



● ● ● |

Premières rencontres des animateurs bois-énergie 17-18 novembre 2011 à Paris

Montage juridique des projets

Stéphane COUSIN (Biomasse Normandie)

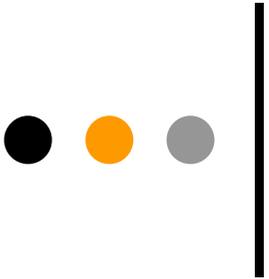
Secrétaire / animateur de la commission « Montage de projets aux
plans administratif, juridique et financier » (MOP)

17 novembre 2011



Typologie des projets

- **Chaufferie dédiée** : les besoins à satisfaire sont ceux du maître d'ouvrage
- **Réseau de chaleur** : la chaufferie alimente plusieurs usagers dont l'un au moins est distinct du maître d'ouvrage



Quatre configurations principales

- Maîtrise d'ouvrage purement privée
 - Y compris dans le cas de la desserte de plusieurs entreprises industrielles sur une zone d'activité
- Maîtrise d'ouvrage publique assurée par un établissement public
 - Pour ses propres besoins ou ceux d'un organisme apparenté (cité HLM avec plusieurs bailleurs sociaux par exemple)
- Réseau de chaleur communal
 - Desservant uniquement des bâtiments communaux
- Réseau de chaleur urbain (au sens de la loi de 1980 sur les économies d'énergie)
 - Service public local de distribution d'énergie calorifique à des usagers publics ou privés
 - Compétence communale optionnelle qui peut éventuellement être transférée à un groupement de communes
 - Service facultatif : la collectivité ne peut pas imposer le raccordement aux futurs usagers (sauf si le réseau est classé)

Les deuxième et troisième configurations sont des chaufferies dédiées.



Modes de gestion des projets

- Choisir un mode de gestion, c'est définir les modalités juridiques et financières :
 - de mise en œuvre du programme des travaux,
 - de l'exploitation technique des équipements,
 - et, pour un réseau de chaleur, de la gestion du service

- Gestion directe

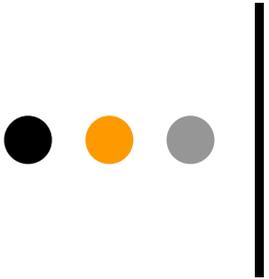
- Gestion déléguée



Modes de gestion des projets

- Chaufferie de maîtrise d'ouvrage privée
 - Gestion directe le plus souvent
 - Externalisation possible de la construction et de l'exploitation à une société privée dans le cadre d'une consultation informelle et d'un contrat de droit privé

- Chaufferie dédiée de maîtrise d'ouvrage publique
 - Gestion directe : le maître d'ouvrage finance l'installation et passe plusieurs marchés dans le cadre de la loi MOP : maîtrise d'œuvre puis travaux (ou conception / réalisation), exploitation (sauf si l'installation est exploitée par le personnel du maître d'ouvrage) et fourniture du combustible bois
 - Bail emphytéotique administratif (BEA) assorti d'un marché de mise à disposition / exploitation non détachable
 - Contrat de partenariat public privé

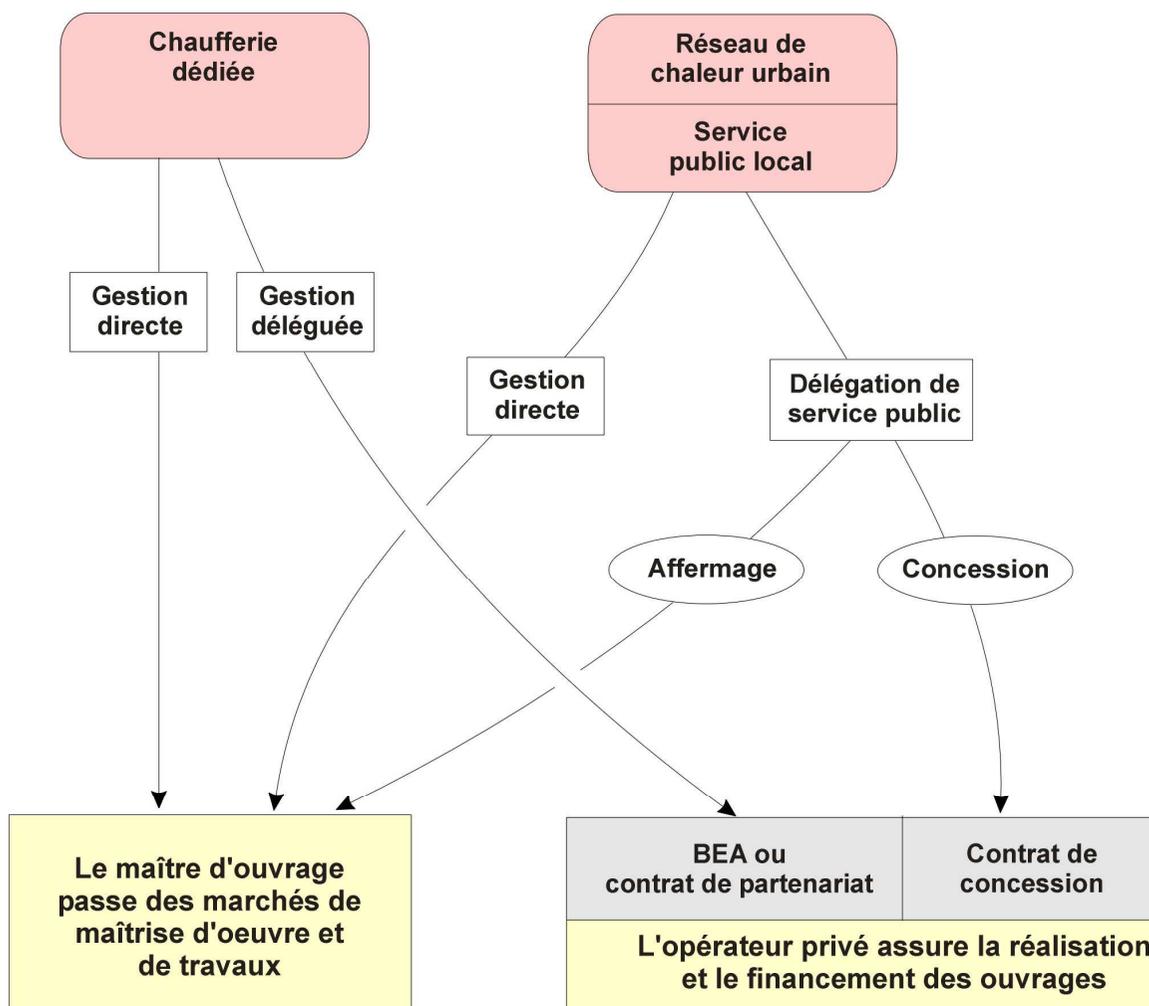


Modes de gestion d'un réseau de chaleur urbain

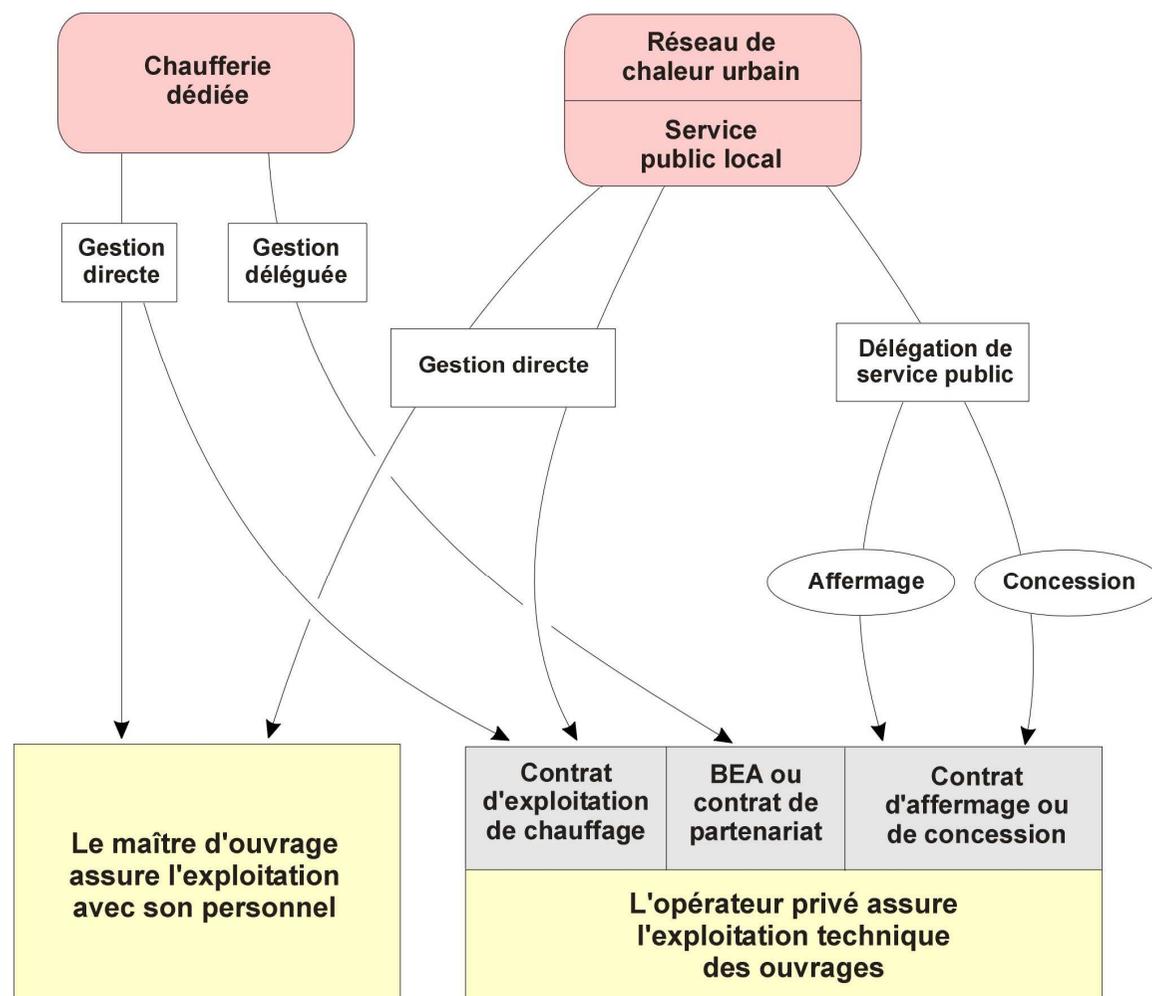
- Gestion directe
 - Régie à autonomie financière ou à personnalité morale
 - La distribution publique de chaleur constitue un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) qui doit faire l'objet d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses
 - La collectivité prend la responsabilité de la conduite du projet et assure la gestion du service avec son propre personnel et/ou via un marché d'exploitation
 - La collectivité doit passer des marchés de maîtrise d'œuvre puis de travaux (ou conception / réalisation), d'exploitation (sauf si l'installation est exploitée par le personnel du maître d'ouvrage) et de fourniture du combustible bois

- Délégation de service public
 - Affermage : la collectivité conçoit et construit la chaufferie et le réseau et recourt au service d'une société spécialisée uniquement pour l'exploitation technique des ouvrages et des équipements et la gestion du service
 - Concession : la collectivité choisit une société spécialisée pour le financement, la conception / réalisation, l'exploitation technique, l'achat du combustible bois et la gestion du service

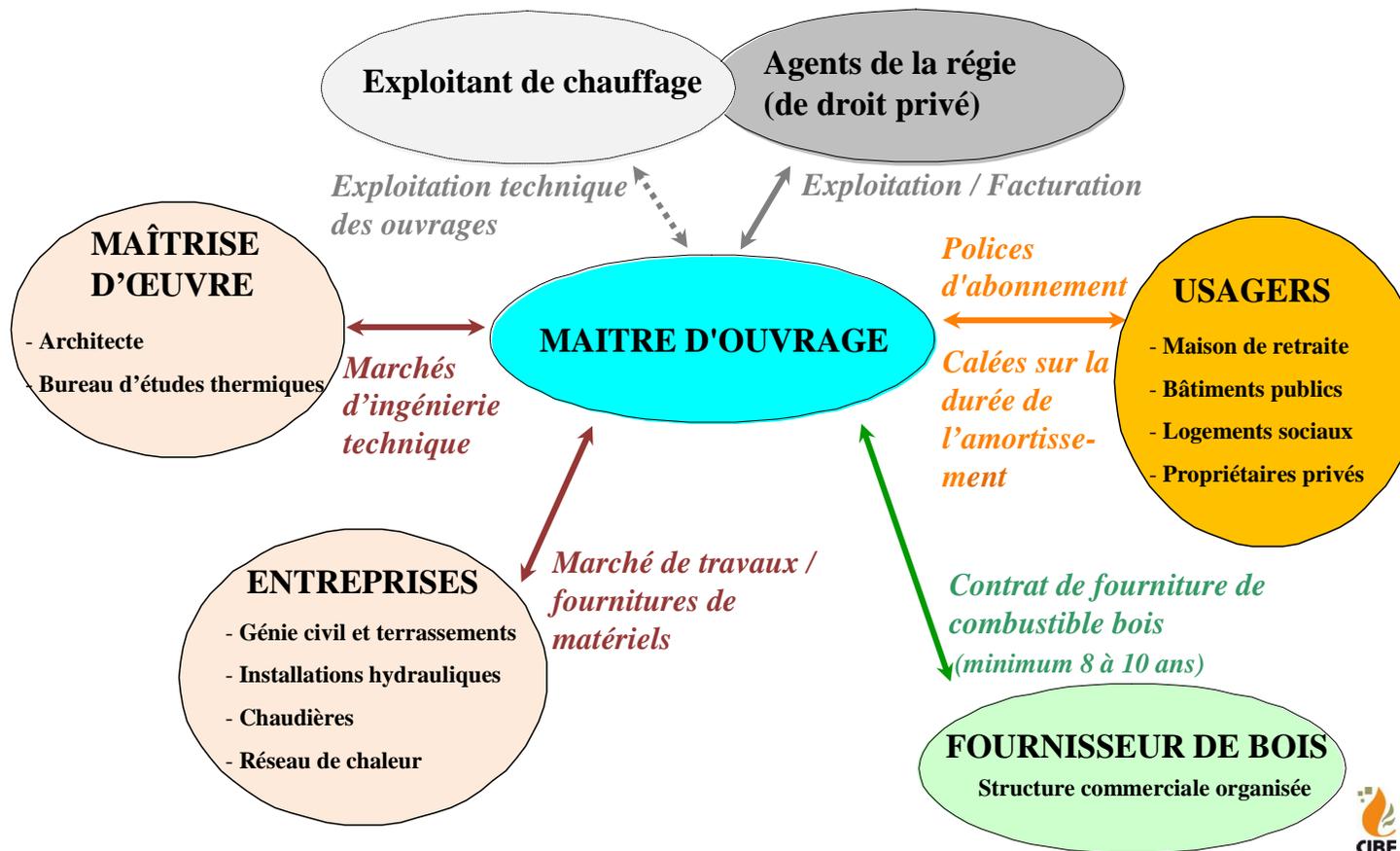
Réalisation des ouvrages selon le mode de gestion



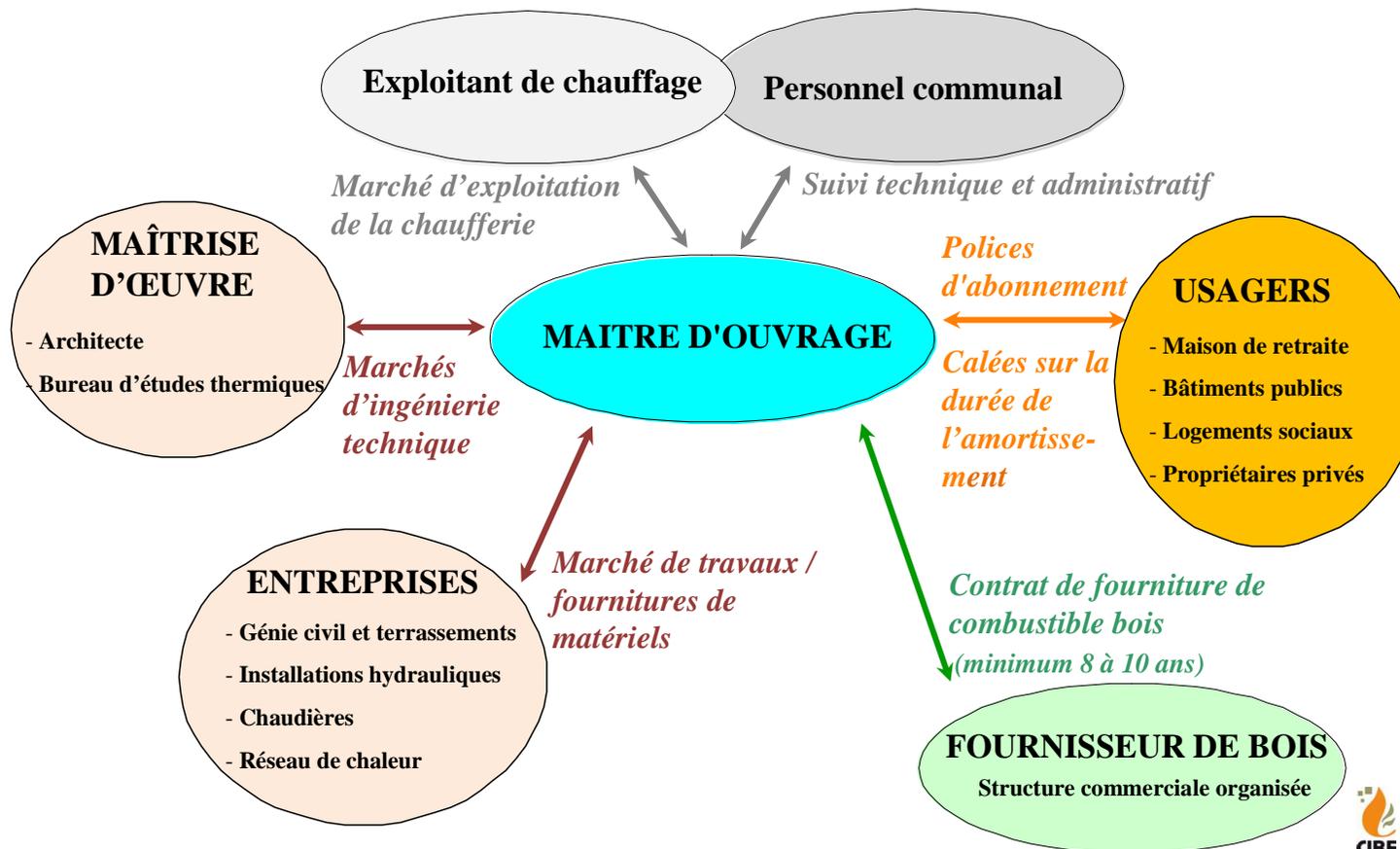
Exploitation technique des installations selon le mode de gestion



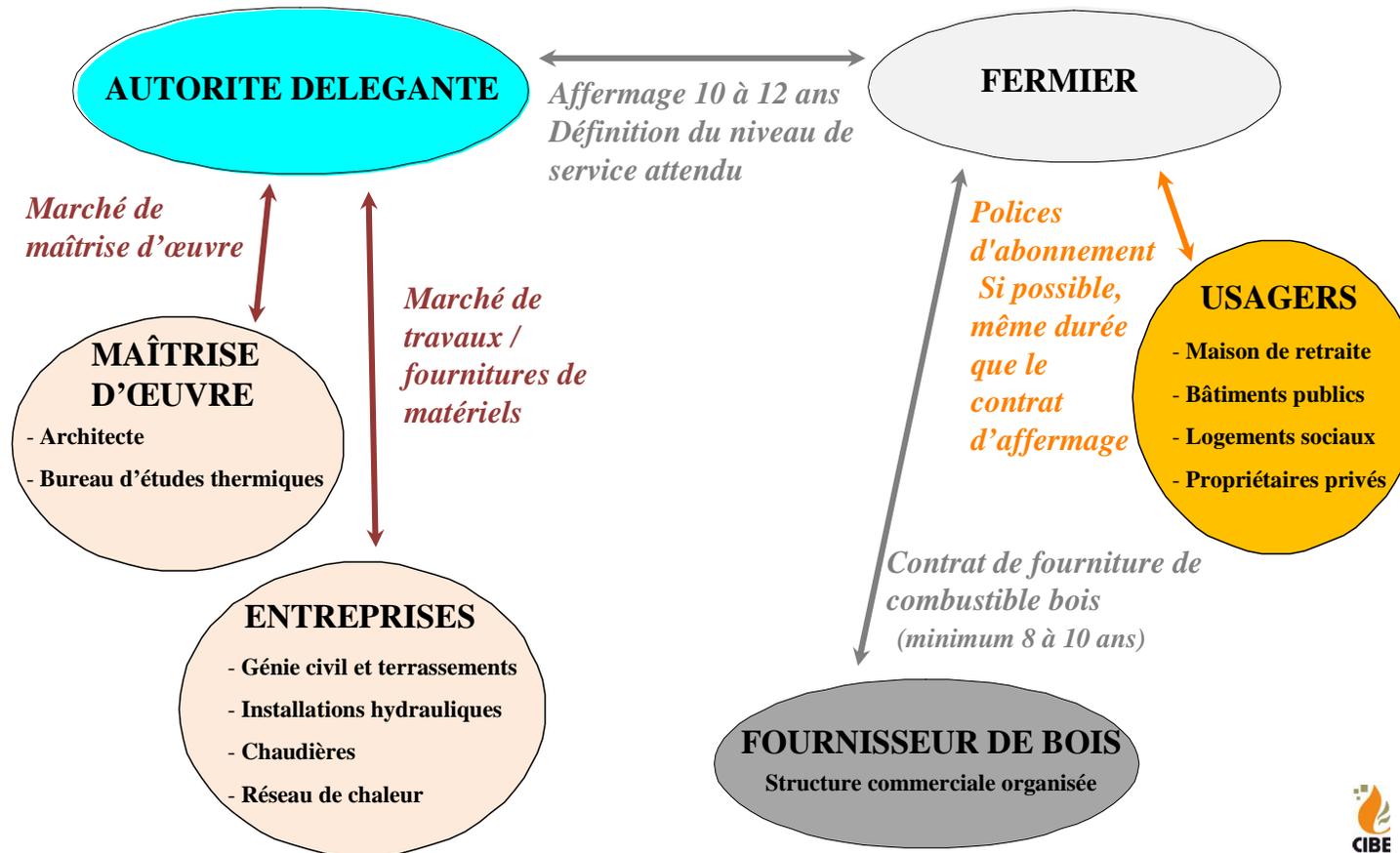
Réseau de chaleur urbain - Régie (exploitation en interne)



Réseau de chaleur urbain - Régie (marché d'exploitation)



Réseau de chaleur urbain - Affermage



Réseau de chaleur urbain - Concession

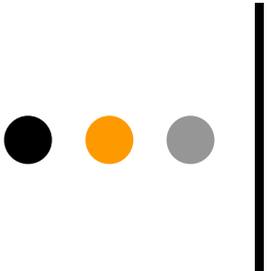




Modes de gestion d'un réseau de chaleur urbain



	Gestion directe (régie)	Gestion déléguée	
		Affermage	Concession
Avantages	Maîtrise de la démarche par la collectivité Service public assuré directement par la collectivité	L'exploitant travaille à ses risques et périls Contrat de courte durée	La collectivité ne supporte pas le financement de la chaufferie et du réseau Transfert de responsabilité au concessionnaire
Inconvénients	Règles de la comptabilité publique Besoin de personnel qualifié (sauf si exploitation par entreprise) Risque financier pour la collectivité	Conception et financement de la chaufferie et du réseau par la collectivité	Contrat de longue durée Nécessité d'un contrôle strict par la collectivité (révision des prix, entretien...)



Mutualisation de la maîtrise d'ouvrage

- Pourquoi mutualiser la maîtrise d'ouvrage ?
 - La plupart des grandes villes ont organisé le service public de production et distribution d'énergie calorifique sur leur territoire et mis en place des réseaux de chaleur avec chaufferie bois. Les villes de taille moyenne disposant de moyens humains, techniques, administratifs et financiers suffisants ont également mis en place ce service
 - Une majorité de petites et moyennes communes s'interrogent sur la pertinence de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage d'un projet de réseau de chaleur avec chaufferie bois à leur échelle :
 - Manque de moyens humains, administratifs et techniques pour conduire seules le projet
 - Echec des projets en raison de la difficulté à identifier et appréhender les différentes phases du projet (par exemple : projet de réseau / projet de plateforme d'approvisionnement), à identifier et optimiser le périmètre du projet , et à maîtriser certains enjeux (sécurité de l'approvisionnement)
 - Echec des projets mis en œuvre pour des raisons techniques (difficultés à déterminer le dimensionnement technique adéquat et à en assurer le suivi) ;
 - Difficulté à fédérer les abonnés autour du projet (en raison du caractère facultatif du raccordement, auquel peuvent faire obstacle d'autres facteurs tels que la baisse du prix du gaz)
 - Renoncement à organiser un service public facultatif compte tenu de la faible part que représentent les communes dans l'énergie totale consommée au regard de l'investissement que nécessite la mise en œuvre du projet (investissement en terme de portage politique, de mobilisation des futurs abonnés, de conduite de la procédure, de gestion et/ou de contrôle du service dont les aspects sont multiples (facturation, approvisionnement)).

Mutualisation de la maîtrise d'ouvrage - Les schémas

- Comment envisager le transfert de la maîtrise d'ouvrage ?
 - A l'échelle départementale, deux formes de mutualisation sont actuellement mises en œuvre :
 - le transfert complet de maîtrise d'ouvrage : montage du projet puis gestion du service public pour le compte de la commune (cas du SYDED du Lot)
 - le transfert partiel : montage du projet par un syndicat départemental (type syndicat d'énergie) puis gestion du service public par la commune après livraison des ouvrages ; cette solution est en principe non conforme au droit public car la maîtrise d'ouvrage ne peut pas scinder investissement et fonctionnement (circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2008 prise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités)
 - **À l'échelle d'un territoire plus restreint regroupant plusieurs communes,** l'objectif est de créer une régie ayant pour compétence la distribution de la chaleur. Cette démarche peut prendre plusieurs formes :
 - le transfert de compétence à une intercommunalité existante (communauté de communes) ; toutes les chaufferies bois et réseaux de chaleur du territoire deviennent alors de la compétence de la communauté de communes
 - la création d'une société publique locale (capitaux publics à 100 %, mais avec une gestion de type privé)

Mutualisation de la maîtrise d'ouvrage - Les sociétés publiques locales (SPL)

- Formule juridique définie par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 dont les principes sont les suivants :
 - **société anonyme** régie par le Code du commerce dont la création relève d'une délibération des collectivités locales ou de leur groupement
 - **capital public** détenu par au moins deux collectivités locales
 - compétence pour exploiter un **service public à caractère industriel et commercial**
 - intervention pour leurs actionnaires publics et sur **leur seul territoire**
 - **gestion de droit privé** (comptabilité et personnel) mais possibilité de détachement de fonctionnaires territoriaux

- Atouts des SPL :
 - **maîtrise politique par les collectivités territoriales** actionnaires (capital, conseil d'administration...)
 - **absence de mise en concurrence** par leurs actionnaires publics (respect du Code des marchés publics avec les tiers)
 - **mandat confié par la collectivité à la SPL** pour des missions à effectuer pour le compte de la collectivité
 - **performance, réactivité, souplesse** (gestion de droit privé)
 - **ancrage territorial** (développement local et cohésion des territoires) adapté à la valorisation des ressources locales, à la création d'emplois de proximité et à des activités non délocalisables
 - **administrateurs disposant d'une sécurité juridique** (responsabilité de la collectivité et non de l'élu mandataire)
 - **transparence de la gestion** : contrôles internes et externes, à la fois publics et privés
 - **priorité donnée à l'intérêt général et aux citoyens** primant sur l'intérêt strictement financier
 - **solution évolutive** selon le contexte, le projet et les enjeux locaux.

Mutualisation de la maîtrise d'ouvrage - Les sociétés publiques locales (SPL)

- Les missions dévolues à une SPL pour gérer un réseau de chaleur au bois **pourraient prendre deux formes :**
 - **produire et distribuer de la chaleur renouvelable par le biais d'un réseau**
 - **se limiter à la distribution de chaleur** qui relève obligatoirement de la compétence des collectivités territoriales et nécessite la création d'un service public à caractère industriel et commercial ; dans ce cas, la SPL achèterait la chaleur sortie chaudière ou au niveau d'une sous-station principale à une entreprise spécialisée agissant dans le cadre d'une activité privée industrielle et commerciale ; la production de chaleur n'est pas nécessairement une mission de service public et l'achat de chaleur, comme l'achat de combustible, n'est pas soumis au Code des marchés publics (articles 135 et 137).