

BORDEAUX METROPOLE

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL DE BORDEAUX METROPOLE

**Séance du 10 juillet 2015
(convocation du 3 juillet 2015)**

Aujourd'hui Vendredi Dix Juillet Deux Mil Quinze à 09 Heures 30 le Conseil de Bordeaux Métropole s'est réuni, dans la salle de ses séances sous la présidence de Monsieur Alain JUPPE, Président de BORDEAUX METROPOLE.

ETAIENT PRESENTS :

M. JUPPE Alain, M. ANZIANI Alain, M. CAZABONNE Alain, M. DUPRAT Christophe, M. REIFFERS Josy, Mme BOST Christine, M. LABARDIN Michel, M. BOBET Patrick, M. DAVID Alain, M. RAYNAL Franck, M. MANGON Jacques, M. MAMERE Noël, Mme JACQUET Anne-Lise, Mme MELLIER Claude, Mme VERSEPUY Agnès, Mme TERRAZA Brigitte, M. TOUZEAU Jean, Mme WALRYCK Anne, M. ALCALA Dominique, M. COLES Max, Mme DE FRANÇOIS Béatrice, Mme FERREIRA Véronique, M. HERITIE Michel, M. PUYOBRAU Jean-Jacques, M. SUBRENAT Kévin, M. TURBY Alain, M. TURON Jean-Pierre, M. VERNEJOUL Michel, Mme ZAMBON Josiane, Mme AJON Emmanuelle, M. AOUIZERATE Erick, Mme BEAULIEU Léna, Mme BERNARD Maribel, Mme BLEIN Odile, M. BONNIN Jean-Jacques, Mme BOUDINEAU Isabelle, Mme BREZILLON Anne, M. BRUGERE Nicolas, Mme CALMELS Virginie, Mme CASSOU-SCHOTTE Sylvie, M. CAZABONNE Didier, Mme CAZALET Anne-Marie, Mme CHABBAT Chantal, M. CHAUSSET Gérard, Mme CHAZAL Solène, Mme COLLET Brigitte, M. COLOMBIER Jacques, Mme CUNY Emmanuelle, M. DAVID Yohan, Mme DELATTRE Nathalie, Mme DELAUNAY Michèle, M. DELAUX Stéphan, M. DELLU Arnaud, M. DUBOS Gérard, Mme FAORO Michèle, M. FETOUH Marik, M. FEUGAS Jean-Claude, Mme FORZY-RAFFARD Florence, M. FRAILE MARTIN Philippe, Mme FRONZES Magali, M. GARRIGUES Guillaume, M. GUICHARD Max, M. HURMIC Pierre, Mme IRIART Dominique, M. JUNCA Bernard, Mme LACUEY Conchita, Mme LAPLACE Frédérique, M. LE ROUX Bernard, Mme LEMAIRE Anne-Marie, Mme MACERON-CAZENAVE Emilie, M. MARTIN Eric, M. MILLET Thierry, M. NJIKAM MOULIOM Pierre De Gaétan, M. PADIE Jacques, Mme PIAZZA Arielle, M. RAUTUREAU Benoît, Mme RECALDE Marie, M. ROBERT Fabien, M. ROSSIGNOL PUECH Clément, Mme ROUX-LABAT Karine, M. SILVESTRE Alain, Mme TOURNEPICHE Anne-Marie, M. TOURNERIE Serge, Mme TOUTON Elizabeth, M. TRIJOULET Thierry, Mme VILLANOVE Marie-Hélène.

EXCUSES AYANT DONNE PROCURATION :

M. REIFFERS Josy à Mme TOUTON Elisabeth jusqu'à 11 h 20
M. RAYNAL Franck à M. MARTIN Eric à partir de 10 h 50
M. MAMERE Noel à M. ROSSIGNOL-PUECH Clément à partir de 12 h 30
M. PUJOL Patrick à M. CAZABONNE Alain
Mme VERSEPUY Agnès à M. LABARDIN Michel à partir de 12h30
M. DUCHENE Michel à Mme WALRYCK Anne
Mme KISS Andréa à Mme FERREIRA Véronique
M. AOUIZERATE Erick à M. BOBET Patrick à partir de 13h
M. TURBY Alain à M. SUBRENAT Kevin à partir de 10h40
Mme AJON Emmanuelle à Mme DELAUNAY Michèle à partir de 13h10
M. BONNIN Jean-Jacques à Mme CHABBAT Chantal de 9h45 à 10h45
M. BOURROUILH-PAREGE Guillaume à Mme TERRAZA Brigitte
M. BOUTEYRE Jacques à M. MANGON Jacques
Mme BOUTHEAU Marie-Christine à M. CHAUSSET Gérard
Mme CALMELS Virginie à M. BRUGERE Nicolas à partir de 12h20
Mme CAZALET Anne-Marie à M. CAZABONNE Didier jusqu'à 10h
Mme COLLET Brigitte à Mme DELATTRE Nathalie à partir de 13h15
M. DAVID Jean-Louis à Mme CUNY Emmanuelle
Mme DELATTRE Nathalie à M. DAVID Yohan jusqu'à 10h10

M. DELAUX Stéphan à Mme FRONZES Magali à partir de 12h50
Mme DESSERTINE Laurence à M. ALCALA Dominique
M. FELTESSE Vincent à M. TURON Jean-Pierre
M. FLORIAN Nicolas à M. DUPRAT Christophe
M. HICKEL Daniel à Mme ROUX-LABAT Karine
Mme JARDINE Martine à M. DELLU Arnaud
Mme LACUEY Conchita à M. PUYOBRAU Jean-Jacques à partir de 13h10
M. LAMAISON Serge à M. VERNEJOUL Michel
Mme LAPLACE Frédérique à M. FETOUH Marik à partir de 11h
Mme LEMAIRE Anne-Marie à Mme PIAZZA Arielle à partir de 12h50
M. LOTHAIER Pierre à Mme BERNARD Maribel
Mme LOUNICI Zeineb à Mme IRIART Dominique
Mme PEYRE Christine à M. MILLET Thierry
M. POIGNONEC Michel à M. JUNCA Bernard
Mme POUSTYNNIKOFF Dominique à M. GARRIGUES Guillaume
Mme RECALDE Marie à M. ANZIANI Alain à partir de 11h
M. ROBERT Fabien à M. RAUTUREAU Benoît à partir de 12h50
Mme THIEBAULT Gladys à Mme MACERON-CAZENAVE Emilie
Mme TOUTON Elisabeth à Mme VILLANOVE Marie-Hélène à partir de 12 h 20

EXCUSES :

LA SEANCE EST OUVERTE

Point d'avancement de la politique de l'eau et confirmation du rôle de Bordeaux Métropole en tant qu'autorité organisatrice du grand cycle de l'eau - Modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement - Orientation

Madame JACQUET présente le rapport suivant,

Mesdames, Messieurs

L'objet du présent rapport est d'établir un point d'avancement de la politique de l'eau de Bordeaux Métropole tout en confirmant le renforcement de son rôle d'autorité organisatrice, mais également d'éclairer les élus et services métropolitains sur les différents scénarii de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement afin qu'une orientation puisse être donnée sur le futur mode de gestion de ces services.

I) Point d'avancement sur la politique de l'eau et confirmation du rôle de Bordeaux Métropole en tant qu'autorité organisatrice du grand cycle de l'eau

Depuis sa création en 1968, Bordeaux Métropole est compétente dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales urbaines.

Dans le cadre de sa politique de l'eau approuvée par délibération n°2011/0952 en date du 16 décembre 2011 suite à une large concertation à laquelle les citoyens, les usagers, les associations, les partenaires et les experts de l'eau ont contribué, Bordeaux Métropole a affirmé en son axe 3, sa volonté d'exercer pleinement son rôle d'autorité organisatrice en assurant l'équilibre économique des services pour mieux répondre aux besoins et attentes des usagers.

A l'issue de cette large démarche participative, Bordeaux Métropole a décliné sa politique de l'eau en cinq axes :

Axe 1 : Préserver et reconstituer une ressource de qualité tout en approvisionnant une agglomération millionnaire

Axe 2 : Préserver les milieux naturels aquatiques et la biodiversité

Axe 3 : Affirmer et exercer le rôle d'autorité organisatrice de Bordeaux Métropole en assurant l'équilibre économique des services pour mieux répondre aux besoins et aux attentes des usagers

Axe 4 : Développer une gouvernance de l'eau partagée

Axe 5 : Donner à l'eau sa place dans les projets urbains.

Les enjeux pour l'agglomération sont de plusieurs natures :

- Démographiques, il s'agit d'accompagner le développement de l'agglomération. En effet, ce développement pose la question de la préservation de la ressource en eau et des zones naturelles et passe par un renforcement de la solidarité avec les territoires voisins.

- Environnementaux, avec le double impératif de préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans le cadre du grand cycle de l'eau. Au-delà de l'aspect quantitatif qui nécessite de s'assurer de la ressource et de sa préservation et de la capacité des infrastructures à transporter l'eau potable, l'enjeu pour la Métropole est également qualitatif, face à la pression de l'agglomération sur la nature et la qualité des milieux récepteurs des eaux urbaines.

- D'affirmation du rôle d'autorité organisatrice de la Métropole assumant pleinement ses responsabilités, en concertant à une échelle adaptée à la question de la gestion durable des ressources et des milieux, avec les citoyens-usagers et la société civile pour une gestion transparente des services.

En tant qu'autorité organisatrice, Bordeaux Métropole entend établir un point d'avancement du cycle d'actions prévues dans le cadre de la politique de l'eau et orienter le programme d'actions à court terme.

A travers cette politique, les objectifs suivants sont définis :

- Garantir durablement la disponibilité d'une eau potable pour répondre aux besoins en eau des usagers de la Métropole mais aussi des territoires voisins ;

- Maîtriser l'impact des rejets de l'agglomération sur les milieux naturels récepteurs ;

- Définir la politique de gestion des services publics notamment en matière de qualité de service aux usagers, de coût et de fixation des tarifs en associant les citoyens/usagers à cette réflexion ;

- Intégrer l'eau sous toutes ses formes dans les projets de développement urbain.

Les actions réalisées et en cours portent sur les thématiques précitées :

- **Préservation de la ressource et portage du 1^{er} projet de ressource de substitution par Bordeaux Métropole**

Bordeaux Métropole a défini sa stratégie afin de limiter les prélèvements dans les nappes les plus vulnérables et piloté avec son concessionnaire un plan d'actions d'amélioration du rendement du réseau dont les résultats sont prometteurs. Elle a, par ailleurs depuis 2003, incité les industriels, par une politique tarifaire adaptée, à recourir à l'usage d'une eau dite industrielle prélevée dans la Garonne.

Dans le cadre du SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) Nappes profondes de Gironde, et en relation avec le SMEGREG (Syndicat mixte d'études et de gestion de la ressource en eau du Département de la Gironde), Bordeaux Métropole a décidé du portage d'un premier projet de ressource de substitution utile à son territoire mais également aux territoires voisins dont elle conduit les études actuellement. L'objectif est à terme de moins solliciter les nappes les plus vulnérables et de disposer d'eau en qualité et quantité suffisante pour satisfaire les besoins du territoire et des territoires voisins.

- **Préservation du milieu naturel**

Sans attendre la prise de compétence Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations (GEMAPI), Bordeaux Métropole poursuit sa politique de gestion différenciée des cours d'eaux dont elle est propriétaire et coordonne son action avec celle des syndicats de gestion de cours d'eaux présents sur son territoire.

Dans le cadre de la loi MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), Bordeaux Métropole se voit confier au plus tard en 2018 une nouvelle compétence obligatoire dite GEMAPI qui couvre notamment l'aménagement de tout ou partie d'un bassin hydrographique, l'entretien et l'aménagement de cours d'eau, lac ou plan d'eau, la protection des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Jusqu'alors, cette compétence était exercée de manière très hétérogène sur le territoire métropolitain. La dévolution de cette compétence à la Métropole constitue une opportunité pour établir un état des lieux des enjeux, élaborer et mettre en œuvre une politique globale de gestion des cours d'eau et de prévention des inondations sur l'ensemble du territoire en identifiant les acteurs chargés par bassin versant de décliner l'exercice de cette compétence.

- **Améliorer la connaissance et le diagnostic de l'état des milieux et des pressions anthropiques**

D'importants programmes de recherche sont conduits en collaboration active avec Bordeaux Métropole dont l'objectif est, par une meilleure connaissance des polluants et de leurs impacts, ainsi que par une sensibilisation du public, la préservation des milieux.

- **Pilotage resserré des contrats de délégation de service publics en associant les citoyens usagers**

Le mode de gestion du service de l'eau potable est une délégation de service public sous la forme d'une concession qui s'achèvera au 31 décembre 2021. La dernière révision quinquennale est intervenue en 2012.

Le périmètre de la concession couvre 23 communes. Les 5 autres communes étant gérées par d'autres syndicats de distribution d'eau potable, le Syndicat d'alimentation en eau (SIAO) de Carbon-Blanc et le Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement (SIEA) de Saint Jean d'Illac/Martignas-sur-Jalles pour la commune de Martignas-sur-Jalle.

Le mode de gestion du service public de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales urbaines est une délégation de service public sous la forme d'un affermage, Bordeaux Métropole assurant sous sa maîtrise d'ouvrage directe des investissements mais également des schémas directeurs ce qui lui permet de conserver la maîtrise des choix structurants d'évolution des services et une expertise en interne.

Ce contrat s'achèvera le 31 décembre 2018.

En matière de gestion des services publics, le contrat d'assainissement de 2013 ainsi que la révision quinquennale ont affirmé des principes et des engagements des délégataires dont Bordeaux Métropole s'assure de l'accomplissement en cherchant à identifier les indicateurs les plus pertinents.

Les règlements de service et les chartes usagers ont été revus et Bordeaux Métropole veille au respect de leurs dispositions.

Le Conseil d'administration de la SGAC (société dédiée à la gestion de l'assainissement de la Métropole) et les Comités de Suivi de la Performance et de la Qualité des Services d'eau et d'assainissement sont autant d'occasion d'associer les citoyens usagers via les associations représentatives désignées, à la réflexion sur les questions de gestion des services publics.

Vu l'importance grandissante des systèmes d'information dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, Bordeaux Métropole souhaite en renforcer la maîtrise en termes de choix d'évolution, de mise en place d'une couche de pilotage de l'activité des délégataires, qui permettra un échange permanent d'informations accessibles directement par la Métropole.

- **Une autorité organisatrice renforcée dans la perspective évoquée d'un éventuel changement du mode de gestion des services publics (évoqué au chapitre 2 ci-après)**

Bordeaux Métropole s'implique particulièrement dans le domaine de l'eau potable, pour anticiper un changement de mode de gestion qui lui conférerait la maîtrise des investissements en préfigurant progressivement un schéma directeur d'eau potable.

En assainissement, une attention particulière est portée sur la fiabilisation de la base de données clientèle et sur les contrôles de conformités des installations d'assainissement dans l'objectif d'inciter les propriétaires à réaliser les travaux de mise en conformité de ces installations aux dispositions du règlement de service.

- **Un prix de l'eau maîtrisé assorti d'un dispositif de tarification sociale**

La tarification a également été revue. Suite au renouvellement du contrat d'assainissement, la part assainissement a diminué de 20 centimes d'euros au m³. La révision quinquennale du traité de concession d'eau potable a débouché sur l'instauration d'une tarification incitative progressive dans le but de favoriser les économies d'eau. La création du chèque eau, en cours de déploiement, permet par ailleurs de répondre à la question du paiement de la facture d'eau par les publics les plus fragilisés.

- **Vers un processus permanent de schéma directeur d'assainissement**

L'achèvement du programme de modernisation des stations d'épuration signe la fin d'un cycle d'investissement, un nouveau cycle devant être pensé intégrant les enjeux ci-dessus énoncés. La démarche d'élaboration d'un schéma directeur d'assainissement a été initiée en 2015. Les premiers livrables seront établis d'ici fin 2016.

A l'issue de cette démarche, l'autorité organisatrice disposera d'une feuille de route des équipements à réaliser à l'horizon de quinze ans.

- **Déploiement de la marque l'Eau Bordeaux Métropole**

Afin d'asseoir son rôle d'autorité organisatrice, Bordeaux Métropole a déposé la marque l'Eau Bordeaux Métropole utilisée depuis 2013 par les délégataires et l'autorité organisatrice dans toutes les relations avec les usagers.

Le service rendu est ainsi considéré comme unique quelque soit l'intervenant et assumé par la Métropole.

- **Attention permanente à la question de la gestion de l'eau par les aménageurs.**

Bordeaux Métropole a établi un guide des solutions compensatoires à l'imperméabilisation des sols dont les principes seront repris dans le Plan local d'urbanisme révisé. Quotidiennement, les avis d'autorisation d'occupation des sols sont examinés pour vérifier la prise en compte par les aménageurs de la question de la gestion de l'eau.

Les éléments précités constituent une synthèse des projets menés par Bordeaux Métropole pour atteindre les objectifs de la politique de l'eau.

Après plus de trois ans, le document présenté en annexe permet d'établir un point d'avancement détaillé de la mise en œuvre de la politique de l'eau de Bordeaux Métropole et de préciser les grands principes d'action pour les années à venir.

Un groupe de travail composé d'élus et des services métropolitains s'est réuni à plusieurs reprises pour évoquer les différents scénarii de modes de gestion des services publics d'eau et d'assainissement. La synthèse de ces travaux est exposée ci-dessous.

II) Synthèse des travaux relatifs aux modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement

A) Principales caractéristiques des services publics de l'eau et de l'assainissement

Depuis la création de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les services publics de l'eau et de l'assainissement ont toujours été délégués.

- Pour l'eau potable (23 communes desservies, 252 477 abonnés, 39,8 M m³ vendus, 3177 km de réseau), l'intégralité des investissements et l'exploitation du service sont délégués, par le biais d'un contrat de Concession de 30 ans dont le titulaire est Lyonnaise des Eaux à échéance au 31/12/2021 ;

Bordeaux Métropole propose également un service d'eau industrielle aux entreprises implantées sur la presqu'île d'Ambès *via* une régie à simple autonomie financière, dont l'exploitation fait l'objet d'un marché public de prestation confié à Véolia jusqu'en 2018.

- Pour l'assainissement collectif des eaux usées (27 communes desservies, 257 699 clients, 40,6 Mm³ assujettis, 4120 km de réseau), des eaux pluviales et l'assainissement non collectif (3340 redevables), deux organisations préexistent :
 - les investissements de premier établissement et le gros renouvellement (canalisations eaux usées, eaux pluviales, eaux unitaires, stations d'épuration, Ramsès) sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de Bordeaux Métropole. C'est également à Bordeaux Métropole, *via* une régie à simple autonomie financière, que revient l'exploitation du service public de l'assainissement non collectif (SPANC) ;
 - l'exploitation du réseau, des stations d'épuration, et du centre de télécontrôle Ramsès, ainsi que les opérations de renouvellement courant ont été déléguées par affermage à Lyonnaise des eaux, du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2018.

Lors de sa séance du 10 juillet 2014, l'exécutif métropolitain réuni en Bureau a décidé qu'il ne serait pas mis fin au contrat de concession de l'eau potable avant l'échéance prévue.

Compte tenu, d'une part, des délais de préparation d'un éventuel changement de mode de gestion ou de renouvellement d'une délégation de service public, d'autre part, de la nécessité d'éclairer la feuille de route tant des services métropolitains que des personnels des délégataires en place, il est souhaitable qu'une orientation soit prise dès cette année.

Bordeaux Métropole sera amenée à se prononcer sur les modes de gestion de ses services de l'eau et de l'assainissement, pour qu'ils soient opérationnels au 1^{er} janvier 2019 puis au 1^{er} janvier 2022, afin que la continuité du service soit parfaitement assurée.

B) Contexte du choix à venir

L'orientation du mode de gestion à venir des services publics de l'eau et de l'assainissement de Bordeaux Métropole s'inscrit dans un contexte marqué :

- 1- Par la transformation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en Métropole au 1^{er} janvier 2015 entraînant une extension des compétences dans le champ de l'eau et de l'assainissement (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, défense extérieure contre l'incendie et pouvoir de police spéciale associé) ;
- 2- Par l'existence à la marge d'une hétérogénéité géographique dans la gestion des deux principaux services (exercice de la compétence eau potable sur 4 communes en rive droite de la Métropole par le Syndicat d'alimentation en eau (SIAO) de Carbon Blanc, exercice des compétences eau potable et eaux usées sur la commune de Martignas par le Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement (SIAEA) Saint-Jean-d'Illac Martignas-sur-Jalles). A l'échéance des contrats de délégation de service public de ces syndicats (2019 et 2017), la question de la mutualisation de leur gestion avec celle des services métropolitains devra se poser ;
- 3- Par des projets structurants en cours de réalisation, respectivement relatifs à la réalisation d'un premier projet de « Ressources de substitution » sous maîtrise d'ouvrage métropolitaine pour répondre aux objectifs du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) nappes profondes de Gironde et à la maîtrise du système d'information des services eau et assainissement par Bordeaux Métropole. Ils s'inscrivent par ailleurs dans les axes de la politique de l'eau métropolitaine adoptée fin 2011 qui réaffirme en particulier le renforcement du rôle d'autorité organisatrice de Bordeaux Métropole.

C) Principaux enjeux des services

La concertation menée en amont du mode de gestion du service de l'assainissement en 2011-2012, a permis de dégager les principaux enjeux suivants, qui restent d'actualité :

- la gouvernance - la transparence – le contrôle,
- la répartition des risques d'exploitation, commerciaux, patrimoniaux, sociaux, juridiques,

- la définition et le contrôle de la mise en œuvre du schéma directeur des investissements,
- la gestion de la période de transition entre modes de gestion,
- la qualité et la continuité de service en régime de croisière, qui doivent à minima rester constantes,
- la relation aux usagers-citoyens,
- les ressources humaines sous l'angle maintien des compétences et continuité de service,
- la recherche et développement – capacité d'innovation et d'adaptation,
- le coût du service,
- la maîtrise du prix de l'eau,
- l'économie de la ressource et le développement durable des services.

D) Renforcement du rôle de l'autorité organisatrice

L'orientation du mode de gestion s'inscrit avant tout dans le droit fil de l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice de Bordeaux Métropole, déclinée dans les décisions métropolitaines relatives aux services de l'eau et de l'assainissement depuis quelques années.

Le rôle d'autorité organisatrice renvoie à la notion de maîtrise du service par la personne publique responsable du service. Il permet de délimiter le champ d'action de l'exploitant par rapport aux prérogatives conservées par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il suppose, quel que soit le mode de gestion retenu, d'affirmer que Bordeaux Métropole reste décisionnaire sur tous les axes stratégiques de long terme et sur la mise en œuvre des enjeux identifiés et de leur traduction dans le cahier des charges de l'exploitant.

Concrètement, le rôle de direction stratégique du service dont est chargée l'autorité organisatrice regroupe :

- la création et la suppression du service lorsqu'il ne s'agit pas d'un service public obligatoire ;
- le choix des modalités de gestion du service ;
- la stratégie patrimoniale (développement et renouvellement des infrastructures, pérennité et durabilité du patrimoine) ;
- les grands choix techniques du service et schémas directeurs associés ;
- la fixation des principes de tarification (structure tarifaire...) ;
- la fixation des principaux objectifs en termes de service à l'utilisateur (charte usagers) ;
- la définition des grands axes de mise en œuvre des principes du développement durable dans la gestion du service (protection et diversification de la ressource, chèque Eau, solidarité internationale...) ;
- le contrôle du respect de ces principes ;
- la sanction en cas de violation de ces principes ;
- la communication sur la politique de l'eau ;
- les relations avec les collectivités voisines, autres autorités organisatrices.

E) Tour d'horizon des choix faits par d'autres collectivités

Un tour d'horizon des choix faits par d'autres collectivités (Lille, Lyon, Nice, Marseille, Montpellier, Grenoble, Rennes, Brest) au cours des dernières années a été réalisé. Il met en évidence que le choix du mode de gestion résulte plus souvent de l'histoire et du contexte local, que de la reconnaissance de la supériorité absolue d'un mode de gestion sur l'autre, ou même de la sensibilité politique de la collectivité.

Il ne semble pas non plus pouvoir être établi de corrélation entre mode de gestion et prix de l'eau sur un échantillon de quelques grandes métropoles comparables à Bordeaux Métropole.

A titre d'éclairage, au 01/01/2015, le prix de l'eau (abonnement eau potable, consommation eau, redevances assainissement eaux usées et redevance Agence de l'Eau) s'élève à 3,48 €TTC/m³ sur la base d'une facture 120 m³ sur Bordeaux Métropole, ce qui place Bordeaux Métropole dans la moyenne des prix constatés sur d'autres métropoles comparables.

F) Retour d'expérience des contrats en vigueur

Les contrats de délégation des services publics de l'eau et de l'assainissement métropolitains en vigueur présentent les caractéristiques de contrats de délégation de service public de « deuxième génération » : société dédiée et durée courte du contrat (assainissement), concrétisation du concept d'autorité organisatrice, transparence et contrôle, maîtrise du prix par le biais, entre autres, de formules de révision ad hoc, mesure et sanction de la performance, clauses de fin de contrat, formalisation de la gouvernance et participation des usagers...

Leur mise en œuvre par les parties peut toutefois s'avérer délicate, tant elle nécessite une remise en cause des réflexes acquis de longue date. En outre, des évolutions apparaissent dès aujourd'hui envisageables ou nécessaires : travail sur le nombre d'engagements et l'efficacité du contrôle, maintien de l'esprit d'une délégation « aux risques et périls », transparence accrue sur les comptes (charges indirectes et notamment frais de siège), précision des responsabilités respectives des parties concernant la maîtrise d'ouvrage des investissements, renforcement des obligations de tenue à jour de l'inventaire du patrimoine, formule d'intéressement du délégataire aux économies d'eau, maîtrise et gouvernance de l'évolution des systèmes d'information...

G) Scénarii de gestion envisagés

Sept modes d'organisation possibles des services ont été balayés et leurs principales caractéristiques analysées :

- les deux modes de gestion directe, soit les régies à autonomie financière dotées ou non de la personnalité morale ;
- les trois types d'entreprises publiques locales que sont la SPL (Société publique locale), la SEM (Société d'économie mixte) et la SEMOP (Société d'économie mixte à opération unique) ;

- les deux principaux types de gestion déléguée appropriés à des services de l'ampleur de ceux de l'eau et de l'assainissement métropolitains, soit la concession et l'affermage.

1) Scénarii de gestion écartés par le groupe de travail

La **régie à simple autonomie financière**, dénuée de personnalité morale, intégrée aux services de l'EPCI, fait reposer sur le Conseil métropolitain l'essentiel des décisions permettant d'assurer la gestion quotidienne des services. Le Président de Bordeaux Métropole reste le représentant légal et l'ordonnateur et ne permet aucun transfert de risque. Elle induit également une cohabitation entre le personnel métropolitain relevant de contrats de travail de droit public et des personnels relevant du droit privé. Elle présente une lourdeur de fonctionnement administratif et social difficilement compatible avec la nature des services concernés.

Le fait qu'une **SPL** ne puisse intervenir que sur le territoire de ses actionnaires, impliquant une gouvernance multiple et complexe, a conduit à écarter cette modalité. L'actionnariat multiple de la SEM et l'aléa sur l'issue de la mise en concurrence devant être organisée dans ce cas, l'insécurité juridique forte liée à la dernière forme en date des entreprises publiques locales - la SEMOP – et la complexité de sa gouvernance ont également conduit à écarter ces deux formes d'entreprises.

Enfin, la **concession** ne se justifie que si les investissements à venir dépassent les capacités financières de l'EPCI. Ce mode de gestion va à l'encontre de la volonté de Bordeaux Métropole de maîtriser la gestion patrimoniale du service, définir la stratégie d'évolution et de développement durable du service, d'évoluer en matière de délégation de service public (DSP) vers des contrats courts permettant une remise en concurrence régulière. En conséquence, la concession n'a pas été retenue.

Les bénéfices usuellement attendus d'un **allotissement** des services (stimulation de la concurrence, émulation entre opérateurs en place), sont amoindris sur un marché oligopolistique tel que celui de l'eau et de l'assainissement (seulement trois acteurs majeurs) et faute de pouvoir constituer des lots en tout point comparables. En outre, le fort degré de mutualisation technique et d'intégration historique des services induit dans ce scénario un risque de détérioration de la qualité et du prix des services. Une gestion allotie des services a donc été écartée.

2) Scénarii retenus par le groupe de travail pour une analyse approfondie

a) Le scénario du double affermage

Ce scénario, prévoit :

Pour l'assainissement

- la rédaction d'un cahier des charges intégrant les avancées du contrat 2013-18 et les évolutions évoquées ci-avant (travail sur les engagements, maîtrise du système d'information, précision sur les responsabilités respectives...). Une réelle concurrence devrait être ainsi favorisée ;

- la mise en place d'un nouveau contrat d'affermage court (6 à 8 ans) au 01/01/2019.

Pour l'eau

- une renégociation forte en 2017 pour sécuriser du mieux possible la fin du contrat actuel,
- un transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux neufs et de gros renouvellement au délégant, impliquant un renforcement de ses moyens d'études et travaux avec notamment la reprise d'une partie du personnel du délégataire sortant,
- la rédaction d'un cahier des charges à l'instar de celui de l'assainissement,
- la mise en place d'un contrat d'affermage de courte durée (6 à 8 ans) au 01/01/2022.

Dans ce scénario, l'exploitation des services et le renouvellement courant du patrimoine ainsi que les risques afférents resteront de la responsabilité des délégataires. Le contrat d'affermage sur le service de l'eau potable constitue une évolution significative par rapport à la situation actuelle : reprise de l'essentiel des investissements par la Métropole, transparence et réactivité favorisées par une société dédiée, durée courte du contrat, maîtrise du système d'information, répartition des risques modifiée et révision attendue à la baisse de la marge délégataire.

b) Le scénario régie personnalisée intégrée de l'eau et de l'assainissement

Dans ce scénario, en amont de l'échéance du premier contrat en vigueur, il est procédé à la création d'une régie personnalisée intégrée (maîtrise d'ouvrage de la totalité des investissements et exploitation de la production de l'eau au traitement des eaux usées et pluviales) chargée, en deux étapes :

- au 01/01/2019, de la reprise des services de l'assainissement collectif, non collectif, des eaux pluviales ;
- au 01/01/2022, de la reprise des services de l'eau potable, de l'eau industrielle.

La régie dispose progressivement de l'ensemble des moyens nécessaires à l'exploitation des services publics mentionnés ci-dessus : maîtrise d'ouvrage, exploitation en assainissement et une partie des fonctions supports dans un premier temps.

Au 1^{er} janvier 2022, elle s'enrichit a minima des missions de maîtrise d'ouvrage, exploitation en eau potable, facturation et relation clientèle.

En particulier, elle reprend l'équivalent d'environ 550 ETP (équivalents temps plein) en provenance des délégataires, le personnel de la Direction de l'eau et quelques agents de certaines directions support à l'exception des personnes en charge du contrôle de l'opérateur pour le compte de l'autorité organisatrice. La régie négocie un nouvel accord d'entreprise, et gère du personnel relevant du droit privé pour ceux intervenant majoritairement sur les services publics à caractère industriel et commercial, du droit public pour les autres.

H) Synthèse de l'analyse approfondie des scénarii retenus

Les analyses menées ont permis de mettre en évidence les principaux avantages, points de vigilance et facteurs clés de succès liés à chaque scénario, d'en estimer l'impact financier tant en régime permanent qu'en phase de transition et enfin de synthétiser l'ensemble dans une analyse multicritères.

1) Double affermage de l'eau et de l'assainissement

a) Principaux avantages

- capitalisation sur l'expérience acquise en matière de DSP par la Métropole,
- capacité des exploitants privés à résoudre toute situation de crise,
- partage des risques,
- bénéfice des capacités d'un groupe industriel en termes de recherche et développement,
- reprise en gestion publique de l'essentiel de la gestion patrimoniale,
- visibilité sur l'évolution de la part délégataire des prix sur la durée du contrat,
- harmonisation des contrats des deux services et des contrôles.

b) Durant la phase de transition

Principaux points de vigilance

- inconnue sur l'intensité concurrentielle et le niveau des prix qui en résultera,
- risque de recours.

Principaux facteurs clés de succès

- mise en concurrence pleine et efficace grâce à la rédaction d'un cahier des charges le plus ouvert possible,
- appel d'offres précoce pour disposer de temps en cas d'échec de la procédure,
- sécuriser juridiquement la procédure et délivrer une information complète à tous les candidats,
- limitation de la prime au sortant.

c) De manière permanente

Principaux points de vigilance

- Maintien du contrôle de l'exploitant par la Métropole.

Principaux facteurs clés de succès

- obligations contractuelles de transparence,
- mise en place d'une société dédiée,
- moyens et volonté affirmée de contrôle du délégataire par l'EPCI,
- durée courte,
- affirmation de la propriété des biens par la Métropole (base abonnés, base gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO), base mesures réseaux...).

2) Régie personnalisée de l'eau et de l'assainissement

a) Principaux avantages

- meilleure maîtrise de la gestion des services par la Métropole représentée au sein du Conseil d'administration de la régie,
- absence de marge bénéficiaire,
- mode de gestion plus proche de la logique de service public,
- contrôle par l'EPCI favorisé,
- avantage fiscal (mais manque à gagner pour Bordeaux Métropole).

b) Durant la phase de transition

Principaux points de vigilance

- aléa sur le transfert des personnels,
- risque de perte de compétences.

Principaux facteurs clés de succès

- portage politique fort,
- mise en place précoce d'une cellule ressources humaines et d'une équipe de direction de la régie ad hoc.

c) De manière permanente

Principaux points de vigilance

- risque de perte de maîtrise par l'établissement dans le temps (fixation des tarifs...),
- risque de fluctuation du tarif (impératif d'équilibre budgétaire annuel),

- absence de partage des risques,
- moindre capacité de mutualisation et d'innovation,
- possible dérive des coûts et du personnel,
- évolution du mode de gestion difficile à mettre en œuvre en cas de dysfonctionnements.

Principaux facteurs clés de succès

- outils de contrôle de gestion,
- cellule achats performante et veille (scientifique et technique, gestion publique) assurée au sein de la régie,
- poursuite de la prise en charge du pluvial par le budget principal,
- mise en place d'un contrat d'objectifs,
- pilotage stratégique et contrôle par l'EPCI,
- gouvernance adaptée entre l'EPCI et la régie.

3) Transfert des contrats de travail des délégataires sortants

Dans le scénario double affermage, le transfert des personnels en vertu des dispositions de l'article L.1224-1 du code du travail devrait s'appliquer. Néanmoins, en l'absence de transfert et maintien à l'identique d'une entité économique autonome pré-existante, ceci y compris dans le cas du service de l'assainissement si le périmètre des services délégués devait évoluer, le transfert de personnel peut alors ne pas être de fait. A défaut, l'obligation de transfert prévue par la convention collective sectorielle, qui offre un cadre juridiquement balisé, sera applicable dès lors que les principaux opérateurs du secteur en sont signataires.

Dans le scénario régie personnalisée, aux réserves émises ci-avant sur l'application des dispositions de l'article L.1224-1 du code du travail (mutualisation de plusieurs services au sein de la régie), s'ajoutent celles sur l'application normale de la convention collective à laquelle la régie ne pourrait adhérer, qu'une fois dotée de ses propres organisations syndicales de salariés représentatives. La première vague de transfert des contrats de travail ne pourrait dès lors se faire que dans le cadre d'une application *volontaire* de la convention collective sectorielle, laissant toute latitude au personnel du délégataire sortant ou à leur employeur de refuser le transfert, ce qui crée un aléa sur l'étendue et la nature du personnel transféré.

4) Évaluation financière de l'impact de chaque scénario

L'estimation des coûts en régime de croisière a été réalisée sur les services de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées, à périmètre, performance et qualité de service équivalents, dans les deux modes de gestion proposés. Les coûts, quel que soit le budget qui les porte, d'exploitation et d'investissement, hors impact du besoin de financement généré par le cycle d'exploitation et des modalités de financement des investissements, ont été comparés dans chaque scénario, toutes choses étant égales par

ailleurs, à un scénario étalon correspondant à la situation actuelle. Ces simulations aboutissent à une économie potentielle de 2 % dans le scénario double affermage, 3 % dans le scénario régie.

	Situation actuelle dite de référence	Scénario double affermage eau/assainissement	Scénario régie personnalisée eau/assainissement
	Euros HT 2013	Euros HT 2013	Euros HT 2013
TOTAL	114 024 562	111 693 455	110 517 787
Economie globale		(2 331 107)	(3 506 775)
Ecart avec la situation actuelle		- 2 %	- 3 %

5) Coûts de transition

En complément, il faut préciser que l'évolution des modes de gestion entraîne des coûts de transition, qui sont constitués essentiellement :

- de coûts de développement et de migration du système d'information et de rachat de biens de reprise, ainsi que de la constitution d'une équipe de préfiguration de la régie dont la montée en charge se ferait progressivement dans les 24 à 18 mois précédant la reprise de chaque service, dans le scénario régie personnalisée ;
- de coûts de migration du système d'information, rachat de biens de reprise, équipe dédiée à la période de tuilage entre exploitants, indemnisation des candidats non retenus à l'issue de chaque procédure de délégation, dans le scénario double affermage.

Ils ont été estimés, compte tenu d'une hypothèse de changement de délégataire dans le scénario affermage, hors coûts financiers liés au besoin de trésorerie généré, à environ 7 M€ dans le scénario double affermage et près de 9 M€ dans le scénario régie personnalisée.

	Régie personnalisée eau/assainissement	Double affermage eau/assainissement
	Total	Total
En € 2014 HT	Coût pour la régie	Bordeaux Métropole + Fermiers
TOTAL	8 945 699	7 171 406

6) Positionnement des scénarii par rapport aux enjeux des services

Un passage de chaque scénario au crible des enjeux identifiés précédemment aboutit aux conclusions suivantes :

- les deux scénarii, à moyens équivalents, se positionnent à l'identique sur les critères de la gestion patrimoniale, de la relation aux usagers citoyens, et de l'économie du service ;
- le scénario Régie personnalisée est plus favorable sur les trois critères de maîtrise du prix de l'eau, de gouvernance/transparence/contrôle, de l'économie de la ressource / développement durable ;
- le scénario Affermage est mieux positionné sur les critères de la répartition des risques, de la qualité et la continuité de service, des ressources humaines, de la recherche et développement-innovation, et de la gestion de la transition ;
- le scénario Régie risque de figer le mode de gestion, contrairement à l'affermage. L'évolution et la réversibilité de l'exploitant sont plus favorables dans le cas d'un affermage.

I) Synthèse

Les études menées depuis 2011 sur les services de l'eau et de l'assainissement métropolitains ont permis de dégager les objectifs incontournables suivants :

- affirmer le rôle de l'autorité organisatrice en tant que garante du développement durable des services (vision de long terme, objectif d'économie de la ressource et de solidarité territoriale et entre générations),
- maintenir a minima la qualité du service rendu et - toutes choses étant égales par ailleurs - le prix du service, dans l'intérêt du citoyen-usager,
- inciter l'exploitant à la performance dans la durée.

Les deux scénarii étudiés permettent tous deux de répondre à ces fondamentaux, moyennant une contractualisation notamment sur un niveau de contrôle et un suivi des mesures correctives adéquats pour l'autorité organisatrice.

Au vu des travaux du groupe de travail, le scénario du double affermage pourrait apparaître plus sécurisant, et constituerait une étape supplémentaire dans la reprise en main des services par l'EPCI. Constituant un scénario de rupture avec la concession en vigueur sur le service de l'eau potable, ses implications devraient être prises à leur juste valeur et préparées avec l'anticipation nécessaire. Cette étape permettrait d'ailleurs à la Métropole de mesurer, sur une partie non négligeable du service, sa capacité à reprendre un service délégué depuis plusieurs décennies.

Le renforcement du pilotage des services d'eau et d'assainissement se matérialiserait en particulier à travers la maîtrise des investissements (et donc de la politique patrimoniale), de

la maîtrise du système d'information (et donc de la connaissance de l'exploitation) et des durées de délégations courtes (et donc une mise en concurrence fréquente). Ces éléments pilotés par l'autorité organisatrice favoriseraient la concurrence en limitant la prime au délégataire sortant.

Ce scénario s'inscrirait, en outre, dans les orientations du contrat de gestion, renforcerait Bordeaux Métropole dans sa maîtrise et son pilotage des services d'eau et d'assainissement, valoriserait l'expérience acquise sur les délégations de service public, réduirait l'avantage du délégataire sortant, intégrerait certaines activités en régie (investissements en eau potable), et limiterait la prise de risque des délégataires et son impact sur le prix.

De plus, des délégations de service public de courte durée, restreintes à l'exploitation, sous forme de société dédiée, assorties d'un contrôle efficient, permettraient de maintenir la pression sur les délégataires, et remettrait en concurrence régulièrement les contrats.

Ceci étant exposé, il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir si tel est votre avis adopter les termes de la délibération suivante :

Le Conseil de Bordeaux Métropole,

VU la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014,

VU la délibération du Conseil de Communauté en date du 20 décembre 1991, autorisant la concession du service public de l'eau potable,

VU la délibération n° 2011/0560 du Conseil de Communauté en date du 8 juillet 2011, relative à l'orientation de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement,

VU la délibération du Conseil de Communauté n° 2011/0952 en date du 16 décembre 2011 relative à l'adoption de la politique de l'eau,

VU le Traité de concession du service public de l'eau en date du 27 décembre 1991,

VU le contrat de délégation de service public de l'assainissement collectif et de gestion des eaux pluviales urbaines en date du 4 octobre 2012,

VU la délibération n°2012/0936 du 21 décembre 2012 approuvant l'avenant n°9 au Traité de Concession du Service public d'eau potable,

VU le rapport au bureau du 10 juillet 2014, relatif au terme du contrat de l'eau,

VU le rapport au bureau du 7 mai 2015, relatif aux travaux du groupe de travail en vue d'orienter le choix des futurs modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement,

ENTENDU le rapport de présentation

CONSIDERANT

- La nécessité de disposer d'un point d'avancement sur la politique de l'eau,
- Que compte tenu des divers éléments de contexte du mode de gestion à venir des services publics de l'eau et de l'assainissement, des principaux enjeux de ces derniers, et du renforcement du rôle d'autorité organisatrice de Bordeaux Métropole, il apparaît aujourd'hui important de communiquer sur les travaux du groupe de travail relatif au choix des futurs modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement,
- Qu'après analyse des deux scénarii approfondis, ceux du double affermage et de la régie personnalisée intégrée de l'eau et de l'assainissement, le scénario du double affermage sous la forme de contrats d'une durée courte (6-8 ans) paraît être le plus sécurisant pour la Métropole tout en représentant une étape supplémentaire dans l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice de la collectivité,
- Que le Conseil de Bordeaux Métropole décidera des futurs modes de gestion préalablement au renouvellement des contrats de délégation de service public,
- Les échéances des contrats d'assainissement au 31 décembre 2018, et d'eau potable au 31 décembre 2021,

DECIDE

Article 1 : De prendre acte de l'avancement du cycle d'actions programmées dans la politique de l'eau figurant en annexe de la présente délibération ;

Article 2 : De poursuivre la mise en œuvre de la politique de l'eau, et renforcer Bordeaux Métropole dans son rôle d'autorité organisatrice afin de conduire les actions indispensables à l'accomplissement des objectifs prévus dans la politique de l'eau et de continuer à évaluer régulièrement leur efficacité ;

Article 3 : De prendre acte des propositions, exposées au rapport et présentées au groupe de travail chargé de réfléchir au futur mode de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement ;

Article 4 : De prendre une décision de principe adoptant le scénario du double affermage sans préjudice des délibérations ultérieures du Conseil fixant définitivement les futurs modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Les conclusions, mises aux voix, sont adoptées à la majorité.

Le groupe des élus Communistes et apparentés, le groupe des élus Europe Ecologie les Verts et le groupe des élus Socialistes votent contre.

Contre : 41

Pour : 63

Abstention : 0

Fait et délibéré au siège de Bordeaux Métropole le 10 juillet 2015,

Pour expédition conforme,
par délégation,
La Vice-Présidente,

REÇU EN PRÉFECTURE LE
24 JUILLET 2015

PUBLIÉ LE : 24 JUILLET 2015

Mme. ANNE-LISE JACQUET