les Synthèses
N°9 - Septembre 2013

© DDT Moselle

Les contrats de délégation de service public d'eau potable et d'assainissement entre 1998 et 2010

La loi « Sapin »[1] a imposé, il y a 20 ans, un cadre législatif pour l'attribution des contrats de délégation de service public qui échappaient jusqu'alors à toute réglementation. Cette loi implique une procédure qui garantit la transparence du processus de choix et le principe de stricte égalité des candidats, tout en laissant une capacité d'initiative à la personne responsable de la collectivité pour négocier avec les candidats et proposer le meilleur d'entre eux. Ces procédures de passation de contrats de délégation des services ont fait l'objet, entre 1998 et 2010, d'enquêtes annuelles réalisées auprès des collectivités. Principaux enseignements : les tarifs sont globalement renégociés à la baisse pour l'opérateur délégataire ; les contrats, plus axés sur la performance, sont de plus courte durée ; l'offre de service, quoique limitée dans un secteur fortement concentré, progresse légèrement.

Des enquêtes menées dans le cadre de l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement

Face à la diversité du paysage des services publics d'eau et d'assainissement, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques[2] a confié à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) la réalisation de l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement. Initié en 2009 par l'Onema, il poursuit le double objectif de faire progresser les collectivités dans la performance de leurs services et de favoriser l'accès à l'information sur le petit cycle de l'eau, qui couvre le prélèvement de l'eau dans le milieu naturel en vue de la production et la distribution d'eau potable, ainsi que le traitement des eaux usées, avant rejet dans le milieu récepteur. Ces informations sont stockées dans une base de données nationale. L'observatoire mène, en complément et en collaboration depuis plusieurs années avec AgroParisTech[3], une enquête relative aux impacts des remises en concurrence des délégations de service public en application de la loi « Sapin ».

Cette loi limite en effet la durée de tous les contrats de délégation et prévoit une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à leur signature. Créé en 1999, l'observatoire de la loi « Sapin »[4] analyse ainsi les procédures de délégation concernant les services d'eau et d'assainissement initiées dès 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 le magazine spécialisé dans le bâtiment et les travaux publics *Le Moniteur* et dans 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.

[1] Loi n°93-122 du 29 avril 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques
[2] Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006
[3] Établissement supérieur d'enseignement et de recherche dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement
[4] Sous la responsabilité du ministère chargé de l'environnement, les enquêtes ont été conduites entre 1998 et 2010 successivement par l'ENGREF Montpellier (de 1998 à 2004), TNS Sofrès (en 2005 et 2006) et AgroParisTech (de 2007 à 2010).

eaufrance
Service public d'information sur l'eau

Septembre **2013**

De nombreuses délégations de service public d'eau et d'assainissement

En 2010, on compte environ 8 900[5] contrats de délégation de service public : 4 700 en eau potable et 4 200 en assainissement. Ces contrats représentent le quart des 35 000 services français : le tiers des services d'eau potable et le cinquième des services d'assainissement. Néanmoins 60 % de la population française est concernée par une délégation de service public d'eau potable et 40 % l'est par une délégation de service public d'assainissement. En effet, les services délégués sont en moyenne 2 fois plus importants en taille de population que les services en régie.

Délégation et régie

Délégation et régie sont les deux modes de gestion des services publics en France. La délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public (le délégant) confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un opérateur public ou privé (le délégataire), dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service[6]. Déléguer son service suppose, pour une collectivité, d'en confier la gestion à un exploitant (très majoritairement issu du secteur privé), « à ses risques et périls ». *A contrario*, en régie, la collectivité exploite elle-même son service avec son personnel : elle assure le suivi et l'entretien des installations, la facturation et la gestion clientèle, mais peut avoir recours à des prestataires de service pour tout ou partie de son activité. Quel que soit le mode de gestion, mais particulièrement en délégation, la collectivité doit jouer son rôle d'autorité organisatrice et veiller à assurer le contrôle du bon déroulement de l'activité et de l'efficacité de son service. Déléguer n'est pas donner un « blanc-seing » à son exploitant.

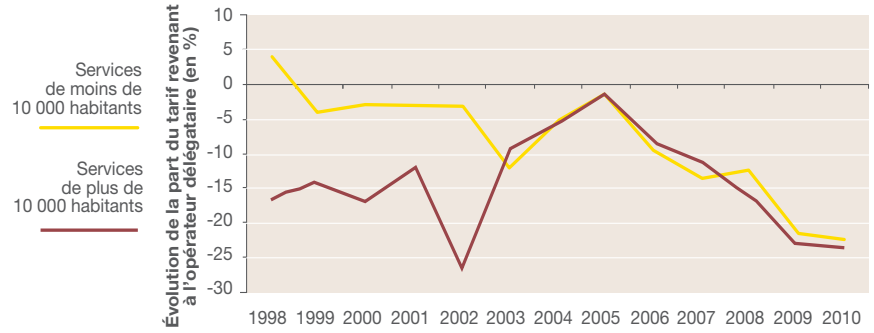
La mise en concurrence d'un contrat fait baisser le tarif

Les enquêtes réalisées montrent qu'à l'issue de la remise en concurrence, la part du tarif revenant à l'opérateur délégataire[7] baisse en moyenne de 14 %[8] entre 1998 et 2010, au regard du tarif en vigueur dans le précédent contrat. Ce résultat s'explique en partie par l'exigence de transparence voulue par la loi « Sapin », qui favorise la concurrence. En outre, la procédure conduit la collectivité à engager une négociation avec les candidats. L'évolution constatée est similaire pour les services d'eau potable et pour les services d'assainissement collectif. Sur un service d'eau et d'assainissement, la baisse moyenne constatée entre 1998 et 2010 équivaut à 0,17 euros/m^3. Cependant, cette baisse diffère dans le temps et selon la taille des collectivités. Si entre 1998 et 2002, elle est surtout sensible pour les services de plus de 10 000 habitants et affecte peu les services de moindre taille, la différence s'estompe à partir de 2003. Par ailleurs, entre 2003 et 2008, la baisse moyenne reste modérée, oscillant entre 0 et 15 %, alors que depuis 2009, elle est supérieure à 20 %, dans un contexte de concurrence accrue entre les opérateurs.

Cependant, si sur la quasi totalité de la période le prix moyen délégataire baisse, tous les services n'en profitent pas. Ceci s'explique par la diversité des situations rencontrées. Les exigences techniques de contrats peuvent par exemple se renforcer, induisant des coûts d'exploitation plus élevés. Le périmètre des prérogatives de l'opérateur peut également évoluer – il peut se retrouver à prendre en charge certains investissements - ou, à l'inverse, la collectivité peut reprendre à son compte certains renouvellements patrimoniaux (par exemple, le renouvellement des réseaux). Enfin, dans un contexte de concurrence plus marquée pour les grands services, certains opérateurs peuvent être tentés par une réaffectation des dépenses mutualisées au détriment des petits services, ce qui peut expliquer un nombre plus important de services ayant vu leur tarif augmenter dans les nouveaux contrats, au début des années 2000.
Toutefois, l'évolution tendancielle semble favorable à un plus grand nombre de collectivités. De 2001 à 2005[9], la part du tarif revenant à l'opérateur délégataire augmente dans environ 50 % des cas. En 2009 et 2010, la baisse ou la stabilité de cette part est généralisée : elle n'augmente que dans 20 % des cas.

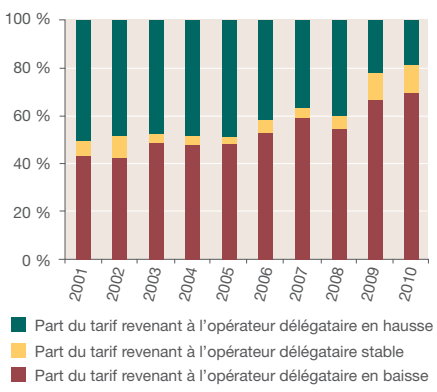
Evolution de la part du tarif revenant à l'opérateur délégataire (eau potable et assainissement confondus) entre 1998 et 2010

Source : Observatoire de la loi « Sapin » (AgroParisTech) - août 2013



Répartition des procédures selon l'évolution de la part du tarif revenant à l'opérateur délégataire de 2001 à 2010

Source : Observatoire de la loi « Sapin » (AgroParisTech) - août 2013

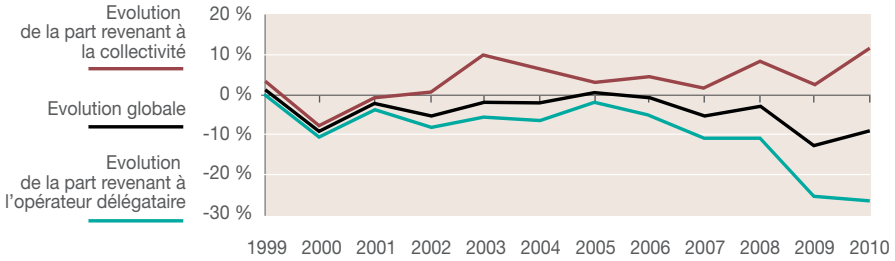


[5] *Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales et environnementales.* BIPE & FP2E, mars 2012
[6] Selon la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier
[7] La part du tarif revenant à l'opérateur délégataire est aussi appelée « prix moyen délégataire ».
[8] Moyenne pondérée par les volumes consommés
[9] Les informations synthétiques ne sont pas disponibles pour les années 1998 à 2000 au moment de la rédaction de cette synthèse.

La baisse de la part du tarif revenant à l'opérateur délégataire n'est cependant pas intégralement perceptible par l'abonné. La collectivité augmente en effet généralement la part lui revenant afin de financer ou de provisionner en vue des investissements qui sont à sa charge : par exemple, le renouvellement des infrastructures, la mise aux normes d'installations, etc. Globalement, les remises en concurrence des contrats de délégation de service public permettent aux collectivités de faire légèrement baisser les tarifs tout en augmentant les moyens qu'elles pourront consacrer au renouvellement et à l'amélioration du service, et ainsi contribuer à leur durabilité.

Evolution des parts revenant aux collectivités et aux opérateurs délégataires pour une facture de 120m³ (hors redevances et taxes) entre 1999 et 2010

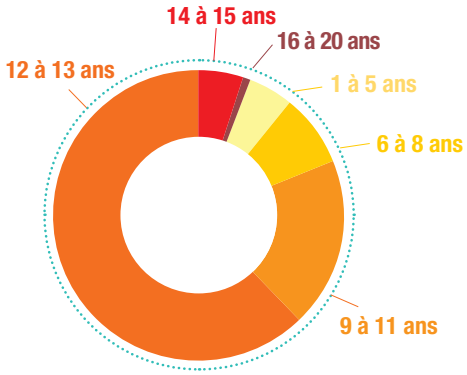
Source : Observatoire de la loi « Sapin » (AgroParisTech) - août 2013



Nota bene : le prix moyen global au m³ (base 120 m³) pour un abonné relevant d'une délégation de service public est de 3,76€/m³ au 1er janvier 2010[10].

Répartition des contrats signés entre 1998 et 2010, après remise en concurrence, selon leur durée (en nombre d'années)

Source : Observatoire de la loi « Sapin » (AgroParisTech) - août 2013



Les remises en concurrence sont plus fréquentes

Si la loi « Sapin » interdit les reconductions et restreint très fortement les prolongations de contrats de délégation, la loi « Barnier»[11] limite leur durée à 20 ans (sauf exception motivée). Les nouveaux contrats ont ainsi une durée moyenne de 11 ans, même si la grande majorité est signée pour 12 ans (l'équivalent de deux mandats municipaux). Les nouveaux contrats sont donc, en moyenne, plus courts, que les anciens contrats : entre 1998 et 2010, la durée des contrats arrivant à échéance a été réduite de 17 à 14 ans.

Mais la baisse de la durée moyenne des contrats entraîne une augmentation de la fréquence de remise en concurrence et donc une augmentation du nombre de procédures lancées chaque année. Si on considère les 8 900 contrats de délégation pour les services d'eau potable et d'assainissement, le rythme moyen de remise en concurrence s'établit à environ 810 procédures lancées par an, soit le niveau atteint en 2009 et 2010.

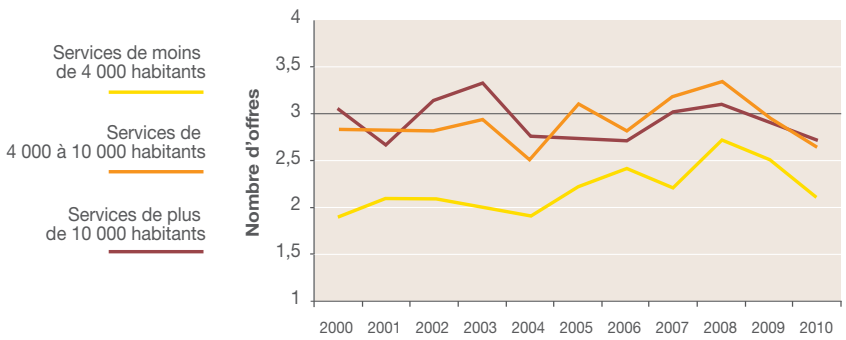
L'offre de service progresse mais reste limitée pour les petites collectivités

Entre 2000 et 2010[12], une remise en concurrence reçoit en moyenne 2,4 offres. Ce faible niveau de concurrence reflète l'organisation du secteur de l'eau en France, structurée autour de trois opérateurs principaux : Véolia Eau, Lyonnaise des Eaux et SAUR détiennent en effet 97 %[13] du marché des services délégués (en pourcentage de la population desservie).

Le nombre moyen d'offres cache cependant des disparités entre les collectivités et dans le temps. Les services desservant moins de 4 000 habitants reçoivent nettement moins d'offres - 2,2 en moyenne par procédure - que les autres services - 2,9 en moyenne. Une des explications possibles est qu'un opérateur non implanté localement a plus de difficultés à rentabiliser un centre opérationnel sur un petit service. Néanmoins, sur la période considérée, le nombre moyen d'offres par procédure, toutes tailles de collectivités confondues, augmente peu à peu, passant de 2,2 à 2,6. L'augmentation est d'ailleurs plus sensible pour les services desservant moins de 4 000 habitants.

Evolution du nombre moyen d'offres par procédure selon la taille du service entre 2000 et 2010

Source : Observatoire de la loi « Sapin » (AgroParisTech) - août 2013



[10] *Panorama des services publics d'eau et d'assainissemet - Données 2009*, Onema, février 2012
[11] Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
[12] Les premières enquêtes n'ont pas enregistré les informations suffisantes permettant l'analyse du nombre d'offres par classe de population.
[13] *Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales et environnementales.* BIPE & FP2E, mars 2012

Entre 1998 et 2010, l'opérateur sortant est reconduit dans 87 % des cas. Ce taux élevé peut s'expliquer par une satisfaction globale des collectivités vis-à-vis du délégataire en place (moins de 5 % de conflits entre collectivité délégante et opérateur délégataire), dans un contexte d'offre de service limitée. Pourtant, l'accroissement de la concurrence entre 2000 et 2010, n'induit pas de baisse du taux de reconduction. Et cela n'empêche pas la baisse des prix de se poursuivre.

En 1998 et 1999, la plupart des changements d'opérateurs délégataires se fait au bénéfice d'opérateurs indépendants des trois grands groupes. Mais la montée en puissance de ces opérateurs indépendants ralentit fortement au cours de la décennie 2000 et les changements se font plus fréquemment entre les trois opérateurs principaux depuis quelques années.

Evolution des taux de reconduction de contrats entre 1998 et 2010

Source : Observatoire de la loi « Sapin » (AgroParisTech) - août 2013

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de reconduction (en %)	92	82	88	89	92	87	91	85	89	86	89	79	87

Les collectivités ont majoritairement recours au conseil

Pour la grande majorité, les collectivités enquêtées font appel à un prestataire pour bénéficier d'un conseil juridique, technique et économique afin de mener à bien la remise en concurrence de leur délégation de service public en application de la loi « Sapin ». Cela leur permet de sécuriser le déroulement de la procédure. Les conseillers apportent en effet une expertise en amont de la procédure pour mieux préparer la négociation avec les candidats et définir les priorités de la collectivité. Ils contribuent également à la rédaction de contrats équilibrés, alliant la souplesse nécessaire à des contrats de long terme et la prise en compte des objectifs de la collectivité. A ce titre, une proportion croissante de contrats (environ 70 % entre 2007 et 2010) intègre des objectifs de performance à atteindre par l'opérateur délégataire, objectifs assortis de pénalités ou parfois de primes. Il s'agit très souvent d'engagements en termes de qualité de l'eau distribuée, de rendement de réseau, ou de conformité des rejets.

Ce conseil est assuré par des organismes privés ou par les services déconcentrés de l'État (les directions territoriales des territoires et de la mer – DDTM)[14], ces derniers étant plus particulièrement présents auprès des collectivités rurales. Avec le retrait et la disparition programmée de l'ingénierie publique, les collectivités se tournent de plus en plus vers les organismes privés. Depuis peu, certaines collectivités (conseils généraux, syndicats mixtes) mettent également en place des structures d'accompagnement pour la gestion de leurs services publics d'eau.

Le recours important des collectivités à un prestataire pour bénéficier de conseil peut également s'expliquer par le coût modique qu'il représente, au regard des baisses des prix moyens délégataires constatées (environ 5 euros par habitant et par an). Même si le montant des prestations de conseil varie beaucoup d'une situation à une autre, compte tenu de la demande d'accompagnement de la collectivité, il reste peu élevé : en moyenne de 2 à 3 euros par habitant pour les services de moins de 10 000 habitants et environ 0,5 euros par habitant pour les services de plus de 10 000 habitants.

[14] Anciennement les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les directions départementales de l'équipement (DDE)
[15] École nationale du génie rural, des eaux et des forêts

Note méthodologique

Les données présentées ont été collectées auprès des collectivités ayant lancé des procédures de remise en concurrence en application de la loi « Sapin » pour la délégation de leurs services d'eau potable et d'assainissement, ou auprès de leurs conseillers. Sous la responsabilité du ministère chargé de l'environnement, les enquêtes ont été conduites entre 1998 et 2010, successivement par l'ENGREF[15] Montpellier (de 1998 à 2004), TNS Sofrès (en 2005 et 2006) et AgroParisTech (de 2007 à 2010). Après un recensement des appels à candidature dans les journaux d'annonces légales, notamment dans *Le Moniteur* et dans le *Bulletin officiel des annonces de marchés publics* (BOAMP), un questionnaire a été envoyé aux collectivités ou leur conseiller pour collecter des informations sur le contexte concurrentiel, le conseil apporté, la durée des contrats et l'évolution des prix. Le taux de retour moyen des questionnaires sur la durée de l'enquête est de 57 %. Cela permet d'analyser en cumulé 2 863 procédures.
La collecte de ces informations est le fruit d'une longue coopération avec les collectivités et leurs organismes de conseil, qui ont bien voulu répondre aux sollicitations et qui ont enrichi, par leur expérience de terrain, la connaissance des mécanismes de régulation contractuelle des services d'eau en France. Les auteurs les remercient donc très vivement de leur participation.

Pour en savoir plus

Consultez les documents relatifs aux enquêtes sur la mise en œuvre de la loi « Sapin » :
www.services.eaufrance.fr

Retrouvez ce document sur le web :
www.services.eaufrance.fr/synthese/rapports
ou www.documentation.eaufrance.fr ou
www.eaufrance/IMG/pdf/sapin_19982010_201309.pdf

Plus d'informations sur l'Observatoire de la loi « Sapin » :
www.agroparistech.fr/Observatoire-des-delegations-de.html

eaufrance Le portail d'information sur l'eau :
www.eaufrance.fr

les Synthèses

Directrice de publication : Elisabeth Dupont Kerlan (Onema)

Responsable de la rédaction : René Lalement (Onema)

Coordination : Eric Bréjoux, Janik Michon et Claire Roussel (Onema)

Rédaction : Guillem Canneva (AgroParisTech), Eric Bréjoux (Onema)

Contribution : Janik Michon (Onema), Béatrice Gentil (Onema), Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche), Francine Audouy (AgroParisTech), Cédric Duchesne (A propos)

Ce document a été réalisé dans le cadre du schéma national des données sur l'eau et a fait l'objet d'une consultation des partenaires du système d'information sur l'eau concernés.

AgroParisTech

ONEMA
Office national de l'eau et des milieux aquatiques

Réalisation : délégation à l'information et à la communication - Onema : 5 Square Félix Nadar - 94300 Vincennes. Maquette : Bluelife. Impression sur papier issu de forêts gérées durablement : IME