

Extrait du Registre des délibérations du Conseil de Communauté

Séance du 15 décembre 2022

Publié le : 29/12/2022

Membres du Conseil de Communauté en exercice : 123

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni, sous la présidence de Madame Anne VIGNOT, Présidente de Grand Besançon Métropole.

Ordre de passage des rapports: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52.

La séance est ouverte à 18h05 et levée à 22h35.

Étaient présents : **Audeux :** Mme Françoise GALLIOU (à partir de la question n°7) **Avanne-Aveney :** Mme Marie-Jeanne BERNABEU **Besançon :** Mme Elise AEBISCHER, M. Hasni ALEM, Mme Frédérique BAEHR, M. Guillaume BAILLY (à partir de la question n°13), Mme Anne BENEDETTO, M. Kévin BERTAGNOLI, Mme Pascale BILLEREY, M. Nicolas BODIN (à partir de la question n°7), M. François BOUSSO, Mme Fabienne BRAUCHLI, Mme Claudine CAULET, Mme Annaïck CHAUVET, Mme Julie CHETTOUH, M. Sébastien COUDRY, M. Philippe CREMER, M. Laurent CROIZIER, M. Benoit CYPRIANI, Mme Karine DENIS-LAMIT, M. Cyril DEVESA, Mme Marie ETEVENARD, M. Ludovic FAGAUT (à partir de la question n°13), Mme Lorine GAGLILOLO, M. Abdel GHEZALI, M. Olivier GRIMAITRE, Mme Valérie HALLER, M. Damien HUGUET, M. Jean-Emmanuel LAFARGE, M. Aurélien LAROPPE (à partir de la question n°7), Mme Myriam LEMERCIER, M. Christophe LIME, Mme Agnès MARTIN, Mme Carine MICHEL, Mme Laurence MULOT, M. Anthony POULIN, Mme Françoise PRESSE, Mme Karima ROCHDI (à partir de la question n°6 et jusqu'à la question n°19 incluse), Mme Juliette SORLIN (à partir de la question n°13), M. Nathan SOURISSEAU, M. Gilles SPICHER, M. André TERZO, Mme Anne VIGNOT, Mme Sylvie WANLIN, Mme Christine WERTHE, Mme Marie ZEHAF **Bonnay :** M. Gilles ORY **Boussières :** M. Eloi JARAMAGO **Busy :** M. Philippe SIMONIN **Chalèze :** M. René BLAISON **Chalezeule :** M. Christian MAGNIN-FEYSOT **Champvans-les-Moulins :** M. Florent BAILLY **Châtillon-le-Duc :** Mme Catherine BOTTERON **Chaucenne :** Mme Valérie DRUGE **Chemaudin et Vaux :** M. Gilbert GAVIGNET **Chevroz :** M. Franck BERNARD **Cussey-sur-l'ognon :** M. Jean-François MENESTRIER (à partir de la question n°6) **Deluz :** M. Fabrice TAILLARD **Devecey :** M. Michel JASSEY **Ecole-Valentin :** M. Yves GUYEN **Fontain :** M. Claude GRESSET-BOURGEOIS **François :** M. Emile BOURGEOIS **Geneuille :** M. Patrick OUDOT **Grandfontaine :** M. Henri BERMOND **Les Auxons :** M. Anthony NAPPEZ **Mamirolle :** M. Daniel HUOT **Mazerolles-le-Salin :** M. Daniel PARIS **Miserey-Salines :** M. Marcel FELT (à partir de la question n°13) **Montfaucon :** M. Pierre CONTOZ **Montferrand-le-Château :** Mme Lucie BERNARD **Morre :** M. Jean-Michel CAYUELA (à partir de la question n°6) **Osselle-Routelle :** Mme Anne OLSZAK **Pirey :** M. Patrick AYACHE (à partir de la question n°3) **Pouilley-Français :** M. Yves MAURICE **Pouilley-les-Vignes :** M. Jean-Marc BOUSSET **Pugey :** M. Frank LAIDIE (à partir de la question n°6) **Roche-lez-Beaupré :** M. Jacques KRIEGER **Roset-Fluans :** M. Jacques ADRIANSEN **Saint-Vit :** Mme Anne BIHR, M. Pascal ROUTHIER **Saône :** M. Benoit VUILLEMIN (jusqu'à la question n°14 incluse) **Serre-les-Sapins :** M. Gabriel BAULIEU **Thise :** M. Pascal DERIOT **Thoraise :** M. Jean-Paul MICHAUD **Torpes :** M. Denis JACQUIN **Velesmes-Essarts :** M. Jean-Marc JOUFFROY **Venise :** M. Jean-Claude CONTINI **Vorges-les-Pins :** Mme Maryse VIPREY

Étaient absents : **Amagney :** M. Thomas JAVAUX **Besançon :** Mme Nathalie BOUVET, Mme Aline CHASSAGNE, Mme Sadia GHARET, M. Pierre-Charles HENRY, Mme Marie LAMBERT, M. Jamal-Eddine LOUHKIAR, Mme Marie-Thérèse MICHEL, M. Maxime PIGNARD, M. Yannick POUJET, M. Jean-Hugues ROUX, Mme Claude VARET **Beure :** M. Philippe CHANEY **Braillans :** M. Alain BLESSEMAILLE **Byans-sur-Doubs :** M. Didier PAINEAU **Champagney :** M. Olivier LEGAIN **Champoux :** M. Romain VIENET **Dannemarie-sur-Crête :** Mme Martine LEOTARD **Gennes :** M. Jean SIMONDON **La Chevillotte :** M. Roger BOROWIK **La Vèze :** M. Jean-Pierre JANNIN **Larnod :** M. Hugues TRUDET **Le Gratteris :** M. Cédric LINDECKER **Marchaux-Chaufontaine :** M. Patrick CORNE **Merey-Vieilleilley :** M. Philippe PERNOT **Nancray :** M. Vincent FIETIER **Noironte :** M. Claude MAIRE **Novillars :** M. Bernard LOUIS **Palise :** M. Daniel GAUTHEROT **Pelousey :** Mme Catherine BARTHELET **Rancenay :** Mme Nadine DUSSAUCY **Tallenay :** M. Ludovic BARBAROSSA **Vaire :** Mme Valérie MAILLARD **Vieilleilley :** M. Franck RACLOT **Villars Saint-Georges :** M. Damien LEGAIN

Secrétaire de séance : M. Philippe SIMONIN

Procurations de vote : M. Guillaume BAILLY à Mme Myriam LEMERCIER (jusqu'à la question n°12 incluse), Mme Nathalie BOUVET à M. Laurent CROIZIER, Mme Aline CHASSAGNE à M. Hasni ALEM, M. Pierre-Charles HENRY à Mme Christine WERTHE, Mme Marie LAMBERT à Mme Laurence MULOT, Mme Marie-Thérèse MICHEL à M. Nathan SOURISSEAU, M. Maxime PIGNARD à M. Ludovic FAGAUT (à partir de la question n°13), M. Yannick POUJET à M. Nicolas BODIN (à partir de la question n°7), Mme Karima ROCHDI à Mme Agnès MARTIN (à partir de la question n°20), M. Jean-Hugues ROUX à Mme Sylvie WANLIN, Mme Juliette SORLIN à M. Sébastien COUDRY (jusqu'à la question n°12 incluse), Mme Claude VARET à Mme Karine DENIS-LAMIT, M. Philippe CHANEY à Mme Anne OLSZAK, M. Alain BLESSEMAILLE à M. Jacques KRIEGER, M. Olivier LEGAIN à Mme Françoise GALLIOU (à partir de la question n°7), Mme Martine LEOTARD à M. Jean-Marc BOUSSET, M. Jean SIMONDON à M. Daniel HUOT, M. Jean-Pierre JANNIN à M. Claude GRESSET-BOURGEOIS, M. Hugues TRUDET à M. Philippe SIMONIN, M. Cédric LINDECKER à M. Pierre CONTOZ, M. Patrick CORNE à M. Christian MAGNIN-FEYSOT, M. Philippe PERNOT à M. Aurélien LAROPPE (à partir de la question n°7), M. Marcel FELT à M. Yves GUYEN (jusqu'à la question n°12), Bernard LOUIS à M. Fabrice TAILLARD, M. Daniel GAUTHEROT à M. Gilles ORY, Mme Catherine BARTHELET à M. Jean-Paul MICHAUD, Mme Nadine DUSSAUCY à Mme Marie-Jeanne BERNABEU, M. Benoit VUILLEMIN à M. Gabriel BAULIEU (à partir de la question n°15), M. Ludovic BARBAROSSA à M. Anthony NAPPEZ, M. Franck RACLOT à M. Jean-Claude CONTINI, M. Damien LEGAIN à M. Pascal ROUTHIER.

Délibération n°2022/006366

Rapport n°44 - Renouvellement de la Concession de Service Public du réseau de chauffage urbain de Planoise et des Hauts de Chazal (réseau OUEST) - Choix du mode de gestion

Renouvellement de la Concession de Service Public du réseau de chauffage urbain de Planoise et des Hauts de Chazal (réseau Ouest) - Choix du mode de gestion

Rapporteur : Mme Lorine GAGLIOLO, Vice-Présidente

Rapport présenté par : M. Anthony NAPEZ, Conseiller Communautaire Délégué

Résumé :

Grand Besançon Métropole (GBM) est Autorité Organisatrice de la Distribution d'Énergie (AODE) et, à ce titre, est compétente pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur et de froid sur son territoire, dont notamment le réseau de chauffage urbain de Planoise et des Hauts de Chazal (appelé également Réseau Ouest par sa situation géographique).

Le service du réseau de chauffage urbain du Réseau Ouest est actuellement exploité par la société dédiée CELSIUS, filiale de la société SECIP appartenant en partie au groupe ENGIE, sous la forme d'un affermage, dans le cadre d'un contrat de Délégation de Service Public (DSP).

Le contrat de DSP du Réseau Ouest, conclu entre GBM et la société dédiée CELSIUS, a débuté le 1^{er} janvier 2019 et prendra fin le 31 décembre 2024. L'échéance prochaine de l'actuelle DSP ouvre la question du choix du futur mode de gestion.

Le présent rapport a pour objet de présenter :

- 1°) un état des lieux du contexte dans lequel s'effectue le choix de mode de gestion,
- 2°) les différents modes de gestion envisageables,
- 3°) les conditions de choix justifiant la Concession en l'espèce,
- 4°) les principaux éléments du contrat de Concession de Service Public à intervenir,
- 5°) les principales étapes de la procédure de Concession de Service Public.

Étant donné les enjeux, GBM s'est fait assister de conseils extérieurs (bureau d'études MENTHE et cabinet d'AMO financier et juridique ESPELIA) pour procéder à l'analyse des différentes options.

Il est proposé au Conseil Communautaire de valider le principe de recours à la Concession de Service Public et les orientations majeures du futur contrat.

I. Contexte

Rappel des principales caractéristiques du service actuel

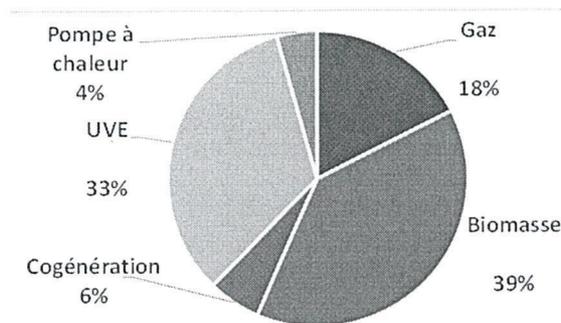
Principal réseau de chaleur du territoire, le Réseau Ouest alimente à lui seul près de 14 000 équivalent-logements, par l'intermédiaire d'un réseau d'environ 20km (dont 13km en galeries visitables) et de 225 sous-stations de livraison. Sur ce périmètre, les ventes de chaleur sont estimées à 147 GWh/an, dont 2/3 pour un usage chauffage.

La chaleur livrée par le Réseau Ouest provient de différentes énergies :

- La chaleur en provenance de l'usine d'incinération (~7MW) du SYBERT (achat de chaleur au SYBERT),
- La chaleur en provenance d'une unité de cogénération gaz (c'est-à-dire générant de l'électricité et de la chaleur) construite par ENGIE sur un terrain mis à disposition par GBM (17MW thermique),
- La chaleur produite par des chaufferies appartenant au service :
 - o Chaufferie historique gaz (2 chaudières totalisant 34MW) et fioul domestique (secours blanchisserie pour 3MW) ;
 - o Chaufferie biomasse de 2006 (6MW) ;
 - o Chaufferie biomasse/gaz de 2014 (16MW biomasse et 19MW gaz) ;
- La chaleur produite par le biais d'une Pompe À Chaleur (PAC) pour l'Hôpital.

En 2021, la chaleur produite provenait à 72% d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R).

La répartition des différentes énergies dans le mix énergétique de production était la suivante :



Le Réseau Ouest distribue la chaleur produite sous deux formes :

- Sous la forme d'eau surchauffée à 180°C, dans des canalisations supportant la haute pression et la haute température (15km), principalement historiques,
- Sous la forme d'eau chaude à basse pression et basse température (90°C), pour les extensions les plus récentes (5km).

S'agissant de l'état des équipements, le réseau et les sous-stations sont globalement en bon état. En revanche, la chaufferie historique regroupant l'ensemble des chaudières devient vieillissante, y compris sur le bâti. Des coûts de renouvellement importants sont à prévoir d'ici 10 à 20 ans.

À noter que le diagnostic technique n'a pas fait ressortir suffisamment de besoins en froid pour justifier le développement d'un réseau de froid. La production de froid avec valorisation de chaleur fatale sur le réseau de chaleur restera toutefois envisageable en installant des pompes à chaleur chez les abonnés qui le souhaiteraient.

Le Réseau Ouest est impacté par les programmes de rénovation thermique et les actions de sobriété énergétique de l'existant, ainsi que les déconstructions d'immeubles en cours et à venir (NPNRU) qui ont pour effet de diminuer les besoins de chaleur. Sans nouvelle dynamique, l'ampleur de cette évolution impacterait l'équilibre économique du service, les charges fixes étant réparties sur une assiette moindre.

Rappel des modalités de gestion actuelles

GBM a délégué la gestion du Réseau Ouest à la société dédiée CELSIUS, filiale de la société SECIP appartenant en partie au groupe ENGIE, par contrat d'affermage entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 pour une durée de 6 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2024.

Le contrat d'affermage lui confie la gestion et l'exploitation du Réseau Ouest, ainsi que le maintien en bon état de fonctionnement et la nécessité de procéder au renouvellement des biens mis à disposition.

Le personnel d'exploitation mis à disposition par SECIP pour la gestion du Réseau Ouest est constitué en 2021 de 12,5 Équivalent-Temps-Plein (ETP). Bien qu'il s'agisse d'une mise à disposition par SECIP, les effectifs en place au 31 décembre 2024 pour la gestion du Réseau Ouest seront obligatoirement repris par le futur exploitant, sauf ceux qui souhaiteraient rester dans la société SECIP.

La gestion du Réseau Ouest mobilise également environ 4 ETP au sein des services supports de SECIP et du groupe ENGIE, ainsi qu'environ 2 ETP pour l'activité courante de contrôle et de pilotage du service public de chauffage urbain du Réseau Ouest (hors activités ponctuelles ou exceptionnelles, telles que le pilotage de travaux, la réalisation du Schéma Directeur ou les études de renouvellement du service).

La gestion du Réseau Ouest par CELSIUS étant effectuée par voie d'affermage, GBM conserve les missions suivantes, qu'elle assure directement ou dans le cadre de marchés publics :

- Contrôle du service public de chauffage urbain,

- Conception, réalisation et financement de l'ensemble des travaux neufs, d'amélioration ou de mise en conformité des équipements existants, étant entendu que les coûts de renouvellement à l'identique sont supportés par le Concessionnaire,
- Raccordement de nouveaux abonnés.

S'agissant des productions de chaleur par l'unité de cogénération et par l'usine d'incinération, celles-ci sont extérieures au service et font l'objet de conventions de fourniture de chaleur dont les échéances respectives sont le 31 octobre 2029 et le 31 décembre 2024.

Rappel du plan d'actions décidé dans le Schéma Directeur des réseaux de chaleur et de froid

En 2021-2022, GBM a mené un Schéma Directeur des réseaux de chaleur et de froid sur son territoire, voté en Conseil Communautaire du 31/03/2022, à l'issue duquel deux axes d'intervention ont été décidés :

- Axe 1 : Compenser la baisse de consommations des abonnés existants par de nouveaux raccordements, afin de conserver l'équilibre économique du service de chauffage urbain et maintenir le niveau de production d'EnR&R.
- Axe 2 : Alimenter le territoire en EnR&R avec la création de nouveaux moyens de production de chaleur issue d'EnR&R.

S'agissant du Réseau Ouest, il a été acté :

- Le développement du réseau de chaleur dans les secteurs Saint-Ferjeux / Rosemont / Grette / Butte / Saint-Jacques et Bouloie / Malmarmé / Montrapon, soit la création de 50km de réseau supplémentaire ;
- Le raccordement de 325 nouveaux bâtiments ;
- Le passage optionnel du réseau existant haute pression en basse pression ;
- Le renouvellement et création de nouveaux moyens de production.

À la suite des extensions prévues, le volume de ventes atteindra environ 220 GWh/an à l'horizon 2030.

À ce stade, l'évolution des moyens de production envisagée consiste en l'augmentation de la puissance des chaufferies biomasses existantes pour atteindre un taux d'EnR&R de 80%.

Ces travaux représentent un investissement total estimé à 70 M€ sur la période 2022-2031, auxquels s'ajoutent 9,1 M€ en option pour les travaux de passage en basse pression et basse température des antennes fonctionnant actuellement en eau surchauffée.

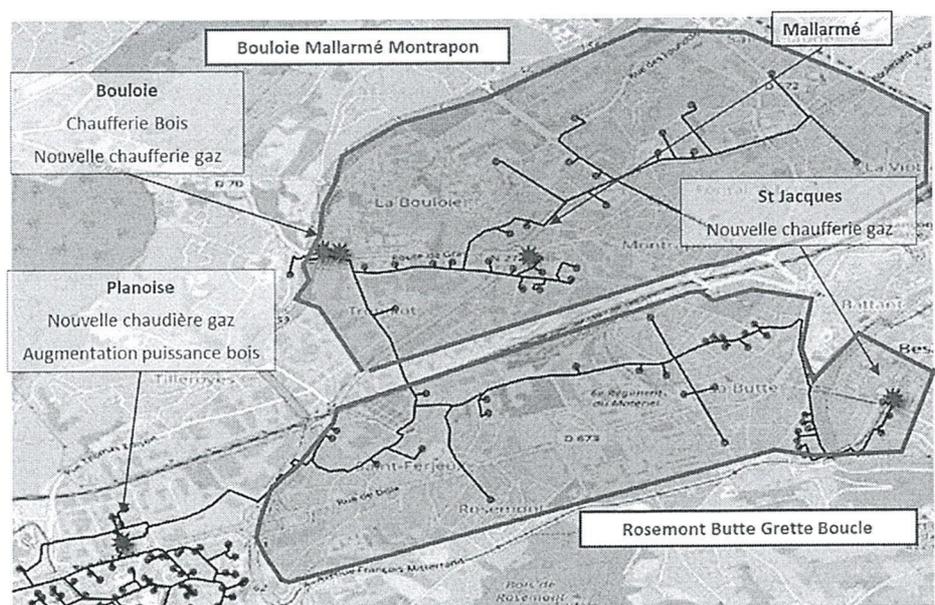


Figure 1 : Programme de travaux envisagé dans le cadre du futur mode de gestion

II. Comparaison des modes de gestion

Contexte et enjeux du service à partir du 1^{er} janvier 2025

Outre les enjeux évalués dans le Schéma Directeur des réseaux de chaleur et de froid menés par GBM, les éléments de contexte suivants sont intégrés à la réflexion.

- Dans un contexte de forte variabilité du prix des énergies et d'incertitude quant à leur disponibilité, le service public de chauffage urbain doit permettre de continuer à procurer aux abonnés existants une énergie à un prix abordable, d'offrir ce service plus largement et de renforcer l'autonomie du territoire.
- Il s'agit également de répondre aux enjeux environnementaux en permettant une réduction des émissions de gaz à effet de serre, grâce à la substitution de chaufferies fonctionnant aux énergies fossiles.

Le développement du réseau est essentiel pour l'atteinte de ces deux objectifs et une démarche commerciale active devra donc être mise en œuvre, de manière à raccorder également les bâtiments qui n'ont pas besoin de changer leur chaudière à court terme.

Enfin, l'évolution des moyens de production sera nécessaire pour alimenter les nouveaux abonnés avec une énergie décarbonée et limiter l'exposition aux variations du prix des énergies fossiles, mais aussi du fait de l'arrêt possible de la cogénération après 2030 et de l'usine d'incinération après 2032.

Éventail des modes de gestion possibles et analyse de leurs atouts et faiblesses

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, GBM dispose d'un pouvoir d'organisation et de gestion des services publics dont elle a la charge. À ce titre, il lui revient, en sa qualité d'autorité organisatrice, d'en définir le mode de gestion le plus approprié. GBM doit ainsi apprécier librement si elle souhaite assumer le service en gestion directe, c'est-à-dire par ses propres moyens, ou en déléguer l'exploitation à un tiers, personne morale de droit privé ou public.

Les différents modes de gestion possibles du service public de chauffage urbain du Réseau Ouest sont les suivants :

1. La régie

La gestion du service en régie correspond à une prise en charge directe par l'Autorité organisatrice du fonctionnement et de l'organisation du service, en termes technique et financier : investissements, exploitation, gestion administrative, gestion des ressources humaines, choix budgétaires, tarifications, communication...

Elle peut revêtir deux formes :

- Une régie dotée de la seule autonomie financière, dite « régie autonome » ;
- Une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dite « régie personnalisée ».

Quelle que soit la forme choisie, cette option implique :

- La création d'une régie ;
- La mise en place d'un conseil d'exploitation / d'administration ;
- Le recrutement du personnel technique nécessaire au fonctionnement du service (dont un directeur).

Les opportunités et points de vigilance d'une gestion en régie directe dans le cadre du Réseau Ouest sont pointés dans le tableau ci-dessous.

Très fort contrôle de la Collectivité sur le fonctionnement et l'évolution du réseau de chaleur

Responsabilisation de la personne publique sur le chauffage urbain

Nécessité de doter la régie de **moyens techniques, humains et matériels**

Forte réactivité et implication de la personne publique (prise de décisions par les élus du Conseil communautaire pour la régie autonome, création d'un Conseil

Procédure simplifiée car **pas de mise en concurrence nécessaire pour confier les prestations à la régie**

Indépendance budgétaire et financière (budget annexe que la régie soit autonome ou personnalisée)

d'Administration pour la régie personnalisée)

Ensemble des risques (techniques, financiers, juridiques et commerciaux) supporté par la régie

Risque de réduction de la capacité d'emprunt de GBM

L'Autorité organisatrice peut également envisager, dans le cadre d'une gestion en régie, de confier l'exploitation et la maintenance des installations à un prestataire de services, ainsi que les achats de combustibles, la facturation et le recouvrement des sommes dues par les abonnés. La passation d'un marché public constitue alors une solution intermédiaire entre la régie directe et la gestion déléguée, permettant à l'Autorité organisatrice de conserver les avantages d'une gestion en régie, tout en se déchargeant de l'exploitation quotidienne.

Une des différences fondamentales avec une gestion déléguée réside dans le mode de rémunération du prestataire. Le titulaire d'un marché public d'exploitation est rémunéré par un prix déterminé à l'avance – une grande part des risques est donc supportée par l'Autorité organisatrice – alors qu'un délégataire exploite à ses risques et périls le service.

Le tableau suivant présente les opportunités et points de vigilance d'une gestion en régie du Réseau Ouest accompagnée par un contrat d'exploitation.

Maîtrise des évolutions du réseau de chaleur et fort contrôle des prestations d'exploitation par GBM

Permet de bénéficier de la **compétence d'un spécialiste (moyens humains et matériels)**

Tâches quotidiennes d'exploitation ou d'exécution confiées au titulaire

Contrat juridiquement maîtrisé par GBM (sécurisation juridique)

Marché attirant de nombreux candidats via la procédure de mise en concurrence

Allotissement obligatoire des prestations avec une interface entre les prestataires de travaux et d'exploitation à gérer par GBM (contraintes liées à la coactivité et risque lié au partage de responsabilités)

Peu voire pas d'intéressement aux performances pour le titulaire du marché

Marché de courte durée avec remise en concurrence périodique, et une procédure qui peut paraître lourde compte tenu de la fréquence

Risques majoritairement supportés par GBM, hormis les risques techniques d'exploitation

Risque de réduction de la capacité d'emprunt de GBM

2. La Société Publique Locale (SPL)

La SPL est une société anonyme de droit privé, constituée au minimum de 2 personnes publiques. Elle permet de mutualiser au sein d'une structure commune des moyens humains, matériels, organisationnels, etc. pour la réalisation de plusieurs projets sur différents territoires.

Dans le cadre de la gestion d'un service public de chauffage urbain, il s'agit de confier l'exploitation du réseau à la SPL par le biais d'une quasi-concession, sans mise en concurrence au préalable – la SPL étant considérée comme un prolongement direct de ses actionnaires publics. Néanmoins, l'Autorité organisatrice conserve un devoir de contrôle des conditions d'exécution du service public.

Les opportunités et points de vigilance de la SPL pour la gestion du Réseau Ouest sont présentés dans le tableau suivant.

Maîtrise totale de la SPL par les collectivités

Outil qui permet de **mutualiser l'expertise technique** et de rassurer les collectivités actionnaires sur l'exploitation des autres réseaux

Lourdeur administrative : rédaction d'un contrat similaire à un contrat de concession entre GBM et la SPL

Mise en concurrence des contrats conclus par la SPL avec des tiers

Facilite la gestion des projets d'aménagement
dans le cadre d'une SPL d'aménagement

Facilité de mise en œuvre : **pas de mise en concurrence des prestations confiées à la SPL** par GBM

Souplesse de fonctionnement : droit privé et personnel soumis au Code du Travail

Assujettissement à l'impôt sur les sociétés

Ne peut être financée par des fonds privés

Risques liés à une insuffisance de fonds propres
(interventions des actionnaires publics limitées)

3. La concession sans investissement (ou affermage)

La concession sans investissement permet de confier à un opérateur l'exploitation d'un service et son risque lié. Le concessionnaire se rémunère directement par l'exploitation et porte, à ce titre, le risque lié à la perception des recettes de l'exploitation.

L'affermage est le mode de gestion actuel du service.

Le tableau suivant présente les opportunités et points de vigilance de la concession sans investissement (ou affermage) pour la gestion du Réseau Ouest.

Permet de bénéficier de la compétence d'un spécialiste (moyens humains et matériels)	Interface entre les prestataires de travaux et le fermier à gérer par GBM (contraintes liées à la coactivité et risque lié au partage de responsabilités)
Tâches quotidiennes d'exploitation ou d'exécution confiées au titulaire	Procédure de mise en concurrence plus longue qu'un marché d'exploitation, avec une limitation de la concurrence si les prestations proposées ne sont pas suffisamment intéressantes
Transfert de l'intégralité du risque d'exploitation au concessionnaire (qui perçoit les recettes thermiques)	Maîtrise plus faible de l'exploitation par GBM
Coûts de financement plus compétitifs qu'avec une délégation des investissements	Maintien des risques liés au développement du réseau et au financement des investissements par GBM
	Risque de réduction de la capacité d'emprunt de GBM

4. La concession avec investissement

Ce mode de gestion se distingue par la délégation d'investissements au concessionnaire. En lui confiant la responsabilité de concevoir, réaliser et financer des travaux, une plus large part de risques est transférée au concessionnaire, qui en contrepartie se rémunère sur une plus large part des recettes du service (terme tarifaire lié aux investissements supportés par le concessionnaire).

Tout ou partie des investissements peuvent être délégués au concessionnaire, étant entendu que l'autorité concédante peut également réaliser des investissements pour le service sous sa maîtrise d'ouvrage puis les mettre à disposition du concessionnaire qui doit en assurer l'exploitation.

Les opportunités et points de vigilance de la concession avec investissement pour la gestion du Réseau Ouest sont présentés dans le tableau suivant.

Permet de bénéficier de la compétence d'un spécialiste (moyens humains et matériels)	Procédure de mise en concurrence plus longue et complexe, avec une limitation de la concurrence (capacité de financement)
Très faible mobilisation quotidienne des services de la collectivité, uniquement sur le contrôle de l'exécution du contrat	Contrôle restreint du service par GBM

Mission globale confiée à un unique opérateur

Transfert quasi-total des risques techniques, financiers et juridiques au concessionnaire, notamment les risques sur la mixité et sur le développement

Limitation du niveau d'investissement de GBM et de l'impact sur sa capacité d'emprunt

Durée du contrat longue, avec parfois un opérateur qui profite de sa situation de « monopole » pour passer des avenants à son avantage

Coûts du financement par l'opérateur plus élevés que par GBM

Recettes du service conservées par le concessionnaire (à l'exception de la redevance)

5. La concession à une SEM

La SEM est une société anonyme de droit privé, créée par une initiative privée, qui associe une ou plusieurs collectivités à une ou plusieurs personnes privées, la participation des actionnaires publics au capital restant majoritaire sans pouvoir excéder 85%. Comme la SPL, son objectif principal est de mutualiser les moyens humains, matériels, organisationnels, etc. avec un ou plusieurs opérateurs économiques, en vue de la réalisation d'un ou plusieurs projets (en général plusieurs) sur un ou plusieurs territoires.

La SEM intégrant des acteurs privés, celle-ci n'est pas considérée comme un prolongement des collectivités contrairement à la SPL. Ainsi, lui confier la concession d'un service public de chauffage urbain nécessite une mise en concurrence préalable. La création de la SEM doit être effectuée avant le lancement de la consultation et implique notamment le choix des partenaires privés ainsi que la rédaction, la négociation et la signature d'un pacte d'actionnaires et de statuts.

Selon la typologie d'actionnaires privés, la SEM peut poursuivre différents buts :

- En intégrant des acteurs du financement – comme des fonds d'investissement, la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC), des banques privées, etc. – la SEM peut obtenir des facilités de financement des projets EnR sur le territoire.
- En intégrant un groupe énergétique ou plusieurs opérateurs énergétiques, la SEM peut mettre en place une stratégie énergétique globale sur le territoire.
- En intégrant un unique opérateur de réseaux de chaleur, la SEM peut développer un partenariat de confiance pour intervenir sur des projets de réseaux de chaleur relevant d'initiatives privées sur tout le territoire.

Les opportunités et points de vigilance de la concession à une SEM pour la gestion du Réseau Ouest sont présentés dans le tableau suivant.

<p>Gestion et contrôle de la SEM assurés majoritairement par les personnes publiques</p> <p>Permet de bénéficier de la compétence d'un spécialiste de la gestion des réseaux</p> <p>Outil qui permet de mutualiser l'expertise technique et de rassurer les collectivités actionnaires sur l'exploitation des autres réseaux</p> <p>Souplesse de fonctionnement : droit privé et personnel soumis au Code du Travail</p> <p>Co-financement public et privé</p> <p>Objet pouvant être étendu, s'ils sont complémentaires (par exemple production et maîtrise de l'énergie)</p>	<p>Nécessité de mise en concurrence de la SEM</p> <p>Processus long et complexe de création de la SEM au préalable (négociations du pacte d'actionnaires et des statuts)</p> <p>Montage juridico-financier complexe : limitation de la concurrence à certains gros opérateurs</p> <p>Risques techniques, financiers et juridiques supportés en partie par la collectivité actionnaire</p> <p>Difficultés à établir une répartition pertinente et équilibrée entre les prestations devant être exercées directement par la SEM (dans l'intérêt de l'acheteur public) et celles pouvant donner lieu à des sous-contrats (dans l'intérêt des opérateurs privés)</p>
---	--

6. La concession à une Société d'Économie Mixte à opération unique (SEMOP)

Cette variante de la concession permet à un ou plusieurs actionnaires publics de rejoindre la structure privée à laquelle aura été déléguée le service, appelée SEMOP. La sélection des actionnaires privés est réalisée au terme d'une mise en concurrence lors de laquelle sont arrêtées à la fois les modalités de gestion du réseau de chaleur (dispositions contractuelles de la concession) et les modalités de gestion de la SEMOP (dispositions du pacte d'actionnaires et des statuts).

Grâce à leur part du capital de la SEMOP (pouvant varier entre 34% et 85%), les actionnaires publics peuvent s'impliquer plus fortement dans les décisions stratégiques de gestion et d'évolution du projet de la société délégataire.

Les opportunités et points de vigilance d'une gestion déléguée à une SEMOP pour le Réseau Ouest sont présentés dans le tableau suivant.

Forte implication et contrôle renforcé de GBM sur le service (participation aux prises de décisions)	Nécessité de mise en concurrence préalable et passation plus longue et plus complexe qu'un contrat classique (négociation du pacte et des statuts)
Permet de bénéficier de la compétence d'un spécialiste de la gestion des réseaux	Montage juridico-financier complexe : limitation de la concurrence à certains gros opérateurs
Co-financement public et privé	Risques techniques, financiers et juridiques supportés en partie par la collectivité actionnaire
Outil ne nécessitant pas la création ou la modification d'une structure en amont de la passation	Difficultés à établir une répartition pertinente et équilibrée entre les prestations devant être exercées directement par la SEMOP (dans l'intérêt de l'acheteur public) et celles pouvant donner lieu à des sous-contrats (dans l'intérêt des opérateurs privés)
	Objet de la SEMOP figé et obligation de dissolution de la société à l'issue du contrat

Justification du choix opéré

Les modes de gestion suivants ont d'abord été écartés du fait de leur non-compatibilité avec le contexte local, les enjeux du projet et les attentes spécifiques de GBM :

- La concession au sein de laquelle l'intégralité des investissements serait confiée à un opérateur privé : l'histoire du Réseau Ouest a démontré l'intérêt stratégique de conserver une maîtrise d'ouvrage publique de certaines installations comme les équipements de production et le réseau structurant, de sorte que les décisions d'évolution de ces ouvrages soient prises avec une vision à long terme du service.
- La régie directe par GBM, avec internalisation des prestations d'exploitation : un tel mode de gestion présente de forts impacts en termes de ressources humaines pour GBM, dont le risque serait une dégradation de la qualité du service de chauffage urbain. Il impliquerait une modification profonde de l'organisation des services de GBM, la reprise du personnel existant et le recrutement par GBM de personnel complémentaire, notamment cadres, commerciaux et services supports, dont les profils sont rares sur le territoire.
- La concession à une Société d'Économie Mixte à opération unique (SEMOP) : GBM n'a pas vocation à intégrer une société de projet à objet limité mais réfléchit *a contrario* à la création d'une structure porteuse d'une multitude de projets EnR. Par ailleurs, GBM désire conserver une maîtrise d'ouvrage directe de certaines installations, ce qui complexifierait le montage juridique déjà lourd de la SEMOP.

- La concession à une Société d'Économie Mixte (SEM) : ce mode de gestion repose sur le choix d'un ou de plusieurs partenaires privés, lequel n'apparaît pas évident sur le territoire de GBM – d'autant plus si les domaines d'actions de la SEM sont élargis à l'ensemble des énergies. Par ailleurs, GBM dispose déjà de leviers d'actions pour accompagner les projets de réseaux de chaleur sur son territoire, notamment en termes de compétences et de moyens financiers.
- La Société Publique Locale (SPL) : le recours à une SPL présente les mêmes opportunités et contraintes qu'une gestion en régie, sans apporter d'atout majeur pour le Réseau Ouest, dont la gestion est aujourd'hui réalisée de manière satisfaisante par les services de GBM.

Compte tenu des considérations qui précèdent, trois modes de gestion paraissent pouvoir répondre aux enjeux du projet et aux attentes spécifiques de GBM :

- La régie avec contrat d'exploitation ;
- La concession sans investissement ou affermage ;
- La concession « partielle » où seule une partie des investissements programmés serait confiée au concessionnaire, l'autre partie restant sous maîtrise d'ouvrage directe de GBM.

Les principaux éléments différenciant ces trois modes de gestion sont présentés ci-après :

- Le partage des prestations, des risques et de la rémunération, le principe général étant que plus GBM confie de responsabilités et de risques à son prestataire, plus la rentabilité exigée par celui-ci sera élevée.
 - o Le prestataire d'une régie porte des risques limités à l'exploitation du réseau de chaleur, son entretien, sa continuité de service, et peut être intéressé sur un mix énergétique. En revanche, il n'assume pas de risques sur la commercialisation ou les achats d'énergie, lesquels seront conservés par GBM.
 - o Un concessionnaire peut de son côté prendre les risques liés aux achats d'énergie et à la commercialisation du réseau, étant entendu que dans le cas de l'affermage, cette prise en charge s'arrête à la signature d'engagements de raccordement, les travaux de raccordement étant ensuite pilotés par GBM.
 - o Enfin, si des investissements sont confiés au concessionnaire, celui-ci porte l'ensemble du risque lié à leur réalisation, selon les modalités définies au contrat (planning, coût, financement).

Le partage des risques et de la rémunération entraîne in fine une conséquence sur les tarifs facturés aux abonnés. De manière générale, il apparaît que :

- o Plus le mode de gestion est intégré au sein de GBM, plus les marges sont réduites. À noter qu'il existe d'autres leviers sur le prix que la réduction des marges. En particulier, la mise en concurrence peut avoir un effet significatif sur le coût des prestations et leur répercussion tarifaire.
 - o Plus la gestion est concédée, plus la stabilité du prix est garantie.
- L'impact sur les ressources humaines de GBM : les trois modes de gestion comparés nécessitent du personnel GBM afin d'effectuer le contrôle de la bonne exécution du service et la gestion du budget annexe (tel qu'à ce jour) ainsi que des effectifs variables pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux :
 - o En cas de régie ou d'affermage, les besoins sont estimés à 5 ETP supplémentaires.
 - o En cas de concession partielle, dans l'hypothèse où GBM conserverait 2/3 des travaux sous sa maîtrise d'ouvrage, les besoins sont estimés à 3 ETP supplémentaires.

En sus, la mise en régie du service nécessitera l'intégration de nouvelles compétences au sein des services de GBM : l'administration en elle-même de la régie (services financiers, comptables, ressources humaines, etc.), dont le besoin est estimé à environ 3 ETP supplémentaires, ainsi que la commercialisation du réseau de chaleur, dont le besoin est également estimé à environ 3 ETP supplémentaires de profil technico-commercial. S'agissant de ce besoin, il sera ponctuel dans la phase de commercialisation du réseau de chaleur et impliquera une réaffectation d'une partie des effectifs parmi les services de GBM.

Conclusion

Après analyse des différents modes de gestion possibles pour le Réseau Ouest, les conclusions sont les suivantes :

- Le Réseau Ouest entrant dans une période de transformation considérable, il est souhaitable de conserver un contrôle fort de GBM sur les décisions stratégiques d'évolution du réseau, en particulier sur le contenu du programme et les prescriptions des travaux.
- GBM dispose d'une capacité d'investissement pour le Réseau Ouest. Toutefois, la gestion du budget annexe pour le Réseau Ouest présente des contraintes financières à tenir compte : il est nécessaire de retenir un mode de gestion et des conditions contractuelles permettant de garantir l'équilibre du budget annexe, sans subvention du budget principal.
Cette contrainte est particulièrement importante car un déséquilibre peut mettre en péril la concrétisation du développement du réseau et en conséquence la stabilité tarifaire du prix de la chaleur facturé aux abonnés. Or, le Réseau Ouest dessert historiquement des quartiers prioritaires de la ville de Besançon et une attention particulière est portée à limiter les impacts sur la précarité énergétique.
- L'exercice de prospective budgétaire ayant démontré l'incapacité du budget annexe à absorber l'intégralité du programme d'investissement, il apparaît nécessaire de confier une partie des investissements à un opérateur privé, mais à un niveau minimum permettant :
 - o De réduire les marges attendues du concessionnaire,
 - o De conserver, au sein de GBM, la maîtrise de certaines décisions stratégiques, en particulier sur les ouvrages de production et les réseaux structurants visant la desserte de nouveaux quartiers.
- Confier la mission de développement commercial à un opérateur privé permettrait :
 - o De bénéficier des compétences d'un spécialiste dans la commercialisation et de lui faire porter le risque inhérent,
 - o De disposer d'un engagement de stabilité du prix de la chaleur, peu importe le niveau de développement atteint et la mixité énergétique correspondante. Un équilibre tarifaire pourrait d'ailleurs être trouvé entre la marge attendue par le prestataire et les effets positifs de la mise en concurrence.

Pour les motifs exposés ci-dessus, il est proposé de recourir à la Concession de Service Public pour la gestion et l'exploitation du service public de chauffage urbain du Réseau Ouest et de conserver la maîtrise d'ouvrage directe par GBM des travaux stratégiques d'évolution du Réseau Ouest portant sur les installations de production et les réseaux structurants.

III. Présentation des principaux éléments du contrat envisagé

Objet et périmètre du futur contrat

La Concession de Service Public aura pour objet l'exploitation et le développement du Réseau Ouest.

Missions principales du Concessionnaire

Le Concessionnaire aura pour missions principales :

- La commercialisation du Réseau Ouest ;
- La conception, la réalisation et le financement des antennes, branchements et sous-stations permettant le raccordement de nouveaux abonnés ;
- L'exploitation du Réseau Ouest dans sa globalité, comprenant les biens qu'il aura construits et les installations qui lui seront mises à disposition, ainsi que sa maintenance et son entretien ;
- L'application de la grille tarifaire définie par GBM, résultant du contrat de concession ;
- La gestion à ses risques et périls du service public.

Il sera également proposé aux candidats à la consultation, par la mise en œuvre d'une variante, de prévoir la réalisation et le financement des travaux de passage en basse pression et basse température des antennes fonctionnant actuellement en eau surchauffée.

Le Concessionnaire assumera l'ensemble des travaux de petit entretien, de gros entretien et de renouvellement des ouvrages, locaux et installations du service, qu'ils soient construits par ses soins ou qu'ils lui soient mis à disposition par GBM, de sorte que ceux-ci soient maintenus en parfait état de fonctionnement et d'exploitation effective.

Évolution et sort des biens du service

GBM met à disposition du Concessionnaire l'ensemble des biens existants du Réseau Ouest.

En début de concession, GBM réalisera sous sa maîtrise d'ouvrage directe, par l'intermédiaire de marchés publics, certains ouvrages stratégiques pour le Réseau Ouest qu'il mettra à la disposition de son Concessionnaire, notamment :

- Les nouveaux équipements de production, estimés à un montant de 16 M€,
- Les réseaux structurants, estimés à un montant de 28 M€.

Le financement de ces travaux sera à la charge de GBM. Si des subventions perçues par le Concessionnaire concernaient l'un de ces ouvrages, celles-ci seraient transférées à GBM par le Concessionnaire.

Les ouvrages ainsi réalisés par GBM et mis à disposition du Concessionnaire en cours de contrat devront être exploités et entretenus dans les mêmes conditions que les biens existants.

Redevance

En contrepartie des charges supportées par GBM pour les besoins du service public délégué, le Concessionnaire sera tenu de verser à GBM une redevance annuelle. Cette redevance comprendra :

- Un premier terme fixe, pouvant néanmoins augmenter au gré des évolutions du réseau, au titre de l'occupation du domaine public ;
- Un second terme fixe, permettant de couvrir les charges de GBM liées au contrôle du service ;
- Un loyer, fixé en contrepartie des dépenses d'investissement et de financement supportées par GBM pour la réalisation des ouvrages mis à disposition du Concessionnaire et de l'avantage spécifique procuré par la jouissance de l'ensemble des installations mises à disposition. Le loyer pourra être exprimé de manière forfaitaire.

La redevance sera indexée selon un mode de calcul à définir.

Durée

L'article L.3114-7 du Code de la Commande Publique énonce, au sujet de la durée d'une concession :

« 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. »

Les articles R.3114-1 et R.3114-2 du Code de la Commande Publique précisent par ailleurs que :

« Pour la détermination de la durée du contrat de concession, les investissements s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés. Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les

dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel. »

« Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. »

Le coût total des charges d'investissement supportées par le Concessionnaire est estimé à 26 M€, auquel s'ajoutera 9,1 M€ si les travaux de passage en basse pression et basse température des antennes fonctionnant actuellement en eau surchauffée sont réalisés.

Au regard de ces éléments, il est envisagé de conclure un contrat de concession d'une durée de 12 ans.

Rémunération du Concessionnaire

Le Concessionnaire sera rémunéré directement par les abonnés du Réseau Ouest dans le cadre d'une tarification binomiale basée d'une part sur les consommations (tarif R1) et d'autre part sur une répartition des charges fixes entre les abonnés, en fonction de leur profil de consommations (tarif R2).

Les tarifs seront indexés selon des modes de calculs à définir.

Le tarif R2 relatif à la part fixe comprendra un terme tarifaire spécifique de refacturation du montant du loyer versé par le Concessionnaire à GBM au titre de la mise à disposition des ouvrages financés par GBM.

Le tarif R2 détaillera également, au sein d'un terme tarifaire spécifique, les recettes perçues auprès des abonnés permettant de financer les travaux de gros entretien et renouvellement.

Création d'une société dédiée

A l'instar de la situation actuelle, le service concédé pourra être exploité par une société exclusivement dédiée à cette exploitation. Une telle société dédiée garantira la transparence de la gestion du service concédé.

Contrôle du Concessionnaire

La vérification et le contrôle de l'exécution des conditions techniques et financières de la concession seront possibles à tout moment et en tout cas au travers des comptes rendus techniques et financiers annuels.

Madame la Présidente propose à l'assemblée de procéder à un vote électronique pour chaque proposition soumise à délibération.

A l'unanimité, le Conseil de Communauté se prononce favorablement sur cette proposition de recourir à un vote électronique.

Rapport adopté à l'unanimité :

Pour : 114

Contre : 0

Abstention : 0*

Conseiller intéressé : 0

Madame la Présidente propose à l'assemblée la discussion immédiate de l'amendement proposé par M. Christophe LIME, Vice-Président, conformément à l'article 18 du règlement intérieur.

A la majorité des suffrages exprimés, le Conseil de Communauté se prononce favorablement sur l'examen par le conseil de cet amendement.

Rapport adopté à la majorité des suffrages exprimés :

Pour : 61

Contre : 51

Abstentions : 2*

Conseiller intéressé : 0

Madame la Présidente soumet la proposition d'amendement tendant à réduire la durée de la délégation de service public à 6 ans.

A la majorité des suffrages exprimés, le Conseil de Communauté rejette l'amendement demandant la réduction de la délégation de service public à 6 ans.

Rapport rejeté à la majorité des suffrages exprimés :

Pour : 19

Contre : 92

Abstentions : 3*

Conseiller intéressé : 0

A la majorité des suffrages exprimés (91 pour, 20 contre et 3 abstentions), le Conseil de Communauté :

- approuve la réalisation et le financement de travaux stratégiques sur le Réseau Ouest par Grand Besançon Métropole portant sur les installations de production et le réseau structurant,
- retient comme mode de gestion la concession de service public pour l'exploitation du chauffage urbain conformément à l'article L.1121-1 du Code de la Commande Publique,
- approuve les orientations du futur contrat de concession de service public, étant entendu qu'il appartiendra ultérieurement à l'exécutif d'en négocier les conditions précises conformément aux dispositions du Code la Commande Publique,
- autorise Madame la Présidente, ou son représentant, à engager la procédure de concession de service public définie à l'article L.1121-1 du Code de la Commande Publique.

Le secrétaire de séance,

M. Philippe SIMONIN
Conseiller communautaire

Pour extrait conforme,

Le Vice-Président suppléant,

Gabriel BAULIEU
1^{er} Vice-Président

Rapport adopté à la majorité des suffrages exprimés :

Pour : 91

Contre : 20

Abstentions : 3*

Conseiller intéressé : 0

**Le sens du vote des élus ne prenant pas part au vote est considéré comme une abstention.*