



Rapport / Septembre 2021

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU CENTRE LITTORAL**

**Rapport sur les modes de gestion relatifs aux
projets d'ISDND (installation de stockage des
déchets non dangereux) et d'UVE (unité de
valorisation énergétique) pour le traitement des
déchets ménagers et assimilés de la CACL**





SOMMAIRE

1	PREAMBULE	3
1.1	RAPPEL DU CONTEXTE	3
1.2	OBJET DU PRESENT RAPPORT	5
2	RAPPEL DES ENJEUX DU SERVICE ET COMPETENCE DE LA CACL	6
2.1	LA COMPETENCE DE LA CACL	6
2.2	LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS	6
3	PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION.....	7
3.1	DETERMINATION DES MODES DE GESTION A ECARTER ET A ETUDIER	7
3.2	PRESENTATION DES OPTIONS POSSIBLES	8
4	LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION.....	12
5	ANALYSE DES MODES DE GESTION.....	14
5.1	CRITERE « RISQUES & RESPONSABILITE »	14
5.2	CRITERE « TECHNIQUES & COMPETENCES »	15
5.3	CRITERE « FINANCIER – QUALITE & PRIX ».....	16
5.4	CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC ».....	18
5.5	CRITERE « GESTION DU PERSONNEL »	19
6	SYNTHESE DE L'ANALYSE DES MODES DE GESTION.....	20
7	CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS	21
7.1	LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT.....	21
7.2	DECISION CONCERNANT LES MODES DE GESTION	24

1 PREAMBULE

1.1 RAPPEL DU CONTEXTE

Dans un contexte de difficultés constantes rencontrées sur le territoire guyanais pour l'élimination et la valorisation des déchets ménagers et assimilés, la CACL envisage de **créer une nouvelle installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND)** ainsi qu'une **unité de valorisation énergétique (UVE)**.

Au regard de ces enjeux, plusieurs points importants sont à rappeler :

- La signature du **protocole transactionnel de résiliation de la DSP des Galions en 2020**. Attribuée en 2011 à la CLEG, cette délégation visait la conception, la construction et l'exploitation du quai de transfert et du centre de stockage des déchets ultimes de la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral et de leurs équipements annexes.
- La **fin de l'exploitation de l'unique ISDND présente sur le territoire de la CACL (ISDND des Maringouins) au 31 décembre 2024**, rend le projet de conception, construction et exploitation d'une nouvelle ISDND impératif et nécessaire. Malgré la prolongation de la durée de cette dernière (fermeture originelle du site en 2023 mais prolongation de la DSP jusqu'en 2024), la création d'une ISDND pour prendre la suite de l'ISDND des Maringouins est impérative ;
- La **complémentarité des projets d'ISDND et d'UVE** au regard des ambitions portées par chacun des équipements :
 - La future ISDND aura pour objet la gestion de la phase transitoire de stockage des déchets entre la fermeture de l'ISDND des Maringouins et la mise en service de l'UVE (si la CACL décide de s'orienter vers ce mode de traitement sur le long terme). Elle offre une adaptabilité aux éventuelles mutations du calendrier de l'UVE ainsi qu'une solution subsidiaire pour le stockage des refus et d'une partie des résidus non valorisables de la future UVE ;
 - Le projet porte sur la création sur le site B04-3, situé sur la commune de Macouria au lit-dit Crique Couleuvre / Calumet, d'une ISDND avec une capacité d'accueillir environ 130k tonnes par an (tpa) avant la mise en service de l'UVE et 65ktpa après la mise en service de l'UVE. Les installations comprenant :
 - Les casiers de stockage des déchets, équipés d'un dispositif d'étanchéité (barrière argileuse et géomembrane), d'un dispositif de drainage des lixiviats, et un dispositif de collecte du biogaz issu des déchets. A la fin d'exploitation les casiers sont réaménagés par une couverture finale (dispositif d'étanchéité par géosynthétique).
 - Une zone d'accueil, comprenant un pont-bascule, un poste d'accueil et de contrôle, un bâtiment d'accueil avec locaux sociaux et administratif
 - Une zone technique comprenant les bassins de stockage des lixiviats, des eaux pluviales, la plateforme de valorisation du biogaz, l'installation de traitement des lixiviats, et les stocks des matériaux pendant l'exploitation (pour les couvertures journalière et intermédiaire).





- L'UVE, si la CACL décide de s'orienter vers ce mode de traitement sur le long terme, assurera la valorisation énergétique des déchets par la production d'électricité et potentiellement de froid, traitera les fumées en respectant les meilleures techniques disponibles et contribuera à limiter les impacts actuels de l'activité traitement de déchets sur l'environnement guyanais.

1.2 OBJET DU PRESENT RAPPORT

La fin de l'exploitation du site des Maringouins est prévue le 31 décembre 2024, ce qui rend impératif la conception et la construction d'une nouvelle ISDND qui permettra le stockage et le traitement des déchets ultimes de la Communauté d'Agglomération du Centre littoral de la Guyane.

La CACL envisage donc la passation d'une nouvelle délégation de service public (DSP), dont l'objet pourrait être étendue au projet de conception, de construction et d'exploitation d'une unité de valorisation énergétique en tranche conditionnelle de la DSP.

Le présent rapport constitue donc le rapport sur le mode de gestion de ces projets.

- ◆ Le code général des collectivités territoriales (article L.1411-4 du CGCT) impose de motiver le choix du mode de gestion dans l'hypothèse où la Collectivité opte pour une gestion déléguée.
Conformément à cet article, la Collectivité devra ainsi se prononcer sur le principe de la délégation du service public de réalisation et d'exploitation des projets d'ISDND et d'UVE.
- ◆ En préalable à cette délibération, la Collectivité est tenue de consulter pour avis la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) (L.1413-1 du CGCT) et le Comité Technique (CT) (art. 33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984).

Par ailleurs, le Conseil de la Concurrence, dans son avis n° 00A12 du 31 mai 2000, recommande aux Collectivités de procéder à une analyse comparative des modes de gestion possibles avant de délibérer sur le mode retenu.

Un rapport doit ainsi être établi sur la base duquel les élus de la Communauté d'Agglomération Centre Littoral devront se prononcer sur le principe de la délégation et sur les principales caractéristiques du service délégué.

- Ainsi, le présent rapport s'inscrit dans cette démarche. Il constitue une réflexion sur le futur mode de gestion des projets d'ISDND et d'UVE.

Ce rapport a pour objet de :

- **Rappeler les caractéristiques actuelles du service dont la délégation est envisagée ;**
- **Rappeler les caractéristiques des différents modes de gestion possibles ;**
- **Présenter les critères de choix entre les différents modes de gestion et établir un comparatif de ces différents modes de gestion au regard de ces critères ;**
- **Proposer le mode de gestion optimal pour la Communauté d'Agglomération Centre Littoral et les modalités de sa mise en œuvre.**

2 RAPPEL DES ENJEUX DU SERVICE ET COMPETENCE DE LA CACL

2.1 LA COMPETENCE DE LA CACL

En application de l'article L2224-13 du code général des collectivités territoriales, modifiée par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, les établissements publics de coopération intercommunale **assurent la compétence relative à l'élimination et à la valorisation des déchets ménagers et assimilés.**

L'autorité compétente est chargée d'assurer la direction stratégique et opérationnelle du service, qui se décline par :

- La définition de l'objet du service (périmètre, objectifs, niveau de qualité exigé, etc...);
- La définition des principes d'organisation et de fonctionnement du service ;
- La détermination des rapports à l'usager ;
- La fixation des tarifs ;
- Le contrôle du respect de ces dimensions.

La fonction de l'opérateur gestionnaire du service comprend pour sa part la gestion opérationnelle du service en vue d'assurer quotidiennement :

- La continuité du service ;
- L'atteinte des objectifs fixés par la maîtrise d'ouvrage ;
- La maîtrise d'ouvrage.

Quel que soit le mode de gestion retenu, l'autorité compétente (la Communauté d'Agglomération Centre Littoral) a toujours un rôle de contrôle, même en cas d'externalisation du service auprès d'un opérateur, que ce dernier soit public ou privé. Toutefois, le « degré » de contrôle va justement varier selon le mode de gestion mis en place.

2.2 LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS

Le principe premier est celui de la **liberté de choix du mode de gestion des services publics** comme l'expose l'article L.1 du Code de la Commande Publique : « *Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique* ».

Le Code de la Commande Publique (CCP) affirme donc clairement la liberté pour les acheteurs et les autorités concédantes de choisir « *pour répondre à leurs besoins* » d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique. Il s'agit là de la consécration par le législateur d'une **jurisprudence administrative ancienne et abondante en la matière** (CE, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, req. n°97476 ; CE, 27 novembre 2002, *SICAE*, req. n°246764).

Ce principe de libre choix du mode de gestion ne s'entend pas seulement comme une liberté reconnue à un moment donné et sur un périmètre intégral, mais implique que le choix librement opéré puisse être tout aussi librement **réversible** et ne porter que sur une partie du périmètre du service (CE, 27 janvier 2011, *Commune de Ramatuelle*, req. n°338285).

3 PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION

3.1 DETERMINATION DES MODES DE GESTION A ECARTER ET A ETUDIER

3.1.1 Les différents modes de gestion possibles en théorie

Les modes de gestion envisageables pour la gestion d'un service public de stockage et de traitement des déchets se différencient principalement par leur degré d'externalisation vers le privé :

- ◆ **Gestion externalisée** : confiée à un tiers contractant à qui l'autorité organisatrice confie une marge de manœuvre plus ou moins grande (DSP sous forme de concession ou affermage, marchés publics) ;
- ◆ **Gestion en régie** (et ses déclinaisons) : plus ou moins concentrée par les services de la Communauté d'agglomération (régie à simple autonomie financière dite « régie autonome » ou régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale dite « régie personnalisée ») ;
- ◆ **Autres formes de gestion** : à travers une structure sociétale partenariale soumise au droit privé à laquelle participera la Communauté d'Agglomération, en lien avec le secteur public ou privé (Société Publique Locale (SPL), une Société d'Economie Mixte (SEM) ou une Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP).

3.1.2 L'inscription du choix pour les projets objets du présent rapport dans la stratégie de la CACL

A ce stade, il convient de rappeler les orientations mises en place ces dernières années par la CACL :

- ◆ **Résiliation en 2020 de la DSP dite du « Galion »** suite à un arrêté du préfet de la Région de Guyane passé en 2015 refusant de faire droit à la demande d'autorisation d'exploitation de l'ISDND sur le territoire de la Commune de Montsinéry-Tonnegrande. Ce refus était motivé par le respect du programme de réduction du risque animalier sur la zone ainsi que par un manque d'expertise de la part de la CLEG en matière de gestion des problématiques liées aux risques aériens.
- ◆ **Prolongation de la DSP des Maringouins** en 2020 afin de faire face au besoin de stockage de déchets sur le territoire guyanais.

3.1.3 Les options inadaptées

Dès ce stade, des scénarios peuvent d'ores-et-déjà être écartés compte tenu de leur incompatibilité avec les souhaits de la Collectivité et/ou avec les conditions de leur mise en œuvre au regard du contexte du service. En effet, **créer une SPL**, par exemple, nécessite de s'associer avec une autre Collectivité au sein d'une société de droit privé (société soumise au régime des sociétés anonymes) pour gérer les équipements de traitement des déchets susvisés, ce qui n'est pas une option possible pour la CACL en l'absence de potentiels partenaires connus à ce jour.

3.1.4 Les options retenues

La CACL peut valablement étudier pour le périmètre technique considéré :

- La création d'une régie ;
- La passation d'une délégation de service public sous forme concessive ;
- La passation d'une délégation de service public sous forme d'affermage ;
- La passation d'un marché de partenariat ;

3.2 PRESENTATION DES OPTIONS POSSIBLES

3.2.1 Les modes de gestion publique

Ils se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à la collectivité publique. Dans cette gradation, il est ainsi possible d'envisager la gestion en régie simple (i) avec autonomie financière (ii), la gestion dans le cadre d'une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale (iii).

3.2.1.1 *La régie simple*

Ce mode de gestion est le plus direct possible. Ainsi, n'ayant pas de personnalité morale, ni d'autonomie financière, **la régie est liée à la CACL** :

- ◆ Création par délibération de l'assemblée délibérante,
- ◆ Absence d'organe propre,
- ◆ Application des règles de la comptabilité publique,
- ◆ Tarifs fixés par délibération de l'assemblée délibérante.

Ce type de régie est donc un véritable service propre à la collectivité. On relèvera que la régie directe n'est **pas légalement autorisée pour l'exploitation d'un SPIC**. En effet, la lecture combinée des articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du Code général des collectivités territoriales laisse la possibilité aux collectivités d'exploiter des SPIC selon les deux modes de gestion publique suivants :

- ◆ La régie dotée de la seule autonomie financière ;
- ◆ La régie à personnalité morale et autonomie financière.

3.2.1.2 *La régie dotée de la seule autonomie financière*

La régie dotée de l'autonomie financière est prévue à l'article L. 2221-11 du Code général des collectivités territoriales et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L.2221-14 du même Code.

La régie est créée par délibération de l'assemblée délibérante qui détermine également ses statuts et le montant financier initial. La régie dotée de l'autonomie financière ressemble assez largement à la régie simple. Elle ne s'en distingue que par **l'existence d'un budget distinct et par l'existence d'organes propres**.

3.2.1.3 *La régie dotée de la personnalité morale*

La régie, mode de gestion indirecte lorsqu'elle est dotée de la personnalité morale, se voit, statutairement et non conventionnellement, déléguer par sa collectivité de rattachement, la gestion d'un service public. Le choix de créer une régie personnalisée correspond donc aussi au choix d'un mode de gestion, ce qui conduit à conclure que **la régie ne pourra pas, sauf à dénaturer son propre objet, déléguer à son tour le service public dont elle a la charge**. Tout au plus pourra-t-elle confier à un prestataire de services, dans le cadre de marchés publics relevant des règles du code de la commande publique, une partie des missions constitutives de l'activité de service public dont elle est responsable.

Le recours à la régie dotée de la personnalité morale est aujourd'hui prévu par l'article L. 2221-10 du Code général des collectivités territoriales. Cette régie est un **établissement public local (EPL)**. La délibération de l'assemblée délibérante décide de la création de la régie, fixe l'organisation administrative et financière de la régie et le montant de la dotation initiale.

3.2.2 La gestion déléguée

La CACL peut **confier la création et l'exploitation de l'ISDND et de l'UVE à un opérateur privé**, tel que pratiqué actuellement sur l'ISDND des Maringouins.

Dans le cadre d'une délégation de service public, l'autorité délégante peut se contenter de confier uniquement la gestion du service public – il s'agit d'une **délégation de service public sous forme d'affermage** - mais elle peut confier également le financement des investissements au délégataire en plus de la gestion du service public - il s'agit d'une **délégation de service public sous forme concessive** -.

3.2.2.1 Le contrat d'affermage

L'affermage est un contrat dans lequel le cocontractant est chargé d'exploiter un service public dans le cadre d'une infrastructure existante remise par la personne publique à la **société fermière**. Les dépenses de premier établissement incombent donc à la collectivité publique, laquelle remet à son fermier des installations prêtes à servir (CE, 29 avril 1987, *Commune d'Elancourt*, n° 51022).

Le contrat d'affermage suppose donc que **la CACL supporte la charge de premier investissement des installations**. Le fermier peut, de manière tout à fait exceptionnelle, supporter la charge d'investissements initiaux à condition qu'ils portent sur des installations accessoires ou de renouvellement de certains matériels et que l'autorité délégante conserve bien la plus forte part de la charge d'investissement (CE, 3 novembre 1995, *Sté Lyonnaise eaux-Dumez*, n°125631 ; CE, 19 avril 1989, *Sté Transports urbains d'Angers*, Rec. p. 780), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

L'affermage doit prévoir les tarifs qui seront mis à la charge des usagers et préciser l'incidence, sur ces tarifs, des paramètres ou indices qui en détermineront l'évolution. Le fermier n'est donc pas libre de déterminer les conditions tarifaires du service mais doit respecter les exigences du cahier des charges, lequel devra définir des critères et paramètres précis, ce qui permet à la collectivité publique de conserver une **influence prépondérante en la matière** (CE, 5 novembre 2003, *Association de consommateurs de la Fontaulière*, n°226671 ; CE, 5 juin 2009, *Commune de Richardménil*, n°295837).

En outre, le contrat d'affermage peut prévoir le versement, par le fermier, d'une contribution représentant la contrepartie du droit qu'il reçoit de la collectivité affermante d'exploiter le service. Il s'agit du **droit d'entrée**.

3.2.2.2 *Le contrat de concession*

En application de l'article L. 1121-1 du Code de la commande publique, un contrat de concession est 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* ».

Dans une concession de service public, le concessionnaire se rémunère substantiellement sur les recettes tirées de l'exploitation du service. Ainsi, sa rémunération étant assise sur une assiette variable, le **risque commercial lié à l'exploitation du service** pèse directement sur l'opérateur, permettant d'intéresser plus fortement ce dernier au rendement et à la qualité globale du service. Ainsi, d'après l'article L.1121-1 du CCP « *la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supporté* ». **La distinction fondamentale** avec un marché public réside ainsi dans ce transfert au cocontractant d'un risque lié à l'exploitation.

Cette définition met donc fortement l'accent sur la nécessité d'une prise en charge du risque par le délégataire sur l'exploitation qui lui est confiée par le contrat, en insistant sur le fait que, dans des conditions d'exploitation normales, il ne doit pas être assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il supporte dans le cadre de l'exploitation du service.

Dès lors, pour qu'un éventuel contrat qui serait passé par la Collectivité ou l'Établissement public de coopération intercommunal dans ce cadre puisse être qualifié de délégation de service public, il conviendra de bien s'assurer que le délégataire **ne bénéficie pas de compensation absolue** des pertes qu'il pourrait rencontrer. Autrement dit, l'autorité délégante ne peut s'engager à couvrir les déficits de l'exploitant.

A ce titre, il **assure la maîtrise d'ouvrage des constructions et finance les travaux** – l'autorité délégante ne supporte donc pas les travaux de premier établissement.

On reproche souvent à la gestion par délégation que le contrôle de la personne publique sur le service soit faible. En réalité s'il est vrai que le délégataire — en tant qu'exploitant au quotidien du service — a de grandes libertés, ces dernières sont **normalement encadrées et limitées par le contrat** et le pouvoir de contrôle de la personne publique. Il est possible en délégation de service public d'exercer un réel contrôle sur le service pour peu que le contrat soit correctement rédigé et que l'autorité délégante, dès les débuts du contrat, marque sa présence dans le suivi au quotidien du bon déroulement du contrat.

Si la **création d'une SEM ou d'une SEMOP** à la suite d'une procédure de DSP concessive semble envisageable au regard de la contractualisation déjà engagée avec un partenaire privé, ces structures nécessitent une participation de la Collectivité accrue à la mise en place et à l'exploitation des équipements, ce qui n'est pas le souhait de la Collectivité en l'espèce.

3.2.3 Le marché de partenariat

Le marché de partenariat succède aux contrats de partenariat public-privé (PPP). Il est défini à l'article L. 1112-1 du Code de la commande publique comme étant un « marché public » prévoyant de confier au titulaire une **mission globale** ayant pour objet « *la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages d'équipement ou de biens immatériels nécessaire au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement* ».

Dès lors qu'il est qualifié de « marché public » par le code de la Commande publique, sauf dérogation, il est soumis à toutes les règles applicables à ces contrats, notamment en matière de publicité et mise en concurrence.

En tant que marché public global, il est possible de **confier au titulaire une ou plusieurs missions facultatives** dont notamment la conception de l'ouvrage et/ou l'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments et/ou la gestion de la mission de service public. Il n'est **donc pas nécessaire de multiplier les contrats** et les opérateurs économiques pour mener à bien le projet.

Surtout, en application de l'article L. 1112-1 du code de la commande publique, et contrairement aux autres marchés publics, le titulaire assure la **maîtrise d'ouvrage de l'opération** à réaliser par dérogation à la loi MOP. Le risque lié à la maîtrise d'ouvrage est donc transféré à la personne privée.

En outre, l'intérêt du recours au marché de partenariat réside dans le fait qu'en application de l'article L. 1112-1 du Code de la commande publique le **préfinancement de l'opération** est obligatoirement assuré, en tout ou partie, au titulaire du marché. Toutefois, si le titulaire préfinance l'opération, il ne supporte ce coût que de manière temporaire puisqu'il va être remboursé, de manière certaine, de son investissement par les paiements de la collectivité. Conformément à l'article L. 2213-8 du Code de la commande publique, la **CACL devra débiter les paiements au titulaire dès l'achèvement des opérations de construction**.

Sur le plan procédural, les **conditions pour recourir à un marché de partenariat sont très encadrées** par le Code de la commande publique. Si le seuil, ouvrant droit à la passation d'un tel contrat, d'un montant minimal du marché de 5 M €, défini aux articles L. 2211-5 et R. 2211-1 du Code précité n'est pas un obstacle au regard de l'ampleur du projet, il conviendra au préalable de démontrer que, compte tenu de ses caractéristiques, des exigences du service public ou de la mission d'intérêt général dont la CACL est chargée, le recours au contrat de partenariat présente un **bilan plus favorable**, notamment sur plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet conformément à l'article L. 2211-6 du Code de la commande publique.

De plus, en application des articles L. 2212-1 et L. 2212-3 du code de la commande publique, avant de décider de recourir au marché de partenariat, la CACL devra procéder d'une part à une **évaluation des différents modes envisageables** de réalisation du projet comportant « *une analyse en coût complet ainsi que tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation du projet* » et, d'autre part, à une étude de soutenabilité budgétaire. Cette évaluation et cette étude devront être respectivement soumises à l'avis de l'organisme expert placé auprès du ministre chargé de l'économie et du Ministre chargé du budget conformément aux articles L. 2212-2 et L.2212-14 du code de la commande publique.

Enfin, en application de l'article L. 2213-2 du Code de la commande publique, la durée du marché de partenariat est « *déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues* ». Plus le financement apporté par l'entreprise est important, plus la durée de remboursement est longue. Ainsi, la durée de ce type de marché dépasse en général les 20 ans.

4 LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION

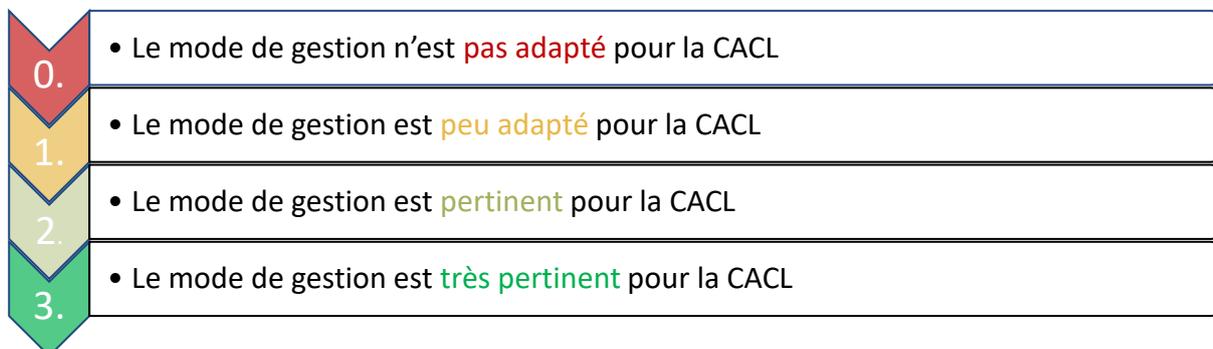
Pour rappel, 4 scénarios sont à envisager pour assurer la conception, la construction et l'exploitation des projets d'ISDND et d'UVE :



Les avantages et inconvénients de chacun des 4 modes de gestion seront appréciés au regard des critères suivants :

 Risques & Responsabilité	 Techniques & Compétences	 Maîtrise du service public	 Financier – Qualité & Prix	 Gestion du personnel
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité de la Collectivité • Risques juridiques • Risques sanitaires et environnementaux • Risques d'exploitation • Risques économiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexité de l'exploitation • Exigence des usagers • Capacité d'intervention • Connaissance et compétences disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise des enjeux stratégiques • Capacité de suivi et de contrôle de l'opérateur 	<ul style="list-style-type: none"> • Taille critique et économie d'échelle • Charges de structures • Equilibre économique • Contrôle des prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des compétences • Besoin de recrutement • Capacité de formation

Pour chaque critère, une note sur 3 sera attribuée au mode de gestion :



Précision en cas de recours à un prestataire externe :

La **situation concurrentielle** du secteur du traitement des déchets en Guyane joue un rôle déterminant dans le poids que pourront avoir les arguments « techniques » et « financiers ».

C'est seulement à l'issue de la négociation avec les candidats privés (ou publics) que la Communauté d'agglomération sera en mesure d'apprécier si le jeu de la concurrence a pleinement fonctionné ou non.

Il est rappelé que la Collectivité ou l'Établissement public de coopération intercommunal a la possibilité de renoncer à la procédure avant son terme.

En effet, en cas de passation d'une délégation de service public, l'article L 1411-7 du Code Général des Collectivités Territoriales donne à l'Assemblée Délibérante la compétence de se prononcer sur le choix du délégataire et sur le contrat de délégation, mais ne fait pas obligation de conclure un tel contrat.

De la même façon, en cas de passation d'un marché public, l'article R. 2185-1 du code de la commande publique énonce le principe en vertu duquel « *l'acheteur peut, à tout moment, déclarer sans suite une procédure* ». En d'autres termes, l'abandon de la procédure relève du pouvoir discrétionnaire de l'acheteur.

Une telle possibilité ne met néanmoins pas l'acheteur ou l'autorité délégante à l'abri du risque d'un contentieux pour le versement d'indemnités aux candidats qui justifieront de l'engagement de frais ou du gain manqué selon le stade auquel interviendrait une telle décision (ce qui ne serait pas anodin financièrement).

Il est rappelé par ailleurs que la **décision finale** revient au **Conseil Communautaire**.

5 ANALYSE DES MODES DE GESTION



5.1 CRITERE « RISQUES & RESPONSABILITE »

Scénario 1 : Création d'une régie

- ◆ La Communauté d'Agglomération assume la totalité de la **responsabilité au titre du fonctionnement**, et par là même, de l'ensemble des dysfonctionnements éventuels du service.
- ◆ Elle pourra encourir 2 principaux types de risques :
 - Le **risque commercial** ;
 - Le **risque économique** car la CACL supporte l'intégralité des coûts du service, que ceux-ci soient maîtrisés ou non.

Scénario 2 : Passation d'une DSP en affermage

- ◆ **Une partie des risques et responsabilités est transférée à l'opérateur privé :**
 - Les **risques sanitaires et environnementaux**, les **risques d'exploitation**, les **risques contentieux** sont **supportés par le délégataire**.
 - Le **risque lié aux investissements** demeure **supporté par la Communauté d'Agglomération**.

Scénario 3 : Passation d'une DSP concessive

- ◆ **Le risque et les responsabilités afférentes sont transférés à l'opérateur privé :**
 - **Les risques sanitaires et environnementaux**, les **risques d'exploitation**, le **risque économique**, les **risques contentieux** sont **supportés par le délégataire**.
 - C'est le schéma le plus protecteur pour la CACL. La création d'une SEM ou d'une SEMOP à la suite d'une procédure concessive aurait donc l'effet inverse en faisant de nouveau porter ces responsabilités à l'EPCI.
- La DSP concessive induit toutefois une rémunération de ce risque au bénéfice de l'exploitant. Le risque transféré n'est enfin pas illimité, le contrat peut prévoir des clauses de revoyure.
- En outre, même en gestion externalisée, **l'Autorité Organisatrice** (le délégant) **reste responsable du service**. Cette responsabilité implique pour la Communauté d'Agglomération de conserver la maîtrise de son service, notamment par le biais d'un **contrôle rigoureux** des informations fournies par le délégataire.

Scénario 4 : Passation d'un marché de partenariat

- ◆ **Une partie des risques et responsabilités est transférée à l'opérateur privé :**
 - Le **risque de construction** est **supporté par le partenaire**, ainsi que le **risque d'exploitation** s'il entre dans le **cadre de la mission**.
 - La **Communauté d'Agglomération** supporte le **risque commercial**.

Synthèse du critère « Risques & Responsabilité »

	Régie	Affermage	Concession	Marché de partenariat
Risques & Responsabilité	0	2	3	1



5.2 CRITERE « TECHNIQUES & COMPETENCES »

- ◆ La **complexité de la construction et l'exploitation d'un service de stockage, d'incinération et de valorisation des déchets** et les **exigences accrues des usagers**, rendent nécessaires la mise en œuvre de **moyens de plus en plus importants**, tant en palette d'expertises qu'en dimensionnement suffisant.
- ◆ En outre, les **enjeux de formation** et de **maîtrise de l'entretien des équipements** sont primordiaux pour assurer le bon fonctionnement des services.
- ◆ **Dans le cadre du scénario en régie (scénario 1)**, la Communauté d'agglomération doit acquérir de nombreuses compétences pour la construction, l'entretien et l'exploitation des équipements, y compris d'encadrement. Elle n'en dispose aujourd'hui pas et leur recrutement et leur maintien dans l'effectif de la Collectivité n'est pas chose aisée.
- ◆ **Dans le cadre du scénario en affermage**, la Communauté d'agglomération doit également disposer en propre des compétences techniques nécessaires à la réalisation des projets en phase de construction, ce qui n'est pas le cas actuellement. La mise en place d'une délégation de service public en affermage suppose donc le pilotage du marché de construction par la CACL.
- ◆ En revanche, **les autres scénarii envisagés permettent de faire intervenir l'expertise technique du cocontractant** afin de disposer des savoir-faire utiles au bon fonctionnement du réseau et à l'entretien des matériels :
 - **Moyens humains et matériels mutualisés** pour les compétences qui ne sont pas utiles à temps plein sur le réseau ;
 - **Accès aux réseaux d'expertises et aux technologies** avancées découlant de leurs efforts en matière de recherche et développement ;
 - **Réseau de sous-traitants** pour réaliser des tâches spécifiques
 - **Moyens spécifiques** pour la gestion de la ressource humaine
 - **Savoir-faire logiciels et informatiques ;**
 - Etc.

Synthèse du critère « Techniques et Compétences »

	Régie	Affermage	Concession	Marché de partenariat
Techniques et compétences	0	1	3	3



5.3 CRITERE « FINANCIER – QUALITE & PRIX »

Scénario 1 : Création d'une régie

- ◆ La CACL doit acquérir, via commande publique, l'ensemble des pièces, consommables et fluides associés à l'exploitation. Elle ne bénéficie pas d'une politique d'achat privilégiée sur cette thématique. La CACL porte donc les risques de construction des équipements, notamment ceux liés à la maîtrise des coûts et des délais.
- ◆ La CACL **porte l'endettement** lié à la construction des équipements qui peut s'avérer lourd eu égard aux investissements à faire sur l'UVE. En finançant directement les investissements liés à l'ISDND et à l'UVE, la CACL réduit son autofinancement et sa capacité à emprunter pour d'autres projets.
- ◆ Par ailleurs, la CACL **rémunère en propre les personnels**. Elle supporte donc les surcoûts liés à l'acquisition des compétences qui ne sont pas utilisées à temps plein sur le service. Elle doit également supporter les éventuelles évolutions de coûts fonction de la qualité du dialogue social.
- ◆ En tout état de cause, la **CACL assume l'ensemble des coûts nets du service**, qui sont également dépendant de la réalité des produits d'exploitation.
- En revanche, la CACL n'a pas à envisager de rémunération des capitaux investis ou la recherche d'une marge.

Scénario 2 : Passation d'une DSP affermage

- ◆ Le fermier s'engage pour la durée du marché sur son offre de prix, bien que cette dernière puisse contenir des paramètres variables.
- Toutefois, **le poids de la structure n'est pas à négliger** dans le cadre d'une gestion externalisée : la structure d'un grand opérateur pèse de deux manières sur le prix d'un service externalisé :
 - Par l'imputation des frais de siège, de la recherche et développement et des charges fonctionnelles des différents niveaux de l'organisation ;
 - Par la prise en compte des contraintes de rendement financier.
- En outre, la couverture du risque d'exploitation induit une **majoration de sa marge**. La CACL maîtrise ainsi mieux son coût, mais celui-ci peut se révéler plus élevé que si elle assumait elle-même le risque d'exploitation du service.
- Enfin, le fermier ne réalisant pas d'investissement, **le financement** de ces derniers est porté **par la Communauté d'Agglomération**, en fonds propres et dettes propres sur la part non subventionnée. Cette dernière porte donc également les risques liés à la construction des équipements (coûts et délais).

Scénario 3 : Passation d'une DSP concessive

- ◆ En DSP concessive, **l'opérateur se rémunère directement auprès des usagers** par l'imputation d'une part délégataire. **L'opérateur privé optimise ainsi sa politique d'achat** : en effet, grâce à l'exploitation de plusieurs contrats, il a la **capacité de générer des économies d'échelle** (fourniture, etc...).
- ◆ Le Délégataire étant en charge de la construction et l'exploitation des ouvrages, il peut **optimiser leur conception** en fonction de partis pris d'exploitation qu'il garantit durant la durée du contrat.
- ◆ Le Délégataire **assure seul le financement d'une partie ou de l'intégralité des investissements** non subventionnés.
- Sur le même modèle que l'affermage, **le poids de la structure n'est pas à négliger ainsi que la recherche d'une marge spécifique.**

Scénario 4 : Passation d'un marché de partenariat

- ◆ Le partenaire **assure seul le financement d'une partie ou de l'intégralité des investissements** non subventionnés.
- Toutefois, il s'agit d'un **portage du financement différé** car la Communauté d'Agglomération doit lui remettre un **loyer**.

Synthèse du critère « Financier – Qualité & Prix »

	Régie	Affermage	Concession	Marché de partenariat
Financier – Qualité Prix	1	2	3	2



5.4 CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC »

Scénario 1 : Création d'une régie

- ◆ La régie assure un **haut niveau de transparence** de la gestion **du service de stockage, d'incinération et de valorisation des déchets** puisque cette dernière est placée dans une situation in-house vis-à-vis de la CACL, qui en contrôle la totalité de la gouvernance et des décisions.
- ◆ La CACL peut en particulier **ajuster autant qu'elle le souhaite le niveau de service rendu** en fonction de ses attentes et de ses contraintes budgétaires.
- ◆ Toutefois, la proximité induite par ce mode de gestion peut paradoxalement impliquer des **difficultés dans la perception des enjeux stratégiques et les enjeux de contrôle**, en raison du manque de recul sur l'exploitation. Ce point requiert donc une vigilance particulière et une **discipline d'autocontrôle** importante.
- ◆ Enfin, le choix du mode de gestion en régie comporte une **réversibilité limitée**. Une fois créée, il peut être difficile d'envisager un mode de gestion alternatif, d'autant qu'il n'y a pas de clause fixe de remise en cause du mode de gestion. Ce point peut constituer un handicap dans la maîtrise du service public.

Scénarios 2 et 3 : Passation d'une DSP affermage ou concessive

- ◆ En DSP, la **CACL définit le niveau de service public souhaité** et les modalités de son contrôle.
- ◆ Les **modalités minimums** sont par ailleurs prévues dans les textes (et notamment le contenu du rapport annuel).
- ◆ La gestion externalisée présente toutefois un **risque de perte de maîtrise de l'EPCI**, dans le cas où le contrôle de l'opérateur privé est faible :
 - En l'espèce, **la maîtrise d'ouvrage actuelle au sein de la Communauté d'Agglomération est suffisante pour assurer le suivi régulier de l'opérateur ;**
 - La maîtrise de l'opérateur peut également passer par l'**application possible de pénalités**, en cas de manquement de l'opérateur à ses engagements contractuels.
 - La création d'une SEM ou d'une SEMOP n'est donc pas nécessaire, en l'espèce.

Scénario 4 : Passation d'un marché de partenariat

- ◆ La CACL définit dans le cadre du marché de partenariat le **niveau de service souhaité** et les modalités de son contrôle.
- ◆ Ces modalités ne sont toutefois pas imposées par la loi, l'information transmise par le titulaire doit en particulier être particulièrement **soulignée dans le marché**.
- ◆ Par ailleurs, des **adaptations en cours de marché** sont possibles mais là encore doivent être encadrées par les clauses du marché.
- ◆ Des **pénalités** sont prévues en cas de défaillance du titulaire.

Synthèse du critère « Maîtrise du service public »

	Régie	Affermage	Concession	Marché de partenariat
Maîtrise du service public	2	3	3	3



5.5 CRITERE « GESTION DU PERSONNEL »

Scénario 1 : Création d'une régie

- ◆ L'EPCI est **directement exposée aux problématiques associées à la gestion du personnel**.
- ◆ Dans le cadre d'une régie à autonomie financière mais sans personnalité morale, le personnel est même directement inclus dans les effectifs de la CACL.
- ◆ Les problématiques suivantes peuvent apparaître : coexistence des statuts publics et privés au sein de la CACL, avec leurs conséquences sur les instances du personnel, gestion de la politique de recrutement et de formation sur des compétences rares et qui n'existent pas à la CACL, gestion du dialogue social, gestion des remplacements, des congés et de l'absentéisme...

Scénarios 2, 3 et 4 : Passation d'une DSP ou d'un marché de partenariat

- ◆ Le personnel mobilisé est celui du titulaire ou du délégataire. Ce dernier définit librement les besoins pour satisfaire les missions qui lui sont confiées.
- ◆ Le **délégataire assume l'ensemble des sujets** liés au recrutement, à la formation, à la gestion du dialogue social, à la gestion des remplacements et des congés, etc. Les opérateurs disposent d'organismes de **formations** en interne ou en externe afin d'améliorer la qualité de l'exploitation.
- ◆ La CACL peut, en tant qu'autorité organisatrice, être sollicitée en cas de de difficultés dans la gestion des personnels.
- ◆ En fin de contrat, si l'activité est poursuivie, le personnel est repris par le futur exploitant public ou privé en application de l'article L.1224-1 du Code du Travail.

Synthèse du critère « Gestion du personnel »

	Régie	Affermage	Concession	Marché de partenariat
Gestion du personnel	0	3	3	3

6 SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DES MODES DE GESTION

	Régie	Affermage	Concession	Marché de partenariat
 Risques & Responsabilité	0	2	3	1
 Techniques & Compétences	0	1	3	3
 Financier – Qualité & Prix	1	2	3	2
 Maîtrise du service public	2	3	3	3
 Gestion du personnel	0	3	3	3
	3/15	11/15	15/15	12/15

➤ Comme l'illustre le tableau, le choix du mode de gestion relève d'arbitrage entre une multiplicité de critères, au regard du contexte spécifique de la CACL

En synthèse :

- ◆ **Le scénario 1 (Régie)** paraît peu adapté tant il expose la CACL sur un métier qu'elle ne maîtrise pas : le stockage, le traitement et la valorisation des déchets.
- ◆ **Le scénario 2 (Affermage)** est également pertinent mais expose finalement la CACL au risque d'interface entre la création et l'exploitation des équipements, et la confrontation à de fréquents renouvellements du contrat qui implique une absence de certitude dans la durée sur le coût du service.
- ◆ **Le scénario 3 (Concession)** paraît **constituer l'option la plus pertinente** en ce qu'elle transfère, sur une longue durée, un maximum de risques sur le titulaire, tout en faisant bénéficier la CACL de coûts mutualisés et de retours d'expérience.
- ◆ **Le scénario 4 (Marché de partenariat)** est un mode de gestion cohérent mais qui maintient certains risques sur la CACL sans bénéfice réel sur les autres critères.

Il est donc proposé de lancer une procédure de DSP de type concessive (scénario 3) pour la conception, la construction et l'exploitation, à titre principal de l'ISDND, et à titre conditionnelle de l'UVE.

7 CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

7.1 LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT

7.1.1 Objet du contrat

La délégation aura pour objet la conception, la création et l'exploitation :

- Pour la tranche ferme, de l'ISDND ;
- Pour la tranche conditionnelle, de l'UVE.

7.1.2 Procédure de dévolution du contrat

La procédure mise en œuvre est celle d'une délégation de service public, de type concessive, en application des articles L. 1121-3 du code de la commande publique et L1411-1 du code général des collectivités territoriales.

Le choix du mode de gestion est adopté sur la base du présent rapport, après avis du comité technique et de la commission consultative des services publics locaux.

La CACL procédera dès la validation du mode de gestion par les Instances compétentes, à la publication d'un avis d'appel à candidature.

La CACL retient le principe d'une procédure restreinte : le dossier de consultation sera mis à disposition des candidats après réception et analyse des candidatures. Les offres seront reçues dans un second temps.

Les candidats dont la candidature aura été acceptée verront leur offre analysée par la commission de délégation de service public (CDSP) de la CACL.

Le Président de la CACL engagera le cas échéant une négociation avec les candidats, sur proposition de la CDSP.

Après analyse des offres finales, le Président de la CACL proposera l'un des candidats au conseil communautaire. Si ce dernier valide le choix proposé, le contrat sera notifié et signé.

7.1.3 Calendrier prévisionnel

Septembre 2021 :	Consultation CT / CCSPL
Septembre 2021 :	Délibération sur le choix du mode de gestion, publication AAPC
Novembre 2021 :	Réception des candidatures, réunions de la CDSP et analyse
Décembre 2021 :	Transmission du DCE aux candidats
Mars 2022 :	Réception des offres initiales, réunions de la CDSP et analyse
Avril- Juin 2022 :	Négociations
Juillet 2022 :	Réception des offres finales, analyse
Août 2022 :	Choix du cocontractant
Septembre/Octobre 2022 :	Finalisation du contrat
Novembre/Décembre2022 :	Mise en œuvre

7.1.4 La durée

Aux termes de l'article L. 3114-7 du CCP, la durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

En l'occurrence, au regard de la nature des services et des investissements significatifs à la charge du futur titulaire, **il est donc proposé de fixer la durée de la délégation de service public à 20 ans.**

7.1.5 Le régime des responsabilités

Le délégataire gère le service à ses risques et périls. Il est responsable de l'exploitation, de la performance et de la continuité du service.

Le délégataire aura l'obligation de couvrir ses responsabilités par la souscription d'une ou plusieurs polices d'assurance de responsabilité civile, de dommages aux biens et/ou à l'environnement.

7.1.6 Les conditions financières d'exploitation du service

Le Délégataire assurera l'exploitation du service à ses risques et périls financiers : transfert d'un risque lié à l'exploitation du service, impliquant une réelle exposition aux aléas du marché. Les recettes d'exploitation seront composées notamment des recettes perçues auprès des usagers.

Il bénéficiera par ailleurs d'une compensation des obligations de service public qui lui sont assignées.

7.1.7 Personnel

Le délégataire devra reprendre le personnel en place si cette reprise s'impose au regard de l'article L.1224-1 du Code du travail et des conventions collectives applicables, dans les conditions fixées par la réglementation et la jurisprudence.

7.1.8 Les obligations du délégataire

Le Délégataire devra assurer :

- La conception, le financement, la réalisation, la gestion et l'exploitation des ouvrages ;
- La conformité des équipements aux exigences du cahier des charges de la concession ;
- Le bon fonctionnement quotidien du service et en particulier de la qualité du service ;
- La sécurité ;
- Le fonctionnement des équipements mis à disposition par la CACL ;
- La gestion des personnels et leur formation ;
- L'encaissement de certaines recettes sur les usagers ;
- L'entretien et la maintenance des équipements ;
- Le reporting des conditions d'exploitation ;
- La constitution de provision pour suivi post-exploitation ;
- La remise de tous les biens de retour en parfait état d'entretien à l'expiration du contrat ;

7.1.9 Obligation d'information incombant au délégataire et contrôle de l'autorité délégante

Le Délégataire sera tenu à une obligation générale d'information, d'avis et d'alerte de la Communauté d'Agglomération. Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à la Communauté d'Agglomération de manière à renforcer le pouvoir de contrôle de l'EPCI.

Le contrat veillera à diversifier les clauses de contrôle et de coordination entre délégant et délégataire.

7.1.10 Pénalités et sanctions

Le Délégataire devra satisfaire aux obligations définies et détaillées dans la convention de délégation de service public concernant notamment la production de ses comptes et des indicateurs de la qualité du service rendu aux usagers.

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au Délégataire, les informations que le Délégataire tiendra à la disposition de la Communauté d'agglomération, les modalités de leur transmission et les moyens de contrôle effectifs dont elle pourra faire usage pour vérifier la bonne exécution du contrat et la qualité du service.

Un dispositif de pénalités sera prévu au contrat en cas de non-respect de ses obligations contractuelles par le délégataire.

La Communauté d'agglomération pourra exercer, le cas échéant, son pouvoir de sanction et résilier le contrat dans les conditions qui seront fixées dans la convention de délégation de service public. Notamment l'autorité concédante disposera du pouvoir de résiliation pour faute, ainsi que de la possibilité de résilier unilatéralement la concession si un motif d'intérêt général le justifiait.

7.2 DECISION CONCERNANT LES MODES DE GESTION

Après analyse des différents modes de gestion possibles pour le service public de stockage des déchets et le cas échéant de valorisation des déchets,

Le Président vous propose :

- **Un contrat de délégation de service public sous la forme de concession pour la construction et l'exploitation d'une ISDND et la construction et l'exploitation d'une UVE, en tranche conditionnelle, sur une durée de 20 ans.**

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du Concessionnaire feront l'objet d'une description lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises (DCE) et seront définis précisément au cours de la procédure de concession dans le cadre défini par les articles L.1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités territoriales.

Le Conseil Communautaire est appelé à se prononcer sur le principe du recours à la délégation, puis une nouvelle fois à l'issue de la procédure de négociation, à la demande du Président, à la fois sur le choix du candidat et sur le projet de contrat finalisé.