



Petit-déjeuner débat

DERNIER BILAN ANNUEL DES PASSATIONS DE CONTRATS DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

Sommaire

Bilan de l'enquête sur les DSP de l'eau et de l'assainissement	2
Échanges avec l'auditoire	9

Bilan de l'enquête sur les DSP de l'eau et de l'assainissement

Pierre Victoria, *délégué général du Cercle français de l'eau*

L'objet de notre rencontre de ce matin est de refaire un point sur la dernière étude du Sispea, et de voir où en sont les délégations de service public en France. Le Cercle français de l'eau, lors du débat sur la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, avait clairement été favorable à l'idée que l'on puisse avoir un outil qui objective les niveaux de prix et les niveaux de service. Cela est d'autant plus important que nous sommes dans une période compliquée dans le débat public/privé et sur le prix de l'eau. Il a fallu du temps pour être capable de créer cet outil fondamental de régulation. Nous l'avons redit, lors du dernier colloque du Cercle français de l'eau : si nous pensons que la régulation, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, doit se faire au niveau local, sans doute doit-elle se faire avec moins d'autorités organisatrices de services d'eau et d'assainissement que dans le passé. Elle doit s'appuyer sur un outil de comparaison des prix et des services pour objectiver le plus possible les débats dans lesquels nous nous trouvons. Nous souhaitons que le Sispea puisse poursuivre son travail de comparaison, d'analyse et d'objectivation du débat public sur les questions d'eau et d'assainissement. Où en sont les délégations de service public en France ?

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Nous allons dresser le panorama du travail que nous avons réalisé depuis quelques années. Je vous rappellerai le positionnement des modes de gestion en France entre régie et délégation de service public. Je tâcherai ensuite de resituer dans leur contexte les enquêtes Loi Sapin que nous menons depuis maintenant une quinzaine d'années. J'entrerai ensuite dans le détail de la démarche que nous avons mise en place. Elle répond à une mécanique désormais bien rodée. Je ferai ressortir quelques principaux résultats de l'enquête de 2012, avec un éclairage interannuel. Nous avons maintenant quinze ans de recul, nous commençons à pouvoir tirer des tendances qui sont intéressantes.

J'ai regardé le dernier rapport BIPE qui met en évidence qu'il y a 13 500 contrats, toutes catégories confondues, dont une grosse moitié de contrats de délégation de service public (DSP). Nous serions donc plutôt autour de 7 000, 7 500 contrats de DSP à l'échelle de la France entière. En termes de répartition entre proportion de services et proportion de population, pour l'eau potable, il y a une sorte de loi de Pareto à 30 % – 70 %. Une minorité de services est en gestion déléguée, mais la majorité de la population relève de la gestion déléguée. Les 30 % de services en gestion déléguée pèsent un peu plus de 60 % de la population. En assainissement, on observe le même phénomène. Les services en régie restent tout de même majoritaires au niveau des populations. Les services en gestion déléguée sont à peu près deux fois plus importants, en taille moyenne, qu'un service moyen français. Il y a un certain nombre d'acteurs autour de la délégation de service public, mais trois acteurs principaux détiennent et concentrent à peu près 95 % du chiffre d'affaires des DSP. En matière d'assainissement non collectif, les DSP sont assez marginales. En 2012, on constatait qu'environ 7 % des services relevaient de ce mode de gestion. Cela concernait 7 % des usagers. Pour ce qui concerne l'assainissement non collectif ce sont plutôt des contrats de

prestation de services. A partir de la classe de 3 500 à 10 000 habitants, les usagers relèvent plus d'une délégation de service public que d'une régie. C'est d'autant plus marqué que l'on monte en taille, à l'exception de l'assainissement non collectif. Pour les regroupements de plus de 100 000 habitants, il y a de grosses collectivités qui sont en régie. Dès lors, la proportion d'usagers relevant de la régie est plus importante.

La loi sur l'eau a imposé la mise en place d'un système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement. C'était une brique élémentaire du SIE, le système d'information sur l'eau. L'Onema a traduit cela par un observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement, dont l'outil Sispea est l'un des outils phares. Cet observatoire est un dispositif vraiment dédié au petit cycle de l'eau. Il poursuit trois objectifs : contribuer à la transparence des données, à l'amélioration des performances de services et à appuyer les politiques publiques en produisant un certain nombre de données objectivées.

Au titre de la transparence des données, nous avons mis en ligne sous Sispea des jeux d'indicateurs de performance des collectivités. Les rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) de ces mêmes collectivités sont également disponibles en téléchargement. En ce qui concerne la performance des services, nous contribuons à un certain nombre de guides techniques au travers de groupes de travail. Soit nous sommes contributeurs indirects, soit nous présidons certains groupes de travail. Nous éditons également des guides sous une ligne éditoriale de l'Onema, en partenariat avec tous les grands acteurs français de l'eau. Nous avons aussi, sous Sispea, des outils de comparaison et de simulation réglementaire qui aident les collectivités à cheminer vers une meilleure gestion patrimoniale et à améliorer la qualité de leurs réponses vis-à-vis des exigences réglementaires. Dans le cadre de l'appui aux politiques publiques de l'eau, nous avons deux outils. Nous avons des rapports nationaux, et nous nous efforçons d'en produire un par an. En près d'un an, nous avons pu produire trois rapports, respectivement sur les années 2010, 2011 et 2012. Le rapport de 2013 sera produit à la fin du 1^{er} semestre de 2016. Nous avons également les fameuses enquêtes de la loi Sapin, qui sont l'un de nos outils importants dans l'ensemble de ce dispositif. Elles sont transverses : elles contribuent aussi à la transparence des données et à la performance des services. Dès lors que l'on produit des données et que l'on les synthétise et valorise, on contribue aux trois grands axes de ce dispositif de l'observatoire.

La démarche a été initiée en 1998. La dernière année pour laquelle nous avons des résultats probants est 2012. Nous avons donc une petite quinzaine d'années de données. Le premier exercice sur lequel nous avons travaillé était celui de 1998. Cela s'est fait d'abord sous la responsabilité du MEDDE. Entre 1998 et 2004, c'est le laboratoire Gestion de l'eau et de l'assainissement de l'Engref qui a travaillé sur le sujet. Il a initié la démarche. Ensuite, sous l'égide du MEDDE, en 2005 et 2006, il y a eu une obligation de mise en concurrence et l'enquête a été attribuée à la société TNS-Sofres. À partir de 2007, lorsque l'Onema a été créé, nous avons repris cela à notre compte. Nous travaillons avec AgroParisTech. Ils sont chargés de faire la synthèse des données. L'AgroParisTech fait appel à des sous-traitants pour mettre en place l'enquête, contacter les collectivités et récupérer tous les données. Ensuite ils les synthétisent et les livre à AgroParisTech, qui assure la valeur ajoutée du point de vue de la production des données valorisées. Nous nous attachons à regarder tout ce qui a été mis en concurrence dans le cadre de la procédure de la loi Sapin entre le 1^{er} et le 31 décembre d'une année. Il faut compter environ une année pour une procédure Sapin. Il faut ensuite attendre

que tout se décante. Pour l'exercice de 2012 par exemple, nous ne pouvons pas avoir de conclusions tangibles avant la fin de 2014. Nous procédons à la détection de toutes les procédures Sapin dans les organes de publication au cours du 1^{er} semestre N+2. Nous balayons systématiquement tous les journaux principaux où l'on retrouve des procédures Sapin : le BOAMP, le *Moniteur des travaux publics*, les journaux locaux, éventuellement le JOUE, mais ce n'est pas encore une obligation. À ce compte-là, nous arrivons à intercepter à peu près tous les avis de publicité. Lorsque tout cela a été bien rassemblé, quand toutes les procédures ont été identifiées, nous lançons l'enquête à proprement parler à la mi-N+2. Nous considérons à ce moment que les procédures Sapin ont été bouclées et que les conclusions ont été rendues par les collectivités. Un petit questionnaire est envoyé à toutes les collectivités qui ont été ciblées et également, à leur assistant conseil, lorsqu'il a été détecté. Répondre à ce genre de choses pour la collectivité fait partie du service après-vente de l'assistant conseil. Nous avons maintenant un questionnaire qui est assez bien calibré. Le dispositif est quasiment invariant dans le temps du point de vue des questionnements. Cela nous permet d'avoir de l'antériorité et de nous appuyer sur une série continue de données.

Le questionnaire est relativement court. Il interpelle les collectivités sur le contexte concurrentiel. Il comporte des questions ouvertes comme : selon vous, y a-t-il eu de la concurrence autour de cette procédure ? Il traite également d'aspects plus concrets : la durée du contrat avant et après, les tarifs avant et après. Il y a beaucoup de choses à faire sur les contenus des contrats. Nous essayons de faire ressortir quelques tendances ou quelques aspects signifiants. Nous nous intéressons également à l'évolution de l'assistance conseil, qui a beaucoup changé de nature au cours des dernières années. En 2013, nous avons ajouté une petite question pour savoir si sur les contrats précédents, il y avait eu la mise en œuvre des pénalités. Dans chaque contrat, il y a un article qui prévoit des pénalités. Cela permet de récupérer des indications qualitatives. Nous aurons des éléments de réponse à partir du 2^e trimestre 2016. Lorsque ce travail est fait, AgroParisTech reprend toutes les données recueillies et les analyse. Globalement, sur 700 à 800 publicités de procédures Sapin sur une année, nous n'avons que la moitié des réponses. Cette moitié comporte 50 à 60 pourcent de données exploitables. Nous ne pouvons donc réellement exploiter qu'un quart à un tiers des réponses.

Autour de cette enquête, nous avons un certain nombre de documents qui sont maintenant bien fixés sur une ligne éditoriale. Nous avons d'abord un rapport détaillé de l'année N. Il rappelle les modalités de la procédure, la chronologie, et relate les résultats de l'enquête. Nous produisons grâce à cela un bulletin annuel, qui est une sorte de synthèse des résultats en huit pages. Depuis 1998, nous rédigeons aussi chaque année une synthèse pluriannuelle. Enfin, pour les 20 ans de la loi Sapin, en 2013, il y a eu une grande manifestation à l'Institut de la gestion déléguée. A cette occasion, nous avons sorti une synthèse ponctuelle sur la base de 1998 à 2010, qui était à l'époque la dernière année pour laquelle nous disposions des résultats. Elle a été publiée sous un format un peu particulier, celui des *Synthèses Onema*, et nous l'avons portée sur les fonts baptismaux le 10 octobre 2013, à l'occasion de cette manifestation de l'IGD.

Si nous nous intéressons à l'échantillon 2012, 721 procédures ont été interceptées à travers les différents organes de publication. Nous avons eu 337 réponses, soit un peu moins de la moitié. Nous avons pu nous appuyer sur près de 200 réponses. La partie tarifaire, partie

importante au niveau de l'exploitation, n'a pu être étudiée que sur environ 160 retours. Cela constitue tout de même un échantillon correct. Nous avons un échantillon qui nous permet d'analyser les choses. Malgré une tendance un peu constante à la montée en puissance du nombre de délégations, on observe en 2012 la perte d'une centaine de contrats remis en concurrence depuis deux ans. Il y en avait 721 en 2012 contre plus de 820 en 2010. Mais la courbe est tendancielle à la hausse. Des différences de durée expliquent cette hausse tendancielle. En revanche, il y a des éléments qui sont constants. La part des délégataires continue à être en baisse, à hauteur de 20 %. Elle se stabilise depuis deux ou trois ans. Cette année, elle est exceptionnellement plus marquée pour les petits services. On mesurait toujours une tendance à la baisse plus forte pour les services de plus de 10 000 habitants. En 2012, c'est un peu l'inverse. Pour ce qui concerne les volumes d'assiette, c'est un peu plus compliqué. Quand les collectivités nous répondent, on ne sait jamais si les volumes qui sont évalués pour la définition des tarifs sont les volumes de la première année ou si ce sont les volumes moyennés à l'échelle du contrat. Les collectivités ne le précisent pas toujours. Nous avons donc un mélange des deux. Nous présumons que même si ce ne sont pas les mêmes collectivités, statistiquement, les façons de répondre sont à peu près les mêmes. On constate par rapport aux années précédentes, où nous avons une stabilisation des volumes, qu'en 2012 les choses se distordent un peu. En eau potable, il y a plutôt une baisse sur les volumes annoncés et en assainissement, il y a plutôt une hausse. Cela tient aussi à l'échantillon, qui n'est pas parfait. Le turn-over des délégataires est dans la continuité. Cela concerne les contrats reconduits qui changent de main en termes de délégataire. En 2012, 12 % des contrats sont passés d'un délégataire A à un délégataire B. La moyenne, depuis un certain nombre d'années, s'établit autour de 10 %. Il n'y a donc pas non plus d'évolution majeure.

La durée moyenne des contrats est vraiment stabilisée autour de onze ans. La durée est un peu plus courte pour les EPCI à fiscalité propre. Il y a donc souvent des contrats intermédiaires qui permettent de se recalculer par rapport à des jalons importants correspondant à certaines dates de très gros contrats. L'idée est de pouvoir converger vers un seul contrat ou de resserrer le nombre de contrats à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre. Je pense qu'avec la loi NOTRe, ce genre de choses se poursuivra dans les années à venir. Compte tenu du resserrement du nombre de collectivités qui est attendu. Enfin, le conseil public qui était fourni par l'État par l'intermédiaire des DDE et les DDAF de l'époque est vraiment en voie d'extinction.

S'agissant des procédures en 2012, on observe de grands écarts. Par exemple, la Seine-et-Marne et l'Oise ont trente à quarante contrats en délégation de service public, voire plus, qui sont remis en concurrence. Dans d'autres départements du centre de la France, il n'y a pas beaucoup de délégation de service public. Il y a même des départements dans lesquels aucune délégation de service public n'a été lancée cette année. La répartition des procédures entre l'eau potable, les eaux usées et l'assainissement non collectif montre qu'elles sont un peu plus nombreuses pour les eaux usées. Mais la proportion de services est plus importante à l'échelle de la France, y compris en termes de contrat de délégation en assainissement. La répartition des procédures en fonction du nombre d'habitants reflète la répartition et la ventilation des services exprimée en termes de taille, avec une minorité pour les services desservant moins de 10 000 habitants.

Sur les 721 procédures, 601 collectivités sont concernées. Un certain nombre de collectivités en profitent pour relancer une procédure pour l'eau potable et une procédure pour l'assainissement. Ce sont encore majoritairement des communes. C'est également le reflet du panorama des services des collectivités à la française.

On observe une lente diminution de la durée des contrats. On est aujourd'hui à un peu moins de quatorze années. On relève aussi une stabilisation des nouveaux contrats, qui sont sur une base d'environ onze ans. La loi Sapin a vingt ans et nous avons quinze ans de recul. Les contrats dont nous parlons aujourd'hui sont pour la plupart d'entre eux des contrats en deuxième renouvellement depuis la mise en œuvre de la loi Sapin. Avec la loi NOTRe, des choses risquent de bouger. En tout cas, la tendance est aujourd'hui aux contrats d'une durée de dix ou onze ans. Si l'on resserre l'étude sur les cinq dernières années, on observe une hausse tendancielle du nombre de procédures, avec une baisse un peu marquée sur les deux dernières années.

Les diminutions des parts des délégataires s'appuient sur le prix moyen au mètre cube ramené au chiffre d'affaires. On prend le chiffre d'affaires, on le divise par le volume et cela donne un prix moyen de rémunération des délégataires. C'est en quelque sorte l'expression du chiffre d'affaires à volume constant, puisque l'on se base sur des ratios et des prix moyens au m³. Nous avons vu tout à l'heure qu'entre l'eau et l'assainissement les volumes sur les nouveaux contrats sont à peu près les mêmes. On peut donc considérer que l'on est pratiquement dans l'expression d'une diminution des chiffres d'affaires. Depuis le début, même si entre 1998 et 2005, les baisses n'étaient pas très importantes, on observe des baisses sensibles et marquées, surtout à partir de 2009. Elles oscillent entre 10 % et 30 %, avec des moyennes qui, en 2012, s'établissent autour de 20 à 21 %. Toutes ces baisses sont pondérées au volume : le gros contrat qui pèse dix fois que le petit pèse aussi dix fois plus dans ce calcul de baisse. On constate que sur quinze ans, il y a des baisses de prix moyen, de ratio chiffre d'affaires/assiette, qui sont de l'ordre de 13 %. Ces trois dernières années, cela s'est significativement accéléré, avec une base de plus de 20 %, l'année 2012 étant l'expression des années précédentes. Les pistes d'explication sont multiples. Mais c'est certainement la combinaison de nombreux éléments. On note que plus le service est grand, plus la baisse est marquée. Sauf en 2012, où il y a eu une petite inversion des choses, surtout pour l'eau potable. Pour les petits services, la baisse en eau potable est très marquée. Il est toujours tentant d'essayer d'expliquer pourquoi il y a ces baisses un peu drastiques. Nous avons étudié quelques aspects qui figurent dans le questionnaire. Le financement des équipements, au sens large, a connu une petite hausse en 2012. Mais avec 0,05 € par habitant, il ne représente pas une grosse part. Si nous avions pu pointer du doigt une baisse de cette partie ou de la part renouvellement, nous aurions éventuellement pu expliquer partiellement ces baisses tarifaires. Mais nous ne pouvons pas l'expliquer au vu des éléments dont nous disposons. C'est la même chose pour la part renouvellement, qui est relativement stable. Depuis quelques années, elle est de l'ordre de 12 à 15 % du chiffre d'affaires des contrats. Pour les anciens contrats, en 2011, alors que la base s'établissait à 24 %, la part était tombée à près de la moitié. C'était lié à la nature des échantillons dont nous disposions.

On peut examiner le prix moyen, qui est le ratio chiffre d'affaires/assiette de consommation, sous l'angle de l'usager. Il prend alors une tournure un peu différente. Nous nous sommes attachés au prix sur la base de 120 m³, qui est la consommation du ménage moyen selon

l'Insee. Nous avons étudié comment se comportaient les collectivités sur leur part vis-à-vis du résultat que produisait une délégation de service public. Dans trois quarts des cas, la part du délégataire reste stable, voire diminue. En revanche, en prix ressenti par l'utilisateur, dans la moyenne des cas, il y a seulement un prix global des usagers qui reste stable ou qui diminue. En réalité, les collectivités, sans aller jusqu'à dire qu'elles profitent de la situation, constatant qu'elles ont une baisse objective sur la part du délégataire, en profitent pour rehausser un peu leur part de façon à se constituer un peu d'autofinancement en prévision de tout ce dont on est en train de leur parler aujourd'hui : la gestion patrimoniale, les efforts à faire sur un certain nombre de choses. Lorsque la part du délégataire est en baisse ou stable à plus de 50 %, en grande proportion, le comportement des grandes collectivités consiste plutôt à rehausser leurs tarifs.

Le diagramme de l'offre de services ne donne pas vraiment l'impression d'une grande concurrence. Il y a souvent entre un et quatre candidats sur les procédures Sapin. C'est le constat que l'on fait sur quinze ans : quatre candidats et un peu plus de deux offres en moyenne. Sur les trois dernières années, on observe une baisse du nombre de candidats et du nombre d'offres. C'est corrélé avec la taille du service : plus le service est important et plus le nombre d'offres a tendance à être élevé. En revanche, s'agissant du ressenti, en 2012, malgré le nombre limité de candidatures et d'offres, quand on interroge les élus des collectivités de moins de 10 000 habitants, plus de la moitié d'entre eux ont tout de même un ressenti de concurrence. Bien sûr, lorsqu'il n'y a qu'un délégataire, la chose est compliquée. Mais dans la majorité des cas de figure, il y a au moins deux offres et les élus ont un ressenti de concurrence. C'est encore plus vrai pour les grosses collectivités de plus de 10 000 habitants.

En 1998, le marché était très orienté vers le conseil public. C'était une grande activité en matière d'ingénierie publique des DDAF et des DDE, qui étaient les services déconcentrés respectifs des ministères de l'Agriculture et de l'environnement. J'ai moi-même contribué à cette activité, à cette époque. Dans les petites collectivités, il y avait une prééminence de ce conseil public à plus de 80 %. Pour les collectivités de plus de 20 000 habitants, c'était un peu moins le cas : il y avait un partage avec des acteurs privés. Cela totalement évolué. En 2012, on observe, même si ce n'est pas exactement la même segmentation, qu'il reste encore un peu d'activité de conseil public, parce l'activité d'ingénierie n'est pas encore éteinte. Mais aujourd'hui, en 2015, si l'on faisait le même camembert, la part de l'ingénierie publique n'existerait plus. En 2012, plus de 90 % des collectivités ont recours à un conseil privé et 95 % en sont satisfaites. C'est ce qui ressort du questionnaire. Mais il apparaît aussi, dans le retour des acteurs qui se positionnent en tant que candidats, qu'il est souvent plus simple pour eux d'avoir quelqu'un qui pilote la chose. Les candidats préfèrent qu'il y ait une collectivité et un conseil pour la dévolution d'un contrat. Cela garantit un cheminement structuré de la procédure. Il faut savoir que la procédure contient beaucoup de chausse-trappes. Il y a des choses qu'il ne faut pas rater. Il y a de grands principes de non-rupture d'égalité des candidats, d'*intuitu personae* de l'élu qu'il faut savoir gérer. Il faut faire un subtil dosage entre tous ces grands principes. Pour une collectivité, pouvoir s'appuyer sur un conseil est donc une bonne chose. Le prix du conseil, comparé au chiffre d'affaires et aux masses financières engagées à l'échelle d'un contrat qui dure une dizaine d'années, est relativement modique. Cela représente quelques euros par usager.

A partir de 2014, le conseil public sera au plancher, on n'en parlera même plus. Le taux de reconduction est relativement stable. Pour 85 à 90 % des contrats qui relèvent d'un délégataire. Lorsqu'il y a remise en concurrence du contrat, c'est le même délégataire qui est reconduit. À la fin des années 1990, beaucoup de petits délégataires ont émergé. Au cours de la décennie 2000, on a observé la stabilité des trois grands délégataires. Il y a eu des jeux de vases communicants qui ont fait que la situation est restée relativement stable pour les trois grands opérateurs qui assuraient la majeure partie du chiffre d'affaires. En 2012, on constate que le panel n'est pas si négligeable que cela : une vingtaine de délégataires ont été pointés au travers de cette enquête.

Échanges avec l'auditoire

Un participant

S'agissant de la partie d'« économies » réalisées de par le délégataire qui rebascule dans les mains de la collectivité, a-t-on une traçabilité de ce à quoi cela sert ? Vous avez évoqué tout à l'heure la constitution de réserves. A-t-on des raisons de penser qu'il s'agit de constitution de réserves ou est-ce que cela part dans des investissements qui sont d'ores et déjà réalisés ? Est-ce que l'on a un peu de visibilité sur la question ?

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Non, nous n'avons pas de visibilité sur la destination de ce transfert. Nous ne posons pas ces questions-là. Il s'agit d'autofinancement additionnel. Nous gageons que lorsque les collectivités font cela, ce n'est pas juste pour augmenter le matelas qui est le résultat du volet de l'exploitation de leur budget. Cela prépare l'avenir. On nous parle de renouvellement de réseaux, de beaucoup de choses, et un certain nombre de collectivités se préparent à cela.

Un participant

Est-ce que l'on a des raisons de penser que cela permet d'augmenter les services dédiés au contrôle du délégataire ?

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Pour cela, il faudrait pouvoir évaluer la masse salariale. C'est plutôt en termes de masse salariale et d'agents du côté de l'autorité organisatrice pour le contrôle des contrats de délégation et des délégataires qu'il faudrait pouvoir mesurer. Or on ne le mesure pas. On sait que de très grands services comme le Sedif ont constitué une vraie équipe qui représente l'autorité organisatrice, qui veille et qui suit le contrat de régie intéressée de Veolia. Le Sedif s'est vraiment organisé de cette façon. Mais de plus en plus de collectivités prennent conscience qu'elles doivent s'adjoindre les services en interne d'une équipe calibrée proportionnellement à leur taille pour pouvoir suivre ces aspects contractuels avec le délégataire. Je pense qu'il y a une prise de conscience, mais je ne sais pas la mesurer. En tout cas, c'est une idée. Notre objectif est d'avoir une vision en continuité. En 2013, nous n'avons pas hésité à ajouter une question. Sans faire exploser le nombre de questions, c'est peut-être un élément que l'on pourrait explorer et sur laquelle on pourrait tâter le terrain en ajoutant un questionnement sur cette thématique. Ce n'est pas toujours facile. Il faudrait trouver un élément chiffré que l'on puisse traduire de façon un peu objective.

Une participante

Je travaille pour Espelia, anciennement Service public 2000. Sur ce sujet, nous prévoyons dans nos contrats une participation aux frais de contrôle de la délégation. Cela pourrait faire l'objet de l'une de vos questions.

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

C'est une grande histoire, les frais de contrôle dans les contrats... Nous avons eu ce débat il y a des années. À l'époque les DDA et les DDE travaillaient autour de modèles de contrats. Nous les avons très vite supprimés parce que ce n'était pas forcément la façon la plus saine de procéder. La collectivité qui devait contrôler ou s'adjoindre les conseils d'un contrôle devait étancher cela du contrat. Il s'agissait vraiment de deux choses très distinctes. Nous avons très vite mis cela de côté. Pour la collectivité, c'était une charge de plus sur sa part à elle et elle l'intégrait dans sa part collectivité. Mais nous avons fait en sorte de dissocier les deux.

Une participante

Comment avez-vous pris en compte l'éventuel biais qu'il y avait dans l'absence de réponses et les réponses inexploitable. Y a-t-il des procédures qui ont mieux fonctionné ? Il y aurait peut-être un biais dans les réponses.

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Comme nous n'avons pas l'information, il nous est difficile de faire un biais. Nous n'avons qu'un quart ou un tiers de réponses exploitables, environ 200 chaque année. Il faudrait que nous regardions à quoi ce nombre de réponses correspond en volume, en assiette. Je ne serais pas étonné qu'en assiette, ce soit plus représentatif, que nous ayons l'expression d'un meilleur retour des plus grands services. Il y a un biais, certes. C'est indéniable. Sur de grands volumes, nous arrivons à faire du redressement statistique, sur certains aspects. Ici, nous ne le faisons pas mais finalement, sans le faire, on se rend compte de la stabilité. Quand on regarde les baisses de tarifs ou un certain nombre d'autres choses, il y a bien un continuum. On pourrait creuser, trouver le moyen de calculer les biais qu'il peut y avoir sur des échantillons. De toute façon, les échantillons sont forcément différents. Parler de biais est un peu illusoire. En 2011, nous avons eu par exemple une part de renouvellement sur les contrats sortants de 24 %, alors que pour toutes les autres années, elle était plutôt de 10 à 15 %. Chaque année, les contrats qui sortent en renouvellement sont ce qu'ils sont, et il n'y a pas non plus un équilibre. Apparemment, il y a une grande homogénéité de résultats, mais nous savons que chaque année, il peut tout de même y avoir des échantillons qui sont très variables.

Igor Semo, *directeur des relations institutionnelles de SUEZ environnement Eau France*

Je voudrais vous poser une question sur le changement du mode de gestion, parce que je n'ai pas trouvé l'information dans votre présentation. Il arrive très régulièrement qu'une régie change de mode de gestion et qu'une collectivité choisisse de quitter le mode régie pour passer en délégation de service public. Nous avons beaucoup de statistiques et de chiffres convaincants à cet égard. Est-ce que vous ne collectez pas cette information ? Vous avez beaucoup insisté sur la continuité du mode de gestion, les effets de la remise en concurrence. Ma question porte plutôt sur le basculement de services de régie en DSP.

Éric Bréjoux, directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement

C'est minoritaire : il n'y en a pas tant que cela, en proportion, par rapport aux 200 questionnaires que nous exploitons. Il doit y en avoir une dizaine, pas davantage.

Igor Semo

Je suis un peu surpris parce que rien qu'à Suez, nous en avons plus de dix par an, notamment dans le cadre de regroupement de services. Ce sont des passages qui se font très simplement, de petites régies qui sont intégrées dans des ensembles plus importants, qui étaient en gestion déléguée et pour lesquelles la collectivité retient l'option de la DSP pour l'ensemble du territoire. Je trouve un peu dommage que l'on perde cette information. Ces dernières années, nous avons constaté que nous n'avons pas plus de passages en régie que de passages de régie en DSP. Le bilan est complètement neutre.

Éric Bréjoux, directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement

Vous parlez d'une dizaine de cas à Suez. Nous exploitons un quart des contrats français, nous ne sommes pas si loin que cela, quand on met cela bout à bout. Nous avons un autre outil pour essayer d'évaluer les passages de régie en délégation et de délégation en régie : la base nationale Sispea. Nous sommes là sur la partie de description référentielle. Notre souci est qu'autant pour les compétences en eau potable et en assainissement collectif, nous avons la quasi-totalité des services qui sont décrits, à 0,5 % ou 1 % près, autant, pour le mode de gestion, nous ne sommes pas forcément très fiables, en tout cas temporellement. Il y a parfois un peu d'hystérésis et de retard dans la mise à jour de ces informations. Dès lors, l'exercice est compliqué. Il s'agit, plutôt que de comparer une année avec l'autre, avec cet effet de tampon lié au retard qu'il peut y avoir sur la mise à jour, de regarder la situation, maintenant que nous avons sept années de recul sur la base nationale Sispea, de comptabiliser le nombre de régimes en délégation en 2008, de le refaire sur 2011 et sur 2014, à intervalles de trois ans, et surtout, d'étudier un échantillon commun et de voir pour chaque collectivité que l'on retrouve dans ce même échantillon, si elle passe d'un mode de gestion à un autre. Sur cette question, nous avons un vrai travail à faire. Je ne suis pas en mesure de vous livrer des résultats, mais je l'avais fait rapidement, à la volée, en partant de fichiers Excel. Il y a de gros coûts politiques, des choses importantes en volume parce que de grosses collectivités lèvent la main pour dire qu'elles changent de mode de gestion, mais ce n'est pas un raz-de-marée, ni dans un sens, ni dans l'autre.

Igor Semo

Je pense que l'on peut très bien demandé si précédemment, le service était en régie, ce qui permettrait d'obtenir très facilement l'information et de manière assez exhaustive.

Éric Bréjoux, directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement

Je suis à peu près sûr que nous le demandons. Simplement, je ne l'ai pas exploité. Je ne m'y suis pas attaché parce que par rapport aux 200, 250 cas d'espèce que nous étudions précisément, ce n'est pas si important que cela. Je suis à peu près sûr d'avoir les éléments. Je ne les ai juste pas valorisés. Il n'y a absolument pas d'omerta ou de déni de transparence.

Pierre Victoria, *délégué général du Cercle français de l'eau*

Ce sont chaque fois de petits morceaux de territoire qui passent de régie à DSP. Souvent dans le cadre de grands ensembles. Il faudrait être capable de les identifier. Je pense que le panorama qui a été dressé est très proche du ressenti des opérateurs qui participent à ces délégations de service public. Nous sommes vraiment le pays de la mise en concurrence des services. Il y a plus de mises en concurrence en France qu'il n'y en a ailleurs en Europe ou dans la somme de tous les pays européens. Cette expérience de mise en compétition de la gestion des services publics est donc assez remarquable. C'est ce qui a donné lieu à ce tissu industriel très dense et très performant. Il y a plus d'une vingtaine d'opérateurs. Les bureaux d'études privés qui occupent maintenant le terrain sont aussi des acteurs importants. Il y a aussi des sous-traitants.

J'observe que l'on met assez peu de moyens sur ces missions de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans l'accompagnement des collectivités. Elles sont très majoritairement accompagnées par des bureaux d'études privés. Finalement, on consacre 0,65 € par usager pour les collectivités de plus de 20 000 habitants. Ce qui est trop peu. Il faut donner du temps à la discussion, à l'analyse des offres, qui sont de plus en plus complexes.

Par ailleurs, les prix devront un jour s'arrêter de baisser. Lorsque l'on parle de moins 20 %, on voit bien que si l'on veut préserver la capacité d'innovation dans les services publics, de transfert d'innovations des opérateurs privés vers les services publics, la capacité d'emploi local, de R&D, etc., les prix vont devoir se stabiliser, même s'il y a un effet assez naturel de la productivité des opérateurs qui est restituée vers les collectivités.

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Depuis deux ou trois ans, je me pensais que cette envolée de la réduction de ces coûts allait se stabiliser ou régresser. Finalement, depuis 2007, 2008, nous sommes toujours sur le même pas, c'est étonnant. Dans une vie passée, j'ai beaucoup côtoyé les opérateurs. Chez les opérateurs privés, il y a en permanence des démarches de restructuration. Tous les deux ou trois ans ils se restructurent. Le centre opérationnel de plusieurs départements fusionnent, cela se réorganise, les agences sont également fusionnées, on en crée de nouvelles à partir de deux autres... Tous les deux ans, j'entendais parler d'une grosse restructuration qui arrivait du siège. Je pense que cela participe de cela. Il y a des gains de productivité, notamment en termes d'organisation, qui ont dû être réalisés. Ce n'est pas un fait générateur : c'est une conséquence collatérale.

Guillaume Fardeau

Je suis un ancien exploitant. Je voudrais faire un commentaire sur la baisse des prix de l'eau en donnant deux exemples concrets, qui ne sont peut-être pas la généralité.

J'ai connu deux renouvellements de contrat où il y a eu des baisses très importantes du tarif de l'eau ? Ceux-là étaient entièrement explicables par des changements de fonds. En particulier des comptes de fonds de travaux, qui sont d'importants montants alloués sur des comptes gérés par le délégataire. Le basculement de ce compte expliquait intégralement la baisse du prix. On a l'impression que la baisse du prix de l'eau vient d'un prix trop élevé auparavant. Or c'est simplement basculé sur un compte géré par la collectivité, ce qui explique d'ailleurs votre graphique avec l'augmentation importante du prix de l'eau par collectivité.

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Oui et non... C'est l'inconvénient de gérer ainsi des choses en grande masse. Quand on regarde les aspects d'îlots concessifs ou de participation à l'investissement avec biens de reprise à la fin du contrat, et que l'on compare ce qui se passe dans l'ancien et le nouveau contrat, on n'observe pas d'évolution majeure. Ponctuellement, contrat par contrat, j'ai eu certes l'occasion de constater que certains contrats étaient arrivés avec des tarifs vraiment à la baisse. Mais pour des raisons très objectivées. Là où auparavant, le renouvellement des canalisations à la charge du délégataire pesait tant dans le compte d'exploitation prévisionnel de l'ancien contrat, la collectivité décidait de le prendre à sa charge, considérant que c'était son affaire, son objet. Par conséquent, mécaniquement et toutes choses égales par ailleurs, le tarif baissait d'autant. Mais en moyenne, statistiquement, ce n'est pas ce que l'on observe. En tout cas, sur les aspects d'îlots concessifs, en termes de part du renouvellement, ce n'est pas ce que l'on constate. Néanmoins, ponctuellement, il y a une très grande diversité et il convient d'étudier la chose contrat par contrat.

Un participant

Ma question poursuit en quelque sorte vos propos. Je voulais que vous nous parliez un peu de l'évolution des contrats. Y a-t-il des changements ? On voit que les contrats sont de plus en plus précis, au fil du temps. Est-ce qu'aujourd'hui, il s'agit exclusivement d'affermage ? N'y a-t-il plus du tout de concessions et est-ce que la régie intéressée est marginale, en dehors du Sdif ? Comment évolue ce problème d'îlots concessifs, dans le contrat ? Il serait intéressant de comparer la part du délégataire, qui est en baisse, par rapport au prix de l'eau payé par l'utilisateur parce que s'il ne s'agit que d'un transfert, cela ne change rien. Avez-vous étudié ces aspects un peu plus qualitatifs ?

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Majoritairement, aujourd'hui, ce sont des contrats d'affermage. La base nationale Sispea dispose des éléments, mais je ne les ai pas exploités. Je ne crois pas trop me tromper en

disant que les contrats de concession et de régie intéressée, sur les 7 500 contrats qui existent, ne représentent que quelques dizaines ou cent à deux cents, mais pas plus. Ceci d'autant plus que les contrats de concession *ab initio* sont maintenant tous terminés, puisqu'il avait cette fameuse règle des vingt ans qui s'appliquait depuis 1995, date de l'arrêt du Conseil d'État. Les contrats de concession nouveaux portent sur du patrimoine existant. Ce ne sont plus des contrats d'affermage avec îlots concessifs. Cette part n'est pas si importante sur ce que nous avons pu voir. Mais il y a de grandes diversités. Il peut y avoir ponctuellement des contrats où le délégataire est chargé de la construction de la nouvelle station d'épuration. Dans ce cas, cela pèse lourd. La construction de la station est prise en charge, mais il remet tout de même l'ouvrage, le patrimoine, en bien de retour, à la fin du contrat. Il faut donc bien qu'il équilibre cette charge d'investissement.

Pierre Victoria, *délégué général du Cercle français de l'eau*

Vous avez évoqué précédemment la loi NOTRe. Si l'on fait un peu de prospective, que va-t-elle modifier par rapport à l'état de la situation d'aujourd'hui ?

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

C'est un peu compliqué. Pour certaines choses, on sait un peu comment cela va se jouer. D'abord, cela se jouera dans chaque département. En ce moment, dans chaque département, il y a des SDCI, des schémas directeurs de coopération intercommunale, sur lesquels on est en train de « phosphorer » à tout va. La première étape sera de modifier le maillage de base des EPCI à fiscalité propre. Cette échéance est attendue pour la fin de 2016. À partir de là, il y aura des échéances en cascade. Je n'entre pas dans le détail, mais il faut avoir en tête le jalon ultime, qui est l'échéance du 1^{er} janvier 2020, à partir de laquelle tous les EPCI à fiscalité propre seront obligatoirement dotés des compétences de l'eau potable et de l'assainissement. Aujourd'hui, 24 000 collectivités sont en charge de l'eau et de l'assainissement. On tombera, à cette échéance, à entre 3 000 et 4 000 collectivités. Il y aura donc un abattement de cinq à six. Je ne dis pas que cela va rafraîchir et assainir le paysage mais en tout cas, cela va le clarifier. Ceci, c'est du point de vue du nombre de collectivités.

Du point de vue du nombre de services, si l'on considère qu'un contrat est une entité de gestion, donc un service, avec une redevance en contrepartie d'un service rendu, c'est un peu plus compliqué. On aura une sorte d'hystérésis, dans un premier temps. Même avec les transferts de compétences des communes aux EPCI à fiscalité propre, un certain nombre de contrats continueront à courir. Un contrat qui est en cours dans une commune n'est quasiment jamais cassé, même si la nouvelle collectivité est en droit de le faire, parce que cela aurait de multiples conséquences qui, d'ailleurs, peuvent parfois se retourner contre la collectivité, même si politiquement elle a jugé bon de le faire.

Par conséquent, assez naturellement, les contrats survivent au transfert de compétence. En revanche, ils ne survivent pas à leur échéance ultime. Ce sont les nouvelles collectivités, et à l'échelle des territoires que sont les futurs EPCI, qui, en général, représenteront au moins 15 000 habitants, donc des bassins de vie avec souvent plusieurs communes, parfois plusieurs dizaines de commune, qui vont mettre des stratégies en place. Quant à vous dire quelle sera

la stratégie des collectivités, les approches sont multiples. Il y a des collectivités qui vont opter pour la simplicité et ne veulent qu'un seul mode de gestion. Il y a des collectivités qui, partant d'un territoire un peu en mosaïque, vont attendre que tous les contrats des communes se finissent pour ensuite passer tout en régie. Une autre collectivité peut se dire qu'elle a un point de convergence des trois contrats de son territoire, qu'elle a une régie et qu'au point de convergence de trois contrats, elle relancera une mise en concurrence pour n'avoir plus qu'un seul contrat. Il y a aussi des collectivités qui prennent des chemins de traverse. Nantes Métropole, par exemple, n'a qu'un grand service mais au sein de ce service, elle a de nombreuses entités de gestion avec de nombreux exploitants qui, chacun, offrent un service. Politiquement, Nantes Métropole fait le choix d'en être l'élément unificateur, mais en veillant à ce qu'il y ait de l'émulation entre les différentes entités. Elle a des bouts de régie, des bouts de délégation, des bouts de régie et des contrats de prestation de services, et tout ce beau monde doit lui rendre des comptes en bilatéral, Nantes Métropole faisant en sorte, vis-à-vis des usagers, de mettre en place des dispositifs permettant aux usagers d'avoir à peu près le même service rendu, même si les opérateurs sont différents.

Il est compliqué de savoir quelle sera la tendance majoritaire. Je suis dans l'incapacité de le dire, aujourd'hui. Ce qui est certain, c'est que l'on va de toute façon passer brutalement, au 1^{er} janvier 2020, de 24 000 collectivités à 3 000 ou 4 000. En revanche, du point de vue du nombre d'entités de gestion, les choses se tasseront. En tout cas, un certain nombre de contrats continueront à courir pendant un certain nombre d'années à partir de 2020 et puis, individuellement, ce sont les collectivités qui chacune, individuellement, écriront leur histoire.

Pierre Victoria, *délégué général du Cercle français de l'eau*

Cela n'aura sans doute pas d'effet sur la durée du contrat. Une sorte d'équilibre s'est trouvé autour de onze ans. C'est la tendance, surtout puisque l'on ne parle plus que de contrats d'affermage. Sur les questions d'évolution de prix, peut-on considérer aujourd'hui que la baisse de la part du délégataire est arrivée à un niveau plancher ou y a-t-il encore des tensions sur les prix qui se feront dans le cadre de la réorganisation des territoires ?

Éric Bréjoux, *directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement*

Il est très compliqué de le dire. Ce sont un peu les collectivités qui en décideront dans leur comportement dans le cadre de ces procédures. Je ne vois pas très bien comment cela peut durablement continuer. Les marges de manœuvre sont faibles. Lors d'un nouveau contrat, on fait descendre en moyenne de 15 à 25 % le chiffre d'affaires. À un moment donné, cela devra se tasser. Mais cela dépendra de chaque collectivité. Certes, on a tendance à se dire que les contrats seront plus importants, quand la collectivité aura décidé de partir dans l'hypothèse d'un seul contrat à l'échelle de son territoire. On peut donc penser qu'il peut encore y avoir des économies d'échelle, mais ce n'est pas forcément lié.