

Recours à une concession portant délégation de service public pour l'exploitation, la conception, la réalisation et le financement des travaux de rénovation du centre de tri de Bègles et des unités de valorisation énergétique de Bègles et de Cenon

Rapport de principe

Article L1411-4 du code général des collectivités territoriales

I. Rappel du contexte et des enjeux

Conformément à l'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales, Bordeaux Métropole est compétente dans le domaine du traitement des déchets ménagers et assimilés. En août 2019, Bordeaux Métropole a attribué un contrat de délégation de service public portant sur ses deux unités de valorisation énergétique des déchets de Bègles et de Cenon et sur le centre de tri de Bègles à la société SOVAL, appartenant au groupe VEOLIA. A la société SOVAL s'est substituée la société dédiée VALBOM. Ce contrat de délégation de service public prend fin le 31 décembre 2027.

Pour les raisons exposées ci-après, Bordeaux Métropole envisage le recours à un contrat de concession de service public prenant la forme d'une délégation de service, en association avec ses partenaires girondins le cas échéant.

La mise en œuvre de ce montage contractuel implique, selon l'article L.1411-4 du CGCT, que l'organe délibérant se prononce sur le principe de toute délégation de service public après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux (ci-après « CCSPL ») au vu d'un rapport présentant les caractéristiques des prestations que doit assurer le prestataire.

Conformément aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT, le présent rapport a donc pour objet d'éclairer le conseil métropolitain afin que cette instance émette un avis sur les modes de gestion possibles pour la réalisation de ce projet et de permettre au conseil métropolitain de se prononcer sur le principe d'une concession de service public.

Ceci étant exposé, il est présenté dans ce rapport :

- les caractéristiques des installations actuelles ;
- les différents modes de gestion envisageables et la justification du choix du mode de gestion ;
- les principales caractéristiques du projet de concession.

A. Les principales données techniques caractérisant ces équipements

1. L'unité de valorisation énergétique (UVE) de Bègles

L'UVE de Bègles a une capacité autorisée de valorisation énergétique de 273 000 tonnes de déchets par an. Elle produit de l'électricité revendue sur le marché libre. Depuis 2017, elle revend de la chaleur au réseau de chauffage urbain Bordeaux Bègles Energie, service public dont Bordeaux Métropole est également autorité déléguée.

Dans le cadre du contrat confié à la société VALBOM, sur l'UVE de Bègles, les principaux travaux de modernisation réalisés par le délégataire ont représenté un montant prévisionnel de près de 14 millions d'euros et consisté notamment à :

- Optimiser le traitement des fumées, en particulier grâce à l'installation d'un filtre à manches sur chaque ligne, avec ajout de charbon Minsorb et de chaux SPS, et le remplacement d'analyseurs, pour atteindre les seuils bas des meilleures techniques disponibles (BREF)
- Améliorer le traitement des rejets liquides, en particulier grâce à l'ajout de filtres, pour atteindre les seuils bas des meilleures techniques disponibles (BREF)
- Augmenter la valorisation énergétique, en particulier grâce à l'installation d'une pompe à chaleur sur le cycle vapeur et la livraison de vapeur à la station d'épuration Clos de Hilde
- Remplacer la supervision et mettre à niveau le système incendie
- Améliorer le circuit de visite

S'agissant des performances d'exploitation, l'UVE de Bègles n'atteint pas tous les objectifs fixés, notamment s'agissant de la disponibilité globale des lignes à cause essentiellement de fuites chaudière générant de nombreux et longs arrêts fortuits et de la charge massique des fours qui est inférieure à la charge nominale. Par ailleurs, des désordres structurels ont été relevés qui sont à corriger.

2. L'unité de valorisation énergétique (UVE) de Cenon

L'UVE de Cenon a une capacité autorisée de valorisation énergétique de 138 000 tonnes de déchets par an. Elle produit de la chaleur servant à alimenter le réseau de chaleur des Hauts de Garonne ainsi que de l'électricité revendue sur le marché libre.

Dans le cadre du contrat confié à la société VALBOM, sur l'UVE de Cenon, les principaux travaux de modernisation réalisés par le délégataire ont représenté un montant prévisionnel de près de 9 millions d'euros et consisté notamment à :

- Augmenter la valorisation énergétique en récupérant de l'énergie dans les fumées par l'installation d'échangeurs éco-finiisseurs
- Optimiser l'utilisation de produits sodiques en les faisant recirculer pour atteindre les seuils bas des meilleures techniques disponibles (BREF)
- Optimiser la réception des déchets, par augmentation de la capacité de stockage de déchets et réfection de la voirie
- Améliorer l'intégration de l'UVE dans son environnement grâce à la création d'un jardin pédagogique et la mise en peinture de certaines façades de l'installation
- Remplacer la supervision et mettre à niveau le système incendie

S'agissant des performances d'exploitation, l'UVE de Cenon atteint la plupart des objectifs fixés et son état est satisfaisant compte tenu de l'âge avancé de cette installation. Les principales contraintes du site sont son exiguïté, limitant les accès et les circulations, et les dimensions limitées du quai de déchargement. Des désordres structurels ont été relevés qui sont à corriger.

3. Le centre de tri des emballages et papiers-cartons de Bègles

Le centre de tri de Bègles a une capacité autorisée de tri des emballages et papiers-cartons de 65 000 tonnes par an. Le centre de tri partage le même site que l'UVE de Bègles et en synergie d'exploitation avec l'UVE : les deux installations ont leurs voies d'accès et ponts de pesée en commun, l'UVE alimente le centre de tri en électricité, etc.

Dans le cadre du contrat confié à la société VALBOM, sur le centre de tri de Bègles, les principaux travaux de modernisation réalisés par le délégataire ont représenté un montant prévisionnel de près de 32 millions d'euros et consisté notamment à :

- Augmenter le tonnage de collecte sélective trié en passant de 50 000 tonnes par an à 65 000 tonnes par an (capacité autorisée de traitement) avec un débit nominal de 17 tonnes/heure en nominal et 20 tonnes/heure en pointe afin d'être en mesure d'assurer le tri de tous les emballages,
- Créer une zone de réception optimisée et sécurisée, dans les locaux du centre de tri existant
- Créer une extension pour implanter un nouveau process de tri dans un bâtiment d'une surface de près de 5 500 m²
- Augmenter les surfaces dédiées au stockage, en particulier le stockage amont (9000 m² de stockage amont)
- Améliorer les circulations dans les locaux pour supprimer les marches-arrières pour l'évacuation des déchets
- Mettre en place des systèmes de détection et de protection incendie

Ces travaux d'extension et de modernisation ont permis au centre de tri d'avoir la capacité de traiter les flux issus de l'extension des consignes de tri. Compte tenu de ces travaux récents, les performances d'exploitation atteintes par le centre de tri et son état général sont bons.

4. Les travaux à venir sur les équipements

Sur le centre de tri, à moyen terme, des travaux d'opportunités pour améliorer les performances de certains équipements sont possibles. A plus long terme, les travaux d'agrandissement et de modernisation étant récents (réceptionnés en 2023), le centre de tri ne nécessite pas de travaux majeurs.

En revanche, sur les deux UVE, l'état des lieux montre qu'il y a lieu de réaliser :

- d'une part, des travaux pour maintenir leur état de fonctionnement à moyen terme, d'ici 2035,
- et, d'autre part, des travaux structurants à plus long terme, au-delà de 2035/2040.

En particulier, l'usine de Cenon atteindra ses 50 ans en 2035, correspondant habituellement à l'âge maximum de fonctionnement d'une usine d'incinération.

A moyen terme, les opérations de travaux identifiées sont estimées entre 15 et 34 millions d'euros entre 2028 et 2035.

Sur les UVE, les travaux structurants à long terme à réaliser à partir de 2035/2040 nécessitent de conduire au préalable des études approfondies pour décider des orientations stratégiques, dans un contexte d'évolutions des réglementations environnementales, notamment sur les émissions de composés per- et polyfluoroalkylés (PFAS) et les émissions de CO2. Ces réflexions pourraient conduire à réaliser des opérations lourdes de renouvellement, démantèlements et reconstructions de lignes d'incinération et la mise en œuvre de solutions de traitement des émissions complémentaires. Ces orientations relatives aux deux UVE doivent être décidées avant 2034 pour que les études et les opérations de travaux structurants puissent démarrer à l'horizon 2035.

B. La coopération territoriale

A la suite de la mise en œuvre du contrat de concession confié par Bordeaux Métropole à VALBOM en 2019, 7 des 8 collectivités utilisatrices ont subi une hausse tarifaire du coût de traitement d'ordures ménagères alors que Bordeaux Métropole a bénéficié d'une baisse importante de ses coûts.

L'avis de la Chambre régionale des comptes sur la passation et l'économie du contrat attribué en 2019 à VALBOM pour le traitement des déchets avait conclu à la recommandation d'associer les collectivités publiques tierces à la gouvernance des installations.

Bordeaux Métropole a donc engagé une démarche de coopération à l'échelle girondine sur la question du traitement des déchets résiduels. Une première étude d'opportunité a été menée en groupement de commandes avec 13 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et syndicats intercommunaux à compétence déchets de Gironde. Et pour poursuivre ce processus d'élaboration et de structuration, une assistance à maîtrise d'ouvrage a conduit des études pour la création d'une structure de gouvernance partagée des équipements de valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés résiduels.

Cette coopération a conduit aux engagements politiques suivants :

1. Disposer d'un tarif unique d'incinération, toutes choses étant égales par ailleurs, pour le traitement des ordures ménagères résiduelles
2. Permettre une gestion des déchets résiduels à l'échelle départementale pour contribuer aux objectifs de réduction et de planification

Les treize partenaires girondins hors Bordeaux Métropole se sont par ailleurs regroupés au sein d'une SPL.

A la date de la rédaction du présent rapport, la structure de gouvernance partagée est en cours de création et les échanges avec les services de l'Etat se poursuivent.

II. Analyse comparée des modes de gestion

Le mode de gestion doit répondre aux objectifs précités, et doit en particulier permettre de :

- Traiter dans les deux UVE de Bègles et de Cenon des déchets provenant d'apporteurs tiers, c'est-à-dire autres que Bordeaux Métropole et ses partenaires le cas échéant ;
- Traiter dans le centre de tri de Bègles des déchets provenant d'apporteurs tiers, c'est-à-dire autres que Bordeaux Métropole ;
- Disposer d'un prix unique de traitement par incinération des déchets ménagers résiduels pour Bordeaux Métropole et ses partenaires le cas échéant.

Traditionnellement, l'exploitation des services publics peut être assurée selon différents modes de gestion, publique ou privée.

De manière constante, le juge administratif rappelle que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le mode de gestion des services publics (CE, 18 mars 1988, M. Loupias et autres c/ commune de Montreuil-Bellay, n° 57.893).

Il s'agirait soit d'exploiter en direct, soit de confier l'exploitation et la gestion de cet équipement à un tiers.

Ainsi, dans le cadre du renouvellement du contrat d'exploitation, la collectivité peut :

- soit assurer la gestion du service public en régie ;
- soit solliciter des tiers pour l'exploitation de l'équipement tout en conservant la maîtrise d'ouvrage des travaux ;
- soit décider d'externaliser la maîtrise d'ouvrage des travaux et la gestion du service à un opérateur économique en l'associant aux résultats du service. Dans ce cas, la gestion se ferait aux risques et périls de l'entreprise et la collectivité pourrait recourir à une concession de service public.

A. Critères de choix

Pour comparer les modes de gestion entre eux, les critères suivants sont analysés :

- 1) Prise en charge des investissements : certains modes de gestion permettent d'externaliser la prise en charge des investissements nécessaires du point de vue de la maîtrise d'ouvrage et du financement. Cette externalisation peut avoir des avantages dès lors que (i) les investissements sont débudgétisés et (ii) il peut être intéressant de confier la maîtrise d'ouvrage à un opérateur privé gommant ainsi l'interface entre la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des équipements concernés et les risques associés à la maîtrise d'ouvrage.
- 2) Allocation des risques : il s'agit de déterminer sur qui pèsent les risques selon leur nature et le poids des risques selon qu'ils sont transférés ou non à l'opérateur économique. Ce critère est appréhendé à travers les risques suivants :
 - Risque réglementaire ;
 - Risque d'évolution du service ;

- Risque industriel de conception et de construction (intempéries, état du sol, garanties, réclamation, etc.) ;
 - Risque industriel d'exploitation (incendies, grèves, détournement de déchets, indisponibilité, dépassement des valeurs limites, etc.) ;
 - Risque de financement ;
 - Risque commercial ;
 - Risque contentieux.
- 3) Gestion des ressources humaines : ce critère permet d'identifier les risques inhérents à la gestion du personnel et à l'entité tant en termes de structuration de la gestion des ressources humaines qu'en termes de charge financière de cette gestion.
- 4) Performance industrielle du mode de gestion : il s'agit ici de déterminer si un mode de gestion, en particulier dans le domaine considéré, peut plus facilement inciter l'exploitant à la performance.
- 5) Faisabilité juridique : il s'agit de rechercher une solution juridiquement sécurisée dans sa passation et son exécution ;
- 6) Possibilité de conclure un contrat unique pour l'exploitation de l'ensemble des installations.

B. Les modes de gestion étudiés

1. Gestion directe en régie

Dans ce cadre, les collectivités prennent elles-mêmes en charge le service de façon complète et assument les risques de l'exploitation. Ainsi, l'organisation et le fonctionnement quotidien du service public mais également le recrutement du personnel sont autant de tâches assurées par la collectivité de façon directe : la collectivité exploite le service en assumant les moyens techniques, financiers et humains nécessaires à la gestion du service.

La reprise d'une activité de service public en régie, après que celle-ci a été concédée comme c'est le cas en l'espèce, pose ainsi des problématiques financières, comptables et juridiques fortes. C'est le mode de gestion dans lequel l'implication de la collectivité est la plus importante et ce choix nécessite que la collectivité dispose d'un savoir-faire, notamment technique.

La régie à simple autonomie financière (régie autonome), dénuée de personnalité morale, conduit à intégrer aux services d'une collectivité l'intégralité de l'exploitation des unités de valorisation énergétique et du centre de tri. Il fait reposer sur la collectivité l'intégralité des décisions permettant d'assurer la gestion quotidienne des services. Le Président de la collectivité est le représentant légal et l'ordonnateur.

La gestion par une régie personnalisée suppose le transfert de l'exécution du service public par la collectivité à une entité dédiée qui prend la forme d'un établissement public doté d'une personnalité juridique propre. Dans ce cadre, l'intégralité des décisions permettant d'assurer la gestion quotidienne des services est prise par le conseil d'administration de la régie, dont le président assure l'exécution. En revanche, il revient au directeur de la régie d'assurer le fonctionnement des services.

Quel que soit le type de régie, ce mode de gestion permet à la personne publique d'exercer une totale maîtrise de la gestion, notamment financière, du service public mais il implique une prise de risque totale sur tous les aspects du service. La collectivité doit ainsi maîtriser, techniquement et financièrement, l'exploitation et la maintenance des équipements. Toutes prestations qu'elle ne peut assurer elle-même (entretien maintenance, GER, construction, approvisionnement des stocks, etc.) doivent faire l'objet de marchés de travaux, de fournitures et/ou de services dans le respect des règles de la commande publique.

Une gestion en régie suppose en outre que la collectivité soit maître d'ouvrage et en conséquence qu'elle finance et réalise ou fasse réaliser les travaux, avant son exploitation en régie. Cela fait peser sur la collectivité la totalité du risque industriel lié aux travaux et du risque d'exploitation à l'issue des travaux.

Cela conduit aussi à une intégration du personnel de l'exploitant actuel : les contrats de travail sont transférés en application du droit commun. La personne publique a l'obligation de proposer aux salariés repris un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat initial, et en particulier celles relatives à la rémunération et à la durée.

Ce mode de gestion est peu utilisé dans le cadre de l'exploitation d'unité de traitement des déchets ménagers et sa mise en œuvre repose sur des opérations pratiques de reprise de l'activité : reprise des personnels de l'exploitant précédent, reprise du matériel, prise de connaissance exhaustive de l'ensemble du patrimoine et des contrats associés permettant le fonctionnement des équipements, mise en place des outils de gestion dédiés, préparation et

passation de l'ensemble des marchés nécessaires au fonctionnement de l'activité (fournitures, services, travaux).

Synthèse Régie :

Maitrise d'ouvrage : dans le cadre d'une régie, les différents travaux seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique, la régie devant passer des marchés publics en vue de leur réalisation.

Transfert de risque : celui-ci est inexistant, l'intégralité du risque étant porté par la collectivité, y compris le risque industriel à concevoir et à réaliser des travaux mais également le risque commercial lié à la commercialisation des capacités disponibles de l'installation et la vente d'énergie.

Prise en charge des investissements : l'intégralité des coûts et des investissements seront à la charge de la collectivité.

Risque juridique : Le recours à ce type de structure ne présente pas de risque juridique particulier. Toutefois, une régie demeure relativement lourde à mettre en place (acte constitutif, dotation, règlement intérieur).

Performance / transfert du risque d'exploitation : contrairement aux autres modes de gestion qui seront appréciés ci-après, la régie ne formalise pas d'engagements de performance sanctionnés par des pénalités ou d'autres outils financiers incitatifs. Par ailleurs, la gestion en régie internalise le risque d'exploitation, qu'il soit industriel ou commercial.

Réduction du coût pour la collectivité : sur le plan financier, la gestion en régie permet d'éviter de supporter les charges de structure ainsi que la marge d'un opérateur, même si, in fine, une telle structure dispose également de charges propres. Néanmoins, la collectivité ne bénéficie pas d'effet d'échelle contrairement à un opérateur spécialisé. La collectivité doit prévoir le besoin en fonds de roulement pour lancer la régie et prévoir une dotation initiale en conséquence.

Mobilisation des ressources humaines : la régie et donc la collectivité devra prendre en charge l'aspect RH et se doter des moyens humains nécessaires à l'exploitation du service.

Maitrise du service : la maîtrise du service peut être considérée comme plus étroite que dans le cadre d'un mode de gestion externalisé. Néanmoins, la rédaction efficiente des clauses d'un contrat d'externalisation permet de conserver au moins en partie cette maîtrise.

2. Gestion par l'attribution d'un marché d'exploitation

Un marché d'exploitation est un marché de prestation de service visant à confier l'exploitation des UVE à un opérateur économique agissant sous le contrôle de la collectivité.

Le droit de la commande publique impose de respecter le principe d'allotissement (art. L. 2113-10 CCP), ce qui implique la passation d'un marché (potentiellement de nature différente) pour chaque UVE et pour le centre de tri. Cela ne permet donc pas de conserver les bénéfices de la mutualisation des moyens entre les équipements et surtout cela rompt la synergie du fonctionnement des équipements sur site de Bègles entre le centre de tri et l'UVE.

La durée du contrat d'exploitation est nécessairement limitée pour permettre une remise en concurrence périodique (art. L. 2112-5 CCP) et elle n'est pas liée à la durée d'amortissement des travaux des éventuels ouvrages construits, leur financement et leur amortissement étant réalisés par la collectivité.

Ce mode de gestion permet à la collectivité d'assurer un contrôle complet lors de la passation du marché, puis de contrôler l'exécution des marchés publics. En contrepartie, le recours à un marché public implique que la collectivité conserve le risque d'exploitation. La collectivité est responsable envers les usagers du service et les tiers au titre de l'exploitation.

Seuls les investissements qui techniquement ne peuvent être réalisés que par l'exploitant lui sont confiés. Les autres doivent nécessairement faire l'objet de marchés de travaux séparés. Cela implique donc la passation de plusieurs marchés de conception réalisation pour chaque unité de traitement et donc le lancement d'autant de procédures de mise en concurrence, entraînant des risques accrus de recours avec des effets « en cascade » compte tenu du nombre de marchés à passer.

La superposition de marchés d'exploitation et de marchés de conception réalisation expose néanmoins la collectivité à de forts risques d'interface entre le concepteur et l'exploitant, ce qui peut sensiblement porter atteinte aux intérêts de la collectivité.

En concluant directement les différents marchés, la collectivité conserve la maîtrise des coûts, du service et des investissements mais endosse les risques commerciaux et de maîtrise d'ouvrage inhérents à ces contrats. Le personnel de la collectivité doit assurer la passation de l'ensemble de ces marchés, leur coordination, le contrôle de leur exécution et gérer les interfaces, engendrant un impact notable sur la gestion des calendriers procéduraux.

Synthèse Marché d'exploitation :

Maitrise d'ouvrage : les différents travaux seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique, la collectivité devant passer des marchés publics (conception-réalisation par exemple) en vue de faire réaliser les investissements nécessaires à l'optimisation des installations.

Transfert de risque : celui-ci est inexistant, l'intégralité du risque étant porté par la collectivité, y compris le risque commercial lié à la commercialisation des capacités disponibles des installations et la vente d'énergie.

Prise en charge des investissements : l'intégralité des coûts et des investissements seront à la charge de la collectivité.

Risque juridique : Le recours à ce type de marché, compte tenu du principe d'allotissement, ne permet que de confier des travaux d'entretien maintenance voire de GER à l'exploitant. Les travaux structurants seront réalisés par d'autres titulaires, ce qui créera un risque d'interface sensible entre ces deux entités (constructeur et exploitant), ce qui fragilise sensiblement la collectivité.

Performance / transfert du risque d'exploitation : le marché d'exploitation ne constitue pas un montage performanciel, ce qui est préjudiciable pour l'exploitation de ce type d'installations.

Réduction du coût pour la collectivité : sur le plan financier, la gestion en marché simple est en général optimisée financièrement dans la mesure où ce montage ne transfère que peu de risque à l'exploitant.

Maitrise du service : la maîtrise du service peut être considérée comme plus étroite que dans le cadre d'un mode de gestion externalisé.

3. Gestion par l'attribution d'un marché global de performance (MGP)

Un marché global de performance est un marché qui associe l'exploitation à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs de performance doivent être mesurables et sanctionnés.

Le droit de la commande publique impose de respecter le principe d'allotissement (art. L. 2113-10 CCP), ce qui implique la passation d'un marché (potentiellement de nature différente) pour chaque UVE et pour le centre de tri. Cela ne permet donc pas de conserver les bénéfices de la mutualisation des moyens entre les équipements et surtout cela rompt la synergie du fonctionnement des équipements sur site de Bègles entre le centre de tri et l'UVE.

La gestion par l'attribution d'un marché global de performance (MGP) conduit la collectivité à confier à un ou plusieurs opérateurs l'exploitation des UVE et du centre de tri, et la réalisation des investissements liés aux process qui conditionnent l'atteinte de performances sanctionnées par le marché. Les autres travaux font en principe l'objet de marchés séparés.

La durée du contrat est nécessairement limitée pour permettre une remise en concurrence périodique (art. L. 2112-5 CCP). Elle n'est pas liée à la durée d'amortissement des investissements, ceux-ci étant financés et amortis par la collectivité.

Ce mode de gestion externalisé permet à la collectivité d'assurer un contrôle complet lors de la passation du marché, puis de contrôler l'exécution des marchés publics. Le titulaire est rémunéré en contrepartie de ses prestations, par un prix qui ne dépend pas totalement, mais pour partie seulement, des résultats de l'exploitation.

Les risques d'exploitation commerciale doivent être portés principalement par la collectivité pour que le contrat reste qualifié juridiquement de marché public, quand bien même une partie de la rémunération du titulaire pourrait être diminuée si les performances ne sont pas atteintes. Cela signifie notamment que c'est à la collectivité de commercialiser par ses propres moyens et à ses risques l'électricité, la chaleur et les tonnages tiers.

Par ailleurs, le MGP demeure un marché public, cadre contractuel favorable à l'exploitant et ne permettant pas ou très marginalement de transférer le risque industriel.

Le montant des investissements doit être réglé en totalité par la collectivité au plus tard au moment de la réception des ouvrages compte tenu de l'interdiction des paiements différés. Le financement des ouvrages reste intégralement assumé par la collectivité, qui en conserve la maîtrise d'ouvrage et donc le risque associé.

Maitrise d'ouvrage des travaux : le recours au MGP implique la réalisation des travaux sous maitrise d'ouvrage publique. La collectivité devrait donc mobiliser du personnel afin de participer au déroulement des travaux ainsi qu'à leur réception. Elle devra notamment se doter d'un contrôleur technique et d'un coordonnateur Sécurité et Protection de la Santé (SPS).

Transfert de risque : S'agissant du transfert de risque d'exploitation, le recours à ce type de montage implique que le risque d'exploitation (industriel et commercial) soit majoritairement supporté par la collectivité quand bien même une partie de la rémunération du titulaire pourra être diminuée si les performances ne sont pas atteintes.

Prise en charge des investissements : les investissements seront portés par la collectivité permettant de bénéficier de coûts de financement attractif.

Risque juridique : Ce type de montage nécessite que soient indiqués des objectifs de performance pour pouvoir être mis en œuvre.

Recherche de performance : la performance industrielle pourra être incitée par l'insertion d'engagement de performance sanctionnés par des pénalités. Il s'agit donc d'un montage de performance, une partie de la rémunération du titulaire dépendant des performances réalisées.

Réduction du coût pour la collectivité : sur le plan financier, le recours au MGP fait assumer le coût des charges de structure ainsi que la marge d'un opérateur. Néanmoins, la collectivité pourra bénéficier d'effet d'échelle contrairement à la régie. En outre, et dans la mesure où le risque d'exploitation n'est pas transféré à un opérateur, il est classiquement admis que ce montage est attractif.

Évolutivité / réversibilité : relativement à l'évolutivité du service, celui-ci devra nécessairement s'inscrire dans le cadre rigide des avenants aux marchés publics, même si le Code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenant, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus. S'agissant de la réversibilité, en fin de contrat, un autre mode de gestion pourra facilement lui être substitué le cas échéant.

Gestion des ressources humaines : L'exploitation de l'installation sera assurée par le titulaire. La collectivité doit toutefois prévoir les ressources nécessaires à la maîtrise d'ouvrage des travaux, ce dont elle ne dispose pas en interne.

Maîtrise du service : il est classiquement admis que dans le cadre d'un marché public, la maîtrise du service est effective. Néanmoins, celle-ci dépendra *in fine* de la rédaction du marché.

4. Gestion par voie de concession

La gestion d'un service public peut également être confiée à un tiers dans le cadre d'une concession de type délégation de service public.

Ce mode de gestion est défini par les articles L.1121-1 et suivants du CCP et à l'article L. 1411-1 du CGCT comme « *une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales* ».

Il s'agit du « *contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes [...] confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.* »

La concession peut englober les trois équipements sans allotissement, elle permet donc de conserver les bénéfices de la mutualisation et la synergie actuelles entre équipements.

Dans le cadre d'une concession, le risque industriel et commercial est majoritairement supporté par le concessionnaire. Le risque est entendu comme un risque de pertes financières. Le transfert de risque économique est l'élément qualificatif de ce mode de gestion. Il doit impliquer une réelle exposition du titulaire du contrat aux aléas du marché. Cette exposition est qualifiée lorsque l'exploitant n'est pas assuré d'amortir ses investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. La rémunération du concessionnaire, au sens large du terme, provient soit de l'exploitation de l'ouvrage, soit de ce droit assorti d'un prix.

La concession permet de confier au concessionnaire le soin de porter les investissements de premier établissement, qui sont amortis en tout ou partie par les recettes d'exploitation, et qui font retour dans le patrimoine du concédant à la fin du contrat. Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux. Les investissements sont pris en charge par le concessionnaire avec possibilité d'étaler le paiement de ceux-ci sur la durée du contrat via une rémunération.

Par principe, la durée d'une concession ne peut pas excéder 5 ans, sauf à ce qu'une durée supérieure soit justifiée par la durée d'amortissement des investissements réalisés avec un retour sur les capitaux investis (art. R. 3114-2 CCP). Ceci étant, en matière de traitement des déchets, un contrat de concession a une durée maximum limitée en tout état de cause à vingt ans (art. L. 3114-8 CCP).

La concession permet de confier au concessionnaire, à ses risques et périls :

- la commercialisation du traitement de déchets provenant d'apporteurs tiers ;
- la commercialisation de l'énergie produite ;
- la réalisation des travaux à ses risques et périls (montant d'investissement garanti par le concessionnaire).

Cela permet de caractériser le risque économique qui pèse sur le titulaire de la concession. En l'espèce, les recettes peuvent provenir de tiers qui bénéficient du service et de la commercialisation de l'énergie et des sous-produits. Rappelons que, dans le compte d'exploitation prévisionnel du contrat actuel, les recettes électriques s'élèvent à plus de 6 millions d'euros par an en moyenne, et que les aléas techniques des dernières années sur ces équipements ont en réalité très fortement fait varier ces recettes à la hausse comme à la baisse selon les années.

Synthèse Concession :

Maitrise d'ouvrage des travaux : Dans le cadre d'une concession, la personne publique transfère la maitrise d'ouvrage des travaux, laquelle est donc assurée par le concessionnaire.

Prise en charge des investissements : Ceux-ci sont théoriquement pris en charge par le concessionnaire avec possibilité d'étaler le paiement de ceux-ci sur la durée du contrat via une rémunération forfaitaire ou par un prix à la tonne. Ce mode de financement peut avoir pour effet de rendre plus onéreux les investissements qu'en maitrise d'ouvrage publique.

Transfert du risque : dans le cadre d'une concession, le risque industriel et commercial est majoritairement supporté par le concessionnaire qui sera notamment chargé de commercialiser les capacités disponibles de l'installation, la valorisation matière et l'énergie sans qu'aucune garantie ne soit apportée par la collectivité.

Risque juridique : le montage concessif nécessite qu'un risque soit transféré à l'exploitant. A défaut de risque transféré, le montage pourrait être requalifié de marché public. Si le risque est identifié, la passation de ce type de contrat est sécurisée.

Recherche de performance : en termes de performance, la concession de service public a pour effet d'inciter le concessionnaire à exploiter efficacement le service, dans la mesure où, s'étant engagé sur un niveau de produits, le fait de ne pas exploiter convenablement le service pourrait avoir pour effet de limiter les recettes perçues et donc ne pas permettre au concessionnaire de dégager une marge bénéficiaire. Par ailleurs, le contrat de concession devra comprendre des indicateurs de performance sur lesquels seront jugés les candidats, de façon à pouvoir disposer d'une offre performante, mais auxquels seront également adossés des pénalités permettant de sanctionner l'exploitant en cas de non-respect de ses engagements. Le concessionnaire supportera le risque d'exploitation.

Réduction du coût pour la collectivité : dans la mesure où les exploitants sont en risque, ceux-ci pourraient proposer des prix plus élevés que dans le cadre de marchés publics par exemple. L'autorisation donnée au concessionnaire d'exploiter les ouvrages et d'en tirer profit permet de diminuer le coût de revient et ainsi de proposer un tarif de traitement optimisé à la collectivité. En outre, des modalités de financement particulières (cession de créance notamment) pourront permettre de réduire ce coût.

Évolutivité / réversibilité : relativement à l'évolutivité du service, celui-ci devra nécessairement s'inscrire dans le cadre rigide des avenants aux contrats de concession, même si le Code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenant, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus. S'agissant de la réversibilité, en fin de contrat, un autre mode de gestion pourra facilement lui être substitué le cas échéant.

Gestion des ressources humaines : Elle sera assurée par le concessionnaire. La collectivité devra maintenir les moyens et ressources nécessaires au contrôle de la concession.

Maîtrise du service : il est classiquement admis que dans le cadre d'une concession la maitrise du service est moins efficiente que dans le cadre d'un marché ou d'une régie. Néanmoins, le contrat pourra prévoir des clauses de contrôle renforcées (engagements de performances et pénalités associées, plafonnement des frais Groupe, intéressement aux recettes annexes, mais aussi reporting technique et financier détaillé, mise en place d'une société dédiée...).

C. Synthèse de l'analyse et proposition de retenir la concession de service public avec travaux comme mode de gestion

La gestion directe sans marché de prestations de services apporte une réponse aux enjeux de maîtrise publique, institutionnelle et financière du service. Cependant elle présente des risques substantiels :

- **Avantages :**

- parfaite maîtrise du service dès lors qu'il est assuré par la collectivité directement
- prise en charge des investissements par la collectivité.

- **Inconvénients :**

- montage inadapté à la performance dans un secteur à forte spécialisation
- prise en charge des risques par la personne publique
- commercialisation des capacités disponibles, des énergies et des sous-produits à la charge de la collectivité
- montage nécessitant la gestion du personnel par la collectivité et son recrutement
- nécessité d'assurer la maîtrise d'ouvrage publique

Le marché public d'exploitation, si il présente des avantages intéressants, connaît également certains inconvénients importants :

- **Avantages :**

- Maîtrise du service ;
- Procédure simple

- **Inconvénients :**

- prise en charge des risques d'exploitation principalement supportés par la personne publique ;
- commercialisation des capacités disponibles et des énergies produites à la charge de la collectivité ;
- La collectivité sera obligée d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux et de passer des marchés de travaux, ce qui entraîne un risque d'interface fort ;.
- Montage couvert par le principe d'allotissement;
- Pas de possibilité de négociation.

La gestion directe avec un marché global de performance, si elle présente des avantages intéressants, connaît également certains inconvénients importants :

- **Avantages :**

- maîtrise du service

- montage permettant de contraindre le titulaire à obtenir de bonnes performances dans l'exploitation
- Montage non couvert par le principe d'allotissement

▪ **Inconvénients :**

- prise en charge des risques d'exploitation principalement supportés par la personne publique
- commercialisation des capacités disponibles et des énergies produites à la charge de la collectivité
- La collectivité sera obligée d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux.

La gestion concédée répond aux attentes de la collectivité en termes de performance et de transfert de risques techniques et financiers, ces derniers étant majoritairement transférés au concessionnaire.

Leur gestion est ainsi confiée, par l'intermédiaire d'une concession de service public, à des sociétés détentrices de moyens performants pour gérer ces activités dans un cadre concurrentiel :

• **Avantages :**

- montage adapté à la performance ;
- spécialisation de l'exploitant, y-compris pour la commercialisation des capacités disponibles, ce qui permettra d'optimiser le coût du service par l'apport de déchets extérieurs ;
- portage financier des travaux par l'exploitant avec possibilité d'étaler le paiement via un prix forfaitaire ou à la tonne sur la durée du contrat mais également de prendre directement en charge une partie du financement par la collectivité ;
- transfert du risque d'exploitation à l'exploitant ;
- peu de mobilisation de ressources pour la collectivité ;
- pas de contrainte induite par le principe d'allotissement.

• **Inconvénients :**

- montage contractuel potentiellement plus onéreux qu'en maîtrise d'ouvrage publique, néanmoins, certains mécanismes de financement (par exemple cession de créance pouvant permettre de limiter ce surcoût) ; par ailleurs, la capacité du concessionnaire à saturer l'installation améliorera sensiblement la rentabilité du contrat, et donc in fine, le coût du service.
- nécessite d'identifier un risque d'exploitation pesant sur le concessionnaire, cette condition étant respectée dans le cas d'espèce.

En conclusion, il ressort de l'analyse précédente que la concession de service constitue le montage contractuel le plus approprié au service et aux objectifs de la collectivité pour la gestion des UVE de Bègles et de Cenon et du centre de tri de Bègles.

Ce choix permet de transférer les risques particulièrement prégnants sur ce type d'équipements :

- d'un point de vue technique :
 - du fait de la nécessité d'exploiter, d'entretenir, de concevoir et de construire des équipements facilement adaptables aux différentes évolutions réglementaires (gestion de l'obsolescence, performances ...),
 - du fait du besoin de réactivité quasi immédiate pour la gestion des aléas auxquels ces activités sont exposées (incendie, pannes, dépassements des valeurs limites de rejets, fuites de chaudières...),
 - du fait de l'obligation d'assurer la continuité du service de traitement des déchets.
- d'un point de vue économique
 - du fait de l'exposition de ces activités à de forts aléas, notamment sur le marché de la commercialisation de l'électricité.

Il permet par ailleurs :

- d'assurer l'efficacité du service rendu notamment en maintenant un service 7 j/7 et 24h/24,
- de bénéficier des moyens humains adaptés au service public de traitement des déchets en termes d'effectifs et de formation, rapidement mobilisables et ajustables par le biais de mutualisations ;
- de bénéficier d'une expertise technique nécessaire au bon fonctionnement et à l'optimisation des performances des équipements notamment liées aux objectifs de environnementaux et transition énergétique,
- de garantir le bon entretien des équipements métropolitains via la compétence des opérateurs privés,
- d'optimiser les ventes d'énergie (chaleur et électricité) et des sous-produits valorisables.

Dans ce cadre, le présent rapport a pour objectif de constituer le rapport de présentation de la future délégation de service public afin que l'assemblée délibérante puisse statuer sur le principe du recours à une délégation de service public, comme le veut l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon les termes duquel :

« Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. »

III. Les principales caractéristiques du contrat

A. Le périmètre du service et les missions du futur concessionnaire

Le contrat de concession aurait pour objet le traitement des déchets (Déchets Ménagers Résiduels) dans les deux unités de valorisation énergétique de Bègles et de Cenon et dans le centre de tri de Bègles.

Le concessionnaire serait en charge notamment de :

- Créer une société dédiée à l'exécution du contrat,
- Exploiter à ses risques et périls les installations de traitement des déchets avec les unités de valorisation énergétique de Bègles et de Cenon et le centre de tri de Bègles,
- Gérer le personnel nécessaire à l'exploitation des ouvrages, étant entendu qu'une obligation de reprise du personnel en place sera prévue selon la réglementation en vigueur,
- Assurer l'entretien courant, les opérations de gros entretien et grande visite et le renouvellement des ouvrages et équipements conformément aux normes en vigueur,
- Concevoir et réaliser sous maîtrise d'ouvrage privée des travaux de renouvellement et d'optimisation des deux UVE et du centre de tri (estimation entre 15 et 34 millions d'euros),
- Optimiser les performances des équipements métropolitains et atteindre les objectifs de performance fixés,
- Incinérer prioritairement la totalité des déchets ménagers et assimilés collectés par ou pour le compte de l'autorité concédante, dans le respect d'une exigence de continuité de service public,
- Produire de l'électricité et la commercialiser,
- Fournir la chaleur aux réseaux métropolitains (Hauts de Garonne, Saint-Jean Belcier et station d'épuration du Clos de Hilde) dans le respect d'une exigence de continuité de service public,
- Fournir gracieusement la vapeur pour l'œuvre artistique « La vase et le sel » dans le respect d'une exigence de continuité de service public,
- Trier et conditionner prioritairement la totalité des matériaux issus des collectes sélectives collectées par ou pour le compte de Bordeaux Métropole dans le respect d'une exigence de continuité de service public,
- Vendre les matériaux issus des collectes sélectives,
- Vendre l'énergie thermique et électrique,
- Traiter et valoriser les sous-produits (mâchefers, cendres, refus de tri, etc.),

- Commercialiser les vides de fours pour les unités de valorisation énergétiques et du vide d'installation (ou vide de process) pour le centre de tri,
- Assurer la gestion administrative et réglementaire des installations,
- Gérer et entretenir la Maison Rêvée sur le site de Bègles et le Jardin Rêvé sur le site de Cenon.

B. La durée du contrat

La durée d'un contrat de concession tient compte de la nature et de l'étendue des prestations confiées aux cocontractants, ainsi que de la charge des travaux d'optimisation de l'installation conformément aux dispositions définies aux articles L 3114-7 et R 3114-2 du Code de la commande publique.

Compte tenu du fait que :

- des investissements sont à réaliser et à amortir sur la durée du contrat ;
- ces investissements représentent un montant qu'il reste possible d'amortir sur une durée relativement courte compte-tenu de la taille des équipements.

La durée envisagée pour le contrat de concession du service public de traitement des déchets serait de 7 ou 8 ans, du 1^{er} janvier 2028 au 31 décembre 2034 ou 2035. La durée sera définitivement fixée au sein des documents de la consultation.

Ainsi le contrat proposé à compter de 2028 est d'une durée limitée pour permettre d'approfondir les réflexions et de définir la stratégie de travaux à adopter pour faire évoluer les équipements, particulièrement les UVE de Cenon et de Bègles.

C. Le financement

Le concessionnaire assure le financement de l'intégralité des dépenses liées aux investissements et à l'exploitation du service délégué.

Afin d'optimiser le financement et l'économie générale du projet, l'autorité concédante se réserve la possibilité :

- d'apporter des subventions dans les limites autorisées par la loi,
- et/ou de mettre en place des éventuels mécanismes de cession de créance de type Dailly,
- et/ou toute méthode permettant d'atteindre ces objectifs.

Les organismes pouvant apporter des subventions (ADEME, FEDER, etc.) seront également sollicités le cas échéant.

D. La rémunération du concessionnaire

Le concessionnaire devra traiter de manière obligatoire et prioritaire les tonnages de déchets ménagers et assimilés provenant de l'autorité concédante pour lesquels il perçoit une rémunération. Le prix à la tonne de déchet traité est une des composantes clés à définir dans le cadre de l'élaboration du modèle financier prospectif du futur contrat, étant précisé que le futur contrat de concession reposera sur un schéma tarifaire selon lequel seront appliqués :

- un tarif unique à la tonne pour le traitement par incinération , qui inclut notamment les coûts d'exploitation, d'entretien courant et de gros entretien grandes visites (GEGV) ;
- un tarif à la tonne pour le tri et la valorisation des collectes sélectives de Bordeaux Métropole ;
- d'une redevance forfaitaire pour le paiement des investissements ;
- un tarif à la tonne, différent et plus élevé, pour les apporteurs « tiers ».

Ces tarifs seront identiques sur toute la durée du contrat et ne varieront que sous l'effet des formules d'indexation du prix, d'actualisation et de variation de taux, qui sont contractualisées au sein du contrat de concession ou des éventuelles clauses de réexamen.

A ces rémunérations, s'ajoutent :

- le paiement de la TGAP par l'autorité concédante au prorata des tonnages,
- le versement par le concessionnaire à l'autorité concédante, de redevances et d'intéressements aux performances (partage des gains entre le concessionnaire et l'autorité concédante en cas de performances supérieures au niveau attendu).

Le concessionnaire assure également une activité de commercialisation des énergies et des matières valorisables. Ses recettes dépendent de la quantité produite, elle-même dépendante des performances des équipements, et, pour l'électricité et les matières valorisables, des prix négociés par le concessionnaire.

La rémunération du concessionnaire serait substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service et serait constituée :

- des recettes liées à la prestation de traitement prioritaire des déchets ménagers et assimilés de Bordeaux Métropole et ses partenaires le cas échéant, dans la limite des capacités techniques et réglementaires des installations ;
- des recettes liées à la prestation de traitement de déchets d'apporteurs tiers (tri et incinération),
- des recettes liées à la valorisation des sous-produits,
- des recettes liées à la vente de matériaux issus des collectes sélectives,
- des recettes liées à la valorisation énergétique : vente de chaleur et d'électricité.

A la rémunération du service s'ajoutent les taxes et redevances perçues pour le compte des organismes compétents et la TVA selon la réglementation en vigueur ainsi que toutes taxes et redevances qui seraient instituées au profit d'organismes tiers.

E. Le contrôle du concessionnaire

Des modalités de contrôle et de sanction du concessionnaire notamment liées à la remise d'un compte-rendu technique et financier annuel (article L1411-3 du CGCT), seraient définies par le contrat de concession.

Les services de l'autorité concédante assureraient le contrôle technique, le contrôle financier et le suivi administratif des contrats.

IV. Conclusion

Au regard de ces éléments, il est proposé de conclure un contrat de concession de service public, lequel apparaît comme le mode de gestion le plus adapté pour l'exploitation et les travaux des deux UVE et du centre de tri dans le contexte de coopération girondin.

Cette solution doit notamment permettre :

- De conforter la valorisation énergétique en tant que filière de traitement des déchets ultimes, et ainsi respecter la hiérarchie des modes de traitement des déchets inscrite au code de l'environnement ;
- De maîtriser les coûts de traitement des déchets ménagers sur la durée du contrat pour l'autorité concédante ;
- De limiter les risques industriels et financiers portés par l'autorité concédante ;
- De garantir la continuité du service public avec une exigence de performance environnementale, énergétique et de continuité de service.