

Comité Technique commun du 13 avril 2018 RAPPORT (avis)

RENNES MÉTROPOLE **PÔLE INGÉNIERIE ET SERVICES URBAINS / DIRECTION** **DÉCHETS ET RÉSEAUX D'ÉNERGIES / SERVICE RÉSEAUX** **D'ÉNERGIES ET DE CHALEUR**

Choix du mode de gestion du futur contrat d'exploitation du réseau de chaleur Rennes Nord-Est de Rennes Métropole

1. Contexte

Depuis la loi n°2014-058 du 27 janvier 2014 pour la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Rennes Métropole exerce sa compétence de création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur urbains sur l'ensemble du territoire métropolitain. Il présente cinq réseaux de chaleur, dont trois sont situés à Rennes (Nord, Sud et Est), un à Vezin-Le-Coquet et un à Chartres de Bretagne.

La loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a imposé aux collectivités territoriales chargées d'un service public de distribution de chaleur en service au 1^{er} janvier 2009, de réaliser un schéma directeur de leur(s) réseau(x) de chaleur, avant le 31 décembre 2018.

Rennes Métropole s'est donc engagée dans cette démarche, dans une logique de réflexion partagée avec les autres politiques publiques structurantes en cours, que sont le Schéma Régional Climat Air Énergie de Bretagne 2013-2018, l'élaboration d'un Plan Climat Air Énergie Territorial, d'un Plan Local d'Urbanisme Rennais et Intercommunal, en l'élargissant à l'ensemble de ces cinq réseaux de chaleur, nonobstant les mises en service récentes des réseaux de Rennes Est et de Chartres de Bretagne.

La sobriété, l'efficacité et la conversion énergétique, au service de la lutte contre le changement climatique et de la précarité énergétique ont ainsi sous-tendu l'élaboration de ce schéma directeur des réseaux de chaleur.

Un diagnostic et une évaluation complète des réseaux de chaleur ont permis de mettre en évidence plusieurs atouts, constitutifs d'un contexte propice aux extensions de réseaux et au déploiement des énergies vertes, tout en préservant l'utilisation d'énergies renouvelables et/ou de récupération pour plus de 50% des besoins, permettant un taux de TVA réduit (5,5%) sur l'intégralité des facturations de chaleur (notamment, potentiel actuellement sous-exploré sur la valorisation de l'énergie de récupération en provenance de l'Unité de Valorisation Énergétique (UVE) de Villejean).

Cette phase d'état des lieux a également permis d'identifier certaines faiblesses, potentiellement constitutives de freins à la politique énergétique souhaitée, notamment la présence d'installations vieillissantes sur les réseaux historiques Rennes Nord et Rennes Sud et les régimes de fonctionnement partiel en haute température (HT) de ces mêmes réseaux, incitant à des investissements de modernisation en basse température (BT), pour rendre viables

économiquement toutes perspectives de développement. À ce titre, les travaux de modernisation de l'UVE (de mi-2022 à mi-2023) constituent une opportunité programmée pour envisager l'intégralité des enlèvements en BT.

À l'issue d'une étude approfondie de trois scénarii différents, le choix du scénario 3 est proposé au Conseil Métropolitain du 5 avril 2018. Ce scénario consiste à moderniser et à développer au maximum les installations de production et de distribution de la chaleur. Surtout, ce scénario 3 prescrit l'interconnexion entre les réseaux Nord et Est de Rennes, dans le but de valoriser un maximum de chaleur issue de l'UVE et de rendre ainsi cette énergie fatale, prioritaire sur le déploiement de l'énergie renouvelable biomasse. Les investissements liés à la mise en œuvre de ce scénario sur les réseaux Nord et Est sont estimés à 56 millions d'euros.

1.1 Les installations des réseaux Rennes Nord et Est

1.1.1 Le réseau Rennes Nord

Le réseau de chaleur de Rennes Nord, étendu sur 21 kilomètres, dessert, avec un rendement de 88%, 174 sous-stations (environ 14 000 équivalents logements), sur les quartiers de Villejean, Pontchaillou, ZACs Beauregard, Beauregard Quincé et Porte de Saint-Malo. La puissance installée en chaufferie est de 92 MW.

Le réseau de chaleur Rennes Nord est actuellement raccordé à l'UVE de Rennes, qui lui met à disposition une puissance thermique aujourd'hui largement sous-exploitée, et qui pourrait satisfaire un réseau de chaleur 2 fois plus conséquent en termes de ventes thermiques (tout en maintenant un mix énergétique en faveur des énergies de récupération d'environ 70%).

Les installations d'incinération des déchets étant vieillissantes (1968), de lourds travaux de restructuration sont prévus par Rennes Métropole sur l'usine, sur la période mi 2022-mi 2023, avec l'arrêt complet de l'UVE durant 14 mois. Dans ce contexte, la compatibilité technologique des futures installations de l'UVE, d'une part, et du RCU, d'autre part, est déterminante.

1.1.2 Le réseau Rennes Est

Le réseau de chaleur de Rennes Est, limité aujourd'hui à un peu moins de 2 kilomètres et desservant jusqu'alors l'abonné historique du CHGR (Centre Hospitalier Guillaume Régnier), avec un rendement de 93%, a vocation à s'étendre pour l'essentiel, sur la ZAC Baud Chardonnet (à termes, environ 3 000 équivalents logements). La puissance installée en chaufferie (biomasse et gaz), mise en service en décembre 2015, est de 18 MW.

1.2 Les dispositifs contractuels actuels

1.2.1 Le réseau Rennes Nord

Le service public de production, de transport et de distribution de la chaleur de Rennes Nord est actuellement exploité par la société ENGIE RESEAUX, dans le cadre d'une convention de délégation de service public, engagée le 1^{er} janvier 2012 et dont le terme est projeté au 31 décembre 2019.

1.2.2 Le réseau Rennes Est

Le service public de production, de transport et de distribution de la chaleur de Rennes Est est actuellement exploité par la société DALKIA, dans le cadre d'un marché de conception-réalisation-exploitation-maintenance, engagé le 22 novembre 2013 et dont le terme de la phase exploitation est fixé au 30 novembre 2018.

Par délibération n° C 15.458 en date du 19 novembre 2015, le Conseil de la Métropole a décidé la création de la régie à autonomie financière des réseaux de chaleur de Rennes Métropole. La dite régie a pour objet la gestion et l'exploitation des installations thermiques et des réseaux de chaleur appartenant à la Métropole, confiés en marchés d'exploitation, à savoir le réseau Rennes Est, d'une part, et le réseau de chaleur de la ZAC des Portes de la Seiche, sur le territoire de la Ville de Chartres de Bretagne, d'autre part.

Elle est dotée d'un budget annexe, distinct du second budget annexe géré par le SREC.

1.3 Les enjeux sur la future exploitation des réseaux de chaleur de Rennes Nord et Rennes Est

Au sortir du choix du scénario n°3 sur le schéma directeur, les besoins de Rennes Métropole se déclinent selon les axes suivants :

- Conversion en BT des outils de production et de distribution HT existants sur le réseau Rennes Nord (échéance mi-2023, à la fin des travaux de rénovation de l'UVE) ;
- Poursuite des raccordements et extensions en cours sur les réseaux Rennes Nord et Rennes Est (Rives de l'Ille/Gros Chêne/ZACs/...) et en perspective (rapprochement avec l'Université de Beaulieu et son réseau de chaleur privé) ;
- Interconnexion des réseaux Nord et Est à l'horizon 2024-2025 ;
- Encourager un enlèvement de chaleur le plus important possible des énergies de récupération en provenance de l'UVE (de nature à favoriser une baisse du tarif de l'UVE), en raccordant un maximum de prospects (commercialisation dynamique des réseaux à rechercher) ;
- Garantir un tarif aux usagers le plus optimal possible, dans un objectif de lutte contre la précarité énergétique.

Par ailleurs, la perspective d'interconnexion des réseaux Nord et Est s'accompagne d'une volonté politique de péréquation tarifaire, laquelle pourrait être mise en œuvre, avec toute la légitimité et sécurité nécessaires, eu égard aux règles de la comptabilité publique et de procédure de mise en concurrence, à la condition d'un contrat unique (et donc d'un seul mode de gestion) pour organiser le programme susmentionné.

Cette perspective de contrat unique nécessitera une synchronisation des échéances des deux contrats actuels, par aménagement d'un avenant de prolongation de 13 mois du contrat de Rennes Est.

Le périmètre de ce futur contrat suggère enfin de nombreux risques, notamment le plan technique et industriel (associé au respect d'un calendrier tendu), commercial et financier (eu égard aux investissements à assumer).

Dans ce contexte, et en faisant référence au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, le choix d'un mode de gestion, par l'assemblée délibérante de Rennes Métropole, constitue donc un véritable enjeu pour éviter un transfert du portage de ces risques vers les usagers du service public.

1.4 Les modes de gestion envisageables pour le futur contrat Nord-Est

L'exploitation des services publics peut être assurée selon différents modes de gestion, directs ou confiés à un tiers .

Dans le cadre du service public de production, de transport et de distribution de la chaleur, constitutif d'un SPIC, Rennes Métropole peut ainsi opter pour :

- Une gestion directe à travers une régie disposant de ses propres moyens financiers, humains et matériels ou s'appuyant sur des marchés publics ;
- Une gestion déléguée à un tiers soumis à une procédure de mise en concurrence (opérateurs économiques) ou déléguée à une société publique locale (SPL).

1.4.1 La régie, adossée à d'éventuels marchés publics

La régie peut prendre des formes différentes :

- La régie directe ;
- La régie dotée de la seule autonomie financière ;
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

1.4.1.1 La régie directe

La gestion en régie directe d'un service public se caractérise par le fait qu'une collectivité territoriale organise et exploite le service par ses propres moyens (financiers, humains et matériels). Dans ce cadre, l'organisation et le fonctionnement du service public sont assumés directement par ses organes délibérants et exécutifs.

Or l'article L.2221-4 du CGCT énonce l'impossibilité de recourir à une régie directe pour la gestion d'un SPIC. Ce sont donc les deux autres formes de régie qui vont nous intéresser.

1.4.1.2 La régie dotée de la seule autonomie financière

En l'espèce, Rennes Métropole bénéficie déjà d'une telle régie sur les réseaux de chaleur de Rennes Est et de Chartres de Bretagne, aujourd'hui de petites tailles.

Une telle régie est en effet plus adaptée à des installations de taille modeste et de complexité technique limitée.

Ainsi, l'ambitieux programme de modernisation et de développement défendu par Rennes Métropole pour ses réseaux de chaleur, nécessiterait de recourir à davantage de moyens RH, notamment sur les profils industriel et commercial, avec la nécessité de conclure de nombreux marchés publics de travaux et/ou d'exploitation, d'assurer les procédures de mise en concurrence correspondantes, la coordination et le contrôle de la bonne exécution de l'ensemble de ces contrats.

Rennes Métropole, bien qu'entretenant une forme de savoir-faire en interne, ne pourrait pas, par ce type de régie, bénéficier de l'expérience professionnelle organisée sur du moyen/long terme au sein des réseaux des opérateurs économiques, contrairement à d'autres modes de gestion.

Par ailleurs, ce mode de gestion fait peser l'intégralité des charges, des risques d'exploitation et d'investissement, dans un calendrier contraint de modernisation (basculement en BT du réseau Rennes Nord), de développement et d'interconnexion de plusieurs réseaux, sur la collectivité.

En effet, le financement du schéma directeur des réseaux de chaleur (pour rappel, 56 millions d'euros à l'échelle des réseaux Rennes Nord et Est) interviendra dans un contexte d'endettement relativement élevé de Rennes Métropole. Par ailleurs, compte tenu de la capacité d'autofinancement relativement faible des budgets annexes des réseaux de chaleur (de l'ordre de 3 M€), le ratio de capacité de désendettement de ces budgets pourraient – transitoirement – apparaître fortement dégradé (de l'ordre de 10 à 15 ans).

D'autre part, Rennes Métropole reste titulaire de l'arrêté préfectoral d'exploitation et conserve la responsabilité de l'ensemble des risques inhérents au service et à son évolution, à la réglementation, l'exploitation et la commercialisation de ce service public.

Les marchés auxquels serait adossée cette régie, ne sont que peu responsabilisants pour le ou les titulaires, qui par une rémunération forfaitaire versée par Rennes Métropole, ne sont que très peu intéressés à l'exploitation et au résultat du service.

Dans ce contexte, le recours à une telle régie, ne semble pas opportun. Le transfert d'une part significative de ces risques sur un opérateur, juridiquement distinct de Rennes Métropole, permettrait de limiter les incertitudes et risques associés à un tel projet.

1.4.1.3 La régie avec autonomie financière et personnalité morale

La régie à personnalité morale et à autonomie financière est un établissement public local, disposant d'une entière autonomie, sur le plan budgétaire, comptable et administratif vis-à-vis de sa collectivité de rattachement, qui fait le choix d'individualiser de manière beaucoup plus affirmée le service public.

Si cette régie est constitutive d'une réelle opportunité pour développer une expertise interne sur le long terme, grâce à la possibilité, si souhaité, de développer de multiples compétences dédiées, tous les systèmes sont pour autant possibles, avec un panachage entre missions internalisées et missions externalisées.

En revanche, ce type de régie présente le même niveau de risques à assumer par la collectivité que ceux énoncés précédemment dans le cas d'une régie à seule autonomie financière. Les conclusions sont donc identiques.

1.4.2 La gestion déléguée

Par gestion déléguée, on entend toute gestion assurée par une personne autre que la collectivité. Cette personne est le plus souvent de droit privé (opérateur économique notamment) mais peut aussi être une personne publique.

1.4.2.1 La contractualisation avec un tiers sans mise en concurrence – le cas de la Société Publique Locale

La Société Publique Locale (SPL) est une société commerciale, sous la forme d'une société anonyme, soumise pour l'essentiel au code du commerce, qui comprend exclusivement des actionnaires publics détenant la totalité du capital social (au moins 2 actionnaires).

Il ressort néanmoins de la majorité des jurisprudences que les personnes publiques titulaires à la constitution d'une SPL, doivent disposer de l'ensemble des compétences ou à minima d'une part prépondérante des compétences résultants de l'objet social de celle-ci.

Ainsi, au regard de la compétence des réseaux de chaleur, ce pré-requis peut constituer un obstacle à l'entrée au capital d'une collectivité autre que Rennes Métropole.

La SPL présente ensuite l'intérêt d'un fonctionnement souple, découlant de son statut de droit privé. Elle peut ainsi notamment bénéficier de l'attribution directe par ses actionnaires, d'un contrat de concession de service public ou de concession de travaux, sans mise en concurrence.

En revanche, cette dispense de mise en concurrence initiale, ne dispense pas la personne publique d'exercer un réel contrôle des prestations confiées, comparable à celui qui serait adopté vis-à-vis d'un opérateur économique concessionnaire.

Sur le strict plan financier, la SPL constitue un mode "faible" d'externalisation. La dette associée aux investissements portés par la SPL est débudgétisée mais analysée comme une quasi-dette par les établissements prêteurs notamment. La rentabilité attendue est théoriquement plus faible que dans le cas d'un opérateur privé mais à nuancer en raison des surcoûts certains ou potentiels induits par la quasi-régie (coût de la capitalisation initiale de la SPL et coûts de gestion liés aux règles de la commande publique applicables aux SPL pour la passation et l'exécution des marchés de travaux et d'exploitation).

L'ensemble de ces arguments susmentionnés plaide donc plutôt en faveur des gestions déléguées suivantes.

1.4.2.2 La gestion déléguée à un tiers, soumise à concurrence

La SEMOP

La loi n°2014-744 du 1^{er} juillet 2014 a créé une nouvelle forme de partenariat public-privé en créant la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP).

Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut ainsi créer une SEMOP, dans les limites de l'article L1541-1 du code général des collectivités territoriales, revêtant la forme d'une société anonyme avec au moins, un actionnaire opérateur économique sélectionné, après mise en concurrence.

Lorsque les caractéristiques essentielles de la SEMOP sont établies et le choix du contrat opéré, une mise en concurrence unique pour l'attribution du contrat et la participation à la SEMOP est organisée par le pouvoir adjudicateur.

Néanmoins, la SEMOP constitue une forme intermédiaire d'externalisation. La part de la collectivité publique dans le capital social étant au maximum de 85%, l'externalisation est plus forte que dans le cas d'une SPL et les conséquences financières d'une défaillance pour l'actionnaire public sont proportionnelles à la part du capital que ce dernier détient.

Par rapport à une SPL, la rentabilité attendue du projet est théoriquement plus forte, compte tenu de l'actionnariat privé, même si la procédure concurrentielle de constitution de la SEMOP est censée permettre d'optimiser les conditions financières du partenariat public-privé.

La mise en œuvre d'un tel schéma juridique suppose par ailleurs un délai suffisant, qui, dans le cas présent, fait défaut.

Ce faisant, le recours à une forme intermédiaire d'externalisation, constituée par la SEMOP, ne semble pas judicieux.

1.4.2.3 Les concessions

Le mode de gestion concessif fait supporter au titulaire le risque industriel et économique de l'installation, ainsi que la responsabilité de l'exploitation du service public, puisqu'il est porteur de l'arrêté préfectoral d'exploiter en lieu et place de la collectivité.

Pour autant, la collectivité qui décide de déléguer son service public, conserve un contrôle fort sur ses conditions de mise en œuvre.

Pour mémoire, l'article L1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose qu'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 du droit assorti d'un prix ». La gestion du service public se fait donc aux risques et périls de l'entreprise.

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

Il existe ainsi deux types de concessions :

- La concession de service, intégrant la concession de service public ;
- La concession de travaux.

La concession de service public

Le contrat de concession sans investissement (anciennement "affermage") peut être défini comme le mode de gestion par lequel une personne morale de droit public confie par contrat à une structure indépendante (le plus souvent privée), la gestion d'un service public à ses risques et périls, grâce à des ouvrages qu'elle lui remet moyennant le versement d'une contrepartie (redevance d'exploitation) prélevée sur les ressources tirées de l'exploitation du service. Le concessionnaire se rémunère en percevant les redevances des usagers qui bénéficient du service.

Dans ce schéma, il appartient à Rennes Métropole de supporter entièrement la responsabilité juridique, technique et financière de la construction des installations et d'assurer l'investissement nécessaire au financement du service.

En revanche, cette gestion aux risques et périls maintient, à la charge du concessionnaire :

- L'aléa économique, tenant à l'évolution de l'activité. Il sera responsable de l'exploitation du service, ainsi que de toutes les conséquences dommageables qui pourraient en résulter ;
- L'aléa technique tenant à l'obligation de maintenir le bon fonctionnement continu du service ; à cet égard, il sera responsable à la fois du niveau contractuel et réglementaire de la qualité du service public et du bon fonctionnement des ouvrages qui lui auront été remis ;
- La responsabilité des dommages causés tant aux usagers qu'aux tiers par le fonctionnement du service.

La durée d'un contrat de concession de service public ne peut excéder 5 ans.

La concession de travaux

La concession avec investissement se distingue de la concession de service public, en chargeant, en sus, le concessionnaire de construire et de financer les ouvrages nécessaires au service public. Il en découle donc de nouveaux aléas, financiers, pour le concessionnaire, inhérents au portage des investissements correspondants et des responsabilités supplémentaires liées à la maîtrise d'ouvrage des installations à construire.

La durée d'une concession de travaux est étroitement liée au temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir les investissements à réaliser, et ne saurait être raisonnablement inférieure, dans le cas présent, à une durée de 10 ans.

2. Proposition : l'opportunité d'une concession de travaux

Les conditions économiques d'exploitation du réseau de chaleur Nord-Est de Rennes Métropole répondent aux exigences de l'article L 1411.1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le recours à une entreprise concessionnaire de service public apparaît préférable à tout autre mode de gestion, pour les raisons suivantes :

- La complexité technique des installations à réaliser et à exploiter, avec notamment la conversion en BT des installations Rennes Nord, une interface fonctionnelle avec l'UVE, les interconnexions des réseaux Nord et Est et du réseau privé de l'Université de Beaulieu ;
- L'imbrication des responsabilités de concepteur, constructeur et exploitant, qui justifie de donner à une seule entreprise l'ensemble de ces responsabilités. Ceci permet par ailleurs de limiter les interfaces entre les interlocuteurs d'intérêts divergents ;
- La prise de risques industriel, commercial, inhérents au programme de modernisation et de développement, à mener à un rythme soutenu, comme souhaité par Rennes Métropole, subsamment à assumer par le concessionnaire, avec d'éventuelles défaillances de celui-ci, sans incidence financière directe sur la collectivité concédante ;
- L'enjeu financier important de l'investissement et son effet sur l'endettement de la collectivité ;
- La gestion globale de l'équipement et des activités, avec le cas échéant, la nécessaire adaptation des installations à la réglementation en vigueur.

La procédure de consultation se déroulera, après avoir recueilli l'avis du Comité Technique et de la Commission Consultative des Services Publics Locaux de Rennes Métropole, selon les principes fondamentaux suivants :

- Délibération sur le principe de la concession ;
- Modalités de publicité (articles 35 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et 14 à 18 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016) ;
- Ouverture des plis et détermination de la liste des candidats admis à présenter une offre (articles L 1411-5 du CGCT, 39 à 45 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et 19 à 23 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016) ;
- Ouverture et examen des offres par la Commission de Délégation des Services Publics ;

- Libre négociation des offres (articles 46 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et 26 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016) ;
- À la fin de la phase de négociation, le Président fera son choix de l'entreprise délégataire et de la convention de délégation, selon les critères hiérarchisés annoncés dans l'avis de concession ou les documents de la consultation (articles 47 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et 27 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016) ;
- Approbation et signature du contrat de concession de service public et achèvement de la procédure (articles 48 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et 29 à 32 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016) ;
- Publication d'un avis d'attribution et information des candidats évincés.

Les représentants du personnel du Comité Technique commun sont invités à émettre un avis sur les propositions contenues dans ce rapport.