



GRANDLYON
communauté urbaine

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL DE COMMUNAUTE**

Séance du **6 juillet 2009**

Délibération n° 2009-0872

commission principale : proximité et environnement

commission (s) consultée (s) pour avis :

commune (s) :

objet : Carré de Soie - Création et exploitation d'un réseau de chaleur biomasse - Décision du principe de déléguer le service public

service : Direction générale - Direction de l'évaluation et de la performance - Contrôle et pilotage des gestions externes

Rapporteur : Monsieur Corazzol

Président : Monsieur Gérard Collomb

Nombre de conseillers en exercice au jour de la séance : 155

Date de convocation du Conseil : 26 juin 2009

Secrétaire élu : Madame Najat Vallaud-Belkacem

Compte-rendu affiché le : 7 juillet 2009

Présents : MM. Collomb, Bret, Darne J., Reppelin, Da Passano, Buna, Mme Guillemot, MM. Charrier, Daclin, Calvel, Mme Vullien, MM. Kimelfeld, Crimier, Philip, Mme Pédrini, MM. Abadie, Arrue, Mmes Besson, David M., MM. Barge, Brachet, Charles, Colin, Sécheresse, Barral, Desseigne, Mme Dognin-Sauze, M. Crédoz, Mme Gelas, MM. Claisse, Bernard R, Bouju, Mme Peytavin, MM. Blein, Vesco, Rivalta, Assi, Julien-Laferrière, Mme Ait-Maten, MM. Albrand, Appell, Ariagno, Augoyard, Mmes Bab-Hamed, Bailly-Maitre, M. Barret, Mmes Baume, Benelkadi, Bocquet, MM. Bousson, Braillard, Broliquier, Buffet, Chabrier, Mmes Chevallier, Chevassus-Masia, MM. Cochet, Corazzol, Coste, Coulon, Mme Dagorne, MM. Darne JC., David G., Desbos, Mme Dubos, MM. Dumas, Ferraro, Flaconnèche, Fleury, Forissier, Fournel, Galliano, Genin, Gentilini, Geourjon, Gignoux, Gillet, Gléréan, Goux, Grivel, Guimet, Mme Hamdiken-Ledesert, MM. Havard, Huguet, Imbert Y, Jacquet, Joly, Justet, Kabalo, Lambert, Lebuhotel, Lévêque, Mme Levy, MM. Llung, Longueval, Lyonnet, Meunier, Millet, Morales, Muet, Mmes Perrin-Gilbert, Pesson, M. Petit, Mme Pierron, MM. Pili, Pillonel, Plazzi, Quiniou, Réale, Mme Revel, M. Roche, Mme Roger-Dalbert, MM. Rousseau, Rudigoz, Sangalli, Serres, Sturla, Suchet, Terracher, Terrot, Thévenot, Thivillier, Mme Tifra, MM. Touraine, Uhlrich, Mme Vallaud-Belkacem, M. Vergiat, Mme Vessiller, MM. Vial, Vincent, Vurpas, Mme Yéréman.

Absents excusés : Mme Elmalan (pouvoir à M. Plazzi), M. Passi (pouvoir à M. Réale), Mme Frih (pouvoir à M. Braillard), MM. Auroy (pouvoir à M. Abadie), Balme (pouvoir à M. Claisse), Mme Bargoin (pouvoir à Mme Chevassus-Masia), MM. Barthélémy (pouvoir à Mme Yéréman), Bernard B (pouvoir à M. Coste), Mme Bonniel-Chalier (pouvoir à Mme Vessiller), MM. Chabert (pouvoir à M. Buffet), Deschamps (pouvoir à Mme Ait-Maten), Mme Ghemri (pouvoir à M. Albrand), MM. Giordano (pouvoir à M. Buna), Imbert A (pouvoir à M. Desseigne), Le Bouhart (pouvoir à M. Millet), Lelièvre (pouvoir à M. Gignoux), Léonard (pouvoir à Mme Revel), Louis (pouvoir à Mme Levy), Pillon (pouvoir à M. Reppelin), Touleron (pouvoir à M. Fournel), Vaté (pouvoir à M. Cochet).

Absents non excusés : Mme Palleja, M. Turcas.

Séance publique du 6 juillet 2009**Délibération n° 2009-0872**

commission principale : proximité et environnement

objet : **Carré de Soie - Création et exploitation d'un réseau de chaleur biomasse - Décision du principe de déléguer le service public**

service : Direction générale - Direction de l'évaluation et de la performance - Contrôle et pilotage des gestions externes

Le Conseil,

Vu le rapport du 17 juin 2009, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

Historique du Carré de Soie

La Communauté urbaine a engagé l'aménagement urbain d'un nouveau quartier appelé Carré de Soie sur un territoire de plus de 500 hectares situé sur les communes de Vaulx en Velin et Villeurbanne.

Cet aménagement revêt, compte tenu des importantes surfaces de construction à développer, un enjeu énergétique d'importance. La réalisation d'un réseau de chaleur à partir de biomasse est apparue comme une solution économique et environnementale adaptée aux nouveaux besoins du quartier. C'est également une réponse adaptée aux objectifs affichés de développement durable de l'agglomération.

Une étude technico-économique réalisée en 2006 a conclu à la faisabilité d'un tel réseau. Cette étude a été confirmée en 2008 par des investigations complémentaires.

La gestion des réseaux de chaleur est une compétence communale. Dans un souci de cohérence avec l'aménagement du secteur du Carré de Soie qui s'étend sur leur territoire, les communes de Vaulx en Velin et Villeurbanne ont, après avoir recueilli l'avis favorable de leur comité technique paritaire sur l'organisation du service, décidé d'en confier la gestion à la Communauté urbaine.

Par délibération du 21 janvier 2008 autorisant la conclusion avec ces communes des conventions de création et de gestion d'un service public sur la base de l'article L 5215-27 du code général des collectivités territoriales, la Communauté urbaine est désignée autorité organisatrice pour la création et l'exploitation d'un réseau de chauffage urbain.

La Communauté urbaine a désigné des assistants à maîtrise d'ouvrage afin de préparer la conception et la réalisation des équipements nécessaires au fonctionnement de ce réseau de chaleur.

Objectifs poursuivis par la Communauté urbaine

La Communauté urbaine s'est dotée d'un plan climat et d'un plan de protection de l'atmosphère. Ces deux documents-cadres préconisent des actions à mener en vue d'atteindre des objectifs en matière de réduction de pollution et de rejet de carbone dans l'atmosphère.

Des objectifs de diminution globale des consommations énergétiques sont également visés et plus particulièrement à partir de source d'énergie fossile.

La création d'une chaufferie biomasse participe pleinement à l'atteinte de ces objectifs dans le cadre d'une vision stratégique à long terme de la problématique énergétique.

Par ailleurs, cette ressource renouvelable est locale (à l'échelle de l'agglomération et de la région), créatrice d'emplois et fortement aidée financièrement dans le cadre de la politique nationale issue du Grenelle de l'environnement (Fonds chaleur, Ademe).

Modes de gestion possibles

Plusieurs options peuvent être envisagées pour gérer un service public.

1° - La gestion publique

Les services publics peuvent faire l'objet d'une gestion directe par la personne publique, sous des formes différentes.

La régie directe

Lorsque le service est assuré en régie directe, la personne publique prend en charge l'activité dans le cadre de ses services, avec ses moyens financiers, techniques et humains. L'intégration est totale.

La régie avec autonomie financière

La régie avec autonomie financière est mieux adaptée à un service public industriel et commercial car elle dispose d'un budget annexe. L'activité est assurée par les services de la collectivité publique de rattachement, comme dans la régie directe.

Cependant, un conseil d'exploitation et un directeur sont désignés par la collectivité de rattachement et agissent sous son contrôle étroit.

Le conseil d'exploitation est une instance essentiellement consultative, car la collectivité de rattachement prend toutes les décisions relatives à l'organisation.

Dans le cadre d'une régie directe ou autonome, l'ensemble des dépenses afférentes au service est supporté par le budget de la collectivité publique.

En conclusion, le choix d'une régie directe ou autonome impliquerait que la Communauté urbaine assume les dépenses et le risque financier de l'exploitation.

De plus, la Communauté urbaine devrait disposer de compétences techniques et d'une organisation permettant la prise en charge d'un tel service.

La régie dotée de la personnalité morale

La régie dotée de la personnalité morale se distingue des autres régies par le fait que la collectivité publique lui délègue dans ses statuts la gestion du service public.

La régie personnalisée dispose de son budget, d'organes de gestion propres (conseil d'administration, directeur) et de la capacité juridique à passer des contrats. La collectivité de rattachement est présente au sein du conseil d'administration.

La régie personnalisée est en fait un mode de gestion intermédiaire entre la gestion directe et la gestion déléguée : la gestion n'est pas intégrée à la collectivité de rattachement comme dans les autres types de régie et par ailleurs, elle n'est pas non plus totalement déléguée à une personne juridique distincte comme dans le cadre d'une délégation de service public.

2° - La gestion avec l'aide d'un prestataire

La personne publique peut conclure un marché public avec un prestataire, conformément aux dispositions du code des marchés publics.

Dans cette hypothèse, la personne publique s'appuie sur le prestataire sans lui déléguer la responsabilité de l'organisation et de la gestion du service. La responsabilité demeure au sein de la personne publique.

La rémunération du prestataire est entièrement assurée par la personne publique et non pas par les usagers. Elle ne peut substantiellement dépendre des résultats d'exploitation du service.

Le prestataire bénéficie d'une rémunération qui lui est garantie.

Il s'en suit que ses motivations pour assurer une qualité optimale du service peuvent demeurer relativement faibles puisqu'il n'agit *in fine* que pour le compte de la collectivité.

Des clauses incitatives liées, par exemple, à la recherche d'une meilleure qualité des prestations ou à la réduction des coûts peuvent cependant être insérées dans ce type de marché ; l'incitation susceptible d'en résulter demeurera en tout état de cause moindre que si le cocontractant se voit transférer l'exploitation du service à ses frais et risques.

Par ailleurs, l'exploitant ne peut être chargé de l'encaissement des recettes sans la mise en place d'une régie.

3° - La gestion déléguée

La création et l'exploitation d'un réseau de chaleur revêtent le caractère de service public industriel et commercial pour lequel le recours à la gestion déléguée peut être envisagé.

Selon les termes de l'article L 1411-1 du code général des collectivités territoriales, "la délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service, dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation de service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service."

Il y a plusieurs formes de délégation de service public.

La concession

La concession confère au délégataire la charge de la construction et du financement des infrastructures et superstructures nécessaires ainsi que l'exploitation du service.

Ce type de délégation est donc adapté au cas d'espèce puisque l'ensemble des installations de productions et de distribution est à créer. Le délégataire prend le risque de l'investissement et de l'exploitation commerciale.

L'exploitant se rémunère par les recettes du service.

L'affermage

L'affermage est un type de convention de délégation de service public par laquelle la personne publique confie à son cocontractant l'exploitation du service à ses risques et périls en lui remettant les biens nécessaires. Dans l'espèce, il n'existe aujourd'hui aucune infrastructure, ce type de contrat n'est donc pas adapté car il nécessite la prise en charge financière de l'équipement.

La régie intéressée

Dans la régie intéressée la collectivité finance elle-même l'établissement du service dont elle confie l'entretien et l'exploitation à une personne physique ou morale de droit privé qui assure la gestion pour le compte de la collectivité.

Le régisseur se borne à exploiter le service avec un degré d'autonomie qui est variable.

Les opérations de recettes et de dépenses sont intégralement reprises dans un budget annexe de la collectivité délégante. La mise en place d'une régie d'avances et de recettes est recommandée.

La rémunération du régisseur n'est pas assurée directement par les usagers mais par la collectivité qui lui verse une rémunération composée :

- d'une part fixe, censée notamment couvrir les charges de structures du régisseur,
- complétée d'une part variable qui doit être de nature à inciter le régisseur à maintenir voire à améliorer la qualité de sa gestion du service.

Cette part variable de la rémunération du régisseur peut consister dans le versement de primes de gestion, calculées, par exemple, en fonction d'économies réalisées sur les dépenses d'exploitation ou en fonction d'indices de qualité du service, ou dans un partage des bénéfices obtenus ; elle peut également résulter de la combinaison de ces deux formes d'intéressement.

Quoiqu'il en soit, l'intéressement doit être suffisamment déterminant pour que le contrat puisse être qualifié de délégation de service public et non de marché. A cet égard, il faut considérer que la qualification de délégation de service public ne saurait être garantie que si le cocontractant est exposé à un risque de pertes financières qui s'entende non seulement de celui de ne pas réaliser de bénéfices mais également de celui de ne pas couvrir les coûts d'exécution des prestations qui lui sont confiés.

Cela étant, la formule de la régie intéressée ne correspond pas véritablement à l'objectif de la Communauté urbaine car elle implique que celle-ci reprenne dans ses comptes les charges d'entretien des ouvrages.

En matière de concession et d'affermage, le délégataire exploite véritablement le service à ses risques et périls. Dans le cadre d'une régie intéressée, on doit considérer qu'il ne fait que participer à une telle exploitation aux risques et périls.

Le choix d'un mode de gestion déléguée

Plusieurs critères sont à prendre en compte pour décider du mode de gestion le plus approprié au service public de chauffage urbain du Carré de Soie.

Ce service est identifié comme un service public à caractère industriel et commercial. Il s'agit à la fois d'une activité industrielle (production et distribution d'énergie) et d'une activité commerciale qui s'exercent toutes deux dans un champ concurrentiel. Le service est donc déléguable.

Cette activité nécessite un savoir-faire technique important : ces installations sont soumises à la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui impose des normes de sécurité extrêmement contraignantes et en constante évolution, essentiellement sur le plan de la sécurité et du respect de l'environnement (production industrielle, rejets dans l'atmosphère, etc.).

Elle nécessite également un savoir-faire commercial tourné au quotidien vers la satisfaction des usagers. Ceci est d'autant plus vrai pour cette activité exercée dans un champ concurrentiel, cette activité présentant pour l'exploitant un véritable risque.

La gestion du réseau demande donc des compétences, des savoir-faire et une prise de risque commercial qui ne sont pas, traditionnellement, ceux d'une collectivité.

Par ailleurs, compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles la collectivité est confrontée et de la possibilité de faire appel, dans ce domaine d'activité, à l'initiative privée, le mode de gestion déléguée permet de porter à la charge d'un opérateur tiers le financement des investissements nécessaires au service.

Il est proposé à la collectivité d'organiser le service sous la forme d'une gestion déléguée.

Cette proposition est soumise pour avis aux deux instances consultatives prévues en la matière : la commission consultative des services publics locaux lors de sa séance du 22 juin 2009 et le comité technique paritaire de la Communauté urbaine, consulté sur cette question d'organisation du service, lors de sa séance du 26 juin 2009.

Les caractéristiques principales du service

Conformément à l'article L 1411- 4 du code général des collectivités territoriales, le présent rapport définit les caractéristiques de la délégation.

1° - Périmètre de la délégation, équipements à construire

Le périmètre de développement du réseau est limité par : le boulevard périphérique Laurent Bonnevey, le canal de Jonage, la route de Genas et l'avenue Franklin Roosevelt.

Toutefois, un export de chaleur pourra être autorisé par l'autorité délégante à titre annexe, en dehors de ce périmètre au profit d'équipements réalisés au voisinage du réseau.

Le délégataire devra construire en priorité une installation de production d'énergie à partir de biomasse, d'une capacité estimée de 8 MW de puissance bois, avec un équipement permettant d'assurer un appoint en secours total.

Cette installation pourra être réalisée en deux phases afin de s'adapter à la montée en charge des appels de puissance par les usagers raccordés et à raccorder. L'équipement complémentaire, qui correspond aux périodes de pointe et de maintenance, est assuré par l'énergie gaz ; il doit également servir de secours total en cas de besoin.

Le taux de couverture bois envisagé est de 80 %. Cela signifie que, sur l'ensemble d'une saison de chauffe, l'énergie bois assure 80 % des besoins en chauffage et en eau chaude sanitaire ; un souci tout particulier sera porté en matière de réduction des émissions de particules et d'oxyde d'azote.

Le réseau, à bâtir entièrement, pourrait mesurer à terme un peu plus de 10 000 mètres linéaires.

Un terrain a été acheté en bordure extérieure du futur Boulevard urbain est (BUE) en vue de la construction de l'installation de production. Ce terrain se trouve en zone industrielle et pourra être desservi directement par le BUE. Cet emplacement est idéal pour assurer les livraisons de bois sans pénétrer dans les zones d'habitat ou tertiaire.

Le potentiel raccordable, actuellement identifié en bâtiments neufs, est de plus de 1.3 millions de mètres carrés de surface hors œuvre nette (SHON) réparti entre du logement (670 000 mètres carrés) et du tertiaire (650 000 mètres carrés) à terme de l'opération envisagée (2033). Le candidat aura également l'obligation d'une démarche commerciale auprès de bâtiments anciens.

2° - Missions du délégataire

Le délégataire aura la responsabilité de la construction des infrastructures et des superstructures.

Il assurera l'exploitation du service à ses risques et périls en s'assurant de l'approvisionnement en énergie et de la vente de chaleur et d'eau chaude sanitaire auprès des usagers. Il assurera pour cela l'ensemble des démarches nécessaires à la commercialisation de ces prestations.

Cette exploitation se fera dans le respect le plus strict des normes environnementales en vigueur et à venir (fiabilité de la filière d'approvisionnement bois, émissions dans l'atmosphère, etc.).

Le financement des investissements est à la charge du délégataire.

Cependant, au regard des coûts d'investissements initiaux d'une chaufferie biomasse, il semble nécessaire d'avoir une participation publique afin d'obtenir un coût de chaleur concurrentiel de l'énergie gaz. Cette participation peut être couverte par le Fonds chaleur instauré par le Grenelle de l'environnement et/ou par une aide régionale.

Il existe malgré tout la possibilité du versement par la collectivité d'une subvention d'équilibre initiale selon les projets des candidats. Le futur exploitant devra dimensionner son offre afin que cette participation soit la plus faible possible.

La durée du futur contrat devra permettre d'amortir les investissements à réaliser.

La procédure de délégation de service public pourrait aboutir au choix d'un délégataire mi 2010 et raccorder des clients en moyens provisoires dès cette date. Il pourrait être opérationnel avec des équipements définitifs pour la saison de chauffe 2012-2013 ;

Vu ledit dossier ;

Ouï l'avis de sa commission proximité et environnement ;

Ouï l'intervention de monsieur le rapporteur précisant que :

↳ Au sein de la dernière phrase du paragraphe intitulé "Le choix d'un mode de gestion déléguée", il y a lieu de lire :

- "[...] consulté sur cette question d'organisation du service, lors de sa séance du **6 juillet 2009**"

au lieu de :

- "[...] consulté sur cette question d'organisation du service, lors de sa séance du 26 juin 2009."

↳ Au sein du paragraphe intitulé "Les caractéristiques principales du service", il convient d'insérer, au 4° alinéa, du "1° - Périmètre de la délégation, équipements à construire" :

"**ou autres**" après "[...] est assuré par l'énergie gaz".

DELIBERE

1° - Accepte les modifications proposées par monsieur le rapporteur.

2° - Décide du principe de la délégation de service public de chauffage urbain sur les communes de Vaulx en Velin et Villeurbanne, conformément aux caractéristiques principales des prestations à réaliser par le délégataire décrites dans le rapport.

3° - Autorise monsieur le président à lancer la procédure de publicité et, si besoin est, à négocier avec les candidats, après avis de la commission permanente de délégation de service public, les propositions recueillies à la suite de la mise en concurrence, étant entendu que la délégation définitive fera l'objet d'une délibération ultérieure.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,

Reçu au contrôle de légalité le : 8 juillet 2009.