

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 JANVIER 2020

SYNTHESE DES DONNEES 2017

Une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie, soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. Cette définition codifiée en 2016 à l'article L 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales fait suite à la parution de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession. Avant transposition de cette directive européenne, le régime des délégations de service publics françaises était encadré par 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 ». Cette loi, modifiée à plusieurs reprises, a encadré pendant près de 23 ans la procédure de mise en concurrence des contrats de délégation de service public, depuis la publicité jusqu'à leur signature. Si les dispositions initiales de la « loi Sapin » de 1993 ont été abrogées, l'esprit et les modalités de mise en concurrence ont été largement conservés. Créé en 1999, l'Observatoire «loi Sapin» analyse chaque année les procédures de délégation de service public pour les compétences d'eau potable et d'assainissement des collectivités territoriales. 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, 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 2017 et les compare aux tendances observées depuis 1998.

Remarque : pour la première fois, l'observatoire a recueilli pour les procédures 2017 des données concernant le service de l'assainissement non collectif.

Résumé

507 procédures de délégation de service public (274 pour l'eau potable et 253 pour l'assainissement) et 19 procédures pour l'assainissement non collectif ont été recensées en 2017. Ces contrats **représentent environ 13,4% des abonnés** à des services d'eau (6,7%) et d'assainissement (6,7%) délégués en France. Plus de la moitié de ces procédures (53%) concernent des collectivités de moins de 4 000 habitants. La plupart des contrats arrivant à échéance avaient déjà fait l'objet d'une procédure dite « loi Sapin ». Il s'agit d'une deuxième voire **d'une troisième génération de contrats de concession depuis 1993**. Notons qu'un nouveau contrat pour une collectivité donnée peut concerner un territoire modifié (le plus souvent élargi) du fait de l'évolution de la carte intercommunale.

Sur les 507 procédures eau et assainissement collectif ayant fait l'objet de l'enquête, des réponses ont été obtenues pour 215 procédures (42%). Les données de **138 procédures ont pu être exploitées** dont 91 pour l'analyse de l'évolution des prix et de la concurrence (18%) et 46 parmi ces dernières pour une analyse de l'évolution de la facture de l'utilisateur.

Pour les services publics de l'eau et l'assainissement collectif, la tendance à la **diminution de la rémunération du délégataire** observée ces dernières années se confirme. Les procédures lancées en 2017 donnent en effet lieu à une diminution de la part¹ payée au délégataire de **-23,9%**. Cette baisse est moins marquée pour les services d'eau potable (-16,1%) que pour les services d'assainissement (-32,6%). Depuis 2011, les services d'eau potable et d'assainissement semblent bénéficier d'un **contexte concurrentiel accru** entre les trois principales entreprises du secteur d'une part, et entre les modes de gestion d'autre part, avec des baisses localement beaucoup plus importantes que les moyennes précitées. **41% des services ayant lancé une procédure ont étudié l'intérêt d'un retour en régie.**

Dans les contrats de concession pour le service de l'eau potable signés suite aux procédures lancées en 2017, **les assiettes de facturation (en volume) des contrats d'eau sont en baisse (-8,3%)**. Rappelons que depuis 2014, l'assiette de facturation² était stable voire en augmentation, après plusieurs années de baisse. Par ailleurs, les **assiettes de facturation des nouveaux contrats d'assainissement augmentent (+11,3%)**. Au total, tous services confondus, l'assiette de facturation dans les nouveaux contrats est stable (-0,1%).

Si le nombre moyen d'offres remises par procédure reste limité (1,9), 59% des collectivités disent pourtant ressentir l'existence d'une concurrence au cours de la procédure. **Le contexte concurrentiel reste plus favorable aux services de grande taille.** En effet, les services les plus importants ont une probabilité plus forte d'une baisse de prix à l'issue des négociations.

Sur un échantillon réduit exploitable de 63 procédures passées en 2017, **10% des services** d'eau potable ou d'assainissement collectif ont **changé de délégataire**, chiffre dans la moyenne des résultats généralement observés auparavant et en légère baisse par rapport à 2016. Veolia a perdu et gagné 3 contrats, Suez perd 2 contrats, tandis que la Saur en gagne 2. Le nombre de contrats des « autres opérateurs » reste stable à l'issue des procédures, avec 1 contrat gagné et 1 de perdu.

La **durée moyenne des nouveaux contrats** se stabilise autour de **8,8 ans** en 2017. Elle est nettement inférieure pour les EPCI à fiscalité propre³ (6,4 ans). Ceci pourrait s'expliquer par la nécessité d'harmoniser les dates d'échéance des contrats au sein de chaque territoire communautaire au travers de contrats « relais » de courte durée. Les nouveaux contrats intègrent des **objectifs quantifiés de performance, assortis la plupart du temps de pénalités en cas de non-atteinte de ces objectifs.**

Une large majorité de notre échantillon exploitable (94%) des collectivités a recours au conseil extérieur. Le **conseil privé, de plus en plus atomisé, confirme sa présence** auprès de tous types de collectivités. **Le conseil public, historiquement assuré par les DDT(M), a presque totalement disparu.** Des structures émanant du secteur public, souvent adossées à un conseil départemental, représentent la principale alternative au conseil privé, principalement en contexte rural.

¹ En moyenne pondérée par le volume

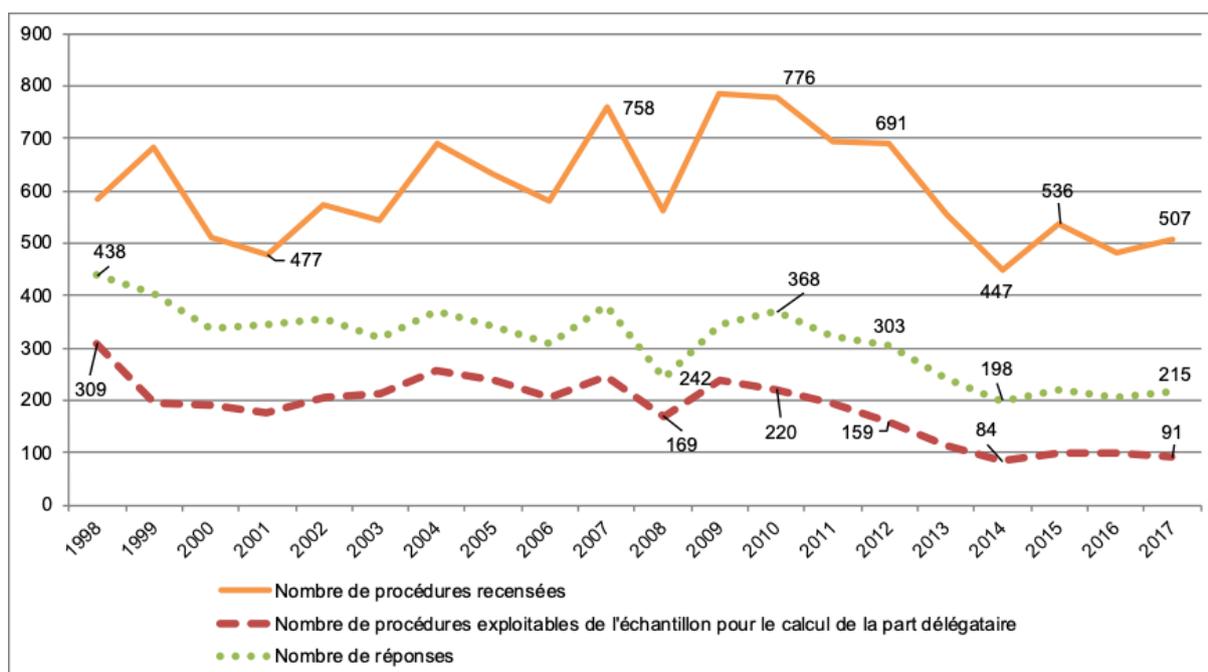
² Notons que l'évolution de l'assiette de facturation observée dans ce présent rapport est mesurée entre la dernière année du contrat et la première année du contrat suivant.

³ Les EPCI à fiscalité propre sont constitués par les métropoles, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les établissements publics territoriaux (constitutifs de la Métropole du Grand Paris)

1) UN NOMBRE DE PROCEDURES DE DELEGATION EN BAISSSE DEPUIS 2010

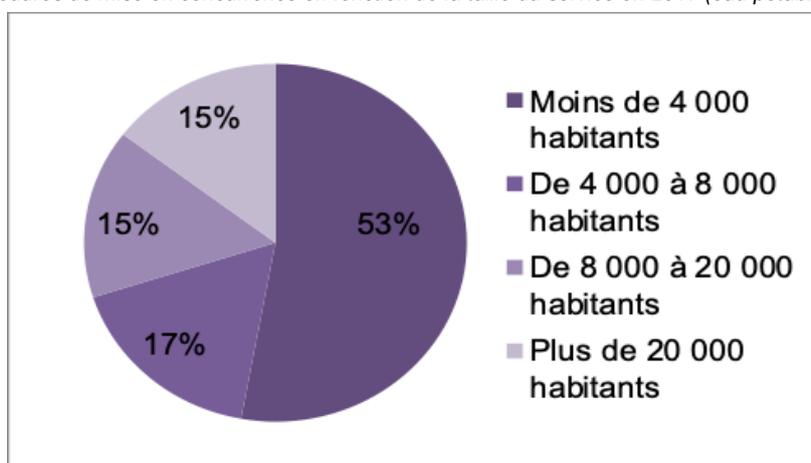
Le nombre de procédures reste faible cette année, après un maximum atteint en 2009 (783 procédures). Les creux relatifs observés en 2001, 2008 et 2014 pourraient être liés aux élections municipales qui ne sont généralement pas des périodes propices pour lancer des procédures de délégation de service 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 qui entacheraient le bon déroulement des procédures.

Evolution du nombre de procédures de mise en concurrence entre 1998 et 2017 (eau potable et assainissement collectif)



En 2017, 507 procédures ont été initiées sur l'ensemble du territoire, un peu plus qu'en 2016. **53% des procédures concernent des services de moins de 4 000 habitants.** Les grands services (plus de 20 000 habitants) représentent 65% 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 deux tiers de la population desservie.

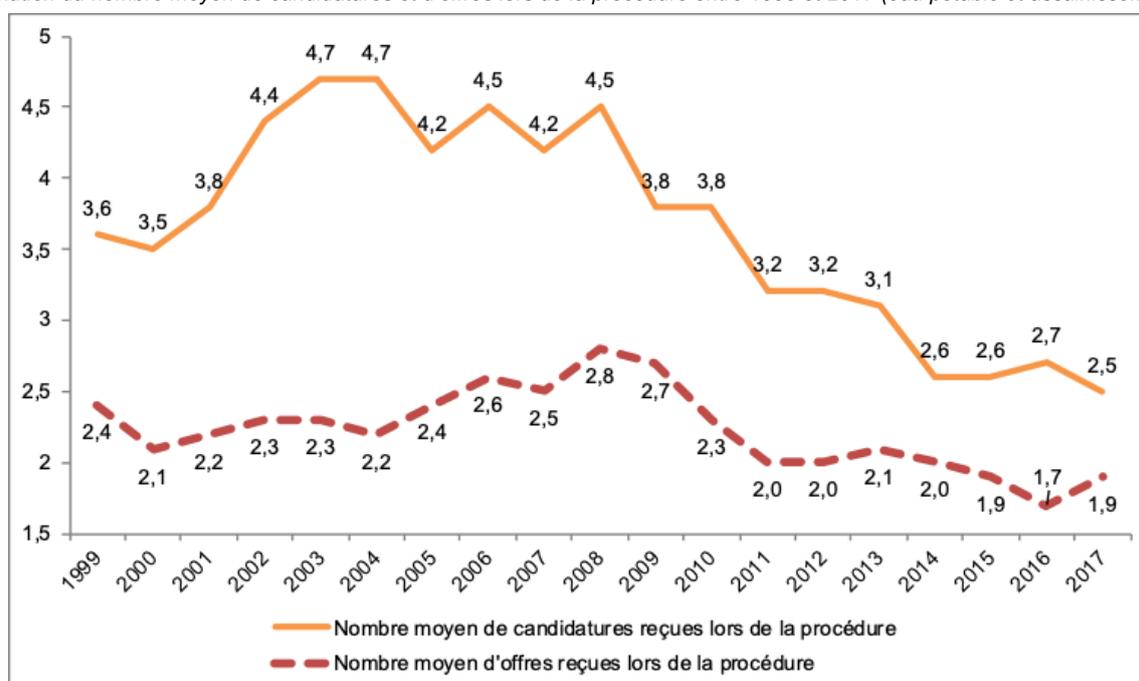
Répartition des procédures de mise en concurrence en fonction de la taille du service en 2017 (eau potable et assainissement)



2) UN NOMBRE MOYEN D'OFFRES EN BAISSÉ

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 est de 2,5 candidats en 2017.** 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 autour de 2 offres par procédure, 1,9 en 2017.

Evolution du nombre moyen de candidatures et d'offres lors de la procédure entre 1999 et 2017 (eau potable et assainissement)



En 2017, le taux de reconduction des délégataires sortants, 90%, est dans la moyenne des résultats observés ces dernières années.

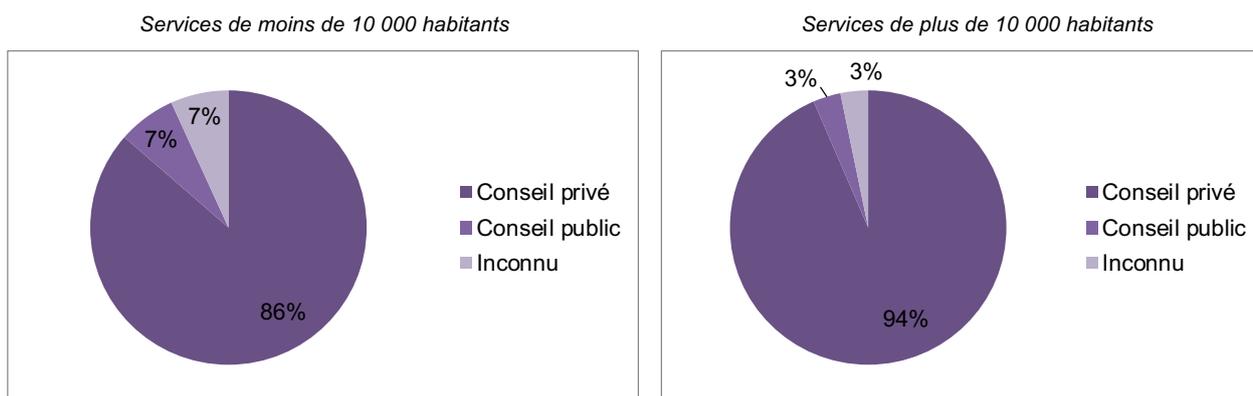
Dans 82% des cas, les nouveaux contrats intègrent des objectifs quantifiés de performance, assortis très souvent de pénalités et plus rarement de primes. La part des charges de renouvellement rapportées au chiffre d'affaires incombant au délégataire évolue peu et se situe autour de 10,5%.

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 (21%) anticipent une baisse des volumes facturés.

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

Dans la majorité des cas (94%), 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 est plus présent auprès des services de petite taille pour des raisons historiques et du fait de son coût moins élevé et de par l'ancienne implication des ex-Directions Départementales de l'Agriculture en milieu rural. Par ailleurs, peu de services n'ont pas recours à un conseil extérieur. Au regard des 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.

Recours au conseil en fonction de la taille du service en 2017



4) UNE DUREE DES CONTRATS QUI SE STABILISE AUTOUR DE 9 ANS DEPUIS 2016

Entre 1998 et 2017, la durée des contrats, après procédure de mise en concurrence, a été nettement réduite, conformément aux objectifs de la loi Sapin.

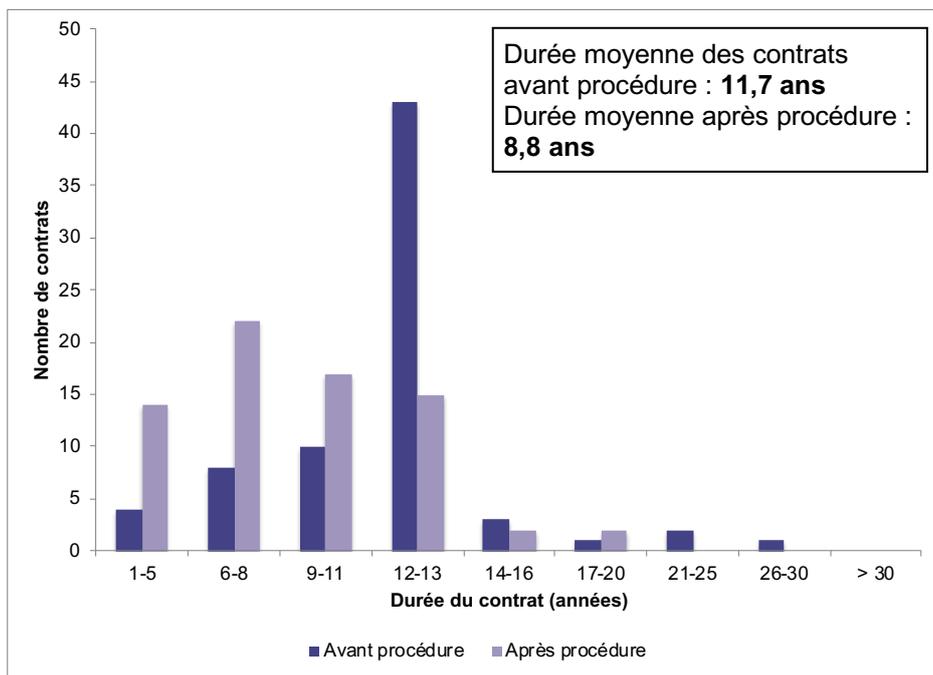
Evolution de la durée moyenne des contrats, avant et après procédure Sapin, entre 1998 et 2017 (eau potable et assainissement)



La durée moyenne des contrats avant procédure passe de 17 ans en 1998 à 11,7 ans en 2017. Cette baisse s'explique par le fait que de plus en plus de contrats remis en concurrence en 2017 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 8,8 ans avec 1 seul contrat (signé en 2017) pour une durée de 20 ans sur 72 contrats analysés.

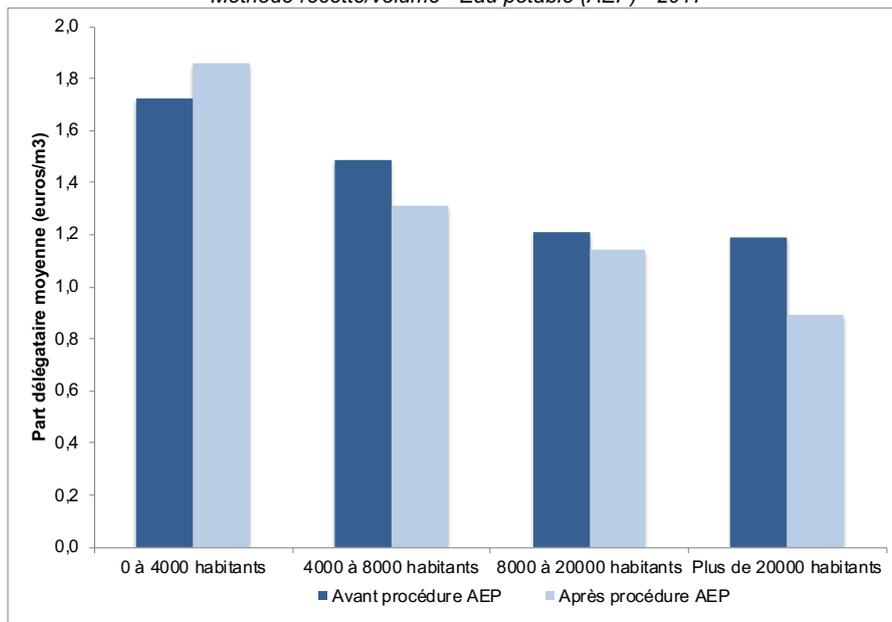
Durée des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, en 2017 (eau potable et assainissement)



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 délégataire⁴ pour les services d'eau potable (-16,1%). Ce sont les services de plus de 20 000 habitants qui profitent le plus cette année des renégociations (-25,2%) et orienter le résultat final. Les services de petite taille voient même leur part délégataire augmenter de 8,1%.

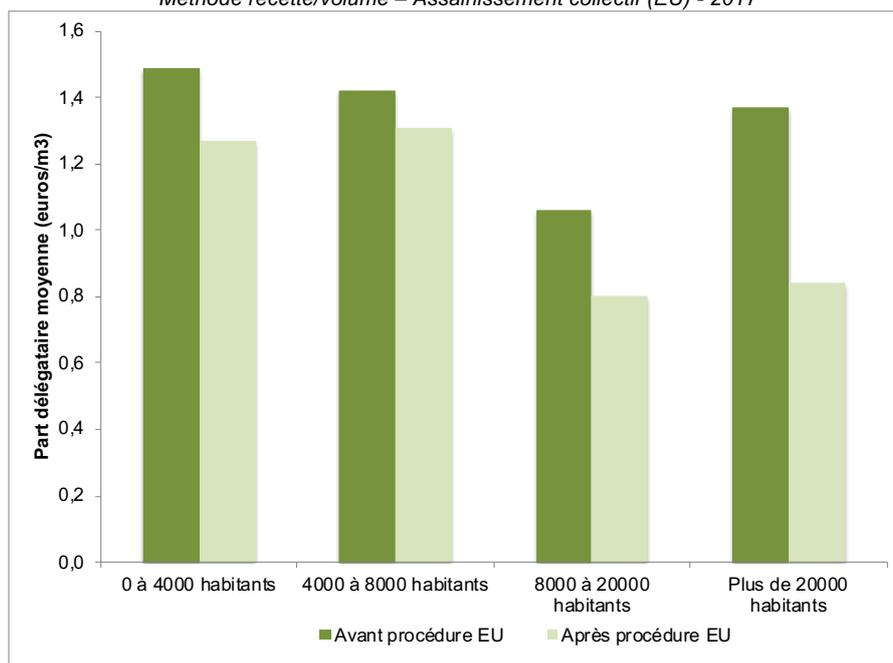
Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume - Eau potable (AEP) - 2017



⁴ Le prix moyen délégataire ne représente que la part qui revient au délégataire. Le prix total payé par l'abonné 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 et des voies navigables). 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 pour une facture de 120 m³.

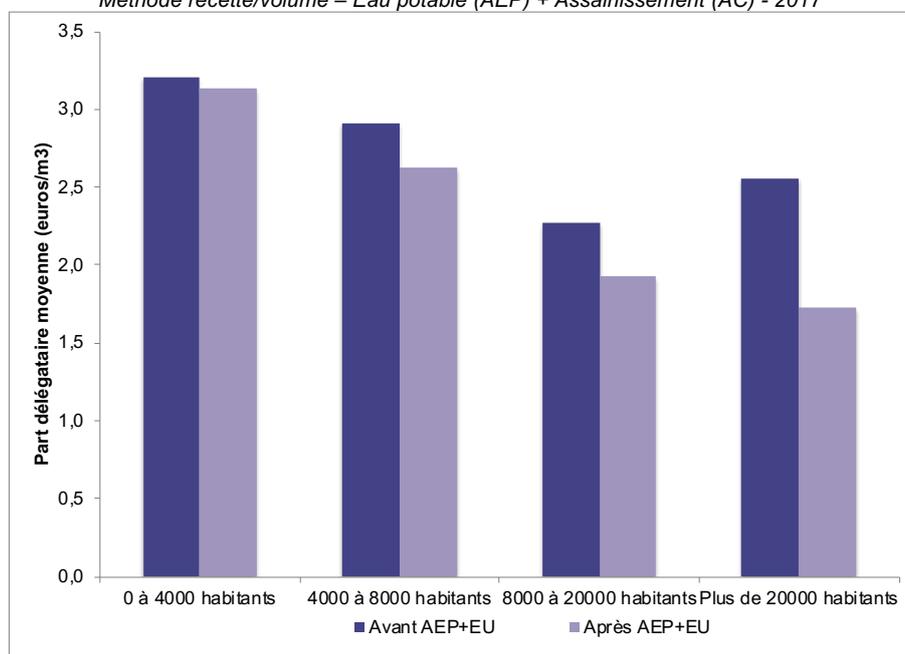
Pour les services d'assainissement collectif, la baisse de la part délégataire est plus élevée (-32,6% en moyenne). Ce sont les services de plus de 20 000 habitants qui profitent le plus des renégociations (-38,7%).

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Assainissement collectif (EU) - 2017



Si on considère ensemble "eau potable + assainissement collectif", la procédure « loi Sapin » s'accompagne d'une baisse importante de la rémunération du délégataire pour les collectivités de plus de 20 000 habitants (-32,4%). En ce qui concerne les autres tailles de services, les rémunérations sont également en baisse même si cette baisse est moins marquée, notamment dans les petits services de moins de 4 000 habitants.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Eau potable (AEP) + Assainissement (AC) - 2017



En 2017, la baisse observée de la rémunération moyenne du délégataire pour les services d'eau et d'assainissement, -23,9%, est importante, comme les années précédentes (hors 2015 et 2016).

Enfin, il est important de noter que la baisse de la part délégataire peut s'accompagner 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 2017 : 526

Pour l'assainissement non collectif : 19

Pour l'eau potable (274) et l'assainissement collectif (253) : 507 dont :

Nombre de réponses des collectivités à l'enquête annuelle : 215 (42% des procédures) réparties comme suit :

- délégations de service public avant et après procédure : 138
 - o réponses exploitables pour l'analyse des prix : 91 dont :
 - services d'eau potable : 50
 - services d'assainissement : 41
 - o réponses partiellement exploitables : 47
- réponses très peu renseignées : 20
- réponses hors champ de l'étude : 57 (créations de service, 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 : <http://www.services.eaufrance.fr/panorama/rapports>

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

Directeur de publication : Pierre Dubreuil, directeur général de l'Office Français de la Biodiversité (OFB)

Coordination : Eric Bréjoux (OFB), Sophie Portela (OFB)

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

