

PROCEDURE DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC RELATIVE A LA VALORISATION DU POTENTIEL ENERGETIQUE DU CENTRE DE STOCKAGE DES DECHETS DE LA CRAU

RAPPORT DE PRESENTATION

(article L.1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales)

Depuis sa création, la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole exerce de plein droit la compétence de collecte et élimination des déchets ménagers sur l'ensemble de son territoire.

Elle exploite le centre de stockage des déchets situé route des Poulagères, 13310 Saint Martin de Crau (dit CSD de la Crau). Les arrêtés préfectoraux des 2 et 3 juillet 2002 et du 2 avril 2004, autorisant la poursuite de l'exploitation du CSD, fixent les prescriptions d'exploitation et définissent un programme de réhabilitation, comprenant notamment la couverture progressive de la décharge, l'aménagement paysager du site, la récupération et le traitement des lixiviats, ainsi que la mise en œuvre d'un réseau de drainage et de traitement des biogaz issus de la fermentation des déchets.

A ce titre, il revient à MPM de se prononcer sur le mode de gestion à mettre en œuvre pour le traitement des lixiviats et du biogaz, incluant une valorisation de leur potentiel énergétique.

Conformément aux dispositions des articles L.1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, le présent rapport a pour objet d'éclairer le Conseil de Communauté sur les divers modes de gestion possibles et de lui permettre de se prononcer sur le principe d'une délégation de service public. Ce rapport présente les caractéristiques principales des prestations qui seraient demandées au prestataire.

I- Présentation du service

Il s'agit de valorisation du potentiel énergétique du centre de stockage, en ce qui concerne le biogaz produit par la décomposition des déchets et, à titre accessoire, le photovoltaïque.

Une partie du biogaz produit par la décomposition des déchets sert de combustible pour le traitement des lixiviats (de l'ordre de 700 à 900 Nm³/h), le reste étant aujourd'hui brûlé par l'intermédiaire de torchères. Or la mise en place d'une centrale de valorisation du biogaz en électricité générerait des recettes liées à la vente à EDF de l'électricité produite. L'utilisation du potentiel thermique lié au traitement des lixiviats permettrait en outre de la cogénération.

II- Les différents modes de gestion possibles

Plusieurs options peuvent être envisagées pour gérer un service public.

1- La gestion publique

Les services publics peuvent faire l'objet d'une gestion directe par la personne publique, sous des formes différentes.

La régie directe :

Lorsque le service est assuré en régie directe, la personne publique prend en charge l'activité dans le cadre de ses services, avec ses moyens financiers, techniques et humains. L'intégration est totale.

La régie avec autonomie financière :

La régie avec autonomie financière est mieux adaptée à un service public industriel et commercial car elle dispose d'un budget annexe. L'activité est assurée par les services de la collectivité publique de rattachement, comme dans la régie directe.

Cependant, un conseil d'exploitation et un directeur sont désignés par la collectivité de rattachement et agissent sous son contrôle étroit. Le conseil d'exploitation est une instance essentiellement consultative, car la collectivité de rattachement prend toutes les décisions relatives à l'organisation.

Dans le cadre d'une régie directe ou autonome, l'ensemble des dépenses afférentes au service est supporté par le budget de la collectivité publique.

Ainsi, le choix d'une régie directe ou autonome impliquerait que la Communauté Urbaine assume les dépenses et le risque financier de l'exploitation. De plus, la Communauté Urbaine devrait disposer de compétences techniques et d'une organisation permettant la prise en charge d'un tel service.

La régie dotée de la personnalité morale :

La régie dotée de la personnalité morale se distingue des autres régies par le fait que la collectivité publique lui délègue dans ses statuts la gestion du service public.

La régie personnalisée dispose de son budget, d'organes de gestion propres (conseil d'administration, directeur) et de la capacité juridique à passer des contrats. La collectivité de rattachement est présente au sein du Conseil d'Administration.

La Conseil d'Administration possède un pouvoir propre de gestion.

Dans le cadre d'une régie personnalisée, comme dans le cadre des autres régies, il est possible de faire appel pour des missions précises à des prestataires, en concluant des marchés publics.

La régie personnalisée est en fait un mode de gestion intermédiaire entre la gestion directe et la gestion déléguée : la gestion n'est pas intégrée à la collectivité de rattachement comme dans ces autres types de régie et par ailleurs, elle n'est pas non plus totalement déléguée à une personne juridique distincte comme dans le cadre d'une délégation de service public.

2- La gestion avec l'aide d'un prestataire

Marché public :

La personne publique peut conclure des marchés publics avec des prestataires, conformément aux dispositions du Code des Marchés Publics, mais les intervenants sont multipliés puisqu'un marché de travaux est lancé pour la construction, puis un marché de services pour l'exploitation.

Dans ce montage, la personne publique prend tous les risques : elle porte les investissements, vend le produit et rémunère l'exploitant. Elle s'appuie sur le prestataire sans lui déléguer la responsabilité de l'organisation et de la gestion du service. La responsabilité demeure celle de la personne publique.

La rémunération du prestataire est entièrement assurée par la personne publique et non pas par les usagers. Elle est indépendante des résultats de la gestion.

Il s'en suit que ses motivations pour la qualité du service sont faibles puisqu'il n'agit in fine que pour le compte de la collectivité.

Par ailleurs, l'exploitant ne peut être chargé de l'encaissement des recettes sans la mise en place d'une régie.

Contrat de partenariat :

Le contrat de partenariat constitue une forme contractuelle dérogatoire aux marchés publics et délégation de service public. Son régime et sa passation sont régis par l'article L. 1414-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales. Le recours au contrat de partenariat est encadré : il doit être justifié par l'urgence ou la complexité du projet.

Il permet de confier à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages et d'équipements nécessaires au service public ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation et leur gestion.

La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique sous forme de loyer pendant toute la durée du contrat et elle peut être liée à des objectifs de performance.

Dans la mesure où dans le cas présent la rémunération du cocontractant serait liée principalement à la perception des recettes issues de l'exploitation du service, le contrat de partenariat n'est pas adapté, puisqu'il ne peut être retenu que lorsque la DSP ou le marché public n'est pas possible.

3- La gestion déléguée

Selon les termes de l'article L. 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, « la délégation du service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service, dont elle a la responsabilité, à une délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation de service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. »

Il y a plusieurs formes de délégation de service public.

La régie intéressée :

Dans la régie intéressée, la collectivité finance elle-même l'établissement du service dont elle confie l'entretien et l'exploitation à une personne physique ou morale de droit privé qui assure la gestion pour le compte de la collectivité.

Les opérations de recettes et de dépenses sont intégralement reprises dans un budget annexe de la collectivité délégante.

La rémunération du régisseur n'est pas assurée directement par les usagers mais par la collectivité qui lui verse une prime de base forfaitaire, complétée par une prime de productivité qui doit inciter le régisseur à améliorer sa gestion et éventuellement par une part de bénéfices.

L'intéressement doit être suffisamment déterminant pour que le contrat puisse être qualifié de délégation de service public et non de marché.

Le régisseur se borne à exploiter le service avec un degré d'autonomie qui est variable.

La formule de la régie intéressée ne correspond pas à l'objectif de la Communauté Urbaine car elle implique que celle-ci assure la construction en maîtrise d'ouvrage directe et donc le financement de l'ouvrage.

L'affermage :

L'affermage peut être défini comme la convention de délégation de service public par laquelle une collectivité publique confie à un opérateur privé l'exploitation d'un service public à ses risques et périls, par des ouvrages qu'elle lui remet en début de contrat, et en ce moyennant le versement d'une contrepartie (redevance).

A la différence de la concession, dans un contrat d'affermage, c'est la collectivité affermante qui a la charge des frais de premier établissement, c'est-à-dire du financement et de la réalisation des superstructures devant servir de support à la fourniture du service public. Par la suite, les travaux d'entretien et de réparation des installations sont à la charge du fermier, tandis que les travaux de modernisation et d'extension sont à la charge de la collectivité affermante.

Ce mode opératoire n'est pas adapté aux objectifs de la collectivité car il implique que celle-ci assume la charge financière des premiers investissements.

La concession du service public :

C'est un contrat par lequel la personne publique délègue à une personne publique ou privée la construction d'un ouvrage public à ses frais et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers. Le délégataire a donc la charge de concevoir et financer les équipements à exploiter.

La concession est avant tout le moyen de faire financer par le délégataire un équipement public et de budgétiser au moins en partie l'investissement. Le concessionnaire a la charge des travaux d'entretien courant et de réparation, y compris les grosses réparations, ainsi que les mises aux normes.

La durée de la concession doit permettre au concessionnaire d'amortir ses investissements.

Conclusion :

Au regard de la technicité particulière de ce secteur, Marseille Provence Métropole ne paraît pas disposer des moyens humains et matériels propres à garantir une gestion en régie optimale et performante.

De plus, le recours à la délégation et plus spécifiquement à la concession de service public permettrait à la Communauté Urbaine de faire appel à des compétences techniques tout en confiant au délégataire la responsabilité globale du service, les incertitudes quant aux quantités de biogaz susceptible d'être valorisé représentant un risque par rapport aux investissements à réaliser. Les modélisations effectuées ont en effet conclu à une production de biogaz se situant entre 4000 et 8000 Nm³/h, selon les taux de biodégradation et de récupération.

C'est donc bien dans les principes de la délégation que l'on trouve tous les éléments de la réussite et de l'optimisation du projet, technologie très particulière et savoir-faire maîtrisé par quelques industriels, prise de risque et responsabilité concentrées chez l'opérateur qui assure les dépenses et perçoit les recettes.

Dès lors, la réalisation et la gestion de l'unité de valorisation du biogaz du CSD de la Crau peut opportunément faire l'objet d'une procédure de concession.

III- Caractéristiques des prestations demandées au délégataire

Les principales caractéristiques des prestations qui seraient demandées au délégataire si le choix de la concession était retenu sont présentées ci-dessous. Elles seront détaillées dans le dossier de consultation remis aux candidats admis à présenter une offre.

1- Objet du contrat

Le contrat a pour objet la concession d'une centrale de valorisation du potentiel énergétique en électricité, comprenant :

- les travaux d'optimisation et l'entretien du réseau de captage et de transport du biogaz existant pour améliorer le taux de captage du biogaz disponible ;
- la réalisation d'une unité de traitement des lixiviats adaptée, permettant de bénéficier de la prime à l'efficacité énergétique grâce à un module de cogénération ;
- la mise en place d'une centrale de valorisation du biogaz en électricité : groupes électrogènes conteneurisés et poste HTA d'injection sur le réseau EDF.

Sur la base du programme technique qui fera partie intégrante du dossier de consultation, les candidats devront proposer un montant global et forfaitaire correspondant au coût de l'ensemble des ouvrages, équipements d'exploitation et aménagements divers.

Il serait demandé aux candidats, à titre d'option, de faire des propositions sur le potentiel photovoltaïque, nécessitant des investissements particuliers (installation de panneaux photovoltaïques sur le toit du centre de mis en balles...).

2- Durée envisagée

Il est envisagé une concession de 17 ans, correspondant à la durée des travaux (un an minimum) et au contrat à passer avec EDF pour le rachat de l'électricité produite par valorisation du biogaz, d'une durée intangible de 15 ans.

3- Financement

Le concessionnaire assure l'intégralité du financement des dépenses liées à la réalisation de l'ouvrage et notamment, à titre indicatif :

- les coûts d'études,
- les coûts liés aux démarches administratives nécessaires à la mise en route de l'installation,
- les coûts liés aux missions d'expertise,
- les frais financiers,
- les coûts de travaux relatifs à l'amélioration du réseau de captage du biogaz,
- les coûts d'acquisition et d'installation des différents équipements d'exploitation (groupes électrogènes, module de cogénération, panneaux photovoltaïques...).

4- Planning de réalisation

Le contrat prévoira des dispositions concernant les délais de réalisation et les modalités de contrôle du chantier par MPM. Le concessionnaire devra fournir le programme d'exécution des travaux.

5- Conditions d'exploitation

Régime des travaux :

Sont à la charge du concessionnaire :

- Les travaux d'entretien et de réparation : tous les ouvrages, équipements et matériels permettant la marche de l'exploitation seront entretenus en bon état de fonctionnement et réparés par le concessionnaire à ses frais pendant toute la durée du contrat, y compris le réseau de captage du biogaz réalisé par MPM.
- Le renouvellement des ouvrages et matériels, notamment les mises aux normes en cas d'évolution de la réglementation.

Rémunération du délégataire :

La rémunération du délégataire est assurée par la perception des recettes générées par la vente à EDF de l'électricité issue de la valorisation du biogaz et, si l'option était retenue, des panneaux photovoltaïques.

Pour le biogaz, le tarif du rachat par EDF du kWh produit est défini par l'arrêté du 10 juillet 2006 :

- pour une puissance supérieure ou égale à 2MW, le tarif de rachat (valeur non actualisée) est de 7,5c€/ kWh,
- une prime à l'efficacité énergétique de 3c€/kWh est versée en cas de mise en place d'un module de cogénération.

Pour l'énergie radiative du soleil (arrêté du 10 juillet 2006), le tarif de rachat est de 30 c€/kWh.

L'exploitation se fait aux risques du délégataire, celui-ci étant responsable du dimensionnement des équipements en fonction de son estimation de la quantité de biogaz produite par le CSD.

L'exploitation du service étant potentiellement excédentaire, le concessionnaire devra proposer des modalités de versement à MPM d'une partie des recettes perçues.

Le délégataire versera une redevance au titre de l'occupation du domaine public.

6- Contrôle du concédant

Le délégataire sera soumis à des contrôles permettant à la Communauté Urbaine de s'assurer que les obligations mises à sa charge sont respectées. Le non respect de ces obligations pourra faire l'objet de pénalités prévues au contrat, sans préjudice des mesures coercitives (mise en régie, déchéance).

Le délégataire devra fournir régulièrement à la Communauté Urbaine les informations de nature à lui permettre d'exercer son contrôle, en particulier en produisant annuellement un compte rendu technique et financier, dont le contenu sera détaillé dans le dossier de consultation remis aux candidats admis à présenter une offre.

7- Expiration de la concession

A l'expiration de la concession, pour quelque cause que ce soit, le concessionnaire sera tenu de remettre gratuitement à la Communauté Urbaine, en état normal d'entretien, les biens et équipements faisant partie intégrante de la concession.

8- Assurances

Le délégataire sera tenu de souscrire les assurances liées à la réalisation des équipements et à sa responsabilité d'exploitant. Les obligations du concessionnaire en matière d'assurance seront précisées dans le dossier de consultation.