

**Conception, construction et exploitation d'une Unité de valorisation énergétique des déchets ménagers**



**RAPPORT SUR LE PRINCIPE  
DE LA CONCESSION DU  
SERVICE PUBLIC**

**Article L. 1411-4 du CGCT**

Mis en ligne le 10/10/2022 à 15h13

**REÇU EN PREFECTURE**  
**le 10/10/2022**

Application agréée E-legalite.com

99\_DE-054-200070563-20221006-2022\_05\_14-

## Table des matières

<b>I. RAPPEL DU CONTEXTE .....</b>	<b>3</b>
<b>II. LES DONNÉES ET LES ENJEUX .....</b>	<b>6</b>
II.1) Les principales données sur le traitement et la valorisation des déchets .....	6
a) Tonnages actuels .....	6
b) Exutoires actuels.....	6
c) Valorisation énergétique et réseaux de chaleur .....	7
II.2) LES ENJEUX DE LA NOUVELLE USINE D'INCINÉRATION .....	8
<b>III. L'ANALYSE COMPAREE DES MODES DE GESTION.....</b>	<b>10</b>
III.1) LA LIBERTÉ DE CHOIX DU MODE DE GESTION.....	10
III.2) LA DÉTERMINATION DES MODES DE GESTION LES PLUS ADAPTÉS.....	10
III.1.1) Les modes de gestion écartés <i>a priori</i> .....	10
a) La gestion directe en régie .....	10
b) Le montage en marché public séparés .....	11
c) Le Marché Global de Performance .....	12
d) La Société Publique Locale (SPL) .....	15
III.2.2) Le mode de gestion privilégié : la concession .....	16
<b>IV. LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE.....</b>	<b>19</b>
IV.1) Avis des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL) et des Comités Sociaux Territoriaux .....	19
IV.2) Mise en place d'une convention constitutive d'un Groupement d'Autorités Concédantes (GAC) / Groupement de commandes .....	19
IV.3) Délibérations des conseils sur le principe de la concession et sur la signature de la convention constitutive du groupement .....	20
IV.4.) Phase « consultation » .....	20
IV.5.) Phase « candidatures » .....	20
IV.6.) Phase « offres initiales » .....	20
IV.7.) Négociations.....	21
IV.8.) Phase offres finales .....	21
IV.9.) Attribution du contrat de concession .....	21
<b>V. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CONTRAT TEL QUE ENVISAGÉES .....</b>	<b>22</b>
V.1) Le périmètre du service .....	22
V.2) Les missions du futur concessionnaire .....	22
V.3) La rémunération du futur concessionnaire et tarifs .....	23
V.4) La redevance versée par le concessionnaire .....	24
V.5) Intéressement versé par le concessionnaire .....	24
V.6) La durée du contrat.....	24
V.7) Les moyens humains affectés à la concession .....	25
<b>VI. CONCLUSION .....</b>	<b>26</b>

# I. RAPPEL DU CONTEXTE

1. L'Usine d'Incinération d'Ordures ménagères (UIOM) de Tronville-en-Barrois est une usine qui est à ce jour propriété du groupe SUEZ. Cette UIOM est en fin de vie et nécessite d'être réhabilitée.

2. Une étude a été lancée en 2020 par le SMET (Syndicat « départemental » de traitement des déchets de la Meuse) pour juger de l'opportunité d'une reprise de l'installation par une entité publique.

Les résultats de cette étude concluaient en substance que la réhabilitation de cette installation est possible dans le cadre d'un contrat de concession (délégation de service public), après acquisition de l'UIOM et de son terrain d'implantation.

3. Compte-tenu des enjeux de cette usine pour son territoire, notamment en termes d'exutoire proche pour le traitement de ses déchets, d'emplois locaux et d'activité économique, mais aussi de potentialité de production de chaleur, la Communauté d'Agglomération de Bar le Duc a souhaité étudier le projet d'acquérir cette usine et de la développer/moderniser, ceci dans le cadre d'un projet élargi à d'autres EPCI de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle.

Après plusieurs réunions d'échanges politiques, la Communauté d'agglomération de Bar-le-Duc Sud Meuse et sept EPCI de Meuse et Meurthe-et-Moselle, ont décidé de lancer cette démarche. Les collectivités porteuses du projet sont au nombre de 7 :

- Communauté d'agglomération de Bar-le-Duc
- Communauté de Communes du Pays de Revigny (COPARY)
- Communauté de communes Côtes de Meuse - Woëvre
- Communauté de communes Pays de Colombey et du Sud Toulais
- Communauté de communes Terres Toulaises
- Communauté de communes Territoire de Lunéville à Baccarat
- Communauté de communes Bassin de Pont-à-Mousson

Ces collectivités ont conclu dans un premier temps un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour finaliser les réflexions autour du projet avant de les accompagner dans sa mise en œuvre opérationnelle.

Les études conduites par l'AMO ont confirmé la pertinence et l'intérêt (notamment en termes de coûts de traitement des déchets), pour ces collectivités, de se doter d'une unité de valorisation énergétique (UVE) neuve, d'une capacité de traitement d'environ 50°000 tonnes par an..

Cette unité de valorisation énergétique neuve prendrait place sur le terrain d'assiette de l'actuelle UIOM ou sur un autre terrain.

En effet, dans le cas où la construction de cette nouvelle unité de valorisation énergétique ne serait pas possible sur le terrain actuel de Tronville-en-Barrois, notamment en raison d'un échec des discussions avec le propriétaire du terrain, l'hypothèse d'une implantation sur un autre terrain reste envisageable.

Les études conduites par l'AMO ont conclu que l'implantation sur un autre terrain serait quasiment sans impact sur l'investissement (même si ce choix présenterait d'autres inconvénients selon le terrain retenu), l'absence de démantèlement venant compenser les quelques dépenses en sus. Les dépenses de fonctionnement et les recettes de vente d'énergie resteraient similaires.

En tout état de cause, la Communauté d'Agglomération de Bar-le-Duc Sud Meuse sera propriétaire du terrain d'implantation choisi.

A l'issue de ces études, chaque collectivité a ainsi réaffirmé son attachement à voir aboutir ce projet.

**4.** Pour mettre en œuvre ce projet au plan opérationnel, le schéma juridique qu'il est proposé de retenir, repose en substance :

- sur l'acquisition de l'UIOM de Tronville-en-Barrois ou d'un autre terrain par la Communauté d'agglomération Meuse Grand Sud ;
- sur la mise en place d'un groupement d'autorité concédantes permettant aux collectivités de se coordonner entre elles afin de parvenir à une construction et à une exploitation commune de la nouvelle UVE envisagée ;

- sur le lancement d'une procédure de délégation de service public, par l'intermédiaire du Groupement d'autorités concédantes, permettant aux collectivités de recruter ensemble le futur concessionnaire du service public qui sera chargé de financer, concevoir puis de construire la nouvelle usine avant de l'exploiter, notamment en accueillant la totalité des ordures ménagères résiduelles produites sur le territoire des 7 collectivités.

Les collectivités membres du Groupement d'autorités concédantes ont en outre d'ores et déjà émis le souhait que les réflexions initiées entre elles et tendant à envisager la mise en place éventuelle d'une organisation juridique (type syndicat mixte, SPL...) permettant de prolonger ou se substituer au Groupement d'autorités concédantes soient poursuivies tout au long de la vie du projet.

**5. Dans ce cadre, le présent rapport a pour double objectif :**

- d'une part, de constituer le rapport de présentation de la future délégation de service public afin que chaque 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. »*

- d'autre part, de présenter l'organisation retenue pour le Groupement d'autorités concédantes, dont la convention est également soumise à l'approbation de chacune des assemblées délibérantes par délibération séparée.

## II. LES DONNES ET LES ENJEUX

### II.1) LES PRINCIPALES DONNEES SUR LE TRAITEMENT ET LA VALORISATION DES DECHETS

#### a) Tonnages actuels

Les tonnages d'OMR et d'encombrants traités en 2021 pour le compte des 7 EPCI sont :

EPCI	OMR	Encombrants
CC Terres Toulaises	7 152 t	2 303 t
CC du Bassin de Pont-à-Mousson	9 747 t	2 061 t
CA de Bar-le-Duc Sud Meuse	7 878 t	695 t
CC Côtes de Meuse - Woëvre	1 335 t	330 t
CC du Pays de Colombey et du Sud Toulais	2 123 t	1 084 t
CC du Territoire de Lunéville à Baccarat	7 565 t	3 608 t
COPARY	756 t	786 t
<b>TOTAL</b>	<b>36 556 t</b>	<b>10 867 t</b>

Pour les encombrants, seule la CA de Bar-le-Duc Sud Meuse traite séparément les encombrants incinérables issus de son territoire. Dans les projections présentées ci-après, les encombrants de la CC du Pays de Colombey et du Sud Toulais font également l'objet d'une distinction incinérables / non incinérables.

#### b) Exutoires actuels

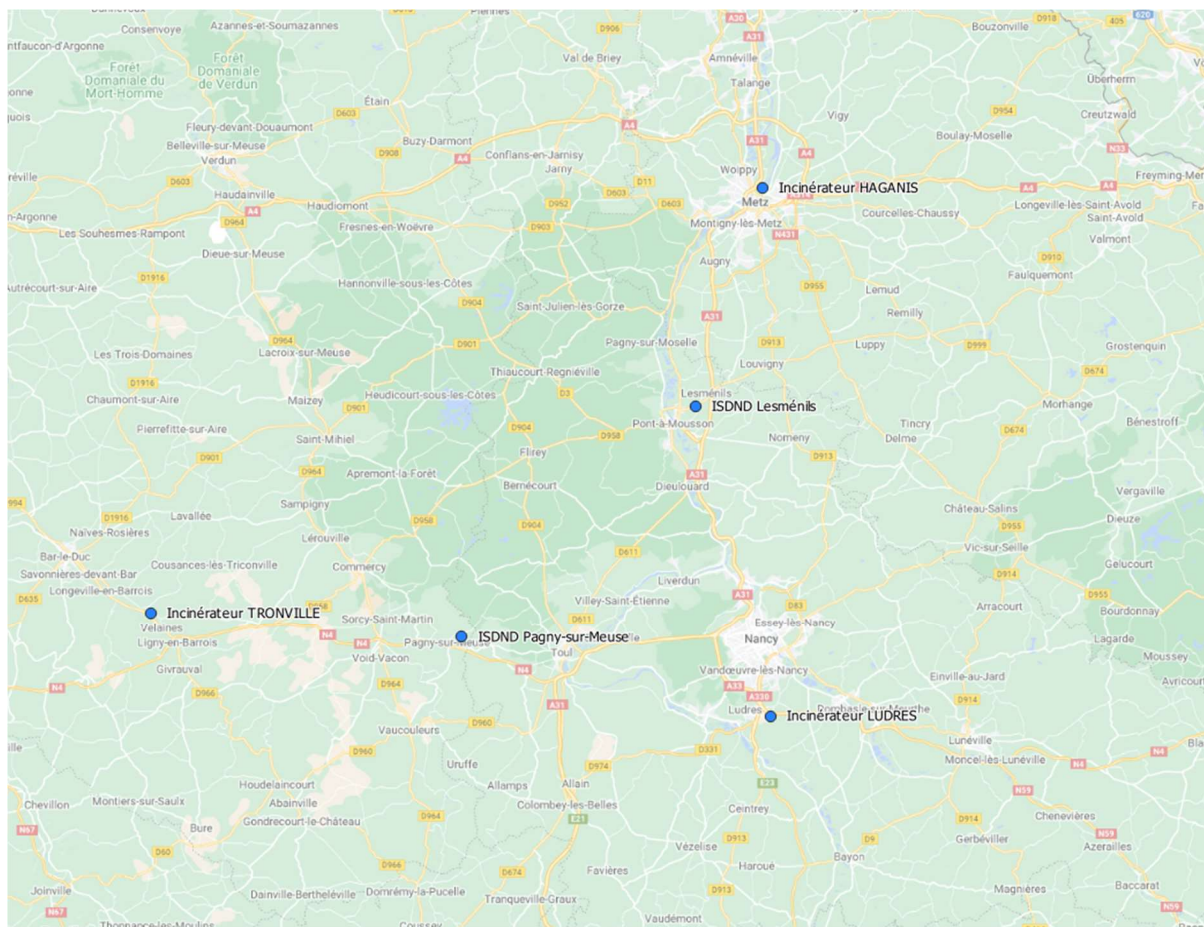
Actuellement, les exutoires utilisés pour le traitement des OMR et des encombrants des 7 EPCI sont :

EPCI	Incinérateur TRONVILLE	Incinérateur LUDRES	ISDND Pagny-sur-Meuse	ISDND Lesménils
CC Terres Toulaises			OMR	OMR ENCOMBRANTS
CC du Bassin de Pont-à-Mousson				OMR ENCOMBRANTS
CA de Bar-le-Duc Sud Meuse	OMR ENCOMBRANTS INC			
CC Côtes de Meuse - Woëvre			OMR ENCOMBRANTS	
CC du Pays de Colombey et du Sud Toulais		OMR	OMR	ENCOMBRANTS
CC du Territoire de Lunéville à Baccarat		OMR ENCOMBRANTS *		
COPARY	OMR		ENCOMBRANTS	

\* : plateforme de pré-tri de Ludres

Il est à noter que l'ISDND de Pagny sur Meuse devrait fermer fin 2022. Les déchets qui y sont actuellement traités seront reportés vers d'autres exutoires à partir de 2023.

La carte ci-dessous positionne les exutoires mentionnés :



### **c) Valorisation énergétique et réseaux de chaleur**

Les 2 usines d'incinération de Metz et de Nancy (respectivement dénommées ci-dessus Haganis et Ludres) ont une valorisation énergétique performante au travers des réseaux de chaleur de ces 2 villes, et bénéficient du classement « UVE » (unité de valorisation énergétique). Toutefois, les 3 collectivités associées au projet qui font traiter leurs déchets dans ces 2 UVE ne sont pas partie prenante de leur maîtrise d'ouvrage et n'ont donc aucune garantie de traitement sur le long terme : elles n'y viennent que comme clientes.

L'usine actuelle de Tronville ne valorise la chaleur récupérée que par le biais d'un petit réseau mono-client qui ne permet pas, loin s'en faut, d'atteindre le seuil de classement UVE.

## II.2) LES ENJEUX DE LA NOUVELLE USINE D'INCINERATION

Les gisements de déchets actuels et futurs (qui pourraient être dirigés vers la nouvelle installation de traitement de Tronville-en-Barrois) sont estimés à :

	Actuel	→ Exploitation de la nouvelle usine		
	2021	2027	2033	2039
CC Terres Toulaises	7 152 t	6 324 t	5 483 t	5 476 t
CC du Bassin de Pont-à-Mousson	9 747 t	7 009 t	7 019 t	7 009 t
CA de Bar-le-Duc Sud Meuse	8 573 t	7 381 t	7 258 t	7 094 t
CC Côtes de Meuse - Woëvre	1 335 t	1 276 t	1 255 t	1 226 t
CC du Pays de Colombey et du Sud Toulais	2 123 t	3 110 t	3 113 t	3 110 t
CC du Territoire de Lunéville à Baccarat	7 565 t	4 762 t	4 152 t	4 146 t
COPARY	756 t	700 t	689 t	673 t
<b>TOTAL EPCI</b>	<b>37 251 t</b>	<b>30 562 t</b>	<b>28 969 t</b>	<b>28 734 t</b>

<i>Capacité de l'installation</i>	<i>50 000 t</i>	<i>50 000 t</i>	<i>50 000 t</i>	<i>50 000 t</i>
<b>Vide de four commercialisable *</b>		<b>19 438 t</b>	<b>21 031 t</b>	<b>21 266 t</b>
		39%	42%	43%

\* : pour Déchets ménagers et assimilés d'autres EPCI, DASRI, Déchets d'activités économiques, etc.

Les flux de déchets des 7 EPCI comprennent les OMR et également les encombrants incinérables pour la CA de Bar-le-Duc et la CC du Pays de Colombey et du Sud Toulais (après 2021 pour cette collectivité).

La projection des gisements de déchets ménagers (OMR et encombrants incinérables) a été réalisée en prenant en compte :

- L'évolution de la population ;
- La mise en place des politiques publiques de valorisation et de réduction des déchets (extension des consignes de tri, dispositif de tri à la source des biodéchets, mise en place d'une tarification incitative, séparation des encombrants incinérables et non incinérables, etc.).

Le vide de four commercialisable est calculé en soustrayant le gisement des EPCI à la capacité de l'installation. Ce vide de four doit être suffisant pour permettre à l'opérateur économique de la DSP d'atteindre un équilibre financier de la DSP en proposant un prix de traitement attractif aux EPCI du groupement.

Ce vide de four accueillera en priorité les déchets d'activité de soins à risques infectieux (DASRI), soit environ 4.000 t/an, assurant ainsi la continuité de ce service offert au niveau régional par l'usine actuelle de Tronville-en-Barrois.

L'objectif est que l'énergie récupérée dans la nouvelle usine bénéficie à terme d'une triple valorisation :

- Poursuite de la vente de chaleur locale au travers du réseau de chaleur existant, avec un développement envisagé vers l'industriel Saraya,
- Vente de chaleur au travers d'une liaison à créer vers le réseau de chaleur existant et en développement de Bar-le-Duc,
- Production d'électricité avec la vapeur en excès par rapport à ces besoins thermiques, et vente de l'électricité non auto-consommée par les besoins internes de l'usine.

L'énergie thermique ainsi valorisée permettra à ses utilisateurs (industriels locaux et usagers du réseau de chaleur de Bar-le-Duc) de bénéficier d'une ressource locale à prix stable et compétitif, et évitera tout risque de dérive des prix de l'énergie comme on peut le vivre actuellement.

# III. L'ANALYSE COMPAREE DES MODES DE GESTION

## III.1) LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION

En vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, les collectivités disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. Sur la base d'une analyse des différents modes de gestion envisageables, les collectivités territoriales peuvent décider soit de gérer directement le service (en régie) soit d'en confier la gestion à un tiers par le biais d'une convention déterminée.

## III.2) LA DETERMINATION DES MODES DE GESTION LES PLUS ADAPTES

### III.1.1) Les modes de gestion écartés *a priori*

---

#### a) La 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 régie directe ainsi instaurée constitue le mode de gestion dans lequel l'implication de la collectivité est la plus importante. Le choix de la gestion directe dépend donc avant tout d'une volonté politique de maîtriser complètement le service.

Ce choix nécessite cependant que la collectivité dispose d'un savoir-faire, notamment technique.

Elle implique également certaines « lourdeurs » pour une collectivité locale et notamment - la prise en charge de la gestion comptable, de la facturation et de la relation commerciale avec les tiers (apporteurs de déchets) pour la gestion du vide de fours.

Par ailleurs, dans le cadre d'une gestion en régie, la Collectivité assume tous les risques d'exploitation, notamment économiques et financiers.

Une gestion en régie supposerait en outre ici que la Collectivité soit maître d'ouvrage de la future unité de valorisation énergétique (UVE) et en conséquence qu'elle finance et réalise ou fasse réaliser l'UVE, avant son exploitation en régie. Or comme nous le verrons plus loin, il est fondamental que le concepteur de la future UVE, son constructeur et son futur exploitant soient regroupés dans un seul et même contrat de telle sorte qu'ils soient tous engagés sur le même degré de performances à atteindre (notamment les performances environnementales), sans pouvoir se renvoyer la responsabilité d'une éventuelle sous-performance de l'installation.

**La technicité d'un centre de traitement des déchets et les enjeux du projet conduisent ainsi à considérer qu'il n'est pas raisonnablement envisageable de confier à une collectivité la gestion de l'ensemble du projet.**

**Telle est la raison pour laquelle un montage de type régie doit être écarté.**

#### **b) Le montage en marché public séparés**

Afin de confier à un opérateur la mission de construction / réalisation de l'UVE, les collectivités (préalablement regroupées en groupement de commandes) pourraient s'engager dans la passation :

- d'un marché public de maîtrise d'œuvre pour la conception des travaux à réaliser ;
- puis d'un marché public pour la réalisation des travaux ;
- et, enfin, d'un marché public en vue de son exploitation.

Ou alors :

- d'un marché public de conception-réalisation ;
- puis d'un marché d'exploitation ou d'un contrat d'affermage.

Cependant ce type de montage n'est pas pertinent pour la réalisation des travaux qui seraient nécessaires pour la future UVE dans la mesure où il entraîne une déresponsabilisation trop importante de chacun des acteurs amenés à intervenir.

En effet, ce type de schéma en contrats séparés entraîne le risque que l'exploitant tente de se défaire de ses engagements sur le concepteur et/ou sur le constructeur si les performances ne sont pas atteintes.

L'histoire récente permet de citer plusieurs exemples d'échecs de projets d'envergure portant sur des équipements industriels complexes, que la collectivité avait envisagé de réaliser en marchés séparés.

**En effet, la technicité d'un centre de traitement des déchets est telle qu'elle implique une coopération étroite entre concepteur/constructeur et exploitant.**

Ajoutons que dans un marché public d'exploitation, les recettes sont considérées comme des recettes publiques, qui seraient dans ce cas la propriété des collectivités.

Ainsi, par définition, le risque lié à la variation et/ou à la perception de ces recettes complémentaires (émanant principalement du traitement des déchets « tiers ») devrait être porté par les collectivités.

Ce montage contractuel doit ainsi être écarté dans la mesure où il entraîne :

- Une multiplication des procédures à mener et donc un allongement des délais ;
- Une multiplication des interlocuteurs ;
- Un risque important que l'exploitant tente de se défaire de ses engagements sur le concepteur et/ou sur le constructeur si les performances, notamment environnementales, ne sont pas atteintes ;
- Le risque lié à la recherche de déchets tiers sera porté par les collectivités.

**Compte-tenu de ce qui précède, il n'est pas proposé de retenir ce mode de gestion en marché public pour le projet d'UVE.**

### **c) Le Marché Global de Performance**

Les marchés globaux de performance (MGP) succèdent aux marchés de conception-réalisation-exploitation-maintenance (les CREM) ou réalisation-exploitation-maintenance (les REM) prévus dans l'ancien article 73 du code des marchés publics. Ils sont désormais définis par l'article L2171-3 du code de la commande publique.

Le marché global de performance permet à l'acheteur d'associer dans un même contrat l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations (de travaux, de fournitures ou de services), afin de remplir des objectifs chiffrés de performance.

Il est donc adapté à un projet tel que celui relatif à la construction d'un centre de traitement de déchets qui comprend potentiellement des travaux d'envergure, pour lesquels la création d'un lien juridique entre concepteur-constructeur et exploitant est très importante.

L'exploitation de l'usine existante pendant les travaux peut également être confiée au même opérateur, ce qui diminue encore les risques de renvoi de responsabilité.

Il résulte de l'article L2171-1 du CCP que les marchés globaux de performance dérogent par nature à l'obligation d'allotissement et peuvent être passés sans même qu'il soit nécessaire de devoir justifier le non-allotissement des prestations.

Le recours au marché global de performance a donc été assoupli. En effet, la seule condition posée par les textes tient désormais à ce que soient intégrés au contrat des engagements de performances mesurables.

L'ensemble des collectivités pourrait donc librement recourir au marché global de performance pour la réalisation de la future usine, pour autant que le marché comporte des engagements de performances.

Le marché global de performance présente les **avantages** suivants :

- Les ouvrages sont conçus en dialogue technique entre le concepteur, le constructeur mais également l'exploitant, futur utilisateur des ouvrages ;
- Un seul interlocuteur durant l'exécution ;
- Une seule procédure pour l'ensemble du projet ;
- Les délais de réalisation de l'ouvrage sont potentiellement plus courts que dans la solution marchés publics séparés en raison d'une meilleure coordination ;
- Une unification des responsabilités sur le groupement titulaire du contrat qui entraîne ainsi la disparition du risque que les opérateurs tentent de se défaire les uns sur les autres, en cas de non atteinte des performances.
- L'unicité des responsabilités peut permettre l'émergence de solutions innovantes par le Groupement titulaire ;
- La rémunération du groupement peut et doit varier en fonction de l'atteinte / ou non, des performances (techniques, environnementales, coûts, injection biométhane, etc.) fixées par vos collectivités.
- Ce contrat permet davantage une réflexion en coût global du projet et ainsi de limiter les risques d'interface et de délais afférents entre les phases de construction et d'exploitation, par rapport aux marchés faisant l'objet d'un allotissement ;
- Les coûts de GER et de maintenance sont sanctuarisés au sein du périmètre contractuel, ce qui permet de limiter le risque de surcoût d'entretien pour vos collectivités.

Les **inconvenients** de ce montage sont les suivants :

- La rémunération de l'exploitation ou de la maintenance ne peut, en aucun cas, contribuer au paiement de la construction. Par conséquent, la totalité du prix de la construction doit être versée au plus tard à la livraison définitive des ouvrages.
- En cas de résiliation du contrat en cours de conception ou de construction pour motif d'intérêt général, il est nécessaire d'indemniser le titulaire non seulement pour la part de prestations relatives à la conception ou à la construction, mais aussi pour celle relative à l'exploitation.

Cela étant, ce risque peut être anticipé par la rédaction de clauses contractuelles annihilant ce risque financier pour les collectivités.

**Et surtout :**

- Les risques d'exploitation doivent être portés principalement par les collectivités pour que le contrat reste qualifié juridiquement de marché public. Il n'est donc pas possible de transférer au titulaire du marché un risque commercial et financier d'exploitation réel, sur ses recettes et sur ses charges, comme dans le cadre d'un contrat de concession.

**Notamment, le risque lié à la variation et/ou perception des recettes complémentaires liées au traitement des déchets tiers devrait être porté par les collectivités, au même titre qu'un marché d'exploitation classique.**

**Or, ce risque sera nécessairement important, si bien que ce montage semble mal adapté.**

**On ajoute le fait que la recherche de déchets tiers n'est pas un métier habituel des collectivités, qui ont tout intérêt à le confier à un tiers en lui laissant la responsabilité de son éventuel échec.**

**Telle est la raison pour laquelle, nous verrons qu'un montage de type concessif (DSP) dans lequel le risque est transféré au titulaire, semble ici à privilégier.**

#### **d) La Société Publique Locale (SPL)**

Une société publique locale est une société anonyme créée par les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et leurs groupements (EPCI, syndicats etc.).

L'article premier de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, codifié à l'article L.1531-1 du CGCT, dispose que : « Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. »

Contrairement aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) dont l'intervention est soumise au principe de spécialité des établissements publics, la SPL est une société commerciale de droit privé dont l'objet social doit être défini par les personnes publiques impliquées dans le projet. En d'autres termes, la création de la SPL est subordonnée à la définition dans ses statuts des activités qui pourront lui être confiées.

L'actionnariat des SPL fait l'objet de dispositions particulières et d'un encadrement strict. Si l'on s'intéresse tout d'abord à la nature des actionnaires, ceux-ci ne peuvent être, aux termes de l'article L.1531-1 du CGCT, que des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales.

Et l'alinéa 2 de l'article L.5111-1 du CGCT prévoit désormais que « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.* ».

Son processus de création est assez lourd et long, si bien qu'il est probablement peu compatible avec le calendrier prévisionnel de l'opération.

En tout état de cause, le choix d'une solution en SPL n'est pas juridiquement compatible avec la nécessité de traiter des déchets tiers (de collectivités non-membres de la SPL) pour atteindre le fonctionnement optimal de l'UVE. La SPL ne peut en effet pas juridiquement conclure des contrats avec des tiers pour combler le vide de capacité.

Rappelons que l'Usine disposera d'une capacité de traitement d'environ 50 000 tonnes par an, alors que les déchets relevant du territoire des collectivités intéressées seront d'environ 30 000 tonnes par an. Ainsi, il est prévu de commercialiser un « vide de four » qui passe par la gestion de déchets tiers et qui constitue un enjeu primordial pour la maîtrise de l'équilibre financier du projet.

Telle est la raison pour laquelle ce montage nous semble devoir être écarté.

### III.2.2) Le mode de gestion privilégié : la concession

Le droit des concessions (parmi lesquelles figurent les délégations de service public qui en constituent désormais une sous-catégorie) a connu une évolution sensible en 2016 avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2016. Cette évolution est désormais codifiée dans le code de la commande publique.

Les contrats de concessions sont définis par l'article L1121-1 du code de la commande publique comme « *« un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent Code 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. »* »

En outre, les caractéristiques principales d'une concession tiennent à ce que :

- le concessionnaire est chargé de préfinancer et de financer les travaux de l'ouvrage à réaliser ;
- la maîtrise d'ouvrage est transférée au concessionnaire.

La définition de la frontière entre marché public et concession a évolué avec l'entrée en vigueur des nouveaux textes relatifs aux concessions. La définition traditionnelle des délégations de service public, dont la rémunération du délégataire devait être « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service » a été abandonnée.

Désormais, le seul critère de distinction entre concession et marché public est le « risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service », comme le prévoit l'article L1121-1 du CCP précité.

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. Ce contrat doit impérativement transférer au concessionnaire une part significative du risque d'exploitation, au risque d'être requalifié en marché public.

Le risque est entendu comme un risque de pertes financières. C'est ce qui ressort de l'article L. 1121-1 du CCP.

Le risque transféré au cocontractant a ainsi été consacré comme un élément central de la qualification d'un contrat de concession, y compris lorsque celui-ci porte sur un service public. Il paraît ainsi nécessaire d'exposer le concessionnaire aux "aléas du marché" et donc de lui faire supporter un risque lié à l'offre et/ou à la demande.

Il convient concrètement de pouvoir démontrer, en s'appuyant par exemple sur le compte d'exploitation prévisionnel du service, que l'équilibre financier du contrat dépend, dans une large mesure, de la perception de recettes annexes.

**En l'espèce, les recettes peuvent provenir de tiers qui bénéficient du service, et de la commercialisation des sous-produits (en particulier de l'énergie produite par l'UVE).**

**Rappelons que l'Usine disposera d'une capacité de traitement d'environ 50 000 tonnes par an, alors que les déchets relevant du territoire des collectivités seront d'environ 30 000 tonnes par an.**

**Dès lors, face à un schéma contractuel dans lequel 34% des recettes proviennent d'un prix versé par des tiers puisque les collectivités n'apporteront qu'environ 66% de la capacité nominale de l'usine, le montage concessif semble tout à fait possible juridiquement et pertinent.**

La concession présente **de nombreux avantages** :

- Elle entraîne le transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'opérateur, et partant, le transfert des risques juridiques et financiers qui y sont associés ;
- Les collectivités tout comme en marché public, bénéficient de l'expertise et du savoir-faire d'un opérateur économique ;
- Le délégataire est chargé de préfinancer et de financer les travaux ; le paiement des travaux est donc différé (il est inclus dans le prix payé par chaque collectivité en proportion des tonnes d'ordures ménagères résiduelles qui seront traitées dans l'installation).
- **La concession permet la prise en charge par le concessionnaire du risque d'exploitation, et notamment le risque lié à l'utilisation de l'installation par des tiers ou encore la valorisation énergétique des déchets.** La prise en charge de ce risque d'exploitation a par ailleurs un effet incitatif pour le concessionnaire, en termes de performance industrielle et commerciale.
- Un seul contrat est mis en place pour la conception, réalisation et exploitation, permettant de satisfaire à l'objectif de responsabiliser l'opérateur sur les performances à atteindre ;
- Différentes redevances peuvent être mises en place au profit des collectivités en cas de surperformance économique de l'exploitation ;
- C'est un contrat qui permet une maximisation par l'opérateur des recettes tierces pour son propre bénéfice et donc par ricochet celui des collectivités.
- Une obligation étroite de rendre compte à la collectivité concédante pèse sur le concessionnaire, elle est prévue par la loi et peut être renforcée par le contrat ;
- La durée d'une concession est généralement plus longue qu'en marché publics ;

Ce schéma présente aussi **des inconvénients** :

- Le coût d'un financement privé des ouvrages est par principe plus élevé que celui que pourrait obtenir vos collectivités (lorsqu'elles agissent en qualité de maître d'ouvrage).

Toutefois, même lorsque le concessionnaire est chargé de financer tout ou partie des travaux en qualité de maître d'ouvrage, des outils existent afin que la (les) Collectivité(s) garantisse(nt) le financement de l'ouvrage (comme le mécanisme de la cession de créance) permettant de diminuer sensiblement le coût du financement et de le rapprocher de celui d'un emprunt public.

- Si le risque à supporter par le concessionnaire est trop grand, on ne peut exclure que la procédure soit infructueuse.

Cependant en l'espèce, il est peu probable que la procédure soit infructueuse.

**Au final, la construction et l'exploitation de l'UVE par le biais d'une concession semble clairement le mode de gestion le plus avantageux.**

Les seules hypothèses dans lesquelles la conclusion d'un marché public (quelle que soit sa forme) pourrait trouver un intérêt accru par rapport à la concession, résideraient :

- soit dans l'hypothèse où la connaissance et la maîtrise du gisement de déchets tiers par les collectivités serait suffisante pour écarter ou considérablement amoindrir le risque de commercialisation ;
- soit dans l'hypothèse exactement inverse : celle dans laquelle les incertitudes pesant sur le gisement de déchets tiers seraient telles qu'elles feraient peser un risque soit d'infructuosité de la procédure de passation de la concession, soit de renchérissement significatif de son coût.

**En conséquence, au regard des éléments susvisés, il est proposé au Conseil de communauté de recourir à une délégation de service public pour le financement, la conception, la construction et l'exploitation de la nouvelle Unité de Valorisation Energétique..**

## IV. LES PRINCIPALES ETAPES DE LA PROCEDURE

### IV.1) Avis des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL) et des Comités Sociaux Territoriaux

---

Lorsqu'elles existent, les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL) des collectivités intéressées doivent d'abord être consultées pour un avis sur le principe du recours à la concession. De même pour les Comités Sociaux Territoriaux.

### IV.2) Mise en place d'une convention constitutive d'un Groupement d'Autorités Concédantes (GAC) / Groupement de commandes

---

Si le schéma d'une concession est bien retenu, le Groupement d'Autorités Concédantes apparaît être le choix le plus pertinent pour mener à bien ce projet avec plusieurs collectivités. Le régime juridique du groupement d'autorités concédantes est calqué sur celui applicable aux marchés publics (groupement de commandes).

Le groupement d'autorités concédantes est prévu par l'article L3112-1 du CCP, aux termes duquel : « *Des groupements peuvent être constitués entre des autorités concédantes ou entre une ou plusieurs autorités concédantes et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des autorités concédantes afin de passer conjointement un ou plusieurs contrats de concession.* ».

L'avantage d'un tel montage tient à la liberté contractuelle dont bénéficie sa convention constitutive et à la relative rapidité avec laquelle il peut être organisé

**D'ores et déjà, les collectivités intéressées par le projet ont établi un projet de convention constitutive d'un groupement d'autorités concédantes (joint en annexe au présent rapport), doublé d'un groupement de commandes. Cette convention constitutive définit clairement les obligations de chacune des collectivités durant la passation et l'exécution du contrat de concession (et des marchés publics éventuellement nécessaires). Cette convention régira ainsi les relations entre les membres du groupement pendant toute sa durée.**

Cette convention définit également les missions spécifiques que devra effectuer le membre « coordonnateur », en l'occurrence MEUSE GRAND SUD.

Il est ainsi proposé à votre assemblée délibérante de se prononcer également en faveur de la conclusion du Groupement d'autorité concédante (par délibération séparée) si c'est le choix du contrat de concession qui est approuvé comme le présent rapport le propose.

#### **IV.3) Délibérations des conseils sur le principe de la concession et sur la signature de la convention constitutive du groupement**

---

A la suite des avis rendus par les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux et le Comités Sociaux et Territoriaux, les conseils des collectivités se prononcent sur le principe du recours à la concession de service public.

Ils statuent au vu du présent rapport contenant les caractéristiques des prestations que le futur concessionnaire doit assurer.

La délibération du conseil sur le principe de la concession sera suivie par une autre délibération relative à la signature de la convention constitutive du groupement d'autorités concédantes.

#### **IV.4.) Phase « consultation »**

---

Dans le cadre de la mise en concurrence des opérateurs économiques, il sera procédé à la publication d'un avis de concession.

#### **IV.5.) Phase « candidatures »**

---

A l'issue du délai de remise des candidatures, les candidats remettent un pli contenant l'ensemble des documents exigés au titre de la candidature.

A l'issue de l'analyse des candidatures, la Commission de Concession de Service Public (prévue par la convention de Groupement de commandes) procédera à la sélection des candidats admis à présenter une offre.

#### **IV.6.) Phase « offres initiales »**

---

Les candidats sélectionnés sont invités à présenter une offre initiale sur la base du cahier des charges établi par les collectivités porteuses du projet.

Les services réunis à cet effet, procèdent à l'ouverture des plis contenant les offres des soumissionnaires et la Commission de Concession de Service Public intervient ensuite afin de formuler, après analyse de celles-ci, un avis concernant les soumissionnaires avec lesquels elle propose d'engager la phase de négociation.

L'autorité habilitée à signer la convention choisit librement de négocier avec les soumissionnaires, proposés ou non par la Commission de Concession de Service Public, dans les conditions prévues par l'article L 3124-1 du Code de la commande publique.

#### **IV.7.) Négociations**

---

La phase de négociations est empreinte d'une liberté assez large, mais elle ne peut porter sur l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation (article L 3124-1 du Code de la commande publique).

Et d'une manière générale, le principe d'égalité entre les soumissionnaires doit être respecté.

#### **IV.8.) Phase offres finales**

---

A l'issue des négociations, les soumissionnaires seront invités à remettre une offre finale sous un délai qui leur sera indiqué dans la lettre de consultation.

L'analyse de ces offres sera effectuée au regard des critères de jugement des offres et sera retranscrite dans un rapport de choix signé de l'exécutif.

#### **IV.9.) Attribution du contrat de concession**

---

Enfin, votre assemblée délibérante sera de nouveau appelée à statuer au vu du résultat de la mise en concurrence puisqu'il devra être demandé à chaque assemblée délibérante de chacune des collectivités membres du groupement d'autorités concédantes, de se prononcer sur le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse issue de la mise en concurrence et ainsi autoriser la conclusion du contrat de concession (art. L1411-7 du CGCT)

## V. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT TEL QUE ENVISAGEES

### V.1) Le périmètre du service

Le contrat de concession aura pour objet la délégation du service public de traitement des déchets (Ordures ménagères résiduelles) des sept (7) EPCI suivants :

- Communauté d'agglomération de Bar-le-Duc
- Communauté de Communes du Pays de Revigny (COPARY)
- Communauté de communes Côtes de Meuse - Woëvre
- Communauté de communes Pays de Colombey et du Sud Toulinois
- Communauté de communes Terres Toulaises
- Communauté de communes Territoire de Lunéville à Baccarat
- Communauté de communes Bassin de Pont-à-Mousson

### V.2) Les missions du futur concessionnaire

Le concessionnaire sera en charge de :

- Traiter les flux de déchets apportés par les Collectivités ainsi que les déchets tiers en complément,
- Concevoir une installation de valorisation énergétique de déchets performante et à même de répondre aux objectifs de traitement des déchets et de production d'énergie, notamment pour alimenter en base le chauffage urbain de la ville de Bar-le-Duc,
- Réaliser le dossier de demande d'autorisation d'exploiter et de demande de permis de construire;
- Etablir à ses frais et risques l'ensemble des installations de nature mobilière et/ou immobilière affectées à l'exploitation du service (pesée, réception, locaux administratifs, locaux sociaux, locaux d'exploitation, process d'incinération et bâtiments associés), et assurer la déconstruction des ouvrages actuels présents dans le site qui seront ensuite inutilisés (dans l'hypothèse de l'acquisition de l'UIOM),
- Financer les ouvrages et solliciter les subventions éventuelles notamment auprès de l'ADEME et de la Région GRAND EST et assurer le suivi de ces financements,

- Garantir la bonne intégration des ouvrages dans le paysage,
- Exploiter à ses risques et périls le service public local de traitement de déchets,
- Assurer l'entretien, la maintenance, le renouvellement et le gros entretien renouvellement des ouvrages et équipements,
- Pratiquer une surveillance régulière et systématique du service, en vue de limiter la fréquence et la durée des arrêts éventuels et la consommation d'énergie et d'eau tout en assurant la meilleure qualité de service possible,
- Assurer l'entretien et la surveillance des installations de façon à limiter les nuisances auprès des riverains et tout impact sur l'environnement,
- Assurer la facturation auprès des Collectivités pour les déchets qu'elles apportent,
- Assurer la facturation auprès des tiers usagers pour les autres déchets,
- Assurer la perception des recettes liées au service (valorisation énergétique, valorisation matière, ...),
- Produire des rapports annuels et contrôles prévus par la convention permettant le contrôle de l'exécution du service.

### **V.3) La rémunération du futur concessionnaire et tarifs**

Le délégataire devra traiter de manière obligatoire et prioritaire les tonnages de déchets ménagers et assimilés provenant des membres du GAC pour lesquels il perçoit une rémunération. Le prix à la tonne de déchet traité est une des composantes clés à définir dans le cadre d'élaboration du modèle financier prospectif du futur contrat. Ce prix sera identique sur toute la durée du contrat et ne variera que sous l'effet des formules d'indexation du prix qui sont contractualisées au démarrage de la concession.

Le délégataire s'assure également du traitement des tonnages de déchets ménagers et assimilés de clients tiers, non membres du GAC, pour lesquels il perçoit une rémunération librement déterminée, tout en s'assurant que celle-ci soit supérieure au montant facturé aux membres du GAC pour une prestation identique (le contrat prévoira que les apports tiers doivent être accueillis à un tarif supérieur à celui du GAC).

Le délégataire assure également une activité de commercialisation de la valorisation énergétique. Ses recettes dépendent du mix énergétique choisi (part des ventes électricité vs. chaleur), des exutoires potentiels (industriels, réseau chaleur urbain, marché libre...) et des prix contractuels négociés.

#### **V.4) La redevance versée par le concessionnaire**

La redevance représente la participation du délégataire à l'amortissement des ouvrages, au titre de l'utilisation privée des installations publiques. Elle est obligatoire et s'applique au minimum pour le tonnage du délégataire engagé (ou pour le tonnage réel si celui-ci est supérieur).

Les modalités de la redevance (volume du tonnage engagé, etc.) sont négociées dans le cadre du futur contrat.

#### **V.5) Intéressement versé par le concessionnaire**

Le délégataire verse au GAC un intéressement (non-garanti) au titre de l'augmentation de ses recettes issues de la valorisation énergétique au regard des recettes prises en référence dans le prix du service.

Les modalités de l'intéressement (seuils garantis, taux de partage des recettes au-delà des seuils garantis) sont négociées dans le cadre du futur contrat.

#### **V.6) La durée du contrat**

Conformément aux dispositions de l'article L3114-7 du code de la commande publique, les contrats de concession sont limités dans leur durée.

La durée est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire.

L'article L3114-8 du même code prévoit que dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par l'autorité compétente de l'Etat.

Conformément à l'article D3114-3 du code de la commande publique, l'autorité compétente de l'Etat mentionnée à l'article L3114-8 est le directeur départemental des finances publiques.

**La durée envisagée du contrat étant de vingt-cinq ans, notre collectivité a sollicité son examen par madame – monsieur le directeur départemental des finances publiques le 12 septembre 2022.**

**Néanmoins, il est envisagé à ce stade de demander aux candidats, dans le cadre de variantes, de chiffrer deux hypothèses de durée de contrat : vingt et vingt-cinq ans.**

### **V.7) Les moyens humains affectés à la concession**

Le concessionnaire devra prendre toutes mesures pour reprendre le personnel de l'ancienne usine propriété de SUEZ, en application notamment des dispositions du code du travail ; en outre, la nouvelle usine, d'une capacité presque doublée par rapport à l'actuelle usine, pourrait nécessiter un effectif un peu plus important que celui de l'usine actuelle.

## VI. CONCLUSION

Au regard des éléments repris ci-dessus, il est proposé de conclure un contrat de concession de service public, lequel apparaît comme le mode de gestion le plus adapté pour la conception, la construction et l'exploitation d'une Unité de Valorisation Energétique des déchets ménagers.

\* \* \* \* \*