

Délégation de service public relative
au projet de nouveau réseau de Chauffage urbain sud / sud-est

RAPPORT DE PRÉSENTATION – CHOIX DU MODE DE GESTION

La stratégie énergie-climat élaborée par la ville et actée par le conseil municipal du 25 février 2017 comprend un plan de 73 actions et l'application d'un principe directeur fort : atteindre le Facteur 4 sur le patrimoine et les services de la ville, c'est à dire une division par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à 2010.

Cette stratégie est récompensée par la démarche Cit'ergie, pour laquelle la ville s'est donné comme objectif d'obtenir le label en 2020.

D'autre part, la loi n°2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) fixe entre autres objectifs celui de multiplier par 5 la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030.

1 - Objectifs poursuivis par la ville

Les objectifs recherchés par le projet de nouveau réseau de chaleur urbain s'inscrivent dans la stratégie mise en œuvre par la ville en matière énergétique (lutte contre le changement climatique et la précarité énergétique, développement des énergies renouvelables, lutte contre la pollution atmosphérique, etc.).

La ville dispose de nombreux leviers pour s'engager dans la transition énergétique et notamment au travers de la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur urbains.

C'est ainsi que le service public de chauffage urbain proposé s'inscrira pleinement dans cette politique et notamment dans les objectifs de Cit'ergie et du plan climat air énergie (PCAET) de la Communauté d'Agglomération de l'Auxerrois.

Il aura ainsi pour objectifs :

- une production énergétique responsable privilégiant les sources d'énergies renouvelables et récupérables avec un taux minimum de 75 % de la chaleur produite à partir de celles-ci ;
- la maîtrise du coût du service à l'utilisateur ;
- la sécurisation de l'approvisionnement en chaleur du réseau.

Parallèlement à ces objectifs, la ville développe son rôle d'autorité organisatrice en renforçant son expertise dans le domaine de l'énergie, afin d'être en mesure de contrôler précisément la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs d'exploitation et d'être pertinente dans la définition de la stratégie en matière énergétique à laquelle participe le service public de chauffage urbain.

2 - Modes de gestion envisageables

La ville dispose de 2 possibilités pour réaliser et gérer les infrastructures :

- la gestion directe en régie,

La régie consiste à exploiter directement le service en définissant ses propres règles de gestion et en assumant les moyens techniques, financiers et humains nécessaires à la gestion du service. Ainsi, la ville a une maîtrise totale de l'exploitation du service, mais elle en assume également tous les risques.

Dans ce mode de gestion, l'autorité organisatrice peut confier des prestations particulières à des tiers dans le cadre de marchés de services, de fournitures et de travaux.

D'après les statistiques du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, seuls 3% de l'énergie délivrée par des réseaux de chaleur urbains sur le territoire national le sont par une régie.

- la délégation de service public, sous la forme juridique de la concession de travaux et de service public ou de l'affermage,

Aux termes de l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales :

« Une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'[ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016](#) relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire 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 du service.

Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages, de réaliser des travaux ou d'acquérir des biens nécessaires au service public».

Une convention de délégation de service public peut donc prévoir de mettre à la charge du délégataire la réalisation des ouvrages nécessaires à l'exécution du service ou l'exécution de travaux de renouvellement importants ainsi que l'exploitation du service. Dans ce cadre, le contrat est une **concession de service public**.

Une convention de délégation de service public peut encore prévoir de mettre à la disposition du délégataire l'ensemble des ouvrages nécessaires à l'exécution du service existants et de mettre à la charge du délégataire les travaux d'entretien et de renouvellement ainsi que l'exploitation du service. Dans ce cadre, **le contrat est un affermage**.

Quelle que soit la qualification, le contrat de délégation de service public se conclut au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Ce montage juridique se caractérise par le fait que le délégataire perçoit l'ensemble des recettes de l'exploitation et supporte les charges qui y sont attachées pendant la durée du contrat.

La rémunération du délégataire est assurée grâce aux produits perçus auprès des usagers du service, conformément aux dispositions tarifaires (tarifs de base, conditions d'évolution) arrêtées avec la collectivité dans la convention de délégation.

Le recours à la délégation de service public permet à la collectivité de confier à un professionnel la gestion du réseau de chaleur, en bénéficiant de son savoir-faire et de son expertise technique et commerciale, pour proposer aux usagers du réseau un service performant et évolutif, à un coût concurrentiel.

La délégation de service public permet de reporter sur l'opérateur privé la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage en ce qui concerne la construction des nouveaux équipements de production ainsi que l'obligation de la continuité de service pour la fourniture en énergie calorifique. C'est lui qui gère la relation avec les usagers et assume les risques d'impayés.

Le service doit être équilibré en recettes et en dépenses (Art. L.2224-1 du CGCT).

3 - Choix du mode de gestion

Plusieurs éléments d'analyse conduisent à privilégier le recours à une concession de service public.

1/ Critère de savoir-faire commercial

Gérer un réseau de chauffage urbain est une activité commerciale tournée au quotidien vers la recherche de nouveaux clients et la satisfaction des usagers. Ceci est d'autant plus vrai pour une activité exercée dans un champ concurrentiel. L'utilisateur peut opter pour un autre mode de chauffage (électricité, gaz, fioul) lorsque le raccordement n'est pas obligatoire dans les secteurs desservis. De plus, l'utilisateur n'est pas captif car il peut, sous certaines conditions, se débrancher pour choisir un autre mode de chauffage. Sachant que les logements représentent la majorité des consommations par rapport aux bâtiments publics, le savoir-faire commercial est donc primordial. L'équilibre du service dépend de la capacité du gestionnaire à optimiser l'utilisation du réseau ; en effet, plus nombreux sont les usagers raccordés au réseau, plus la charge d'amortissement du réseau est répartie, donc faible rapportée à l'utilisateur. Cette activité présente ainsi pour l'exploitant un véritable risque industriel et commercial que la ville ne peut pas assumer.

En conséquence, au regard du critère relatif au savoir-faire commercial, une gestion déléguée de l'activité de production et de distribution de chaleur est plus opportune pour la ville.

2/ Critère financier

Sur le plan financier, la gestion en régie nécessiterait que la ville finance les investissements à réaliser, de même si tous les investissements nécessaires n'étaient pas mis à la charge du concessionnaire.

Dans ces 2 cas, cela impacterait nécessairement son budget et sa capacité d'emprunt. Seule une concession par laquelle les travaux sont assurés par le concessionnaire permet de préserver la capacité d'emprunt de la ville.

Par ailleurs, en concession de service public, la mixité des énergies dans le tarif peut être fixe et le taux de TVA à taux réduit peut être garanti par le délégataire. Ces dispositions ne sont pas possibles dans une gestion en régie en raison du principe d'équilibre budgétaire propre à la comptabilité publique.

En conséquence, au regard du critère financier, la concession est la plus opportune.

3/ Critère technique

L'exploitation d'un réseau de chaleur correspond à une exploitation industrielle qui requiert un savoir-faire et une technicité que la ville n'a pas développés.

Dès lors, compte tenu de ces contraintes inhérentes à l'exploitation d'un réseau de chaleur, il apparaît souhaitable que la ville fasse appel à un exploitant professionnel dans le cadre d'un mode de gestion permettant souplesse et réactivité.

4/ Conclusion

En conclusion, au regard des 3 critères développés ci-dessus, il est souhaitable de recourir à une concession de service public. De plus, ce choix s'avère cohérent à l'échelle du territoire communal, la gestion du réseau de chaleur des Hauts-d'Auxerre étant déléguée dans le cadre d'un contrat de délégation de service public.

La Ville d'Auxerre doit se prononcer sur le mode de gestion qui va lui permettre d'assurer la continuité du service public au-delà du terme du contrat de concession. L'article L.1411-4 du

C.G.C.T. impose que l'assemblée délibérante se prononce sur le principe de toute délégation de service public local.

Ce texte exige que l'organe délibérant se décide « *au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.* ».

En effet, ce document est indispensable pour procéder à l'analyse comparative des modes de gestion et présenter les caractéristiques de la future délégation de service public lorsque ce mode de gestion est retenu.

Préalablement, la ville doit solliciter l'avis :

- de la Commission consultative des services publics locaux conformément à l'article L.1413-1 du CGCT,
- du Comité technique Paritaire conformément à la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale

L'exploitation en régie du service public n'a pas été jugée comme une option raisonnable dans la mesure où la Ville d'Auxerre ne dispose pas du savoir-faire nécessaire en interne, ne dispose pas des capacités d'investissement nécessaires et ne souhaite pas gérer directement ledit service.

4 - Principales caractéristiques du contrat de délégation de service public envisagé

1/ Objet du contrat

Le contrat de concession de service public aura pour objet de confier au délégataire la conception, le financement, la réalisation, l'exploitation et la maintenance du service public de production et de distribution de chaleur.

2/ Principales missions confiées au délégataire

Dans le cadre de la concession, le délégataire aura pour mission de fournir de la chaleur aux abonnés dans le respect du principe de continuité du service public et devra notamment à cette fin :

- concevoir, financer, et réaliser les travaux, ouvrages et équipements nécessaires,
- obtenir toute autorisation administrative nécessaire à la réalisation et à l'exploitation des ouvrages et équipements,
- renouveler et entretenir l'ensemble des ouvrages et équipements destinés à l'exploitation du service public,
- produire l'énergie calorifique à partir de l'unité de production à construire,
- transporter et distribuer l'énergie calorifique jusqu'aux locaux des abonnés,
- fournir dans les sous-stations des abonnés selon les engagements contractuels de la chaleur pour tout usage,
- percevoir les recettes dues par les abonnés.

Le mix énergétique sera au minimum à 75 % en énergie renouvelable (biomasse).

3/ Durée du contrat de concession de service public

La durée de contrat sera en adéquation avec les investissements retenus (de 20 à 28 ans).

La durée sera définie comme étant le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation du service avec un retour sur

les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat et de leur impact sur les tarifs.

La date prévisionnelle de début de la délégation est envisagée au 01/11/2019.

4/ Conditions financières

Le délégataire sera autorisé à percevoir auprès des abonnés les recettes suivantes :

- abonnements,
- consommations,
- frais de raccordement,
- autres frais en lien avec le service,
- produits des activités accessoires éventuelles.

Le financement des investissements initialement prévus au contrat sera mis à la charge du concessionnaire.

L'investissement initial en travaux est estimé entre 6 et 6,6M€HT.

Les tarifs ainsi que les conditions d'indexation de ces tarifs seront fixés dans le contrat. Ces tarifs seront établis selon les principes suivants :

- respect du principe d'égalité de traitement des abonnés devant le service public,
- structure tarifaire composée de 2 parties :
 - R1 : partie variable en fonction de la quantité d'énergie consommée par l'abonné à la sous-station et couvrant l'achat des énergies nécessaires à la production de chaleur,
 - R2 : partie fixe fonction de la puissance du réseau mis à la disposition de l'abonné,
- garantie d'une TVA à taux réduit,

Le futur délégataire devra respecter l'ensemble des tarifs stipulés au contrat. Les modalités d'indexation des tarifs et de leur révision seront prévues au contrat de concession.

5/ Conditions d'exécution du service

Le délégataire assurera l'exploitation du service à ses risques et périls.

Pendant toute la durée de la délégation, le délégataire sera seul responsable du bon fonctionnement du service et de son exploitation.

Le délégataire devra prendre toutes les assurances nécessaires pour couvrir l'ensemble des responsabilités dont il a la charge au regard des missions qui lui seront confiées.

Le délégataire devra se doter de l'ensemble des autres moyens matériels nécessaires à l'exécution des prestations qui lui sont confiées.

Le futur délégataire sera soumis à des pénalités prévues au contrat de délégation en cas de non respect de ses obligations, sans préjudice de mesures coercitives (mise en régie provisoire, déchéance).

Au terme normal du contrat, les ouvrages du service feront retour gratuit à la Ville d'Auxerre. Dans l'hypothèse d'une résiliation anticipée, les conditions d'indemnisation du délégataire seront décrites dans le contrat.

6/ Relation avec les abonnés

Les relations entre les abonnés et le délégataire seront définies dans le cadre du règlement de service du chauffage urbain qui sera adopté par la ville et de polices d'abonnement dont le modèle sera approuvé par la ville.

Il sera notamment prévu la possibilité pour l'abonné de modifier sa puissance souscrite en fonction de sa consommation réelle, dans des limites fixées dans ledit règlement.

Il sera contractuellement prévu des dispositifs d'information en direction des abonnés.

7/ Rôle de la ville

Conformément aux articles L 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), la ville conservera un droit d'information et de contrôle permanent du service concédé, qui s'exercera notamment au travers du rapport annuel produit conformément à l'article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016.

Des sanctions (pénalités, résiliation, mise en régie) seront prévues par le contrat pour assurer le respect des obligations du délégataire.

La ville aura la possibilité de procéder à des contrôles directs, techniques et financiers, par des agents dûment mandatés par ses soins ou par un organisme tiers.

8/ Création d'une structure juridique dédiée

Le contrat de délégation sera négocié sur la base d'un projet de contrat établi par la ville et remis aux candidats invités à présenter une offre.

Le contrat de concession de service public sera conclu avec une société dédiée, créée par le candidat attributaire, dont l'objet social demeurera exclusivement dédié à l'exécution du contrat de délégation de service public. Toutes les opérations relatives à cette exécution seront tracées comptablement au sein de la structure dédiée conformément au plan comptable général.

La ville conservera le droit, à tout moment jusqu'à la signature du contrat, de ne pas donner suite à la procédure de consultation. Les candidats, y compris le délégataire pressenti avec lequel le Maire aura le cas échéant été autorisé par le Conseil à signer le contrat, ne pourront prétendre à aucune indemnisation ou dédommagement au titre de l'abandon de la consultation ;

Sur ces bases, il est donc proposé :

d'approuver les orientations principales et les caractéristiques de la délégation de service public telles que décrites dans le présent rapport de présentation et qui seront détaillées et précisées dans le dossier de consultation qui sera remis aux candidats admis à déposer une offre dès lors que le Conseil municipal décide de lancer cette procédure.