

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 2016

SYNTHESE DES DONNEES 2013

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 de tous les contrats de délégation de service public et prévoit une procédure de publicité et 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 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 le magazine spécialisé dans le bâtiment et les travaux publics *Le Moniteur*, et dans la presse locale. Une fois les publicités d'appels 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 2013 et les compare aux tendances observées depuis 1998.

¹ En 1999, le laboratoire « Gestion de l'Eau et de l'Assainissement » de l'Engref a mis en œuvre un 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, afin d'analyser l'impact des procédures de mise en concurrence des délégations de services publics sur les services d'eau et d'assainissement. Aujourd'hui ce travail est poursuivi par l'unité de recherche « Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages » (G-EAU – AgroParisTech) avec le soutien de l'ONEMA.

Résumé

L'année 2013 a été marquée par le lancement de **590 procédures** de délégation de service public pour l'eau potable et l'assainissement. Comme chaque année, la plupart des contrats arrivant à échéance a déjà fait l'objet d'une procédure dite « loi Sapin ». Les contrats actuels 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 2013 donnent lieu à une **diminution de la part** (en moyenne pondérée par le volume facturé) "délégataire" de l'ordre de **-21%**. On remarque globalement une baisse de la part délégataire plus marquée pour les services eau potable (-25,3%) que pour les services d'assainissement (-12,6%). Cependant on relève une exception pour les petits services d'eau potable dont le prix augmente légèrement (+1,8%). Les services semblent connaître, à compter de 2011, un **contexte concurrentiel accru** entre les 3 entreprises principales du secteur et entre les modes de gestion avec un nombre croissant de services passant en régie. En effet, 42% des services en renouvellement ont étudié l'intérêt d'un retour en régie. 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**.

En 2013, **les volumes d'assiettes des contrats d'eau sont stables**. Ce constat ne confirme pas la communication des opérateurs du secteur sur la baisse des consommations en eau potable depuis quelques années. Par contre, les **volumes des assiettes de l'assainissement continuent de croître** (+4,3%) du fait des extensions de réseaux collectifs.

Le nombre moyen d'offres par procédure reste limité (2,1 en 2013), même si l'impression de concurrence ressentie par les collectivités lors de la procédure est fréquente. Comme les années précédentes, l'observatoire « loi Sapin » met en évidence l'effet de la taille des services délégués comme un facteur important pour caractériser l'attractivité des services pour les opérateurs et dès lors, la concurrence dont ils peuvent bénéficier lors des négociations. Ainsi les petits services de moins de 4 000 habitants semblent moins attractifs en termes de nombre d'offres et ne bénéficient pas systématiquement de la baisse des prix comme c'est le cas pour l'eau potable cette année.

En 2013, **12% des services** d'eau potable ou assainissement ont **changé de délégataire** contre 10% généralement observés les autres années. Parmi les 3 majors, la Saur est le seul groupe qui gagne des contrats (+4). La société Lyonnaise des Eaux (-1) et surtout Veolia (-7) perdent des contrats. Les « autres opérateurs », comme les années précédentes, gagnent des contrats à l'issue des renégociations (+3).

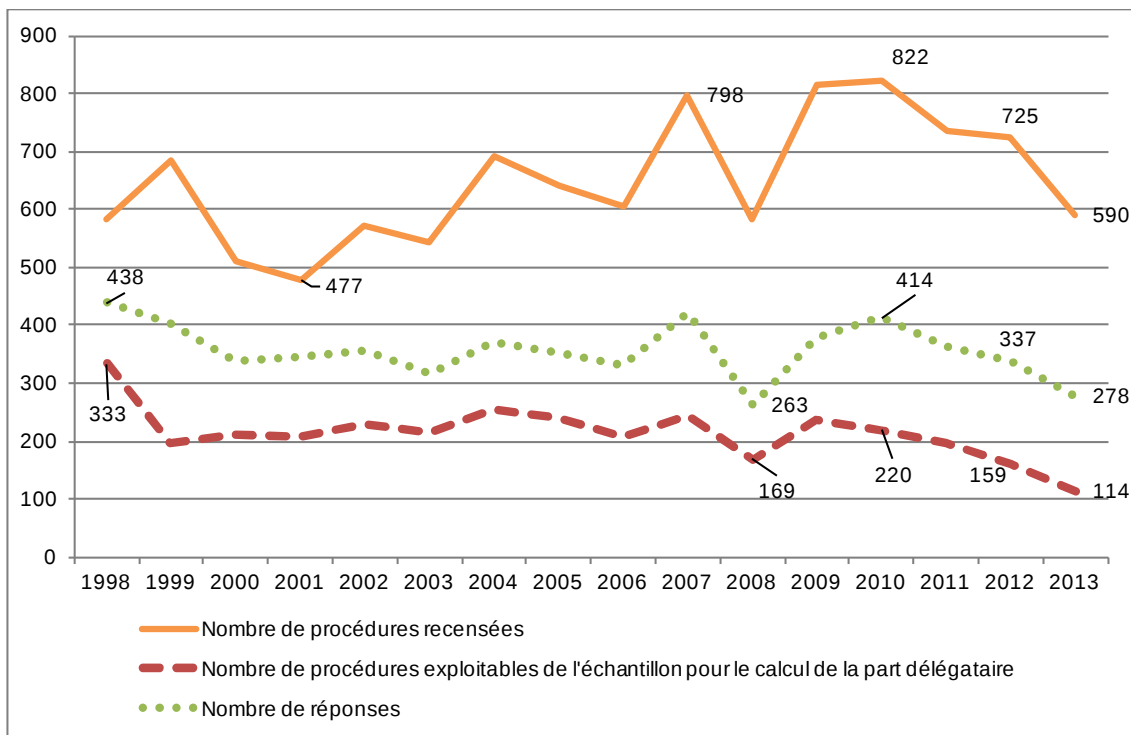
Le **conseil public**, assuré par les DDT, est poursuivi son **retrait** même s'il reste encore présent auprès des collectivités de petite taille. En contrepartie, le **conseil privé se développe** auprès de toutes les collectivités quelle que soit leur taille. Une large majorité des collectivités a recours au conseil.

Enfin, la **durée moyenne des contrats**, après procédure, se stabilise autour de **11 ans** sur la période 1998-2013. Elle est bien inférieure pour les Communautés (7,6 ans), probablement du fait de la nécessité d'harmoniser les dates d'échéances des contrats sur l'ensemble du territoire communautaire.

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

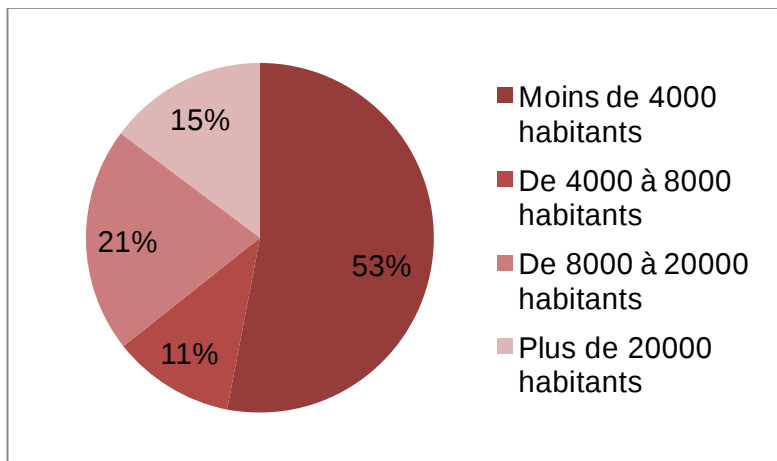
Le nombre de procédures demeure important, après un maximum atteint en 2010. Les creux relatifs observés en 2001, 2008 et 2014 pourraient être liés aux élections municipales qui ne sont généralement pas des périodes propices pour lancer des procédures de délégation de service public. Ces dernières peuvent 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 2013



En 2013, 590 procédures ont été initiées sur l'ensemble du territoire. Logiquement, ces dernières sont davantage présentes dans les zones géographiques où la délégation de service public est bien implantée. 53% des procédures concernent des services de moins de 4 000 habitants. Cependant, les grands services (plus de 20 000 habitants) représentent 78% des volumes facturés par les services ayant lancé une procédure. Cela signifie que les grands services, même s'ils sont minoritaires en nombre, représentent plus des trois quarts de la population desservie.

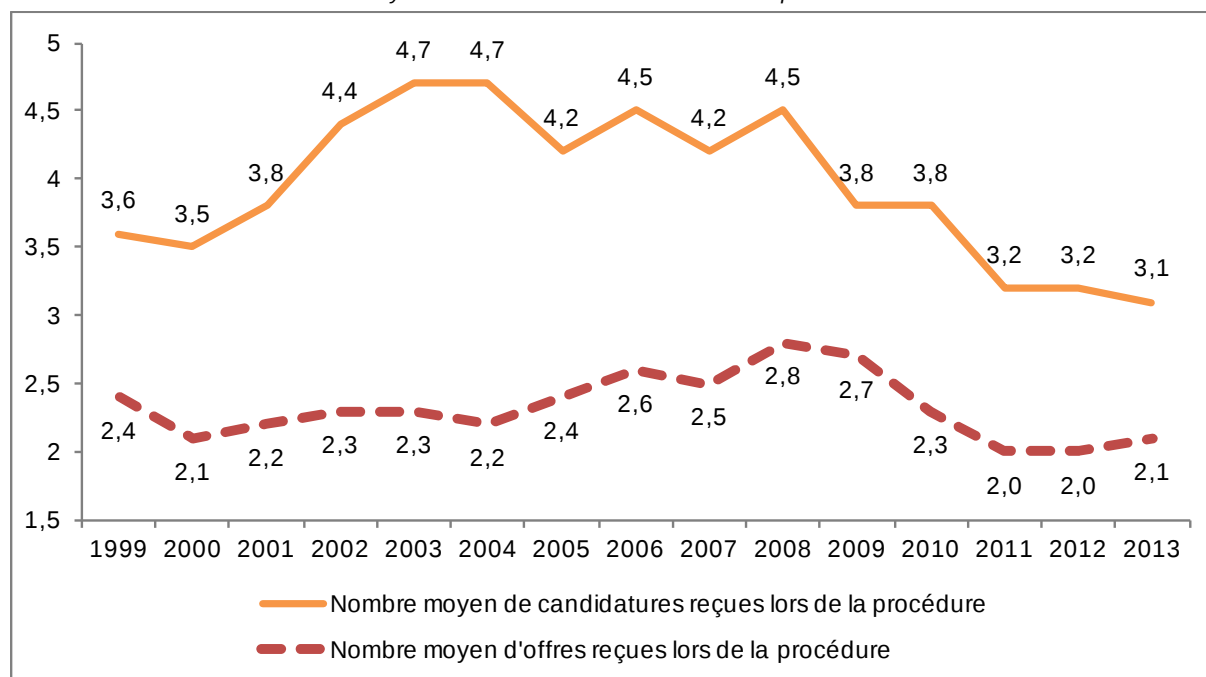
Répartition des procédures de mise en concurrence en fonction de la taille du service en 2013



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, leur aptitude à assurer la continuité du service public, et leur aptitude à assurer 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 globalement stable depuis le début des observations mais en baisse depuis 2009. 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 légère baisse depuis 2009 se stabilisant à 2 offres par procédure.

Evolution du nombre moyen de candidatures et d'offres lors de la procédure entre 1999 et 2013



En 2013, le taux de reconduction des délégataires sortants est de 88%. Ce résultat est légèrement supérieur à la moyenne des dernières années et révèle un faible taux de renouvellement.

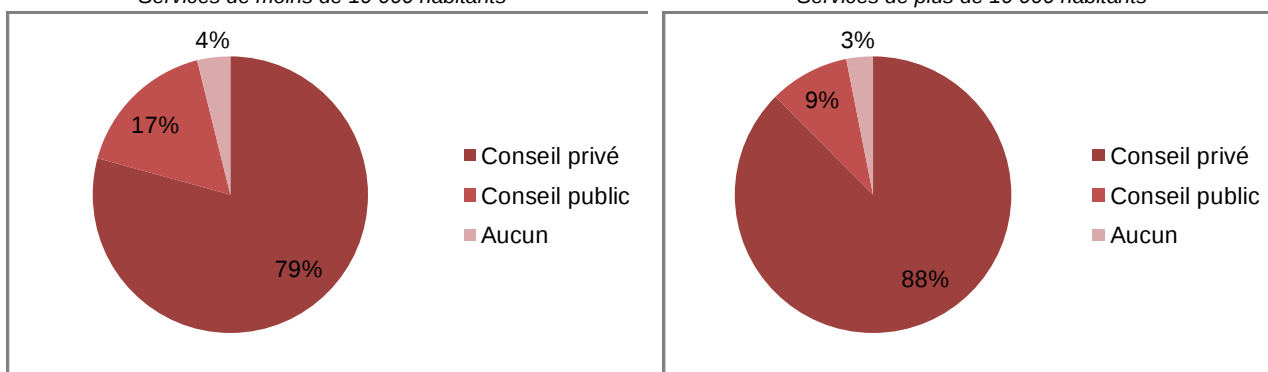
Dans 81% des cas, les nouveaux contrats intègrent des objectifs quantifiés de performance, assortis très souvent de pénalités et plus rarement de primes. Ils prévoient également parfois des investissements de la part des opérateurs, pour des montants croissants par rapport aux anciens contrats. La part des charges de renouvellement rapportées au chiffre d'affaires incombant au délégataire reste stable après renégociation et se situe autour de 12%.

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 (12,5%) anticipent une baisse des volumes facturés.

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

Dans la majorité des cas (96%), les services de l'échantillon exploitable font appel à des conseillers spécialisés, publics ou privés, pour mener la procédure « loi Sapin ». Le conseil public, réalisé par les services déconcentrés de l'Etat², est surtout présent auprès des services de petite taille pour des raisons historiques et du fait de son coût moins élevé. Par ailleurs, peu de services (environ 4%) n'ont pas recours à un conseil extérieur. L'impact du coût du conseil sur le prix de l'eau demeure marginal.

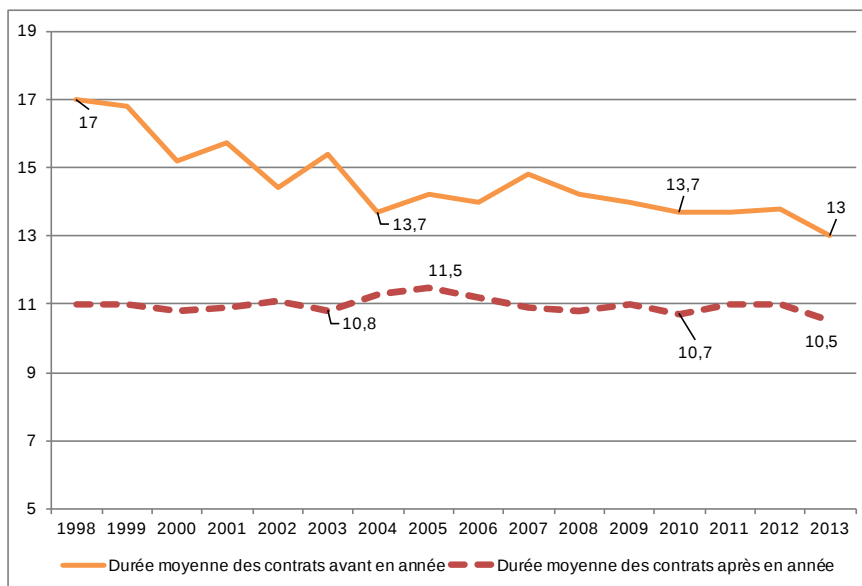
Recours au conseil en fonction de la taille du service en 2013
Services de moins de 10 000 habitants Services de plus de 10 000 habitants



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

Entre 1998 et 2013, la durée des contrats, après procédure de mise en concurrence, est nettement réduite, conformément aux objectifs de la loi Sapin.

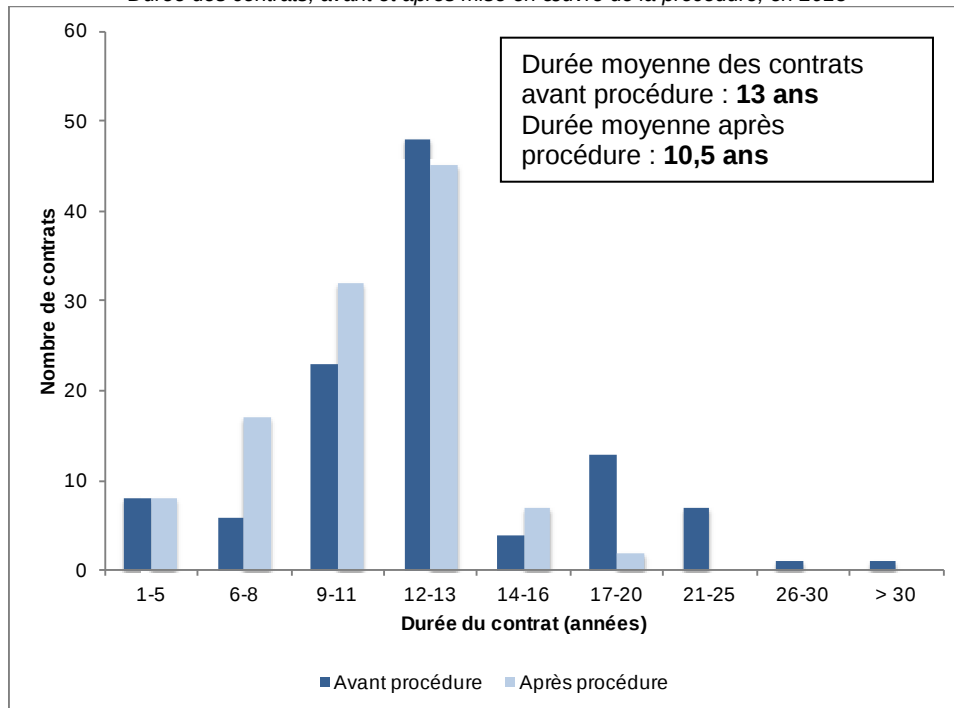
Evolution de la durée moyenne des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, entre 1998 et 2013



La durée moyenne des contrats avant procédure passe de 17 ans en 1998 à 13 ans en 2013. Cette baisse s'explique par le fait que de plus en plus de contrats remis en concurrence en 2013 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 2013) et aucun nouveau contrat signé en 2013 n'est d'une durée supérieure à 20 ans.

² Les directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT(M)

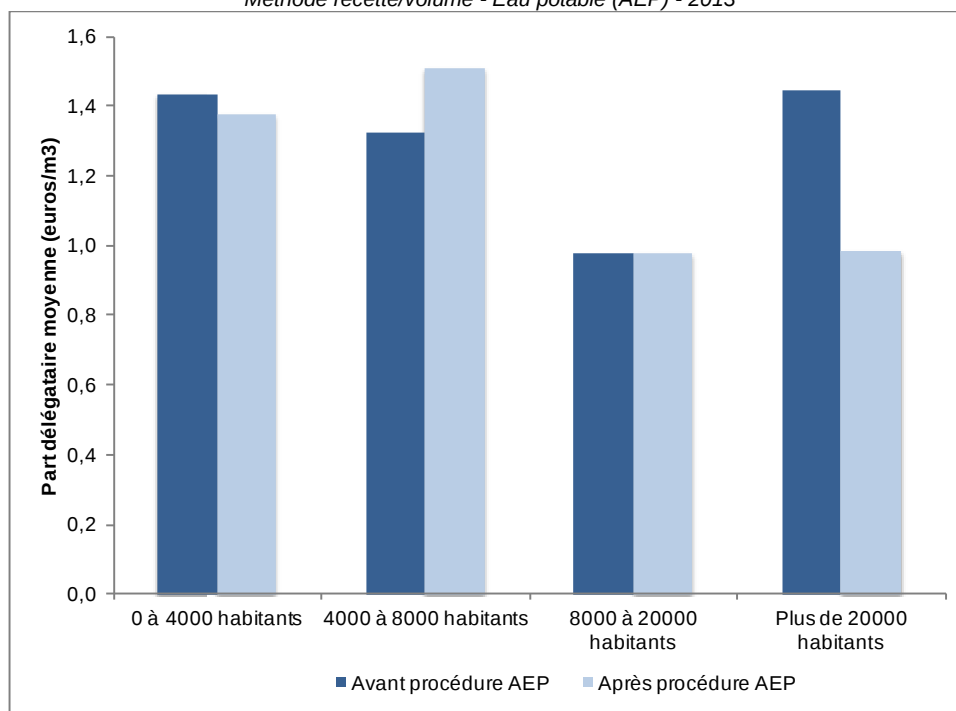
Durée des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, en 2013



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

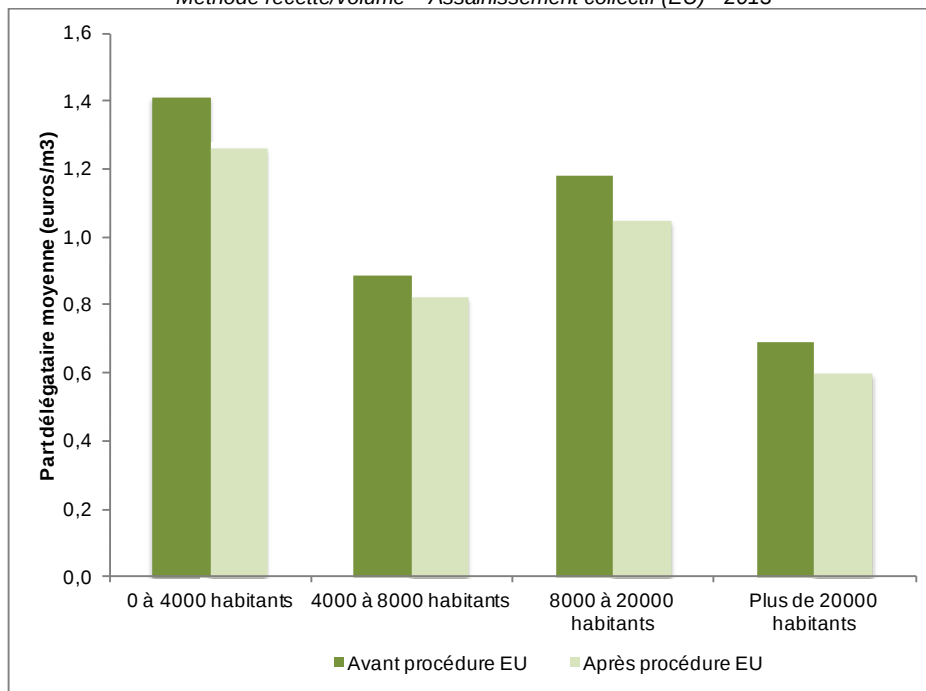
Les procédures d'appels d'offres contribuent à la baisse de la part moyenne de la rémunération du délégataire pour les services d'eau potable (-25,3%). Les services de 4 000 à 8 000 habitants ne profitent pas cette année des renégociations puisque la part délégataire augmente après procédure (+13,6%).

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume - Eau potable (AEP) - 2013



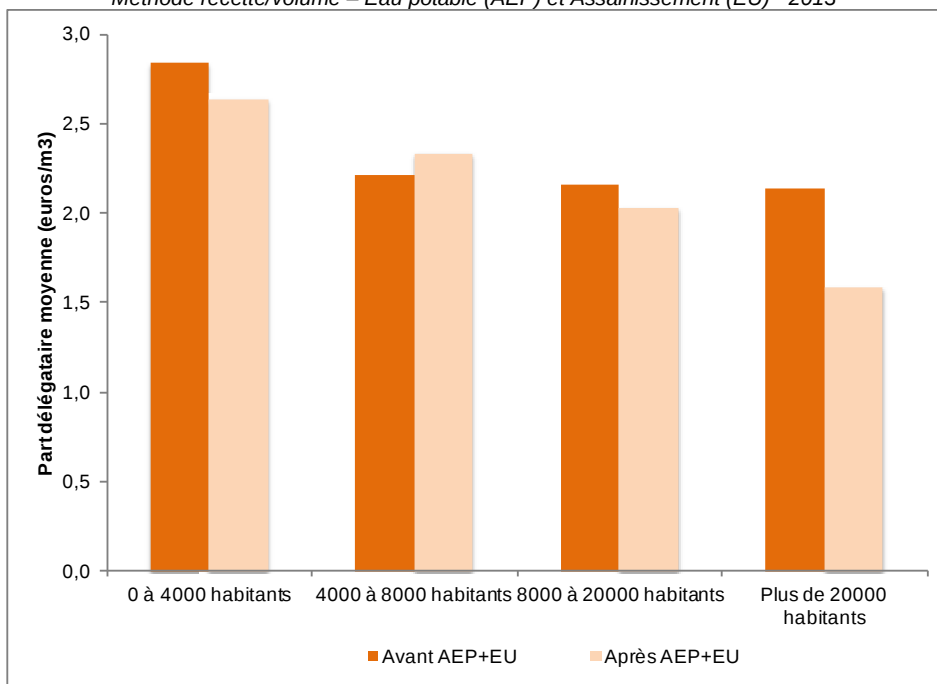
Pour les services d'assainissement collectif, la baisse de la part délégataire est moins élevée (-12,6% en moyenne). Tous les types de services profitent des renégociations.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Assainissement collectif (EU) - 2013



Si on considère ensemble "eau potable et assainissement collectif", la procédure « loi Sapin » contribue à une baisse importante de la rémunération du délégataire. Cette baisse est surtout élevée dans les services de plus de 20 000 habitants. On observe une hausse pour les services de 4 000 à 8 000 habitants.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Eau potable (AEP) et Assainissement (EU) - 2013



La baisse observée de la rémunération du délégataire pour les services d'eau et d'assainissement (-21,7% en 2013) confirme la tendance des années précédentes. Depuis 2009, les niveaux de baisse sont très importants (supérieurs à 20% en moyenne). Néanmoins, 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 42% 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 2013 : 590

Nombre de réponses des collectivités à l'enquête annuelle : 278 (47% des procédures)

- délégations de service public avant et après procédure : 153
 - o nombre de réponses exploitables pour l'analyse des prix : 114
 - eau potable : 61
 - assainissement : 53
 - o population complémentaire : 39
- autres situations : 81
 - o créations de services : 11
 - o assainissement non collectif : 36
 - o marchés publics : 13

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 : Paul Michelet, directeur général de l'Onema

Coordination : Eric Bréjoux (Onema)

Rédaction : Thierry Rieu (AgroParisTech), avec la contribution de Eric Bréjoux (Onema), Francine Audouy (AgroParisTech), Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche), Cédric Duchesne (A Propos)

