

## DIJON METROPOLE

---

PRINCIPE D'UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC (CONCESSION DE TRAVAUX) RELATIVE A LA REALISATION D'UN CENTRE DE METHANISATION DES DECHETS ET SON EXPLOITATION

PRINCIPE DE CREATION D'UNE SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE A OPERATION UNIQUE POUR L'EXECUTION DU CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

### **RAPPORT DE PRINCIPE**

ARTICLE L1411-4 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

# SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRÉAMBULE .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 PRESENTATION DU CENTRE DE METHANISATION PROJETE .....</b>                                       | <b>3</b>  |
| <b>2 JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA GESTION DELEGUEE.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2.1 Modes de gestion envisageables.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2.2 Modes de gestion publique .....</b>   | <b>5</b>  |
| 2.2.1 La régie simple.....   | 6         |
| 2.2.2 La régie dotée de la seule autonomie financière .....  | 6         |
| 2.2.3 Régie dotée de la personnalité morale .....  | 6         |
| <b>2.3 Les modes de gestion privée .....</b>   | <b>7</b>  |
| 2.3.1 Le marché public.....  | 7         |
| 2.3.2 La concession .....  | 8         |
| <b>2.4 Synthèse sur le mode de gestion .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>3 RECOURS A UNE SEMOP .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>3.1 Objet.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>3.2 Fonctionnement.....</b>   | <b>12</b> |
| <b>3.3 Procédure .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>3.4 Recours à une SEMOP .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>4 PRESENTATION DES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS QUE DEVRA ASSURER LE CONCESSIONNAIRE.....</b> | <b>13</b> |
| <b>4.1 Caractéristiques du contrat de concession.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>4.2 Caractéristiques de la SEMOP .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>5 LA PROCEDURE DE PASSATION.....</b>  | <b>15</b> |

## PRÉAMBULE

---

DIJON Métropole souhaite se doter d'un nouveau centre de traitement des déchets urbains, déchets verts et boues qui utilisera la technique de la méthanisation avec injection du gaz purifié dans le réseau.

Ce projet s'inscrit dans la dynamique de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui promeut et encourage le développement des centres de méthanisation et la valorisation énergétique des déchets organiques. La même loi promeut la participation des collectivités territoriales au capital de société ayant pour objet la production d'énergie renouvelable

Un centre de méthanisation constitue un ouvrage technique complexe qui exige une grande expertise tant au moment de sa conception, de sa réalisation que de son exploitation. Afin d'éviter les risques d'interface, et notamment de pleinement responsabiliser l'exploitant, DIJON Métropole souhaiterait confier à un seul cocontractant l'ensemble de ces missions, à travers un contrat global.

Il semble pertinent pour un tel centre, d'engager le partenaire sur des objectifs de performance dans le cadre de l'exploitation. Ces objectifs sont d'autant plus engageants si le partenaire a lui-même conçu et réalisé le centre.

De plus, DIJON Métropole ne dispose pas des ressources budgétaires nécessaires pour réaliser les travaux. En revanche, l'exploitation réussie d'un centre de méthanisation doit permettre d'obtenir un modèle économique robuste. A cet égard, DIJON Métropole souhaiterait pouvoir être directement intéressée à ces recettes.

Enfin, si DIJON Métropole peut sécuriser à titre principal l'apport de certains déchets, notamment des boues d'épuration et des déchets verts émanant de ses services, le bon fonctionnement du centre et de son économie requiert l'apport d'autres déchets à fort pouvoir méthanisant émanant notamment des industriels et agriculteurs situés autour de l'agglomération. Ne pouvant garantir l'apport de ces derniers, DIJON Métropole souhaite que les candidats prennent en charge ce risque.

Il convient d'identifier le montage contractuel qui permettrait:

- D'engager le cocontractant sur le risque d'exploitation lié notamment aux apports en déchets à fort pouvoir méthanogène.
- De disposer de l'expertise technique et humaine adaptée à un tel projet
- De confier à un exploitant l'externalisation des investissements nécessaires
- De conclure un contrat global permettant de lier au sein d'un même contrat la conception, la réalisation et l'exploitation du centre
- D'assigner des objectifs de performances pour l'exploitation du centre.

Ceci étant exposé, il est rappelé les caractéristiques principales du centre de méthanisation projeté.

### 1 Présentation du centre de méthanisation projeté

---

La méthanisation est un procédé maîtrisé depuis de nombreuses décennies et qui correspond à la transformation d'une partie de la matière organique en gaz (biogaz) grâce à l'activité de bactéries spécifiques se développant naturellement dans un milieu dépourvu d'oxygène (anaérobie) et à une température comprise entre 37 et 45°C.

Le biogaz produit est constitué principalement de méthane qui présente un pouvoir énergétique important et d'autre part de gaz carbonique.

Depuis juin 2014, l'injection du méthane, produit à partir de boues d'épuration, sur le réseau de gaz naturel, est possible, sous réserve de satisfaire à certaines exigences qualitatives.

Ce mode de valorisation, par rapport à la cogénération (production d'électricité et de chaleur) s'avère le plus avantageux d'un point de vue économique, compte tenu de la tarification mise en place par le Ministère de la transition écologique pour la vente du biogaz épuré (biométhane)

C'est ce mode de valorisation qui a été retenu par Dijon Métropole du fait également que les terrains pressentis pour la construction du centre de méthanisation sont situés à proximité du réseau de gaz naturel.

Le ou les digestats produits à l'issue de la méthanisation de la matière organique feront l'objet d'une valorisation agronomique (épandage agricole).

Le centre de méthanisation devrait permettre de traiter non seulement certains déchets émanant de Dijon Métropole, comme les boues d'épuration et les déchets végétaux mais également d'autres intrants tels que des graisses de restauration, des déchets issus de l'industrie agro-alimentaire, et de la production agricole... Le gisement total des différents intrants possibles a été estimé à 40 000 tonnes par an.

Plusieurs études préliminaires ont été réalisées par Dijon Métropole et ont conclu à la faisabilité technique et financière d'un tel projet.

La répartition prévisionnelle des principaux intrants en volume serait la suivante :

| Source                                 | Part dans le total (%) | CH4 Nm3 | Origine / contrôle |
|--|------------------------|---------|--------------------|
| <b>Boues urbaines</b>                  | 29                     | 810 000 | Collectivité       |
| <b>Huiles alimentaires</b>             | 16                     | 435 270 | Collectivité       |
| <b>Bio déchets</b>                     | 12                     | 345 600 | Collectivité       |
| <b>Déchets verts<br/>cellulosiques</b> | 9                      | 255 200 | Collectivité       |
| <b>Menues pailles/tissus</b>           | 8                      | 231 440 | Agricole           |
| <b>Boues industriels</b>               | 6                      | 157 500 | Industrie          |
| <b>Fumier bovin</b>                    | 4                      | 122 500 | Agricole           |
| <b>Sons</b>                            | 3                      | 90 000  | Industrie agro     |
| <b>Graisses de STEP</b>                | 3                      | 78 400  | Collectivité       |
| <b>TOTAL</b>                           | 91                     |         |                    |

Il en ressort que la grande majorité des intrants proviendraient de Dijon Métropole.

En synthèse, et de manière prévisionnelle à ce stade du projet, le scénario envisagé repose sur les hypothèses techniques et financières suivantes :

- production de biométhane représentant une quantité d'énergie de 27 GWh PCS/an.
- Investissement : de 12 à 15 millions d'euros
- Dépenses d'exploitation : de 1,3 à 1,4 millions d'euros par an
- Tarifs de vente du biométhane : environ 7,8 € / kWh PCS

Schématiquement le futur centre de méthanisation serait constitué :

- de dispositifs de stockage de certains intrants permettant d'adapter le rythme de l'approvisionnement au fonctionnement de la méthanisation,
- d'équipements de préparation, permettant d'adapter certains produits au processus de méthanisation proprement dit tels que pulpeurs, broyeurs, hydrolyseurs....
- une ou plusieurs lignes de méthaniseurs qui dans ce dernier cas seraient dédiées chacune à certaines catégories d'intrants. Ainsi le ou les méthaniseurs pourraient fonctionner soit en phase liquide soit en voie sèche continue ou encore discontinue.
- D'équipements de stockage et d'épuration du biogaz afin d'obtenir du biométhane dont les caractéristiques sont proches du gaz naturel notamment en ce qui concerne le pouvoir calorifique et l'innocuité vis-à-vis du réseau de transport et de distribution.
- De dispositifs de stockage du ou des digestats permettant une adaptation aux exigences des débouchés en matière de valorisation agronomique.

## 2 Justification du choix de la gestion déléguée

---

Les modes de gestion publique ou privée pour l'exploitation du centre de méthanisation pourraient être les suivants.

### 2.1 Modes de gestion envisageables

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

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

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

Ainsi, DIJON Métropole pourrait :

- (i) soit assurer la gestion du service public en régie.

DIJON Métropole assurerait alors, par ses propres moyens, financiers, humains et matériels, l'exploitation des installations et responsabilité du service.

En particulier, il :

- serait responsable de l'organisation et du fonctionnement du service ;
- utiliserait exclusivement son personnel (titulaire ou non titulaire) ;
- supporterait toutes les dépenses quelle que soit leur nature ;
- encaisserait toutes les recettes liées au service.

- (ii) soit solliciter des tiers pour la construction puis l'exploitation. Dans ce cas, DIJON Métropole conserve la responsabilité et les risques de la construction et de l'exploitation du centre. Il s'agit du régime juridique du marché public.

Dans cette hypothèse, il s'agirait pour DIJON Métropole d'assumer le risque financier de l'exploitation de ces services.

- (iii) soit décider d'associer plus étroitement un opérateur économique aux résultats de la gestion du service public en lui transférant la responsabilité de gestionnaire et la rémunération afférente devant être substantiellement assurée par l'exploitation. Dans ce cas, la gestion se fait aux risques et périls de l'entreprise et la Collectivité peut avoir recours à une concession.

### 2.2 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).

### *2.2.1 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 DIJON Métropole:

- 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.

### *2.2.2 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.

### *2.2.3 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 soumis au Code des marchés publics, 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.

**DIJON Métropole ne dispose pas du savoir-faire et des moyens matériels et humains qui lui permettent de mener à bien la construction et l'exploitation du centre de méthanisation, eu égard à leur haut niveau de technicité, lequel fait appel à des compétences spécialisées.**

**Certes, la maîtrise du service peut être considérée, en théorie, comme plus étroite dans le cadre d'un mode de gestion publique. Néanmoins, la rédaction effective des clauses du contrat d'externalisation permet de conserver cette maîtrise. La mise en place d'une SEMOP titulaire d'un contrat d'externalisation pourra en outre renforcer la maîtrise de la collectivité actionnaire (cf. ci-après).**

**En outre, la mise en place d'une régie pour l'exploitation du centre contraindrait DIJON Métropole à faire réaliser les travaux de construction par voie de marchés publics, alors qu'il ne dispose des fonds propres lui permettant de financer directement la réalisation des investissements nécessaires.**

**De plus, il serait alors impossible d'avoir un montage global liant la réalisation et l'exploitation du centre.**

**Au surplus, la collectivité publique doit supporter seule le risque d'exploitation lié notamment aux apports en déchets tiers et ne peut assigner d'objectifs de performance à un tiers.**

Dans ce contexte et eu égard aux objectifs de DIJON Métropole, il apparaît que le choix du recours à une gestion privée s'avère plus adaptée.

## **2.3 Les modes de gestion privée**

Parmi les modes de gestion privée, il convient d'opérer une distinction classique entre marché public (i) et concession (ii).

### *2.3.1 Le marché public*

Le critère de distinction entre marché public et concession dépend principalement du niveau de responsabilité transféré à l'entreprise privée dans l'exploitation du service, ainsi que de ses modalités de rémunération.

En effet, si le concessionnaire prend en charge la responsabilité du service, le titulaire d'un marché public n'exerce pas cette responsabilité qui demeure entre les mains de la collectivité publique ; ce faisant, il demeure un simple prestataire de service agissant pour le compte de la collectivité publique.

De même, par opposition à la concession, on identifie un marché public lorsque son titulaire est rémunéré en contrepartie de ses prestations, par un prix qui ne dépend pas des résultats de l'exploitation. A contrario, c'est au concessionnaire de supporter les risques, notamment financiers, liés à l'exploitation du service.

La construction puis l'exploitation du centre de méthanisation par voie de marchés publics présenterait certains inconvénients pour DIJON Métropole qui n'incitent pas à proposer ce mode de gestion :

- La nécessité pour un centre de méthanisation de traiter des déchets méthanogène en compléments de déchets peu méthanogènes type boues, requiert d'autoriser les apports en déchets tiers. Cela entraîne nécessairement l'existence d'un risque d'exploitation lié à la qualité et à la quantité de ces derniers sauf à ce que DIJON Métropole garantisse ces derniers à l'exploitant, et prenne en charge le risque afférent, ce qui n'apparaît pas envisageable.
- Le principe pour un marché public est celui de l'allotissement prescrit à l'article 32 de l'ordonnance précitée. En conséquence, il n'apparaît pas possible de conclure un marché public unique qui porterait sur une mission globale portant sur la conception, la réalisation et l'exploitation. En application de ce principe, DIJON Métropole Dijon,

sauf en cas de marché public global de performance, serait contraint de conclure plusieurs marchés et devrait gérer un risque d'interface important entre les différents opérateurs (un marché de maîtrise d'œuvre pour la conception technique et architecturale, un marché de travaux, Un marché de fourniture pour les équipements, des marchés de services pour la coordination du chantier et la sécurité, Un marché d'exploitation, un marché pour l'entretien et la maintenance.

- Un marché public de type Marché global de performance, en application de l'article 34 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, permettrait de confier à un même opérateur un contrat global portant sur la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance du centre de méthanisation.
- Cependant, qualifié de marché public, il reste soumis à l'interdiction de procéder au paiement différé des prestataires. En conséquence de cette interdiction, DIJON Métropole serait dans l'obligation de régler au titulaire du marché le prix correspondant à la réalisation des investissements au plus tard à la date de réception des ouvrages sans possibilité pour le syndicat d'étaler le paiement de la dette ou de déconsolider la dette. En outre, même dans ce cas, ce marché ne pourrait transférer le risque d'exploitation à son titulaire.
- Les marchés publics, sauf pour le marché global de performance, ne permettent pas d'assigner à leur titulaire de manière efficace des objectifs de performance conditionnant le montant de leur rémunération, ce qui empêcherait DIJON Métropole de respecter l'objectif tenant à la performance.
- le type de formule de rémunération qui pourrait être envisagé ne permettrait pas une optimisation de la gestion du service. En effet, le titulaire percevrait une rémunération qui serait très principalement forfaitaire et versée directement pour DIJON Métropole.
- L'intéressement qui pourrait lui être versé en fonction de sa capacité à bien gérer le service ne pourrait qu'être marginale, puisqu'il ne peut supporter le risque d'exploitation contrairement à la concession. Sur le long terme, ce type de contrat n'incite donc pas son titulaire à une gestion optimale du service. Cette déresponsabilisation de l'exploitant ferait également peser un risque de surcoûts du fait de l'absence de gestion à ses risques et périls et de l'absence de responsabilisation véritable.

### 2.3.2 La concession

La concession est définie à l'article 5 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession dans les termes suivants :

*« Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.*

*La 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 nominale 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 qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service. ».*

Elle fait suite aux délégations de service public, ce dernier terme étant conservé dans le CGCT.



L'ordonnance sur les concessions reprend le principe bien établi selon lequel le concessionnaire doit supporter le risque d'exploitation. Il est ainsi prévu à l'article 5 de l'ordonnance,

*« 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 nominale 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 qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service. »*

La directive du 26 février 2014 précitée donne des précisions sur la notion de risque d'exploitation :

*« La principale caractéristique d'une concession, le droit d'exploitation de travaux ou de services, implique toujours le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation de nature économique, avec la possibilité qu'il ne permette pas d'amortir les investissements effectués et les coûts supportés lors de l'exploitation des travaux ou services attribués dans des conditions d'exploitation normales, même si une partie du risque continue d'être supportée par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice. L'application de règles spécifiques régissant l'attribution de concessions ne serait pas justifiée si le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice évitait à l'opérateur économique tout risque de pertes, en lui garantissant un revenu minimal supérieur ou égal aux investissements effectués et aux coûts qu'il doit supporter dans le cadre de l'exécution du contrat.*

*Parallèlement, il convient de préciser que certains dispositifs exclusivement rémunérés par un pouvoir adjudicateur ou une entité adjudicatrice devraient avoir le statut de concessions, lorsque le recouvrement des investissements et des coûts supportés par l'opérateur pour l'exécution des travaux ou la fourniture des services dépend de la demande réelle ou de la fourniture du service ou de l'actif. »*

La directive confirme donc qu'au sens du droit communautaire, la rémunération par le pouvoir adjudicateur n'exclut pas la présence d'un risque d'exploitation à la charge du concessionnaire.

La directive précise également la notion de risque d'exploitation dans les termes suivants :

*« **Un risque d'exploitation devrait trouver son origine dans des facteurs sur lesquels les parties n'ont aucun contrôle.** Les risques liés à une mauvaise gestion, à un manquement de l'opérateur économique aux obligations contractuelles ou à des cas de force majeure ne sont pas déterminants aux fins de la qualification en tant que concession, ces risques étant inhérents à tous les contrats, qu'il s'agisse d'un marché public ou d'une concession. **Un risque d'exploitation devrait être considéré comme étant le risque d'exposition aux aléas du marché, qui peut être soit un risque lié à la demande, soit un risque lié à l'offre, soit un risque lié à la demande et à l'offre.** Le risque lié à la demande désigne le risque portant sur la demande effective pour les travaux ou services qui font l'objet du contrat. Le risque lié à l'offre désigne le risque portant sur la fourniture des travaux ou services qui font l'objet du contrat, en particulier le risque que la fourniture des services ne corresponde pas à la demande. Aux fins de l'évaluation du risque d'exploitation, la valeur actuelle nette de tous les investissements, coûts et recettes du concessionnaire devrait être prise en compte de manière homogène et uniforme. »*

En l'espèce, le risque pourrait être établi car le titulaire du contrat aura une partie de sa rémunération directement en risque et en lien avec les charges d'exploitation du centre de méthanisation. Ce risque d'exploitation est indispensable dans le cadre du projet de DIJON Métropole, compte tenu de la nature d'un centre de méthanisation, dont la rentabilité est sensible à la quantité et à la qualité des déchets entrant. Plus particulièrement, le risque d'exploitation résulte notamment de la nécessité pour l'exploitant d'apporter des déchets tiers, requise pour le bon fonctionnement du centre de méthanisation ainsi que pour l'économie du contrat.

La durée des concessions est limitée. Selon l'article 34 de l'ordonnance précitée, « *cette durée 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.* »

Par ailleurs, un montage en concession stricto sensu, à la différence de l'affermage, met les investissements immobiliers à la charge du concessionnaire. Ce dernier a pour mission de financer l'investissement sur fonds propres ou par financement extérieur. Pour qu'un contrat soit une concession, il n'est cependant pas nécessaire que l'entreprise assure le financement de la totalité de l'investissement ; sans préjudice du respect des règles financières, le financement d'une partie des investissements par le concédant est possible. Le concessionnaire est chargé de conclure les marchés nécessaires à l'acquisition des biens (marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre, d'assistance, etc.) ; il a, de ce fait, la qualité de « maître d'ouvrage » (CE 3 mars 1989, Sté AREA, Lebon, p. 69, concl. Guillaume).

De plus, la concession peut permettre de confier à un même opérateur un contrat global portant sur la réalisation de travaux et l'exploitation d'un service. Ce montage est donc adapté aux projets globaux et à la contractualisation d'objectifs de performance.

La concession ne signifie pas pour autant que la collectivité perd tout contrôle sur l'exploitation de l'équipement. Elle dispose, au contraire, d'un devoir de contrôle formalisé notamment au travers de la communication de comptes rendus (comptes-rendus annuels d'exploitation portant sur les conditions d'exécution du service et sur les comptes du concessionnaire) et de l'organisation de commissions de suivi.

En outre, elle définit précisément les caractéristiques attendues d'exécution du service public en déterminant notamment :

- Les orientations de la politique tarifaire ;
- Les principes cadres des plannings d'utilisation par les différentes catégories d'utilisateurs ;
- Les conditions d'accueil, d'encadrement et d'animation pédagogique.

La concession permet enfin d'avoir recours à des équipes spécialisées dans la gestion de ce type d'équipements et d'externaliser ainsi les charges de personnel.

## 2.4 Synthèse sur le mode de gestion

|   | Marchés publics | Marché global de performance | Concession | Régie |
|---|-----------------|------------------------------|------------|-------|
| <b>Financement de l'investissement externalisé</b>      | -               | -                            | +          | -     |
| <b>Contrat global</b>                                   | -               | +                            | +          | -     |
| <b>Objectif de performance</b>                          | -               | +                            | +          | -     |
| <b>Expertise technique et humaine</b>                   | +               | +                            | +          | -     |
| <b>Risque d'exploitation supporté par le partenaire</b> | +               | +                            | +          | +     |

Plusieurs motifs appuient le choix du recours à la concession pour DIJON Métropole.

- La concession permet de confier au concessionnaire le risque d'exploitation qui ne pourrait en l'espèce être supporté par la collectivité ; cela permettrait notamment de mettre à la charge du concessionnaire le risque lié à l'apport des déchets tiers à fort

pouvoir méthanogène, indispensable au bon fonctionnement technique du méthaniser et à l'équilibre économique de la concession.

- La concession permet de recourir à l'expertise et aux moyens humains de partenaires privés.
- La concession permet de confier au concessionnaire une mission globale portant sur (i) le financement, (ii) la conception et la réalisation et (iii) l'exploitation d'un équipement, adaptée aux contraintes techniques du projet.
- Cette mission globale permet de renforcer la contractualisation des objectifs de performance.
- Le contrat de concession permet d'externaliser le financement des travaux.

**Le recours à un montage en contrat de délégation de service public (concession de travaux) apparaît donc, au regard de ce qui précède comme le mode de gestion le plus adapté pour la réalisation et l'exploitation du centre de méthanisation.**

### 3 Recours à une SEMOP

---

La loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permet désormais la création de sociétés d'économie mixte à opération unique. Une collectivité locale peut désormais lancer un appel d'offres pour l'entrée au capital de la société d'économie mixte qu'elle souhaite créer afin de remplir une mission de service public ou d'y participer. Cette mise en concurrence initiale dispensera la collectivité de lancer par la suite un appel d'offres pour pouvoir attribuer à la SEM la mission pour laquelle elle a été créée. Est ainsi évité le recours à une double procédure avec, d'abord, la mise en concurrence de l'attribution du contrat et, ensuite, la sélection du prestataire de la société.

Une telle société permet à la collectivité d'être mieux informé, de mieux contrôler son cocontractant et d'avoir une plus grande implication dans les décisions de gestion.

#### 3.1 Objet

L'article L. 1541-1 du CGCT permet aux collectivités de se grouper avec des opérateurs économiques dans le cadre d'une SEMOP. Il dispose :

*« Dans le cadre de ses compétences autres que l'exercice de missions de souveraineté, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans les conditions définies à l'article L. 1541-2, une société d'économie mixte à opération unique ».*

L'article L. 1541-1 du CGCT précise par la suite que la SEMOP doit avoir, à titre exclusif, pour objet :

- Soit la réalisation d'une opération de construction, d'une opération de logement ou d'une opération d'aménagement ;
- Soit la gestion d'un service public ;
- Soit enfin toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Le champ d'application de la future SEMOP recouvre donc, notamment, les contrats de concessions régis par les articles L.1411-1 et suivants du CGCT et par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

## 3.2 Fonctionnement

La SEMOP ne peut être constituée que d'une seule personne publique : une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, en l'espèce, DIJON Métropole.

Relativement au capital de la SEMOP, l'article L. 1541-1 du CGCT précise que la collectivité territoriale doit détenir entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants.

En outre, la part de capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %.

## 3.3 Procédure

Dans le cadre de la SEMOP, la mise en concurrence des opérateurs est donc réalisée au stade du choix de l'actionnaire privé.

A l'inverse d'une société d'économie mixte classique où la mise en concurrence n'intervient qu'après la constitution de la société pour l'attribution du contrat, il est prévu une mise en concurrence préalablement à la constitution de la société.

En conséquence, il existe une unique mise en concurrence des opérateurs visant à :

- la sélection des opérateurs pour constituer la société ;
- la sélection des opérateurs pour l'attribution du contrat relatif à l'exploitation du centre de traitement des déchets.

La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique mise en place sont ainsi effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant la procédure applicable aux contrats de concessions.

En complément des informations obligatoires selon la nature du contrat destiné à être conclu, l'avis d'appel public à la concurrence comporte un document de préfiguration, précisant la volonté de la collectivité territoriale de confier l'opération projetée à une société d'économie mixte à opération unique à constituer avec le candidat sélectionné.

Ce document de préfiguration de la société d'économie mixte à opération unique comporte notamment :

- Les principales caractéristiques de la société d'économie mixte à opération unique : la part de capital que la collectivité territoriale souhaite détenir ; les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont la collectivité souhaite disposer sur l'activité de la société définies, le cas échéant, dans un pacte d'actionnaires ; les règles de dévolution des actif et passif de la société lors de sa dissolution ;
- Le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition.

### 3.4 Recours à une SEMOP

La constitution d'une SEMOP entre DIJON Métropole, des industriels maîtrisant la technologie de la méthanisation et éventuellement des producteurs de déchets doit permettre au projet de bénéficier du dynamisme, de la souplesse, des compétences, de la capacité d'innovation et du savoir-faire d'entreprises privées spécialisées.

Par rapport à un montage en concession sans société dédiée, DIJON Métropole aura un pouvoir d'information et de contrôle renforcé et pourra participer à la gestion du contrat. De plus, à travers sa participation capitalistique, la collectivité serait intéressée aux bénéfices de la SEMOP, intéressante pour un ouvrage apte à dégager des recettes. En revanche, DIJON Métropole supportera une partie du risque en tant qu'actionnaire. Ce dernier sera précisément délimité dans le pacte d'actionnaires.

Enfin, ce mécanisme n'est que peu source de complexité et de délais supplémentaires dès lors qu'il permet de recourir à une mise en concurrence unique pour sélectionner les coactionnaires de la SEMOP et attribuer le contrat de concession.

## 4 Présentation des caractéristiques des prestations que devra assurer le concessionnaire

---

### 4.1 Caractéristiques du contrat de concession

Le concessionnaire sera tenu :

- de concevoir le centre de méthanisation permettant le traitement de déchets verts, déchets urbains, agricoles et boues, etc. ;
- d'effectuer les différents travaux de construction du centre de méthanisation ;
- d'assurer l'exploitation du centre pour une durée de 15 ans ;
- de produire du biogaz
- de prendre en charge la gestion des capacités disponibles après réception et traitement des déchets apportés par DIJON Métropole ;
- d'assumer le risque lié à l'exploitation et notamment celui lié à l'apport de déchets ;
- d'assurer la continuité du service public ainsi que l'égalité des usagers du service public ;
- d'assurer un bon entretien du matériel et des installations nécessaires à l'exploitation du service ;
- d'assurer le renouvellement du matériel et des installations nécessaires à l'exploitation du service ;
- S'engager sur des performances en termes de valorisation et traitement des déchets
  
- Lieux pressentis pour l'implantation :
  - Terrain sur l'emprise de la STEP Eau Vitale

- Terrain à l'Est de la déchetterie de Dijon
  - Terrain rue Alexander Fleming (parcelle 427 sur Ahuy)
- Economie du contrat. :  
Recettes et dépenses liées aux intrants (boues urbaines, huiles alimentaires, bio déchets, déchets verts cellulosiques, menue paille, boues industrielles, fumier bovin, sons, graisse de STEP...)

## 4.2 Caractéristiques de la SEMOP

Dans l'attente du document de préfiguration, il peut être indiqué les éléments suivants :

- Part de capital que DIJON Métropole souhaiterait détenir : environ 34 %.
- A titre indicatif, il est estimé que le capital de la SEMOP devrait être de 25 % du montant de l'investissement
- les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont DIJON Métropole souhaite disposer sur l'activité de la SEMOP seront précisées dans un pacte d'actionnaires. Celui-ci déterminera notamment les règles de gouvernance, les modalités de contrôle par DIJON Métropole, les conditions de cessibilité des parts (le cas échéant, encadrement et/ou agrément). En tout état de cause :
  - la SEMOP sera organisée sous forme d'une société anonyme à Conseil d'administration
  - les présidents et vice-présidents du Conseil d'administration seront des représentants de DIJON Métropole
  - la société comportera un comité stratégique, qui aura un rôle stratégique
  - le directeur général sera désigné sur proposition de l'ensemble des actionnaires
  - le nombre de siège d'administrateurs sera défini au cours de la procédure de passation dans le respect des dispositions du code de commerce. Les sièges seront attribués en fonction du capital détenu.
  - DIJON Métropole se réserve la possibilité de demander la mise en place d'une minorité de blocage sur certaines décisions uniquement.
- les règles de dévolution des actifs et passifs de la société lors de sa dissolution qui seront fixées dans le document de préfiguration sont prévisionnellement les suivantes :
  - l'ensemble des biens, meubles ou immeubles nécessaires au fonctionnement du service public (dits " biens de retour ") feront nécessairement retour gratuitement à DIJON Métropole
  - Le régime des biens de reprise sera défini dans la convention de DSP
  - les biens non transférés à DIJON Métropole en vertu des stipulations de la convention de DSP seront répartis conformément aux dispositions du code de commerce et du pacte d'actionnaires
  - après remboursement des apports aux associés, en cas de boni liquidation, celui-ci sera réparti entre les actionnaires en proportion du capital social détenu par chacun d'eux.
- coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition :
  - le montant prévisionnel des investissements (incluant le Gros Entretien Renouvellement (GER) devrait être compris entre 12 et 15 millions d'euros HT
  - la prise de participation prévisionnelle de DIJON Métropole au capital et aux financements de la SEMOP est estimée à ce stade entre 1million et 1,3 millions d'euros environ

- il est précisé que lors de l'exécution et en fin de contrat, le coût global de l'opération pour DIJON Métropole pourra évoluer en fonction des variables suivantes :
  - diminution du coût global pour DIJON Métropole liée à son statut d'autorité délégante, via le versement de la redevance dont il bénéficiera ;
  - diminution du coût global pour DIJON Métropole liée aux ressources qu'il retirera de son statut d'actionnaire et d'autorité délégante (partage de bénéfice, dividendes, etc.) ;
  - augmentation éventuelle du coût que DIJON Métropole pourrait supporter en tant qu'actionnaire de la société, liée à des pertes d'exploitation ;
  - diminution du coût global à l'issue de contrat résultant du retour des biens et, le cas échéant, d'une part du boni de liquidation.

## 5 La procédure de passation

---

Il sera donc proposé au Conseil métropolitain de DIJON Métropole de lancer une procédure de consultation en application des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Cette procédure se déroulera selon les étapes suivantes :

- Avis du CT, de la CCSPL, de la Commission Environnement
- décision sur le principe de la concession et de la SEMOP et lancement de la procédure (l'appel public à la concurrence doit comporter un document de préfiguration)
- appel à candidatures et sélection des candidats par la Commission de délégation de service public ;
- envoi des documents de consultation aux candidats admis à présenter une offre ;
- après réception des propositions, la Commission de délégation de service public analyse et donne son avis au Président qui entamera toutes discussions utiles avec un ou plusieurs candidats. A la fin de la phase de négociation, le Président fera son choix de l'attributaire et coactionnaire de la SEMOP ;
- le Conseil métropolitain aura en fin de procédure à délibérer sur le choix de l'attributaire et coactionnaire de la SEMOP au vu des documents communiqués et du choix de l'exécutif.
- Publication des statuts de la SEMOP et le cas échéant, le pacte d'actionnaires.