

OBSERVATOIRE LOI SAPIN

IMPACT DES PROCÉDURES DE MISE EN CONCURRENCE DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC SUR LES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

EDITION DE MAI 2021

SYNTHÈSE DES DONNÉES 2018

Contexte et objectif de l'étude

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 français 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 avis d'appel public à concurrence parus 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. L'observatoire transmet un questionnaire aux collectivités ayant publié un avis, 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 2018 et les compare aux tendances observées depuis 1998.

Remarque : pour la deuxième année, l'observatoire a recueilli pour les procédures 2018 des données concernant le service de l'assainissement non collectif. Toutefois, ces données sont de qualités insuffisantes et n'ont pas pu être exploitées.

Résumé

452 avis d'appel public à concurrence pour des contrats de concession de services publics d'eau (240), d'assainissement collectif (208) et multiservices eau potable et assainissement collectif (4) ont été recensés en 2018, ainsi que 13 pour l'assainissement non collectif. Ces contrats **représentent environ 5,8% des services** délégués en France. Plus de la moitié de ces procédures (63%) 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 la reorganisation territoriale des compétences eau et assainissement en cours.

Sur les 452 procédures ayant fait l'objet de l'enquête, des réponses ont été obtenues pour 196 services (43%). Les données de **114 services ont pu être exploitées** dont 87 pour l'analyse de l'évolution des prix et de la concurrence (19%) et 54 parmi ces dernières pour une analyse de l'évolution de la facture de l'utilisateur. Aucune information concernant les procédures pour les services d'eau et d'assainissement collectif n'a pu être obtenue.

La tendance à la **diminution de la rémunération du délégataire** observée ces dernières années se confirme. Les procédures lancées en 2018 donnent en effet lieu à une diminution de la part¹ payée au délégataire de **-5,5%**. Cette baisse est moins marquée pour les services d'eau potable (-2,1%) que pour les services d'assainissement (-10,9%). 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. **27% 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 2018, **les assiettes de facturation (en volume) des contrats d'eau sont en baisse (-7,8%)**. 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 sont plutôt stables (+1%)**. Au total, tous services confondus, l'assiette de facturation dans les nouveaux contrats est en légère baisse (-4,8%).

Si le nombre moyen d'offres remises par procédure reste limité (1,9), 66% des collectivités disent pourtant ressentir une concurrence au cours de la procédure. **Le contexte concurrentiel reste plus favorable aux services de grande taille en eau potable et de petite taille pour l'assainissement**.

En 2018, **10% des services** d'eau potable ou d'assainissement collectif ont **changé de délégataire**, chiffre dans la moyenne des résultats généralement observés auparavant. Veolia a perdu 3 contrats, Suez est stable, tandis que la Saur gagne 1 contrat. Les « autres opérateurs » gagnent 2 contrats à l'issue des procédures pour des collectivités de plus de 10 000 habitants.

La **durée moyenne des nouveaux contrats** se stabilise autour de **9,3 ans** en 2018. Elle est inférieure pour les EPCI à fiscalité propre³ (8,6 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**.

La quasi totalité des collectivités répondantes (97%) a recours au conseil extérieur. **Le conseil privé, de plus en plus atomisé, est présent** auprès de tous types de collectivités. **Le conseil public, historiquement assuré par les services déconcentrés de l'Etat, a presque totalement disparu**. Des

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.

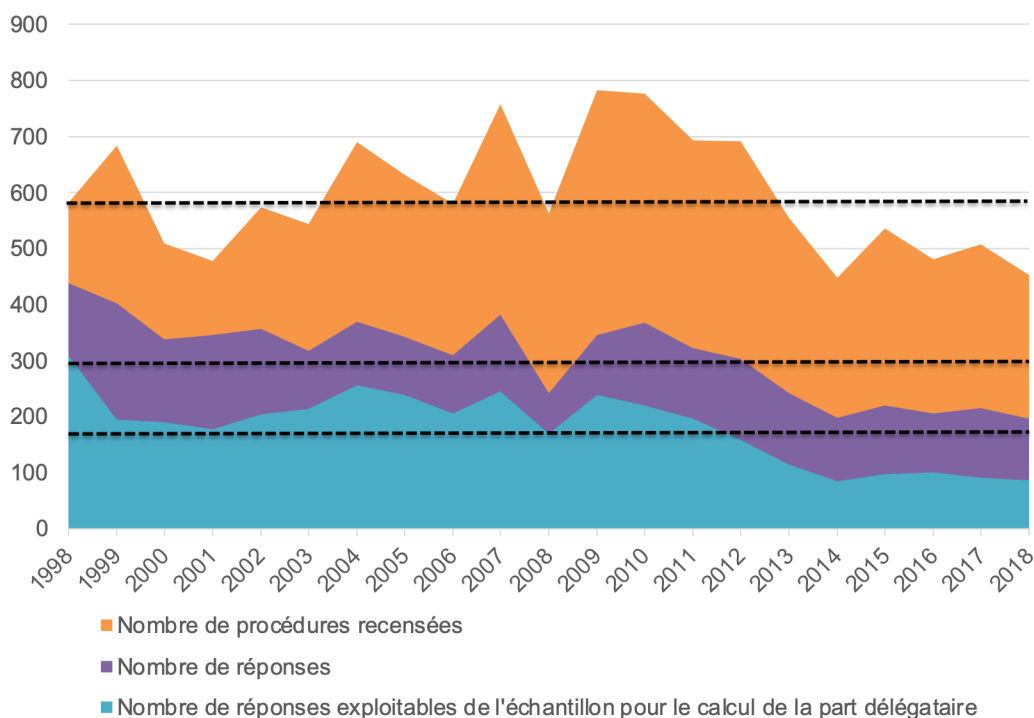
³ Les EPCI à fiscalité propre sont constitués par les métropoles, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les établissements publics territoriaux (constitutifs de la Métropole du Grand Paris)

structures émanant du secteur public, souvent adossées à un conseil départemental, représentent la principale alternative au conseil privé, principalement en milieu rural.

1) UN NOMBRE DE PROCÉDURES DE DÉLÉGATION EN BAISSÉ DEPUIS 2010

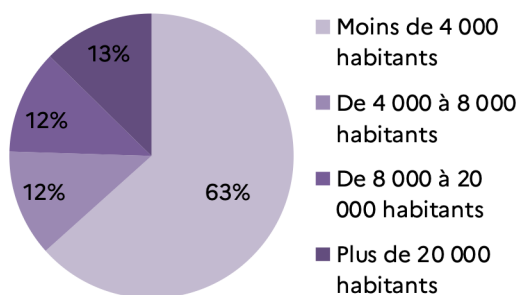
Le nombre de procédures reste faible cette année, après un maximum atteint en 2009 (783 procédures). Les creux relatifs observés en 2001, 2008 et 2014 pourraient être liés aux élections municipales qui ne sont généralement pas des périodes propices pour lancer des procédures de délégation de service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

Évolution du nombre de procédures de mise en concurrence entre 1998 et 2018 (eau potable et assainissement collectif)



En 2018, 452 procédures ont été lancées sur l'ensemble du territoire, un peu moins qu'en 2017. **63% des procédures concernent des services de moins de 4 000 habitants.** Les grands services (plus de 20 000 habitants) représentent 77% 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 3/4 de la population desservie.

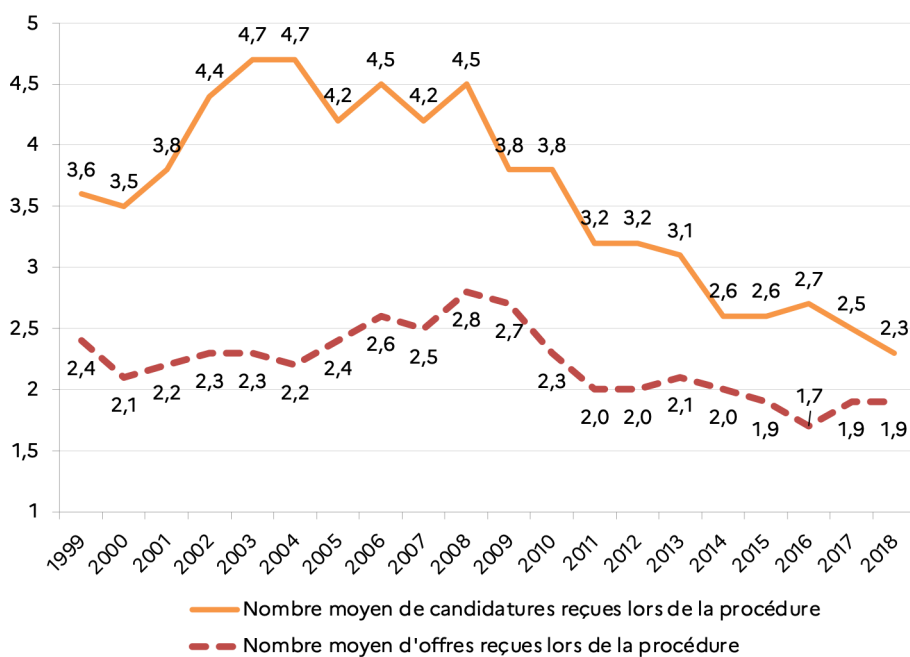
Répartition des procédures de mise en concurrence en fonction de la taille du service en 2018 (eau potable et assainissement collectif)



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 2,3 candidats en 2018.** Après une nette baisse du nombre d'offres de 2009 à 2011, on observe depuis une stabilisation autour de 2 offres par procédure, 1,9 en 2018.

Évolution du nombre moyen de candidatures et d'offres lors de la procédure entre 1999 et 2018 (eau potable et assainissement collectif)



En 2018, le taux de reconduction des délégataires sortants, 90%, est dans la moyenne des résultats observés ces dernières années.

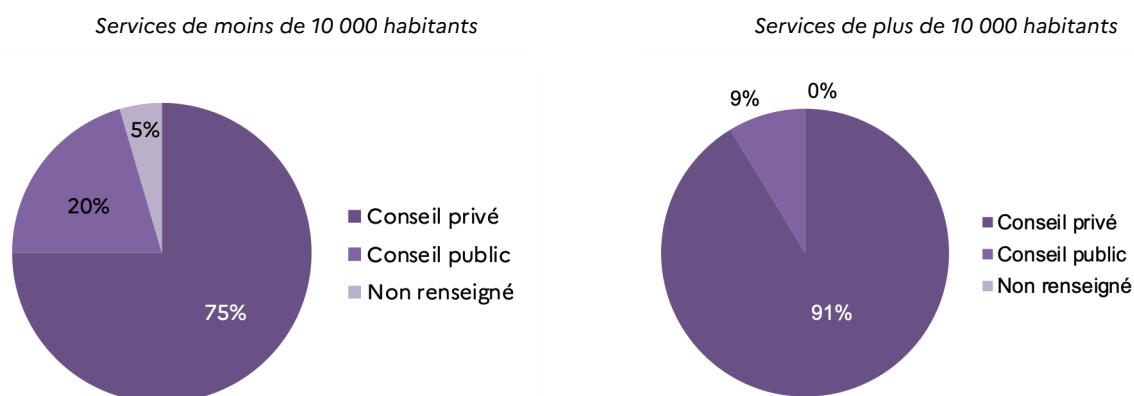
Dans 88% des cas, les nouveaux contrats intègrent des objectifs quantifiés de performance, assortis très souvent de pénalités et plus rarement de primes. La part des charges de renouvellement rapportées au chiffre d'affaires incombant au délégataire évolue peu et se situe autour de 11,5%.

Enfin, l'évolution prévisionnelle des volumes facturés dans les contrats est prévue à la hausse dans 58% des cas. On constate une diminution des consommations dans certaines agglomérations au cours des dernières années, et paradoxalement assez peu de contrats (23%) anticipent une baisse des volumes facturés.

3) UN RECOURS MASSIF AU CONSEIL POUR MENER LA PROCÉDURE « 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 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 délégataires.

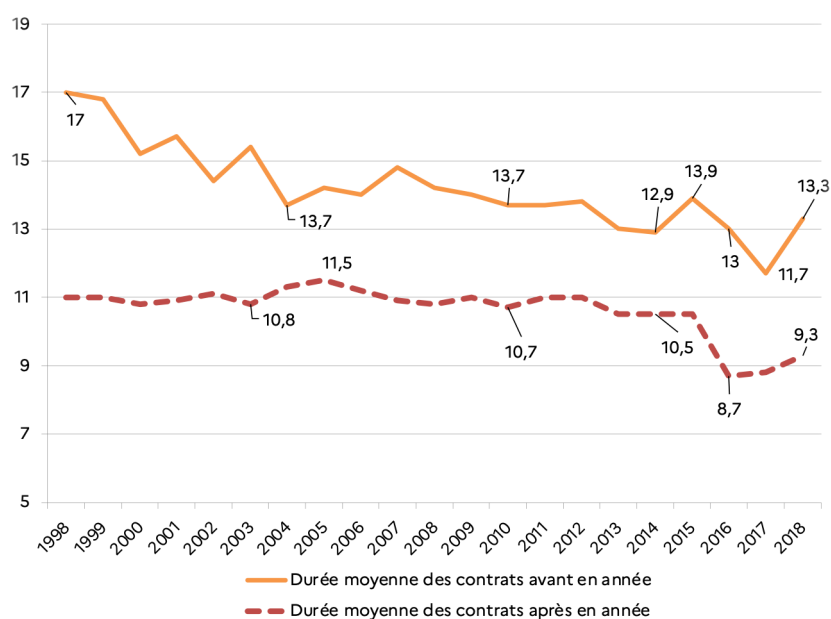
Recours au conseil en fonction de la taille du service en 2018



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

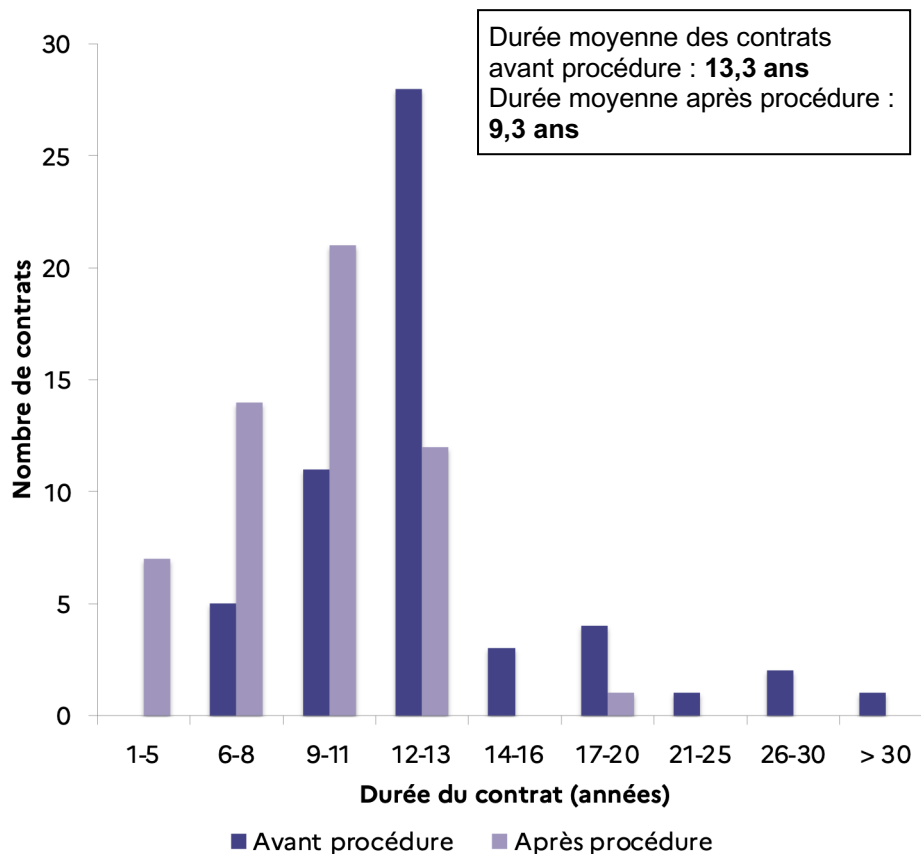
Entre 1998 et 2018, la durée des contrats, après procédure de mise en concurrence, a été nettement réduite, conformément aux objectifs de la loi Sapin.

Évolution de la durée moyenne des contrats, avant et après procédure Sapin, entre 1998 et 2018 (eau potable et assainissement collectif)



La durée moyenne des contrats avant procédure passe de 17 ans en 1998 à 13,3 ans en 2018. Cette baisse s'explique par le fait qu'une part importante des contrats remis en concurrence en 2018 avaient été signés suite à une procédure de mise en concurrence de la loi Sapin. La durée moyenne des contrats après procédure se stabilise autour de 9,3 ans avec 1 seul contrat (signé en 2018) pour une durée de 20 ans sur 55 contrats analysés.

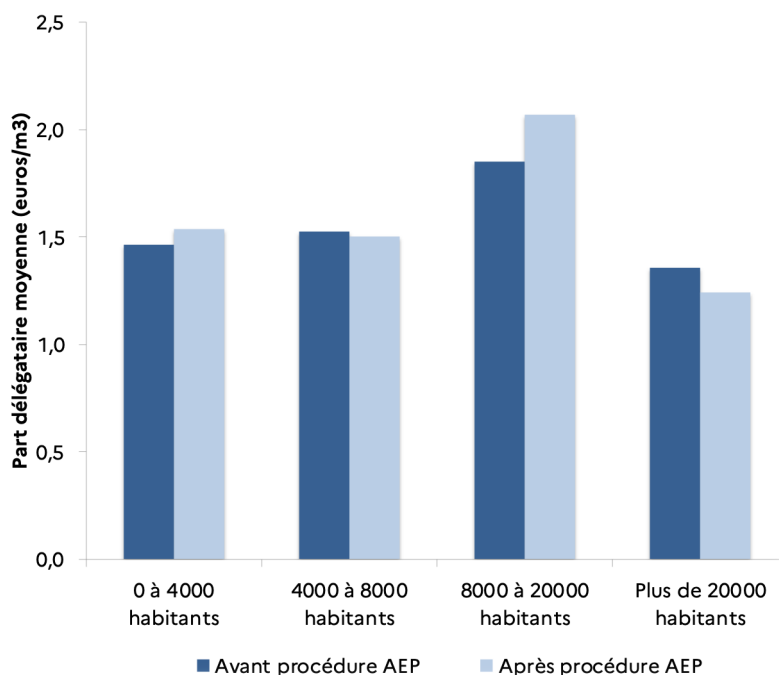
Durée des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, en 2018 (eau potable et assainissement collectif)



5) DES PRIX EN BAISSÉ APRÈS PROCÉDURE 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 (-2,1%). Ce sont les services de plus de 20 000 habitants qui profitent le plus cette année des renégociations (-8,4%) et orientent le résultat final. Les services de petite taille voient même leur part délégataire augmenter de 5%.

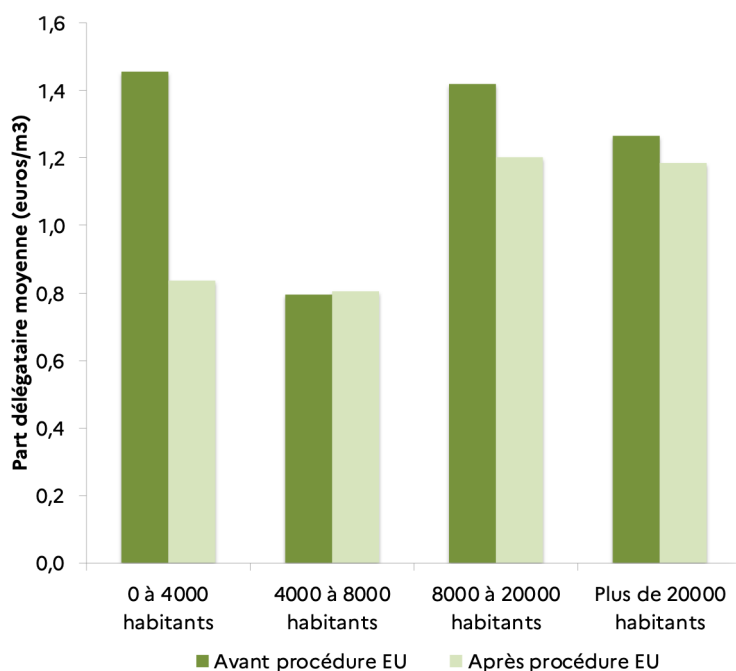
*Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume - Eau potable (AEP) - 2018*



Pour les services d'assainissement collectif, la baisse de la part délégataire est plus importante (-10,9% en moyenne). Ce sont les services de moins de 4 000 habitants qui profitent le plus des renégociations (-42,5%).

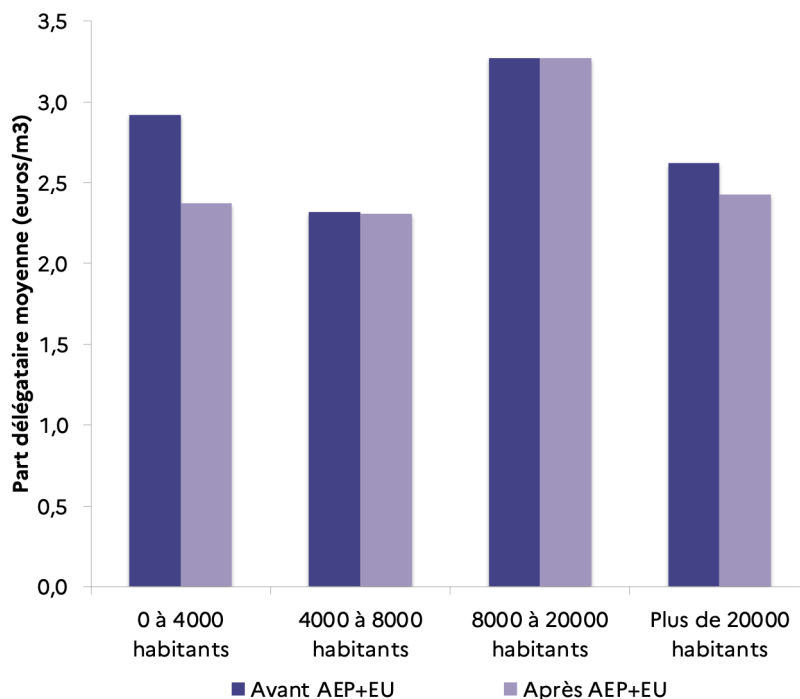
⁴ Le prix moyen délégataire ne représente que la part qui revient au délégataire. Le prix total payé par l'abonné comprend une deuxième part revenant à la collectivité pour le financement des infrastructures et une troisième part représentant les taxes (TVA, redevances des Agences de l'eau et des voies 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.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Assainissement collectif (AC) - 2018



Si on considère ensemble "l'eau potable et l'assainissement collectif", la procédure « loi Sapin » s'accompagne d'une baisse de la rémunération du délégataire pour les petits et les grands services. En ce qui concerne les tailles de services intermédiaires, entre 4 000 et 20 000 habitants, on observe peu d'évolution.

Part délégataire moyenne en fonction de la taille du service avant et après procédure
Méthode recette/volume – Eau potable (AEP) + Assainissement (AC) – 2018



En 2018, la baisse observée de la rémunération moyenne du délégataire pour les services d'eau et d'assainissement, **-5,5%**, est moins importantes que les années précédentes.

Enfin, il est important de noter que la baisse de la part délégataire peut s'accompagner parfois d'une évolution du périmètre des prestations prévues au contrat par rapport à celui défini dans l'ancien contrat.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE : PRÉSENTATION DE L'ÉCHANTILLON D'ANALYSE

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

Nombre de procédures lancées en 2018 : 465

Pour l'assainissement non collectif : 13 (dont 0 exploitable)

Pour l'eau potable (240), l'assainissement collectif (208) et 4 multiservices AEP/AC : 452 dont :

Nombre de réponses des collectivités à l'enquête annuelle : 196 (43% des procédures) réparties comme suit :

- délégations de service public avant et après procédure : 114
 - o réponses exploitables pour l'analyse des prix : 87 dont :
 - services d'eau potable : 49
 - services d'assainissement : 38
 - o réponses partiellement exploitables : 27
- réponses très peu renseignées : 27
- réponses hors champ de l'étude : 55 (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), Sophie Portela (OFB), Francine Audouy (AgroParisTech, UMR G-EAU), Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche), Cédric Duchesne (A Propos)