

L'article L.2221-4 du CGCT prévoit deux formes de gestion des services publics locaux : la gestion directe, dite « publique », et la délégation de service public. Pourquoi choisir la gestion publique ?

1. Les régies	1
1.1 La régie dotée de la personnalité morale.....	1
1.2 La régie dotée de la seule autonomie financière.....	2
1.3 La régie directe	2
1.4 La régie « multi-services ».....	3
2. Les Sociétés Publiques Locales (SPL).....	3

1. Les régies

L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies est codifié dans le CGCT aux articles L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs, et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires.

1.1 La régie dotée de la personnalité morale

Cette forme de régie présente une particularité forte puisqu'elle dispose de la personnalité morale de droit public distincte de la collectivité de rattachement. **La régie dotée de la personnalité morale se voit donc confier la plus grande autonomie possible.** Cette autonomie vaut pour la passation des marchés, le recrutement des agents, la fixation des redevances, etc., mais aussi en termes de responsabilité. En effet, la régie personnalisée et ses dirigeants (à commencer par le directeur qui en est l'ordonnateur et le représentant légal) assument l'essentiel des risques juridiques liés à la gestion du service en lieu et place de la collectivité de rattachement.

La régie personnalisée possède un patrimoine propre constitué des biens dont la dote la collectivité de rattachement (dotation initiale) et ceux acquis ultérieurement. Elle bénéficie bien évidemment d'un budget propre (et donc autonome).

La création d'une régie dotée de la personnalité morale n'est pas un transfert de compétence. La collectivité demeure autorité organisatrice du service et, avec son exécutif :

- ✦ définit le cadre général et les priorités du service ;
- ✦ contrôle la régie.

L'assemblée délibérante nomme les membres du conseil d'administration et le cas échéant, met fin à leur fonction, détermine le règlement du service. En outre, « 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 », le maire (l'exécutif) « met en demeure le directeur de remédier à la



situation » voire décide la « suspension provisoire ou l'arrêt définitif des opérations de la régie » [art. R.2221.26].

Remarque : la rédaction du CGCT pourrait laisser penser que la collectivité de rattachement ne peut mettre fin à la régie qu'en cas de défaillance. Il n'en est rien : en tant qu'autorité organisatrice, elle dispose toujours du pouvoir de choisir le mode de gestion, y compris d'en changer.

Les objectifs, moyens alloués et indicateurs d'évaluation définis par la collectivité peuvent être formalisés dans un « document cadre » et « contrat d'objectifs », ou toute autre forme de document.

Remarque : un tel contrat n'entre pas dans le champ de la délégation de service public (cf. art. L.1411-12 du CGCT qui précise que les dispositions des articles L.1411-1 à 11 ne s'appliquent pas « lorsque ce service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement », ou futur article L1410-2 : « II.- L'ordonnance du 29 janvier 2016 susmentionnée n'est pas applicable : a) Aux relations entre les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics et les autres personnes morales de droit public ou de droit privé pouvant être qualifiés de quasi-régie au sens de l'article 16 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 susmentionnée ; »).

1.2 La régie dotée de la seule autonomie financière

La régie dotée de la seule autonomie financière n'est pas un simple « service » de la collectivité : même s'il s'agit d'une structure interne de la collectivité (qui n'est pas dotée d'une personnalité juridique distincte), elle bénéficie d'une « indépendance » par rapport aux autres services de la collectivité.

En effet, contrairement aux autres services de la collectivité et à la régie « directe », la régie dotée de la seule autonomie financière est placée sous l'autorité directe de l'exécutif de la collectivité et de son assemblée délibérante, auxquels le directeur rend compte ; ce dernier est donc placé hors de l'organigramme hiérarchique des services de la collectivité et dépend uniquement de l'exécutif. En outre, le conseil d'exploitation est décisionnaire sur un certain nombre de questions (selon les statuts) et est obligatoirement consulté par l'exécutif « sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie » que l'assemblée délibérante ou l'exécutif ont à traiter. Comme son nom l'indique, elle dispose d'une individualisation budgétaire et comptable (budget propre) au sein de sa collectivité d'origine (mais non d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité).

Cette formule présente l'avantage d'une certaine autonomisation par rapport à la collectivité tout en laissant aux organes dirigeants de la collectivité la maîtrise des décisions relatives au service, et par voie de conséquence des risques juridiques associés.

1.3 La régie directe

La régie « directe » (c'est-à-dire intégrée aux services administratifs et techniques de la collectivité, sans statuts ni conseil d'exploitation), n'est plus autorisée depuis le décret-loi Poincaré du 28 décembre 1926 sauf :

- pour les régies d'eau ou d'assainissement des collectivités de moins de 500 habitants (qui ne sont pas soumises à l'obligation d'autonomie budgétaire [seuil des 3 000 habitants fixé à l'article L.2224-2 du CGCT] ni à l'obligation de disposer d'un budget annexe [art. L.2221-11 du CGCT]);
- pour les régies qui existaient à cette date [art. L.2221-8 du CGCT].



À ce titre, un changement de collectivité de rattachement – par exemple à l’occasion d’un transfert de compétence à un EPCI/SM devrait se traduire par la création d’une nouvelle régie, cette fois-ci conformément au décret-loi de 1926¹.

Dans le cas des syndicats à vocation unique, l’article L.2221-13 du CGCT prévoit que, « les communes peuvent demander que l’administration du syndicat se confonde avec celle de la régie. Dans ce cas, l’acte institutif du syndicat peut apporter des modifications aux règles d’administration fixées par le chapitre II du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie » [= syndicat de communes].

Dans ce cas de figure, il y a bien création d’une régie et le comité du syndicat est alors élargi à des personnes extérieures pour exercer les attributions du conseil d’exploitation, les membres du comité syndical devant, en tout état de cause, conserver la majorité des sièges [art. R.2221-66 du CGCT].

1.4 La régie « multi-services »

L’article L.1412-1 du CGCT dispose que « Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l’exploitation directe d’un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie (...) ». Certains font une lecture très limitative de cet article considérant qu’il est nécessaire de créer une régie par service, même si les services sont exercés sur le même périmètre et que leur gestion commune permet de générer des synergies (par exemple l’eau et l’assainissement, l’assainissement et les déchets,...).

Les conséquences pour les régies dotées de la seule autonomie financière sont relativement limitées puisqu’un même conseil d’exploitation et/ou un même directeur peuvent administrer plusieurs régies [art. R.2221-3] ; néanmoins l’autonomie financière par service est parfois exigée (1 compte de disponibilité au trésor par régie), ce qui peut entraîner un surcoût lié aux frais financiers.

En revanche, cela peut s’avérer beaucoup plus contraignant pour les régies personnalisées car cette interprétation conduit à multiplier les structures (2 voire 3 régies au lieu d’une), complexifier l’organisation (1 conseil d’administration par régie, 1 directeur par régie,...), entraver les capacités de mutualisation et les synergies (complexité d’organiser des services communs, gérer des salariés en emplois partagés entre les régies,...). De telles contraintes sont en totale contradiction avec les objectifs prioritaires de l’action publique de simplifier, de mutualiser et de renforcer l’efficacité des services publics. D’autant plus lorsque l’on invoque les « synergies naturelles » des différents services du petit cycle de l’eau (voire du grand cycle) pour justifier le transfert obligatoire des compétences eau, assainissement et GEMAPI aux EPCI à fiscalité propre...

Les services de la DGCL et plusieurs CRC font heureusement preuve de pragmatisme et reconnaissent l’intérêt des régies multiservices. Néanmoins, de telles régies doivent disposer de procédures et outils comptables (comptabilité analytique) rigoureux garantissant une juste affectation des produits et des charges à chacun des services. En cas de difficulté à ce sujet, n’hésitez pas à contacter FNCCR/FEP : fep@fnccr.asso.fr.

2. Les Sociétés Publiques Locales (SPL)

La SPL est une société anonyme composée exclusivement de collectivités, qui peut se voir confier par les collectivités actionnaires, certaines missions via des contrats de marchés publics ou de

¹ Néanmoins, de nombreux EPCI ont transféré (et fusionné) la ou les régies « simples » existantes et sans formaliser la création d’une nouvelle régie conforme aux dispositions précitées.



délégation de service public. Son lien avec les collectivités est donc double : à la fois statutaire, via la composition de son capital et de son conseil d'administration, et contractuel, via les contrats qui sont passés avec les collectivités.




La SPL est une structure juridique de droit privé qui revêt la forme d'une société anonyme. Son capital est entièrement public : seules des collectivités ou leurs groupements peuvent devenir actionnaires d'une SPL. Au moins deux actionnaires sont nécessaires pour créer une SPL. En revanche, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un actionnaire majoritaire. Chaque actionnaire est représenté en fonction de la part de capital qu'il détient.

Une SPL est compétente pour « exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général » [art.L1531-1 CGCT]. Elle intervient uniquement pour le compte et sur le territoire exclusif des collectivités (ou leurs groupements) actionnaires. Les statuts de la SPL ne peuvent prévoir de proposer des prestations à des tiers.

Les collectivités (ou leurs groupements) ne peuvent créer une SPL que « dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi ». Autrement dit, une collectivité ne pourra pas faire faire par une SPL ce qu'elle ne pourrait faire elle-même². Si une SPL est créée pour plusieurs objets sociaux, ceux-ci doivent être complémentaires. La notion de complémentarité n'est pas définie dans les textes. Elle est appréciée au cas par cas.

Les collectivités membres de la SPL peuvent lui confier des contrats sans mise en concurrence préalable en raison du caractère « in house » de leur relation (c'est-à-dire qu'on considère qu'il n'est pas nécessaire qu'une collectivité respecte les règles de concurrence lorsqu'elle attribue un contrat à une entité sur laquelle elle exerce un « contrôle analogue » à celui exercé sur ses propres services).

Outils

-  Fiche annexe 1 : schéma relatif aux modes de gestion
-  Fiche annexe 2 : tableau comparatif des 2 formes de régie
-  Fiche annexe 3 : articles du CGCT relatifs à l'organisation et au fonctionnement des régies

² Circulaire du 29 avril 2011 relatif au régime juridique des SPL et SPLA, Cour administrative d'appel de Nantes, 19 septembre 2014, req n°13NT01683