

Tarif, contrats, gouvernance
Il faut reprendre en main le chauffage urbain

Synthèse

Dans le domaine du chauffage urbain, la CLCV agit depuis plus de dix ans sur le terrain et au niveau national pour plus de transparence des coûts, l'amélioration de la gestion et le développement de la concertation. Les constats que nous dressons dans le présent dossier montrent que globalement la situation ne s'améliore pas. La majorité des services ne transmettent pas l'information pourtant imposée par la réglementation, pratiquent des tarifs souvent et régulièrement injustifiés et font l'objet d'une gouvernance critiquable.

Il faut préciser qu'il existe aussi de nombreux cas qui donnent satisfaction, mais la récurrence des situations anormales impose une sérieuse remise en ordre.

D'une manière générale, le choix du chauffage urbain, qui est favorisé par les pouvoirs publics pour son contenu en énergie renouvelable (dont nous pouvons partager le principe), ne s'avère pas toujours être une solution économiquement intéressante pour les usagers, contrairement à ce qui est affiché, et malgré les importantes aides dont ces services bénéficient.

Cette question est particulièrement importante dans le logement social. En effet, si les copropriétés ont la liberté de se raccorder (sous réserve de disposer d'informations fiables), bien souvent, les collectivités locales dimensionnent un projet de chauffage urbain en imposant aux organismes HLM le raccordement de leur immeuble. Les habitants deviennent un public captif et voient parfois leurs factures grimper.

Paris, Clermont-Ferrand, Grenoble : des situations locales emblématiques

En 2016, les nombreux adhérents de la CLCV de Paris qui sont reliés au chauffage urbain ont eu le désagrément de constater que la baisse de TVA, dont a pu bénéficier le service, du fait d'un approvisionnement plus important en énergie renouvelable, n'a pas été répercutée sur la facture. En ouvrant le dossier il apparaît que la mairie de Paris ne contrôle pas son délégataire privé.

En 2015, les locataires HLM des quartiers nord Clermont-Ferrand se sont vus signifier un rappel sur charges de l'ordre de 300 euros sur le poste de chauffage collectif lors du passage au chauffage urbain. C'est la mobilisation des locataires qui a permis d'annuler cette hausse, mais, sur le long terme, la pertinence d'une conversion à cette énergie reste peu évidente et les conditions de tarifications sont désavantageuses.

En 2011 la municipalité de Grenoble a fini par accepter de voter un certain nombre d'avenants pour faire évoluer la tarification du chauffage. Cette décision est le fruit d'une mobilisation intense des associations grenobloises, dont la CLCV, contre des hausses exorbitantes des tarifs. Celles-ci sont dues à un niveau de marge exagéré et à l'absence de contrôle de la part des élus lesquels faisaient une confiance aveugle au délégataire privé. Alors qu'il s'agit d'un des plus gros services de chauffage urbain en France, qui bénéficie d'économie d'échelle et de densité d'habitat, celui-ci facture à un prix bien plus élevé que la moyenne ce qui ne paraît pas justifiable.

Par ailleurs, le réseau local CLCV indique que très rarement les projets de création ou d'extension de réseaux de chaleur font l'objet de concertations approfondies. Les représentants des futurs usagers ne disposent d'aucune information fiable sur les conditions de raccordement ou les structures tarifaires qui seront appliquées et leur évolution dans le temps. De même les résidences déjà raccordées à un réseau et qui investissent dans des travaux d'économies d'énergie, voient rarement leur contrat de fourniture d'énergie révisé pour tenir compte des économies réalisées.

Ces exemples illustrent les difficultés notables auxquelles sont confrontés les usagers du chauffage urbain.

La majorité des services de chauffage urbain ne communiquent pas leur rapport annuel

Les services publics locaux de l'eau et de l'assainissement, de gestion des déchets ménagers, les collectivités locales sont tenues d'établir un rapport annuel complet sur le prix et la qualité des services, de le rendre public et d'en communiquer les données essentielles aux usagers.

Par ailleurs notons que de nombreux acteurs institutionnels ont produit des indicateurs de performance que les opérateurs devraient renseigner et mettre à la disposition du public.

En pratique, nous avons eu de considérables difficultés à réunir un nombre significatif de rapports qui sont peu disponibles sur internet ou simplement communicables. Nous avons ainsi effectué une demande écrite auprès de 36 collectivités locales disposant d'un réseau de chauffage urbain significatif. Il apparaît que seuls 20 nous ont communiqué leur rapport. Sur ces 20 rapports seuls 13 étaient raisonnablement complets.

Cette situation de carence d'information, déjà pointée du doigt depuis des années ne s'améliore pas malgré les grandes déclarations des collectivités et gestionnaires de réseaux. Cela nuit à l'intérêt des usagers et à l'image de ces réseaux. Avant une éventuelle démarche formelle, impliquant un contentieux administratif, la CLCV a saisi les autorités ministérielles compétentes et les représentants des collectivités locales sur ce sujet.

Des tarifs opaques, très divergents et régulièrement élevés

Il est très difficile pour l'utilisateur de connaître le prix payé pour cette énergie de chauffage car trop souvent, la facture que reçoit le bailleur ou le gestionnaire d'immeuble ne détaille pas précisément les différents postes de chauffage. Il faut beaucoup de ténacité et d'expertise des représentants des locataires et copropriétaires pour se procurer le contrat de fourniture, pas toujours compréhensible, et disséquer les différents postes de chauffage (entre ce qui relève du réseau lui-même et de la gestion du réseau interne aux résidences).

Il va de soi que les rapports d'activité, quand ils existent, s'attardent peu sur l'information ayant trait aux différents tarifs appliqués selon les catégories d'usagers et les puissances souscrites de fourniture d'énergie.

De nombreux éléments permettent de penser que le tarif pratiqué dans le domaine du chauffage urbain est trop régulièrement excessif et ce sous plusieurs angles différents. Certains tarifs sont exagérés au regard du coût de revient réel et peuvent constituer une rente trop élevée pour l'opérateur. Ces derniers bénéficient de contrats d'une durée que nous estimons bien trop longue (25 ans en moyenne) et bien supérieure à la durée d'amortissement des installations, même en tenant compte des gros travaux d'entretien et de réparation du réseau. Il s'agit notamment de services anciens, donc largement amortis, situés dans un contexte d'exploitation favorable (zone dense, volumes élevés de consommation) comme Grenoble, Paris, Mâcon, Bourges ou Clichy.

D'autres cas de figure montrent que la collectivité locale a amorcé le service en l'imposant à des bailleurs sociaux et en espérant plus de clients qui ne sont jamais venus. Ne pouvant amortir des coûts fixes élevés, le prix est majoré et assez prohibitif au regard des autres solutions de chauffage. Dans le dossier nous illustrons cette situation par les cas de Clermont-Ferrand ou des nouveaux éco-quartiers en banlieue parisienne.

Enfin, on retrouve des cas où le chauffage urbain est cher car ses excédents financent d'autres postes du budget communal (Bobigny par exemple) ou des cas de discrimination tarifaire au détriment des abonnés particuliers (Clichy par exemple).

Les difficultés d'accès aux informations

Nos présentes affirmations s'appuient à la fois sur les rapports des organes de contrôle officiels que sont la Cour des comptes et l'ANCOLS (contrôle du logement social) et nos propres observations. Celles-ci découlent de l'analyse des rapports d'activité obtenus et des mobilisations locales de notre association.

Pour étudier l'activité des réseaux de chauffage urbain, nous avons d'abord pour objectif de constituer une base documentaire. Il s'agissait notamment d'avoir les rapports annuels de ces services qui fournissent l'information descriptive nécessaire : la description du réseau et de ses caractéristiques, les coûts déclarés, les tarifs, le nombre et caractéristiques des abonnés, leur niveau de satisfaction, l'organisation technique, les éléments du rapport annuel du concessionnaire, etc.

Ces rapports sont relativement accessibles, bien que perfectibles, dans le cas de la distribution de l'eau et, dans une moindre mesure, pour les déchets (sites internet de services locaux qui proposent les rapports, diffusion auprès des associations locales, en particulier lorsqu'il existe une Commission consultative des services publics locaux, etc.).

Pour le chauffage urbain, une recherche approfondie sur internet et auprès de nos structures locales mobilisées sur ces questions, témoignait d'un accès difficile à ces rapports. On imagine ce que peut être cette difficulté pour des usagers non spécialistes, pourtant censés être destinataires des informations qu'ils présentent.

Nous avons adressé par courrier simple une demande de communication des rapports à 36 collectivités locales en charge d'un service de chauffage urbain d'une taille significative.

Sur les 36 collectivités sollicitées seules 20 nous ont retourné des rapports. Sur ces 20 rapports, 13 étaient complets. Dans 7 cas, certains passages ont été blanchis ou omis.

La CLCV souligne que cet accès très limité à l'information des usagers est inadmissible. L'expérience montre que des services en monopole qui rechignent à satisfaire à une demande d'information légale font souvent l'objet d'une gouvernance défailante.

Le Président de la CLCV a ainsi écrit au ministre de l'Intérieur pour fait état de ce constat et lui demander que des mesures soient prises.

Le problème de fond : une gouvernance défailante

Le chauffage urbain est une compétence des collectivités locales. Dans 90 % des cas, celles-ci passent par une délégation de service public (DSP), le plus souvent sous forme de concession, avec une entreprise. Un rapport récent de la Cour des comptes montre que l'on trouve dans ce secteur les traits caricaturaux d'une gestion défailante de DSP et qui rappelle la distribution de l'eau dans les années 1990 : un marché aux mains de deux entreprises, des contrats de très longue durée, une trop grande latitude tarifaire laissée au délégataire, un manque de contrôle par la collectivité, etc.

Comme piste originale de reprise en main de ses activités, nous soulevons l'idée que la Commission de régulation de l'énergie (qui fixe les tarifs réglementés du gaz et de l'électricité) se voit attribuer quelques compétences de régulation du chauffage urbain, ainsi que l'obligation de la création d'une commission consultative locale spécifique avec les représentants des usagers.

Enfin, s'il est légitime de mobiliser des soutiens publics pour réaliser un projet avec des énergies renouvelables, le régime d'attribution de subvention peut avoir des effets pervers. Si l'objectif vise à ce que ce type d'énergie n'entraîne pas d'augmentation pour les usagers par rapport à l'énergie dont ils disposent déjà, le régime d'attribution peut générer des effets d'aubaine et rendre solvable des projets dont la viabilité économique n'est pas toujours crédible.

Face à ce constat, la CLCV demande aux parlementaires de créer une commission d'enquête pour pleinement caractériser ces défaillances et ouvrir la voie à réforme. Il s'agit notamment :

- d'assurer la transparence des coûts, des tarifs et des bilans d'activité, et d'appliquer des sanctions en cas de non-respect ;
- de plafonner la durée des contrats à 12 ans ;
- de réduire sensiblement la part de l'abonnement (partie fixe) dans les contrats de fourniture de chaleur;
- de confier à la Commission de régulation de l'énergie le soin d'encadrer certaines pratiques des professionnels. Dans ce cadre, de mettre en place un mécanisme objectif de comparaison du coût des énergies de chauffage ;
- de revoir les mécanismes des aides aux réseaux de chaleur pour éviter le subventionnement de projets non économiquement viables ;
- de rendre obligatoire un compte rendu des concertations locales à conduire pendant l'élaboration du projet et de généraliser les commissions consultatives locales à tous les réseaux de chaleur avec des moyens de tierce expertise à leur disposition ;
- de généraliser à tous les réseaux de chaleur les dispositions prévues par le décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid, notamment : les caractéristiques du réseau, le mode de gestion, une étude de faisabilité les conditions de raccordement ou de non-raccordement des habitations, ceci devant permettre aux résidents de se prononcer en connaissance de cause sur le raccordement de leur résidence, avant la décision de création ou d'extension du réseau. Cette phase de concertation préalable devant alors être présentée dans les dossiers de demande de subvention auprès de l'ADEME ;
- de revenir sur une disposition de la loi énergie dite « *Nome* » de 2010 qui permet aux bailleurs sociaux d'inclure dans les charges payées par les locataires des coûts d'investissement et de gros entretien du chauffage urbain, censés être couverts par le loyer, la réglementation prévoyant que seuls les coûts d'exploitation relèvent des charges.

Les constats de la Cour des comptes et de l'Ancols sur le chauffage urbain

Il existe deux corps de contrôle officiels susceptibles d'analyser la pertinence d'un système de chauffage urbain.

D'une part, la Cour des comptes, par le biais de ses chambres régionales, effectue le contrôle d'un service sous compétence municipale comme elle le fait pour l'eau ou les déchets. Il faut noter que la Cour se penche assez peu sur ces services de chauffage notamment pour y consacrer un rapport dédié. Elle le fait parfois à l'intérieur d'un contrôle du système des déchets (quand celui-ci comprend un incinérateur qui approvisionne en chaleur le chauffage urbain).

D'autre part, l'Agence du contrôle du logement social (Ancols), inspecte les bailleurs sociaux d'une manière assez analogue à ce que fait la Cour des comptes pour les autres services publics. Dans ce cadre, elle analyse le niveau des charges facturées aux locataires ce qui comprend le chauffage et parfois donc le chauffage urbain. Il s'agit bien sûr d'un point assez secondaire dans le travail de l'Ancols mais il est intéressant car l'agence tend à pointer les cas où les locataires sont victimes d'un raccordement mal maîtrisé au chauffage urbain.

La présentation n'a pas de vocation exhaustive. Il faut aussi signaler que ces corps de contrôle ont plutôt pour fonction de pointer ce qui ne va pas. Rappelons donc qu'il existe de nombreux cas tout à fait positifs de chauffage urbain.

1- Rapport Ancols (logement social) : le chauffage urbain n'est pas toujours à l'avantage du locataire

- Régulièrement le chauffage urbain est un poste de charge problématique en HLM

Dans son rapport national de l'année 2010, l'agence de contrôle alertait déjà sur les difficultés posées par la mise en place d'un chauffage urbain :

*« L'activité de contrôle 2010 montre que la qualité du service rendu aux locataires a encore des marges de progrès. Bon nombre de rapports font état d'une gestion des charges à améliorer (régularisation des charges trop tardive, gestion des charges à améliorer, sur-provisions ou sous-provisions élevées faisant peser un risque sur les locataires fragiles). **Une limite existe néanmoins pour certains bailleurs dans la possibilité de réduire le poids des charges sur les locataires lorsque leurs résidences sont dotées d'un système de chauffage urbain et d'envisager à terme la mise en place d'un nouveau système plus économique, étant liés pour plusieurs décennies à des concessions de service public difficiles à dénoncer** ».*

- HLM en Ile-de-France le chauffage urbain coûte plus cher que le reste du chauffage collectif

On notera ensuite qu'à l'occasion des contrôles de bailleurs (dans le cas présent France Habitation l'année dernière), l'Ancols calcule des ratios de coûts spécifiques. Dans le tableau ci-après (où l'année de référence est 2011), il apparaît que dans le parc HLM d'Ile-de-France le chauffage urbain, qui est de nature collective, est près de 50 % plus cher que la moyenne du chauffage collectif de ce même parc. Le comparatif, ici très frappant, n'était pas disponible pour des années plus récentes et pour un territoire plus large. Nous avons écrit en juin à l'Ancols pour avoir communication de plus amples

données comparatives. L'agence nous a reçus pour nous expliquer qu'elle ne dispose pas pour l'instant de données exhaustives mais qu'elle compte approfondir le contrôle de ce type de charges.

Tableau de comparaison entre les valeurs médianes (Ile-de-France) et valeurs

Typologie logement	En €/M ² de SH	Médiane IDF 2011 ratio au m ² de SH	Valeur Société	groupe > médiane
Chauffage collectif	chauffage urbain	12,28	9.84	86 groupes
	chauffage collect.	8,26		

Source Ancols

- **À Mâcon Habitat le chauffage urbain est deux fois plus cher que les autres types d'énergie**

Dans les inspections des bailleurs, certains rapports de l'ANCOLS sont très sévères et illustrent bien la problématique. Au mois de mai 2017, l'agence a ainsi émis les commentaires suivant à propos de Mâcon Habitat (71) : « le coût du chauffage des 4 747 logements, soit 75 % du patrimoine de Mâcon Habitat, qui sont reliés au réseau urbain de chaleur, est extrêmement élevé, en moyenne à 25,5 €/m². Cette situation anormale pénalise fortement les locataires concernés. Par comparaison, le coût du chauffage des autres logements de Mâcon Habitat équipés de chauffage collectif est en moyenne de 12,5 €/m². Selon une étude énergétique d'un bureau d'études fournie fin 2014 à Mâcon Habitat, le coût du chauffage urbain serait pour l'office environ 30 % plus cher que dans les autres organismes raccordés à un réseau de chaleur local. Pourtant le réseau de Mâcon ne fournit pas, sauf exception, d'eau chaude sanitaire (ECS). Le coût du chauffage des logements concernés se situe donc plutôt au voisinage du double de ce que l'Ancols constate habituellement pour des installations comparables. »

- **Nouvel écoquartier de Limeil-Brévannes : une mise en place catastrophique du chauffage**

Le cas de l'écoquartier « Temps durables » de Limeil-Brévannes (Val-de-Marne), impliquant notamment nombre de logements sociaux (Valophis habitat), illustre un type de problème : celui d'une création de réseau mal maîtrisé dans une opération de construction de quartier.

Le rapport pose déjà le constat d'une création de réseau qui s'est très mal passée :

« L'Office a engagé des opérations de construction de logements (locatifs et en accession) dans le quartier des Temps Durables dont le projet de développement présente des défaillances et génère un surcoût d'investissement. Le quartier des Temps Durables est un « écoquartier » avec des ambitions écologiques, tant sur les immeubles que le réseau de chaleur (chauffage biomasse, solaire thermique et photovoltaïque) conçu pour un quartier de 1 000 à 1 200 logements. Dès la conception du projet, des difficultés sont apparues : réseau à créer pour un quartier de taille insuffisante, prévisions de coût de consommation de chauffage élevé, cessions de charges foncières avec une ambiguïté sur les obligations de qualité thermique des immeubles, dépollution et confortation des sols.

En dépit de ces difficultés lourdes le quartier est sorti de terre à marche forcée et des locataires, notamment sociaux, ont été installés :

« Malgré ces problèmes connus et le retard pris dans les investissements sur le réseau de chaleur, le GIE et les autres opérateurs ont lancé les opérations de construction. Les premiers programmes livrés (notamment 30 logements sur l'îlot 6 pour le compte de l'Office) ne disposaient pas d'une alimentation

suffisante en chaleur du fait de l'absence de chaufferie (seules les installations solaires fonctionnaient) ».

Pour contourner l'obstacle et ne pas retarder le projet immobilier une coûteuse installation provisoire de chauffage a été créé :

« Des négociations ont été engagées avec la ville et le délégataire, d'une part, pour la création d'une chaufferie provisoire au fuel pour permettre la livraison des logements fin 2012, d'autre part, pour mutualiser les surcoûts dans le cadre de l'extension du réseau de chaleur à un autre quartier. Ces modifications ont un impact sur la facture des habitants (au total, la participation au protocole de négociation et les travaux supplémentaires de VRD s'élèvent à 1 241 000 € pour le groupe Valophis). »

Il est difficile de déterminer comment sera imputé ce surcoût de 1,24 million mais concernant 1000 à 1200 logements cela représente potentiellement 1000 euros par ménage.

Dans sa réponse à l'agence le bailleur social reconnaît que *« Valophis Habitat, dans une faible mesure, et surtout Expansiel Promotion ont pâti de la mauvaise coordination des deux projets initiés par la Ville de Limeil-Brévannes de façon décalée dans le temps : d'une part la relance de la ZAC en 2007, d'autre part la réalisation d'un réseau de chaleur à forte ambition environnementale. »*

Enfin, sur un parc bien plus petit, on citera le cas d'une copropriété en accession sociale gérée par le bailleur social Francilien (MFRP). L'Ancols remarquait auprès du bailleur MFRP que les charges supportées par les locataires de la copropriété du programme Boissière de Maubuée à Lognes (77) sont importantes. Le bailleur répond à L'Ancols que : *« Les charges du programme Boissière du Maubuée sont élevées en raison des charges de chauffage urbain : mode de chauffage imposé à l'origine par EPA MARNE (réchauffage eau par ordures). Des études ont été réalisées pour changer ce mode de chauffage, mais irréalisables (trop onéreuses et trop difficiles sur le plan technique). »* On ne peut mieux exprimer la problématique du parc HLM pieds et poings liés en termes de chauffage par des décisions de collectivités locales.

2- Rapports de la Cour des comptes : la question de la gouvernance par les élus locaux

Comme tout service public, ici de compétence municipale, la bonne gestion du chauffage urbain est susceptible d'être contrôlée par la Cour des comptes. Cette dernière mobilise ses chambres régionales (CRC) pour les contrôles par service. Malheureusement, le nombre de contrôles dédiés est peu important et on ne dispose pas à ce jour d'une littérature très large.

Par contre, la Cour a produit quelques rapports d'une grande sévérité sur certains services. Il y a d'abord le cas, retentissant, de Paris que nous traitons dans le chapitre suivant.

Citons aussi le cas du service de Bourges (Cher) puis de Bobigny, Clichy ou Sevran en région parisienne que nous traitons à titre illustratif (au sens où : ils illustrent bien les carences ou problèmes pouvant être relevés en la matière. À eux seuls ils n'ont pas une vocation représentative des services de chauffage urbain).

- Bourges : les subventions ne profitent pas aux usagers.

Pour la ville de Bourges, la chambre constate d'abord un défaut courant et majeur de ce type de DSP et qui tient à la durée bien trop longue du contrat (47 ans !) : *« À la mi-2008, le contrat d'affermage du réseau de chaleur de Bourges est arrivé à échéance. Sa durée de 47 ans était excessive, la ville ayant financé les installations initiales ».*

La Cour remarque ensuite qu'un avenant au contrat de concession a été passé en octobre 2010, dont certaines dispositions sont contestables :

« D'une part, la commune a renoncé à faire bénéficier les usagers d'une baisse de tarifs occasionnée par une subvention d'un million d'euros obtenue de l'ADEME, au motif que l'entreprise délégataire aurait subi un surcoût de travaux de 1,54 M€, surcoût qui serait imputable à une erreur commise par les services de la ville sur la longueur réelle du réseau délégué. Ce motif est contestable en droit et l'erreur de métrage alléguée n'est pas clairement établie.

D'autre part, le délégataire a obtenu le changement des règles de partage des produits de vente des quotas de CO2, et ceci alors que, malgré l'engagement qu'il avait pris de sécurisation et de maintien des quotas de CO2 liés à la cogénération, ces derniers ne sont pas comptabilisés dans l'exploitation de la DSP. »

Ces deux critiques rejoignent ce que nous disons à propos du cas parisien sur la non-répercussion de la baisse du taux de TVA (cf ci-dessous).

La conclusion de la chambre est limpide. Afin d'éviter des hausses de factures rédhibitoires, la ville doit se « réarmer » en expertise pour mieux contrôler et négocier face au délégataire :

« Compte tenu de la différence d'information et d'expertise entre l'entreprise concessionnaire et les services communaux, elle invite la ville à renforcer, dans la durée, le contrôle de l'exploitation du service et de la pleine exécution des obligations contractuelles du délégataire, notamment financières et tarifaires, dans un objectif de défense de l'intérêt des usagers. La ville devra s'assurer que l'extension du réseau aux quartiers Prado-Vauvert n'entraînera pas, à l'avenir, de conséquences tarifaires pénalisantes pour les usagers situés dans le périmètre initial de la concession. »

- **Bobigny : l'empilement de prestataires + le chauffage finance d'autres activités municipales = un tarif 20 % trop cher**

À Bobigny 10 000 équivalents logement, soit un tiers des habitants, sont approvisionnés par un chauffage urbain à partir d'une usine à cogénération de gaz.

Le récent rapport de la CRC (février 2016) sur l'une des sociétés d'équipement collectif de la commune (la Semeceo qui gère des parkings, espaces verts ou de loisirs) fait état de graves dysfonctionnements dont certains connaissent des suites judiciaires. Elle constate aussi que : **« L'organisation du service public du chauffage urbain de la commune de Bobigny à laquelle participe la SEMECO, conduit, par sa complexité, à l'augmentation du prix du chauffage facturé à l'utilisateur. »**

Depuis 1999, à l'initiative de la commune de Bobigny, l'organisation de la gestion de ce service public repose sur une double délégation. En substance, la commune a demandé à la SEMECO, dont ce n'était pas le métier, de gérer « une concession de travaux et d'exploitation d'une unité de cogénération attribuée » (soit la partie production de la filière de chauffage urbain). Il s'ajoute « une délégation de service public pour la chaufferie classique et la distribution attribuée à IDEX Énergies » pour l'aval de la filière donc la distribution.

Le résultat est assez simple puisque « dès 2009, une étude commandée par la SEMECO a mis en évidence que cette double délégation de service public participe, à elle seule, à l'augmentation du prix du chauffage facturé aux usagers ».

Plus concrètement « pour les usagers du chauffage urbain de la commune, dont ceux des quartiers et îlots précités, cette organisation aboutit à un renchérissement infondé du prix du chauffage urbain.

Celui-ci leur était facturé, en moyenne, en 2012 entre 18,46 % et 23,41 % plus cher que le prix moyen payé par les usagers selon le mode d'alimentation du réseau pris en compte ».

L'addition de deux prestataires est d'autant plus incompréhensible qu'en réalité la SEMECO, « *ne disposant d'aucune compétence interne* », sous traite cette activité à l'autre intervenant Idex.

En fait, la chambre estime que **le recours à cette société d'équipement « multi-objet » permet surtout à la municipalité d'utiliser les recettes du chauffage urbain pour financer d'autres activités municipales.**

« Cette organisation du service public de chauffage urbain, maintenue en 2013, permet à la SEMECO, dans une logique de compensation financière entre ses différentes activités, de financer, par les marges dégagées à son profit sur le prix du chauffage urbain facturé aux usagers, l'essentiel de ses charges fixes et une partie des charges directes générées par les autres activités de la société ».

« Ces charges directes concernent notamment le coût d'entretien et les grosses réparations des dalles, espaces verts et parkings des quartiers de Chemin Vert et Hector Berlioz et des îlots Karl Marx et Paul Éluard qui ne sont pas intégralement facturées par la SEMECO à leurs redevables (cessionnaires) ».

La Cour en conclut qu' : « *En définitive, pour financer toutes les activités de la SEMECO, une organisation inadaptée, peu efficace et peu efficiente du service public de chauffage urbain a été mise en place aboutissant à une surfacturation du prix du chauffage urbain à l'utilisateur.* »

La Cour note que depuis 2014 la municipalité a décidé de modérer le prix de ce chauffage (l'écart avec un tarif standard s'est quelque peu réduit passant de 18/23 % à 13/20 %).

- Clichy : tarif incompréhensible et trop élevé, transferts de marges entre sociétés

La chambre régionale des comptes avait rendu en 2010 un rapport sévère sur le chauffage urbain à Clichy qui a délégué la gestion à une filiale d'Engie (la SDCC). Elle commence déjà par souligner la très grande fragilité juridique de la structure et des contrats passés.

Un problème récurrent d'une concession dans les services municipaux tient à la multitude d'avenants qui sont passés au contrat initial. Dans le cas de Clichy, par exemple, « *la chambre observe une lourde irrégularité : cet avenant n° 2 à la convention de concession n'a été approuvé, en 1991, par aucune délibération du conseil municipal, auquel il n'a pas été soumis.* »

La chambre en vient ensuite à critiquer le contrôle exercé par la collectivité locale. Critique récurrente on le voit mais ici l'absence de « frontière » entre la collectivité et le délégataire (la SDCC) est très caractéristique puisque le cabinet contrôleur est rémunéré par le délégataire contrôlé :

« Dès 1987 cependant, la commune avait elle-même demandé à la SDCC de procéder directement à la rémunération du cabinet conseil, notamment en fixant avec lui le montant de ses frais de contrôle des divers travaux, selon leur volume. La chambre estime que le contrôle d'une concession de chauffage ne devrait pas être assuré par un cabinet rémunéré directement par le concessionnaire, afin de préserver l'objectivité du contrôleur. Le concessionnaire ne devrait intervenir qu'a posteriori, par le remboursement à la ville de ces frais de contrôle. »

Plus grave pour les usagers, la chambre régionale éreinte la tarification définie dans le contrat :

« Comme sur l'organisation de la concession, l'autorité concédante n'a pas été d'une suffisante vigilance envers son concessionnaire, tant dans son intérêt communal direct que dans celui des abonnés et consommateurs de chaleur de Clichy. Parmi ces modifications du contrat, au moins cinq éléments ont favorisé diverses formes d'augmentation des prix du chauffage.

Le premier est la formule d'indexation. La Cour démontre qu'elle entraînait des tarifs attractifs au début mais avec une forte augmentation durant la durée de concession : *« Cet affichage de baisse, transitoire, masquait les augmentations ultérieures liées à la logique interne du système d'indexation. Au final, un abonné très attentif pourra donc constater qu'avec ce système d'indexation mensuelle du prix unitaire des quatre termes, sur une multitude de critères, sa facture peut augmenter chaque mois, même avec une consommation strictement identique en énergie. »*

La Cour constate ensuite **une lourde discrimination tarifaire entre les abonnés du secteur public et les abonnés particuliers au détriment de ces derniers**. Les particuliers ont en effet connu une hausse de tarif plus de quatre fois supérieure à la hausse de tarif des abonnés *« bâtiments publics »*. Elle estime que cette différenciation tarifaire : *« N'est sans doute pas conforme au principe d'égalité des usagers des services publics »*. In fine elle estime que ce tarif est 40 % plus cher qu'ailleurs.

La chambre explique ensuite que la tarification est complexe pour l'abonné. À titre d'exemple, elle estime globalement qu' *« Aucune comparaison n'est possible pour un abonné (ou même une association d'usagers), entre sa police et la police type de la concession qui, de fait, n'existe pas. Ainsi, une importante obligation du cahier des charges de la concession (art. 26) n'est pas remplie par le concessionnaire, et la ville concédante n'en a jamais demandé le respect. »*

D'un point de vue financier une longue démonstration de la chambre permet de constater que la situation comptable et économique du service de Clichy n'est pas directement compréhensible. En réalité ce service n'est que la composante d'un ensemble plus large qui comprend le service de chauffage urbain de Paris (CPCU) et de Levallois (LEM) et qui dépendent tous du groupe Suez :

« Il apparaît que la plus grande difficulté, dans l'analyse et l'interprétation des données financières de la concession de Clichy, réside dans le degré d'intégration extrêmement élevé de la SDCC dans le système d'ensemble de la maison mère Elyo-Suez, laquelle contrôle non seulement la SDCC (à 100 %), mais aussi la CPCU (Paris), d'une part, et le LEM (Levallois) d'autre part. »

La chambre explique enfin qu' : *« Il en résulte de possibles « transferts de marges », très difficiles à identifier, entre ces différentes entités, qui peuvent être entre elles tantôt acheteur, tantôt fournisseur, sans véritable concurrence. En tout état de cause, le réexamen par la commune de l'ensemble de cette convention du 22 mai 1990 apparaît indispensable. »*

Par la suite un rapport de la même chambre, publié en mars 2017 et consacré à la ville de Clichy, montre que la mairie a réagi mais constate que le problème est...très loin d'être réglé : *« La solution retenue par la collectivité, à travers la conclusion d'avenants, a été sanctionnée par le juge administratif qui a annulé la concession, obligeant la collectivité à relancer un appel d'offres. La transition entre délégataires a été réalisée dans des conditions délicates et inhabituelles et elle pose encore des difficultés »*. Une baisse de 7 % des tarifs a été programmée ce qui est faible relativement à la surestimation de 40 % effectuée pas la chambre en 2010.

Si on considère aussi le cas de Paris (traité plus loin dans le dossier), qui subit des critiques aussi importantes, on peut considérer que c'est la gouvernance du chauffage urbain de toute l'agglomération parisienne qui est à revoir.

La démarche transparence de la CLCV : des résultats peu engageants

Le panel de villes considérées

VILLE	DEPARTEMENT	Prix facturé R1 + R2 Euros MWH 2015
Mont-Saint-Aignan	Seine-Maritime (76)	71,3
Toulouse	Haute-Garonne (31)	67,5
Clichy	Hauts-de-Seine (92)	77,3
Poitiers	Vienne (86)	85,2
Bordeaux	Gironde (33)	58,4
Saint-Denis	Seine-Saint-Denis (93)	69,0
Rennes	Ille-et-Vilaine (35)	66,8
Dijon	Côte d'Or (21)	66,0
Clermont-Ferrand	Puy-de-Dôme (63)	68,9
Choisy-le-Roi/Vitry-sur-Seine	Val-de-Marne (94)	87,1
Reims	Marne (51)	66,9
Grenoble	Isère (38)	75.17
Bellevue	Loire-Atlantique (44)	83,9
Auxerre	Yonne (89)	75,8
Châteaubriant	Loire-Atlantique (44)	80,7
Chelles	Seine-et-Marne (77)	86,9
Sucy-en-Brie	Val-de-Marne (94)	67,8
Lyon	Rhône (69)	70,4
Besançon	Doubs (25)	71,7
Soissons	Aisne (02)	57,5

Aubenas	Ardèche (07)	68,9
Grand Troyes	Aube (10)	86,0
Nantes Métropole Dalkia	Loire-Atlantique (44)	65,8
Nantes Métropole Erena	Loire-Atlantique (44)	68,5

Notre premier réflexe pour aborder ce domaine était naturellement d'écrire aux services concernés pour leur demander leur rapport annuel. Cet exercice de reporting est rendu obligatoire depuis 1995 par la loi Sapin et s'applique à nombre de services publics locaux (l'eau, les déchets, le chauffage urbain). Après une décennie de mobilisation, la mise en œuvre de cette obligation est relativement satisfaisante dans les domaines de l'eau et des déchets. Elle s'est avérée lacunaire dans le domaine du chauffage urbain, incroyablement lacunaire si on considère que cette disposition est applicable depuis 20 ans et que nous sommes à l'heure de la grande ouverture aux données de l'Administration.

Sur les 36 collectivités contactées, un peu plus de la moitié nous ont transmis un rapport dont certains ne sont d'ailleurs que partiels. Sur ces collectivités, toutes ne donnent pas leur tarif dans le rapport. Cela peut être paradoxal mais, d'un autre côté, le tarif n'est pas forcément l'information que veut donner spontanément un service. Dans la mesure où le dispositif d'information est globalement mal appliqué par le secteur du chauffage urbain, la qualité des rapports est aussi très relative et donc ne renseigne pas forcément les tarifs pratiqués.

Il faut souligner cette grande carence d'autant plus que la requête provient d'une association nationale de défense des consommateurs. Nous allons nous rapprocher des administrations de tutelle et des associations de collectivités locales pour demander des progrès en la matière.

La liste des villes où nous produisons un tarif obéit donc à un choix contraint au sens où nous avons pris les villes où nous avons pu accéder à l'information. Du fait de la mauvaise volonté de collectivités locales, elle ne peut prétendre à un caractère représentatif.

Nous considérons le tarif qui est ici le « $R1 + R2$ » soit le tarif pratiqué par l'opérateur du chauffage. Il ne comprend pas une petite part du prix final qui est facturé par le gestionnaire d'immeuble pour l'acheminement (cf annexe technique pour ces aspects). Retenons qu'il s'agit de la grande part du tarif, attribuable à l'opérateur du chauffage urbain et à ce titre qui se prête le mieux aux comparaisons.

Notre panel fait ressortir un tarif moyen de 73 euros le mégawatt heures (MWH) ce qui est quelque peu supérieur aux moyennes de panel connues (il est de 68 euros pour le panel d'Amorce, l'association de collectivités locales et d'entreprises de chauffage urbain).

Il y a une variabilité assez importante ; 7 sites ont un tarif au-dessus de 80 euros le MWH, 5 entre 70 et 79 euros le MWH, 10 entre 65 et 70 euros le MWH et deux à moins de 60 euros le MWH.

Cette variabilité est souvent justifiée par les professionnels et les collectivités concernés par plusieurs facteurs que nous passons en revue.

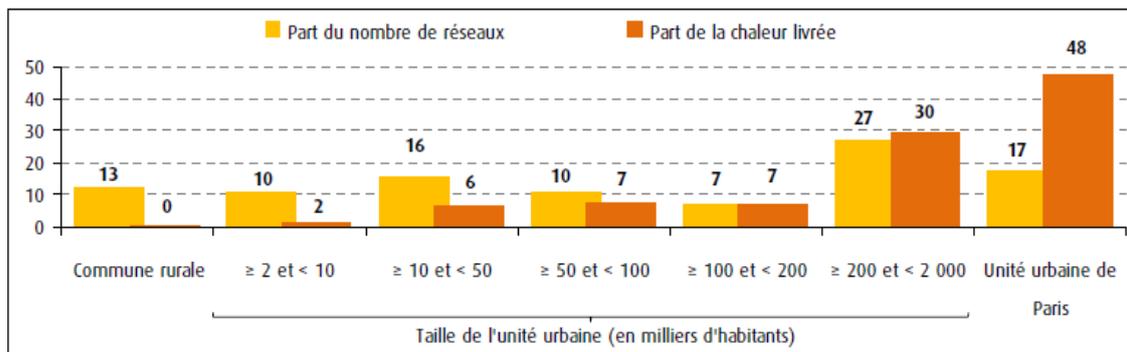
- **La densité du réseau (le nombre d’usagers par km de réseau)**

Comme dans toute activité de réseau, la densité (le nombre d’usager ramené à la longueur du réseau) est un critère fondamental si on considère que les « tuyaux » sont un des plus grands postes de coûts. Un service coûtera plus cher s’il compte un usager pour 20 mètres de tuyau relativement à un service qui compte un usager pour 2 mètres de tuyau. De ce point de vue, la configuration territoriale du service importe beaucoup. Pour que cela ne coûte pas cher il faut des installations à proximité et ensuite desservir un territoire pas trop vaste avec suffisamment d’abonnés.

D’après les statistiques du ministère de l’Environnement (ci-dessous) on constate logiquement que 70 % des volumes distribués par un système de chauffage urbain sont situés dans des grandes villes (40 % pour Paris et la proche banlieue, 30 % pour les autres villes de plus de 200 000 habitants). On constate tout de même que 15 % des volumes sont distribués dans des communes de moins de 100 000 habitants. Certes on ne peut parfaitement extrapoler la densité d’un nombre d’habitants mais il est tout de même probable qu’un nombre non négligeable de ces services soient situés sur des communes de petite taille et trop peu denses.

Répartition des réseaux selon la taille de l’unité urbaine desservie en 2014

En %



Source : SOeS, enquête annuelle sur les réseaux de chaleur et de froid 2014 et Insee, liste des unités urbaines 2010

- **Les volumes consommés au regard des coûts fixes**

S’agissant d’un service comportant d’importants coûts fixes (quel que soit le volume distribué il faut construire d’abord un réseau de canalisation et disposer d’un outil de production), le service doit facturer suffisamment de volume pour atteindre l’équilibre économique.

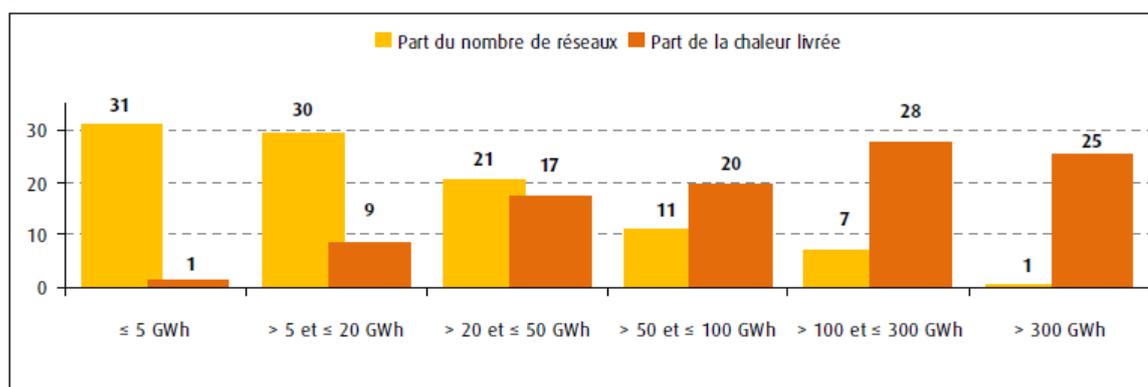
Les études de l’association de collectivités et de professionnels du chauffage urbain (Amorce) donnent un avis assez proche avec certaines nuances. Dans le tableau, issue de leur recensement annuel, On voit qu’en mettant de côté les grands services il y a une relation inversement proportionnelle entre le prix et le volume produit (plus on produit moins cela coûte donc). Le tarif élevé des plus de 200 000 MWH livrés par an tient au fait qu’il y a peu de services concernés et qui justement présentent une tarification anormale (Grenoble par exemple dans notre panel). Pour le reste on constate une pente classique où le tarif baisse avec la croissance des volumes.

Classes de réseaux (MWh livrées par an)	En % du nombre de réseaux	En % de l'énergie livrée	Prix moyen de la chaleur (€HT/MWh)
Plus de 200 000	4,4%	42,9%	69,6 €
100 000 à 199 999	8,3%	17,9%	63,4 €
50 000 à 99 999	13,4%	15,4%	68,5 €
10 000 à 49 999	37,2%	16%	69,3 €
Moins de 10 000	21,7%	2,2%	73,9 €

Les statistiques du ministère de l'Environnement donnent sur ce point un aperçu assez analogue à ceux par taille de commune. Les trois quarts environ des volumes sont livrés sur des services produisant plus de 50 GWh. Il existe tout de même quelques dizaines de sites qui présentent des volumes de production faible. D'une manière extrême 31 sites produisent moins de 1 % du chauffage urbain en France avec une production inférieure à 5 GWh. Nettement moins marginal, on voit que les sites entre 5 et 20 GWh concentrent un quart des volumes produits environ pour un niveau de production unitaire qui est très relatif.

Répartition des réseaux selon la quantité de chaleur livrée en 2014

En %



Source : SOeS, enquête annuelle sur les réseaux de chaleur et de froid 2014

D'autres facteurs interviennent mais nous paraissent un peu plus secondaires.

- Le mix énergétique :

Le dernier rapport public d'Amorce estime que la source d'énergie a un impact sur le prix. Les écarts sont tout de même très relatifs (cf graphique ci-après). On voit que, pour 2013, il y a seulement un écart de 10 % entre le gaz et les deux grandes énergies renouvelables (bois et incinération) les écarts importants concernant des énergies d'appoint (comme le charbon) ou peu répandues (la géothermie par exemple). En fait si l'écart entre le gaz et les deux ENR n'est pas négligeable en 2013 (de 10 %) la baisse du prix des énergies fossiles¹ survenu ces dernières années l'a probablement réduit.

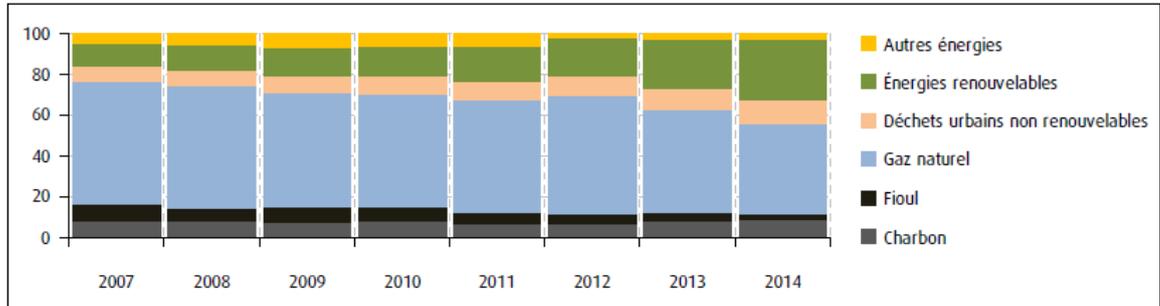
On voit dans les mêmes statistiques ministérielles que le gaz a longtemps occupé une part très prépondérante du mix énergétique (une bonne moitié jusqu'en 2012) et que les énergies fossiles représentaient environ les trois quarts de la production de chauffage urbain. On peut d'ailleurs remarquer que jusqu'à cette date le caractère écologique de ce type de chauffage était très relatif.

¹ Le cours du gaz NBP, référence retenue par le ministère de l'Environnement sur sa base de données Pégase, était de 27 euros le MWh en 2013 contre 21 et 20 euros les deux années suivantes.

Depuis 2013, la politique volontariste des pouvoirs publics en faveur des énergies renouvelables (bois et chaleur des incinérateurs) porte ses fruits puisque celle-ci occupe une part croissante de l'ordre de 40 % en 2014. Ces énergies sont censées être à un coût un peu plus modéré que le gaz ou le charbon. En termes de dynamique l'évolution du mix énergétique irait donc plutôt dans le sens d'une maîtrise des coûts.

Évolution du bouquet énergétique des réseaux pour la production de chaleur et d'électricité

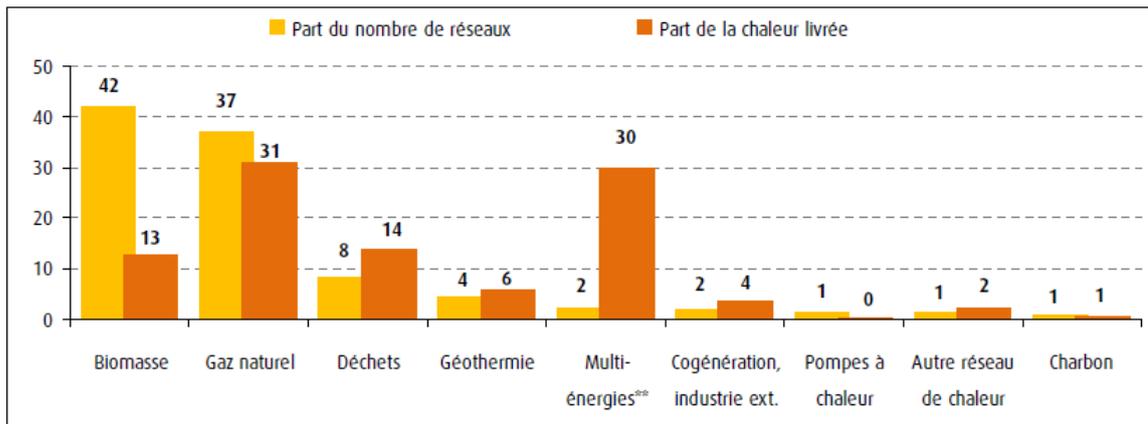
En %



Source : SOeS, enquête annuelle sur les réseaux de chaleur et de froid 2014

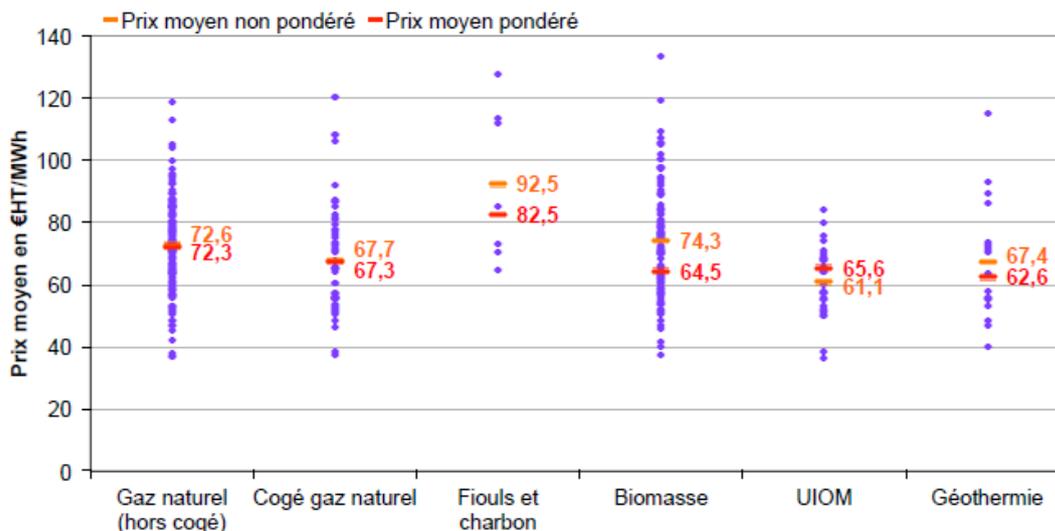
Répartition des réseaux de chaleur selon l'énergie majoritairement* consommée en 2014

En %



Cependant, selon nos constats de terrain, développer des chaudières à bois peut mener à des productions de petites tailles qui manquent donc d'économies d'échelle. Il est dommage que les statistiques ministérielles ne donnent pas un tri entre la taille du service et son mix énergétique. Nous pensons que, précisément, dans le but en soi louable de développer les énergies renouvelables les pouvoirs publics ont aidé à la création de services plus petits et moins denses que la moyenne (à base de chaudière à bois) et donc plutôt coûteux pour l'utilisateur.

Prix moyens de vente de la chaleur en 2013
en fonction de l'énergie majoritaire utilisée sur le réseau
 Source : Enquête annuelle de branche SNCU - Analyse AMORCE



- Le taux d'aide publique

En effet, la création et l'extension des réseaux de chaleur alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables ou de récupération (EnR&R) peuvent régulièrement faire l'objet d'un soutien financier à l'investissement par le fonds chaleur, qui est administré par les pouvoirs publics.

Le fonds géré par l'ADEME accorde des subventions pour ces projets associés à des unités de « production » d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R) des secteurs de la biomasse (bois), du solaire thermique, de la géothermie, de la méthanisation, de la récupération de chaleur fatale (sur industrie, incinérateurs...), ou de cogénération EnR&R. Quand le projet est retenu le taux de subvention est variable. Pour la création d'un réseau elle est en moyenne de 56% et de 49,9% pour une extension. Les critères d'octroi et de niveau de soutien dépendent notamment du contenu en énergie renouvelable et de la viabilité techno-économiques du sujet.

Ensuite, les opérateurs (communes, intercommunalités...) à l'origine du projet peuvent, plus ponctuellement, obtenir d'autres subventions (du Fonds de développement régional européen, des collectivités locales). Il faut enfin noter que les systèmes anciens (créés dans les années 70) ne bénéficiaient pas d'un tel système de soutien.

Si la montée en puissance du fonds chaleur ces dernières années fait que la plupart des opérations récentes ont bénéficié de subventions importantes, il est probable que les anciens services aient été moins aidés.

Le coût net d'un service dépend ainsi du niveau d'aide qui est variable selon les services. Il va sans dire que l'information sur ce sujet est faible dans les rapports d'activité des services (quand ces rapports existent). Du fait de cette absence d'information les analyses de prix des services peuvent être perturbées par ces taux de soutien.

- Le « *contexte local* »

Classiquement, quand il s'agit de services locaux, les exploitants et les élus mettent en avant des spécificités locales susceptibles d'expliquer une majoration tarifaire. On rappellera au préalable deux points.

- 1- Nous tenons compte des variables territoriales qui sont objectivement très structurantes (il s'agit de la densité et de l'échelle du service).
- 2- Le contexte local est régulièrement mis en avant comme pouvant induire un prix élevé et plus rarement quand il induit plutôt un prix faible.

Au-delà de variables objectives (densité, volume etc.) on ne peut pas exclure ensuite que des décisions locales influent sur le coût du service. Il s'agit par exemple des possibilités d'intervention sur le réseau (les règles d'urbanisme sont plus ou moins contraignantes et donc coûteuses pour les travaux sur réseau), des choix d'efficacité faits sur le service (nombre de salariés et niveau de rémunération) ou, dernier exemple, la politique d'amortissement des installations.

On peut entendre qu'il existe ce type de variabilités. Mais elles doivent être assumées par l'autorité organisatrice et clairement exposées pour appartenir au débat public. Il faut en effet rappeler que ces décisions, pouvant répondre à ces objectifs louables, jouent sur la facture de chauffage de particuliers notamment situés en logement social. Il faut donc connaître ces choix pour pouvoir en débattre (et éventuellement les réfuter). Dans les exemples mis en avant dans ce dossier, certains choix relèvent d'une discrimination tarifaire contestable (facturer plus cher à des abonnés particuliers qu'à des abonnés professionnels).

Sur le panel considéré on peut considérer **deux cas de figure problématiques** si ce n'est critiquable.

Il y a d'abord les communes qui proposent un tarif plus élevé que la moyenne de notre panel (et des standards du secteur) **sans que des éléments objectifs liés aux caractéristiques du système** puissent le justifier a priori.

Le tarif facturé à Grenoble nous semble surdimensionné. Il se situe à un niveau élevé, 75,17 euros le mwh, alors même que les caractéristiques plaident plutôt pour un prix inférieur à la moyenne. Le volume produit est le plus élevé de notre panel (900 000 MWH), et le service est d'ailleurs considéré comme un des plus importants de France. La densité (1,8 mètre linéaire par logement) est forte et dans la norme des centres urbains.

D'une manière moins extrême, ce jugement vaut aussi pour Besançon qui facture environ 10 % plus cher que la moyenne alors que les volumes sont assez élevés et la densité est forte. Une part de l'explication tient peut-être à un faible recours aux énergies renouvelables.

Finissons par les villes d'Ivry-sur-Seine et Choisy-le-Roi qui disposent d'un volume assez important, d'une densité élevée et d'un approvisionnement à plus de 40 % à partir d'un incinérateur proche. Elles devraient aussi proposer un tarif modéré et se situent au contraire tout en haut de la fourchette avec 87 euros/MWH. Sur un registre proche, nous développons le cas de Paris après.

On remarquera a contrario que Bordeaux, avec une taille et une densité de service comparable, facture bien moins chère que les villes précitées (58 euros le MWH).

Il intervient ensuite **une autre catégorie d'opérateurs : ceux dont le tarif élevé peut se justifier d'une façon bien plus objective mais qui justement amène à remettre en cause la pertinence de l'activité chauffage urbain sur les sites considérés.**

En fait il s'agit souvent de sites qui ont initié le service à partir d'un public captif de la collectivité locale (bâtiment public, logement social) mais qui a ensuite connu un échec commercial. Faute de volumes suffisant pour amortir les coûts fixes le chauffage est facturé à un prix non compétitif.

Ainsi, on comprend mal la viabilité de site, comme Auxerre (89) ou Châteaubriant (44), qui approvisionnent moins de deux milles logement et avec une longueur de réseau importante. Ils ne bénéficient ni d'économies d'échelle et présentent une densité de réseau faible. Ils illustrent bien l'idée qu'un réseau de chauffage « *urbain* » peut être seulement rentable en milieu... très « *urbain* ». De ce point de vue la facturation à un prix bas de la commune de Soisson, qui présente des caractéristiques analogues aux derniers cas cités, est étonnante.

Une configuration assez proche est représentée par des opérateurs situés en milieu urbain, donc relativement dense, mais avec un volume produit assez faible. Sans être dans une situation aussi précaire que les petits opérateurs peu denses, ils sont obligés de facturer un prix assez élevé et somme tout peu compétitif. Clermont-Ferrand (cf après), Poitiers ou Troyes constituent de bons exemples.

Pour conclure, il faut bien sûr souligner qu'un nombre substantiel de services propose un tarif modéré, souvent assez stable, et qui paraît d'équerre avec le prix de revient.

Cependant, l'addition des deux catégories de cas problématiques ici développées (ceux qui facturent bien plus que le coût de revient, ceux dont le coût de revient est structurellement trop élevé) aboutit à un panorama qui n'est globalement pas satisfaisant et en tout cas très perfectible.

Trois illustrations locales

Clermont-Ferrand - Paris - Grenoble

Nous faisons un focus sur des cas locaux où la question du chauffage urbain est sensible et où, avec d'autres, les militants de la CLCV sont mobilisés sur le terrain. Ces exemples sont d'importance puisque Paris et Grenoble sont les deux plus grands services de chauffage urbain de France. Ils illustrent bien le cas de délégations de service public qui ont échappé au contrôle de la collectivité, et ce, au détriment des usagers. Le cas de Clermont-Ferrand représente l'archétype d'un développement mal maîtrisé du réseau de chauffage urbain qui aboutit à une flambée de la facture pour des locataires HLM.

1. Paris et la CPCU : un service hors de contrôle de la collectivité et défavorable à l'utilisateur

La Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU) est depuis 1927 le délégataire de la Ville de Paris pour le service public de la distribution de chaleur. Elle est détenue majoritairement par Engie (ex-GDF Suez) à 64,4% et par la Ville de Paris à 33,5%. Cette situation est très singulière. La municipalité délègue d'une manière de fait illimitée, sans contrôle très effectif, la gestion du chauffage urbain à une société d'économie mixte où elle est engagée (car elle est actionnaire) mais sans en avoir la maîtrise (car elle actionnaire minoritaire).

Cette gouvernance défectueuse et a été plus plusieurs fois dénoncée par des instances officielles de contrôle (chambre régionale des comptes, inspection générale de la ville de Paris) qui en ont aussi souligné les conséquences préjudiciables pour les usagers : coût de gestion élevé, absence de maîtrise des tarifs, opacité des contrats etc.

Le dernier épisode date de début 2016 quand ce service a pu bénéficier d'une forte baisse de la TVA et ne l'a pas répercutée complètement sur les usagers.

- 2016 : les usagers ne profitent pas de la baisse du taux de TVA

Au 1^{er} janvier 2016, la part des énergies renouvelables et de récupération dans le *mix* énergétique (la répartition des différentes sources d'énergie utilisées) de la CPCU a dépassé 50% grâce à la conversion de l'usine de Saint-Ouen à la biomasse (granulés de bois). Cette augmentation de la part des énergies renouvelables donne droit à une forte baisse de la fiscalité soit, pour la vente de chaleur aux abonnés, le passage de plein droit au taux réduit de TVA (5,5% au lieu de 20%).

Depuis plusieurs années, la CPCU annonçait donc une baisse des tarifs à cette occasion. Concernant la seule consommation de chaleur, cette réduction du taux de TVA devait impliquer une diminution du coût TTC pour le consommateur de 12,1%.

Si la baisse du taux de TVA a bien été constatée à compter du 1^{er} janvier 2016, le tarif hors taxe de la chaleur vendue par la CPCU a été augmenté de 10,1% en moyenne, effaçant ainsi très largement l'impact de la baisse du taux de TVA. L'abonnement a par ailleurs augmenté de 4,4%.

Des usagers de copropriétés et du logement social se sont mobilisés, ce qui a conduit à la tenue dès février 2016 d'un débat au Conseil de Paris. Celui-ci a émis deux vœux dont l'un « *relatif aux tarifs pratiqués par la CPCU* », adopté contre l'avis de l'exécutif municipal « *que la maire de Paris intervienne*

auprès de la CPCU pour que la hausse tarifaire (hors taxe) soit strictement limitée à 6% et que les usagers bénéficient réellement de la baisse de la TVA ».

- L'opacité complète des tarifs

Le problème de fond tient au fait que la CPCU fixe librement ses tarifs dans la seule limite d'un prix plafond communément appelé « *tarif maximum autorisé* » (TMA) et qui englobe abonnement et prix de la chaleur.

Ces tarifs sont fixés à l'article 13 de la convention de concession qui comporte six pages de formules complexes, déterminant les différentes composantes du TMA et leurs modalités d'indexation en fonction de divers paramètres comme le prix des sources d'énergie.

La chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile-de-France, dans son rapport de septembre 2013 sur le chauffage urbain parisien, a constaté que : « *les dispositions précisant les conditions d'évolution du TMA sont telles qu'il est impossible, à la lecture de la convention modifiée, de calculer leur évolution dans le temps.* »

- Un des rares cas où le délégataire fixe le tarif à la place de la municipalité

Contrairement à ce que prévoit la loi du 8 février 1995 (loi Sapin), qui s'applique pour l'eau les déchets ou le chauffage urbain, les tarifs du chauffage urbain parisien ne sont pas fixés dans la convention de concession avec leurs modalités d'indexation.

En substance, dans ce type de délégation ce sont les élus de la collectivité locale qui maîtrisent in fine la décision tarifaire. La fixation du tarif dépend certes assez étroitement du contrat que la collectivité signe avec son délégataire et de son équilibre économique. Mais usuellement, les élus ont quand même la main sur la décision tarifaire ce qui n'est quasiment pas le cas ici.

La Ville de Paris a été alertée à plusieurs reprises sur l'illégalité des dispositions tarifaires de la convention de concession avec la CPCU. Dès 2004, selon le rapport de la CRC établi en 2008, le cabinet KPMG, dans un audit commandé par la Ville, émet des doutes en ce qui concerne la légalité du dispositif tarifaire en vigueur dans la convention.

La Cour des comptes consacre une partie de son rapport public 2009 au chauffage urbain parisien et confirme (p.319) : « *La liberté laissée à la CPCU de fixer elle-même les tarifs appliqués à ses usagers, dans les limites (...), est aujourd'hui contraire aux dispositions de l'article L.1411-2 du Code général des collectivités territoriales.* »

Ce type de jugement de la part d'une chambre régionale des comptes, sur un point aussi important que la fixation des tarifs, est désormais assez rare.

La chambre régionale des comptes constate à nouveau, dans un rapport de suivi adressé au maire de Paris le 31 octobre 2013 :« *En dépit de la recommandation de la chambre, la ville et la CPCU ont maintenu dans les deux avenants de 2009 et 2012, le principe de la liberté tarifaire du délégataire, liberté assortie d'un prix plafond (TMA).* » La CRC maintient : " *En définitive, et contrairement à l'affirmation de la Ville de Paris et de la CPCU, ni le caractère concurrentiel de l'activité du délégataire, ni l'existence d'un prix plafond ne constituent des arguments pour justifier l'absence d'une fixation des tarifs dans la convention de délégation de service public, en contradiction avec l'article L. 1411-2 (*) du Code général des collectivités territoriales (CGCT). La recommandation de la chambre est donc maintenue.*"

Il est assez peu fréquent qu'une collectivité persiste à dédire l'avis de la Cour des comptes sur un point de droit aussi important.

En septembre 2015, l'Inspection générale de la Ville de Paris, dans un rapport consacré à l'audit du pilotage et du contrôle de la ville sur ses concessions de distribution d'énergie, écrit : « *La Ville n'est pas assez exigeante sur les tarifs. La CPCU et (...) fixe librement leurs tarifs. La Ville de Paris leur a seulement imposé un tarif plafond. Aujourd'hui ce plafond s'est écarté de la réalité en étant fixé à un niveau élevé. Ceci est d'autant plus problématique que, dans le cas de CPCU, certains clients n'ont pas choisi leur énergie (au premier rang desquels les locataires).* » Elle souligne : « *Le contrôle de la Ville, en tant qu'autorité concédante, ne doit pas avoir pour objectif la viabilité économique de la CPCU mais la défense des intérêts des usagers* » et rappelle à son tour : « *La loi Sapin imposant une fixation des tarifs par le concédant, cette situation présente donc un risque juridique de recours de tout usager* » Elle recommande donc de « *mettre fin au système de plafonnement des tarifs pour la CPCU et de les fixer directement dans le contrat de concession.* »

Malgré ces avertissements, la Ville de Paris n'a pas jugé utile de fixer les tarifs dans le contrat de concession. Son argument essentiel est que la CPCU évolue dans un secteur concurrentiel et non monopolistique. Elle ajoutait en 2008, dans sa réponse à la CRC que l'« *absence de toute contestation devant les tribunaux* » plaidait « *en faveur d'une adaptation permanente et continue des modes de tarification et de leur encadrement à la réalité économique du marché* ». Dans sa nouvelle réponse à la CRC en 2013, elle indiquait cependant qu'elle engagerait « *en 2015 une étude des modalités de fixation des tarifs dans la convention de concession.* » Et que cette étude s'appuierait : « *sur un audit comptable qui devra vérifier les charges et les prix de revient du concessionnaire.* ». Cet audit n'est pas paru à ce jour.

- **Une absence complète de contrôle de l'entreprise par la municipalité**

En 2008, la Chambre régionale des comptes (CRC) déplore notamment que : « *La ville n'a jamais contrôlé sur place la véracité des informations communiquées dans les rapports du délégataire par la CPCU. Elle n'a jamais fait appel à des cabinets extérieurs pour l'aider dans ses tâches de contrôle.* » Dans sa réponse, le maire de Paris annonce un « *audit comptable, technique et financier lancé en 2008* ».

La chambre réitère ces constats en 2013 : « *L'audit financier annoncé par la ville n'a pas été réalisé et aucun représentant de la collectivité ne s'est déplacé dans les locaux de son délégataire pour vérifier les données financières transmises chaque année par celui-ci. Faute de contrôle sur place des éléments financiers, la ville ne peut avoir la certitude que les comptes transmis par son délégataire sont fiables.* » La ville répond alors qu'elle « *va programmer en 2015 un audit comptable et financier de la concession de chauffage urbain* » qui « *devra notamment vérifier les charges et prix de revient du concessionnaire* ».

Mais l'Inspection générale de la ville constate en 2015 que la mairie n'a pas tenu son engagement, car la mairie « *n'est, à ce jour, pas en mesure de mener un tel contrôle qui s'apparente à celui d'un commissaire aux comptes.* »

En 2016, à l'occasion d'un conseil municipal, le maire adjoint aux finances conclut en estimant qu'il est urgent d'attendre : « *Il a été finalement décidé en avril 2015 de reporter cette prestation à la préparation du renouvellement du contrat en 2024. La ville sera alors dans une position plus favorable pour imposer la fixation directe des tarifs au contrat.* »

Depuis plus d'un an, les militants parisiens de la CLCV ont décidé d'agir contre les défaillances de gestion et de gouvernance de leur chauffage urbain. Notre association compte nombre de locataires, de bailleurs sociaux et quelques copropriétés raccordées au réseau de chaleur. Nous avons ainsi contesté auprès de la mairie, la non-répercussion de la baisse de TVA et des récentes décisions tarifaires. Devant l'insatisfaction des associations et des usagers, la mairie a mis en place un groupe de travail qui a commencé à se réunir cette année. Nos militants envisagent d'attaquer les récentes décisions tarifaires devant le tribunal administratif.

2. Clermont-Ferrand : les locataires HLM font les frais d'une mise en place hasardeuse du chauffage urbain

La ville de Clermont-Ferrand a créé en 2010 un nouveau système de chauffage urbain à partir de biomasse (chaudière à bois) qui alimente principalement des logements sociaux et des bâtiments publics dans la partie nord de la ville. La mise en service de cette chaufferie remonte à novembre 2013. Lors de la création de ce nouveau système les abonnés, qui s'étaient engagés à être des clients, étaient très principalement des acteurs publics, des bailleurs sociaux et la ville pour des bâtiments publics. Précisons d'emblée qu'il existe une autre délégation de service de chauffage urbain sur la ville (avec un autre contrat et un autre délégataire).

Au cours des premières années de son lancement, faute d'abonnés supplémentaires, on constate que les volumes distribués sont faibles. Or il s'agissait d'une infrastructure nouvelle, de taille assez importante. L'amortissement d'un investissement sur un volume réduit, amène mécaniquement un coût de revient élevé.

Lorsque les locataires HLM ont reçu leur première quittance de chauffage urbain, certains ont constaté une hausse de 200 à 300 euros sur l'année de leurs charges de chauffage relativement au système précédent (une chaudière gaz collective classique). Pour un public locataire HLM (en zone quartier prioritaire de la ville) il s'agit d'un surcoût particulièrement important (qui pouvait représenter environ un mois net de loyer). La CLCV de Clermont-Ferrand, qui compte nombre de membres concernés, a organisé plusieurs démarches de protestations (rassemblement des locataires chez un bailleur social) et de dialogue (réunions publiques dans le quartier, rencontres du bailleur social ...).

La CLCV a estimé auprès de la municipalité que la création de ce dispositif de chauffage urbain avait été au moins prématurée. Avec trop peu de clients, il a fait exploser la facture des locataires HLM qui ont ainsi été quelque peu victimes de cette expérimentation. Suite à ces diverses démarches et à la pression des locataires, le bailleur a renoncé trois années de suite, à faire payer le rappel sur charges qui était réclamé.

Le supplément de charge chauffage imputé dans un premier temps aux locataires concernés sur les balances de charges des 3 derniers exercices comptables n'a pas été récupéré. Sur les balances, le coût réel a été ramené au montant des acomptes versés. Cela représente pour les 499 locataires concernés une économie de 100 000 €.

Suite à ces pressions, le bailleur concerné a renégocié les puissances souscrites. Cela va se traduire par une baisse des coûts de l'ordre de 15 %. Mais, fondamentalement, ce projet de chauffage urbain a abouti à une forte hausse de la facture relativement au système préalablement existant et cela pour les locataires des 4 bailleurs sociaux concernés. La hausse moyenne constatée est de l'ordre de 27 %.

Le tableau ci-après est un résultat d'une enquête précise des militants locaux de la CLCV (résultats présentés aux responsables municipaux et aux opérateurs qui n'ont pas été contestés). Le coût du

chauffage est ramené au mètre carré de surface chauffée dans les logements de différents immeubles de l'agglomération à partir de factures d'adhérents de la CLCV qui habitent en logement social. S'agissant d'un tarif complet il intègre donc la part (de loin la plus grande) imputée par l'opérateur de chauffage urbain (R1 + R2) et celle imputée par le bailleur (la partie immeuble).

Les bâtiments sociaux raccordés à cette chaufferie ont des coûts de chauffage nettement supérieurs à ceux des autres groupes bénéficiant d'une chaufferie propriété des bailleurs. Pour les locataires concernés, les coûts se sont envolés. La hausse moyenne est de 27 %.

Une erreur initiale a été commise : cette chaufferie est surdimensionnée, puisque 4 ans après sa mise en service, elle ne tourne qu'à 66 % de sa capacité. Nous supposons qu'il avait été prévu qu'un plus grand nombre de copropriétés se raccordent.

Le raccordement à une chaufferie urbaine réduit de façon significative le budget chauffage restant à charge des bailleurs et augmente les charges imputées aux locataires. En effet, à cause d'un amendement à la loi NOME, la totalité des coûts induits par la chaufferie urbaine est opposable aux locataires y compris les frais d'amortissement et de gros entretien. Lorsque les locataires ont une chaufferie sur leur groupe, propriété de leur bailleur, ces frais (amortissement et gros entretien) ne leur sont pas imputés. Il y a un écart entre le décret qui détermine les charges pouvant être imputées aux locataires et ce qui est possible suite à la loi NOME dans le cas d'une chaufferie urbaine.

L'étude a porté sur 17 groupes HLM raccordés à la chaufferie des quartiers nord (appartenant aux 4 bailleurs : Auvergne Habitat, Ophis, Logidôme et la SCIC) et sur 37 autres groupes raccordés à une chaufferie privative (appartenant aux mêmes bailleurs), tous situés dans l'agglomération clermontoise.

Les 17 premiers groupes subissent, entre 2012 et 2016, des augmentations importantes :

- 2 de moins de 10 %. Il s'agit de groupes ayant bénéficié durant la période ou juste avant, de travaux d'isolation.

- 4 entre 17,2 % et 19,9 %

- 4 entre 21,1 % et 29,5 %

- 3 entre 31,6 % et 32,3 %

- 4 entre 45,6 et 47,4 %

L'augmentation moyenne est de 27 %

Il faut également souligner que le coût du m² chauffé est très nettement supérieur pour les 17 premiers groupes qu'il ne l'est pour la quasi-totalité des 37 autres. Les écarts entre le groupe le plus cher (16 et 18 Torpilleur Sirocco : 12,56 € par m² chauffé) et le moins cher non isolé thermiquement (Saint Jacques : 5,6 €) sont de 1 à 2,2 ;

Pour les 37 autres groupes, 33 (soit 89 %) ont un coût du chauffage à la baisse. Cela est dû essentiellement à la baisse du coût de l'énergie (gaz) et à des rigueurs des hivers moindres.

Des questions se posent sur deux groupes non raccordés à la chaufferie urbaine, sur la bonne gestion des chaufferies particulières par le bailleur. Ces groupes étaient antérieurement gérés par ICF (filiale de la SNCF) avant leur reprise par Auvergne Habitat. Ce simple changement de bailleur a permis une baisse des coûts supérieure à 30 %.

Des baisses des coûts pour les groupes raccordés à la chaufferie urbaine des quartiers nord sont

possibles. En effet, Logidôme vient de renégocier les puissances souscrites, cela après des actions diverses menées par notre association et avec bien du retard. Cela va permettre pour l'avenir une économie significative alors qu'antérieurement, ce bailleur avait des coûts parmi les plus élevés.

Coût du chauffage Logement sociaux Clermont Ferrand

Établi à partir des quittances des adhérents CLCV
Coût payé en euros par mètre carré de logement

Groupes	Isolation thermique	Bailleur	2012 2366 DJU	2013 2576 DJU	2014 1945 DJU	2015 2077 DJU	2016 2426 DJU	Évolution 2016/2012
Chaufferie urbaine quartiers nord								
Quartiers nord Coût moyen du bailleur	non	Logidôme	6,66	8,5	11,25	8,01	9,89	48,50%
Torpilleur Sirocco	non	Ophis	10,25	11,65	12,59	11,59	12,56	22,58 %
Gomel	oui en 2011	Auvergne Hab	5,46	7,13	6,93	7,06	7,22	32,23%
Flamina	non	Ophis	8,75	9,67	10,29	10,4	10,50	
Château des vergnes	non	Ophis	8,16	10,04	10,07	10,10	9,89	
Chaufferie d'un bailleur sur le quartier Saint Jacques :								
Rue Alexandre Filbot Place H. Bergson	Non Oui	Logidôme Auvergne Hab	10,1 6,3	7,7 6,5	6,2 5,4	5,9 5,4	5,6 5,1	Baisse de coûts
Chaudières de groupe								
Le Rivaly	non	Auvergne hab.	6,82	7,65	6,37	6,34	6,17	-9,53%
Gandaillat	non	Auvergne Hab	7,85	9,05	7,62	7,34	7,58	-3,44%
Champradet	non	Auvergne Hab	9,65	11,09	9,2	9,34	9,14	-5,28%
Théophile Gauthier	non	Logidôme	8,99	9,53	7,76	7,29	7,75	-13,79%

Il reste qu'au moins dans sa phase initiale que cet exemple illustre parfaitement la création de chauffage urbain mal maîtrisée, probablement inopportune a eu pour principale conséquence de faire flamber la facture de chauffage de certains logements sociaux dans la ville.

3. GRENOBLE : LES USAGERS SE CONSTITUENT EN COLLECTIF POUR UN CHAUFFAGE URBAIN JUSTE ET SOLIDAIRE

PRÉSENTATION DU RÉSEAU GRENOBLOIS

La Compagnie de chauffage intercommunale de l'agglomération grenobloise (CCIAG) est une société d'économie mixte dont la majorité du capital est détenue par les collectivités locales représentées par Grenoble-Alpes-Métropole et les villes de Grenoble et Echirolles, à hauteur de 58%, et un opérateur privé, DALKIA pour le reste.

Grenoble et cinq autres communes de l'agglomération grenobloise : Echirolles, Eybens, Pont-de-Claix, La Tronche et Saint-Martin-d'Hères, ainsi que la partie du campus universitaire implantée sur la commune de Gières, sont desservies par ce réseau. C'est le second réseau de chauffage urbain français après celui de Paris.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la métropole s'est substituée aux communes dans le rôle d'autorité organisatrice du service public de chauffage urbain.

La CCIAG assure depuis 1960 la gestion d'un réseau de 170 km, desservant près de 100 000 équivalents logements (854 MW de puissance raccordée et près de 727 000 MWh vendus), dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). La DSP en cours arrivera à échéance mi 2018, date à laquelle un nouvel opérateur sera désigné.

La CCIAG gère également l'Unité de valorisation énergétique Athanor, usine qui incinère les ordures ménagères de l'agglomération. Cette unité fournit environ le tiers de l'énergie du réseau. Quatre autres centrales de production alimentent également le réseau de chauffage urbain.

Le mix énergétique utilisé s'inscrit dans une démarche multi-énergie privilégiant les énergies renouvelables et de récupération en particulier la chaleur issue de l'incinération des déchets ménagers et de bois. Le bouquet énergétique est complété par des combustibles (gaz) et des combustibles fossiles (charbon et fioul), en constante diminution.

Cette démarche permet de dépasser largement le seuil de 50%, plus de 60% mi 2017, ce qui permet de bénéficier d'une TVA à taux réduit (5,5%) sur l'ensemble de la facture de chaleur.

LA CRÉATION DU COLLECTIF POUR UN CHAUFFAGE URBAIN JUSTE ET SOLIDAIRE ET SA DÉMARCHE

Jusqu'en 2008, les tarifs du chauffage urbain étaient définis par le délégataire, la CCIAG, et non par les élus. C'est d'ailleurs pour cette raison que le tribunal administratif, saisi par une association politique locale, l'ADES, a annulé tous les tarifs de 1983 à 2008. On remarquera que Paris est présentement dans une situation où ce ne sont pas les élus qui fixent les tarifs.

Néanmoins, et bien que sachant que les tarifs seraient déclarés illégaux, la municipalité de Grenoble a malgré tout décidé de transformer profondément les tarifs sans aucun contrôle sur la gestion du service.

Ainsi, le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) prévoyait des marges confortables à la CCIAG, en moyenne théorique de 3 M€ par an pendant les 10 ans qui restaient à courir jusqu'à la fin du contrat de délégation. En réalité les marges ont explosé (jusqu'à environ 8 M€, si on utilise la comptabilité analytique fixée dans les contrats). Le CEP voté par les élus et qui fixait les tarifs, était en effet truffé d'erreurs. Cela démontrait que les élus ont voté ces nouveaux tarifs sans aucun contrôle.

Suite à la démarche de l'ADES, les usagers ont commencé à réagir fortement face aux dérives des tarifs et le « *Collectif pour un chauffage juste et solidaire* » est né.

Ce collectif, qui associe les trois associations locales de défense des locataires : CLCV - CSF et CNL, et des représentants de copropriétés, ont porté ses revendications auprès des élus. Ces derniers ont mis très longtemps à réagir, et ont voté en catastrophe un avenant en 2010 pour essayer de modérer les augmentations dues aux augmentations des coûts des combustibles. Ils ont ensuite enfin admis que les tarifs de la CCIAG ne devaient pas générer une marge supérieure à 1,5 M€ en moyenne (avenant de novembre 2011).

La transparence dans l'élaboration des tarifs a été, et reste encore, au cœur des revendications du collectif. Les autres demandes portaient essentiellement sur :

- le remboursement du trop-perçu entre 2008 et 2011 ;
- l'élaboration d'un nouveau compte d'exploitation prévisionnel avec un niveau de marge réduit ;
- la diminution de la part de l'abonnement (R2) à moins de 20 % de la facture, considérant que l'utilisateur, captif, ne pouvait intervenir sur sa facture qu'à travers un comportement vertueux qui seul pouvait diminuer la part consommation (R1) de sa facture.

Pour obtenir le remboursement du trop-perçu, des copropriétés ont assigné la CCIAG devant le tribunal de grande instance de Grenoble. Les bailleurs sociaux, qui représentent pourtant une part importante des usagers du chauffage urbain, n'ont pas voulu se joindre à cette assignation, au grand dam des locataires.

La nouvelle majorité de Grenoble élue en 2014 a reconnu ce trop-perçu, et l'a chiffrée, dans une délibération, à environ 5 M€, dont il faut maintenant organiser le remboursement.

À noter que le Collectif pour un chauffage urbain juste et solidaire a proposé qu'il n'y ait pas un remboursement abonné par abonné mais un remboursement inclus dans une baisse (ou une moindre hausse) des tarifs des prochaines saisons, ce qui profiterait ainsi à tous.

La décision concernant la question de ce trop-perçu du fait de tarifs reconnus illégaux reste pendante devant le TGI. Il est probable que le TGI décidera de faire appel à un expert pour déterminer le tarif correspondant au service rendu, ce qui risque de repousser encore le règlement du litige.

ET DEMAIN ?

Pour mémoire, la métropole s'est substituée depuis le 1^{er} janvier 2015 aux communes dans le rôle d'autorité organisatrice de chauffage urbain.

C'est dans ce cadre qu'un nouvel avenant au contrat de délégation est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Celui-ci prépare la fin de la délégation de manière positive pour les usagers grâce à la mise au clair de nombreuses questions qui posaient problème, notamment la qualification des centrales, des branchements et des sous-stations comme biens de retour, ce qui fera économiser aux usagers des dizaines de millions d'euros à l'avenir.

Un dernier avenant a été adopté fin décembre 2016 par la métropole pour régler des irrégularités qui perduraient dans le contrat. Le Conseil de métropole a également décidé de conserver le principe d'une délégation de service public (DSP) pour gérer le service du chauffage urbain, pour une durée de 15 ans.

Par ailleurs, grâce à la nouvelle orientation politique visant à associer les habitants aux décisions à travers des instances de concertation et/ou d'information, comité d'usagers ou groupes de travail spécifiques, nous avons pu débattre avec les élus en charge sur le mode de gestion qui nous semblait le plus approprié. Les membres du Collectif ont également présenté quelles étaient leurs priorités, la première d'entre elles étant que ce soit les élus(es) qui assurent le contrôle de ce service public. Ils ont également demandé que le poids de l'actionnaire privé soit diminué le plus possible, en préservant la part du secteur public à 80 à 85%.

Les élus(es) métropolitains ayant affirmé leur volonté de mettre l'utilisateur au cœur de la gouvernance, Les membres du Collectif ont également réitéré leur volonté d'être partie prenante dans l'évolution du coût de la chaleur distribuée aux usagers.

Le Collectif a réaffirmé son attachement à un mode de gestion de la future structure qui :

- *garantisse la transparence des tarifs, des marchés et des comptes ;*
- *permette la possibilité d'adapter les tarifs en fonction de l'évolution de la situation ;*
- *assure que le futur prestataire possède l'ensemble des compétences requises pour l'exploitation des réseaux, tant au plan technique qu'au plan environnemental ;*
- *préserve le collectif de travail et les aspects sociaux de l'entreprise CCIAG ;*

- *permette la prise en compte des compétences des usagers, en les associant aux travaux du conseil d'administration de la future structure ;*
- *prévoit la connaissance par l'opérateur des usagers du chauffage urbain, au-delà des abonnés.*

La métropole a donné suite aux doléances du Collectif en associant certains de ses représentants au Comité des usagers de l'énergie pour définir les grandes priorités exigées pour une bonne gestion de ce service public, essentiel pour une maîtrise de l'énergie et pour la transition énergétique.

Les membres du Collectif ont aussi pu présenter leurs souhaits dans le cadre de la rédaction du cahier de charges de l'appel d'offres pour la nouvelle concession.

La CLCV demande une commission d'enquête parlementaire sur le chauffage urbain

Nous venons d'écrire aux députés élus pour que soit créée une commission d'enquête parlementaire sur ce sujet. Trois raisons motivent de solliciter une telle enquête :

D'abord, si nombre d'expertises locales ont été produites il manque une réelle synthèse nationale des problématiques du secteur qui proposent une lecture globale du système. Un nombre important de données, qui existent dans l'administration mais dont on nous a refusé l'accès, permettrait d'avoir une analyse bien établie de ce que coûte le chauffage urbain relativement aux autres énergies. Il s'agit d'ailleurs d'un domaine très transversal car il touche à la régulation d'un service local, à la politique de soutien aux énergies renouvelables mais aussi à la répartition des charges locatives chez un bailleur social. La compétence pluraliste des parlementaires est de ce point de vue utile.

Ensuite, l'histoire montre que l'activisme parlementaire a une efficacité pour réformer des activités de service public locales. Rappelons ainsi que pour la distribution d'eau les missions parlementaires du début des années 2000 avaient contribué à la reprise en main de ces services par les élus locaux au tournant de 2010 lors des fins de contrats. Auparavant, pour l'eau et les déchets, l'action des parlementaires a aussi permis des dispositions juridiques comme le plafonnement de la durée des contrats ou l'obligation de publier un rapport annuel.

Enfin, il est indéniable que ce type de services publics locaux appellent d'abord à une mobilisation et une concertation locale pour que le pouvoir de négociation revienne un peu du côté de l'usager. Nous pensons cependant qu'il y a des mesures législatives et réglementaires à prendre sur un secteur qui est en fait bien moins normé que des domaines comparables comme l'eau, l'énergie (gaz et électricité) ou les déchets. Soulignons notamment l'absence de système de régulation nationale alors que cela est le cas pour les autres sources d'énergie de chauffage (par le biais de la commission de régulation de l'énergie).

Plusieurs mesures nous paraissent pouvoir être prises après évaluation et concertation avec les parlementaires à travers cette commission d'enquête.

- **Assurer la transparence des tarifs et des bilans d'activité, appliquer des sanctions en cas de non-respect**

Normalement la loi oblige déjà les maires à rendre public un rapport annuel mais, nous l'avons constaté, cette disposition est très mal appliquée. Il convient que des contrôles et sanctions soient pris par les autorités compétentes. Il semble aussi utile que soit mieux précisée l'obligation d'information du public sur les prix pratiqués.

- **Plafonner la durée des contrats**

Il s'agit d'une mesure simple et assez évidente si on considère qu'elle a été mise en œuvre dans le secteur de l'eau (où les ouvrages présentent des durées d'amortissement analogues). Surtout, on a pu constater que ladite mesure (raccourcir les durées de contrat) a eu un impact pratique : sur ce type de service l'essentiel la marge de manœuvre intervient à la fin du contrat, quand on remet en concurrence. Logiquement, en baissant la durée du contrat on dispose plus souvent d'une fenêtre avantageuse de renégociation. Une dizaine d'années, soit ce qui se pratique désormais pour l'eau, constituerait une bonne épure.

- Introduire des éléments de régulation publique nationale

Il s'agirait de confier à la commission de régulation de l'énergie le soin d'encadrer les pratiques tarifaires des professionnels. De mettre en place un mécanisme objectif de comparaison du coût des énergies de chauffage.

Rappelons en effet que la situation est incongrue. Les deux grands secteurs de l'énergie que sont l'électricité et le gaz sont considérés comme trop peu concurrentiels et doivent faire l'objet d'une régulation publique sur de nombreux aspects. La commission de régulation de l'énergie (CRE) est ainsi amenée à de fait fixer les tarifs réglementés pour les particuliers mais aussi à arbitrer sur d'autres tarifs (le tarif d'utilisation du réseau) ou d'autres considérations susceptibles d'influer sur la concurrence (le déploiement des compteurs intelligents par exemple).

On peut difficilement comprendre qu'une personne qui se chauffe à l'électricité et au gaz fasse l'objet d'une « protection » (la régulation de la CRE) et qu'une autre qui utilise le chauffage urbain ne bénéficie pas d'une telle protection. Le secteur est aussi concentré et les obstacles à une concurrence effective sont nombreux. En pratique, on constate une série de monopoles locaux qui se sont formés. Enfin, et ce fait est le plus important pour nous, il faut souligner la captivité du consommateur final : dans le cas du logement social il ne prend pas du tout la décision et dans le cas d'un immeuble « *privé* » il ne choisit pas s'il est locataire et peut choisir mais dans un vote collectif s'il est propriétaire.

Il pourrait être objecté que la passation de contrat de chauffage urbain est une compétence des collectivités locales, adjoindre la régulation de la CRE remettant alors en cause leur liberté de gestion. On remarquera que la boucle locale d'électricité et de gaz, qui appartient aux municipalités et qui en délègue le plus souvent la gestion, fait l'objet d'une régulation tarifaire de la CRE ce qui constitue donc un précédent important.

Dès lors, il nous paraît logique que la CRE puisse intervenir sur ce secteur ce que la loi ne lui permet pas actuellement. Il ne s'agit pas pour autant de « *geler* » le secteur dans une grande régulation nationale avec par exemple un tarif unique en France. La CRE pourrait par contre être mobilisée sur quelques points les plus sensibles et où sa compétence et son impartialité seraient un atout. Il s'agit du moment où une collectivité décide de créer un nouveau système de chauffage urbain. On sait que nombre de systèmes sont créés sur des bases trop optimistes quant au nombre d'abonnés et finissent de ce fait avec un tarif trop élevé. La CRE serait ainsi saisie de façon préalable pour émettre un avis sur le dossier économique sollicitant une subvention auprès du fonds chaleur ou, après saisine du bailleur ou d'une association de locataire, en cas de raccordement de logements sociaux.

D'une façon plus évidente encore, au regard de ces fonctions actuelles, la commission devrait être saisie pour arbitrer sur le tarif de fourniture d'un incinérateur vers l'opérateur de chauffage urbain (de type situation parisienne). À terme les attributions de la CRE pourraient être plus étendues et contraignantes, mais à ce stade l'attribution de ces compétences constituerait déjà un progrès.

- revoir les mécanismes des aides aux réseaux de chaleur pour éviter le subventionnement de projets non économiquement viables

Il faut en effet éviter que le subventionnement du chauffage urbain, qui est en soi très légitime au regard de l'engagement pour la promotion des ENR, ne vienne permettre la réalisation de projets structurellement non viables. Il convient donc de réfléchir à un relatif durcissement des critères notamment sur l'engagement de clients assurant un volume suffisant, ce qui rend impératif une information claire et loyale des usagers potentiels avant la décision de construction ou d'extension.

Au-delà des aspects techniques, il faut aussi revoir une ligne politique qui visait depuis quelques années à un développement tous azimuts de ce chauffage, position qui s'avère quelque peu excessive.

- **Modifier la loi sur l'imputation des charges de chauffage urbain sur les locataires HLM**

Modifier l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs. Les charges pouvant donner lieu à une refacturation aux locataires sont définies par décret, tant pour les locataires du parc social que pour ceux du parc privé. Bien que ces textes n'aient pas la même date (décret de 1982 pour les HLM et 1987 pour le privé), ils sont rigoureusement identiques et fixent tous les deux une liste limitative des charges supportées par les locataires. Toute dépense non prévue par ce texte incombe d'office au bailleur, sans possibilité d'y déroger. Le « R2 » n'étant pas prévu par ces textes, il ne pouvait initialement pas être récupéré. La jurisprudence considérait, d'ailleurs à juste titre, que les sommes versées au titre du poste dit « R2 » incombait au bailleur (C. cass. 10 novembre 2009). Or, par un amendement parlementaire déposé « pendant la nuit » par un sénateur alors président de l'USH (fédération de bailleurs sociaux), la loi « NOME » du 7 décembre 2010 est venue y mettre fin en précisant désormais que « *le coût des services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise ou d'un contrat d'achat d'électricité, d'énergie calorifique ou de gaz naturel combustible distribués par réseaux correspond à la dépense, toutes taxes comprises, acquittée par le bailleur* ». Le « R2 » est alors devenu récupérable auprès des locataires, rendant ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation obsolète. Il ne s'agit nullement d'une négligence, au contraire, cet amendement ayant été adopté afin de ne pas ralentir le développement des réseaux de chaleur. Il est normalement convenu que le loyer sert entre autres à provisionner l'entretien courant et l'amortissement des installations. Or le « R2 » concerne les coûts d'amortissement de l'installation de chauffage urbain, un poste qui par nature devrait incomber au bailleur. La CLCV demande donc la suppression des dispositions introduites par la loi NOME.

Le fonctionnement du système de chauffage urbain

Le système de chauffage urbain fonctionne en boucle. À partir d'une matière première (gaz, bois, déchets, etc.) une unité de production chauffe de l'eau à 90 °C. L'eau est acheminée par des tuyaux jusqu'à des sous-stations. Elles jouent le rôle d'échangeur thermique pour refroidir l'eau à 50 °C. Cette eau est ensuite distribuée et répartie dans tous les radiateurs de l'immeuble ou la maison individuelle. Une fois refroidie, l'eau repart dans les tuyaux direction les sous-stations et l'unité de production de chaleur. Elle est chauffée de nouveau et repart vers les sous-stations puis dans les logements et ainsi de suite.



La fixation des tarifs

L'abonnement au chauffage urbain est collectif. Il n'y a donc pas de facturation individuelle. Le prix facturé à l'utilisateur est l'addition de deux tarifications.

- **La tarification du service de chauffage urbain.** Elle est déterminée en additionnant une part variable (R1) et une part fixe (R2). La part (R1) correspond au coût de la matière première (déchets, géothermie...) pour obtenir de la chaleur et chauffer l'eau. La part R2 correspond à la prise en charge par les tuyaux jusqu'au logement et à la puissance de l'énergie souscrite, soit les kilowatts (kW) souscrits par le locataire ou le propriétaire dans son abonnement d'électricité.
- **La tarification de l'acheminement final jusqu'au consommateur.** Il s'agit de la facturation de l'acheminement de la chaleur du point de livraison au pied d'immeuble et jusqu'à l'appartement. Cette partie du tarif, appelée « P », n'est pas facturée par le

fournisseur de chaleur, mais par la structure de logement qui est abonnée (l'organisme HLM, la copropriété) qui la répercute dans les charges des résidants.

Le tarif du chauffage urbain est donc l'addition $R1 + R2 + P$

La gestion municipale du système de chauffage urbain

Le chauffage urbain est un service public. Il est de la compétence des collectivités locales : l'intercommunalité si le réseau de chaleur s'étend sur plusieurs villes, la municipalité s'il est sur une seule ville. Dans 90 % des cas, la gestion du service de chauffage urbain est déléguée à une société extérieure. C'est ce que l'on appelle une délégation de service public. Deux sociétés dominent le marché français : Cofely qui appartient à Engie et Dalkia à EDF.

Comme pour l'eau, la municipalité passe un contrat de délégation qui l'engage sur plusieurs décennies avec l'opérateur. Il doit, en principe, fixer le coût du service, la rémunération du délégataire et donc la tarification pour l'utilisateur. Ce n'est qu'au terme du contrat que la municipalité peut remettre en concurrence ce marché.