

LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC
COMME MODE DE GESTION
DU TRAITEMENT DES DÉCHETS
MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

JUIN 1998

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
ANALYSE ET SYNTHÈSE DES TRAVAUX	7
1 - L'OBJET DU CONTRAT	7
2 - LE CONTRÔLE PAR L'AUTORITÉ DÉLÉGANTE DE SON DÉLÉGATAIRE	18
3 - LA GESTION DU SERVICE PUBLIC AUX RISQUES ET PÉRILS (AUX RISQUES ET PROFITS) DE L'OPÉRATEUR	20
4 - LE MODE DE RÉMUNÉRATION DE L'OPÉRATEUR	22
CONCLUSION	25
<hr/>	
ANNEXE 1 :	
QUESTIONS PATRIMONIALES, FINANCIÈRES ET FISCALES	26
1 - Le régime des biens	27
2 - Le financement des ouvrages et les risques attachés à cette responsabilité	28
3 - L'exploitation du service	29
4 - La fiscalité du service	30
ANNEXE 2 :	
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	33
ANNEXE 3 :	
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	35

selon lesquelles une délégation de service public pouvait être identifiée dans le domaine de l'élimination des déchets. Le présent rapport est le fruit de ces réflexions.

L'analyse d'une vingtaine de contrats conclus en France dans le domaine des déchets a confirmé un certain nombre de caractéristiques :

- la variété des montages juridiques retenus, tout en relevant une nette prédominance de l'ensemble contractuel intitulé « BEA avec convention d'exploitation non détachable » ;
- la diversité des pratiques contractuelles aussi bien en ce qui concerne les risques pris par chacune des parties (collectivité et exploitant) dans la gestion du service public que les modalités de rémunération de l'exploitant,
- la longue durée des engagements contractuels, entre 20 et 30 ans,
- le fractionnement du service public d'élimination des déchets,
- la diversité des modalités de rémunération de l'opérateur privé.

L'objectif recherché n'a pas été de privilégier un indice (par exemple le risque financier pris par l'exploitant), non plus qu'une méthodologie particulière (par exemple il ne serait pas sain de ne retenir qu'une formule mathématique comme le pourcentage de la part variable de la rémunération de l'exploitant, pour appréhender le risque financier pris par l'exploitant) mais plutôt de faire ressortir l'économie globale de la convention.

Plusieurs indices peuvent éclairer une telle approche :

- 1 - *L'objet du contrat analysé sous un double angle de vue :*
 - d'une part la nature du service public, c'est-à-dire de l'activité de service public ou de la mission de service public délégué ;
 - et d'autre part l'étendue et la plus ou moins grande globalité de la mission confiée à l'opérateur.

- 2 - *Le contrôle exercé par la collectivité sur l'opérateur.*

- 3 - *La prise en charge de risques de toute nature :*

Aussi bien en ce qui concerne les investissements pour la réalisation des ouvrages servant de support à la fourniture du service public que les coûts d'exploitation du service public.

L'identification de la nature de ces risques et de celui qui les prend en charge devrait permettre d'apprécier l'autonomie dont dispose l'opérateur dans la gestion du service public.

4 - *Les modalités de rémunération de l'opérateur privé.*

Les auditions auxquelles le groupe de travail a procédé pendant le dernier trimestre 1997 ont confirmé l'opportunité des axes de travail retenus, véritables sources de réflexion et d'interrogations pour toutes les personnalités auditionnées.

Les travaux du groupe plénier de même que les auditions des personnalités compétentes ont confirmé la nécessité de procéder selon la méthode du faisceau d'indices.

Il n'existe pas en effet un critère unique de la délégation de service public mais plusieurs critères dont la réunion permet de reconnaître l'existence d'une délégation de service public. De même, il n'y a pas un critère déterminant qui emporterait automatiquement la qualification mais plusieurs critères prépondérants : en leur absence, la qualification de délégation de service public paraît exclue.

ANALYSE ET SYNTHÈSE DES TRAVAUX

1 - L'OBJET DU CONTRAT

Ce critère d'identification doit être analysé sous un double angle de vue :

1.1 - D'une part le but de service public, ce qui doit conduire à s'interroger sur l'activité de service public ou la mission de service public susceptible d'être déléguée.

Pour que l'on puisse parler de délégation de service public, il convient d'une part que l'activité en cause constitue un service public, d'autre part que celle-ci soit déléguable. La matière des déchets présente certaines particularités au regard de ces deux critères.

1.1.1 - Le caractère d'activité de service public

La loi du 15 juillet 1975 modifiée en particulier par celle du 13 juillet 1992, n'indique pas que les activités d'élimination des déchets et de récupération des matériaux constituent des activités de service public, alors que plusieurs lois récentes l'ont fait dans d'autres domaines (loi du 8 janvier 1993 sur les opérations funéraires, loi du 26 juin 1996 sur les télécommunications, loi du 29 décembre 1996 sur la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs).