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 2014

DONNEES 2011

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 2011 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.

Résumé

L'année 2011 a été marquée par le lancement de **735 procédures** de délégation de service public pour l'eau potable et l'assainissement. Comme les quatre dernières années d'enquête, la majorité des contrats arrivant à échéance a déjà été passée selon une procédure « loi Sapin ». Les nouveaux contrats intègrent des objectifs quantifiés de performance, fréquemment assortis de pénalités en cas de non-respect ou, à l'inverse, assortis de primes.

Les procédures 2011 donnent lieu à une **diminution du prix** (en moyenne pondérée par le volume et en euros courants) payé au délégataire autour de **22,5%**. Ce phénomène concerne un peu plus les services de grande taille comme dans les enquêtes précédentes. Cette baisse est de 19,9% en eau potable et de 27,2% en assainissement collectif. Cela constitue une des baisses les plus importantes constatées depuis la création de l'observatoire. 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 un nombre accru de services passant en régie. En effet, près d'un quart (27%) 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 intégralement perceptible car elle est souvent concomitante avec une **hausse de la part revenant à la collectivité**. Suite aux extensions de réseaux collectifs, la baisse modérée des volumes distribués en eau potable se confirme (0,3%), ainsi que l'accroissement des assiettes du service d'assainissement (0,8%).

Le nombre moyen d'offres par procédure reste limité (2 en 2011), 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 services de moins de 4 000 habitants semblent moins attractifs en termes de nombre d'offres mais bénéficient néanmoins de la baisse des prix.

2011 a été une année pendant laquelle le nombre de services d'eau ayant **changé de délégataire** a été légèrement plus élevé (**14 %** contre 10% généralement observés les autres années). Les 2 principaux opérateurs que sont Veolia et Lyonnaise des Eaux ont vu leur part de marché se réduire au profit de la SAUR et des petits opérateurs.

Le **conseil public**, assuré par les DDT(M)[2], est nettement **en retrait** et reste présent qu'auprès des collectivités de petite taille. Le **conseil privé affirme sa présence** auprès de toutes les collectivités quelle que soit leur taille. Une large majorité de collectivités a recours au conseil.

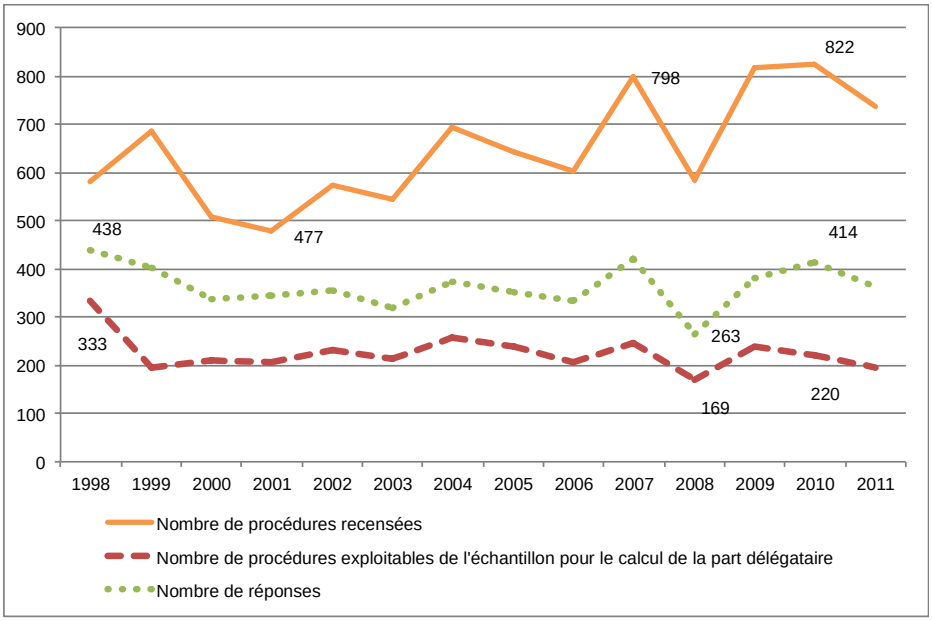
Enfin, la **durée moyenne des contrats**, après procédure, se stabilise autour de **11 ans** sur la période 1998-2011. Elle est bien inférieure pour les Communautés (6 ans), probablement du fait de la nécessité d'harmoniser les dates d'échéances des contrats sur l'ensemble du territoire communautaire.

[2] DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer pour les départements côtiers).

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

Le nombre de procédures augmente tendanciellement, avec un maximum atteint en 2010. Les creux relatifs observés en 2001 et 2008 pourraient être liés aux élections municipales, qui ne sont généralement pas des périodes propices pour lancer des procédures de délégation de service public. En effet, ces élections peuvent engendrer des changements politiques conséquents au sein des instances délibératives locales compétentes en matière d'eau et d'assainissement.

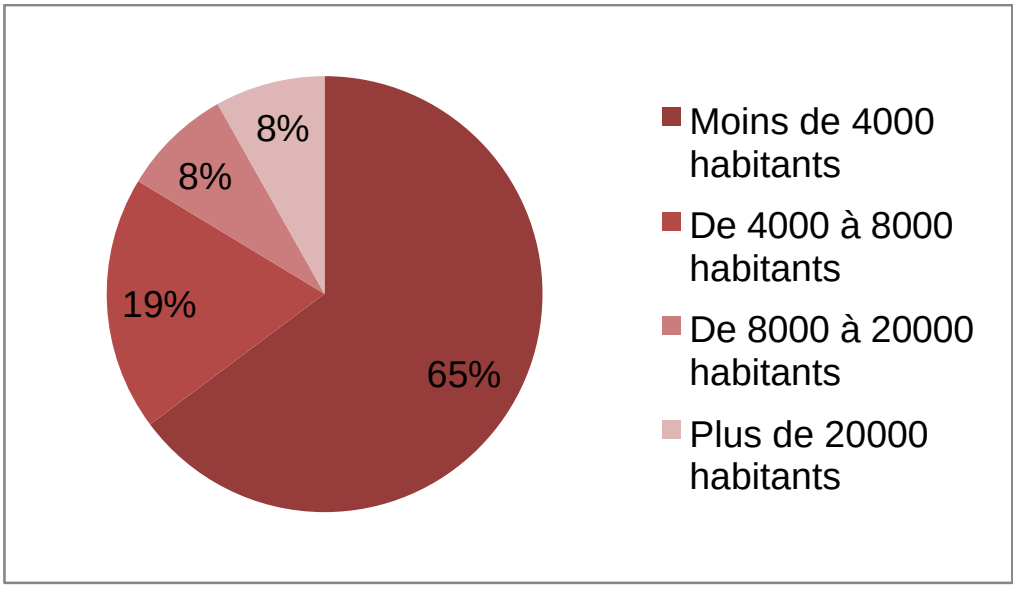
Evolution du nombre de procédures de mise en concurrence entre 1998 et 2011



En 2011, 735 procédures ont été lancées sur l'ensemble du territoire. Logiquement, ces dernières sont davantage présentes dans les zones où la délégation de service public est bien implantée.

Les deux-tiers des procédures concernent des services de moins de 4 000 habitants. Cependant, les grands services (plus de 20 000 habitants) représentent 59% 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 de la moitié de la population desservie par les services ayant lancé une procédure.

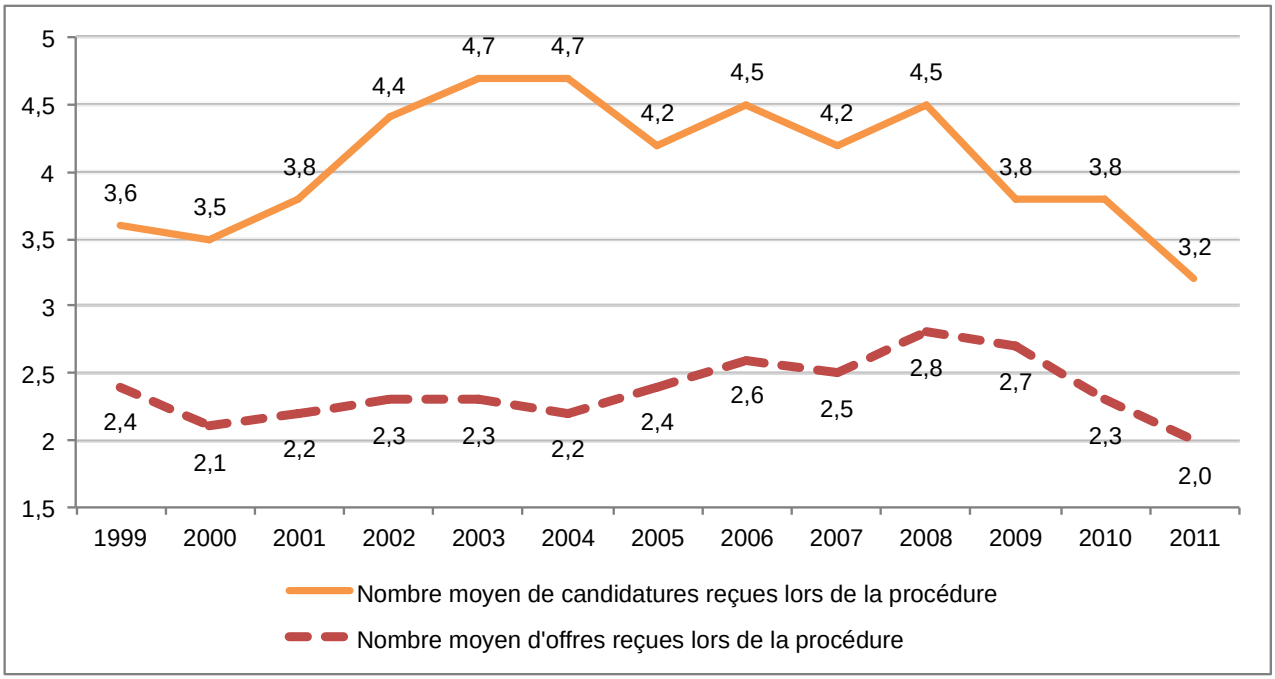
Répartition des procédures de mise en concurrence en fonction de la taille du service en 2011



2) UN NOMBRE MOYEN D'OFFRES EN BAISSE

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'usager. 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 plusieurs années, quoique légèrement inférieur en 2011. Alors qu'on constatait une hausse tendancielle du nombre moyen d'offres depuis 2004, on observe une baisse nette en 2011 (2 offres par procédure).

Evolution du nombre moyen de candidatures et d'offres lors de la procédure entre 1999 et 2011



En 2011, le taux de reconduction des délégataires sortants est de 86%. Ce résultat est conforme à la moyenne des années précédentes.

Dans 77,5% 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 plus importants que dans les anciens contrats mais qui restent limités. La part des charges de renouvellement relativement au chiffre d'affaires incombant au délégataire diminue après renégociation et passe de 23,6% à 12,7%.

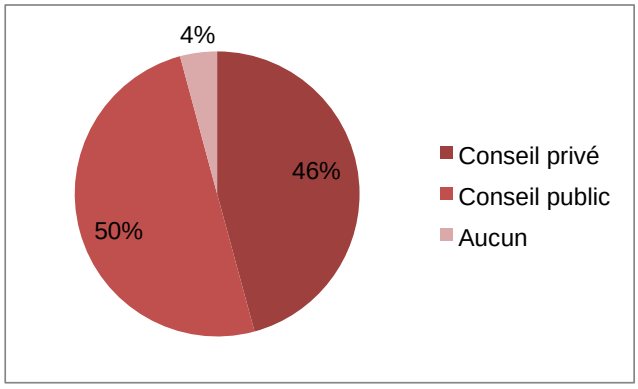
Enfin, la plupart du temps, l'évolution prévisionnelle des volumes facturés dans les contrats est nulle ou faible. Assez peu de contrats (6%) intègrent une baisse prévisionnelle des volumes facturés.

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

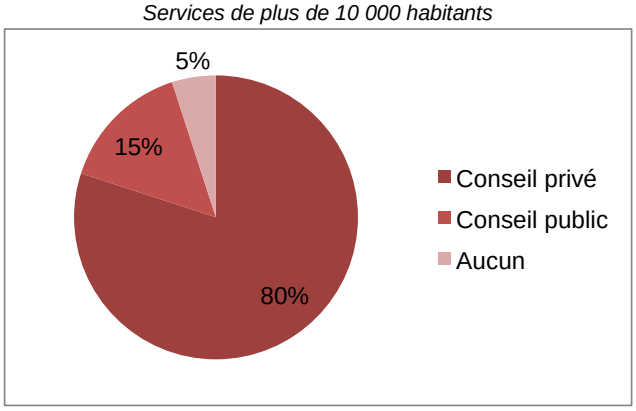
Dans la majorité des cas (95%), les services de l'échantillon exploitable font appel à des conseillers spécialisés, publics ou privés, pour mener la procédure « loi Sapin ». Le conseil public, réalisé par les services déconcentrés de l'Etat[3], est surtout présent auprès des services de petite taille du fait de son coût moins élevé que le celui du conseil privé (bureau d'études, consultant privé …). Par ailleurs, peu de services (environ 5%) 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 2010

Services de moins de 10 000 habitants



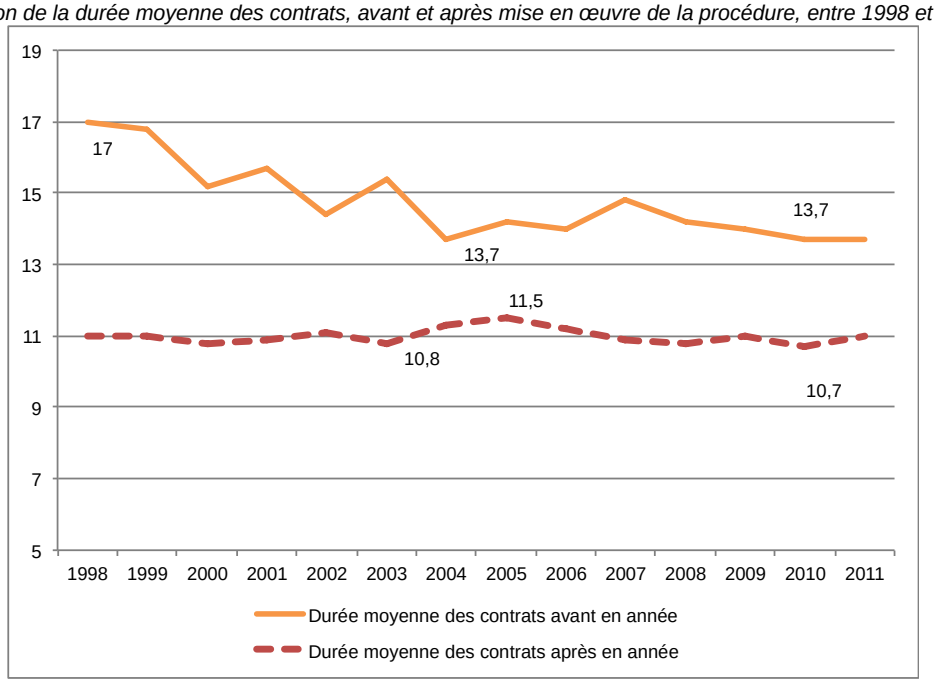
Services de plus de 10 000 habitants



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

Entre 1998 et 2011, la durée des contrats, après procédure de mise en concurrence, est nettement réduite, conformément à un des objectifs de la loi Sapin.

Evolution de la durée moyenne des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, entre 1998 et 2011

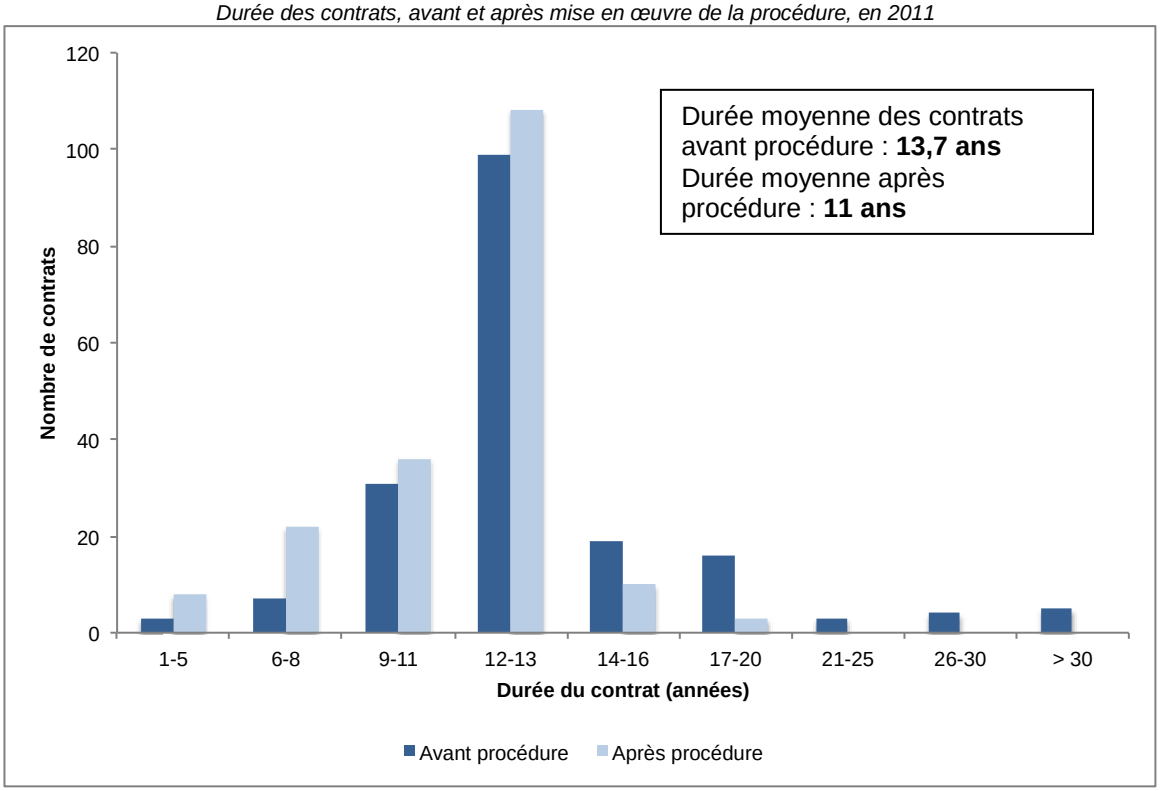


La durée moyenne des contrats avant procédure passe de 17 ans en 1998 à 13,7 ans en 2011. Cette baisse s'explique par le fait que ces dernières années, de plus en plus de contrats remis en concurrence ont déjà été conclus après une procédure de mise en concurrence en application de la loi Sapin.

[3] Les directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT(M)

La durée moyenne des contrats après procédure se stabilise autour de 11 ans en 2011 comme sur la décennie précédente, et aucun nouveau contrat signé en 2011 n'a une durée supérieure à 20 ans.

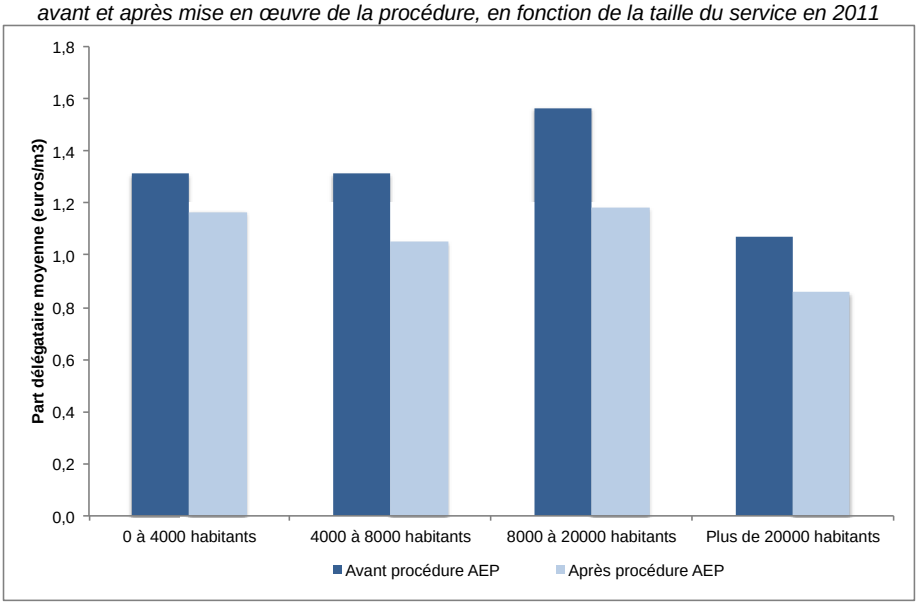
Durée des contrats, avant et après mise en œuvre de la procédure, en 2011



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

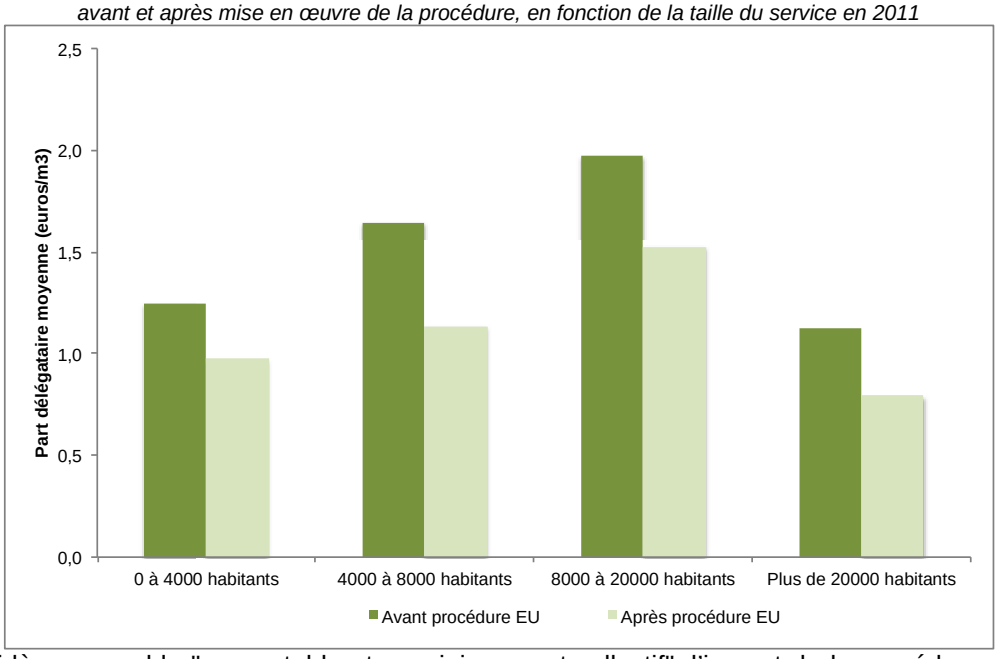
Les procédures d'appels d'offres génèrent globalement une baisse de la part moyenne du prix de l'eau perçue par le délégataire pour les services d'eau potable (-19,9%). Les petits services profitent un peu moins des renégociations que les services de grande taille.

Part du prix moyen de l'eau potable perçue par le délégataire (méthode recette/volume), avant et après mise en œuvre de la procédure, en fonction de la taille du service en 2011



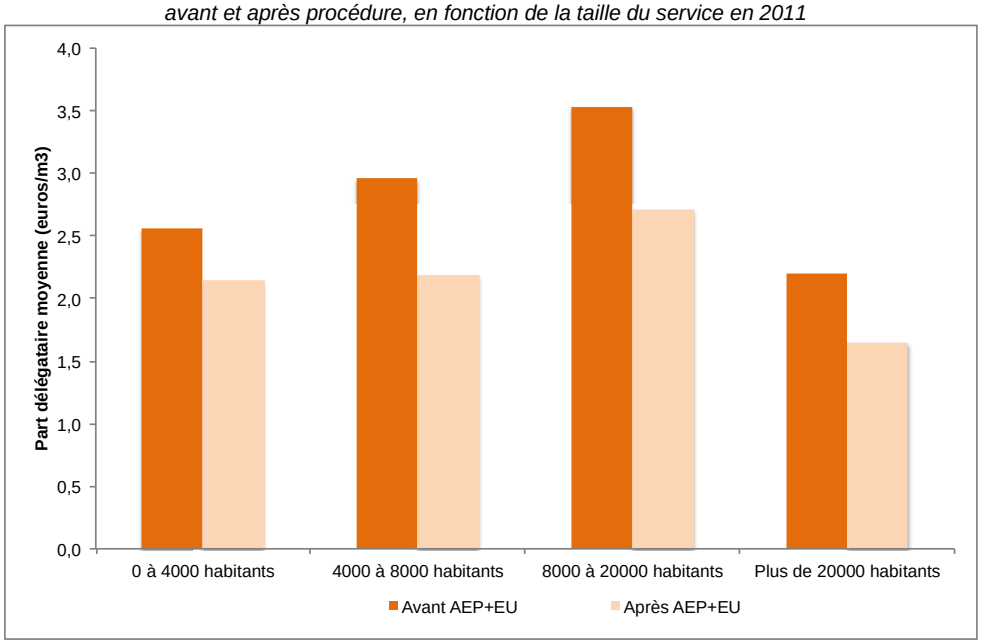
Pour les services d'assainissement collectif, la situation est comparable (-27,2% en moyenne). On observe globalement une diminution bien marquée de la part du prix perçue par le délégataire. En assainissement saussi, les petits services profitent un peu moins des renégociations que les services de grande taille.

Part du prix moyen de l'assainissement collectif perçue par le délégataire (méthode recette/volume), avant et après mise en œuvre de la procédure, en fonction de la taille du service en 2011



Si on considère ensemble "eau potable et assainissement collectif", l'impact de la procédure « loi Sapin » sur la part du prix perçue par le délégataire est en moyenne de 0,59€ / m^3. Cette baisse est un peu moins marquée dans les services de moins de 4000 habitants.

Part du prix de l'eau et de l'assainissement collectif moyen perçue par le délégataire (méthode recette/volume), avant et après procédure, en fonction de la taille du service en 2011



La baisse observée de la part du prix de l'eau et de l'assainissement perçue par le délégataire confirme la tendance des années précédentes. Depuis 2009, les niveaux de baisse sont même très importants (supérieurs à 20%). Néanmoins, cette baisse est un peu moins marquée dans les services de moins de 4000 habitants.

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 du prix perçue par la collectivité. Ainsi, au final et dans 54% des services, le prix total (part collectivité + part délégataire) supporté par l'usager augmente.

Enfin, il est important de noter que la baisse de la part délégataire s'accompagne parfois d'une redéfinition du périmètre de prestations prévues au contrat, le nouveau périmètre ne correspondant pas nécessairement 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 2011 : 735
Nombre de réponses des collectivités à l'enquête annuelle : 364 (50% des procédures)

- délégations de service public avant et après procédure : 224
  - nombre de réponses exploitables pour l'analyse des prix : 196
    - Eau potable : 106
    - Assainissement : 90
  - population complémentaire : 28
- autres situations : 140
  - créations de services : 7
  - assainissement non collectif : 42
  - marchés publics : 11

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 : Elisabeth Dupont-Kerlan, directrice générale de l'Onema

Coordination : Maria Salvetti (Onema), Janik Michon (Onema)

Rédaction : Thierry Rieu (AgroParisTech), Michel Nakhla (AgroParisTech), Eric Bréjoux (Onema), Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche), Cédric Duchesne (A Propos)