

OBSERVATOIRE LOI SAPIN

IMPACTS DES PROCEDURES DE MISE EN CONCURRENCE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC SUR LES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

EDITION DE MARS 2018

SYNTHESE DES DONNEES 2015

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », limite la durée des contrats de délégation de service public et prévoit des règles de publicité et de procédure de mise en concurrence préalable à leur signature. La 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 au résultat de l'exploitation du service. Créé en 1999, l'observatoire « loi Sapin »¹ analyse les procédures de délégation concernant les services d'eau et d'assainissement collectif lancées à partir de 1998. Cette analyse se base sur le recensement exhaustif des publicités d'appels d'offres parues au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), dans les magazines spécialisés et la presse locale. Une fois les publicités d'appel d'offres recensées, l'observatoire transmet un questionnaire aux collectivités, et éventuellement à leurs conseillers, afin de collecter les informations sur le contexte concurrentiel, le conseil apporté aux collectivités, la durée des contrats et l'évolution des prix. Ce document synthétise les principaux enseignements relatifs aux procédures lancées en 2015 et les compare aux tendances observées depuis 1998.

¹ De 1999 à 2004, le laboratoire Gestion de l'eau et de l'assainissement (GEA) de l'Engref (aujourd'hui AgroParisTech) a mis en place cet observatoire sur la « loi Sapin », d'abord avec le soutien de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie puis avec celui du ministère chargé de l'environnement. Aujourd'hui ce travail est poursuivi par l'unité mixte de recherche « Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages » (UMR G-EAU – AgroParisTech) avec le soutien de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB).

Résumé

L'année 2015 a été marquée par le lancement de **575 procédures** de délégation de service public pour l'eau potable et l'assainissement collectif. Comme depuis quelques années, la plupart des contrats arrivant à échéance a déjà été passée selon la procédure dite « loi Sapin ». Les nouveaux contrats intègrent des objectifs quantifiés de performance, assortis la plupart du temps de pénalités en cas de non-respect ou, à l'inverse, de primes.

Les procédures 2015 donnent lieu à une **diminution de la part** (en moyenne pondérée par le volume) payée au délégataire² de l'ordre de - **13%**. On remarque globalement une baisse de la part délégataire plus marquée pour les services d'eau potable (-16,4%) par rapport aux services d'assainissement (-8,4%). Les services semblent bénéficier, à compter de 2011, d'un **contexte concurrentiel accru** entre les 3 entreprises principales du secteur et entre les modes de gestion avec le recours possible au passage en régie (40% des services en renouvellement ont étudié l'intérêt d'un retour en régie). Toutefois la baisse est un peu moins marquée que celle observée les années précédentes (environ -20 % sur les 6 dernières années). Pour l'usager, cette baisse de la part délégataire n'est cependant pas systématiquement perceptible car elle est souvent concomitante avec une **hausse de la part revenant à la collectivité qui sert à financer les investissements**.

En 2015, **les volumes d'assiettes des contrats d'eau sont en légère hausse**. Ce constat très proche en 2014 et en 2013 semble indiquer une stabilisation des assiettes après plusieurs années de baisse des consommations qui ont alarmé les opérateurs du secteur. Par contre, **les volumes des assiettes de l'assainissement sont en légère diminution** (-2%).

Le nombre moyen d'offres concurrentes par procédure se stabilise autour de la valeur faible de 1,9, tendance observée depuis 2011. Si un tiers des services ne reçoivent qu'une seule offre, les fruits de la négociation ou la concurrence entre modes de gestion permettent tout de même de baisser les prix moyens. Par ailleurs, les collectivités déclarent dans 61% des cas percevoir une réelle concurrence entre les entreprises. Comme les années précédentes, l'observatoire « loi Sapin » met en évidence l'effet de la taille des services délégués comme un facteur explicatif de l'attractivité des services pour les opérateurs et dès lors, de la concurrence dont ils peuvent bénéficier lors des négociations. Ainsi les petits services de moins de 4 000 habitants reçoivent moins d'offres et bénéficient d'une baisse de prix moins importante que les autres services.

En 2015, **14% des services** d'eau potable ou assainissement ont **changé de délégataire**. Parmi les 3 majors, Veolia perd 6 contrats. La Lyonnaise des Eaux et la Saur gagnent 2 contrats chacun. Les « autres opérateurs » gagnent également 2 contrats à l'issue des renégociations.

Une large majorité (97%) des collectivités de notre échantillon exploitable a recours au conseil. Le **conseil privé confirme sa présence dominante** auprès de toutes les collectivités quelle que soit leur taille. Le **conseil public**, anciennement assuré par les DDTM (directions départementales des territoires et de la mer) a désormais disparu du fait de la Réforme Générale des Politiques Publiques qui a supprimé par une décision de 2008 les services d'ingénierie publique de l'Etat.

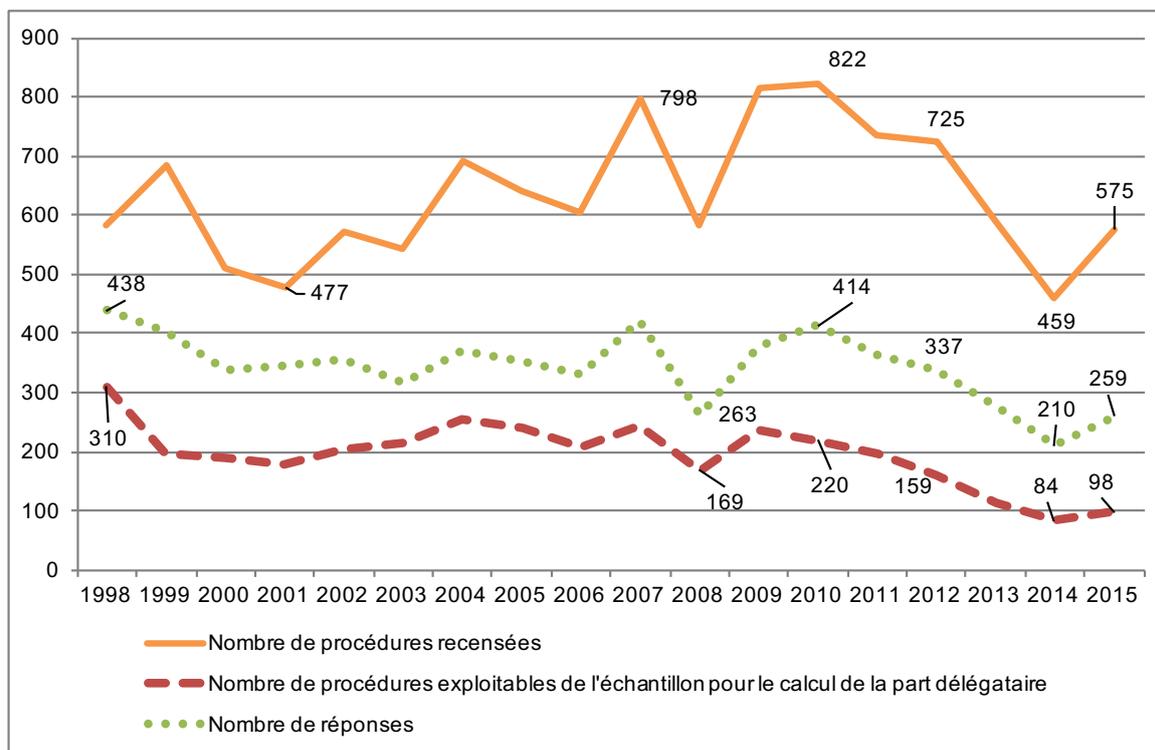
Enfin, la **durée moyenne des contrats**, après procédure, se stabilise autour de **11 ans** sur la période 1998-2015. Elle est bien inférieure pour les EPCI à fiscalité propre (10 ans), probablement du fait de la nécessité d'harmoniser les dates d'échéance des contrats au sein de chaque territoire communautaire.

² Le prix moyen délégataire présenté dans cette enquête, représente la part qui revient au délégataire. Le prix final comprend une deuxième part revenant à la collectivité pour le financement des infrastructures et une troisième part représentant les taxes (TVA, redevances des Agences de l'eau). Le prix moyen délégataire est obtenu en divisant les recettes du délégataire par les volumes facturés. Il ne s'agit donc pas du prix standard obtenu sur la base du tarif de la part délégataire sur une facture de 120m³.

1) UN NOMBRE DE PROCEDURES « LOI SAPIN » TENDANCIELLEMENT EN HAUSSE

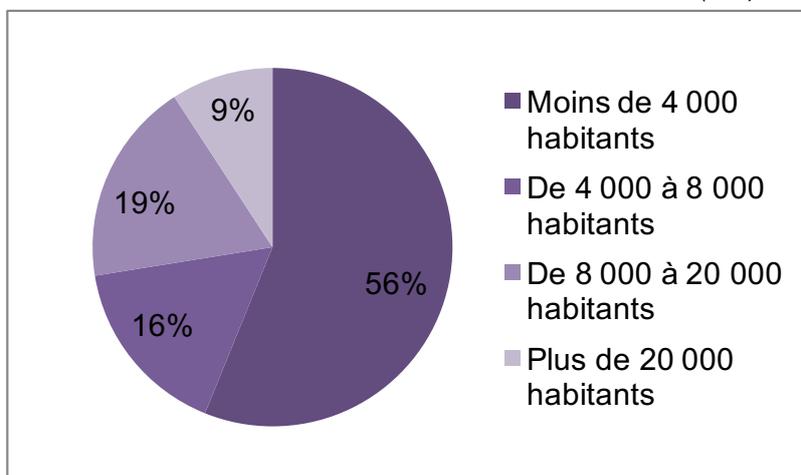
Le nombre de procédures demeure important, après un maximum atteint en 2010. Les creux relatifs observés en 2001, 2008 et 2014 pourraient être liés aux élections municipales qui ne sont généralement pas des périodes propices pour lancer des procédures de délégation de service public. Ces dernières peuvent en effet induire des modifications en termes de politiques publiques ou de composition des instances délibératives locales compétentes en matière d'eau et d'assainissement.

Evolution du nombre de procédures de mise en concurrence entre 1998 et 2015 (eau potable et assainissement)



En 2015, 575 procédures ont été initiées sur l'ensemble du territoire. L'augmentation nette par rapport à 2014 pourrait s'expliquer en partie par l'effet de l'arrêt Olivet, qui rendait caduques, en février 2015, les contrats de plus de 20 ans. 56% des procédures concernent des services de moins de 4 000 habitants. Les grands services (plus de 20 000 habitants) représentent 66% des volumes facturés par les services ayant lancé une procédure. Cela signifie que les grands services, même s'ils sont minoritaires en nombre, représentent les 2/3 de la population desservie.

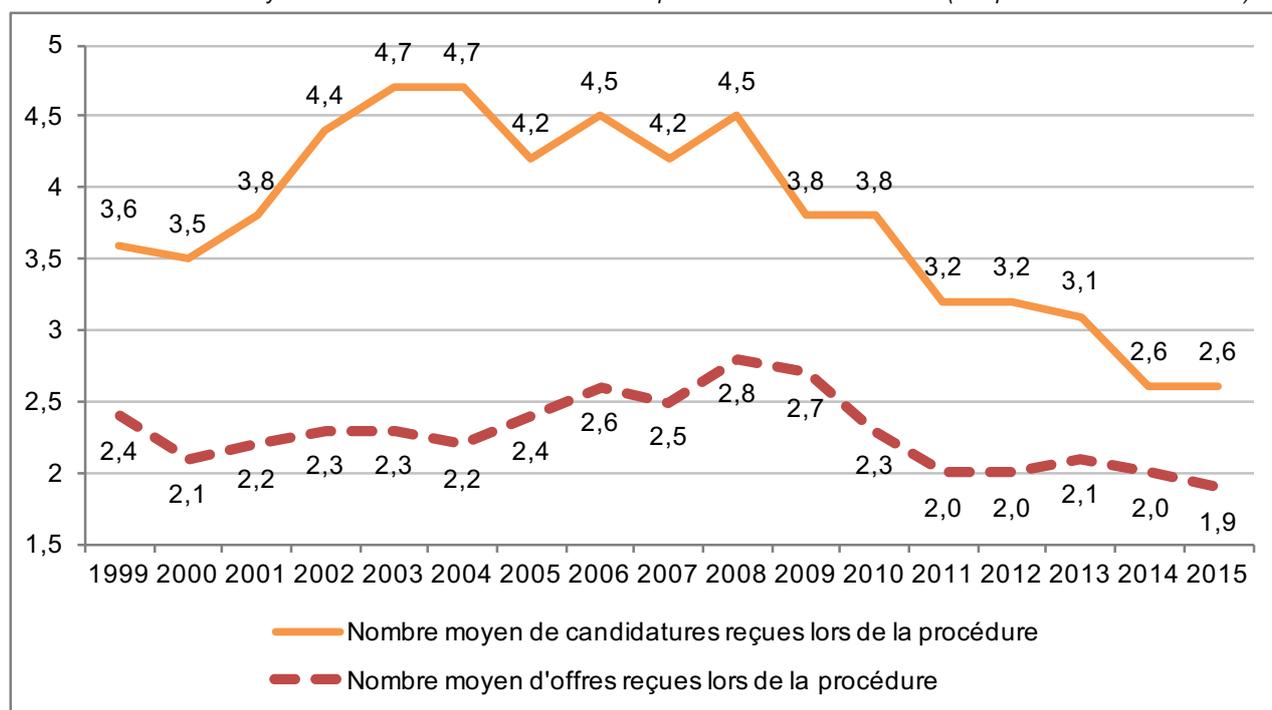
Répartition des procédures de mise en concurrence en fonction de la taille du service en 2015 (eau potable et assainissement)



2) UN NOMBRE MOYEN D'OFFRES EN BAISSSE

Dans le cadre d'une procédure de délégation de service public, la collectivité dresse la liste des candidats admis à présenter une offre, après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations, ainsi que les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur. Les candidats font alors une offre, librement négociée par la collectivité délégante qui, au terme de cette négociation, choisit le délégataire. Le nombre moyen de candidatures par procédure est en baisse depuis 2009. Il s'est stabilisé à 2,6 candidats. On observe la même tendance en ce qui concerne les offres. Alors qu'on constatait une hausse tendancielle du nombre moyen d'offres depuis 2004, on observe une nette baisse de 2009 à 2011 puis une stabilisation à 2 offres par procédure.

Evolution du nombre moyen de candidatures et d'offres lors de la procédure entre 1999 et 2015 (eau potable et assainissement)



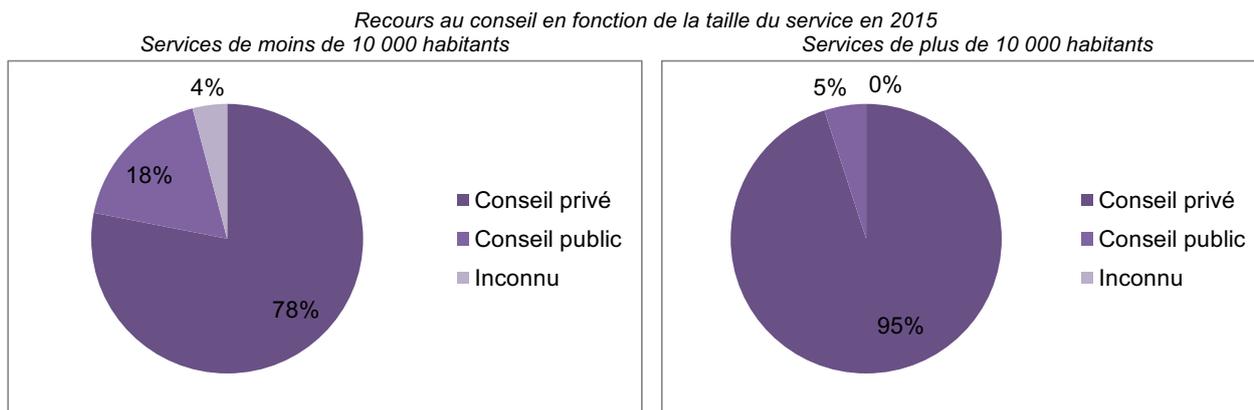
En 2015, le taux de reconduction des délégataires sortants est élevé, à hauteur de 86%. Ce résultat est dans la moyenne des résultats observés ces dernières années.

Dans 86% des cas, les nouveaux contrats intègrent des objectifs quantifiés de performance, assortis très souvent de pénalités et plus rarement de primes. Ces contrats prévoient rarement des investissements de la part des opérateurs. La part des charges de renouvellement rapportées au chiffre d'affaires incombant au délégataire diminue après renégociation et se situe autour de 10% (contre 16% avant procédure).

Enfin, l'évolution prévisionnelle des volumes facturés dans les contrats est souvent nulle ou prévue à la hausse. On constate une diminution des consommations dans certaines agglomérations au cours des dernières années, et paradoxalement assez peu de contrats (14%) anticipent une baisse des volumes facturés.

3) UN RECOURS MASSIF AU CONSEIL POUR MENER LA PROCEDURE « LOI SAPIN »

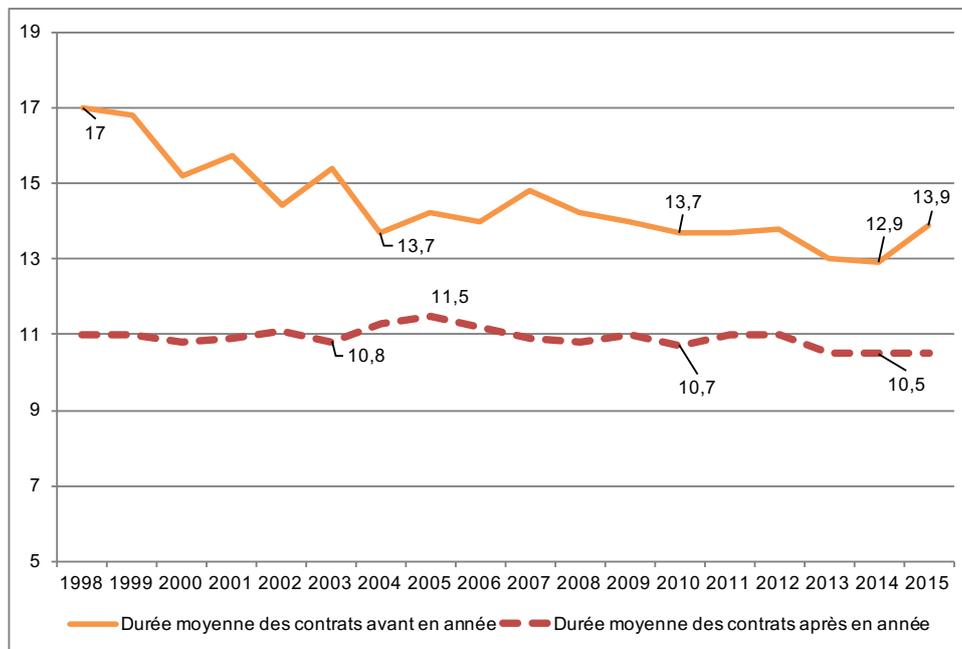
Dans la majorité des cas (97%), les services de l'échantillon exploitable font appel à des conseillers spécialisés, publics ou privés, pour mener la procédure « loi Sapin ». En nombre de procédures, le conseil public (désormais réalisé par les conseils départementaux au travers d'agences départementales), est surtout présent auprès des services de petite taille. Par ailleurs, pour 3% des services, l'information sur le conseil n'est pas disponible. Au regard de recettes prévues au contrat, l'impact du coût du conseil sur le prix de l'eau demeure marginal. On peut même faire l'hypothèse que le recours à un conseil favorise une négociation plus équilibrée entre la collectivité et son opérateur, facteur *a priori* favorable à une maîtrise des prix délégués.



4) UNE DUREE DES CONTRATS QUI SE STABILISE AUTOUR DE 11 ANS

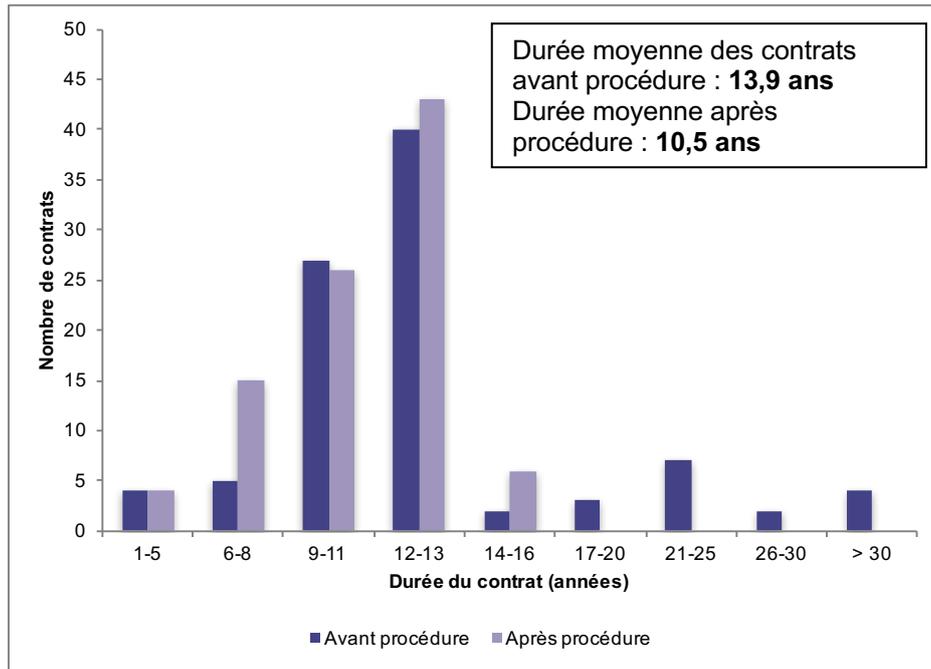
Entre 1998 et 2015, la durée des contrats, après procédure de mise en concurrence, est nettement réduite, conformément aux objectifs de la loi Sapin.

Evolution de la durée moyenne des contrats, avant et après procédure Sapin, entre 1998 et 2015 (eau potable et assainissement)



La durée moyenne des contrats avant procédure passe de 17 ans en 1998 à 13,9 ans en 2015. Cette baisse s'explique par le fait que de plus en plus de contrats remis en concurrence en 2015 ont bénéficié antérieurement de la procédure de mise en concurrence de la loi Sapin. La durée moyenne des contrats après procédure se stabilise autour de 11 ans (10,5 en 2015) et aucun nouveau contrat signé en 2015 n'est d'une durée supérieure à 20 ans.

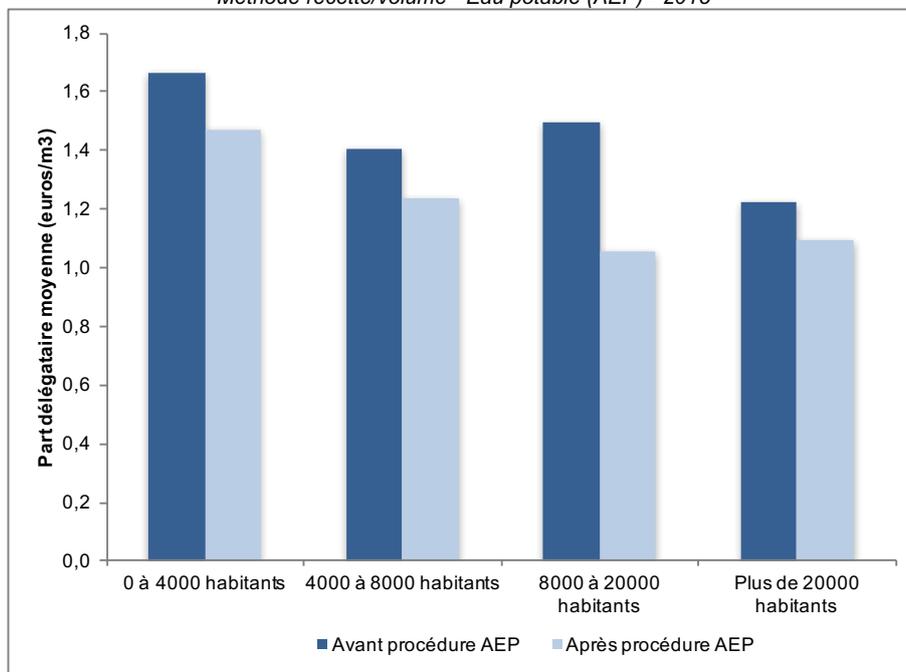
Durée des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, en 2015 (eau potable et assainissement)



5) DES PRIX EN BAISSÉ APRES PROCEDURE DE MISE EN CONCURRENCE

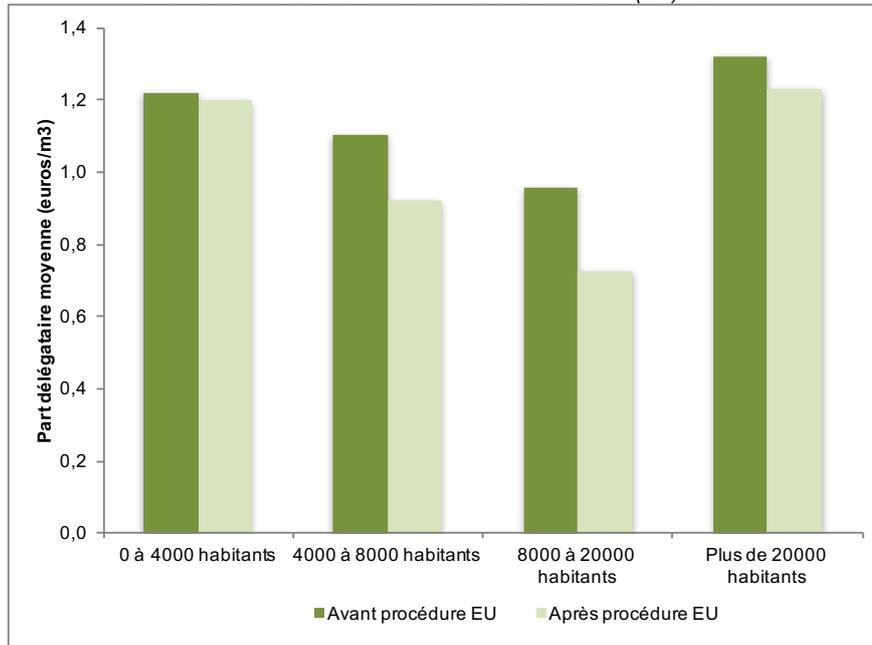
Les procédures d'appel d'offres s'accompagnent d'une baisse de la part moyenne de la rémunération du délégataire pour les services d'eau potable (-16,4%). Les services de plus de 20 000 habitants profitent moins cette année des renégociations (-10,8%).

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
 Méthode recette/volume - Eau potable (AEP) - 2015



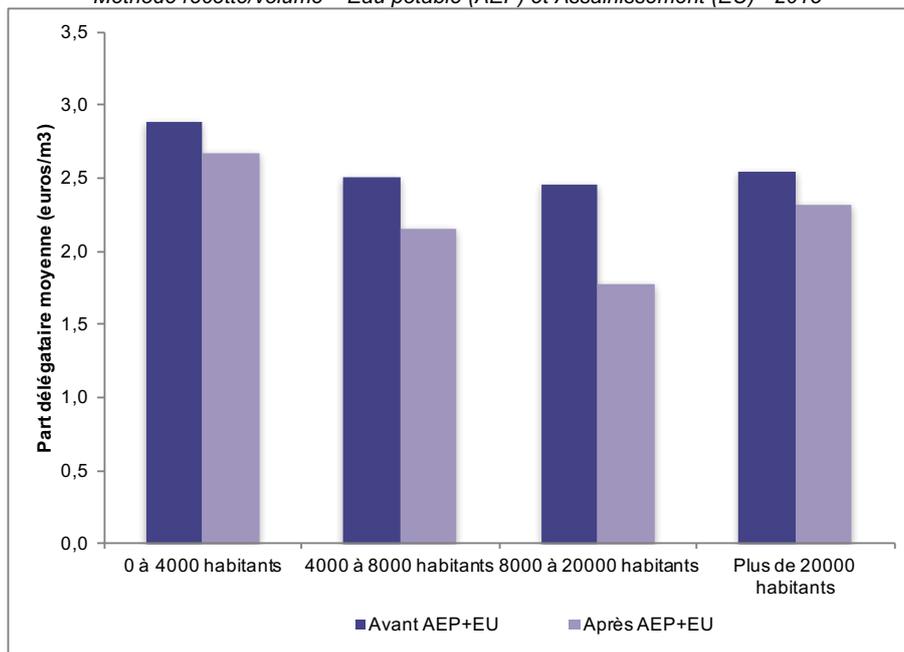
Pour les services d'assainissement collectif, la baisse de la part délégataire est moins élevée (-8,4% en moyenne). Les grands services profitent un peu plus des renégociations que les petits.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Assainissement collectif (EU) - 2015



Si on considère ensemble "eau potable et assainissement collectif", la procédure « loi Sapin » s'accompagne d'une baisse importante de la rémunération du délégataire. Cette baisse concerne toutes les catégories, quel que soit le type de service.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Eau potable (AEP) et Assainissement (EU) - 2015



La baisse observée de la rémunération du délégataire pour les services d'eau et d'assainissement (-13,1% en 2015) est un peu moins marquée que celle observée les années précédentes. En effet, depuis 2009, des niveaux de baisse très importants étaient observés (supérieurs à 20% en moyenne). Par ailleurs, la baisse de la part délégataire n'est pas systématiquement ressentie par l'abonné. Lorsqu'elle se produit, elle est le plus souvent compensée par une hausse de la part revenant à la collectivité. Ainsi, dans 70% des services, le prix total (part collectivité + part délégataire) supporté par l'utilisateur reste stable ou augmente.

Enfin, il est important de noter que la baisse de la part délégataire s'accompagne parfois d'une redéfinition du périmètre des prestations prévues au contrat, le nouveau périmètre ne correspondant pas exactement au périmètre du contrat précédent.

NOTE METHODOLOGIQUE : PRESENTATION DE L'ECHANTILLON D'ANALYSE

L'échantillon d'analyse est constitué des données suivantes :

Nombre de procédures lancées en 2015 : 575

Nombre de réponses des collectivités à l'enquête annuelle : 259 (45% des procédures) réparties comme suit :

- délégations de service public avant et après procédure : 142
 - o réponses exploitables pour l'analyse des prix : 98 dont :
 - services d'eau potable : 56
 - services d'assainissement : 42
 - o réponses partiellement exploitables : 44
 - o réponses très peu renseignées : 46
- réponses hors champ de l'étude : 71 (créations de service, assainissement non collectif, marchés publics, abandon de procédure)

POUR EN SAVOIR PLUS

Retrouvez ce document, et les données sur les services publics d'eau et d'assainissement sur : www.services.eaufrance.fr

Trouvez toute l'information sur l'eau et les milieux aquatiques sur : www.eaufrance.fr

Directeur de publication : Christophe Aubel, directeur général de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB)

Coordination : Eric Bréjoux (AFB)

Rédaction : Marine Colon (AgroParisTech, UMR G-EAU), Lætitia Guerin-Schneider (Irstea, UMR G-EAU), Eric Bréjoux (AFB), Francine Audouy (AgroParisTech, UMR G-EAU), Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche), Cédric Duchesne (A Propos)

