures de reddition de comptes sont néanmoins à prévoir pour ne pas déconnecter les deux sources comptables. Attention : les biens déclassés ou désaffectés font retour à la Collectivité. Une opération d'ordre budgétaire est cependant constatée dans les comptes de la régie.

Ces modalités, qui sont les plus usuelles, apparaissent les plus adaptées pour le scénario avec un EPIC, ceci d'autant plus que le SEDIF restera propriétaire des biens relevant de l'approvisionnement.

7.2 Le capital / la dotation initiale

7.2.1 Cas d'une SEMOP

7.2.1.1 Capitalisation

Dans l'hypothèse d'un financement porté par le futur délégataire avec ou sans adossement au SEDIF, la question du niveau des fonds propres requis revêt un enjeu fondamental, tant au niveau de la faisabilité du projet, qu'au niveau de sa robustesse, tant pour le SEDIF en tant qu'Autorité Délégante que pour les organismes prêteurs.

Dans cette hypothèse, il serait demandé aux futurs candidats via notamment une société dédiée ou une SEMOP de porter le financement du projet OIBP ainsi que les autres opérations patrimoniales.

Les retours sur expérience sur d'autres secteurs, notamment celui des déchets et plus particulièrement des Unités de Valorisation Energétique, montrent que les établissements bancaires sont très sensibles au ratio d'endettement net, aussi appelé « gearing » (ce ratio évalue le poids respectif de l'endettement financier net et des capitaux propres).

D'une manière générale, les ratios oscillent entre 5% et 20% en fonction de l'adossement du montage à l'Autorité Délégante (voir ci-dessous), ce qui constitue un enjeu important dans le cas présent compte tenu de l'intensité capitalistique du projet.

En considérant un coût du projet en première approche à 800 M€ HT, une capitalisation minimale de l'ordre de 60 M€ semble devoir être considérée, bien que la libération des fonds pourrait être imaginée en deux, voire plusieurs, étapes, mais qui devraient cependant être rapprochées.

Ce constat appelle les commentaires suivants :

- Une capitalisation en fonds propres ou quasi-fonds propres constituant un enjeu de faisabilité financière pour les opérateurs : au moins 30 M€ et potentiellement jusqu'à de l'ordre de 100 M€
- Une participation financière (immobilisation) pour le SEDIF dans le cadre des scénarios en SEMOP d'au moins 20 M€.

Dans l'hypothèse d'un financement par le SEDIF qu'il soit direct (maîtrise d'ouvrage publique) ou indirect (voir ci-dessous), l'enjeu réside dans sa capacité à disposer de ratios d'épargne suffisant pour garantir sa pérennité budgétaire et assurer le financement du projet OIBP et des opérations patrimoniales à sa charge, tout en respectant les ratios de capacité de désendettement communément admis en finances publiques locales ainsi que la règle du petit équilibre budgétaire.

En tout état de cause, compte tenu des constats formulés ci-dessus, le portage financier par le SEDIF nécessitera :

- D'une part de veiller à maintenir un niveau d'épargne net suffisant (estimé à ce stade, par les simulations financières, à au moins environ 70 M€ par an) ;

- D'autre part à mener une réflexion sur le rythme de réalisation du programme pluriannuel d'investissements à sa charge sur la durée de déploiement du projet OIBP afin de ne pas contraindre la charge budgétaire associée sur cette période. A ce stade il convient de souligner une réflexion sur la possibilité de confier à la SEMOP le renouvellement des réseaux de distribution pour un linéaire annuel qui serait de 40 km à 45 km par an, et conserver sous maîtrise d'ouvrage publique le renouvellement des feeders. Ce point permettrait d'accroître substantiellement les capacités d'autofinancement du SEDIF.

A noter que pour les scénarios 2 et 4, la participation financière du SEDIF à la capitalisation de la société dédiée sera considérée comme une immobilisation financière. Se pose également la question de savoir si le SEDIF pourrait contribuer au capital social de cette SEMOP par le biais d'apports en nature, en particulier compte-tenu du régime de la domanialité publique, dès lors que les biens en cause sont ceux affectés au service public de l'eau, et font donc partie du domaine public.

7.2.1.1.1 Analyse juridique

Les apports en nature au capital d'une SEMOP, comme pour n'importe quelle société anonyme, sont autorisés par le code de commerce (v. notamment L 225-8 de ce code).

Mais ainsi que le relève la doctrine « la participation au capital suppose que la collectivité s'interroge sur la forme de son apport au capital de la SEMOP. Concernant les apports en nature, elle devra être attentive au respect des règles de la domanialité publique » (Lexbase Hebdo édition publique n°377 du 11 juin 2015, La Semop, une alternative efficace aux PPP ? — Questions à Florence David, Avocat associé et Céline Gagey, Avocat, cabinet Earth Avocats).

Car en effet, les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables (L. 3111-1 et L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Or, le principe d'inaliénabilité semble faire obstacle à la possibilité de transférer à une personne privée, sans désaffectation préalable, la propriété d'un bien du domaine public, ainsi qu'en a déjà jugé le Conseil d'Etat (CE, 4 mai 2011, communauté de communes du Queyras, requête n°340089).

On relèvera également que le principe d'insaisissabilité des biens du domaine public est lui aussi de nature à faire obstacle à ce qu'une personne publique participe au capital d'une SEMOP par le transfert de la propriété d'un de ses biens appartenant au domaine public, dès lors que « l'apport représente la limite de l'obligation de l'associé envers la société » (Deen Gibirila - Professeur émérite (Université Toulouse 1 Capitole), JCL, Fasc. 11 : SOCIÉTÉ. – Dispositions générales. – Constitution de la société : apports, MAJ du 27 août 2020).

C'est-à-dire, comme le relève la fédération des EPL dans le guide précité, que « *l'une des fonctions du capital social des sociétés dites de capitaux est qu'il constitue le gage des créanciers. C'est pourquoi, outre son caractère inaliénable, l'insaisissabilité du domaine public empêche que celui-ci devienne le gage des créanciers. Par conséquent, le domaine public, parce que nécessaire au service public, ne peut être apporté en nature à la SemOp* » (Fédération des EPL, « Guide de référence de la Sem à opération unique », 2020).

Il résulte donc des règles de la domanialité publique, et notamment des principes d'inaliénabilité et d'insaisissabilité, que le SEDIF ne peut pas participer au capital de la SEMOP en transférant la propriété de biens affectés au service public.

7.2.1.1.2 Cas d'un apport en capital sans transfert de propriété

Pour respecter ces règles de la domanialité publique, un apport au capital sans transfert de propriété, autrement dit un apport en jouissance, des biens concernés pourrait théoriquement être envisagé.

L'apport en jouissance consiste dans l'apport du seul droit de jouissance du bien (l'usus), au contraire de l'apport en usufruit qui permet également à la société de tirer profit des fruits procurés par les biens apportés au capital (fructus) ou de l'apport en propriété qui permet à la société de disposer des biens concernés (c'est-à-dire notamment de les vendre).

Le principe d'inaliénabilité ne fait en effet pas obstacle à l'octroi de droits sur le domaine public, et c'est d'ailleurs l'objet des titres relatifs à l'occupation privative du domaine public (articles L. 2122-1 et suivants du CGPPP) – v. également : « (...) *Considérant que les règles et garanties ainsi énoncées sont de nature à assurer le fonctionnement des services publics et la protection de la propriété publique en conformité avec les dispositions et principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; que si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de l'article 1er de la loi le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, il ressort des dispositions de cet article qu'aucune d'entre elles n'a pour objet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief invoqué manque en fait (...)* » - Conseil constitutionnel, 21 Juillet 1994 – n° 94-346 DC).

Ainsi par exemple, les concessions d'endiguage octroyées pour une longue durée ne sont pas contraires à la règle d'inaliénabilité dans la mesure où elles ne comportent aucune aliénation du domaine public (CE, 15 février 1980, association de protection du site du vieux Pornichet, requête n°08596).

Par ailleurs, autre adaptation du régime des biens du domaine public, un contrat de concession :

« (...) *peut attribuer au délégataire ou au concessionnaire, pour la durée de la convention, la propriété des ouvrages qui, bien que nécessaires au fonctionnement du service public, ne sont pas établis sur la propriété d'une personne publique, ou des droits réels sur ces biens, sous réserve de comporter les garanties propres à assurer la continuité du service public, notamment la faculté pour la personne publique de s'opposer à la cession, en cours de délégation, de ces ouvrages ou des droits détenus par la personne privée (...)* » (CE, 21 décembre 2012, commune de Douai, requête n°342788).

On voit donc bien que le principe d'inaliénabilité a pour objet de protéger le domaine public, mais pas nécessairement d'en interdire la jouissance (usus) ou l'exploitation (fructus) tant que ces droits sont compatibles avec l'affectation du domaine.

Du strict point de vue de la domanialité publique, un apport au capital de la SEMOP par le biais du transfert de l'usage du bien est donc envisageable, puisque le principe d'inaliénabilité n'interdit pas d'accorder des droits à un opérateur économique sur le domaine public.

Un tel montage risquerait toutefois de se heurter aux règles du droit des sociétés relatives à la constitution du capital des sociétés anonymes.

Toutefois, un tel apport en jouissance serait critiquable du point de vue du droit des sociétés. En effet, les règles relatives à la constitution des sociétés anonymes prévoient que pour qu'un apport en capital, notamment en nature, soit régulier, il faut qu'il soit réel. C'est-à-dire que cet apport doit constituer une valeur pour la société, dès lors qu'il est la contrepartie d'actions valorisées, et ne doit pas pouvoir être considéré comme « fictif ».

Est ainsi prohibé l'apport en nature qui n'aurait pas pour effet d'accroître la valeur réelle du patrimoine social de la société. C'est le cas, par exemple, de l'apport d'un brevet nul ou périmé, tombé dans le domaine public et qui n'a donc aucune valeur (CA Orléans, 11 juin 1884, Gaz. Pal. 1884. 2. 434).

Le juge, lorsqu'il est saisi, n'hésite d'ailleurs pas à vérifier la réalité de l'apport (voir en ce sens Cass. Com. 19 juin 2019, pourvoi n°17-26117) ou à requalifier les apports en capital, notamment lorsque leur principe est détourné (voir en ce sens par exemple : Cass. Com. 29 novembre 2011, pourvoi n°10-26060 – Cass. Com. 13 janvier 2009, pourvoi n°07-20097).

En l'espèce, l'hypothèse envisagée est celle dans laquelle le SEDIF apporterait au capital de la SEMOP l'usage des biens du service concédé, c'est-à-dire la valeur du droit de jouissance qui leur est attaché.

Or la SEMOP disposerait par ailleurs et en tout état de cause du droit de jouissance des biens en cause, cela en tant que concessionnaire du service public, conformément au contrat de concession qui serait conclu entre le SEDIF et la SEMOP.

Le risque – sérieux à notre sens – serait que le droit de jouissance des biens apportés au capital soit considéré comme n'ayant aucune valeur réelle.

Par suite, si un apport en jouissance permettrait de résoudre la difficulté liée au respect des règles de la domanialité publique, il risquerait fort de se heurter aux règles du droit des sociétés.

7.2.2 Cas d'un concessionnaire : société dédiée

Le niveau de capital requis est le même que celui apprécié ci-dessus pour la SEMOP, mais il est à apporter en totalité par l'opérateur, sauf à ce que l'opérateur soit en groupement avec un investisseur.

7.2.3 Cas d'un EPIC : dotation initiale

L'article R. 2221-13 du Code général des collectivités territoriales prévoit que :

« La dotation initiale de la régie, prévue par l'article R. 2221-1, représente la contrepartie des créances ainsi que des apports en nature ou en espèces effectués par la collectivité locale de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition, lesquelles sont mises à la charge de la régie ».

La constitution de la dotation de la régie renvoie ainsi au régime des biens remis de cette dernière.

7.3 Les comptes de l'opérateur

7.3.1 Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4

7.3.1.1 Méthodes comptables

Dès lors que l'opérateur devra créer une société dédiée, sous la forme d'une société commerciale, il aura l'obligation d'établir une comptabilité conformément aux méthodes et principes généralement admis en France. Dans le cadre de la délégation de service public de l'eau, il est fait application des prescriptions du guide comptable des entreprises concessionnaires.

Les comptes individuels sont établis en euros dans le respect des conventions générales prescrites par le plan comptable général.

Notamment, la comptabilité analytique de l'opérateur devra permettre un suivi des investissements, des amortissements et du traitement des immobilisations, que ce soit concernant les investissements réalisés au

titre de ses obligations contractuelles ou du traitement des ouvrages remis par le SEDIF pour les besoins de l'exploitation du service.

Certains postes devront clairement être intégrés aux comptes pour permettre au SEDIF un accès rapide aux éléments comptables importants :

- L'amortissement de caducité visant à reconstituer l'ensemble des capitaux investis pour l'acquisition des immobilisations qui seront remises gratuitement en fin de contrat au délégant ;
- Les provisions de renouvellement, pour répondre à l'obligation de renouveler les installations, constituant des biens de retour, selon les conditions mises à la charge de la délégation par le contrat ;
- L'amortissement industriel, pour les biens de reprise dont le renouvellement est considéré comme financé par les dotations à l'amortissement industriel prélevé sur le résultat ;
- L'identification des biens passés en charge qui ont la nature d'immobilisations pour les comptes du SEDIF, en vue de la mise à jour par le SEDIF de ses inventaires et comptes.

7.3.1.2 Les frais de siège (ou frais de groupe)

Le sujet des frais de siège ont fait l'objet, concernant le contrat actuel de délégation du SEDIF, d'un examen attentif de la part de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) d'Ile de France lors de son enquête sur l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris, volet SEDIF, Observations définitives délibérées le 9 mars 2017.

Ainsi, selon la CRC (rapport page 46/71) ;

« Concernant la gestion d'un service public, un poste de dépenses qui ne correspond à la facturation d'aucun service ou d'aucune prestation n'a pas lieu de figurer dans les charges de ce service. Le dimensionnement de la structure du groupe et son coût sont des choix qui ne dépendent que de la société mère du délégataire. À ce titre, ce n'est pas une charge qui doit être portée en tant que telle par le service de l'eau ; c'est au groupe auquel appartient le délégataire de financer sur le résultat du service l'organisation qu'il croit nécessaire de mettre en œuvre.

En conséquence, le montant des frais de siège ne devrait correspondre qu'à des prestations réellement fournies, et pour des raisons de transparence de l'information donnée à l'utilisateur, le solde devrait figurer dans la part forfaitaire de rémunération du délégataire, étant entendu qu'une partie de cette rémunération sert à financer la structure du groupe auquel il appartient ».

La position proposée en cas de nouveau contrat de concession est la suivante, en cohérence avec cette recommandation :

- Les frais de siège pouvant être pris en compte devront correspondre à une prestation constatée et contrôlable, sous réserve de l'accord préalable du SEDIF sur son principe, son contenu, son volume et sa valorisation
- L'opérateur devra apporter au SEDIF le calcul détaillé de la valorisation des prestations justifiant des frais de siège considérés
- Les frais de siège sont exposés dans le seul intérêt direct de l'opérateur, lequel ne doit pas se confondre avec l'intérêt de la/les maisons-mère/groupe ;
- Seuls les frais de siège acceptés par le SEDIF pourront in fine être comptabilisés, et limités à un plafond qu'il aura fixé.

7.3.1.3 Régime fiscal

S'agissant des redevances versées par les usagers du service, l'article 256 B. du Code général des impôts dispose que la fourniture d'eau dans les communes d'au moins 3 000 habitants est soumise à la TVA de plein droit. Le BOI-TVA-LIQ-30-10-10, n°40 du 2 mars 2016 précise que la fourniture d'eau par un réseau d'adduction, quelle que soit la personne qui la réalise, est soumise au taux de TVA de 5,5%.

En l'absence de gestion « multi-services » c'est bien ce taux de TVA qu'il conviendra d'appliquer.

Concernant les différents flux financiers, le taux applicable sera déterminé en fonction de l'objet des flux. En effet, pour exemple, des taux de TVA distincts s'appliqueront aux redevances d'affermage (5,5 ou 20% selon qu'il s'agit d'une surtaxe à la charge de l'utilisateur ou non), à la perception d'une part de redevance par le délégataire pour le compte du SEDIF (10%), à la rémunération perçue par le délégataire (10%).

Ces différents régimes fiscaux devront être clairement précisés dans le cadre du contrat et imposeront un suivi par le comptable public (pour les sommes appelées et perçues) et des services du SEDIF sur les modes de facturations du délégataire.

7.3.2 Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3

Les dispositions en matière de comptes dans les scénarii avec une SEMOP sont identiques à celles dans les scénarii avec des concessions.

7.3.3 Cas d'un EPIC (scénario 3)

7.3.3.1 Le budget et la comptabilité de l'EPIC

L'EPIC dispose d'une comptabilité propre, organisée selon l'instruction M49 applicable aux services d'eau et d'assainissement et selon les principes de la comptabilité publique, avec en particulier la séparation entre section d'investissement et section de fonctionnement et l'équilibre financier du budget. La généralisation obligatoire de la M57 à toutes les catégories de collectivités locales au 1^{er} janvier 2023 aura des incidences sur le fonctionnement budgétaire et comptable de l'entité. Cette instruction vise à se préparer à la certification des comptes avec un compte financier unique. Elle rappelle la nécessité d'une gestion pluriannuelle et d'une fongibilité des crédits. Elle dressera une présentation clarifiée sur les amortissements, les provisions et l'affectation du résultat.

Le budget est délibéré annuellement par le Conseil d'Administration.

La facturation et le recouvrement des prestations de la régie (ventes d'eau aux abonnés, travaux pour les abonnés ou travaux tiers, etc) peuvent être réalisés soit par le Trésor Public, soit par une agence comptable interne à l'EPIC, alors sous la responsabilité d'un comptable public. Cette voie est à préférer :

- D'une part parce que ces prestations représenteraient une considérable surcharge de travail pour la DDFIP, qui ne disposerait probablement pas des moyens à cet effet
- D'autre part parce que cette prise en main de ce processus directement par la régie lui confère une plus forte efficacité et réactivité

7.3.3.2 Régime fiscal

La TVA applicable aux recettes de l'EPIC est de 5,5 %.

La TVA applicable aux achats est la TVA de droit commun, soit 20 %.

La Régie devient l'exploitant fiscal du service, mais pour autant :

- N'est soumise à l'impôt sur les sociétés que pour ses éventuelles activités lucratives
- N'est pas soumise à la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) ni à la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), constituant ensemble la CET (contribution économique des entreprises), ancienne taxe professionnelle. En effet la distribution de l'eau potable par un régie EPIC entre explicitement dans la catégorie des activités à caractère sanitaire exonérée (point 540 du BOI-IF-CFE-10-30-10-10). Cela signifie ainsi que les collectivités accueillant les usines de production ainsi que le siège de la régie ne percevraient pas la part de cet impôt qui leur revient lorsque l'activité et/ou l'opérateur est/sont assujetti(s).

Dans tous les cas, il est possible **d'interroger l'Administration fiscale (Bercy) sur l'application des règles fiscales et leurs conséquences à une situation particulière.**

Les demandes de rescrit peuvent porter sur tous les impôts (TVA, impôts locaux...)

Les demandes de rescrit doivent comporter une présentation précise et complète de la situation sur laquelle il est demandée à l'Administration de se prononcer ainsi que le texte fiscal sur la base duquel l'Administration fiscale est saisie et, éventuellement, l'analyse qu'en fait le contribuable

L'Administration fiscale dispose d'un délai maximum de réponse de 3 mois à compter de la réception de la demande pour prendre formellement position sur la situation qui lui est soumise

La décision de l'Administration lui est opposable, sous réserve du respect des conditions cumulatives suivantes :

- le contribuable suit la position de l'Administration fiscale exposée dans sa réponse
- le contribuable est de bonne foi
- la situation du contribuable est identique à celle sur laquelle l'Administration fiscale s'est prononcée

En cas de contrôle fiscal, si le contribuable a suivi la position de l'Administration fiscale, il n'aura pas de redressements fiscaux

La garantie offerte par la décision de rescrit prend fin dans les cas suivants :

- la situation du contribuable évolue
- la législation applicable à la situation du contribuable évolue

7.3.3.3 Méthodes comptables

L'EPIC dispose d'une comptabilité propre, organisée selon l'instruction comptable M49 applicable aux services d'eau et d'assainissement et selon les principes de la comptabilité publique, avec en particulier la séparation entre section d'investissement et section de fonctionnement et l'équilibre financier du budget.

7.3.3.4 Les frais de siège

L'EPIC n'étant pas une « filiale » de la Collectivité, il n'y a pas de justification à appliquer de quelconques frais de siège, les frais généraux étant simplement constatés dans ses comptes.

Les flux financiers vers le SEDIF ne concerneraient que des prestations effectuées par le SEDIF pour le compte de la régie, par la voie d'un marché qui pourrait être passé en « in house ».

On peut signaler le cas atypique d'Eau de Paris, qui est redevable à la Ville de Paris de deux types différents de redevances pour occupation du domaine public : une redevance s'appliquant au réseau de canalisations, d'une part, et une redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux, d'autre part. Le rapport de la CRC d'Ile de France lors de son enquête sur l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris, s'agissant de la régie d'Eau de Paris, Observations définitives délibérées le 6 juillet 2017, est cependant critique vis-à-vis de ces deux redevances, celle relative au réseau étant d'un montant très au-delà du maximum fixé par l'article R. 2333-121 du CGCT issu du décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009, et celle relative aux biens et terrains en jouissance apparaissant « *manifestement comme une recette induite au regard des dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit qu'une redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

7.4 Les achats relatifs à l'exploitation

Les achats relatifs à l'exploitation concernent l'énergie, les consommables, les matériels et les sous-traitances (services, travaux). Ils représentent entre le tiers et la moitié des charges d'exploitation. Leur optimisation est donc essentielle.

Ils sont sous la responsabilité de l'opérateur.

7.4.1 Cas de la concession et de la SEMOP

Le concessionnaire ou la SEMOP réalise librement ses achats

- Sans être soumis au Code de la Commande Publique dès lors que le SEDIF serait minoritaire au sein de la SEMOP
- Mais, le cas échéant, selon les modalités obligatoires exprimées au contrat de concession (typiquement obligations de mise en concurrence, pour éviter l'évasion de marges à des sociétés liées à l'opérateur)

Lorsque le concessionnaire, ou l'opérateur privé au sein d'une SEMOP, fait partie d'un groupe, cela permet à l'opérateur de tirer parti, pour de nombreux achats génériques, ie non spécifiques au service géré, d'accords cadre passés par le Groupe, à des conditions financières souvent plus favorables.

A noter cependant que ces prix n'incluent pas les remises forfaitaires annuelles (RFA – souvent appelées « marges arrière »), que versent les fournisseurs concernés au Groupe, et qui peuvent échapper à l'économie du service géré, si le point n'est pas encadré.

7.4.2 Cas d'un EPIC

L'EPIC passe librement ses marchés.

Leur passation et attribution sont soumises au Code de la Commande Publique.

L'EPIC ne peut bénéficier d'accords Groupe, comme un concessionnaire, filiale d'un Groupe, mais en revanche les prix qu'il obtient ne sont pas grevés par des remises forfaitaires annuelles, ce qui les rapproche des prix des concessionnaires (retour d'expérience de la SPL de Rennes).

7.5 La rémunération de l'opérateur

7.5.1 Rappel du dispositif actuel

Le contrat actuel se distingue par le principe de rémunération du délégataire, dont le volet principal est assis sur la performance du délégataire. Il s'inspire sur ce plan de la logique du précédent contrat, qui était qualifié de régie intéressée et comportait également un mécanisme de rémunération lié à la performance du régisseur.

Celle-ci comprend trois volets :

- Une part forfaitaire assise sur un pourcentage des produits de la vente d'eau aux abonnés du service « part Délégataire » et aux ventes d'eau en gros constatés sur chaque exercice. Ce pourcentage est fixé par l'article 42.3 à 2 %
- Cette part forfaitaire est versée dans tous les cas de figure, y compris si le solde du compte d'exploitation est négatif
- Un intéressement constituant la part variable de la rémunération du Délégataire, assis sur le solde d'exploitation grevé de la part forfaitaire, conformément à l'article 42.4 de la présente convention.
Cet intéressement est composé de trois sous-ensembles :
 - Un intéressement (I1) fonction du respect des objectifs de qualité de service, à hauteur de 40 %
 - Un intéressement (I2) basé sur la maîtrise des charges d'exploitation du service, à hauteur de 40 %
 - Une quote-part du solde du compte d'exploitation grevé de la part forfaitaire, à hauteur de 20 %
- Une rémunération sur les activités complémentaires et/ou prestations accessoires, égale à 80 % du solde créditeur du compte afférent.

La rémunération du délégataire est par ailleurs plafonnée à 9 % du chiffre d'affaires des ventes d'eau (article 42.6 du contrat).

Une analyse de ce dispositif a été réalisée lors de la phase d'état des lieux du contrat actuel, au second semestre 2019. Les conclusions sont rappelées ci-dessous, sous la forme des points forts et des points faibles :

- Le principe d'une rémunération sur performance est vertueux, dès lors que le risque pour le co-contractant n'est pas trop élevé pour que le mécanisme soit incitatif. Tel est bien le cas de la formule actuelle, qui a effectivement incité le délégataire à atteindre un haut niveau de performance sur la totalité des indicateurs contribuant au calcul de l'intéressement
- Cependant, en cas de croissance des ventes d'eau, le résultat de la délégation devient supérieur au prévisionnel, ce qui a été le cas pour le contrat actuel, et peut s'accroître avec comme seule borne le plafonnement à 9 % du chiffre d'affaires de ventes d'eau.
- La rémunération n'est pas si sensible à la performance
 - La performance moyenne a été de 2011 à 2018, de 82 %
 - Une simulation avec une performance de seulement 50 % aboutit à un RCAI qui aurait été de 13,0 M€ au lieu de 14,1 M€, baisse qui apparaît insuffisamment corrélés en cas d'une telle dégradation du niveau de service
 - Il est proposé en conséquence d'ajuster le mécanisme pour accroître l'impact sur la rémunération du délégataire d'une faible performance
- Le mécanisme d'intéressement lié à la maîtrise des charges n'a pas été concluant, en outre, est de toutes façons dans l'intérêt du délégataire de maîtriser ses charges.

7.5.2 Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4

Conformément à l'article Article L. 1121-1 du Code de la commande publique, la rémunération de l'opérateur doit être conditionnée par le « *risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service* ». Cette rémunération est tirée « *soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix* ».

Dans le cadre d'une concession, il est proposé en conséquence de :

- Conserver le calcul de la rémunération du délégataire à partir du RCAI
 - Pour rappel, s'appliquent au RCAI
 - Les pénalités contractuelles
 - La participation due aux salariés
 - Ainsi le résultat net de la société dédiée (RN) avant impôts sur les bénéfices est ainsi calculé :
Résultat net de l'exercice avant impôts sur les bénéfices = RCAI + Résultat exceptionnel – Pénalités – Participation salariale
- Mettre en place un mécanisme de partage du RCAI lorsque celui excède le RCAI prévisionnel
- Appliquer sur ce RCAI ajusté une réfaction en cas de performance de niveau de service inférieure à 100 %
- Abandonner l'intéressement sur la maîtrise des charges, qui n'a pas été concluant et le mécanisme de quote-part du solde du compte d'exploitation grevé de la part forfaitaire, qui ne joue aujourd'hui qu'un rôle mineur : ces deux mesures contribueront à rendre plus lisible le mécanisme de rémunération
- Conserver une application de l'intéressement sur la performance au RCAI, désormais après partage du résultat, grevé de la part forfaitaire

7.5.2.1 Mise en place d'un mécanisme de partage des résultats

Ainsi, dans l'hypothèse où les comptes de l'entité dédiée feraient ressortir, pour un exercice donné, un résultat courant avant impôt (RCAI) plus élevé que celui prévu aux comptes d'exploitation prévisionnels, un partage du RCAI pour la part au-delà du RCAI inscrit aux comptes prévisionnels est mis en œuvre selon les modalités ci-après décrites.

Le partage ne concerne que les cas où le RCAI réel (qu'il soit positif ou négatif) est supérieur au RCAI prévisionnel (qu'il soit positif ou négatif), et il est calculé :

- Lorsque le RCAI prévisionnel de l'année n (RCAIn) est positif :
 - $\Delta 1 = \text{RCAI réel} - \text{RCAI prévisionnel}$
- Lorsque le RCAI prévisionnel est négatif
 - $\Delta 2 = \text{RCAI réel} - \text{RCAI prévisionnel moyen sur la durée de la concession (RCAIm)}$

La part reversée par l'opérateur au SEDIF au-delà du RACIn ou RACIm est la suivante :

Tranche de $\Delta 1$ ou de $\Delta 2$ entre 0 % et 20 % de RACIn ou RACIm selon le cas applicable	20%
Tranche de $\Delta 1$ ou de $\Delta 2$ entre 20 % et 40 % de RACIn ou RACIm selon le cas applicable	40%
Tranche de $\Delta 1$ ou de $\Delta 2$ entre 40 % et 60 % de RACIn ou RACIm selon le cas applicable	60%
Tranche de $\Delta 1$ ou de $\Delta 2$ entre 60 % et 100 % de RACIn ou RACIm selon le cas applicable	80%
Tranche de $\Delta 1$ ou de $\Delta 2$ au-delà de 100 % de RACIn ou RACIm selon le cas applicable	90%

Ce reversement fait l'objet d'un titre de recettes émis par le SEDIF.

7.5.2.2 Mise en place d'une rémunération sur performance

Il est proposé dans le cadre d'un scénario soit en concession, que la rémunération de l'opérateur soit calculée à partir du RACI grevé de la part partagée avec le SEDIF selon le mécanisme ci-avant, pondéré par la performance de l'exploitation calculé sur une liste d'indicateurs de performance :

- Si la valeur objectif est atteinte ou dépassée, le nombre de points est maximal
- Si la valeur seuil n'est pas atteinte, des points de contreperformance sont appliqués
- Entre ces deux valeurs, le nombre de points est calculé au prorata, avec une précision de 2 chiffres après la virgule, résultant d'un arrondi au centième le plus proche.

7.5.3 Cas de la SEMOP dans le scénario 2 et 4

Comme exposé, le cas de la SEMOP ne modifiera pas le mode de rémunération du gestionnaire du service. En effet, la SEMOP se voit confier un contrat de délégation de service public et le mode de rémunération est ainsi le même que celui exposé ci-avant dans le cas d'un opérateur.

7.5.4 Cas de l'EPIC dans le scénario 3

Dans le cadre de la création d'une régie personnalisée, il n'y a pas lieu de prévoir de rémunération spécifique dès lors qu'aucun contrat n'est passé pour ce qui concerne la gestion du service public.

7.6 La facturation et le recouvrement

7.6.1 Introduction

L'article L2224-12-1 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit que « toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante » à l'exception des consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public.

L'article R 2224-19-7 du CGCT prévoit que « *le recouvrement, à l'exclusion des procédures contentieuses, des redevances pour consommation d'eau et des redevances d'assainissement collectif et non collectif peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture.* »

Enfin, conformément à l'article 13 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les comptables publics sont compétents pour manier les deniers publics des seules collectivités (et établissements publics) dont ils sont comptables assignataires.

Ces deux derniers points et plus particulièrement le dernier constituent des enjeux particuliers pour le scénario 3, la facturation et le recouvrement étant assurés par l'EPIC.

Dans le cadre des scénarii 1, 2 et 4, l'article L.1611-7-1 du CGCT créé par la loi n°2014-1545 a précisé les possibilités de recouvrement des recettes publiques en retenant que sous réserve d'un avis conforme du comptable public, un contrat de mandat pouvait emporter habilitation du cocontractant d'une personne publique pour percevoir de telles recettes.

7.6.1.1 La facturation en gestion déléguée

Conformément à l'article L.1611-7-1 précité, l'opérateur peut se voir déléguer, par une convention de mandat spécifique, la facturation « *du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret* ».

Les modalités de recouvrement dépendent étroitement de la nature, publique ou privée, des redevances concernées.

Dans un arrêt *Prest'Action* du 6 novembre 2009 (n°297877), le Conseil d'Etat a précisé ce qu'il fallait entendre par recettes publiques. Il distingue ainsi :

- **Une recette commerciale** « est le résultat de l'activité de l'opérateur économique ». Le contrat a pour objet de faire naître une recette par l'action du cocontractant et non de faire exécuter une recette, « c'est-à-dire de percevoir le produit d'une créance existante ». Ainsi, tant que le cocontractant n'est pas intervenu, il n'y a pas de créance : les créances qui naîtront de l'activité de la société seront alors de nature privée et la société peut dès lors les percevoir elle-même » (M. Lacombe et X. Vandendriessche - La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier - AJDA 2009 - p. 2401).
- **Les recettes publiques** sont, quant à elles, en principe le produit d'une créance existante, destinée ou affectée à un organisme public autrement que par le truchement du contrat (voir en ce sens conclusions du rapporteur public Boulouis sous l'arrêt *Prest'Action*).

La position jurisprudentielle a été précisée par une instruction de la Direction Générale des Finances Publiques (Section Gestion comptable publique n° 17-0005 - Instruction du 9 février 2017 - Bureau CL-1A).

En synthèse, s'agissant des redevances perçues dans le cadre d'un service public d'eau potable, il résulte de ce qui précède que :

- Ont le caractère de recettes commerciales (i.e. non publiques) :
 - **Les recettes perçues** par un délégataire de service public **pour son propre compte** ;
 - **Les recettes perçues** par un délégataire de service public pour le compte d'un autre délégataire de service public, lorsque les services publics de l'eau et de l'assainissement ne sont pas confiés au même délégataire.
- Ont le caractère de recettes publiques :

- La « **surtaxe** » correspondant à l'amortissement d'investissements réalisés par l'autorité délégante (voir également en ce sens TA Grenoble, 10 juillet 2014, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Les Glovettes et autres*, n°1003080-1104936).
- Les **redevances encaissées par un délégataire pour le compte d'une collectivité** dans le cas où seulement une partie du service d'eau et d'assainissement est délégué et qu'une facturation unique est mise en place.
- Il devrait *a priori* en aller de même pour les redevances perçues pour le compte de l'Agence de l'Eau.

L'opérateur s'il facture l'assainissement collectif pour le compte des exploitants concernés, doit être rémunéré par ces exploitants à ce titre, selon les modalités de conventions à conclure à cet effet. Le recouvrement de ces redevances doit faire l'objet d'une convention de mandat, qui doit recevoir l'agrément du comptable public. A noter que certaines DDFIP sont réticentes à de tels mandats, lorsque l'exploitant du service d'assainissement, qui est un service public distinct, est privé, ce qui est le cas pour certaines conventions de facturation actuellement en vigueur sur le territoire du SEDIF.

L'opérateur facture également aux usagers les redevances Agence de l'Eau, aux taux de TVA applicables. Il reverse à l'Agence de l'Eau les sommes appelées à ce titre par l'Agence de l'Eau. Il facture à l'Agence de l'Eau une prestation réglementaire de service de facturation et de recouvrement.

7.6.1.2 La facturation par l'EPIC et le recouvrement

Dans le cadre du scénario 3, l'EPIC serait en gestion d'une partie du service et dresserait donc une facturation indépendante de celles des opérateurs en concession. Dans une telle hypothèse, le comptable public de l'EPIC sera chargé du recouvrement des redevances d'eau :

- Pour son propre compte
- Pour le compte du SEDIF
- Pour le compte du délégataire Approvisionnement

Aucun texte n'encadre aujourd'hui la possibilité pour un comptable public de recouvrer des sommes pour un tiers privé, qui à l'aune des principes énoncés ci-avant, ne peut être que dérogatoire.

Se pose ainsi la question du recouvrement des redevances d'assainissement pour le compte des délégataires existants sur le territoire du SEDIF, sous peine d'une remise en cause de la facture unique eau et assainissement en vigueur.

Ce point constitue un point de vigilance accru de la part du SEDIF.

Il s'agit ainsi ici d'une exception au principe selon lequel les comptables publics sont compétents pour manier les deniers publics des seules collectivités et établissements publics dont ils sont comptables assignataires (Article 13 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

Les Bureaux CL1A – CL1B dans une note datée du 13 mars 2014 (non actualisée depuis) relative au recouvrement des redevances d'eau et d'assainissement reconnaissent ce principe dérogatoire par la mise en place d'une convention spécifique de facturation, de recouvrement et reversement.

Nous préconisons au SEDIF de saisir, dès à présent, les bureaux CL1A et CL1B pour disposer d'une confirmation de ce principe dérogatoire.

En tout état de cause, il conviendra de fixer les modalités d'exécution des prestations à réaliser par le comptable public assignataire dans les conventions suivantes :

- Convention avec le SEDIF au titre de la facturation et du recouvrement de la part Syndicale
- Convention avec le délégataire Eau-Approvisionnement et le SEDIF au titre de la facturation et du recouvrement de sa rémunération (nous préconisons une convention tripartite afin d'une part de tracer les éléments contractuels définis et de faciliter le contrôle des flux par le SEDIF)
- Convention avec les délégataires des services d'assainissement au titre de la facturation et du recouvrement de leurs rémunérations

7.7 Aspects fiscaux

7.7.1 TVA

7.7.1.1 Redevance part SEDIF

7.7.1.1.1 Cas du/des concessionnaire(s) et de la SEMOP

Le traitement de la TVA est à envisager selon la doctrine administrative : le concessionnaire ou la SEMOP perçoit la redevance en son nom propre.

Il est à noter que ce traitement est différent de l'actuel, très spécifique, qui découle du rescrit fiscal en date du 09/12/2010, demandé et obtenu par le SEDIF, qui établit que le concessionnaire perçoit cette redevance au nom et pour le compte du SEDIF. En effet, le SEDIF avait sollicité la Direction de la législation fiscale sur les conséquences que doit emporter en matière de taxe sur la valeur ajoutée le changement de modalité d'exploitation du service public d'eau potable au 1^{er} janvier 2011 et la mise en œuvre d'un contrat de type régie intéressée. La direction avait considéré que dans le cadre des dispositions contractuelles prévues, le SEDIF devait être regardé comme l'exploitant du service pour les besoins duquel il recourt aux services de son délégataire. Il convient noter toutefois que ce rescrit ne s'applique qu'au contrat actuel.

Ainsi les mécanismes qui devraient trouver à s'appliquer sont les suivants :

- Facturation par le concessionnaire/ SEMOP aux usagers avec TVA à **5,5%**
- Comptabilisation en compte de classe 7 chez le concessionnaire/SEMOP
- Déclaration en ligne 1 des CA3 déposées par le concessionnaire/SEMOP
- Titre de recettes émis par le SEDIF au concessionnaire ou à la SEMOP avec TVA à 20% au titre d'une « redevance de concession d'affermage »
- Selon la doctrine fiscale : en contrepartie de la mise à disposition à titre onéreux des investissements nécessaires au service, tenant compte de l'éventuel partage de gains
- Selon le droit public : en contrepartie des investissements réalisés par le SEDIF et de ses missions d'autorité organisatrice, financés par son budget
- A noter que les pénalités de retard facturées par le SEDIF sont hors du champ d'application de la TVA
- Comptabilisation de la redevance en classe 7 chez le SEDIF
- Déclaration en ligne 1 des CA3 du SEDIF.
- Récupération de la TVA par le concessionnaire/SEMOP sur sa CA3 en ligne 20

7.7.1.1.2 Cas d'un EPIC (régie personnalisée – scénario 3)

Le taux de TVA applicable à la redevance SEDIF est de 5,5%. La facturation aux usagers et l'encaissement est réalisé par l'EPIC au nom et pour le compte du SEDIF.

Ainsi les mécanismes qui devraient trouver à s'appliquer sont les suivants :

- Comptabilisation en comptes de classe 4 chez l'EPIC + classe 7 chez le SEDIF
- Déclaration en ligne 1 des CA3 déposées par le SEDIF

Il s'ensuit qu'une rémunération spécifique de l'EPIC pour la prestation rendue au SEDIF est à prévoir. Parallèlement il pourrait être prévu un mandat entre le SEDIF et l'EPIC.

7.7.1.2 Mécanisme de rémunération de l'opérateur (cas du/des concessionnaire(s) et de la SEMOP)

Selon le schéma actuel, qui pourrait être reconduit dans ses mécanismes, l'opérateur reverse son résultat au SEDIF, lequel lui verse une rémunération, part fixe + part variable. La facturation par l'opérateur au SEDIF est effectuée sur la base d'une TVA à 10%

Les mécanismes suivants s'appliquent :

- Comptabilisation en compte de classe 7 chez l'opérateur
- Déclaration en ligne 1 des CA3 de l'opérateur

Pour autant ce schéma comptable n'est pas celui recommandé par l'Administration fiscale dans le cadre d'un contrat de concession.

Il est à noter par ailleurs qu'un mécanisme plus simple pourrait être mis en place, ainsi que l'a mis en place la Métropole de Lille vis à vis de son délégataire, dans le cadre pour autant d'un mécanisme d'intéressement similaire dans son principe à celui du SEDIF. Ce mécanisme ne prévoit pas de reversement du résultat de l'opérateur au SEDIF, puis le versement de la rémunération par le SEDIF à l'opérateur, mais un reversement par l'opérateur à la Collectivité de la différence entre l'intéressement maximal théorique (qui pourrait être dans le cas du SEDIF le résultat de l'opérateur, sans ou après partage du résultat) et l'intéressement réel (qui pourrait être dans le cas du SEDIF la rémunération de l'opérateur)

7.7.1.3 Financement des biens de retour (cas du/des concessionnaire(s) et de la SEMOP)

Le principe en cas de remboursement sur des biens de retour du pré-remboursement assuré par l'opérateur est une facturation par l'opérateur au SEDIF d'une « indemnisation » à hauteur de la valeur non-amortie des biens de retour affectée de la TVA au taux de 20% si le bien relève du taux standard.

Une Réponse Ministérielle n°00782 du 27/7/17 indique que les biens de retour sont l'ensemble des biens, meubles ou immeubles, réalisés ou acquis dans le cadre d'un contrat de concession et qui sont indispensables au fonctionnement du service. Dans le silence du contrat, ces biens sont réputés appartenir à l'autorité concédante dès leur réalisation ou leur acquisition.

Au terme du contrat, les biens de retour reviennent gratuitement à la personne publique concédante. Dans l'éventualité où, à la date de leur restitution à l'autorité concédante, ces biens n'auraient pas été intégralement amortis, le concessionnaire est fondé à demander « une indemnisation » à hauteur de leur valeur non amortie

Dans un arrêt du 3 décembre 1992, n° 91-985, Cie des Chemins de Fer à Voie étroite, la Cour Administrative d'Appel de Paris a jugé que l'opération par laquelle le concessionnaire d'un réseau de transports en commun fait retour au concédant, à l'expiration de la concession, des stocks et approvisionnements en cours (stocks et approvisionnements ≠ immobilisations mais raisonnement par analogie), entre dans le champ d'application de la TVA en vertu de l'Article 256 du CGI

Les mécanismes suivants s'appliquent :

- Comptabilisation en compte de classe 7 chez l'opérateur
- Déclaration en ligne 1 des CA3 déposées par l'opérateur

7.7.2 La fiscalité des entreprises

7.7.2.1 La Contribution Foncière des Entreprises

7.7.2.1.1 Cas du/des concessionnaire(s) et de la SEMOP

L'opérateur (concessionnaire ou SEMOP) est redevable de la Contribution Foncière des Entreprises (CFE).

Cette contribution s'applique dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains (propres, pris en location ou utilisés gratuitement) pour les besoins de son activité professionnelle

La CFE est due par les entreprises qui exercent leur activité au 1er janvier de l'année sur la base de la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière dont le redevable a disposé au cours de l'année N-2 aux taux fixés par les communes.

Montant du CA HT	Taux de CVAE applicable
< 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	$0,5 \% \times (CA - 500\,000\,€) / 2\,500\,000\,€$
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	$0,9 \% \times (CA - 3\,000\,000\,€) / 7\,000\,000\,€ + 0,5 \%$
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	$0,1 \% \times (CA - 10\,000\,000\,€) / 40\,000\,000\,€ + 1,4 \%$
> 50 000 000 €	1,5 %

7.7.2.1.2 Cas d'un EPIC (régie personnalisée – scénario 3)

Un EPIC est exonéré de plein droit de la CET, ainsi que précisé par l'article 1449, 1° du CGI, et confirmé par les BOI-IF-CFE-10-30-10-10, n° 20, 230, 240, 270, 510, 540-560, 580-590 du 27 mars 2019

Il est à noter que selon ce scénario, les communes percevant actuellement une CET de l'exploitant VEDIF, ne percevraient plus cette CET pour la partie rattachable à l'activité de distribution.

7.7.2.2 La Contribution à la Valeur Ajoutée des Entreprises

7.7.2.2.1 Cas du/des concessionnaire(s) et de la SEMOP

L'opérateur (concessionnaire ou SEMOP) est redevable de la Contribution à la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

Les règles applicables sont les suivantes :

- Les communes reçoivent 26,5 % de la CVAE due sur leur territoire
- Les départements et les régions reçoivent respectivement 48,5 % et 25 % de la CVAE due dans chaque commune de leur territoire

La CVAE est due par les entreprises qui exercent leur activité au 1er janvier de l'année sur la base de la valeur ajoutée produite au cours de l'année d'imposition.

Le tableau ci-contre indique le taux applicable en fonction du chiffre d'affaires HT.

7.7.2.2 Cas d'un EPIC (régie personnalisée – scénario 3)

Un EPIC est exonéré de plein droit de la CVAE, ainsi que précisé par le BOI-CVAE-CHAMP-10-10, n° 40 du 12 septembre 2012.

Il est à noter que selon ce scénario, les communes percevant actuellement une CVAE de l'exploitant VEDIF, ne percevraient plus cette CVAE pour la partie rattachable à l'activité de distribution.

7.7.3 Taxes locales : TFPNB et TFPB

La situation se présente de façon identique pour tous les scénarii.

L'opérateur (cessionnaire / SEMOP / EPIC) est assujéti à la TFPNB (propriétés non bâties) et à la TFPB (propriétés bâties) :

- S'il est propriétaire ou,
- S'il est titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel ou,
- En cas de concession, si les constructions édifiées sur le terrain concédé doivent à l'expiration de la concession rester la propriété du concessionnaire ou revenir à l'autorité concédante contre indemnité.

En cas de concession (ou de SEMOP), les parties au contrat de concession peuvent décider de déroger aux règles (ci-dessus) et de prévoir que la TF sera à la charge de l'opérateur pour les propriétés du SEDIF, mais une telle disposition contractuelle régit alors uniquement les rapports entre les parties et est inopposable à l'Administration fiscale. Il est donc recommandé de prévoir une clause dans le contrat de concession pour sécuriser le point du redevable de la TF en tenant compte des règles ci-dessus

Ces taxes sont dues à la commune des terrains d'assiette.

Concernant la TFPB, des modalités particulières sont applicables aux locaux, établissements ou installations affectés à la distribution d'eau potable :

- A partir des barèmes s'il s'agit d'immobilisations acquises ou créées avant le 1er janvier 1974 ;
- Selon la méthode comptable pour les immobilisations acquises ou créées depuis 1974, sous réserve des biens appartenant aux collectivités publiques

Concernant la TFPNB, la taxe est calculée à partir de la base constituée par la valeur locative cadastrale des PNB (diminuée d'un abattement forfaitaire pour frais de 20%) multipliée par le taux fixé par la collectivité bénéficiaire.

7.8 Le financement du projet OIBP

7.8.1 Préambule – Durée du futur contrat de concession

A dessein, tous les scénarii étudiés prévoient la réalisation des travaux OIBP par l'opérateur en charge de l'approvisionnement, dans un cadre concessif.

La durée du contrat de concession, que l'opérateur soit sous forme de SEMOP ou non, constitue un enjeu particulier au regard de l'intensité capitalistique attendue du projet OIBP.

Conformément à l'article L1411-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. Dans le domaine de l'eau potable les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le trésorier-payeur général, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation.

En tenant compte des différentes hypothèses de coûts du projet, d'une durée de contrat fixée à 20 ans et d'un objectif de retour à titre gratuit des immobilisations au terme du contrat, les dotations aux amortissements à supporter par le futur délégataire oscillaient entre 40 M€ et 50 M€ par an. Et ceci sans compter le montage financier et les frais associés, ainsi que les autres obligations patrimoniales à confier au délégataire.

Il convient par ailleurs de rappeler que l'équilibre économique du contrat actuel repose sur une dotation aux amortissements annuelle d'environ 10 M€.

Un tel objectif semble donc peu envisageable à ce stade, sauf à conclure un contrat supérieur à 20 ans ou à augmenter les tarifs du service.

Conclusions et préconisations :

- L'amortissement total du projet OIBP par le délégataire sera trop lourde, au vu des montants d'investissements, sur une durée raisonnable de contrat (i.e. moins de 20 ans). Quel que soit le scénario envisagé, il convient en conséquence d'étudier de manière approfondie le mécanisme de soulte de fin de contrat (ou de soulte en cours de contrat) ;
- Une durée de contrat relativement longue (> 12 ans) est à étudier pour les scénarios 3 et 4 sur le lot approvisionnement. La durée de ce contrat pourrait par ailleurs être dissociée du Lot Distribution. Elle apparaît plus délicate à mettre en œuvre sur les 1 et 2.

7.8.2 Financement sans adossement au SEDIF

Comme vu ci-dessus, il convient de souligner l'existence de plusieurs facteurs limitants pour envisager un scénario de financement en propre par le futur délégataire sans être adossé au SEDIF :

- la durée du futur contrat, conduisant le cas échéant à la nécessité de prévoir une soulte de fin de contrat (voir ci-dessous) et par conséquent un adossement indirect au SEDIF

- la capacité des opérateurs d'une part à capitaliser la société dédiée à un niveau leur permettant de sécuriser le financement du projet (gearing supérieur à 15%), sans compter le programme d'investissements hors OIBP, et d'autre part leur capacité à lever les fonds nécessaires sur le marché ;
- la compétitivité de l'offre financière et tarifaire des candidats en découlant

En conclusion, le financement en propre de l'opération OIBP ainsi que de l'ensemble des autres opérations patrimoniales semble délicate à mettre en œuvre compte tenu des points évoqués ci-dessus.

Nous préconisons au SEDIF de réaliser un premier sourcing dès à présent pour apprécier la faisabilité financière associée.

En tout état de cause, il ne peut en conséquence être exclue une difficulté de réalisation du projet ou un renchérissement important du coût de ce dernier.

7.8.3 Financement avec adossement au SEDIF

Dans l'hypothèse où le SEDIF souhaiterait recourir à une maîtrise d'ouvrage déléguée, il conviendrait de définir contractuellement un mécanisme d'adossement du financement de l'opération OIBP.

Deux possibilités ont été identifiées pour se faire :

- La mise en place d'un mécanisme de rachat en cours ou au terme du contrat
- La mise en place d'un mécanisme de cession de créances

7.8.3.1 Mise en place d'un mécanisme de remboursement du préfinancement assuré par l'opérateur en cours ou au terme du contrat

Compte tenu de l'importance financière de l'opération, le SEDIF pourra prévoir au sein du dispositif contractuel la mise en place de remboursements en cours et/ou au terme du contrat.

En d'autres termes et de manière simplifiée, l'opérateur aurait à sa charge le préfinancement de l'opération et les risques associés à une maîtrise d'ouvrage déléguée. Le SEDIF aurait à sa charge le financement de l'opération in-fine.

La mise en place d'un tel mécanisme devrait permettre d'ouvrir le champ de la concurrence et de contrevenir aux contraintes de financement identifiées pour les opérateurs.

Ce mécanisme devra être prévu dès l'avis de publicité de la procédure et encadré dans le document de la consultation notamment pour identifier les coûts le constituant.

La faisabilité financière de cette opération devra cependant être anticipée dans la définition des objectifs du SEDIF, afin de l'encadrer au mieux dans le cadre de la procédure et dans les perspectives budgétaires à réaliser.

Le montant du remboursement ou des soultes sera assis sur la valeur nette comptable du projet à une ou des dates à définir contractuellement et selon des modalités à préciser (voir ci-dessous).

Deux modalités de mise en œuvre sont possibles ;

- Versement d'un remboursement à l'échéance du contrat, basé sur la valeur nette comptable
- Versement de remboursements de manière annuelle à des dates à définir contractuellement par tranche selon des modalités restant à définir (constat d'achèvement des tranches, réception...). Le montant de chacun des remboursements sera dès lors assis sur la valeur nette comptable de ces dernières.

Il est à noter que cette deuxième modalité :

- A été mise en œuvre par la Communauté d'Agglomération Nîmes Métropole dans son récent nouveau contrat de délégation des services publics de l'eau et de l'assainissement collectif.
- A fait l'objet d'un contentieux dans une affaire similaire, portée au Conseil d'État, 7ème / 2ème SSR, 13/02/2015, 373645, qui a jugé que :

*Considérant que, dans le cadre d'un contrat par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale confie la réalisation de travaux ou ouvrages, qui doivent lui être remis au terme du contrat, à un cocontractant dont la rémunération consiste en tout ou partie dans le droit d'exploiter l'ouvrage, les biens amortis par l'exploitation sont remis gratuitement à la personne publique à ce terme ; que lorsque la durée du contrat est inférieure à la durée normale d'amortissement de l'ouvrage, le cocontractant a le droit d'être indemnisé de la valeur non amortie de cet ouvrage au terme du contrat, et donc à hauteur de sa valeur nette comptable, évaluée à la date de la remise des biens ; **qu'aucun texte ni aucun principe n'interdit aux cocontractants de prévoir que cette indemnité soit versée avant le terme du contrat, y compris au début de son exécution, dès lors qu'elle correspond à cette valeur nette comptable des biens remis** ; qu'un tel versement équivaut, en effet, à une acquisition moyennant un prix par la personne publique de la part de l'ouvrage qui ne peut être amortie durant l'exploitation eu égard à la durée du contrat ; que, pour accueillir le moyen de la société France Télécom, devenue la société Orange, tiré de ce qu'elle n'avait pas eu connaissance, lors de la consultation, des modalités de versement de l'indemnité correspondant à la valeur non amortie de l'ouvrage en fin de contrat et qu'ainsi le versement anticipé d'une telle indemnité à la société NC Numéricable, prévu par le contrat litigieux, constituait une aide d'Etat au sens du paragraphe 1 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la cour administrative d'appel de Nancy a retenu que ce versement avait le caractère d'un avantage constitutif d'une aide d'Etat ; qu'en se bornant à relever que le taux de rentabilité interne de l'opération était sensiblement plus élevé du fait de ce versement que celui " des opérations similaires " pour en déduire l'existence d'une aide d'Etat, sans rechercher si le montant versé était supérieur à la valeur nette comptable de la partie des biens non amortie à leur date de remise, la cour a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, la communauté d'agglomération d'Epinal et la société NC Numéricable sont fondées à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy ;*

Nous préconisons au SEDIF, le cas échéant, d'asseoir le mécanisme de remboursement par tranche. En effet, la mise en place d'un remboursement de fin de contrat n'apparaît pas à ce stade pertinent compte tenu de l'importance financière du projet et des risques associés à de telles pratiques de fin de contrat en termes d'image pour le SEDIF.

Cette solution nécessite néanmoins plusieurs points d'attention :

- La définition dès la cristallisation du contrat de délégation de service public des remboursements à payer et leur date prévisionnelle
- La nécessité de définir les modalités de constatation de l'atteinte des performances à l'achèvement de chacune des tranches
- La nécessité de maintenir les risques pour le délégataire
 - Risques relatifs au respect du montant forfaitaire garanti du coût des travaux
 - Risques inhérents à la maîtrise d'ouvrage (calendrier...)
 - Risques associés à l'exploitation

- Risques réglementaires et environnementaux
- Risques liés aux contrats conclus avec les établissements bancaires pour le préfinancement des travaux

7.8.3.2 Mise en place d'un mécanisme de cessions de créances à titre de garantie

Au préalable il convient de rappeler que le mécanisme de cession Dailly connaît deux applications majeures :

- La cession de créances à titre d'escompte : mécanisme dans lequel l'établissement de crédit avance au cédant le montant des créances dont la propriété lui est transférée et dont le paiement contribuera à assurer le remboursement. Cette option ne semble pas pertinente à ce stade pour le projet, raison pour laquelle elle ne fait pas l'objet d'un développement particulier.
- La cession de créances à titre de garantie : mécanisme dans lequel les créances sont cédées pour garantir le remboursement à l'établissement de crédit d'un autre crédit du cédant. Dans cette configuration le lien entre la créance cédée et la créance garantie disparaît et le mécanisme offre une sûreté à l'établissement de crédit.

Trois conditions sont à respecter pour appliquer une cession Dailly :

- Condition tenant aux personnes

Les parties à la cession de créances sont d'une part le cédant et d'autre part le cessionnaire. Le cédant peut être toute personne physique ou morale exerçant son exercice professionnel. Il cède les créances qu'il détient à l'encontre d'un débiteur à un cessionnaire. La cession de créances étant une opération de crédit au sens de l'article L 313 du Code Monétaire et Financier, le cessionnaire ne peut être qu'un établissement de crédit tel que défini par les dispositions de l'article L 511-1 du même code. La cession de créance est un contrat liant le cédant et le cessionnaire. L'accord du cédant et du cessionnaire suffit à conclure la cession.

- Conditions tenant aux créances

Toutes les créances peuvent être cédées dans le cadre d'une cession Dailly (Article L 313-23 al 2 du Code Monétaire et Financier).

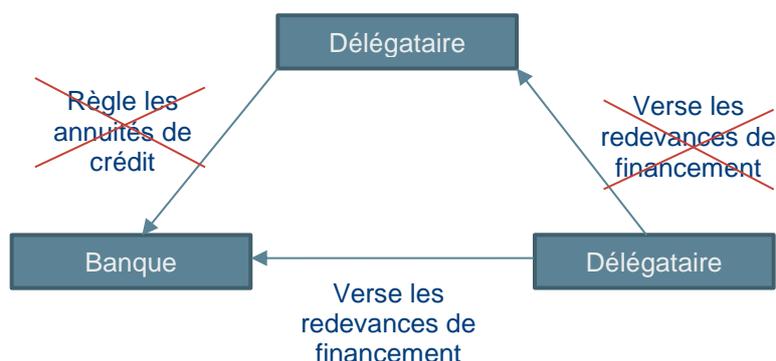
- Conditions tenant à la procédure

La cession Dailly suppose le respect d'un certain formalisme avec notamment la présence d'un écrit désigné « bordereau Dailly ». En application des dispositions de l'article L 313-24 du Code Monétaire et Financier, ce bordereau doit comporter plusieurs mentions impératives dont :

- La dénomination « acte de cession de créances professionnelles »
- La mention que l'acte est soumis aux dispositions des articles L 313-23 à L 313-24 du Code Monétaire et Financier
- Le nom et la dénomination sociale de l'établissement de crédit bénéficiaire
- L'identification des créances cédées

Le bordereau est signé par le cédant et daté par le cessionnaire. A cette date, l'opération prend effet entre les parties et devient opposable au tiers. Attention en cas de défaut de l'une de ces mentions, le titre ne vaut pas comme acte de cession de créances professionnelles.

Le synoptique suivant schématise le principe d'une cession de créances à titre de garantie :



Ce schéma nécessite néanmoins plusieurs points d'attention :

- La définition d'une rémunération financement du délégataire à compter de la réception des travaux (ou par tranches selon des modalités contractuelles à définir). Cette rémunération financement doit être définitive, irrévocable et inconditionnelle car elle représente le miroir des échéances du contrat de financement
- Une facturation par le délégataire de la rémunération « financement » et le paiement par le SEDIF
 - En € HT à la Banque
 - TVA au délégataire

Ce point constitue un point fiscal complexifiant l'opération.

- La nécessité de mettre en place une clause de rencontre en cas de difficultés ou de résiliation du contrat de financement
- La nécessité de prévoir les opérations de fin de contrat et la poursuite du financement par le SEDIF après le terme du futur contrat
- La nécessité de maintenir les risques pour le délégataire
 - Risques relatifs au respect du montant forfaitaire garanti du coût des travaux
 - Risques inhérents à la maîtrise d'ouvrage (calendrier...)
 - Risques associés à l'exploitation
 - Risques réglementaires et environnementaux
 - Risques liés aux contrats conclus avec les établissements bancaires jusqu'à la cristallisation de la cession de créances

7.8.4 Conclusions

La maîtrise d'ouvrage déléguée sans adossement au SEDIF, qu'il soit direct ou indirect, apparaît peu opportune compte tenu des éléments précités et des contraintes identifiées.

Le mécanisme de cessions de créances à titre de garantie apparaît pertinent mais nécessite :

- Une procédure de mise en concurrence relativement lourde
- Un montage financier contractuel complexe

Par ailleurs, il apparaît in fine relativement risqué pour le SEDIF qui ne sera pas maître des conditions de financement négociées et des coûts associés.

Dans l'hypothèse où le SEDIF souhaiterait recourir à une maîtrise d'ouvrage déléguée, nous préconisons en conséquence de privilégier le scénario avec remboursements par Tranche permettant d'une part une flexibilité contractuelle relativement importante et d'autre part permettant au SEDIF d'être relativement libre de définir ses conditions de financement.

Les conditions de financement associées se rapprochaient de ceux définies sous maîtrise d'ouvrage publique, puisque le SEDIF aurait à charge le rachat des différents remboursements.

En synthèse, si le SEDIF délègue la maîtrise d'ouvrage du projet OIBP à un concessionnaire, la mise en place d'un remboursement en cours de contrat apparaît le mécanisme le plus adapté : le SEDIF porte in fine financièrement le coût du projet et laisse son préfinancement au concessionnaire.

Enjeux

Selon le mode de gestion, un apport en fonds, publics ou privés sera nécessaire. Il conditionne la mise en œuvre du scénario qui sera retenu.

La question du financement des investissements, dont l'OIBP, est à considérer au regard notamment des frais financiers qu'il engendre, de la durée de vie de l'équipement et de l'équilibre du service.

Les enseignements du contrat actuel nécessitent de réguler la rémunération de l'opérateur et d'envisager un mécanisme de partage des résultats. Ces dispositifs concernent l'ensemble des scénarii à l'exception de l'EPIC.

8 ETUDE APPROFONDIE DES SCENARII : LA GESTION DES RISQUES

8.1 Les risques inhérents à la gestion du service

La gestion d'un service public industriel et commercial tel qu'un service public de l'eau potable s'accompagne de la gestion des risques inhérents à cette activité.

Les risques concernant le service public de l'eau potable du SEDIF sont les suivants :

- 65 risques ont été identifiés ;
- 17 risques se démarquent ;
- Certains d'entre eux apparaissent significatifs
 - Le risque lié à l'évolution des recettes ;
 - Le risque de force majeure (crise sanitaire, économique, catastrophe naturelle...) ;
 - Le risque lié à la communication ;
 - Les risques relatifs à la gestion du personnel.
 - Les risques associés au système d'information (SI) de l'exploitation ;
 - Le risque lié à la sécurité et à la sûreté des installations, notamment au regard des dispositions de la Loi de Programmation Militaire (LPM) et des textes pris en application ;
 - Le risque d'irrecouvrabilité des recettes.
- Enfin au regard du projet OIBP, des risques liés au projet de construction de ces nouvelles filières sont considérés (ci-dessous par ordre chronologique de possible occurrence) :
 - Non agrément des membranes
 - Retard dans l'obtention des autorisations
 - Recours de tiers contre lesdites autorisations et/ou le PC
 - Le risque lié à une erreur dans la conception ou dans la réalisation d'installations ;
 - Retards dans les travaux
 - Retard dans les travaux de raccordement électrique
 - Surcoûts de travaux
 - Sous performance au démarrage de l'exploitation

8.1.1 Cas de la concession

L'article L.1121-1 du Code de la commande publique définit le contrat de concession comme « un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code 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. »

Il en résulte que la notion de « transfert d'un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service » est au cœur de la définition de la concession.

Par conséquent, le SEDIF ne saurait envisager de recourir à un ou plusieurs contrats de concession pour la gestion du service public d'eau potable sans transférer un risque d'exploitation à son concessionnaire.

Au regard des définitions précitées et de la jurisprudence sur le sujet, Il paraît ainsi nécessaire en particulier d'exposer le concessionnaire aux "aléas du marché" et donc de lui faire supporter un risque lié à la demande, c'est-à-dire aux volumes d'eau vendus non seulement à l'exploitant du service public de distribution d'eau

potable, mais également le cas échéant à d'autres exploitants de service public d'eau potable dans le cadre de ventes d'eau en gros.

Mais dans une optique de sécurisation de la qualification juridique d'un contrat de concession, c'est sans doute une approche plus large des risques et de leur transfert qu'il convient de retenir, et notamment les risques significatifs de la gestion d'un service d'eau potable identifiés précédemment.

8.1.2 Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3

Les dispositions en matière de risques dans les scénarii avec une SEMOP sont identiques à celles dans les scénarii avec des concessions.

Il importe cependant de bien considérer que ces risques affectent chaque actionnaire au prorata de sa part de capital.

Ainsi le SEDIF supporterait, via la SEMOP, une partie des risques transférés à la SEMOP, supportés par ailleurs – majoritairement – par l'opérateur privé.

8.1.3 Cas d'un EPIC (scénario 3)

Sur le plan opérationnel et technique, les risques assumés par l'EPIC seront les mêmes que ceux pouvant être assumés par un opérateur ou la SEMOP.

Sur le plan juridique, dans le cadre d'une régie personnalisée, c'est cette dernière et non la collectivité de rattachement (la Métropole) qui sera pénalement responsable de ses actes.

L'article 121-2 du Code pénal limite la responsabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements en prévoyant qu'ils « *ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ».

Tel serait bien le cas en l'espèce.

Pour qu'une infraction soit imputable à la Régie, il faut qu'elle ait été réalisée par ses organes (c'est-à-dire son CA ou son Président), par ses représentants (Président, Directeur) ou pour son compte (dans le cadre d'une délégation de compétence par exemple).

En revanche, les préposés de la Régie (ses agents) ne sont pas ses représentants et leurs actions ne peuvent, par conséquent qu'engager leur responsabilité pénale propre.

Enfin, les membres du CA, le Président, le Directeur engagent leur responsabilité pénale individuelle lorsque la contravention, le délit ou le crime n'a pas été commis dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire au nom et pour le compte de la Régie.

8.2 Les risques financiers

8.2.1 Les risques identifiés

L'opérateur devenant en charge du service, il assume les risques financiers afférents. C'est d'ailleurs ce transfert de risques qui permet de qualifier le contrat de délégation de service public

Ceux-ci sont principalement :

- Risques liés à l'évolution des volumes
 - **Ce risque semble cependant limité à court et moyen terme, la tendance actuelle étant une légère augmentation de la consommation ;**
 - **Il peut cependant être raffermi en cas de politique d'incitation des usagers aux économies d'eau.**
- Risques économiques liés principalement à la maîtrise des charges d'exploitation (personnel, réactifs, énergie, etc)
- Risques liés à la maîtrise d'ouvrage, pour les travaux relevant du périmètre d'intervention de l'opérateur
 - Parmi ces risques figurent en premier lieu celui relatif à l'obtention des autorisations environnementales pour le projet OIBP
- Risques liés à la gestion clientèle et plus particulièrement la gestion des recouvrements (impayés, irrécouvrables...)

Sur le plan technique, les risques, et leurs incidences financières sont principalement :

- Les incidents d'exploitation lourds (par exemple pollution d'un champ captant, casse sur un aqueduc, etc)
- Les dommages aux tiers (notamment lors de travaux). Ce risque peut être couvert par une assurance
- Les actes de malveillance, notamment de cyberattaque.
 - Une grande rigueur d'exploitation, la mise en place de plan de crise, et une politique de sûreté poussée sont indispensables pour maîtriser ces risques.

Il est donc globalement indispensable que l'opérateur dispose de contrats d'assurance couvrant :

- La responsabilité civile, incluant la responsabilité civile exploitation et la responsabilité civile professionnelle / après travaux
- Les dommages aux biens (risques simples et industriels)
- Les dommages qualifiés d'atteinte à l'environnement
- Le cas échéant dommage ouvrages

8.2.2 Le risque lié à l'évolution des recettes

Comme le fait remarquer la Chambre Régionale des Comptes d'Île de France dans son rapport de 2017 sur l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris « *depuis le début des années 1990, les distributeurs d'eau sont confrontés à une baisse sensible et durable des consommations. Cette tendance s'observe dans la majorité des grandes villes européennes. La baisse continue des consommations accroît pour les opérateurs les difficultés pour financer leurs coûts fixes, liés à des installations industrielles aujourd'hui surdimensionnées mais peu flexibles.*

En effet, au cours des décennies 1970 et 1980, la consommation d'eau des ménages a fortement augmenté, passant de 106 à 161 litres par jour et par habitant entre 1975 et 1991. Se fondant sur cette tendance, les études prospectives des années 1980 sur les besoins en eau ont le plus souvent émis l'hypothèse d'une expansion continue de la demande et des investissements ont été réalisés en ce sens.

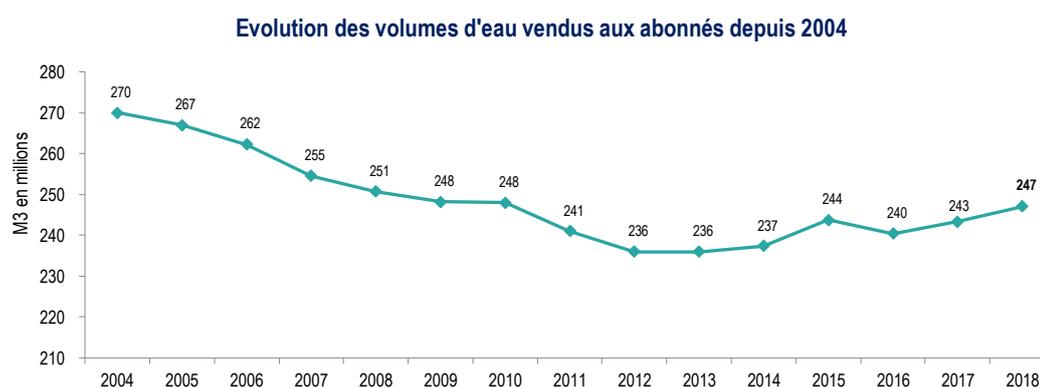
Or, sur les 25 dernières années, la consommation d'eau potable de l'agglomération parisienne a diminué d'un quart en raison principalement de la désindustrialisation et de la tertiarisation des activités dans les grandes villes si bien qu'aujourd'hui l'ensemble des usines des trois acteurs concernés disposent d'une capacité nominale de production collective deux fois supérieure au volume moyen cumulé produit.

Sur les années récentes, toutefois, au Sedif, le recul des volumes s'est stabilisé et une augmentation desdits volumes a même été enregistrée à partir de 2014 et s'est confirmée en 2015. »

Dans sa réponse à la CRC, le SEDIF indique sur son territoire une baisse des volumes consommés de 12,9% entre 2003 et 2013. Toutefois à compter de 2012, le recul des volumes s'est stabilisé et une augmentation desdits volumes a même été enregistrée à partir de 2014 et s'est confirmée en 2015. Les explications suivantes ont été apportées :

- Une légère reprise de la consommation d'eau, après une décennie de décroissance, semble se confirmer. Cette reprise pourrait s'expliquer par un taux désormais stable et élevé d'équipements hydro-économiques par les ménages et une optimisation désormais acquise de leur consommation par les gros consommateurs publics et privés ;
- Des températures historiquement très élevées en 2014
- L'amélioration du rendement du parc des compteurs
- Des régularisations de volumes consommés sur les années antérieures pour certains abonnés, facturés sur la base d'estimations inférieures à leur consommation réelle, expliquerait le solde de cette progression.

L'évolution des volumes vendus sur le SEDIF depuis 2004 se présente ainsi :



Ainsi, bien que les services publics d'eau potable constituent des monopoles, avec un marché captif constitué par les abonnés domestiques, des risques pèsent sur les recettes, qui concernant notamment (outre les recettes annexes susmentionnées) :

- L'évolution du nombre d'abonnés
- L'évolution des consommations par abonné
- La volatilité de la consommation des industriels

Il est à noter que ces évolutions peuvent aussi à l'inverse constituer des effets mécaniques d'aubaine, qu'il convient d'encadrer.

L'impact financier de ces évolutions est majeur, du fait que les coûts d'un service d'eau sont fixes pour plus de 90 %. Ainsi les variations de recettes se reportent presque entièrement au résultat économique du service.

8.2.3 *Prise en charge des risques financiers*

8.2.3.1 *Gestion du risque en concession (scénarii 1, 3 et 4)*

Dans le cas d'un montage en concession, le risque – qui peut donc constituer une aubaine, notamment dans le contexte actuel de tendance haussière des consommations - est partagé entre l'Autorité concédante et le concessionnaire, au prorata des recettes de chacun. Le risque – tout comme l'impact en cas d'aubaine – peuvent être atténués par des dispositions contractuelles. Sans atténuation, il se répercute pour l'essentiel directement au résultat de la concession, avec des effets très importants.

Cet impact dépend notamment des hypothèses prises par le concessionnaire alors qu'il était candidat, qui sont typiquement contractualisés au sein du Compte d'Exploitation Prévisionnel.

Pour autant, les mesures contractuelles d'atténuation sont souvent dissymétriques, laissant la totalité du risque (recettes en baisse) au délégataire et partageant la situation d'aubaine (recettes à la hausse).

8.2.3.2 *Gestion du risque en SEMOP (scénarii 2, 3 le cas échéant et 4)*

Dans le cas d'une SEMOP, le partage du risque est similaire au cas de la concession, avec toutefois potentiellement un impact sur le partage des dividendes entre les actionnaires. Dans ce cadre le SEDIF supportera une partie du risque en tant qu'actionnaire.

Il convient de noter que dans les scénarios allotés 3 et 4, chaque lot « approvisionnement » externalisé, soit en concession soit en SEMOP, verra sa rémunération nécessairement **liée à l'offre et ou la demande, c'est-à-dire aux volumes d'eau vendus afin de pouvoir être qualifié de « contrat de concession »**. Pour transférer le risque d'exploitation lié aux volumes d'eau vendus, il est donc nécessaire que le concessionnaire **soit rémunéré substantiellement par une part variable en fonction de la quantité d'eau vendue, et ce compris le risque de recouvrement, sans préjudice des autres risques qui peuvent lui être transférés. Ainsi le risque d'évolution des recettes sera également porté par les lots approvisionnement en concession et en SEMOP.**

8.2.3.3 *Gestion du risque en cas d'EPIC (scénarii 3)*

Dans le cadre d'un EPIC, ce risque est porté en totalité par l'EPIC qui devra internaliser ce dernier. Un EPIC, suivant les règles de la comptabilité publique, doit respecter les équilibres comptables annuels. Il est donc amené à reporter sur les usagers tous les aléas du service L'appréciation des facteurs de risque (évolution des volumes, des abonnés et in fine des recettes mais également le risque inflationniste) devra être réalisée afin de garantir la pérennité des tarifs appliqués aux usagers.

8.3 Le risque de force majeure (crise sanitaire, économique, catastrophe naturelle...)

8.3.1 Le risque

Dans le cas du SEDIF, il est intéressant, indépendamment du contrat de concession en cours, de considérer l'évaluation des situations possibles de force majeure identifiées par le concessionnaire.

En effet l'article 11.2 du contrat actuel prévoit la mise en œuvre par le concessionnaire des lignes directrices de la norme ISO 31 000. Depuis le début du contrat, un processus dédié à la gestion du risque a été mis en place dans le système de management intégré de Veolia Eau d'Ile-de-France.

Ce processus est segmenté en plusieurs parties :

- L'identification des risques,
- L'analyse et l'évaluation des risques,
- La gestion et la réponse aux situations à risques,
- Le retour d'expérience.

Du fait de cet engagement, en 2012, le concessionnaire a réalisé une analyse des risques sur le territoire du SEDIF. Cinq risques majeurs naturels sont ainsi prévisibles sur le territoire du SEDIF, ainsi que des risques technologiques :

- Inondation
- Mouvements de terrain
- Phénomènes météorologiques intenses
- Séisme (malgré une zone de sismicité très faible)
- Risques technologiques (industriel, nucléaire, rupture de barrage, transport de matière dangereuse, incendies).

Pour rappel l'objectif de cette norme est d'assurer la continuité du service quelles que soient les perturbations possibles en minimisant l'impact éventuel. Une mise à jour de la cartographie des risques a été réalisée en 2018.

Il paraît également intéressant au regard du contexte actuel, de se pencher sur les conséquences de la crise du COVID 19 et la traduction de l'état sanitaire dans le droit de la commande publique.

8.3.2 Gestion du risque

8.3.2.1 Gestion du risque en concession (scénarii 1, 3 et 4)

Dans le cadre d'un montage en concession, les dispositions contractuelles limitent souvent le risque du concessionnaire, par exemple en prévoyant des prises en charge de dépenses engagées pour la résorption des désordres.

La mise en place de mesures structurelles est cependant de la responsabilité première de l'autorité organisatrice. Ainsi les travaux de protection des installations contre le risque inondation, mis en œuvre dans les usines de production du SEDIF depuis 2006, permettent de les faire fonctionner sans interruption en cas de crue centennale.

Il n'en demeure pas moins que les risques découlant de telles situations génératrices de nombreux dangers incombent pour beaucoup au concessionnaire, qui est au premier rang pour assurer la continuité du service et la sécurité des biens et des personnes concernées (personnel, abonnés, etc). En cas d'arrêt de fonctionnement d'une usine pour cause d'inondation, cela peut être gérée par les intercommunications et interconnexions en place si besoin. Dans le cas présent le concessionnaire décrit l'ensemble des solutions dans son plan d'ultime secours.

Pour le cas de la crise sanitaire du COVID, la mise en œuvre des mesures d'urgence a montré que l'indemnisation des préjudices subis par le concessionnaire n'est pas obligatoire et automatique pour les personnes publiques. En effet, il appartient aux parties de vérifier si le contrat ne comporte pas de clause portant précisément sur les conditions d'indemnisation du concessionnaire.

En outre, en application des ordonnances prises pour l'état d'urgence sanitaire, même si la convention de concession comporte une clause d'indemnisation qui pourrait trouver à s'appliquer dans la survenance d'une crise telle que la Covid-19, la personne publique ne pourra indemniser le concessionnaire que si la somme demandée ne constitue pas une libéralité, c'est-à-dire si elle n'est pas complètement disproportionnée par rapport au préjudice subi.

Par conséquent, les conditions dans lesquelles un concessionnaire pourrait demander à être indemnisé du préjudice qu'il prétend avoir subi du fait de la survenance de la Covid-19 sont loin d'être aussi ouvertes qu'on pourrait le penser. Et encore faudra-t-il que le concessionnaire démontre la réalité de son préjudice ainsi que son lien de causalité avec l'épidémie, outre les justificatifs qu'il devra fournir au soutien de sa demande indemnitaire. La crise du COVID19 a ainsi démontré que dans un montage en concession, le risque est transféré au concessionnaire, qui peut au regard des clauses contractuelles et en respectant les règles de droit commun, demander à être indemnisé par le concédant.

8.3.2.2 Gestion du risque en SEMOP (scénarii 2, 3 le cas échéant et 4)

Dans le cas d'une SEMOP, les modalités applicables à la concession sont les mêmes.

8.3.2.3 Gestion du risque en cas d'EPIC (scénarii 3)

Dans le cas d'un EPIC, la prise en charge du risque va dépendre du périmètre de ce dernier. La logique de la gestion en régie est de confier l'ensemble des missions exploitation et investissements à la régie (que ce soit une régie avec personnalité morale ou une régie avec simple autonomie financière). Le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.1412-1, n'interdit pas expressément qu'une régie ne réalise pas l'ensemble des investissements nécessaires au service public et que ces investissements soient réalisés par la collectivité de rattachement. Cette approche n'a toutefois jamais fait l'objet de confirmation jurisprudentielle. Deux scénarios sont alors juridiquement possibles, dans lequel le risque est transféré à l'EPIC majoritairement

- Dans le cas où la régie assure la totalité des missions d'exploitation et les investissements (travaux neufs et de renouvellement), le risque lié à la force majeure incombe en totalité à l'EPIC.
- Dans le cas où l'EPIC est statutairement en charge de la conception, le financement et la réalisation des investissements décidés conformément à la convention d'objectifs avec la Métropole. Une convention de mandat est passée entre la Métropole et l'EPIC, pour confier à la Métropole la réalisation des prestations de maîtrise d'ouvrage déléguée conformément au code de la commande publique. La non mise en œuvre des investissements structurels empêchant le risque relève également de l'EPIC.

8.4 Le risque lié à la communication

8.4.1 Le risque

Le risque d'une communication défailante, ou simplement maladroite, est présent dans toute organisation, et a fortiori dans un service public qui a pour mission d'entrer en relation avec le public via les abonnés et les usagers

Les impacts de tels risques peuvent être importants, notamment au plan qualitatif : dégradation de l'image du SEDIF, moindre utilisation de l'eau potable pour la boisson, contestations concernant le paiement de factures, etc

8.4.2 Gestion du risque

8.4.2.1 Gestion du risque en concession (scénarii 1, 3 et 4)

Le cas de l'actuel contrat de délégation est intéressant à examiner. Le contrat prévoit en son article 16 :

- La marque utilisée par le Concessionnaire pour les relations avec les usagers sera propriété du SEDIF.
- Le Concessionnaire prend les mesures nécessaires, en concertation étroite avec le SEDIF pour assurer l'information des abonnés et leur communiquer les documents administratifs relatifs au service conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.
- Cette mission du Concessionnaire n'inclut pas l'information relative à la politique générale de gestion du service qui est du seul ressort du SEDIF.

Ainsi :

- La communication et l'information relative à la politique générale de gestion du service est sous la responsabilité du SEDIF.
- La communication et l'information des usagers/riverains/abonnés se fait essentiellement par le concessionnaire mais sous la supervision du SEDIF, le risque est donc partagé mais pèse essentiellement sur le SEDIF qui valide l'ensemble des dispositifs.

Il convient de noter que le baromètre CIEAU/TNS Sofres 2018 indique qu'un Français sur deux (47%) ne se sent pas suffisamment informé. Les demandes d'informations se cristallisent surtout autour des sujets liés à la qualité de l'eau (contrôles, composition et normes), qui concerne à la fois la politique générale mais également l'information des abonnés du territoire aujourd'hui à la charge du concessionnaire.

A noter toutefois, dans son rapport 2016 « eau et assainissement à quel prix ? », le CGEDD rappelle la responsabilité du contrôle des données publiées sur le SISPEA appartenant à l'autorité organisatrice.

Il ressort que le risque relatif à la communication peut être partagé dans le cadre d'un contrat de concession, chaque partie portant une responsabilité de l'information et de la communication aux usagers.

Pour autant la réalisation du risque, même partagé peut impacter les deux parties.

Dans le cas d'un montage en concession, le concessionnaire voit son image générale mise en danger. Ainsi les distributeurs privés sont bien armés pour :

- Mettre en place une communication de crise adaptée
- Rechercher une maîtrise de leur image par une communication élargie (media, actions spécifiques, etc)

Les coûts correspondants sont en fait inclus dans les charges d'exploitation du compte d'exploitation.

8.4.2.2 Gestion du risque en SEMOP (scénarii 2, 3 le cas échéant et 4)

Dans le cas d'une SEMOP, les modalités applicables à la concession sont les mêmes, le SEDIF partageant les risques avec l'opérateur, à hauteur du capital public.

Ceci étant, la présence d'un opérateur privé expert du domaine sécurise le fonctionnement du service et en limite l'exposition aux risques.

La comparaison avec des autorités organisatrices en SEMOP a souligné la maîtrise de l'exploitation, avec un rendement de 4 à 6 % partagé entre les actionnaires.

8.4.2.3 Gestion du risque en cas d'EPIC (scénarii 3)

Dans le cas d'un EPIC, ce dernier est moins armé :

- Les coûts seront directement imputés sur le service
- Si l'EPIC intégrera dans son organisation un service communication, il ne disposera pas d'emblée d'un soutien professionnel « corporate », ou devra alors passer un marché public à ce titre. Par conséquent le risque en régie est plus important
- Le SEDIF, en tant qu'Autorité organisatrice, pourrait être chargé de la communication institutionnelle du service – **tout dépendra dans ce cadre du périmètre d'activité décidée pour la régie**

8.5 Les risques relatifs à la gestion du personnel

En dehors du risque lié à la reprise du personnel et faisant l'objet du chapitre 5 du présent rapport, d'autres risques liés à la gestion du personnel sont identifiés dans le cadre de la gestion d'un service public d'eau potable.

8.5.1 La politique salariale

8.5.1.1 Le risque

Le risque est que la politique salariale proposée soit défavorable dans l'un ou l'autre des modes de gestion : participation, intéressement, plan d'épargne entreprise, possibilité de mobilité au sein d'un groupe... et par conséquent d'une moindre attractivité de la régie en termes de recrutement, voire risque de départ de personnel avant le transfert

8.5.1.2 La gestion du risque

8.5.1.2.1 Scénarii avec une concession ou une SEMOP

Dans le cas d'un montage en concession ou SEMOP, l'ensemble des dispositifs précités sont possibles.

En vertu de l'article L.2241-1 du code du travail, « *les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels, se réunissent, au moins une fois par an, pour négocier sur les salaires.* ». Cette obligation est applicable à un EPIC. La négociation annuelle obligatoire (NAO) doit avoir

lieu si le personnel de la régie a une section syndicale représentative, et si celle-ci est représentée par un délégué syndical.

Le code du travail prévoit plusieurs dispositifs permettant de récompenser financièrement les salariés en fonction des résultats obtenus par l'entreprise : participation aux résultats de l'entreprise, intéressement des salariés, plan d'épargne entreprise. Dans le cas d'un montage en concession ou en SEMOP, la mise en place de ces dispositifs ne pose pas de difficultés.

8.5.1.2.2 Scénario avec un EPIC

Dans le cas d'un montage en EPIC, certains de ces dispositifs peuvent être mis en œuvre par les régies, si elles le décident : c'est le cas de la participation et de l'intéressement. Ils permettent de cumuler (dans la limite de plafonds fixés par la loi) des exonérations de charges sociales et des avantages fiscaux au profit des salariés. En outre dans le cas des transferts de contrats de travail de droit privé opérés en application des articles L1224-1 et suivants du code du travail, l'ensemble des droits et obligations prévus dans le contrat sont maintenus. Le salarié dont le contrat de travail a été transféré conserve donc notamment : sa qualification ; sa rémunération ; son ancienneté, qui est calculée par rapport à la date d'embauche du salarié par le premier employeur et non par rapport à la date de transfert au nouvel employeur de son contrat ; ses droits à congés payés acquis (+ compte épargne-temps, droit formation...).

A noter également que le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaires de leurs agents s'impose à l'EPIC, conformément aux dispositions de l'article 1er de ce décret qui vise expressément les agents de droit privé relevant des établissements publics locaux.

Ainsi dans le cas d'un montage en EPIC, seule une partie des dispositifs applicable dans un montage en concession ou SEMOP peuvent être proposés. Ce point peut être un frein dans la capacité de recrutement de l'EPIC au regard de groupes privés.

Le nouvel employeur (et donc l'EPIC) peut proposer des modifications au contrat de travail, dans le respect de la réglementation applicable et sous réserve de l'accord du salarié. Sont également maintenus les avantages ne figurant pas dans le contrat de travail : accords unilatéraux pris par l'ancien employeur, usages, et accords atypiques.

8.5.2 Risques liés à des conflits salariaux ou syndicaux

Le risque ici visé consiste en les conséquences de la perte d'adhésion du personnel au projet d'entreprise et en les conséquences financières de conflits (conflits d'ordre prudhommal, conflit social pouvant aller jusqu'à la grève, absentéisme)

8.5.2.1 Gestion du risque

Dans tous les scénarii, ces risques incombent à l'opérateur, quelle que soit sa forme juridique (société privée, SEM, EPIC), ceci de façon proche selon les scénarii, le cadre juridique étant celui du Code du Travail.

Dans les scénarii en concession, ces risques peuvent être conjugués avec ceux provenant, le cas échéant, du groupe dont la société dédiée est filiale, laquelle peut éventuellement être soumise à des décisions du Groupe (cas du délégataire actuel).

Dans les scénarii en SEMOP, le SEDIF peut éventuellement avoir son mot à dire sur ces sujets si le pacte d'actionnaires le prévoit.

8.6 Les risques associés au système d'information (SI) de l'exploitation

8.6.1 Le risque

Le système d'information (SI) de l'exploitation est devenu central dans l'exploitation, y compris pour assurer la continuité du service.

On peut distinguer 3 composantes dans le Système d'information d'un service public de l'eau :

- Le système d'information industriel, isolé du reste du SI et extrêmement sécurisé
- Le système d'information de l'exploitation (aussi appelé SI de gestion technique ou SI bureautique)
- Le système d'information de l'Autorité Organisatrice

Les risques sont nombreux :

- Dysfonctionnement d'applications
- Pertes de données
- Cyberattaques
- Pannes systèmes, d'origine physique ou du système d'exploitation
- Incompatibilités d'applications existantes lors d'évolutions
- etc

Les impacts en cas de réalisation d'un risque peuvent être extrêmement importants, pouvant porter sur la continuité du service ou la qualité de l'eau distribuée, avec des impacts sanitaires potentiels.

Réciproquement, de nombreuses dispositions permettent de se prémunir contre ces risques, notamment, l'existence d'un département des systèmes d'information, dirigé par un Directeur des Systèmes d'Information s'appuyant sur des moyens humains, externalisés ou non, et matériels professionnels, et d'une politique informatique formalisée – instructions, qualification des développements, schéma directeur – sont la source d'une vraie prévention des risques.

8.6.2 La gestion du risque

8.6.2.1 Le risque

Dans le cadre d'un montage en concession ou en SEMOP, les risques relatifs aux SI industriel et d'exploitation sont portés par l'opérateur. Dans le cadre d'un allotissement fonctionnel Approvisionnement/Distribution, le SI industriel est de la responsabilité du lot approvisionnement, tandis que le SI Exploitation relève du lot Distribution, mais les deux SI doivent échanger des informations (notamment alimentation en données du SI Exploitation par le SI Industriel, et alimentation par les deux SI de l'entrepôts de données Opus+). Des interfaces sont à prévoir entre les deux lots, qui accroissent les risques SI.

Au regard de leur impact potentiel, des mesures très fortes de sécurisation des SI et de prévention de la réalisation des risques sont à mettre en place par le concessionnaire ou la SEMOP

Par exemple, dans le contrat actuel de concession d SEDIF, il était exigé que le concessionnaire devienne certification ISO 27 001 : Management de la sécurité de l'information qui a induit :

- Une appréciation des risques : identification des principales menaces, et vulnérabilité sur le système d'information et évaluation des niveaux de risques. Identification des mesures de sécurité existantes et/ou manquantes

- L'élaboration d'un plan de traitement des risques tant sur les domaines techniques, qu'organisationnels.

Cette certification ne porte cependant que sur la sécurité du SI, qui est certes probablement le sujet le plus crucial, et non par exemple sur les risques d'ordre applicatif (par exemple dysfonctionnements du logiciel de facturation, etc). Ceux-ci peuvent cependant être atténués par un recours à une architecture SaaS, pour autant que la souveraineté des données ne vienne pas l'interdire.

8.6.2.2 La gestion du risque

Dans le cas d'une concession et d'une SEMOP, ces risques sont transférés au concessionnaire (ou à la SEMOP) pour ce qui concerne le SI exploitant et le SI industriel, ces derniers étant responsables alors de la mise en œuvre des mesures de prévention telles que la certification ISO 27001 précitée et pouvant en outre bénéficier du support de la DSI de la société mère.

Ces risques sont transférés à l'EPIC si elle est personnalisée, à noter cependant que l'EPIC ne disposera pas d'emblée d'un soutien professionnel « corporate », ou devra alors passer un marché public à ce titre.

Toutefois, (comme en concession d'ailleurs), la collectivité de rattachement conserve un devoir de contrôle pouvant aller, lorsque le fonctionnement d'une régie compromet la sécurité publique ou lorsqu'elle n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée, jusqu'à la mise en demeure du directeur de la régie de remédier à la situation, voire de décider de la suspension provisoire ou l'arrêt définitif des opérations de la régie.

8.7 Le risque lié à la sécurité et à la sûreté des installations

8.7.1 Le risque

Les grands services d'eau sont soumis à une réglementation très stricte relative aux installations d'importance vitale, ainsi que définies par les lois de programmation militaires et les textes pris en application.

La sûreté et la cybersécurité sont ainsi devenues des enjeux majeurs des services d'eau. Ces services, comme d'autres installations industrielles, peuvent constituer des cibles pour des individus ou des organisations malveillantes.

Très tôt, au début des années 2000, le SEDIF a élaboré à cette fin un Plan de Management de la Sécurité (PMS), qui a été progressivement déployé.

Les exigences de sécurité applicables ont été considérablement renforcées par la Loi de Programmation Militaire (LPM) et les textes pris en application, la Directive Nationale de Sécurité (DNS) sur l'eau potable dont l'arrêté a été pris le 7 novembre 2016, et par l'arrêté sectoriel du 17 juin 2016, qui visent à mieux protéger contre la cyber-malveillance les systèmes d'information industriels majeurs.

8.7.2 La gestion du risque

Les risques relatifs à la sécurité et à la sûreté sont portés premièrement par le SEDIF, mais sont transférés pour beaucoup au concessionnaire ou la SEMOP, qui assure, selon la Loi de Programmation Militaire (LPM), les textes pris en application et les arrêtés ministériels (confidentiel défense), les fonctions d'Opérateur d'Importance Vitale (OIV). Les risques associés incombent donc premièrement au concessionnaire, qui doit, si besoin, être force de proposition au SEDIF pour renforcer ou faire évoluer les mesures de protection qui relèveraient de la maîtrise d'ouvrage de l'autorité organisatrice.

Dans le cadre d'un montage en régie, ce risque est transféré à l'EPIC, qui exerce les fonctions d'opérateur d'importance vitale.

Dans tous les montages, le SEDIF autorité organisatrice, doit rester très fortement engagé dans cette politique de sûreté, tout incident dans ce domaine risquant d'entraîner des conséquences extrêmement importantes. Même en cas d'externalisation de l'exploitation du service, le SEDIF doit bien maîtriser les mesures de sécurité et de sûreté à engager pour sécuriser au maximum ses installations réseau de distribution compris.

8.8 Le risque d'irrécouvrabilité des recettes

8.8.1 Le risque

Avec la loi dite « Brottes », votée en 2013, les coupures d'eau sont interdites depuis plusieurs années en cas d'impayé pour toute résidence principale. Cette interdiction ne s'applique pas aux résidences secondaires ni aux locaux professionnels. Contrairement aux coupures de gaz et d'électricité, qui ne sont interdites que pendant la période de trêve hivernale, cette interdiction est applicable tout au long de l'année.

Selon le rapport FP2E BIPE de 2019 *Le taux d'impayés a augmenté sensiblement à partir de 2015 et atteint 1,9% des factures émises en eau potable en 2017 dans les services gérés par les entreprises de l'eau, un niveau très au-dessus de celui de 2013. Le non-paiement des factures impayées entraîne également des coûts de gestion en augmentation (relation clients, procédures de recouvrement).*

Sur le périmètre du SEDIF, depuis 2011, l'évolution du taux d'impayés est le suivant :

Valeur 2011	Valeur 2012	Valeur 2013	Valeur 2014	Valeur 2015	Valeur 2016	Valeur 2017	Valeur 2018	Valeur 2019
Sans objet	0,55	0,84	0,84	1,06	1,11	1,45	1,42	1,52

A noter la particularité du contrat actuel sur ce sujet, l'article 44.1.4 du contrat actuel dispose qu'en couverture des risques **créances irrécouvrables** sur les produits de la vente d'eau « part syndicale », le SEDIF verse au Délégué une allocation correspondant à 0,30 % du montant total des produits de la vente d'eau « part syndicale » au titre de l'exercice.

Le principe est donc celui d'une sorte d'assurance payée par le SEDIF au Délégué concernant ses recettes. Il laisse toutefois une part importante du risque d'impayés et de la charge du recouvrement au délégué, le taux d'irrécouvrables étant de l'ordre de 1 %.

8.8.2 La gestion du risque

Dans le montage en concession ou en SEMOP, dans le cas où l'abonné ne paie pas, et si aucun accord amiable n'intervient, l'entreprise pourra saisir le tribunal d'instance. En outre, la gestion de recouvrement amiable est quasi systématiquement sous traitée à des entreprises spécialisées avec la mise en œuvre de processus automatisés et efficaces. Le risque d'irrécouvrabilité incombe donc au concessionnaire sur sa part de redevance, qui dispose de moyens pour s'en prémunir.

Dans le scénario n°3, il est proposé la mise en place d'une agence comptable spéciale, propre au service. Il peut toutefois être décidé :

- **Que le recouvrement soit externalisé**, une régie de recettes sera mise en place. Dans ce cas de figure le titulaire du marché sera le régisseur. En tant que régisseur il encaissera les factures et reversera les

sommes encaissées à l'agent comptable de la régie. Le régisseur est chargé du recouvrement spontané des recettes prévues dans l'acte constitutif de la régie et n'a qualité ni pour accorder des délais de paiement, ni pour exercer des poursuites. Il est toutefois possible de confier au régisseur de recettes la "relance" l'usager par le biais d'un écrit pendant un délai fixé dans l'acte constitutif de la régie. Aucune lettre de rappel ne pourra être envoyée par le régisseur. Si l'action du régisseur et (ou) du mandataire s'avère sans effet auprès du débiteur, le régisseur en informe l'ordonnateur, qui émet un titre de recettes exécutoire

- Que le **recouvrement soit internalisé**, la mise en place d'une régie de recettes ne sera pas nécessaire. Le recouvrement se fera alors par l'agent comptable de l'EPIC. Dans ce cas les missions à conduire par la régie seront les suivantes :
 - Répertorier les modes de paiement pour chaque abonné,
 - Se doter de la capacité d'encaisser tous les modes de paiement,
 - Se doter d'un outil d'information qui permette de récupérer les données de facturation,
 - Gérer les paiements recouverts et les relances.

Ainsi dans tous les cas la poursuite des impayés relève de l'agent comptable de l'EPIC. Les régies ont plus de pouvoirs pour obtenir le recouvrement effectif de créances : si l'abonné ne donne pas suite aux relances, l'agent comptable enverra à l'abonné une lettre de rappel, puis un commandement de payer. Si l'abonné ne réagit pas, le commandement de payer prendra « force exécutoire » et il aura la même valeur qu'un jugement rendu contre lui. L'abonné ne peut contester la facture qu'en saisissant le tribunal d'instance avant l'expiration du délai de 2 mois.

8.9 Les risques liés au projet de construction OIBP

Il convient de noter que dans les scénarios allotis, la construction des filières OIBP est portée par le lot Approvisionnement et donc par un concessionnaire ou une SEMOP. Le scénario EPIC n'est donc pas considéré ici, qui ne concerne que la distribution.

8.9.1 *Le risque lié à une erreur dans la conception ou dans la réalisation d'installations ;*

Les travaux relatifs à l'OIBP vont être confiés au concessionnaire ou à la SMEOP. Ces travaux incluent la phase d'études de conception et de réalisation.

Ces travaux OIBP peuvent donc donner lieu à des erreurs lors de leur conception ou de leur réalisation.

Ces erreurs peuvent rendre en partie ou en totalité les ouvrages impropres à leur destination, ou les causer des dépassements de délai et/ou de budget.

Des assurances de responsabilité civile professionnelle permettent en partie de couvrir ces risques. Les risques liés à la sécurité et à la responsabilité professionnelle (dont la responsabilité décennale) sont également couverts par les assurances du constructeur (concession ou SEMOP).

En outre, Ceux-ci peuvent être fortement atténués par des systèmes de management, de type ISO 9001, qui permettent de surveiller la qualité des prestations et de gérer de tels risques.

8.9.2 Non délivrance des autorisations

8.9.2.1 Le risque

Les relations avec les autorités renvoient vers le SEDIF au regard de son rôle d'autorité organisatrice, de personne responsable de la production et distribution de l'eau (PRPDE) et de référence en matière de sécurité des installations.

Pour rappel, au plan sanitaire, le suivi sanitaire de l'eau comprend à la fois :

- La surveillance exercée par la personne responsable de la production et distribution de l'eau (PRPDE),
- Le contrôle sanitaire mis en œuvre par les Agences régionales de santé.

Les relations avec les autorités renvoient cependant aussi aux autorisations d'exploiter, qui concernent prioritairement l'exploitant des installations.

Concernant les autres dossiers d'autorisation, les contrats de concession peuvent mettre à la charge du concessionnaire la préparation de ces dossiers, ensuite déposés par l'Autorité organisatrice.

S'agissant de « l'autorisation de filière », à savoir, l'autorisation d'utilisation d'eau en vue de la consommation humaine prévue aux articles L.1321-7 et R.1321-6 et suivants du code de la santé publique, il devrait en être de même. Ces dispositions n'imposent en effet pas que le dossier de demande d'autorisation soit déposé directement par l'autorité organisatrice du service public de l'eau. Aussi sous réserve de confirmation en interrogeant au préalable par précaution les services de la préfecture concernés, le concessionnaire pourrait également dans ce cas être le pétitionnaire.

8.9.2.2 La gestion du risque

Si l'interlocuteur ultime des autorités reste l'Autorité concédante, les relations au quotidien du service de l'eau avec les autorités sont donc pour beaucoup transférées au concessionnaire, ainsi que les risques afférents.

La circonstance que le concessionnaire soit le pétitionnaire ne signifie pas en revanche qu'il assume nécessairement tous les risques afférents à l'obtention des autorisations.

Comme il est d'usage s'agissant d'un risque exogène, les soumissionnaires demanderont probablement à ce que ce risque soit *a minima* partagé entre le concédant et le concessionnaire, et il paraît difficile de prétendre à le laisser entièrement peser sur le concessionnaire.

Il conviendra donc d'organiser le portage du risque dans le contrat de concession, en distinguant l'hypothèse d'un retard d'obtention de celui d'un refus, et en distinguant également le cas dans lequel l'évènement est en tout ou partie imputable au concessionnaire (par exemple retard dans le dépôt d'un dossier ou remise d'un dossier incomplet).

Le contrat de concession peut donc prévoir, par exemple, un seuil de surcoût au-delà duquel le concessionnaire n'assumerait plus le risque.

8.9.3 Recours de tiers contre lesdites autorisations et/ou le PC

Le risque est celui d'une annulation du/des permis de construire des filières OIBP.

En pareille hypothèse, le concessionnaire – ou la SEMOP - est fondé à réclamer une indemnisation de son préjudice, tant en ce qui concerne les dépenses non couvertes qu'il a engagées que les pertes subies (manque à gagner notamment), cela sous réserve de son éventuelle part de responsabilité dans le motif qui a conduit à l'annulation du permis. Les indemnités dues au concessionnaire peuvent toutefois être encadrées et limitées contractuellement, afin de faire peser une partie du risque sur le concessionnaire.

Dans le scénario avec un EPIC, le risque est porté par l'EPIC, qui pourra en cas de très forte dégradation situation financière, s'appuyer sur le SEDIF pour envisager une assistance financière.

8.9.4 Surcoûts de travaux

8.9.4.1 Le risque

Ces risques seraient matérialisés si :

- Le cout du projet s'avérait supérieur aux estimations
- Le cout du projet s'avérait supérieur au prix du marché

Plusieurs facteurs permettent de juguler ces risques :

- Une phase d'études préalables approfondies permettant d'une part de bien cerner les besoins en investissement, et d'autre part d'en estimer son montant. L'estimation du montant est une étape importante et revêt un enjeu particulier notamment dans le cadre d'une passation de marchés publics.
- Une procédure de mise en concurrence très encadrée :
 - sur la constitution des pièces du dossier de consultation des entreprises (et plus particulièrement des pièces financières qui devront être détaillées),
 - sur la définition des critères de jugement des offres.

8.9.4.2 Gestion du risque

En confiant la conception, la réalisation et l'exploitation-maintenance à un même opérateur économique, le SEDIF, Autorité organisatrice, transfère à son cocontractant les risques de surcoût liés à l'insuffisance des études de conception et aux aléas lors de la construction (retard de fournitures, difficultés géotechniques, etc).

- A titre d'illustration, les erreurs de conception et aléas, dans un tel cas, peuvent représenter des surcoûts de l'ordre de 5 à 10 % du montant de l'opération (fondations, dimensionnement d'ouvrages, retard de quelques mois)

Toutefois, il se peut que le surcout soit la conséquence d'un risque exogène, tel que par exemple le retard dans l'obtention des autorisations de filière ci-dessus mentionnées. Les soumissionnaires demanderont probablement à ce que ce risque soit *a minima* partagé entre le concédant et le concessionnaire, et il paraît difficile de prétendre à le laisser entièrement peser sur le concessionnaire. Il conviendra donc d'organiser le portage du risque dans le contrat de concession, en distinguant l'hypothèse d'un surcout imputable en tout ou partie au concessionnaire.

Dans le cas d'une SEMOP, le risque est partagé par les actionnaires.

Dans le cas où il est prévu un mécanisme d'adossement au SEDIF du financement de l'opération OIBP par la mise en œuvre d'une soultte, il conviendra de précisément définir au contrat le maintien des risques à la charge du concessionnaire et notamment :

- Risques relatifs au respect du montant forfaitaire garanti du coût des travaux, hors causes exogènes précisées ci-dessus
- Risques inhérents à la maîtrise d'ouvrage (retard dans les travaux – cf ci-dessous)
- Risques liés aux contrats conclus avec les établissements bancaires pour le préfinancement des travaux

8.9.5 Retards dans les travaux

Il conviendra d'organiser le portage du risque dans le contrat de concession, en distinguant l'hypothèse d'un retard imputable en tout ou partie au concessionnaire. Dans le cas d'une cause exogène, un partage du risque sera à prévoir contractuellement.

8.9.6 Retard dans les travaux de raccordement électrique

Il conviendra d'organiser le portage du risque dans le contrat de concession, en distinguant l'hypothèse d'un retard imputable en tout ou partie au concessionnaire. Dans le cas d'une cause exogène, un partage du risque sera à prévoir contractuellement.

8.9.7 Sous performance au démarrage de l'installation

8.9.7.1 Le risque

Toute opération de travaux sur des installations de production d'eau potable comporte des risques liés à la construction, au dimensionnement des ouvrages, à l'évolution des consommations électriques etc.

Ces risques peuvent être réduits par :

- La réalisation d'études poussées en amont (ce qui est le cas)
- La mise en œuvre d'une procédure d'attribution du contrat comportant une phase de négociation, permettant de vérifier les bases proposées de conception et, le cas échéant, de les sécuriser, ce qui est le cas dans l'ensemble des scénarios proposés
- La dévolution de la conception de l'ouvrage à un seul tiers
- La mise à la charge du constructeur de la responsabilité des performances de l'unité, ce qui est le cas dans les scénarios proposés.

Il importe que le constructeur de l'unité soit responsable des performances, et qu'une étape solide de vérification des performances soit mise en place, avec une période d'observation et une réception couvrant la totalité du domaine de garantie de fonctionnement de l'installation.

8.9.7.2 La gestion du risque

En confiant la conception, la réalisation et l'exploitation-maintenance à un même opérateur économique, le SEDIF, Autorité organisatrice, peut s'assurer de l'atteinte, en phase d'exploitation, des objectifs de performances qui auront été définis dans le contrat de concession.

Le concessionnaire – ou la SEMOP - ne pourra pas, en effet, rejeter sur un tiers la responsabilité de moindres performances de l'OIBP, notamment dès le démarrage de l'installation. Dans les deux modes de dévolution proposés, le constructeur est l'exploitant et prendra donc en charge ce risque. Dans le montage en SEMOP, ce risque sera in fine partagé par les actionnaires.

8.9.8 Risque lié à l'agrément des membranes

8.9.8.1 Le risque

Les modules de filtration membranaire, pour pouvoir être mis sur le marché doivent disposer des pièces suivantes :

- L'ACS délivrée par un laboratoire habilité
- Les justificatifs des revendications relatives à l'efficacité du module de filtration membranaire tels que définis par l'arrêté du 22 juin 2012

Les membranes d'osmose inverse sélectionnées pour l'installation devront faire partie de la liste des modules de filtration membranaire agréée.

8.9.8.2 La gestion du risque

Le risque peut être mis à la charge de l'opérateur dans les 4 scénarios, et être réduit par les études amont.

8.9.9 Conclusion sur les risques liés au projet OIBP

Les risques liés au projet OIBP sont multiples. Ils peuvent représenter plusieurs dizaines de millions d'euros, voire parvenir à la centaine de millions d'euros en cas de réalisation cumulée de plusieurs risques.

Dans l'ensemble des scénarios de gestion, ils sont transférés au concessionnaire ou à la SEMOP, titulaire du lot approvisionnement.

Toutefois, pour certains d'entre eux, le risque pourrait être partagés avec le SEDIF notamment pour ce qui concerne les autorisations et permis de construire dès lors que la réalisation du risque n'est pas imputable au constructeur, par exemple par la mise en œuvre d'une clause de partage du surcout induit. Lors de la mise en concurrence du contrat de concession, le SEDIF devra décider s'il donne suite à d'éventuelles demandes des candidats en ce sens, où s'il maintient un transfert le plus large possible, qui peut être plus pénalisant financièrement.

Enjeux

Dans l'ensemble des scénarii, les risques sont majoritairement portés par l'opérateur, y compris ceux liés à l'opération OIBP.

S'agissant de l'EPIC, l'autorité organisatrice est davantage exposée en tant que collectivité de rattachement de la régie.

Dans la SEMOP, la présence d'un opérateur privé expert du domaine sécurise le fonctionnement du service.

8.10 Synthèse

Sur ce sujet des risques, le tableau ci-après propose une synthèse des analyses présentées ci-avant :

LA GESTION DES RISQUES

	SERVICE NON ALLOTI		SERVICE ALLOTI	
	<i>Concession</i>	<i>SEMOP</i>	<i>SEMOP / concession</i>	<i>SEMOP – concession / Régie EPIC</i>
<i>Gestion externalisée</i>	<i>Transfert des risques d'exploitation et travaux concessifs</i>	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	<i>Idem approvisionnement</i>
<i>Gestion directe</i>	<i>Non concerné</i>	<i>Non concerné</i>	<i>Non concerné</i>	<i>La collectivité de rattachement est responsable des conséquences des actes de l'EPIC (distribution)</i>
<i>Gestion intermédiaire</i>	<i>Non concerné</i>	<i>Partage des risques avec un opérateur expérimenté</i>	<i>Idem selon concession ou SEMOP</i>	<i>Idem pour approvisionnement Non concerné pour distribution</i>
<i>Thématiques</i>				
<i>Les volumes</i>	Risques limités au regard de la situation et tendance actuelle	Idem	Idem	Idem
<i>Les recettes</i>	Niveau étale au regard de la tendance actuelle	Idem	Idem	Idem

	Risque total	Risque partagé et mesuré	Risque total et partagé	Risque total ou partagé // risque à supporter avec l'AO
<i>Financier</i>	Risque financier limité	Risque financier limité	Risque financier limité	Risque financier limité // risque financier plus étendu pour l'AO
<i>Projet OIBP</i>	Risques multiples supportés par l'opérateur	Idem avec partage responsabilité	Idem concession - SEMOP	Idem concession - SEMOP
<i>Force majeure</i>	Risque d'exploitation total pour l'opérateur	Risque d'exploitation total pour l'opérateur	Risque d'exploitation total pour l'opérateur	Risque d'exploitation total pour l'opérateur
	Expérience de la gestion des risques (opérateur)	Expérience de la gestion des risques (opérateur)	Expérience de la gestion des risques (opérateur)	Expérience de la gestion des risques plus limitée par l'EPIC
<i>Personnel</i>	Maîtrise gestion du personnel et des conflits par l'opérateur	Idem	Idem	Maîtrise gestion du personnel et des conflits par l'opérateur en approvisionnement //plus complexe en distribution en raison diversité statuts du personnel (EPIC)
<i>Système d'information (SI)</i>	Risques SI industriel et exploitation portés par l'opérateur	Idem	Idem	Risques SI industriel par l'opérateur // plus complexe pour l'EPIC (distribution)
<i>Encaissement des factures</i>	Risque irrécouvrabilité par l'opérateur	Idem	Risque irrécouvrabilité par l'opérateur distribution	Risque irrécouvrabilité par l'agence comptable de l'EPIC (taux d'irrécouvrabilité plus élevé)

9 LA MISE EN PLACE DES SCENARII

9.1 Autorité organisatrice

Dans tous les scénarii, le SEDIF, Autorité Organisatrice, doit disposer d'une organisation spécifique pour le pilotage et le suivi de la mise en œuvre du scénario retenu.

L'organisation suivante pourrait être envisagée, à l'identique de ce qui a déjà été mis en œuvre :

- Comité de pilotage, présidé par le Président du SEDIF, associant des Elus et la direction générale
- Implication des services techniques, juridiques et financiers en contribution et avis sur les documents élaborés. Le temps à consacrer à cet effet par les agents du SEDIF, même avec l'assistance des AMO, ne doit pas être sous-estimé

Dans le cas de création d'une régie, la mise en place d'une task-force régie est également, en parallèle, à constituer (cf infra), sous la supervision de la mission 2023 et rapportant régulièrement à la direction générale du SEDIF et au comité de pilotage.

9.2 Cas des concessions dans les scénarii 1, 3 et 4

La mise en place de ces trois scénarii résidera principalement dans la procédure de mise en concurrence à mettre en œuvre pour le choix de l'opérateur en charge de la gestion du service qui sera précédé des étapes « administratives préalables » classiques.

9.2.1 La validation du recours à la concession

Au titre de ces dernières, les principales étapes seront :

- Préparation par le Président d'un **rapport présentant le mode de gestion proposé** et les motivations pour ce choix
- Prendre **l'avis de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)** sur le choix du mode de gestion, au vu d'un dossier ci-dessus
- Prendre **l'avis du Comité technique** : l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que les comités techniques [paritaires] sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1°) à l'organisation des administrations intéressées ; 2°) aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations (...). Dès lors que lorsque le service était déjà délégué, le renouvellement de la DSP ne nécessite pas la saisine du CT, toutefois, au regard de la nouvelle dimension de la concession qui sera proposée et notamment au vu de l'évolution de la répartition de la maîtrise d'ouvrage entre le SEDIF et le concessionnaire, l'avis du comité technique s'impose.
- **Convoquer l'assemblée délibérante** pour qu'elle choisisse par vote le mode de gestion au vu du même dossier technique et après qu'elle ait eu communication de l'avis de la commission consultative.

Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, l'assemblée délibérante se prononce sur le principe de toute DSP au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. Le rapport de présentation devra donc intégrer ces précisions.

9.2.2 Les enjeux liés à la sécurité des données

Concernant la consultation, le lancement d'une procédure restreinte nous semble être la solution la plus adaptée compte tenu des informations à transmettre aux candidats. En effet, la diffusion d'informations sensibles lors d'un tel appel d'offre est une problématique délicate.

L'arrêté du 30 novembre 2011 approuvant l'Instruction Générale Interministérielle (IGI) 1300 sur la protection du secret de la défense nationale définit un ensemble de règles propres à protéger les données vitales, L'instruction détermine les critères, les niveaux et les conditions de classification des informations et supports concernés ainsi que les règles d'accès aux lieux abritant de telles informations et ce, dès la phase précontractuelle.

Ainsi, dans son article 94 relatif aux obligations de l'autorité contractante : *« dès le début d'une procédure de passation d'un contrat, ou s'il y a lieu dans l'avis d'appel public à la concurrence, l'autorité contractante est tenue d'informer les futurs candidats du délai imparti pour fournir les documents nécessaires à l'habilitation et, si le contrat nécessite la détention d'informations ou de supports classifiés, les documents nécessaires pour faire procéder à l'évaluation de l'aptitude physique de l'entreprise à détenir de tels informations ou supports »*. En conséquence, il est impératif que le candidat à la procédure ait, sinon obtenu, au moins initié la procédure d'habilitation de la personne morale.

L'article ci-dessus s'applique normalement au SEDIF en tant qu'autorité organisatrice si des documents classés CD (« Confidentiel Défense ») ou DR sont mis à la lecture des candidats ; leur consultation étant jugée nécessaire pour l'élaboration des offres.

En outre, l'article 95 de l'arrêté du 30 novembre 2011 précise que ;

« A l'appui de sa candidature à un contrat dont l'exécution implique la détention d'informations ou de supports classifiés, l'entreprise, quelle que soit sa nationalité, doit, en outre, s'engager à déposer un dossier d'aptitude pour chacun des établissements situés sur le territoire français dans lesquels il est envisagé d'exécuter des travaux classifiés. Ce dossier est destiné à l'évaluation de l'aptitude desdits établissements à assurer la protection des éléments couverts par le secret de la défense nationale. »

Si le SEDIF met ainsi à disposition des informations classées DR ou CD, il doit demander aux soumissionnaires de désigner parmi leur personnel, au plus tard lorsque leur candidature aura été retenue pour établir une offre, une ou plusieurs personnes qui accéderont aux informations classifiées dans le strict besoin d'élaboration de l'offre.

En conséquence, ces deux dispositions conduisent à considérer que, au vu des informations nécessaires aux candidats pour préparer leur offre, une procédure restreinte devrait être mise en œuvre.

Une telle procédure permet de réduire les risques d'atteintes à l'égalité de traitement et les avantages du sortant puisque les principales informations pourront être communiquées aux candidats admis à présenter une offre.

Cette stratégie comporte un risque de fuite d'informations sensibles qui sera, de par l'effet de la procédure restreinte, limité. En outre la mise en place d'une dataroom contrôlé, tracé et sécurisé pour mettre à disposition des candidats les données pour la mise en concurrence viennent limités ce risque.

9.2.3 Le projet de contrat de concession

Le projet de contrat de concession doit notamment fixer :

- L'objet de la concession : objet principal, objets annexes
- Le périmètre de la concession
- La durée de la concession
- Les responsabilités du concessionnaire
- Les prestations à assurer
- Le régime des biens et des investissements
- Les conditions financières, dont les garanties d'exécution, la facturation, le recouvrement et la rémunération du concessionnaire
- Le suivi et le contrôle de la délégation
- Les sanctions
- La fin de la concession

9.2.4 Le processus de dévolution

La procédure de dévolution se conformera aux dispositions des articles L3120-1 et suivants du Code de la commande publique.

L'organisation des négociations sera à anticiper, celles-ci ayant vocation à être conduites par le Président, qui peut cependant déléguer certaines tâches par voie d'arrêté et s'appuyer sur les services du SEDIF et ses AMO.

9.3 Cas des SEMOP dans les scénarii 2 et 4, voire 3

9.3.1 Document de préfiguration

L'établissement d'un document de préfiguration est à prévoir. Ce document présentera les caractéristiques essentielles de la SEMOP (cf chapitre 3.2 supra) :

- Projet de statuts de la SEMOP
- Part de capital que les collectivités souhaitent détenir,
- Règles de gouvernance de la société et modalités de contrôle dont la collectivité souhaite disposer sur la société et au sein de celle-ci,
- Ebauche d'un pacte d'actionnaire,
- Règles de dévolution des actifs et des passifs de la société lors de sa dissolution,
- L'intervention ou non de tiers investisseur(s) et les modalités autorisées ou imposées de cette intervention
- Les modalités de répartition des dividendes de la société
- Les modalités éventuelles de détachement de personnel du SEDIF à la SEMOP, ou de services spécifiques servant le SEMOP et le SEDIF

- Ainsi que le coût global détaillé de l'opération.

Le processus d'élaboration de ce document capital, à contenu complexe et nécessitant des arbitrages politiques, sera à constituer dès que possible, dans le cadre d'une démarche bien ordonnancée.

9.3.2 La validation du recours à la concession

La validation du recours à la concession devra suivre les mêmes étapes que décrit supra.

9.3.3 Le projet de contrat de concession

Le projet de contrat de concession sera similaire à celui exposé supra.

9.3.4 Le processus de dévolution

L'article L.1541-2 du CGCT précise le cadre de la mise en concurrence à mettre en œuvre pour la sélection des futurs actionnaires de la SEMOP. Cette mise en concurrence dépend de la nature du contrat à confier à la SEMOP. Dans le cas d'espèce, le SEDIF sera amené à lui confier un contrat de concession, et ce sont donc qui trouveront à s'appliquer,

Si la mise en concurrence est déterminée par le contrat à conclure, elle devra se faire, non sur la base du seul projet de contrat, mais également sur la base d'un document de préfiguration précité.

Pour les mêmes raisons qu'exposé ci-avant, une procédure restreinte serait à retenir.

9.4 Cas d'un EPIC (scénario 3)

9.4.1 Mise en place institutionnelle et juridique

La mise en place d'un EPIC comprend les étapes suivantes :

- Préparation des statuts. Ces statuts devront notamment préciser :
 - Les instances de gouvernance
 - La dotation initiale de la régie
 - Les pouvoirs du directeur
 - Le périmètre des prestations confiées à la régie
 - Les prestations accessoires possibles
- Préparation de la délibération de création de l'EPIC
- Délibération créant l'EPIC et adoptant ses statuts
- Dépôt des statuts au greffe du Tribunal de Commerce
- Proposition de composition du Conseil d'Administration et de directeur par l'exécutif du SEDIF et délibération du SEDIF
- Election par le Conseil d'Administration de la régie de son Président dès la première réunion

Les principales étapes de la mise en place de la régie sont les suivantes :

- Saisine pour avis de la CCSPL et du CT sur le projet de création de la régie ;
- Délibération du comité syndical relative à la création de la régie et délibérations subséquentes ;
 - Approbation de la forme de la régie et de son contenu ;
 - Vote des statuts de la régie ;
 - Détermination du montant de la dotation initiale de la régie ;
 - Désignation des membres du conseil d'administration ;
 - Désignation du Directeur de la régie (sur proposition du président du SEDIF).
- Réunion d'installation du conseil d'administration
 - Election du président du conseil d'administration ;
 - Election du (des) vice(s) président(s) du conseil d'administration ;
 - Election de la commission d'appel d'offres ;
 - Election d'éventuelles commissions thématiques ;
 - Nomination du directeur par le Président du conseil d'administration ;
 - Délibération sur la rémunération et le cas échéant le contrat de travail du directeur ;
 - Délégation d'attributions au directeur ;
 - Proposition le cas échéant de nomination d'un agent comptable spécial.
- Saisine pour avis par la Régie du DDFIP sur la désignation le cas échéant d'un agent comptable spécial.
- Nomination de l'agent comptable spécial par le préfet, sur proposition du conseil d'administration de la régie.
- Période de tuilage en coordination avec le délégataire sortant.
- Elaboration du contrat d'objectifs liant le SEDIF et son EPIC

Concernant le comité technique, il est à noter qu'il devra être consulté avant chaque décision du comité syndical, du conseil d'administration de la régie, de son président ou de son directeur, dès lors que seront concernées l'une des six occurrences mentionnées à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

9.4.2 Gouvernance pour la préparation de la régie

9.4.2.1 Mise en place d'une équipe de préfiguration

En amont de la décision de création d'une régie, il importe de mettre en place:

- Une « task force » de préparation de la régie, qui peut être logée initialement au sein du SEDIF puis sera ensuite au sein de la régie, dès sa constitution
- Un comité de suivi, avec probablement une réunion formelle toutes les deux semaines, présidée par exemple par le DGS du SEDIF, assisté de ses trois DGA, du Directeur de la task force, et impliquant les différents services du SEDIF impliqués : services juridiques, services informatiques, direction des finances, etc
- Un comité de pilotage stratégique, présidé par le Président du SEDIF, pouvant être suppléé par un Vice-président, et composé d'autres personnalités politiques choisies par le Président, du DGS du SEDIF assisté le cas échéant de ses DGA, et du Directeur de la task force.

- Un délai d'au moins 24 mois apparaît nécessaire pour la constitution d'une régie.

9.4.2.2 Instances de gouvernance après la création de la régie

Les relations entre le SEDIF et la régie seront à définir concrètement pour être applicables dès la création de la régie.

Rappelons que la régie, qui sera dotée de la personnalité morale, agit selon les décisions prises par son conseil d'administration, y compris pour la fixation des tarifs, et donc « librement » vis-à-vis du SEDIF.

Pour autant il est crucial d'assurer un alignement stratégique de la régie sur les orientations du SEDIF, et d'assurer une coordination opérationnelle concernant tant l'exploitation que les travaux.

Il paraît donc pertinent de mettre en place 3 outils de gouvernance SEDIF/Régie, ainsi par exemple composés :

- Un contrat d'objectif, à l'instar de ceux mis en place par d'autres autorités organisatrices ayant créé un EPIC pour la gestion du service public de l'eau potable, en veillant cependant, à notre sens :
 - A ne pas surcharger la régie en exigences dispersées et/ou trop élevées, surtout au démarrage de la régie, avec des premières années qui seront des années de calage
 - A rester sur des sujets stratégiques (sujets financiers, travaux neufs, etc)
- Une structure de coordination politique
- Une structure de coordination opérationnelle

9.4.3 L'équilibre budgétaire de la Régie sur la période de transition

La Régie étant créée avant sa date de prise d'effet (au sens de la prise en charge de l'exploitation), deux problématiques seraient à résoudre :

- Equilibre budgétaire de la régie, ne disposant pas de ressources propres mais devant supporter ses dépenses de préfiguration en fonctionnement
- Trésorerie disponible, puisque dans le cas d'un EPIC, celle-ci est propre à l'entité et non rattachée au SEDIF

Deux options peuvent être envisagées :

- Portage des charges par le SEDIF
- Création de la régie avec la mise en place d'une subvention d'équipement (compte 74) remboursable sur une période à définir et permettant de couvrir les charges associées. Cette subvention (avance) serait consentie par le budget du SEDIF

Ces deux options peuvent aussi se succéder dans le temps.

9.4.4 Facteurs clés de succès pour la transition

La reprise de l'exploitation d'un service tel que la distribution de l'eau du SEDIF, dont la relation avec les abonnés, est un projet lourd. Les étapes les plus critiques sont à identifier de façon à être sécurisées. Elles incluent notamment :

- Un portage politique clair, en situation d'arbitrer et de prendre des décisions sans délais excessifs
- La nomination d'un directeur avec une équipe resserrée, affectée à temps plein à la préparation de la régie – notion d'équipe de préfiguration ;
- La programmation et la passation des marchés de travaux, de fournitures et de services nécessaires, comprenant ;
 - Le recensement des marchés à passer
 - La programmation des marchés à passer,
 - Le regroupement de moyens : probable AMO, spécialistes marchés publics, experts pour la préparation des CCTP, avocat pour la gestion des difficultés (contentieux, etc),
 - Rappelons en effet que de l'ordre de 150 à 200 marchés seront à passer.
- La préparation de la reprise du système d'information
 - Hébergement
 - Réversibilité
 - Continuité de l'administration et de la maintenance, le cas échéant via la permanence de contrats avec des sous-traitants
- La reprise du personnel
 - Identification du personnel à reprendre, rattachable à la distribution et à la relation avec les usagers. Cas notamment de la DACE, de la DSI et de services supports
 - Organigramme cible
 - Conditions sociales négociées avec des représentants légitimes des personnels
 - Matériel de travail prêt : PC, tablettes, smartphones, véhicules, matériel de terrain
- Une communication interne et externe porteuse du projet
 - Mise en place d'une communication motivante et mobilisatrice, créant un réel élan collectif. La question du sens, les principes et motivations qui sous-tendent la création de la régie doivent être formalisés et partagés
- Les locaux
 - Identification à temps des locaux administratifs et d'exploitation, permettant de concrétiser la réalité à venir de la régie et de préparer des conditions matérielles satisfaisantes (câblage des bureaux, espaces de gestion du matériel, etc)

Enjeux

Le choix d'un opérateur privé passe par une mise en concurrence et la constitution d'une société dédiée; celui d'un opérateur public par une équipe de préfiguration.

La montée en puissance des opérateurs diffère selon le mode de gestion.

La réversibilité du système d'information est une étape clé commune à l'ensemble des scenarii.