

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 2019

SYNTHESE DES DONNEES 2016

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 mises 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 2016 et les compare aux tendances observées depuis 1998.

Résumé

L'année 2016 a été marquée par le lancement de **505 procédures** de délégation de service public pour l'eau potable et l'assainissement collectif. La plupart des contrats arrivant à échéance avaient déjà fait l'objet d'une procédure dite « loi Sapin ». Pour eux, il s'agit donc d'une deuxième voire d'une troisième mise en concurrence. Cependant les remises en concurrence ne se font pas systématiquement à périmètre constant du fait l'évolution de la carte intercommunale et d'un cadre contractuel plus contraignant.

Les procédures lancées en 2016 donnent lieu à une **diminution de la part** (en moyenne pondérée par le volume) payée au délégataire¹ de l'ordre de **-12,3%**. On remarque globalement une baisse de la part délégataire plus marquée pour les services d'eau potable (-14,2%) par rapport aux services d'assainissement (-8,2%). Toutefois, cette baisse moyenne ne profite essentiellement qu'aux services de plus de 20 000 habitants. 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. En effet, 37% des services en renouvellement ont étudié l'intérêt d'un retour en régie. La baisse de la rémunération des délégataires est un peu moins marquée qu'entre 2009 et 2014 (baisses supérieures à 20%) mais très proche de celle de 2015 (-13,1%).

Dans les contrats de concession pour le service de l'eau potable signés suite aux procédures lancées en 2016, **les assiettes de facturation (en volume) sont en légère baisse (-1,7%)**. Depuis 2014, ces assiettes de facturation étaient plutôt stables après plusieurs années de baisse. Concernant les nouveaux contrats d'assainissement, les **assiettes de facturation ont très légèrement diminué (-0,4%)**. Tous services confondus, les assiettes de facturation des nouveaux contrats sont en légère baisse, de -1,2%.

Le nombre moyen d'offres concurrentes par procédure se stabilise autour de la valeur basse de 1,7, tendance observée depuis les procédures lancées en 2011. Si 42% des services ne reçoivent qu'une seule offre, les fruits de la négociation ou la concurrence entre modes de gestion permet tout de même de baisser les prix moyens. Par ailleurs, les collectivités déclarent dans 55% des cas percevoir une réelle concurrence entre les entreprises candidates. 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 même si ce facteur est moins marqué cette année. Ainsi les petits services de moins de 4 000 habitants reçoivent moins d'offres et voient même leurs tarifs augmenter dans les nouveaux contrats d'eau potable.

Suite à des procédures lancées en 2016, **16% des services** d'eau potable ou assainissement ont **changé de délégataire**. Parmi les 3 majors, Veolia perd 2 contrats, la Lyonnaise des Eaux en perd 4, la Saur gagne 6 contrats. L'observatoire n'a pas enregistré de variation dans le nombre de contrats détenus par les « autres opérateurs ».

Une large majorité (98%) 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, historiquement assuré par les Directions Départementales des Territoires, a presque totalement disparu. Des structures émanant du secteur public, souvent adossées à un conseil départemental, représentent la principale alternative au conseil privé, principalement à destination du monde rural.

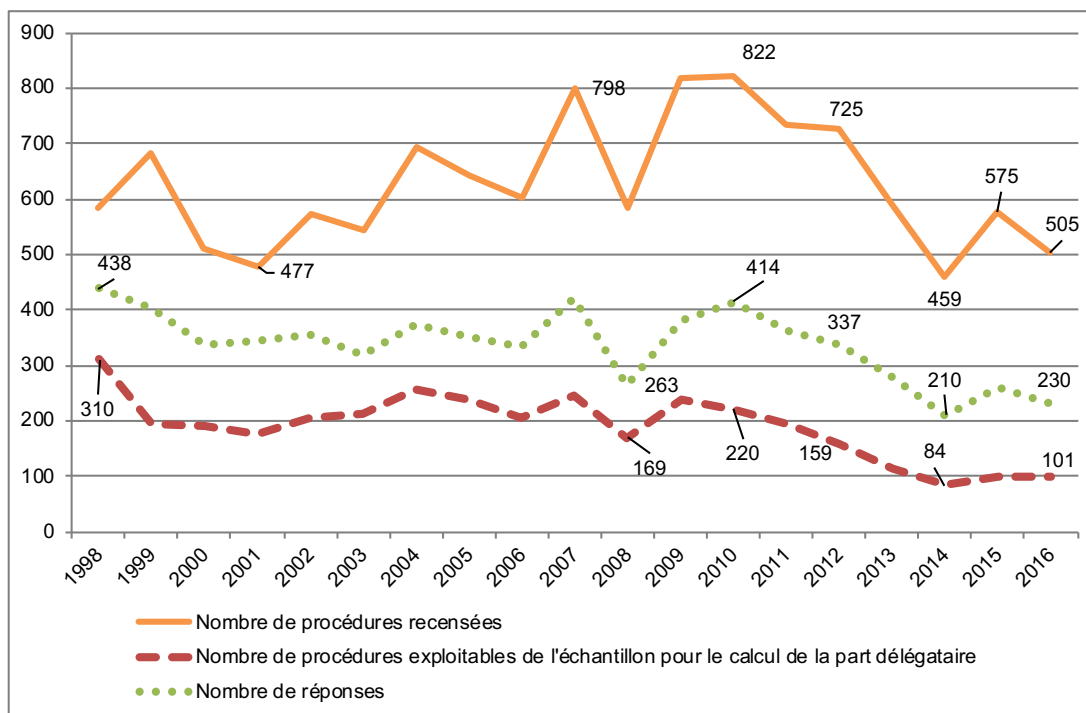
La **durée moyenne des nouveaux contrats** s'était stabilisée depuis des années entre 10 et 11 ans. Suite aux procédures lancées en 2016, elle baisse sensiblement à **8,7 ans**. Elle est encore un peu plus basse pour les Communautés de communes (7,8 ans), probablement du fait de la volonté d'harmoniser les dates d'échéance des contrats au sein du territoire communautaire.

¹ 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 TENDANCIELLEMENT EN HAUSSE

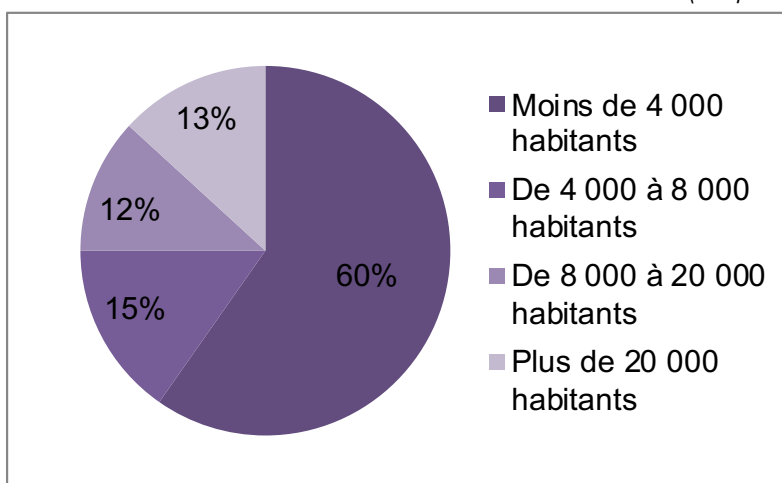
Le nombre de procédures est un peu plus faible cette année, après un maximum atteint en 2010. Les creux relatifs observés en 2001, 2008 et 2014 concordent avec les dates des élections municipales qui ne sont pas des périodes propices pour lancer des procédures de délégation de service public. Ces dernières 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 2016 (eau potable et assainissement)



En 2016, 505 procédures ont été initiées sur l'ensemble du territoire, un peu moins qu'en 2015 (575). 60% des procédures concernent des services de moins de 4 000 habitants. Les grands services (plus de 20 000 habitants) représentent 90% des volumes facturés par les services ayant lancé une procédure. Cela signifie que les grands services, même s'ils sont minoritaires en nombre, représentent la plupart de la population desservie.

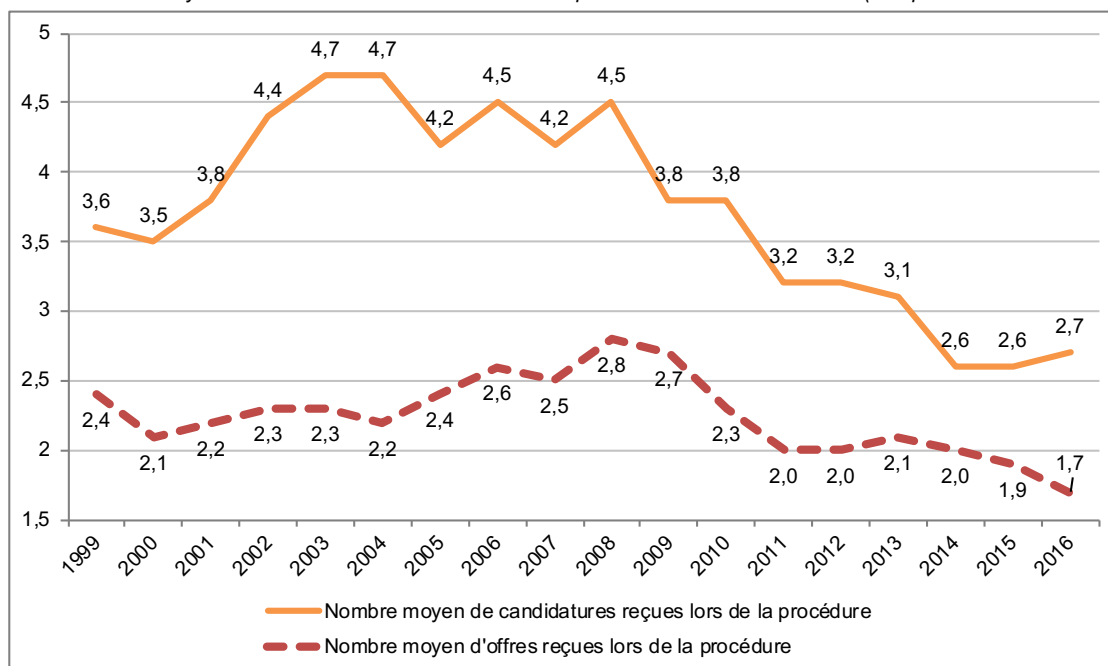
Répartition des procédures de mise en concurrence en fonction de la taille du service en 2016 (eau potable et assainissement)



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 2,7 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 depuis 2009. Seulement, 1,7 offres ont été remises en moyenne en 2016.

Evolution du nombre moyen de candidatures et d'offres lors de la procédure entre 1999 et 2016 (eau potable et assainissement)



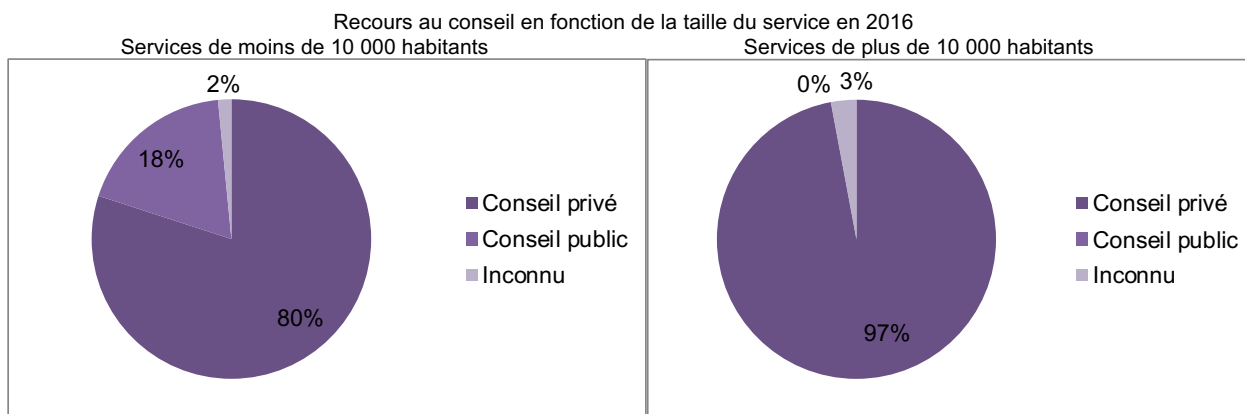
En 2016, le taux de reconduction des délégataires sortants est élevé, à hauteur de 84%. Ce résultat est dans la moyenne des résultats observés ces dernières années.

Dans 78% 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 n'évolue pas 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. Alors que l'on constate une diminution des consommations dans certaines agglomérations au cours des dernières années, paradoxalement assez peu de contrats (13%) anticipent une baisse des volumes facturés.

3) UN RECOURS MASSIF AU CONSEIL POUR MENER LA PROCEDURE

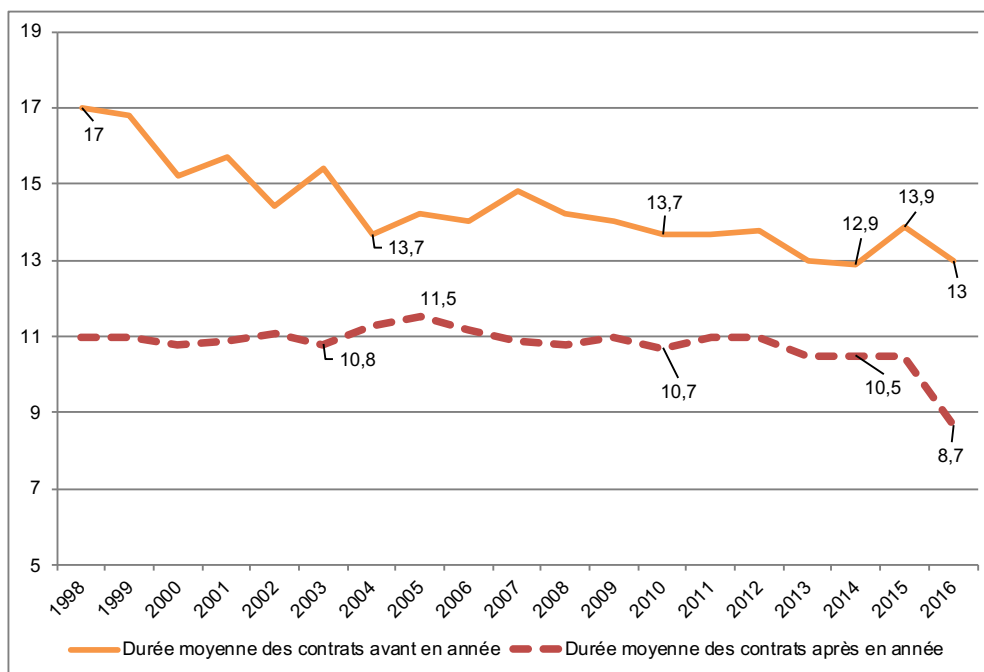
Dans la majorité des cas (98%), les services de l'échantillon exploitable font appel à des conseillers spécialisés, publics ou privés, pour mener la procédure. En nombre de procédures, le conseil public est présent cette année uniquement auprès des services de petite taille. Au regard des recettes prévues 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 délégataires.



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

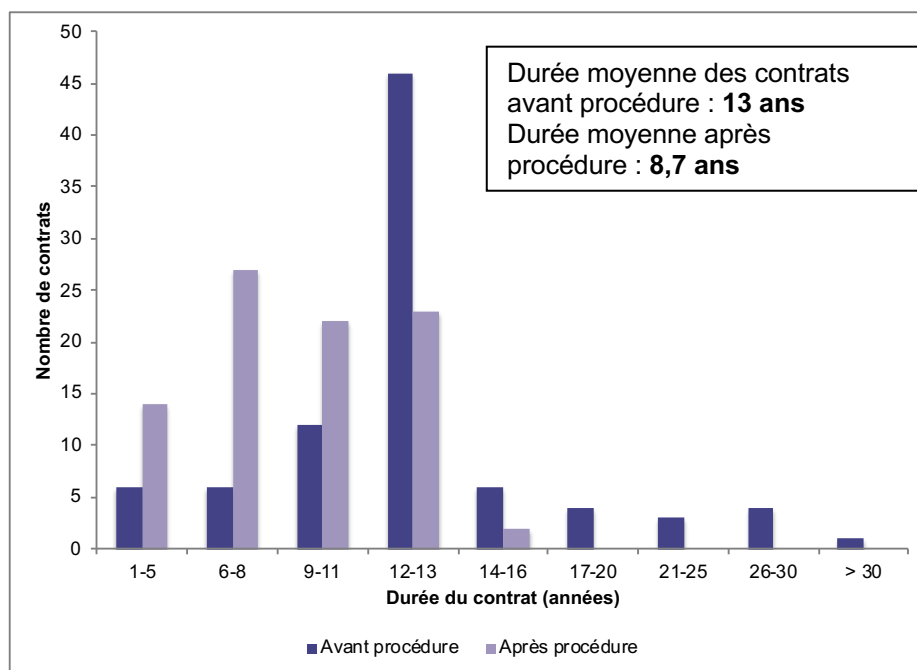
Entre 1998 et 2016, la durée des contrats, après procédure de mise en concurrence, est nettement réduite, conformément aux objectifs de la loi Sapin.

Evolution de la durée moyenne des contrats, avant et après procédure, entre 1998 et 2016 (eau potable et assainissement)



La durée moyenne des contrats avant procédure passe de 17 ans en 1998 à 13 ans en 2016. Cette baisse s'explique par le fait que de plus en plus de contrats remis en concurrence en 2016 ont bénéficié antérieurement de la procédure de mise en concurrence. La durée moyenne des contrats après procédure qui s'était stabilisée autour de 11 ans a nettement baissé à 8,7 ans en 2016. Aucun nouveau contrat signé en 2016 n'est d'une durée supérieure à 20 ans.

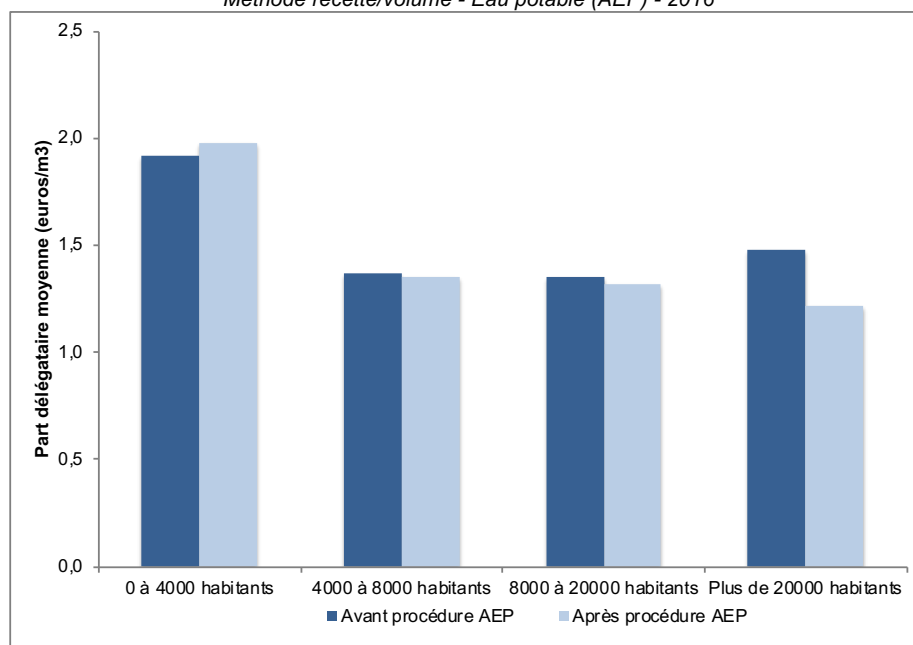
Durée des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, en 2016 (eau potable et assainissement)



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

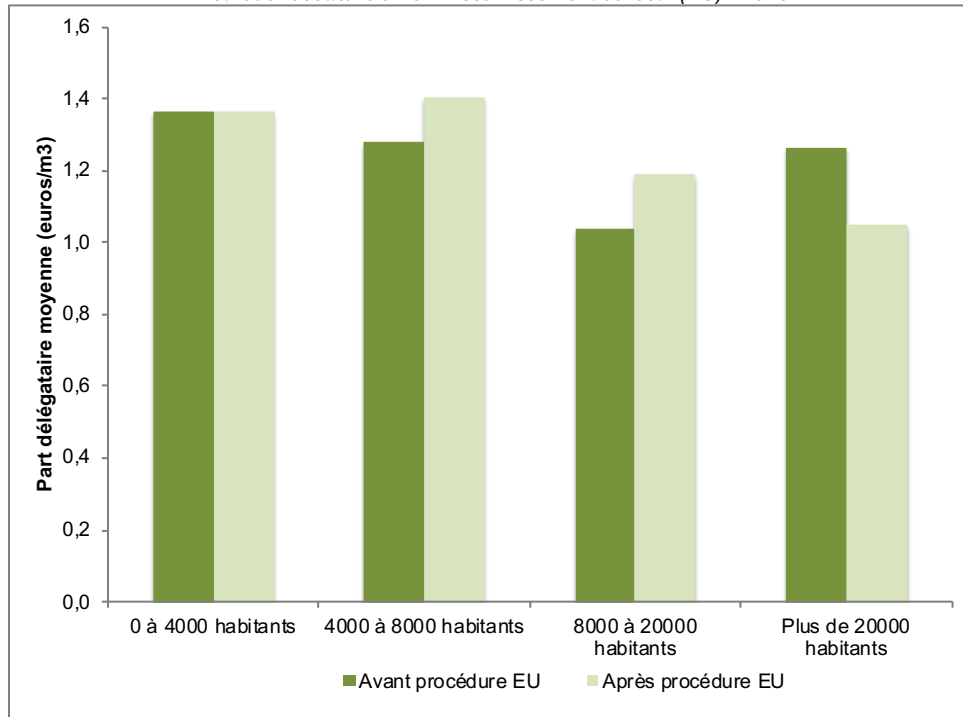
Les procédures d'appel d'offres s'accompagnent d'une baisse de la part moyenne de la rémunération du délégataire pour les services d'eau potable (-14,2%). Ce sont les services de plus de 20 000 habitants qui profitent le plus cette année des renégociations (-17,7%). Les services de petite taille voient même leur part délégataire augmenter de 3,3%.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume - Eau potable (AEP) - 2016



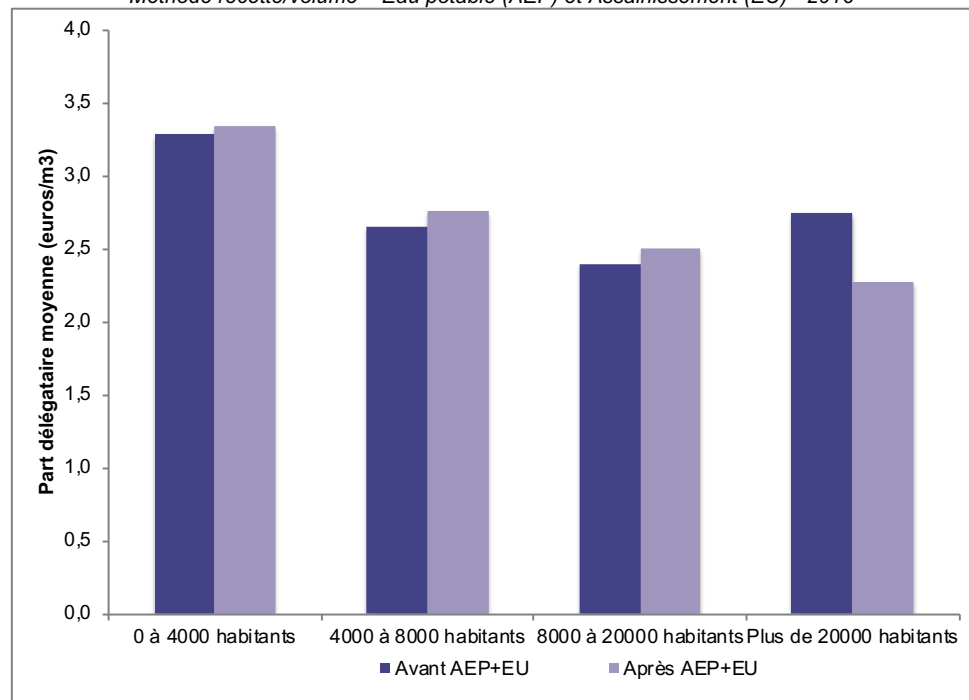
Pour les services d'assainissement collectif, la baisse de la part délégataire est moins élevée (-8,2% en moyenne). Seuls les services de plus de 20 000 habitants profitent des renégociations (-16,8%).

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Assainissement collectif (EU) - 2016



Si on considère ensemble "eau potable et assainissement collectif", la procédure s'accompagne d'une baisse importante de la rémunération du délégataire pour les collectivités de plus de 20 000 habitants. En ce qui concerne les autres collectivités, les tarifs sont en hausse.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Eau potable (AEP) et Assainissement (EU) - 2016



Comme en 2015, la baisse observée de la rémunération du délégataire pour les services d'eau et d'assainissement (-12,3% en 2016) 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).

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 2016 : 505

Nombre de réponses des collectivités à l'enquête annuelle : 230 (46% des procédures) réparties comme suit :

- délégations de service public avant et après procédure : 154
 - o réponses exploitables pour l'analyse des prix : 101 dont :
 - services d'eau potable : 56
 - services d'assainissement : 45
 - o réponses partiellement exploitables : 53
 - o réponses très peu renseignées : 22
- réponses hors champ de l'étude : 54 (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), Eric Bréjoux (AFB), Francine Audouy (AgroParisTech, UMR G-EAU), Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche), Cédric Duchesne (A Propos)



AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ
ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT



AgroParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET INDUSTRIES DU VIVANT ET DE L'ENVIRONNEMENT
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY FOR LIFE, FOOD AND ENVIRONMENTAL SCIENCES