



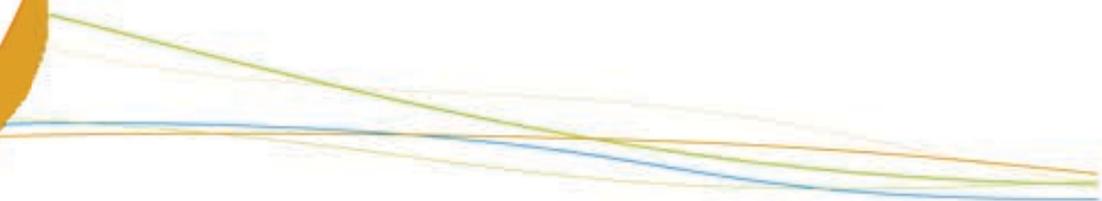
GUIDE

Compétence, portage et mode de gestion des réseaux de chaleur : quelle organisation mettre en place ?

Série Juridique

RCJ 19

Juin 2014

Several thin, curved lines in shades of green, blue, and orange extend from the bottom of the white oval towards the right side of the page.

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 : COMMENT CARACTERISER UN RESEAU DE CHALEUR ?	4
1.1 Généralités	4
1.2 Au moins deux abonnés distincts	5
1.3 La vente de chaleur à un tiers	5
1.4 Le porteur du réseau de chaleur	6
1.4.1 Les collectivités territoriales	6
1.4.2 Bailleurs sociaux, universités et hôpitaux	10
1.4.1 Les porteurs privés	11
1.5 La nature juridique du service public de distribution de chaleur	12
1.6 Droits et devoirs associés au statut du réseau de chaleur	14
CHAPITRE 2 : L'ORGANISATION DU SERVICE	15
2.1 Généralités	15
2.2 Les activités du service public	15
2.2.1 La direction stratégique du service public	15
2.2.2 La gestion opérationnelle du service	15
2.2.3 L'exécution même du service	16
2.3 Une organisation à mettre en place	17
CHAPITRE 3 : LES DIFFERENTS MONTAGES ET LES CRITERES DECISIONNELS	19
3.1 1 - Faire soi-même	19
3.1.1 Les régies avec gestion internalisée	19
3.2 Faire faire par un prestataire	22
3.2.1 Les régies avec gestion externalisée sous la forme de marchés de fourniture, de services, d'exploitation, de travaux ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage	22
3.2.2 La délégation de service public	25
3.3 Faire avec d'autres collectivités	29
3.3.1 Le groupement de commandes	29
3.3.2 La convention de co-maîtrise d'ouvrage	30
3.3.3 La consécration de la coopération contractuelle entre collectivités	30
3.3.4 La société d'économie mixte	33
3.3.5 La société publique locale	35
3.3.6 Les associations syndicales de propriétaires : AFUL, ASL, AFU	37
CHAPITRE 4 : AIDE A LA DECISION	40
4.1 Appréhender les forces et faiblesses de son projet	40
4.1.1 Les risques liés au projet	40
4.1.2 Le financement des installations	42
4.1.3 La faisabilité et la rentabilité financière du projet	43
4.2 Tableau de synthèse	45
CHAPITRE 5 : CONCLUSION	47
CHAPITRE 6 : FICHES DE RETOURS D'EXPERIENCE	48

Rédaction :

AMORCE – Emmanuel CHARIL, Delphine BELLANGER

Relecture :

Emmanuel GOY – AMORCE

David CANAL - ADEME

Sébastien GUENEGOU – Finance Consult

Jérôme BOUGELOT – Calia Conseil

PREAMBULE

Le rôle des réseaux de chaleur dans la concrétisation des objectifs du Grenelle est aujourd'hui reconnu. Ils permettent d'une part de valoriser de manière optimale les ressources locales d'énergies renouvelables et de récupération et d'autre part d'exprimer la volonté d'une collectivité de se saisir, sur son territoire, des enjeux liés à l'énergie depuis la production jusqu'à l'utilisateur final. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, 23% de la production nationale d'énergie devra être renouvelable en 2020. Cela représente une production de près de 20 millions de tep d'énergie renouvelable et de récupération (EnR&R) en plus dans la production annuelle. Pour les réseaux de chaleur, il s'agit d'une augmentation de 2,5 millions de tep (x 6 par rapport à 2007). L'heure est à la concrétisation.

Afin de converger vers cet objectif ambitieux, les réseaux de chaleur investissent pour verdir leur mix énergétique et véhiculer de la chaleur renouvelable. Et ils se développent. Toutes les opportunités d'extension et/ou de densification de la desserte énergétique sont étudiées dans le cadre d'un schéma directeur. Cet outil permet de fixer le plan de développement du réseau de chaleur à horizon 10 ans. Des réseaux de chaleur existants depuis plus de 30 à 40 ans entreprennent de développer leur desserte de manière significative, en doublant le nombre de kilomètres de réseaux.

Chaque année, des réseaux de chaleur sont créés : soit à l'échelle d'un quartier en lien avec des projets d'aménagements, soit à l'échelle d'une ville où le potentiel de mise en place d'un réseau de chaleur a été mis en évidence à travers une étude de faisabilité.

Pour répondre à ces enjeux, il nous a semblé opportun de compiler et synthétiser ci-dessous l'ensemble des questions afférentes à l'organisation du service public de distribution de la chaleur. Ce guide apporte aux décideurs locaux des éléments de réponse pour faire des choix de portage et d'organisation du réseau de chaleur qu'ils ont ou qu'ils souhaitent mettre en oeuvre sur leur territoire.

CHAPITRE 1 : COMMENT CARACTERISER UN RESEAU DE CHALEUR ?

1.1 Généralités

Chaufferie dédiée, réseau technique, réseau de chaleur ou service public de distribution de la chaleur ?

La notion de réseau de chaleur ou de froid est largement utilisée et se retrouve dans différents textes sous plusieurs appellations : chauffage urbain, réseau de chaleur, chauffage à distance, systèmes de chauffage ou de refroidissement, service public de production et de distribution de la chaleur... autant de terminologies qui n'ont pas de véritable définition juridique.

La notion même de distribution de chaleur mérite d'être discutée, car contrairement aux secteurs de l'énergie et du gaz où l'activité de distribution est clairement séparée, au moins juridiquement et depuis la libéralisation du marché européen de l'énergie, de l'activité de fourniture d'énergie, on ne retrouve pas cette scission pour les réseaux de chaleur qui gèrent le réseau de distribution mais aussi la fourniture de chaleur aux abonnés (ainsi que le plus souvent mais pas toujours, la production de chaleur). Par commodité de langage, nous continuerons dans les lignes qui suivent à utiliser la terminologie de distribution de chaleur, certes discutable mais communément admise.

Plusieurs critères sont à prendre en compte pour qualifier le réseau présent sur son territoire. Avant toute chose, le premier critère d'analyse est purement technique (notion de réseau de canalisations alimentées à partir d'une chaufferie et alimentant plusieurs bâtiments). Viennent s'y ajouter d'autres critères notamment commerciaux (notion de vente de chaleur) et organiques (service organisé par une collectivité locale) pour être considéré comme réseau de chaleur, puis service public de distribution de la chaleur.

Production versus fourniture

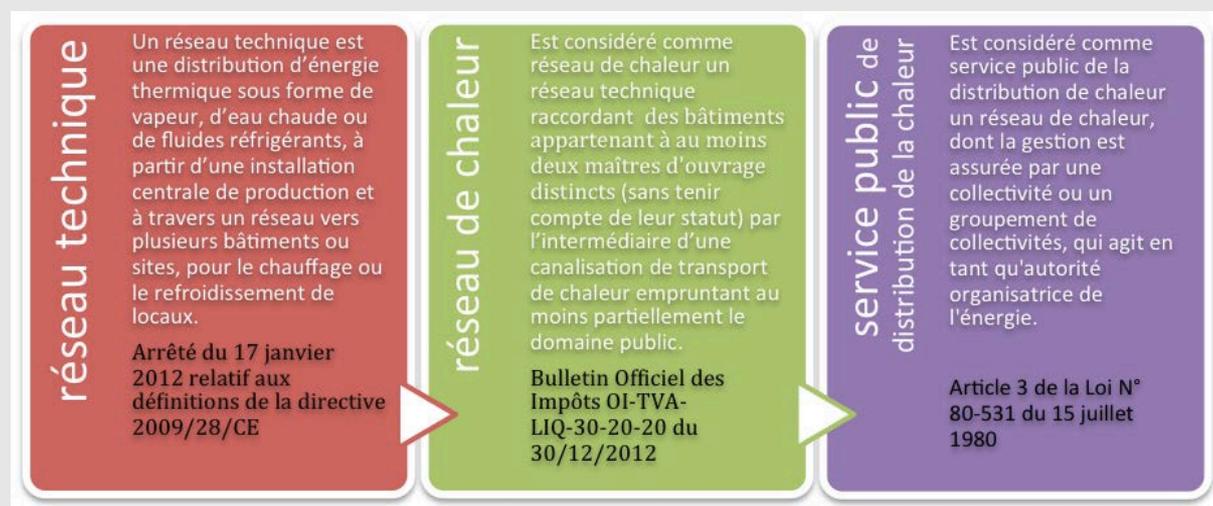
Il convient de distinguer la fourniture de chaleur de sa production. Dans la plupart des cas, la production est intégrée dans un projet global de distribution d'énergie calorifique, mais cette intégration n'est pas systématique : la production peut être assurée par un opérateur privé ou même public (cas d'un syndicat de traitement de déchets par exemple qui valorise l'incinération des déchets) qui vend la chaleur au réseau. Il convient dans ce cas de bien distinguer les montages juridiques des deux opérations "incinération avec récupération de chaleur" et "fourniture de chaleur".

Un enjeu spécifique de la caractérisation des réseaux de chaleur tient à la difficulté d'identifier clairement la structure porteuse. Le vocabulaire même n'aide pas toujours à percevoir efficacement les circuits de fonctionnement ainsi que les responsabilités respectives des autorités organisatrices et des opérateurs. Par exemple, le terme de maître d'ouvrage est très souvent employé pour caractériser la structure qui porte le projet. En vérité, ce terme de maître d'ouvrage ne recouvre pas toutes les situations. Issu du vocabulaire de la construction et du bâtiment, il est plutôt adapté aux phases de conception-réalisation mais peine à décrire précisément les modes de gestion. Ainsi par exemple, certains modes de gestion tels que la concession de travaux ou même les récents marchés globaux de conception-réalisation, entretien et maintenance induisent que la structure à l'origine du projet se dessaisisse au moins temporairement de la maîtrise d'ouvrage. C'est la raison pour laquelle nous préférons substituer à la notion de maîtrise d'ouvrage la notion de maîtrise de service public, dont la notion d'Autorité Organisatrice est sous-jacente, qui nous semble malgré le néologisme rendre compte plus finement de la réalité des situations.

Une autre difficulté rendant mal aisée l'identification de la structure porteuse tient au fait que, même au sein du secteur public, il existe une multitude d'établissements ou de collectivités susceptibles de mettre en œuvre un réseau de chaleur, sans compter les porteurs privés. Voici donc un rappel des principales règles existantes et acteurs susceptibles d'être en situation de maîtrise du service public de la distribution de chaleur.

A retenir :

Plusieurs critères sont à prendre en compte pour qualifier le réseau présent sur son territoire. Avant toute chose, il faut être un réseau au sens technique du terme. Vient s'y ajouter d'autres critères pour être considéré comme réseau de chaleur, puis service public de distribution de la chaleur définis dans la figure ci-dessous :



1.2 Au moins deux abonnés distincts

D'un point de vue technique, un dispositif constitué d'une chaufferie centrale et d'un réseau de canalisations enterrées et isolées desservant plusieurs bâtiments suffit à emporter la qualification de réseau de chaleur, mais cette caractérisation est réductrice en ce qu'elle ne permet pas de distinguer un simple chaufferie dédiée d'un véritable réseau de fourniture de chaleur.

Le critère essentiel permettant de distinguer une exploitation de chaufferie d'un réseau de chaleur est la pluralité d'abonnés. En l'absence de possibilité de distinguer au moins deux abonnés distincts, le dispositif présente le caractère d'une chaufferie destinée à satisfaire les besoins en chaleur du seul maître d'ouvrage du ou des bâtiments auxquels les installations sont raccordées.

1.3 La vente de chaleur à un tiers

Dès lors que le propriétaire de la chaufferie vend de la chaleur à un ou plusieurs abonnés dont l'un au moins n'est pas propriétaire, une étape supérieure dans la caractérisation du réseau de chaleur est franchie. Ainsi, dans un avis du 17 juillet 1990, le Conseil de la concurrence distingue le chauffage urbain de la simple exploitation de chaufferie en ces termes : "la différence entre l'exploitation de chaufferies, au sens commun du terme, et le réseau de chauffage urbain dépend de savoir s'il y a vente de la chaleur produite. L'exploitation de chaufferies concerne la gestion d'une ou plusieurs chaufferies appartenant à un même propriétaire. Il y a réseau de chaleur si le propriétaire de la chaufferie vend de la chaleur à des clients".

1.4 Le porteur du réseau de chaleur

1.4.1 Les collectivités territoriales

L'article 3 de la loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur dispose que l'initiative de la création des installations de réseau de chaleur "revient aux collectivités locales intéressées". De quelle collectivité s'agit-il ?

Le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution identifie précisément les collectivités territoriales. Ce sont "les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74". La rédaction de l'article 72 a néanmoins été modifiée au fil du temps, et il faut probablement lire dans l'intention du législateur de l'époque la volonté de confier aux communes essentiellement (avant la décentralisation, les régions n'existaient pas et les départements ne disposaient pas des attributions qu'on leur connaît aujourd'hui) la responsabilité du service public local de distribution d'énergie calorifique.

Sans même l'attribution expresse de cette compétence, on aurait pu imaginer que les communes puissent développer un projet de réseau de chaleur au titre de la clause d'intérêt général dont bénéficient les collectivités territoriales de plein exercice et de l'opportunité locale de développer un projet. Mais l'attribution de cette compétence était certainement nécessaire à une époque où l'intervention des services publics locaux dans le domaine économique était encore fortement suspectée de nuire à la liberté du commerce et de l'industrie. Aujourd'hui, l'approche du droit de la concurrence a fondamentalement changé et l'on demandera aux collectivités moins de justifier la carence d'initiative privée que le respect de certaines règles de gestion afin qu'elles se conduisent en véritable opérateur économique sur un marché concurrentiel. En ce sens, la présomption de "légitimité économique" dont ont longtemps bénéficié les collectivités n'est plus aussi importante qu'avant.

Elle est symbolique néanmoins car c'est la seule base légale qui permet aujourd'hui de reconnaître expressément ce service public local de réseau de chaleur. Amorce plaide de longue date pour que le Code général des collectivités territoriales accorde une place explicite aux réseaux de chaleur. Un premier pas a été franchi avec la loi du 28 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui reconnaît aux futures métropoles une compétence obligatoire de "création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains".

Il conviendra de s'interroger sur la portée de cette disposition. La spécificité pour l'heure de la compétence réseau de chaleur par rapport aux autres grands services publics locaux (eau, assainissement, distribution de gaz et d'électricité) est son caractère à la fois optionnel et non exclusif :

- optionnel car la collectivité n'est pas obligée de mettre en œuvre un service public de distribution de chaleur : elle ne le fait que si elle le juge opportun ;
- non exclusif parce que les opérateurs privés conservent la possibilité d'impulser et de gérer eux-mêmes un réseau de chaleur et qu'il peut ainsi y avoir plusieurs structures porteuses sur un même territoire.

Une plus grande consécration au sein du CGCT de la compétence réseau de chaleur nécessitera d'affirmer (ou d'infirmier) plus clairement ces principes de faculté et de non exclusivité. AMORCE demande la reconnaissance de la compétence réseau de chaleur comme service public pour les collectivités dans la future Loi de la Transition Énergétique.

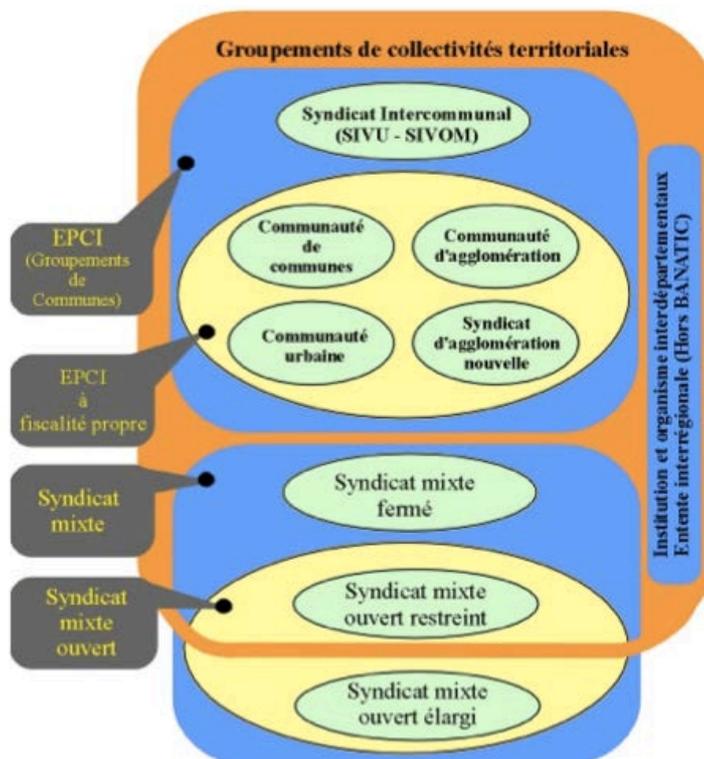
A retenir :

La compétence réseau de chaleur est une compétence de base confiée aux collectivités territoriales par la loi du 15 juillet 1980, optionnelle et non exclusive.

Pour autant, la place accordée aux réseaux de chaleur dans le Code général des collectivités territoriales n'est pas très explicite. Il n'y a pas de définitions officielles précisant clairement les caractéristiques et les contours d'un réseau de chaleur et d'un service public de distribution d'énergie calorifique.

La possibilité du transfert de compétences

Les communes ont la possibilité dans un esprit de mutualisation (institutionnelle) de transférer certaines de leurs compétences à des groupements de collectivités que sont les syndicats de communes, les syndicats intercommunaux, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, Le schéma ci-dessous illustre les différents types de groupements.



Les communes constituent le plus souvent l'échelon subsidiaire le mieux à même de prendre les décisions opportunes de maîtrise du service public local de réseau de chaleur ; toutefois de plus en plus de questions se posent à propos de l'échelon pertinent d'exercice de la compétence. Les grandes villes disposent de moyens humains, techniques et financiers suffisants pour maîtriser ce service mais les petites communes peuvent ressentir durement une insuffisance de taille critique. Par ailleurs, même au sein des grandes villes, il peut exister une volonté de dégager des économies d'échelles au travers de la mutualisation des investissements et d'unifier le service rendu sur l'ensemble du territoire urbain.

Le recours à l'intercommunalité ou à un syndicat mixte offre donc de nombreux avantages même s'il doit être précédé d'une bonne analyse des conséquences matérielles et financières du transfert de la compétence.

3

Fiche N° 4
exemple du
SIEL (page 63)

Au jour d'aujourd'hui, à en croire Banatic la base de données de la Direction générale des collectivités territoriales, on dénombrerait une quinzaine d'EPCI seulement qui seraient titulaires de la compétence "chauffage urbain". Il faut prendre ce chiffre avec une grande réserve car l'intitulé même de la compétence paraît un peu obsolète et ne prend pas en compte l'hétérogénéité des situations. Il convient aussi de prendre en compte les situations à la marge où les conventions de gestion se sont substituées à tout transfert de compétence, ceux où l'intensité du transfert est faible (compétence à la carte de certains syndicats, compétence subordonnée à la définition d'un intérêt communautaire, etc...) et surtout ceux, très nombreux notamment en zone rurale, en cours de transfert.

On observe toutefois un intérêt croissant des groupements de collectivités pour les réseaux de chaleur. Les intercommunalités rurales ont montré un très vif intérêt pour le montage de projets de chaufferie bois et d'unités de méthanisation. Les syndicats "départementaux" d'énergie jouent leur rôle mutualisateur et se positionnent en tant que syndicats à la carte et AMO au service de leurs adhérents. Les grandes agglomérations urbaines s'interrogent sur le développement et la structuration de leurs compétences énergétiques ; le transfert des réseaux de chaleur apparaît dans cette perspective comme un outil très structurant.

A retenir :

Le transfert de compétence de gestion des réseaux de chaleur peut permettre de :

* *Bénéficier des avantages génériques de l'intercommunalité ou du syndicat mixte : économies d'échelles, développement d'actions qu'une commune seule ne pourrait pas prendre en charge faute de taille critique, unification du service rendu sur l'ensemble du territoire avec éventuellement une convergence de la tarification en veillant néanmoins à la fiscalité du service¹, ...*

* *Créer une synergie d'ensemble avec les autres compétences gérées par l'intercommunalité ou le syndicat mixte afin de constituer une véritable politique énergétique communautaire : plans climat-énergie territoriaux, compétence de soutien aux actions de maîtrise de la demande en énergie (adossée à la compétence "protection et mise en valeur de l'environnement"), aménagement du territoire et urbanisme, transports publics, gestion des déchets (via la valorisation énergétique notamment), production d'énergie renouvelable, aides à la pierre, logement, compétence d'autorité organisatrice de la distribution de gaz et d'électricité, ...*

* *Favoriser le recours aux différentes formes d'énergies renouvelables (biomasse surtout) et de récupération (chaleur fatale) et la diversification de l'approvisionnement énergétique du territoire.*

* *Acquérir une expertise et un savoir-faire technique et financier pour faire soi-même ou pour contrôler efficacement le travail du délégataire si la décision de déléguer le service a été prise.*

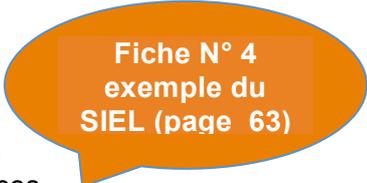
¹ La définition du réseau du point de vue fiscal se place a priori d'un point de vue « technique » et l'application d'une TVA à taux réduit ne pourrait avoir lieu que si les réseaux sont interconnectés. Ceci étant les avis restent partagés.

Une fois la compétence transférée, la commune peut-elle intervenir dans le domaine de compétence transféré ?

Le transfert de la compétence au groupement de collectivités territoriales fait de celle-ci la nouvelle autorité organisatrice du service public. Ils ne sont habilités à exercer la compétence que sur la base d'un transfert expresse de compétence par les communes membres. Autant les collectivités territoriales de plein exercice sont investies d'une compétence générale au sein de leur aire géographique, autant les groupements de collectivités, quels qu'ils soient, ne peuvent agir que dans le cadre des compétences qui leur ont été expressément attribuées ; c'est le principe de spécialité. Ce principe est normalement accompagné du principe d'exclusivité, qui interdit aux communes ayant transféré leur compétence, nonobstant la clause de compétence générale, d'intervenir dans le domaine de compétence transféré.

Tout principe comporte des exceptions et les principes de spécialité et d'exclusivité n'échappent pas à la règle. Nous nous contenterons dans un souci de ne pas trop compliquer la compréhension des mécanismes de fonctionnement de l'intercommunalité, de citer trois de ces exceptions.

1. Certains dispositifs de mutualisation permettent aux communes et à leurs établissements ou syndicats d'établir entre eux des conventions de coopération qui n'induisent pas de transfert de compétence à proprement dit : il en va ainsi par exemple des conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services (articles L.5215-27, L. L.5216-7-1 respectivement pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération). Ce dispositif est utilisé de longue date par le Grand Lyon pour gérer ses réseaux de chaleur, en l'absence de prise de compétence ad hoc (mais la communauté urbaine a établi des scénarios gradués de prise de compétence et en tout état de cause, la loi du 28 janvier 2014 d'affirmation des métropoles prévoit un transfert obligatoire de la compétence).
2. Les compétences des syndicats peuvent être exercées "à la carte" (mais pas celles des EPCI à fiscalité propre) : i.e. une commune n'adhère à un syndicat que pour une partie de ses compétences. (article L. 5212-16 du CGCT). De nombreux syndicats d'énergie par exemple proposent en compétence optionnelle la production et la distribution publique de chaleur. Les modalités d'intervention de ces syndicats sont alors très diverses et se limitent parfois au simple portage du projet avec une rétrocession des équipements au moment de leur mise en service.
3. Parfois, le transfert de compétence est conditionné aux seuls projets d'intérêt communautaire, ce qui permet à contrario aux communes de continuer à gérer des réseaux de chaleur qui ne sont pas d'intérêt communautaire. La définition de l'intérêt communautaire peut s'effectuer selon plusieurs critères (puissance des équipements, zonage géographique, définition de zones d'aménagement, mix énergétique particulier faisant appel aux énergies renouvelables, à la biomasse ou bien à la récupération de chaleur à partir d'installation communautaires telles que des équipements de valorisation énergétique des déchets par exemple). Les communautés urbaines de Bordeaux et de Strasbourg ainsi que la communauté de communes des collines du Perche ont ainsi fait l'objet d'un transfert de compétence partiel. Cette notion d'intérêt communautaire est souvent dénoncée pour les risques qu'elle fait encourir à la 1.



Fiche N° 4
exemple du
SIEL (page 63)

Exemple d'intitulés de transfert de compétences

Transfert total

- prise de compétence en deux temps : production et distribution de chaleur - création et organisation de nouveaux réseaux de chaleur sur le territoire de la Communauté d'Agglomération & production et distribution de chaleur - reprise par la Communauté d'Agglomération Dijonnaise des réseaux de chaleur existants sur le territoire de la Communauté,
- grands équipements de transport dont production et distribution de chaleur : réseau de chaleur

Transfert partiel

- création et gestion de chaufferies multi énergies à prédominance d'une énergie renouvelable, avec réseaux de chaleur et alimentant au moins un site appartenant ou géré par la communauté de communes,
- réseaux d'initiative publique intercommunaux, réseaux d'initiative publique partiellement adossés à la récupération de chaleur d'installations communautaires et réseaux d'initiative publique réalisés dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou dans les programmes d'aménagement d'ensemble,
- lutte à l'échelle du territoire communautaire contre la dépendance énergétique et le changement climatique.

1.4.2 Bailleurs sociaux, universités et hôpitaux

Comment considérer les réseaux de chaleur gérés par des établissements publics ?

Si les collectivités territoriales sont les principales autorités organisatrices des réseaux chaleur, elles ne détiennent pas le monopole. Dans certains cas, le réseau de chaleur n'est porté ni par une collectivité ni par un groupement de collectivités mais conserve toutefois une vocation publique dans la mesure où le gestionnaire du service est un établissement public. Il peut s'agir d'un office public de l'habitat, d'un hôpital ou d'une université ...

Ces établissements sont également soumis au principe de spécialité qui leur interdit d'entreprendre des activités qui ne relèvent pas de leur objet statutaire, généralement fixé par le législateur, sauf si ces activités constituent le complément normal de sa mission et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci (CE, 29 décembre 1999, Société consortium français de localisation, n° 185970). La jurisprudence s'est montrée parfois libérale en admettant l'exercice d'activités complémentaires à l'activité principale, même si elles ne sont pas expressément prévues par le cadre légal. Un office public HLM, en tant qu'établissement public, bénéficie ainsi de compétences d'attribution définies à l'article L.422-A du code de la construction. Théoriquement elle ne peut vendre de la chaleur à des tiers, sauf à titre de complément. La difficulté est que la notion d'accessoire est difficile à objectiver et n'a jamais vraiment été précisée par les textes.

Si l'appréciation à laquelle le juge se livre du respect de ses conditions est relativement contingent, on peut toutefois estimer que le caractère accessoire de la vente par le centre hospitalier de chaleur sera d'autant plus facilement reconnu que cette vente portera sur une quantité limitée de chaleur et que l'on pourra établir l'utilité de cette vente pour l'optimisation technique du fonctionnement de la chaufferie et donc pour la satisfaction des besoins personnels du centre hospitalier en matière de chauffage.

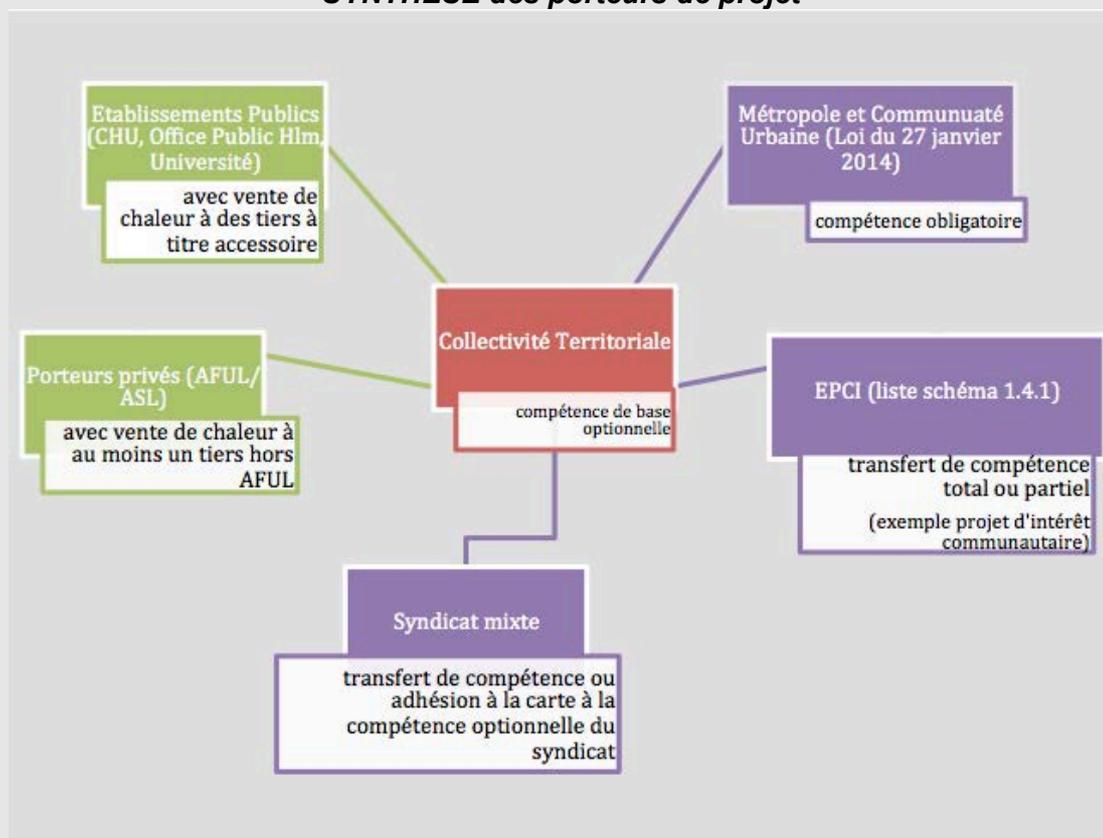
Dans d'autres cas, le porteur du projet peut-être une personne morale de droit privé bien qu'il ait une vocation publique (sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré, sociétés anonymes de gestions de certains aéroports). Le statut de ces sociétés est généralement également établi par le législateur et pose les mêmes questions au regard du principe de spécialité.

1.4.1 Les porteurs privés

Il convient enfin de distinguer les projets d'aménagement fédérant plusieurs bâtiments et propriétés, intégrant éventuellement des structures publiques en tant que propriétaires de bâtiments publics, mais relevant purement de l'initiative privée. Ces montages permettent de mutualiser des problématiques de chauffage à l'échelle d'un quartier mais présentent des contraintes intrinsèques : faible évolutivité du réseau, lourdeur administrative, schéma contractuel complexe, ... Certains montages parviennent à évoluer et se transformer par la suite en service public de distribution de chaleur lorsque la vente de chaleur à des tiers n'a plus rien d'accessoire. Dans tous les cas, le porteur du projet quel qu'il soit devra travailler avec la collectivité compétente en matière d'urbanisme ainsi qu'avec la ou les collectivités traversée(s) par le réseau pour obtenir une autorisation d'occupation du domaine public. Il convient de noter que ces collectivités ne sont pas forcément les mêmes que celles qui disposent de la compétence de gestion de réseau de chaleur.

Dans ces situations, les montages rencontrés font souvent intervenir une association foncière urbaine libre et une association syndicale libre. L'association réunit les usagers du réseau de chaleur. Elle confie le plus souvent la réalisation et l'exploitation du réseau à une entreprise.

SYNTHESE des porteurs de projet



En vert : le réseau de chaleur est un service public au sens juridique du terme

1.5 La nature juridique du service public de distribution de chaleur

Dans quel cas considère-t-on le réseau de chaleur en SPIC ? Dans quel cas considère-t-on le réseau de chaleur en SPA ?

Parce qu'ils ont pour objet de satisfaire des besoins d'intérêt général, les services publics le plus souvent, qu'ils soient purement administratifs (SPA) ou bien industriels et commerciaux (SPIC), obéissent à des sujétions particulières :

- **la règle de continuité** : le service public doit fonctionner quelles que soient les circonstances et l'utilisateur doit pouvoir y accéder normalement s'il est situé le long du réseau.
- **la règle de l'adaptation constante** : le service public doit suivre l'évolution des besoins et s'adapter en vue d'une efficacité constante. Le gestionnaire du réseau est donc tenu d'accepter les conséquences qui en découlent.
- **la règle d'égalité des usagers devant le service public** : aucune discrimination dans l'accès au service public et dans son fonctionnement n'est permise (droit au branchement). C'est une règle de droit impérative ; il ne s'agit cependant que d'une égalité relative. L'égalité des usagers est respectée quand toutes les personnes placées dans la même situation sont traitées de la même façon, sans privilège ni discrimination ; cette règle s'applique au droit d'accès au service, et aux modalités d'utilisation et de paiement du service. Des différences de traitement peuvent être introduites si elles sont justifiées par des différences de situation des usagers par rapport au service, mais elles ne doivent en aucun cas avoir un caractère personnel.
- **le contrôle de la collectivité** : quelque soit le mode de gestion retenu et appliqué, il est important que l'Autorité Organisatrice du service ne perde pas la maîtrise du service public dont elle a la charge et protège l'intérêt public local. La collectivité a le devoir de contrôle de l'activité annuelle. On croit souvent que le contrôle est simplement un droit. Or, c'est aussi un devoir. Il faut bien avoir conscience que la responsabilité de la collectivité peut être engagée par l'utilisateur s'il décèle une insuffisance du contrôle de la collectivité sur son exploitant, privé ou public. C'est ce qui fait nettement la différence entre un réseau de chaleur et un service public de distribution de la chaleur.

Le juge administratif a eu plusieurs fois l'occasion de qualifier le service public de chauffage urbain de service à caractère industriel et commercial en raison de son objet, des modalités de fonctionnement et de son mode de financement (CAA Paris, 8 juillet 1993, n°91PA00409, Centre hospitalier Louis Michel c/Gie Montenay Socram).

L'analyse jurisprudentielle est bâtie sur le croisement de trois critères :

- **L'objet du service** : production, distribution, transport, gestion des abonnés ...
- **L'origine des ressources** : le fait que les ressources du service proviennent au moins principalement des redevances (ayant le caractère de prix) perçues sur ses usagers en contrepartie des prestations fournies (et dont le montant doit correspondre à la valeur de ces prestations) va dans le sens de son caractère industriel et commercial. S'oppose au contraire au caractère industriel et commercial du service, son financement direct par des subventions du budget général de la Collectivité de rattachement ou des recettes fiscales.
- **Les modalités de fonctionnement du service.**

Qu'entraîne la qualification de SPIC ? Quelles conséquences en matière de la gestion financière, budgétaire et des ressources humaines ?

Les services publics industriels et commerciaux sont en effet soumis à des règles précises :

- **Le principe d'équilibre** :
L'article L.2224-2 du CGCT établit le principe d'interdiction de prise en charge par le budget des communes des dépenses des SPIC. Comme tout principe, il subit néanmoins des exceptions définies à l'article L.2224-2 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ainsi, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge **notamment** dans les deux situations exceptionnelles suivantes :
 - **Les exigences d'un service public** imposant des contraintes particulières de fonctionnement ;

- **Les investissements d'une particulière importance ne pouvant être financés sans augmentation excessive des tarifs :**

L'alinéa 2 du 3° de l'article L.2224-2 précise que *"La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement"*. Le principe d'équilibre appliqué aux régies personnalisées ne facilite pas les éventuelles approches tarifaires visant à lisser dans le temps le prix d'achat de la chaleur, au fur et à mesure du développement du réseau, de façon à ne pas faire supporter sur les seuls usagers historiques un poids trop important. Il est possible de contourner cet obstacle par le biais de prêts différés et ou/ de dotations initiales au moment de la création de la régie. Mais ces formules sont à utiliser avec prudence et il est donc très important d'avoir une vision claire du modèle économique du réseau de chaleur en amont du choix du mode de gestion.

- **Le contrôle des aides publiques :**

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prohibe en principe les aides d'État (publiques) mais prévoit des exceptions à cette prohibition. Les subventions versées par les collectivités aux entreprises doivent s'inscrire dans le cadre des règles communautaires relatives aux aides d'État. La notion d'entreprises doit être comprise au sens large comme *"toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique"*.

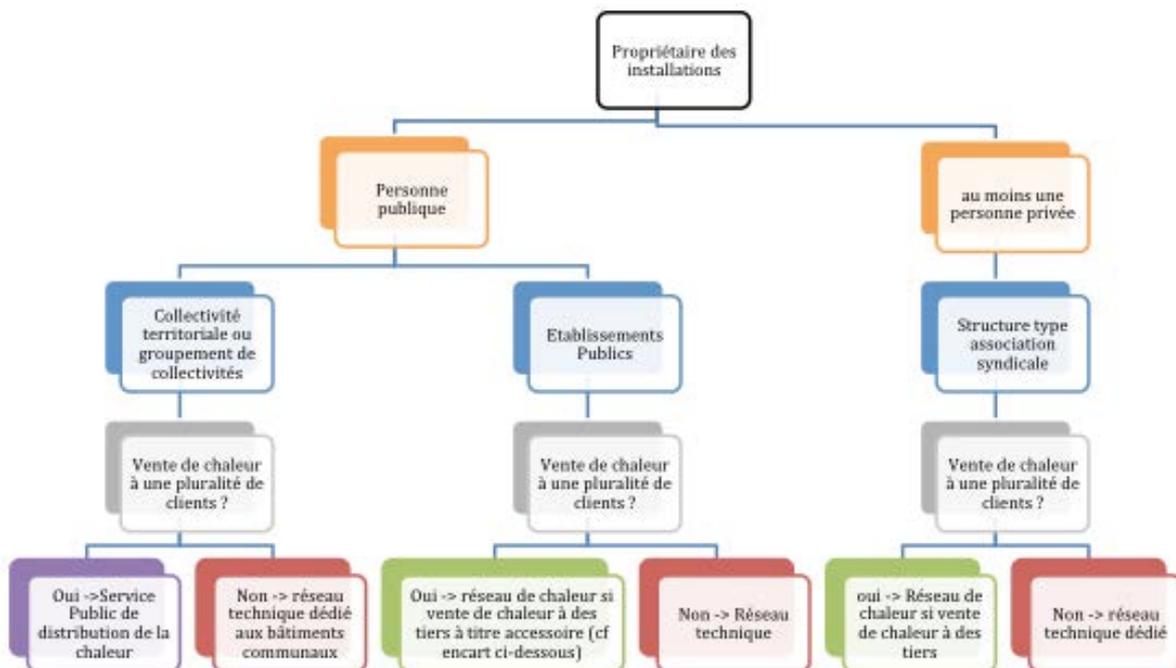
- Sur le plan de la **gestion des ressources humaines :**

Le personnel d'un SPIC est soumis aux dispositions du code du travail (sauf pour le directeur et l'agent-comptable qui restent dans le champ du statut de la fonction publique territoriale).

1.6 Droits et devoirs associés au statut du réseau de chaleur

Le statut du réseau de chaleur est fonction des réponses aux trois questions :

- peut-on dénombrer au moins deux abonnés distincts ?
- existe t-il un service de vente de chaleur à un tiers ?
- le service est-il organisé par une structure publique ? si oui, laquelle ?



Le statut du réseau ouvre à des droits et à des devoirs différents. Le service public de distribution de la chaleur est celui qui ouvre au plus de droits et au plus de devoirs.

Service Public de distribution de la chaleur	Réseau de chaleur	Réseau technique
bénéficie de subventions pour des productions de chaleur à partir d'énergies renouvelables ou de récupération		
Fiscalité à taux réduit sur la vente de chaleur (BOI LIQ 30-20-20 du 30/12/2012)		
Possibilité de demander le classement sous conditions		
Modulation du Cep max de la RT 2012 pour certains réseaux		
Déclaration à l'administration des informations sur l'activité du réseau de chaleur (P>3,5 MW) (Loi du 15 juillet 1980)		
Chaque point de livraison est équipé d'un comptage, d'ici 2015 (Article L 713-2 du Code de l'Energie)		
Respect des conditions d'un Service Public industriel et commercial	Autorisation d'occupation du domaine public (passage sous la voirie des canalisations) avec paiement d'une redevance	
Tarification binomiale préconisée (circulaire du 23 Novembre 1982 (J.O. du 5 Mars 1983, p 2392)		
Procédure encadrée (CMP ou Loi Sapin)		
Contrôle des performances du service public par l'autorité organisatrice du service		

CHAPITRE 2 : L'ORGANISATION DU SERVICE

2.1 Généralités

Plusieurs fonctions sont à distinguer dans une activité de service public :

Direction stratégique du service	<ul style="list-style-type: none">• décision de création du réseau (ou de suppression)• choix du mode de gestion
Gestion opérationnelle du service	<ul style="list-style-type: none">• régulation du service• optimisation du service
Exécution même du service	<ul style="list-style-type: none">• réalisation strictement matérielle des prestations du service

2.2 Les activités du service public

2.2.1 La direction stratégique du service public

En toute rigueur, le concept d'autorité organisatrice se limite à recouvrir la seule direction stratégique du service, laquelle constitue le degré minimal et obligatoire de maîtrise du service par la personne publique responsable du service, sans délégation possible à un tiers (Source : Conseil économique et social dans son avis sur « la maîtrise des services publics urbains organisés en réseau » de 2001).

C'est la notion de maîtrise du service. C'est donc la capacité à garantir l'application de la commande publique issue des choix politiques décidés. Cette notion exprime le fait d'en être le responsable. Elle se traduit par un certain nombre de compétences indispensables et obligatoires traduites par la notion d'Autorité Organisatrice du Service.

Dans le silence des textes, il semble pouvoir être considéré que la direction stratégique du service dont est chargée l'autorité organisatrice regroupe plusieurs compétences :

1. La décision de création et/ou de suppression du service à partir d'une étude de faisabilité technique, économique, financière et juridique ;
2. Le choix des modalités de gestion du service au sens large, c'est-à-dire tant en ce qui concerne sa gestion opérationnelle que son exécution matérielle ;
3. La fixation des principes d'organisation et de fonctionnement du service, notamment
 - le choix des modalités de gestion du service (politique tarifaire),
 - la veille stratégique,
 - les grandes orientations du service à l'usager et de communication vers la société civile,
 - le contrôle du respect de ces principes,
 - Les relations avec les collectivités voisines Autorités Organisatrices,
 - le développement durable.
4. l'application de sanctions en cas de violation de ces principes.

Ces différentes missions ont vocation à être exercées par l'Autorité Publique en qualité d'autorité organisatrice, quel que soit le mode de gestion du service retenu.

2.2.2 La gestion opérationnelle du service

La gestion opérationnelle du service est la capacité d'organisation du service, et dans le respect des conditions fixées en terme de qualité de service, de prix, d'échéancier de travaux... Le gestionnaire du service n'est pas forcément l'exploitant du service et la réciproque est vraie.

Les compétences du gestionnaire sont multiples. Il doit réguler le service en assurant la continuité et la qualité du service. Il doit tenir les échéanciers de travaux. Et il doit aussi optimiser le service : optimisation technique, financière, économique...

2.2.3 L'exécution même du service

Il y a ensuite l'exécution même du service qui comprend plusieurs types de prestations. Elles se caractérisent en quatre sous-groupes :

1. La maîtrise d'ouvrage des travaux

Elle peut être en maîtrise d'ouvrage publique ou déléguée. Les travaux sur un service public de distribution de la chaleur sont de plusieurs types :

- Les travaux neufs : ce sont les travaux de premier établissement, définis contractuellement et qui concernent des nouvelles installations. Ils comprennent une phase de conception et une phase de réalisation des installations,
- Les travaux de renouvellement : ce sont les travaux de remplacement « à l'identique » de gros matériel. Le renouvellement peut avoir lieu soit sur casse soit dans le cadre du planning de renouvellement de matériel défini contractuellement,
- Les travaux d'entretien permettent de planifier la maintenance préventive.

2. L'exploitation du service

- l'achat de combustibles,
- la conduite et petit entretien des installations,
- la qualité de service,
- la continuité du service avec la mise en place d'une astreinte technique, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24.

3. La gestion de la clientèle

- le démarchage commercial,
- la rédaction des pièces contractuelles,
- la relation avec les abonnés,
- la relation avec les usagers.

4. La facturation et le recouvrement des factures

- la facturation aux abonnés du service,
- l'explication des factures,
- le recouvrement.

Chaque prestation liée à l'exploitation du service peut être gérée en directe, sous-traitée ou déléguée.

2.3 Une organisation à mettre en place

Ci-dessous sont repris les principaux modes de gestion, avec pour chaque fonction du service les possibilités de mode de gestion :

		LA COLLECTIVITÉ, AUTORITÉ ORGANISATRICE DU SERVICE					
		MAITRISE DU SERVICE	Choix du mode de gestion	régie internalisée	régie exter. (CMP)	régie + marché global	DSP en affermage
GESTION OPERATIONNELLE DU SERVICE	Régulation		collectivité	collectivité	collectivité	Fermier	concessionnaire
	Optimisation		collectivité	collectivité	collectivité		
EXECUTION DU SERVICE	Conception		maîtrise d'œuvre	maîtrise d'œuvre	prestataire	maîtrise d'œuvre	
	Réalisation		entreprise de travaux	entreprise de travaux		entreprise de travaux	
	Exploitation			exploitant			
	Gros entretien		collectivité			Fermier	
	Astreinte technique						
	Commercialisation		collectivité	collectivité	collectivité		
Facturation		collectivité	collectivité	collectivité			

Mettre en place un réseau de chaleur, indépendamment du mode de gestion retenu, nécessite des moyens humains et techniques. Entre le mode de gestion retenu et l'organisation mise en place, les moyens humains sont très différents d'une collectivité à l'autre.

Ainsi, il convient de délimiter clairement au sein de l'Autorité Publique compétente :

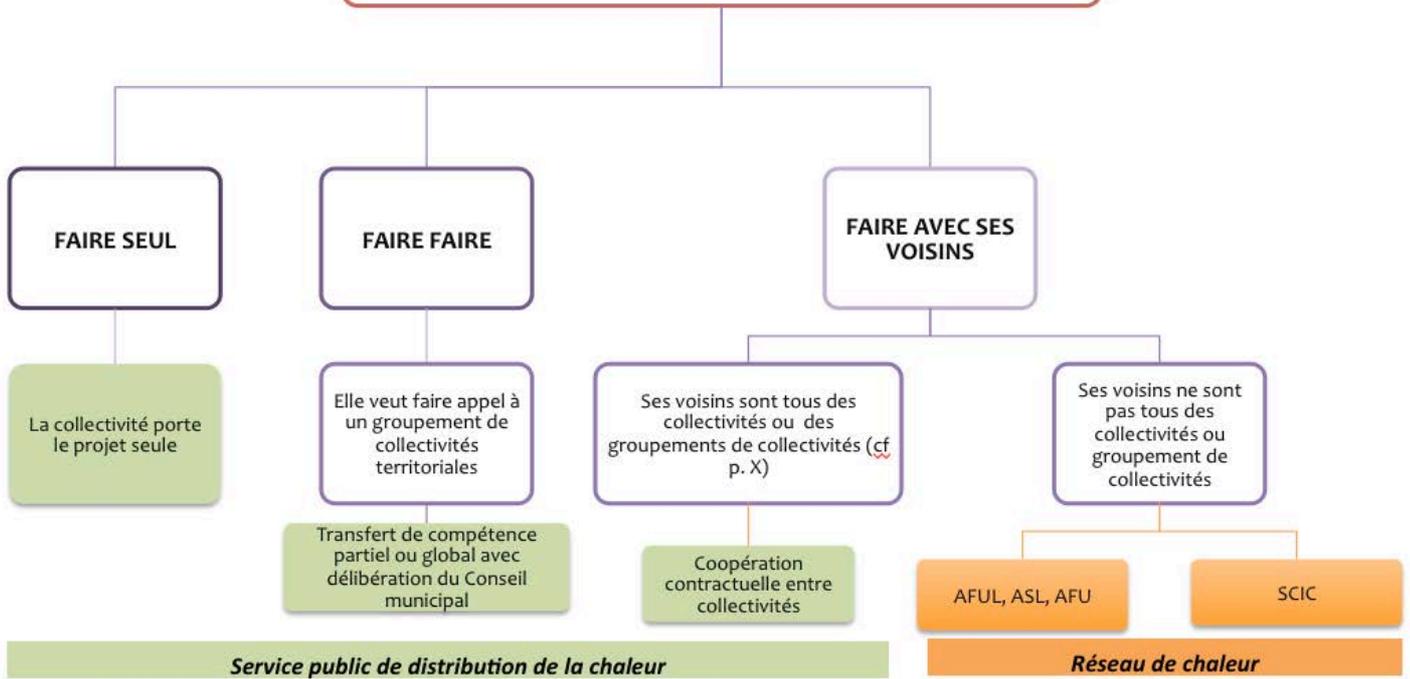
- les services en charge des fonctions de définition des missions de service public,
- les services en charge du contrôle du service public,
- les services responsables de la maîtrise d'œuvre ou de l'exploitation.

Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de mutualiser avec d'autres collectivités la mise en œuvre du projet. La mutualisation peut avoir plusieurs objectifs :

- Se regrouper pour partager les compétences : le groupement de commandes peut être un bon moyen de mutualiser les compétences et d'optimiser les prix,
- Se faire assister : trouver une structure qui agit pour le compte de la collectivité, dans le respect d'une enveloppe financière fixée au préalable par le biais d'une délégation,
- Se faire représenter ou trouver une structure pour qu'elle agisse en lieu et place : c'est le transfert de compétence.
- Porter le projet avec d'autres partenaires (autres que collectivités) qui veulent participer à la gouvernance du réseau de chaleur : dans ce cas, le réseau de chaleur ne sera pas un service public de distribution de chaleur.

Le chapitre suivant détaille les différents modes de gestion possibles en fonction du choix fait en amont entre : faire ; faire faire ou faire avec ses voisins.

Une collectivité territoriale a un projet de réseau de chaleur. A qui confier la maîtrise du réseau de chaleur ?



CHAPITRE 3 : LES DIFFERENTS MONTAGES ET LES CRITERES DECISIONNELS

Afin de prendre en compte la diversification des modes de gestion et l'émergence des pratiques de mutualisation, nous avons pris le parti de mettre de côté la présentation classique mais trop simple des modes de gestion avec d'un côté la régie et de l'autre côté la délégation de service public.

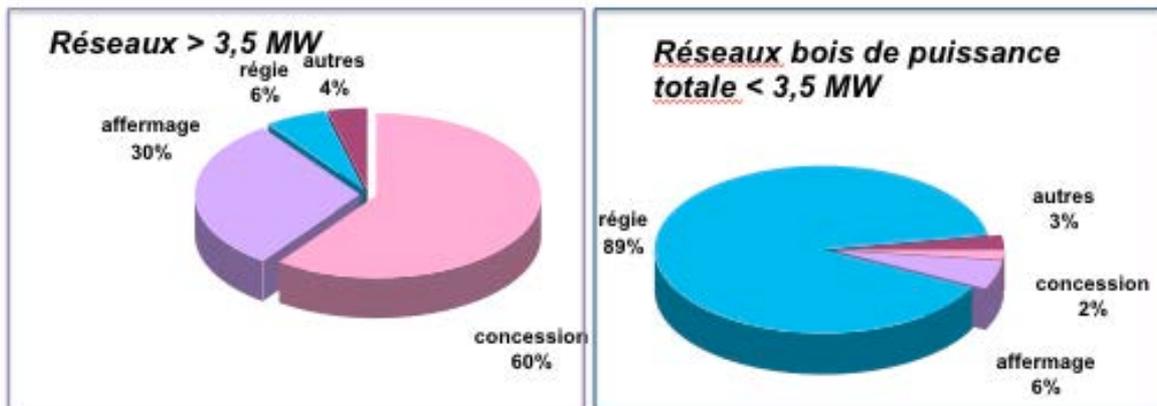


Figure 3 : Répartition des modes de gestion – Données issues de l'enquête annuelle de branche du SNCU (2010)

A la place, nous proposons une approche basée sur l'intensité d'externalisation des actions entreprises, étant entendu qu'il peut fort bien coexister au sein d'un même service plusieurs modes de gestion suivant l'action entreprise.

3.1 1 - Faire soi-même

3.1.1 Les régies avec gestion internalisée

Fiche N° 1
exemple de la Ville de
TRAMAYES (page 48)

L'approche classique des modes de gestion a coutume de distinguer trois types de régie en fonction du degré d'autonomie de celle-ci :

- la régie directe est caractérisée par le fait que la collectivité ou le groupement de collectivités organise et exploite l'installation par ses propres moyens (ce qui ne signifie pas forcément qu'il ne sous-traite pas l'ensemble ou une partie de ses missions au travers de la commande publique). La régie directe n'a pas de personnalité morale et les opérations qu'elles réalisent au travers de l'exploitation des équipements sont inscrites au budget général ;
- la régie autonome ne dispose pas non plus de personnalité morale mais elle bénéficie en revanche d'une autonomie financière : son budget ainsi que sa direction sont distincts de ceux de la collectivité ;
- la régie personnalisée permet d'individualiser beaucoup plus fortement un service en le dotant à la fois de la personnalité morale, d'un budget distinct et d'une gouvernance autonome.

A l'aune des différentes études juridiques menées sur le sujet, la gestion du service en régie directe ne paraît toutefois pas envisageable, le service public de chauffage urbain étant assimilable à un service public local à caractère industriel et commercial.

Pour cette catégorie de service public, l'article L. 1412-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que :

« Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II, article L. 2221-1 et suivants, du livre II de la deuxième partie, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. (...) ». [NDLR : c'est-à-dire une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière].

Ces dispositions semblent devoir être interprétées comme excluant toute gestion en régie directe par une collectivité locale d'un service public à caractère industriel et commercial (art. L. 2221-8 du CGCT : « *Les communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926 ont la faculté de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur à moins qu'elles ne préfèrent accepter les dispositions du présent chapitre. Les dispositions de l'article L. 2221-6 sont applicables à ces régies* »)

Nous avons vu plus haut qu'un SPIC devait nécessairement équilibrer le service, ce qui implique de créer un budget annexe au budget général afin d'individualiser l'ensemble des recettes et des dépenses du service. Pour cette raison, les grands réseaux de chaleur gérés par la collectivité nécessitent à minima la mise en place d'une régie autonome sinon personnalisée. Il subsiste toutefois de petits réseaux de chaleur en secteur rural essentiellement dont l'activité marginale n'emporte pas la caractérisation de SPIC, auquel cas cette remarque ne s'applique pas.

La gestion en régie sans externalisation permet une maîtrise totale du service par la collectivité. Toutefois, nombre de collectivités hésitent, faute de moyens techniques et humains suffisants et conscientes de la complexité de la conception et de l'exploitation d'un réseau de chaleur, à assumer la gestion internalisée dès que le projet atteint une certaine taille. Certains projets présentent des risques plus ou moins forts : risques de commercialisation du réseau, risques de réalisation des ouvrages, risques d'exploitations des équipements... Un réseau de chaleur s'apparente à un équipement industriel. La décision peut être prise alors d'externaliser la gestion du service en passant des contrats avec des exploitants.

Schéma de synthèse : LA RÉGIE AVEC GESTION INTERNALISÉE

Avantages

Conduite opérationnelle du service,
Politique de financement des opérations d'investissements et de renouvellement,
Garantie de la mise en œuvre de la commande politique,
Une gestion de proximité avec les abonnés et usagers du service, en pleine transparence,
En tant qu'entité adjudicatrice, non nécessité de mettre en concurrence pour l'achat de bois (possibilité structurer une filière locale d'approvisionnement en bois-énergie),
Une démarche de performances dont les résultats sont réinvestis dans l'amélioration continue du service et dans la maîtrise du prix,
Souplesse pour faire évoluer l'outil,
Adaptabilité facilitée aux évolutions du service notamment pour intégrer tout projet de mutualisation.

Inconvénients

Portage de l'ensemble des risques : liés à la commercialisation, liés à la conception et réalisation, liés à l'exploitation, liés au financement, liés également à la financiarisation d'un certain nombre d'achats (gaz notamment ou quotas de CO₂ le cas échéant)
Service de facturation à mettre en place, gestion des contrats en direct avec les abonnés,
Responsabilité directe des élus (pour une régie avec la seule autonomie financière)
Soumission au Code des marchés publics pour les achats et sous-traitances (délais, lourdeurs administratives)
Respect des règles de droit public et de la comptabilité publique
Gestion du poste Gros entretien et Renouvellement par la collectivité,
Pas de recours au professionnalisme et à l'expertise des grands groupes et de leur Service après vente,
Difficultés possibles de recrutement de personnel qualifié et risques de gestion du personnel (risque de départ, de perte de savoir-faire...),
Nécessité de mettre en place une astreinte d'exploitation.

Fiche N° 1
exemple de la Ville de
TRAMAYES (page 48)

3.2 Faire faire par un prestataire

3.2.1 Les régies avec gestion externalisée sous la forme de marchés de fourniture, de services, d'exploitation, de travaux ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage

La collectivité peut prendre la décision, si elle en a les moyens, de sous-traiter tout ou partie du service. Ce dernier peut être décomposé en une multitude de prestations et de prestataires : approvisionnement en énergie, conduite et entretien des équipements, astreintes techniques, travaux de dépannage, gros entretien et renouvellement, gestion des pièces, petits travaux sur le réseau (raccordements, fuites, ...), facturation de la vente de chaleur, développement commercial, gestion du service (comptabilité, budget, choix techniques et financiers, développement stratégique, ...). La collectivité peut confier ces prestations à un assistant à maîtrise d'ouvrage, un maître d'œuvre, une entreprise de travaux, une entreprise d'exploitation ou un fournisseur d'énergie (bois, gaz, ...).

Si l'ensemble de ces prestations peuvent être confiées à un seul exploitant, il convient que la collectivité maintienne en son sein des compétences, ne serait-ce que pour négocier et contrôler efficacement les marchés.

Les marchés publics de travaux, de fourniture et de services de la régie sont soumis aux dispositions du code des marchés publics et doivent respecter les règles de mise en concurrence (procédures d'appel d'offres ou de dialogue compétitif). Toutefois, s'agissant de la fourniture d'énergie, une exception peut être envisagée, lorsque la collectivité est considérée comme "une entité adjudicatrice", ce qui est le cas lorsque la collectivité ou l'établissement public exploite le service dans tous ses éléments.

L'article 134 du code des marchés publics précise en effet qu'une entité adjudicatrice est un pouvoir adjudicateur qui exerce une activité d'opérateur de réseaux. Parmi les activités d'opérateurs de réseaux figure l'exploitation ou l'alimentation de réseaux de chaleur (article 135 1° du CMP). L'achat de combustible par une entité adjudicatrice exerçant réellement l'exploitation du service échappe aux règles de mise en concurrence (article 137 2° CMP). Cette exception, applicable seulement si la collectivité assure réellement l'exploitation des réseaux, lui permet d'avoir un contrôle total sur la filière (locale) d'approvisionnement².

² Le statut d'entité adjudicatrice offre par ailleurs le bénéfice de seuils doublés pour les procédures obligatoires de mise en concurrence dans le cadre de la passation des marchés publics autres que ceux concernant l'approvisionnement énergétique.

Schéma de synthèse : LA REGIE AVEC GESTION EXTERNALISEE

Avantages

Maîtrise de la politique de financement des opérations d'investissements et de renouvellement,

Contrôle relatif de l'évolution des tarifs du service, fonction des objectifs définis par la Collectivité mais également du coût du ou des marchés qui grèveront les charges d'exploitation du budget du service,

Garantie de la mise en œuvre de la commande politique,

Une gestion de proximité avec les abonnés et usagers du service, en toute transparence,

Non-obligation de mettre en concurrence l'approvisionnement en bois en tant qu'entité adjudicatrice,

Une démarche de performances dont les résultats sont réinvestis dans l'amélioration continue du service et dans la maîtrise du prix,

Souplesse pour faire évoluer l'outil,

Intéressement d'un prestataire privé variable selon le contrat (P2 simple, P2+P3, P1+P2+P3 ou CREM...).

Inconvénients

Nécessité de rassembler du personnel compétent pour assumer les risques, assurer une astreinte d'exploitation,

Service de facturation à mettre en place, gestion des contrats en direct avec les abonnés,

Responsabilité directe des élus (pour une régie avec la seule autonomie financière),

Complexité de la gestion du service, la conduite opérationnelle pouvant se faire à plusieurs niveaux (notamment le partage de la MO),

Gestion du recouvrement des produits accessoires au service qui nécessiterait la création d'une régie de recettes, voir d'avances,

Risque d'interface avec le titulaire du marché du service,

Soumission au Code des marchés publics pour les achats et sous-traitances (délais, lourdeurs administratives),

Respect des règles de droit public et de la comptabilité publique,

Gestion du poste Gros entretien et Renouvellement par la collectivité,

Incertitude sur l'environnement concurrentiel.

Il existe d'autres exceptions aux règles de la commande publique lorsque les collectivités travaillent entre elles (gestion dite "*in-house*" ou coopération public-public dite "*horizontale*"). Nous reviendrons sur ces exceptions dans le chapitre intitulé "*Faire avec ses voisins*".

Contrats globaux et montages complexes (bail emphytéotique, bail à construction, PPP, CREM, ...)

Le plus souvent, les collectivités concluent plusieurs marchés pour développer leur réseau de chaleur : ainsi par exemple une commune peut passer un marché portant sur les missions d'étude, un marché portant sur les travaux de construction de la chaufferie et du réseau, un marché d'exploitation ou de maintenance, un contrat d'achat de combustible, ... Dans certains cas et par opposition au principe d'allotissement, un marché global est attribué, portant à la fois sur les travaux de construction de la chaufferie et du réseau et sur l'exploitation de ces ouvrages.

Plusieurs motivations peuvent justifier le recours à un contrat global :

- la volonté d'avoir un interlocuteur unique pour conduire un projet particulièrement complexe ou urgent ;
- la nécessité d'adopter une approche intégrée entre la conception et le fonctionnement pour garantir efficacement un niveau de performance énergétique ;
- le besoin de lisser dans le temps le financement d'un équipement, soit dans une logique de report de la charge des investissements immédiats sur l'opérateur, soit dans un souci de permettre le financement d'un investissement par les économies de charges réalisées grâce l'investissement.

Les marchés globaux peuvent revêtir différentes formes :

- **un bail emphytéotique administratif ou un bail à construction** assorti d'une convention de mise à disposition et d'exploitation : le BEA permet de conférer des droits réels sur le domaine public de la collectivité à l'emphytéote à qui sont confiés la réalisation et le financement de la chaufferie et du réseau tandis qu'un marché non détachable de même durée est conclu afin que l'exploitant mette à disposition de la collectivité les ouvrages qu'il entretient et fait fonctionner.

- **le contrat de partenariat public-privé (PPP)**, par exception à l'interdiction du paiement différé, permet le paiement des travaux à travers un loyer financier intégrant l'investissement et les coûts financiers qui vient s'ajouter au loyer d'exploitation sur la durée du contrat : seul ce montage permet aujourd'hui de mettre en place de véritables "contrats de performance énergétique" où l'investissement initial est financé par les économies d'énergie réalisés.

- **le marché de conception, réalisation et d'exploitation ou de maintenance (CREM)** est un marché intégré qui prévoit une prestation globale assortie d'engagements de performance mesurables, la rémunération étant liée à l'atteinte des objectifs chiffrés de performance. En l'état actuel de la rédaction du code des marchés publics et à la différence des contrats de PPP, les CREM ne permettent pas un étalement du paiement des travaux sur la durée du contrat : le paiement du prix correspondant à la réalisation des travaux doit impérativement être effectué à la réception des travaux. Par conséquent, la modulation de la rémunération du cocontractant ne peut porter que sur l'exécution des prestations d'exploitation.

Ces contrats d'une particulière complexité sont toutefois à manier avec précaution dans le cadre de la gestion d'un service public de distribution de chaleur car ils n'ont pas pour effet de déléguer le service public à un opérateur et la collectivité qui reste *in fine* seule responsable de l'exécution de celui-ci. Par ailleurs, ils induisent un fort risque d'interface en ce qui concerne l'entretien et la maintenance. L'avantage par contre est de regrouper les phases Etudes et Conception : les études deviennent des documents contractuels. Par contre, en phase de conception/réalisation, la ville perd un interlocuteur.

Le guide AMORCE sur les modes de gestion pour les collectivités pour mettre en place des outils de production d'énergies renouvelables détaillent plus amplement ces montages.

3.2.2 La délégation de service public (DSP)

Une délégation de service public, DSP, (article L.1411-1 du CGCT) est un contrat par lequel la collectivité autorise un délégataire à gérer à ses risques un service public dont elle a la charge. Le délégataire à qui est confié le service public du réseau de chaleur finance la création de celui-ci et en assure la gestion. Par définition, une DSP ne concerne que les services publics : certains montages contractuels ne peuvent être qualifiés de DSP alors que le modèle économique du contrat s'apparente fortement à une DSP. Pour caractériser une DSP, il ne suffit pas de confier la gestion d'un service public à un tiers. Il convient également que la rémunération du délégataire soit substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (loi Murcef).

La loi ne fixe pas de seuil et ne fournit pas d'autres précisions. La jurisprudence relative à la qualification des DSP toutefois, est abondante. Dans un arrêt célèbre, le Conseil d'Etat (CE, 30 juin 1999, SMITOM centre ouest seine-et-marnais) a estimé que pour un contrat de gestion d'une usine d'incinération d'ordures ménagères, "*la part des recettes autres que celles correspondant au prix payé par le SMITOM devait être d'environ 30 % de l'ensemble des recettes perçues par le cocontractant ; que dans ces conditions, la rémunération prévue était substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service*". Le risque d'une requalification en marché public signifie l'annulation pure et simple du contrat par le juge .

La passation d'un contrat de DSP est encadrée par certaines règles issues principalement des lois Sapin et Bernier mais celles-ci sont beaucoup plus souples que le code des marchés publics. Le fait qu'il s'agisse de l'exécution d'un service public justifie une marge d'appréciation du pouvoir adjudicateur plus importante que s'il s'agissait d'un simple marché public. Si les règles de mise en concurrence sont moins rigoureuses, elles ne sont pas inexistantes. Les règles de concurrence ne concernent que les délégations par contrat (par opposition aux délégations résultant d'un acte unilatéral). Le pouvoir adjudicateur doit assurer un degré de publicité adéquat permettant l'ouverture à concurrence, ainsi qu'une procédure impartiale de décision. Le seuil, apprécié en est fixé à 106 k€. Il convient d'apporter une attention toute particulière sur le contenu du contrat au regard du droit de la concurrence de façon à ne pas placer un opérateur en situation d'abus de position dominante).

La procédure de passation d'une DSP : entre choix discrétionnaire et mise en concurrence

La collectivité exerce un choix du délégataire *intuitu personae* après recours obligatoire à une forme spécifique de mise en concurrence :

- première délibération de la collectivité sur le principe de délégation du service après avis de la commission consultative des services publics locaux et le cas échéant du comité technique paritaire ;
- *publicité dans un support approprié spécifiant les critères de choix des candidats ;*
- **réception et analyse des candidatures ;**
- **choix des entreprises admises à remettre une offre ;**
- **envoi du dossier de consultation des entreprises ;**
- ouverture des plis par une commission spécifique qui se distingue de la commission d'appel d'offres ;
- choix des entreprises avec lesquelles va s'entamer la discussion ;
- *rapport à l'assemblée délibérante sur la liste des entreprises, l'analyse de leurs propositions et les raisons du choix de l'une ou de plusieurs d'entre elles ;*
- deuxième délibération de la collectivité sur le choix motivé de l'entreprise (2 mois minimum après la deuxième délibération) sur la base des critères de jugement définis au règlement de la consultation;
- la durée des conventions est limitée à la durée normale d'amortissement des installations ;
- les possibilités de prolongation de la durée du contrat sont conditionnées à la réalisation d'investissements matériels nouveaux non prévus à l'origine. La loi Grenelle environnement II (article 85-1 modifiant l'article L.1411-2 du CGCT) étend le cas de prolongation d'une DSP de réseau de chaleur à l'hypothèse de l'utilisation nouvelle ou accrue d'énergies renouvelables ou de récupération.

Une proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession est en cours de discussion au Parlement européen. Si elle est adoptée, elle devrait contraindre la France de réviser à la marge certaines dispositions procédurales liées à la passation de tels contrats sans pour autant bouleverser profondément le modèle français de la DSP.

Le contenu du contrat doit faire l'objet d'un important travail de préparation afin de prévenir les conflits ultérieurs. Le seul document officiel est une circulaire ministérielle³ qui donne un modèle de contrat de Délégation de service public. Les Contrats de Délégation de Service public contractualisés aujourd'hui ont largement évolué. D'ailleurs, AMORCE, en partenariat avec l'ADEME et la FEDENE, a publié en février 2011 un certain nombre de préconisations en vue de l'actualisation du modèle de contrat et de la prise en compte de nouveaux enjeux tels que le développement de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables. Les principaux points de vigilance sont de plusieurs ordres : la durée de la délégation, le sort des biens en fin de contrat, l'élaboration du compte d'exploitation prévisionnel, la définition des indices et coefficients figurant dans les formules de révision des prix, les droits de raccordement, les modalités d'achat de l'énergie, le plan de gros-entretien et de renouvellement des installations, ...

Au delà de la période intense de négociation du contrat, la qualité de la délégation de service public sera assurée par un contrôle assidu de la part de la collectivité. Pour exercer efficacement ce contrôle, la collectivité peut compter sur les moyens que lui procure la redevance ad hoc versée par le délégataire. S'il est effectué régulièrement et de manière sérieuse, le contrôle de la concession facilite grandement le renouvellement à terme de la délégation car la collectivité sera en capacité de développer une réflexion globale sur l'avenir de son réseau de chaleur, d'analyser efficacement le dossier de fin de contrat du délégataire, de réaliser un audit contradictoire, d'examiner éventuellement les avenants de prolongation, de préparer la mise en concurrence et de négocier plus efficacement les clauses du nouveau contrat. Amorce a publié un dossier en novembre 2003 sur les collectivités locales délégantes du service public de chaleur (série statistiques, n° RC 18). Ce dossier énumère plus en détail les enjeux de la négociation ou de la renégociation du contrat de délégation.

L'intérêt d'une DSP pour la collectivité est qu'elle n'engage pas d'investissements propres. Le versement par le délégant d'une subvention est soumis au respect des dispositions de l'article L.2224-2 du CGCT. Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons décrites dans l'article L.2224-2 du CGCT. Lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier.

³ Il s'agit de la circulaire du 23 novembre 1982.

Ils existent plusieurs variantes de la traditionnelle délégation de service public sous forme de concession. Ces variantes sont présentées selon un degré de responsabilisation croissant de l'exploitant :

- **La gérance** : la collectivité locale confie la gestion d'un service public à un gérant moyennant une rémunération forfaitaire. La collectivité remet à l'entreprise les équipements et matériels nécessaires et contrôle l'activité de cette dernière, notamment les conditions économiques et financières d'exploitation. L'exploitant reverse à la collectivité les redevances perçues auprès des usagers et bénéficie en retour d'une rémunération basée sur un tarif forfaitaire ou unitaire garanti. A ce titre, la gérance peut être considérée davantage comme un marché public.

- **la régie intéressée** : le modèle économique est le même que la gérance avec en plus un mécanisme d'intéressement aux résultats. La rémunération du régisseur comprend une part fixe (pour couvrir les frais de structure) et une part variable substantielle sous la forme d'un intéressement aux résultats (prime de productivité, fraction des bénéfices, économies obtenues).

- **L'affermage** : il se distingue en ce sens que la collectivité finance et réalise les ouvrages et confie au fermier l'exploitation des ouvrages. Le fermier se rémunère sur la vente de chaleur moyennant le versement d'une redevance à la collectivité. Il prend en charge les travaux et frais d'entretien des installations. Les investissements de départ, à la charge de l'autorité délégante sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique et légitiment de ce fait une durée de contrat plus courte puisque le fermier n'a pas à amortir les ouvrages et les installations qu'il exploite. Dans le cas de la création d'un réseau de chaleur, ce mode de gestion doit être appréhendé avec une certaine vigilance sur le partage des responsabilités entre le maître d'ouvrage qui a conçu l'équipement et l'exploitant qui en assure la maintenance, car des conflits peuvent facilement survenir à propos de la frontière entre ce qui relève de la construction et ce qui relève de la maintenance.

- **La convention d'affermage avec îlot concessif**: parfois, un contrat peut cumuler au sein de ses différentes clauses des dispositions qui relèvent tantôt de la concession, tantôt de l'affermage (convention d'affermage avec îlot concessif). La jurisprudence admet qu'un contrat d'affermage puisse prévoir un certain volume d'investissements, à condition que ceux-ci ne soient pas "importants" (CE, 3 novembre 1995, Société Lyonnaise des Eaux).

Il est plus prudent de prévoir dès la convention initiale cette possibilité car la signature d'un avenant mettant des travaux à la charge du fermier fait courir un risque de requalification de l'avenant en "marché public", d'autant plus si les travaux ne sont pas rattachés de manière évidente à la délégation de service public. La signature d'un avenant mettant des travaux à la charge du fermier est possible mais il est plus prudent de prévoir cette possibilité dès la convention initiale pour éviter tout risque juridique éventuel de qualification de l'avenant en marché public. D'autant plus si les travaux ne sont pas rattachés de manière évidente à la DSP.

Schéma de synthèse : LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Avantages

Tout (Concession) ou partie (Affermage) de la charge financière est transférée, avec lissage de la charge d'amortissement des investissements initiaux sur la durée,

Transfert des risques d'exploitation et de commercialisation, avec fixation d'objectifs de performances assortis de pénalités,

Contrôle de la gestion et de la qualité de service par la collectivité,

Procédure de la Loi Sapin avec des espaces de négociations qui permettent d'optimiser les offres,

Recours au professionnalisme des grands groupes et leur SAV et possibilité de bénéficier de leur expérience acquise sur d'autres contrats.

Transfert des risques liés à la financiarisation des procédures d'achats (gaz notamment et quotas de CO2).

Inconvénients

Rémunération attendue des capitaux et de la prise de risques par le Délégué pouvant induire un surcoût plus ou moins significatif sur le prix,

Taux d'intérêt de financement plus élevés que ceux proposés à une collectivité,

Intérêt des opérateurs limité aux projets de taille supérieure à 1,5 MW,

Faible concurrence sur certains projets,

Durée des contrats pouvant s'avérer longue,

Evolution du contrat pouvant être limitée et faisant l'objet d'avenants pouvant être compliqués à négocier,

Importance de la négociation de départ,

Information sur le service non directement disponible,

Difficultés d'adaptation du contrat aux évolutions du service,

Choix de gestion liés à la liberté de gestion du délégataire pouvant pénaliser « l'après-délégation ».

Fiche N° 2
exemple de la Ville de
RENNES (page 53)

3.3 Faire avec d'autres collectivités

Il s'agit d'aborder dans ce chapitre tous les outils anciens ou nouveaux qui permettent de coopérer avec d'autres collectivités ou groupements, dans un esprit de mutualisation, mais sans aller jusqu'au transfert de la compétence de gestion des réseaux de chaleur et si possible en évitant la création d'une structure et en se contentant de stabiliser la coopération au travers de conventions bilatérales ou multilatérales. La notion de mutualisation est ambiguë et peut recouvrir des situations aussi bien de partage (mise en commun) que de mise à disposition des équipements.

La mutualisation conventionnelle entre collectivités a longtemps été freinée par une série d'obstacles juridiques importants : le respect du principe de spécialité fonctionnelle et territoriale, mais surtout l'application du droit de la concurrence à toute prestation à titre onéreux, créaient un risque d'annulation ou de requalification de ces initiatives par le juge, avec parfois des risques de poursuites pénales pour délit de favoritisme. L'évolution récente de la jurisprudence et du cadre législatif⁴ a permis de desserrer sensiblement l'étau si bien qu'aujourd'hui, il est opportun d'intégrer les outils de coopération public-public parmi les modes de gestion.

3.3.1 Le groupement de commandes

Le groupement de commandes peut être défini comme la collaboration nouée entre des personnes morales de droit public qui appliquent les règles du code des marchés publics.

Ces personnes morales se regroupent pour procéder à une consultation unique de mise en concurrence et d'achats, selon des modalités définies à l'article 8 du code des marchés publics⁵.

Le groupement de commande est nécessairement porté par un coordonnateur. Cela signifie qu'une des personnes morales sera chargée de **recenser et de faire converger les besoins** (cette étape est d'ailleurs l'un des enjeux principaux de la démarche) puis de procéder à la **passation du marché**. Ce type de coordination mobilise donc avant tout des compétences en termes d'animation de groupe projet (pour le recensement et la convergence des besoins) ainsi que des compétences juridiques (pour la passation du marché). Cette passation peut être plus ou moins mutualisée :

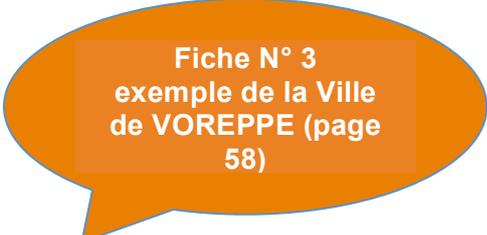
- la coordination peut s'arrêter au moment de la notification du marché, tandis que l'exécution de chaque marché relève toujours de la prérogative des collectivités membres du groupement.
- dans une logique plus approfondie, le marché public peut être signé puis exécuté uniquement par la collectivité territoriale coordinatrice au nom des autres et pour leur compte. Cette seconde option est plus ambitieuse mais certainement moins aisée à mettre en œuvre.

Dans le domaine de l'énergie, le groupement de commande concerne le plus souvent une dimension d'achat et de fourniture énergétique. Outre le recensement exhaustif et la convergence des besoins, le coordonnateur est alors chargé d'étudier l'offre du marché afin de faire jouer au maximum l'effet prix. En développant une expertise dans la compréhension des dynamiques des marchés de l'énergie, il peut offrir aux collectivités membres du groupement la possibilité d'adopter une posture proactive par rapport à l'évolution du contexte énergétique.

Le groupement de commandes en matière de travaux est une procédure très courante parmi les collectivités de taille importante qui réalisent régulièrement des travaux (communes, conseil généraux, EPCI, etc) car il permet de rationaliser des opérations conjointes. L'exemple type est celui de travaux de voirie ou plateforme de tramway permettant d'effectuer en même temps des réseaux d'énergie, d'assainissement et d'eau potable, ce qui implique plusieurs autorités publiques. Ces dernières constituent un groupement de commande sachant que chacune exécutera la part du contrat qui lui revient.

⁴ La Loi RCT du 16 décembre 2010 vient lever certains risques juridiques et encourage fortement la mutualisation entre les collectivités locales, que ce soit entre départements et régions, entre collectivités ou groupements, et surtout au sein des intercommunalités (cf. fiche page suivante).

⁵ Voir annexe 7 page 140.



Fiche N° 3
exemple de la Ville
de VOREPPE (page
58)

Appliquée à la conception-réalisation d'un réseau de chaleur, le groupement de commandes peut dans certains cas permettre à deux ou plusieurs collectivités de financer ensemble la construction et l'exploitation d'un équipement, en attendant qu'une structuration organique ou conventionnelle plus intégrée se mette en place. Ainsi par exemple, les communes de Coublevie et Voreppe, en Isère, ont étudié récemment la possibilité de créer un réseau commun en passant par un CREM réalisé sous la forme d'un groupement de commandes.

A retenir

Le groupement de commandes est une forme de mutualisation extrêmement légère et souple à mettre en œuvre qui peut aider à mettre en route un projet. Attention, il peut s'avérer rapidement insuffisant si une convention parallèle bilatérale solide ne vient pas établir les droits et devoirs de chacune des collectivités dans le cadre de l'exploitation des ouvrages mutualisés.

3.3.2 La convention de co-maîtrise d'ouvrage

Il convient de noter par ailleurs qu'il existe une controverse juridique sur le fait que la formule du groupement de commandes puisse être appliquée aux marchés de travaux : dans la plupart des cas ces travaux sont également placés sous l'empire de la loi MOP du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique dont l'un des principes semble être que le maître d'ouvrage ne puisse être dessaisi de son pouvoir de choisir son maître d'œuvre. Une exception à ce principe reconnue par la loi MOP (article 2 II tel que modifié par l'ordonnance n°2004-566 du 17 juin 2004) prévoit toutefois que "lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération".

La convention de co-maîtrise d'ouvrage (dite aussi de maîtrise d'ouvrage unique) permet ainsi à deux personnes publiques de construire ensemble un ou plusieurs ouvrages, en désignant un maître d'ouvrage unique pour conduire l'opération⁶. Ce montage juridique peut intéresser les petits réseaux ruraux. Ainsi par exemple, le SIVOS du Mont Joyet et la commune de Critot, en Seine-Maritime, se sont associés sous la forme d'une convention de co-maîtrise d'ouvrage pour entreprendre la construction d'une chaufferie bois pour alimenter la mairie de Critot et l'école maternelle gérée par le syndicat intercommunal à vocation scolaire.

La convention de co-maîtrise d'ouvrage devra prendre le soin de bien prévoir en amont le statut des futurs ouvrages (indivision avec jouissance partagée, partage dans le temps, division en volumes, ...) ainsi que les clés de répartition des charges liées aux études de faisabilité, aux investissements, à l'exploitation de l'installation et à son approvisionnement, avec un mode de calcul "à prix coûtant". De même il conviendra d'être très vigilant sur les clauses de sortie du dispositif, en cas de conflit éventuel ultérieur entre les parties prenantes.

3.3.3 La consécration de la coopération contractuelle entre collectivités

Au sens juridique du terme, la mutualisation se démarque de la construction intercommunale classique en ce sens qu'elle n'implique pas de transfert de compétences, ni le plus souvent de création de structure. La mutualisation ne se matérialise d'ordinaire que par la signature de contrats de coopération. La formalisation n'est pas organique mais simplement conventionnelle ; c'est ce qui fait son attrait (simplicité) mais aussi sa limite (manque de lisibilité et de stabilité). La société publique locale (SPL), instaurée par la loi du 28 mai 2010, constitue un mode particulier de mutualisation en ce sens qu'elle implique la création d'une structure mais n'aboutit pas in fine à un transfert de compétence. Le degré de contrôle des collectivités actionnaires de la SPL est en principe beaucoup plus fort que celui que les collectivités exercent sur l'EPCI auxquels elles adhèrent.

⁶ Il existe une autre controverse juridique quant à l'inclusion des réseaux de chaleur dans le champ de la loi MOP. Le décret n°86-52° du 14 mars 1986 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée prévoit au 2° de son article 1er une exclusion du champ de la loi MOP pour les centrales de production d'énergie, les centrales de chauffage urbain ainsi que les unités de traitement de déchets. Selon notre analyse, cette exclusion en raison de la nature de l'ouvrage ne saurait concerner l'ensemble d'une opération de construction d'un réseau de chaleur.

Les différentes bases légales pour engager une mutualisation horizontale

- Les articles L.5111-1 et L.5111-1-1 du CGCT. Le premier a été sensiblement réécrit et le deuxième créé par l'article 68 de la loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010. Rédigés initialement en vue d'intégrer les coopérations susceptibles d'émerger entre les régions et les départements qui les composent conformément aux schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévus par l'article L.1111-9 du CGCT (mort-nés du fait des nouvelles dispositions présentées dans le cadre de l'acte III de la décentralisation), ces articles ont fait l'objet d'amendements peu lisibles mais qui ont eu pour effet d'élargir très sensiblement la portée de ces dispositions, en intégrant en droit interne les nouvelles perspectives offertes par la coopération public-public consacrée par la jurisprudence communautaire, notamment en matière de mise à disposition ou bien de regroupement de services et d'équipements communs.

- L'entente intercommunale (article L.5221-1 du CGCT⁷). Elle a été remise au goût du jour par la décision Commune de Veyrier-du-Lac du Conseil d'État du 3 février 2012. Dans cet arrêt audacieux, la juridiction administrative a consacré le droit pour une commune de coopérer par la voie d'une entente conventionnelle avec d'autres personnes publiques, hors règles de la commande publique, pour accomplir les missions de service public qui lui incombent, à la condition que cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel. A noter toutefois que le cas d'espèce de cette décision a pour objet "*un même service public, en continuité géographique*".

La loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010 a notamment consacré la mutualisation des moyens entre collectivités territoriales et intégré ainsi en droit interne les assouplissements jurisprudentiels de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de gestion in-house mais aussi de coopération public-public (horizontale). Ces assouplissements ont changé de braquet depuis le désormais fameux arrêt Commission c/ Allemagne du 9 juin 2009 qui est venu légitimer un coopération de nature conventionnelle entre la Ville de Hambourg et quatre Landkreise environnant en matière de valorisation thermique des déchets. Le Conseil d'État lui même a opéré un virage sur l'aile avec sa non moins fameuse décision "Commune de Veyrier-du-Lac" du 3 février 2012 qui a dépoussiéré le vieil outil de l'entente intercommunale, presque aussi âgé que celui des premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) du début de la IIIème République.

Les collectivités disposent donc aujourd'hui de toute une série d'outils permettant d'envisager la gestion à plusieurs ou même la mise à disposition d'équipements. Ainsi même si pour l'heure ces outils sont peu utilisés pour la gestion des réseaux de chaleur, on pourrait imaginer plusieurs circuits :

- deux ou trois communes décident de gérer ensemble leur compétence RC au travers de la construction d'une chaufferie commune et du déploiement d'un réseau qui s'étend sur le territoire de chacune des communes parties prenantes ;
- un EPCI disposant déjà d'un réseau de chaleur met à disposition ses équipements et son savoir-faire à disposition d'une commune voisine qui souhaiterait bénéficier de l'extension du réseau sur son territoire, alors même qu'elle n'est pas membre de l'EPCI !

⁷ "Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs.

Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune".

Pour mémoire, il existait également avant la consécration de ces nouveaux outils plusieurs dispositifs historiques de mutualisation verticale des équipements entre les communautés urbaines ou les communautés d'agglomérations et leurs communes membres : la loi du 31 décembre 1966 relatives aux communautés urbaines avait déjà prévu la possibilité d'établir des conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services entre les CU et leurs communes membres⁸. Ces conventions ont été durant des années réservées à ces seules entités. Le législateur a par la suite étendu aux communautés d'agglomération⁹ et dans une moindre mesure aux communautés de communes¹⁰ (mais jamais aux syndicats) le bénéfice de ce dispositif qui a longtemps soulevé des interrogations juridiques au regard de l'affirmation croissante du droit de la concurrence et de la commande publique, avant qu'un retournement de jurisprudence ne vienne consacrer l'exception de la gestion "in-house". En tout état de cause, ces dispositifs spécifiques aux EPCI à fiscalité propre relèvent d'une logique de coopération verticale ne doivent pas être confondus avec les nouveaux dispositifs de mutualisation horizontale même si sur le principe, ils s'en rapprochent en ce sens qu'il permet à deux structures publiques d'organiser ensemble comme elle le souhaitent le service public dont elles ont la charge et de contractualiser entre elles en dehors des règles de mise en concurrence.

⁸ Ce dispositif est aujourd'hui codifié à l'article L.5215-27 du CGCT.

⁹ Cf. article L.5216-7-1 du CGCT.

¹⁰ Cf. article L.5214-16-1 du CGCT.

3.3.4 La société d'économie mixte

Les SEM peuvent intervenir dans le cadre des compétences des collectivités actionnaires pour les activités d'aménagement, les activités immobilières ou les services publics à caractère industriel et commercial (rappelons pour mémoire que la gestion des réseaux de chaleur entre, selon une jurisprudence constante, dans le périmètre des SPIC). Le recours à la SEM est fréquent en matière de gestion des réseaux de chaleur. Il est censé garantir à la collectivité publique actionnaire et cocontractante la prise en compte effective de l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise et la souplesse de la société de droit privé.

Le régime juridique des SEM est fixé par les articles L.1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ainsi que par les articles L225-1 et suivants du code de commerce pour les dispositions relatives aux sociétés anonymes. Les SEM sont des sociétés anonymes, dont la collectivité doit posséder entre 51 et 85 % du capital (participation minimale des autres actionnaires dont au moins une personne privée de 15 %). A noter que suivant le mode de gestion envisagée par la collectivité actionnaire et adjudicatrice (concession par exemple), la capitalisation de la SEM devra être importante. La collectivité dispose d'au moins un représentant et de la moitié des voix au conseil d'administration.

Les SEM peuvent intervenir de trois manières :

- *au travers d'une mission ou d'une convention conclue avec ses collectivités actionnaires (marchés public ou DSP) :*

- au travers d'une mission ou d'une convention conclue avec des clients non actionnaires, mais à la condition d'en avoir été autorisée par le conseil d'administration si ces clients n'apportent pas la totalité du financement de l'opération ;

- pour son propre compte.

Les soutiens des collectivités territoriales peuvent être de trois ordres :

- versement d'aides et de subventions mais dans le respect du cadre communautaire régissant les aides d'Etat ;

- le versement de participations dans le cadre des missions confiées au SEM, le versement d'apport en capital social.

La SEM intervenant en tant que gestionnaire de réseau de chaleur est considérée comme un opérateur de réseau et donc comme une "entité adjudicatrice" au sens de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 et devra donc respecter les règles de mise en concurrence (plus souples que le code des marchés publics) édictées par l'ordonnance, pour ses propres marchés.

L'activité des SEM n'a pas vocation à être équilibrée par des subventions. Une SEM exploitant un service public dans le cadre d'une DSP doit donc a minima être en équilibre d'exploitation et même dégager un minimum de résultat afin de faire face à des risques imprévus d'exploitation, aux nécessités de réinvestissement ainsi que pourquoi pas, à des versements de dividendes à ses actionnaires.

Il existe historiquement quelques sociétés d'économie mixte intervenant dans la gestion de réseaux de chaleur. *La difficulté est que normalement, ces structures doivent être mises en concurrence lors de la passation de la DSP ou du marché d'exploitation. Pour cette raison, nombre de SEM pourraient évoluer à court et moyen termes.* Une évolution possible est la transformation en SPL.

Schéma de synthèse : LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

Avantages

Dialogue privilégié avec les collectivités,
Fonctionnement souple (SA),
Contrôle étroit des collectivités sur la SEM,
Logique d'intérêt général par la présence de collectivités,
Adaptabilité de l'outil aux évolutions et performances technologiques.

Inconvénients

Actionnariat complexe (7 actionnaires minimum dont un privé),
Obligation de mise en concurrence et de publicité,
Risques assurés indirectement par les collectivités actionnaires,
Dégager des moyens humains et techniques pour assurer la prestation.

Par ailleurs, un nouveau type de société d'économie mixte pourrait bien survenir dans les prochains mois : la SEM contrat. Une proposition de loi a été déposée en ce sens par le sénateur Jean-Léonce Dupont, président de la fédération des entreprises publiques locales¹¹. Il s'agit d'une sorte de partenariat public-privé institutionnalisé. Au travers de ce partenariat, les collectivités pourraient sélectionner sur appel d'offres le ou les actionnaires privés venant s'associer au capital de la structure, dont la durée de vie serait limitée à la durée du contrat qui constitue son objet. La mise en concurrence interviendrait au moment du choix du partenaire privé (autrement dit de l'actionnaire opérateur) de la SEM et non plus lors de l'attribution du contrat d'exploitation à la SEM.

Plusieurs principes ont été retenus :

- La Sem contrat appartient à la famille des entreprises publiques locales,
- L'essentiel du droit applicable aux Sem contrat est celui des Sem et donc des sociétés anonymes,
- La Sem contrat est mono contrat. Sa durée de vie est limitée à la durée et à l'exécution exclusive du contrat qui constitue son objet social.
- Le nombre d'actionnaires peut être de deux, mais l'un d'entre eux peut être une structure regroupant plusieurs partenaires,
- La part du capital public ne peut descendre en deçà de la minorité de blocage de 34 %, ni dépasser le plafond de 85 %,
- La maîtrise politique est également garantie par la présidence de droit confiée à un élu et l'obligation de conclure un pacte d'actionnaires précisant la gouvernance, les décisions relevant de l'unanimité ou d'une majorité qualifiée, la composition et l'évolution du capital,
- Le choix spécifique de l'actionnaire opérateur s'effectue en fonction de la procédure correspondant au type de contrat retenu (DSP, marché public,...)
- Des tiers contrats peuvent être inclus dans le contrat initial (sous-traitance, prestations,...).

La SEM contrat permettrait d'allier les valeurs de la gestion directe et les atouts de la gestion déléguée, puisque la collectivité assurerait la maîtrise de son service public tandis qu'un opérateur privé apporterait ses compétences et son innovation. La SEM contrat se trouverait à mi-chemin entre la SEM et la délégation de service public et constituerait donc un outil supplémentaire à la disposition des collectivités territoriales.

¹¹ Le projet de loi pour la création de sociétés d'économie mixte à opération unique a été voté le 11 décembre 2013 en première lecture du Sénat. Sa promulgation est attendue au cours de l'année 2014.

3.3.5 La société publique locale

La société publique locale est une société anonyme à capital exclusivement public qui ne peut être créée que par des collectivités territoriales et leurs groupements (cf. la loi n°2010-559 du 28 mai 2010). Il suffit de deux collectivités pour créer une SPL. Les SPL exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres (article L.1531-1 du CGCT). Les SPL peuvent diligenter toute mission à condition qu'elles relèvent des compétences qui sont attribuées par la loi aux collectivités publiques actionnaires. A l'instar des sociétés d'économie mixte (SEM)¹², de par leur statut de société anonyme¹³, leur comptabilité analytique et leurs salariés de droit privé, les SPL offrent une souplesse et une réactivité importantes. Les SPL ne peuvent se voir conférer des aides publiques que dans le strict respect du droit communautaire des aides d'Etat.

L'intervention de la SPL s'inscrit dans un cadre contractuel qui peut prendre la forme d'un marché public, d'une délégation de service public ou d'un bail de longue durée (BEA). En créant les SPL, la volonté du législateur a été de mettre à la disposition des collectivités territoriales à la fois un mode de gestion souple ainsi qu'un nouvel instrument de mutualisation entre collectivités qui bénéficie (sous réserve d'une bonne application des règles statutaires visant à respecter le double critère de caractérisation de la gestion dite "in-house"¹⁴) du cadre sécurisé de la gestion dite en quasi-régie (in-house). Les SPL n'ont donc pas besoin d'être mises en concurrence lorsqu'elles contractent avec leurs collectivités actionnaires. Elles doivent en revanche, lors de la passation de leurs marchés, respecter le cadre de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 qui constitue une sorte de CMP allégé.

Une collectivité peut-elle monter une SPL avec sa régie personnalisée ?

L'article L.1531 du CGCT précise que les organes susceptibles de créer une SPL sont " les collectivités territoriales et leurs groupements". La régie, même personnalisée, ne pourra être considérée ni comme une collectivité, ni comme un groupement. Et pour cette raison, ce montage ne semble pas envisageable. S'il apparaît possible en revanche qu'un EPCI constitue une SPL avec une ou plusieurs commune(s) membre(s), ce montage doit s'inscrire dans le respect des principes de spécialité et d'exclusivité. Le juge administratif a déjà eu l'occasion d'annuler les délibérations de six communes et établissements publics de coopération intercommunale relatives à la création d'une société publique locale (SPL) dans le domaine de l'eau au motif que l'objet social de celle-ci excédait la compétence de ses actionnaires (TA de Rennes, 11 avril 2013, n° 1203243, Préfet des Côtes-d'Armor). Les membres de la SPL ne peuvent pas faire faire à cette dernière ce qu'ils ne peuvent pas faire eux-mêmes....

Il n'existe pas encore à ce jour de SPL intervenant dans la gestion de réseaux de chaleur. On peut penser toutefois que nombre de SEM seront amenées dans les prochaines années à faire évoluer leur statut dans l'hypothèse où la problématique de la mise en concurrence de la SEM constituerait un obstacle infranchissable. La SPL peut également constituer un outil opportun pour mettre en œuvre, au terme des contrats de DSP, plusieurs décisions concomitantes (au moins deux) de retour en régie sans subir la rigidité du cadre de fonctionnement d'une régie, et sans aboutir non plus à un abandon de la compétence au travers éventuellement de la création d'un syndicat. Par rapport à une entreprise privée délégataire, la SPL permet de faire primer l'intérêt général et l'ancrage territorial sur la recherche de profits. L'absence de mise en concurrence permet un gain de temps et une économie dans la conduite du projet ainsi qu'un degré de maîtrise plus élevé pour les collectivités actionnaires.

¹² Les SPL sont soumises aux règles applicables aux SEM en termes de composition du capital, d'administration et de contrôle (articles 1521-1 et suivants CGCT) sous réserve des dispositions de l'article L 1531-1 CGCT.

¹³ Les règles de retrait d'une collectivité actionnaire notamment sont celles applicables aux sociétés anonymes. Une collectivité actionnaire souhaitant se retirer ne pourra en principe le faire si elle ne trouve pas d'acquéreur pour ses actions. Il conviendra donc de prévoir des modalités particulières de rachat, par exemple une obligation pour la SPL de racheter les parts de la collectivité.

¹⁴ On peut considérer que la SPL a été conçue pour s'intégrer dans le cadre de la gestion dite « in house » qui constitue une exception aux règles de mise en concurrence :

- la condition selon laquelle le cocontractant doit réaliser l'essentiel de son activité pour la ou les collectivités qui le détiennent sera systématiquement respectée puisque les SPL et les SPLA sont des opérateurs dédiés exclusivement aux besoins de leurs collectivités actionnaires.

- quant à la condition du contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services, si la loi du 13 juillet 2006 pour les SPLA et la loi du 28 mai 2010 pour les SPL ont tenté de sécuriser au maximum l'intervention de ces sociétés au profit de leurs actionnaires (actionnariat strictement public), quelques points de vigilance doivent demeurer à l'esprit. Il conviendra ainsi de porter une attention toute particulière au pilotage et au dispositif de gouvernance de la SPL. En effet, seul un examen au cas par cas des statuts de chaque société permettra de s'assurer du respect du critère du « contrôle analogue ».

En comparaison d'une SEM, la problématique de la mise en concurrence est écartée et l'actionnariat est plus facile à constituer (un minimum de deux actionnaires au lieu de sept pour les SEML). Et la SPL comparée à un syndicat de communes ou un syndicat mixte, permet de bénéficier de la souplesse de gestion du droit privé et d'éviter lorsque cela constitue un point de blocage, un transfert de la compétence.

Comme pour les SEM, il convient de se poser la question de savoir quelle sera la responsabilité opérationnelle confiée à la SPL. S'agit-il d'une structure dont la capitalisation et les ressources lui permettront de gérer en propre le service public de distribution de chaleur qui lui sera confié par les collectivités actionnaires ? Dans le cas contraire, la SPL ne peut avoir vocation qu'à matérialiser un cadre organique pour sécuriser la coopération entre collectivités : elle demeurera alors une simple coquille destinée à déléguer l'exploitation du réseau de chaleur. En ce sens, la SPL est à la fois un mode de gestion et un outil de mutualisation, avec parfois une priorisation de l'un des objets sur l'autre.

Schéma de synthèse : LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE

Avantages

- Permet d'externaliser le SPIC dans une structure de droit privé sans pour autant s'appuyer sur un opérateur privé, ni mettre en concurrence,
- L'assemblée délibérante garde la responsabilité de la définition du service public via le contrat d'objectifs et de moyens et du contrôle de la SPL,
- Fonctionnent souple permettant une bonne réactivité,
- Instrument de mutualisation à grande échelle,
- Faire primer l'intérêt général et l'ancrage territorial sur la recherche de profits,
- Actionnariat facile à mettre en place.

Inconvénients

- Activité limitée au territoire des collectivités actionnaires, et pour leur compte,
- Nécessité de rassembler la diversité des compétences nécessaires,
- Risques assurés indirectement par les collectivités actionnaires,
- Pas d'exemple aujourd'hui sur les réseaux de chaleur,
- Obligation de constituer des fonds propres importants,
- Risque d'interface important entre les objectifs de la collectivité en tant qu'AO et les arbitrages opérationnels de la SPL,
- Possibilités limitées de sanctions pour le respect des engagements de la SPL,
- Contrôle des prestations externalisées,
- Complexité de gestion,
- Possibilités limitées de sanctions pour le respect des engagements de la SPL.

Pourquoi les GIP et les GIE sont généralement écartés de la liste des montages juridiques envisageables pour mutualiser la gestion d'un réseau de chaleur ?

- **les groupements d'intérêt public** associent des personnes publiques et des personnes privées. La procédure de création d'un GIP est relativement lourde et nécessite l'intervention de l'Etat. Le GIP est créé pour une durée limitée et exclut l'adhésion de toute personne physique. En tout état de cause, la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) ne semble plus aujourd'hui pouvoir être envisagée dans le cadre de la gestion des réseaux de chaleur ; l'article 98 de la Loi 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et à la qualité du droit dispose en effet que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des groupements d'intérêt public pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à un groupement de collectivités.

- **les groupements d'intérêt économique** (articles L. 251-1 et suivants du code de commerce) ne semblent pas adaptés en tant que mode de gestion d'un réseau de chaleur dans la mesure où d'une part l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales interdit aux collectivités territoriales toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale, à l'exception des SEML, et sauf autorisations prévues par décret en Conseil d'Etat (le juge administratif est toutefois venu assouplir cette interdiction, tout en définissant des conditions restrictives que doivent respecter les collectivités territoriales en ce domaine¹⁵) ; d'autre part les GIE devraient être préalablement mis en concurrence (sauf à prouver qu'ils relèvent de l'exception de la gestion dite "in-house") avec d'autres opérateurs et de ce fait, n'offrent pas d'avantages statutaires particuliers par rapport à d'autres formes juridiques de droit privé plus simples à mettre en œuvre.

3.3.6 Les associations syndicales de propriétaires : AFUL, ASL, AFU

Nous avons vu en première partie que dans certains cas, le réseau de chaleur peut être géré en commun par une association de propriétaires fonciers. Dans pareil cas de figure, le montage juridique peut impliquer une ou plusieurs collectivités mais le service assuré ne peut être qualifié de service public, ce qui modifie sensiblement le cadre de fonctionnement du réseau de chaleur. Aucune obligation n'est faite sur la règle de continuité, la règle de l'adaptation constante, la règle d'égalité des usagers devant le service public et le contrôle de la collectivité, notions que l'on retrouve dans le cadre d'un SPIC. Sur le dernier point (contrôle de la collectivité), la notion de service public est importante. Il faut bien avoir conscience que la responsabilité de la collectivité peut être engagée par l'utilisateur s'il décèle une insuffisance du contrôle de la collectivité sur son exploitant, privé ou public. C'est ce qui fait nettement la différence entre un réseau de chaleur et un service public de distribution de la chaleur.

Plusieurs types de montages sont alors envisageables pour assurer la construction et l'exploitation d'un tel réseau de chauffage urbain :

- le syndicat de copropriété n'est envisageable que si les bâtiments irrigués ne relèvent pas du domaine public, qui est a priori incompatible avec le régime de copropriété ;
- en revanche, une association syndicale de propriétaires sous la forme d'une association foncière urbaine libre ou bien une association syndicale libre peut être envisagée pour gérer non pas les parties communes (vocabulaire appartenant au registre de la copropriété) mais les "terrains, aménagements ou services communs". Le plus souvent, de tels montages impliquent que les utilisateurs soient en capacité de financer l'équipement, i.e. que les recettes d'exploitation couvrent les charges d'investissement et d'exploitation). Les associations syndicales de propriétaires sont régies par l'ordonnance du 1er juillet 2004 modifiée par la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004. Toute personne peut être membre d'une telle association dès lors qu'elle possède des immeubles dans le périmètre syndical. Les collectivités publiques peuvent être membres d'une ASP. La jurisprudence admet qu'aucune disposition en fait obstacle à ce qu'une

¹⁵ Une collectivité territoriale peut ainsi faire partie d'un GIE, à la condition que :

- les partenaires privés de la collectivité publique au sein du GIE soient des organismes à but non lucratif (ex : associations), et non des sociétés commerciales ;
- le GIE soit lui-même constitué sans capital et sans but lucratif ;
- les activités gérées en commun soient nécessaires à l'accomplissement des missions des membres du GIE (par exemple : mise en commun de ressources informatiques).

dépendance du domaine public soit comprise dans le périmètre d'une association syndicale (CE, 18 mai 1917, Cie des chemins de fer de l'Est) dès lors que le propriétaire du domaine public dispose d'un intérêt aux activités réalisées par l'association. A noter toutefois que l'AFUL a la qualité de pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005 dans le cas où elle est composée majoritairement de personnes publiques qui en assurent le contrôle et le financement.

Une association syndicale libre est une personne morale de droit privé dont l'objet est déterminé par ses statuts, mais portant nécessairement sur des travaux d'intérêt collectif ou actes de gestion relatifs aux immeubles englobés dans le périmètre de l'association. Les ASL gèrent elles-mêmes leur budget et leurs statuts déterminent librement leur modalités de financement (cotisations, emprunts, subventions, ...). Les cotisations ne sont dues que par les propriétaires membres ; cette charge se transmet avec la propriété du bien lui-même. Les statuts peuvent prévoir les conditions dans lesquelles le périmètre de l'association est éventuellement élargi.

Une association foncière urbaine libre réunit plusieurs propriétaires "*pour exécuter et entretenir, à frais communs, les travaux qu'elle énumère*" et dont l'objet est limitativement prévu par la loi. Parmi les quatre objets prévus figure la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif (voire, chauffage, espaces verts, ...). L'article L.322-2 du code de l'urbanisme précise que peuvent être concernés les ouvrages de voirie, les aires de stationnement, les garages enterrés ou non, le chauffage collectif, les espaces verts plantés ou non, ainsi que les installations de jeux, de repos ou d'agrément.

Le régime général des associations syndicales s'applique aux AFUL mais certaines règles sont spécifiques afin de tenir compte de leur objet. Ainsi par exemple les AFUL peuvent assurer directement la maîtrise d'ouvrage des équipements communs ou faire appel à des tiers. Les AFUL peuvent également bénéficier pour l'accomplissement de leurs missions de l'assistance technique des services de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics.

Plusieurs éco-quartiers (Dock de Ris à Ris-Orangis, Ginko à Bordeaux) ont utilisé ce montage juridique pour développer leur réseau de chaleur. Plus récemment, l'agglomération nantaise (pourtant compétente en matière de gestion de réseaux de chaleur) a vu fleurir sur son territoire deux réseaux privés :

- plusieurs établissements d'enseignement supérieur situés sur le site de la Chantrerie à Nantes ont souhaité se doter d'une chaufferie bois mutualisée et ont créé une AFUL à cette fin. Cet équipement ne bénéficie d'aucun apport financier public et n'a pas vocation à intégrer le patrimoine de Nantes métropole ;
- la ville de Rezé, le Conseil régional en tant que gestionnaire d'un lycée et trois importants bailleurs sociaux ont développé une réflexion en vue de substituer un réseau de chaleur à plusieurs chaufferies vieillissantes et développer un réseau à l'échelle tout un quartier (le Château) avec au passage diversification de l'approvisionnement via la biomasse.

Dans les schémas d'organisation évoqués ci-dessus, les utilisateurs publics et privés se sont regroupés au sein d'une AFUL qui a fait l'acquisition d'un terrain susceptible d'accueillir un équipement de chauffage urbain. Puis l'AFUL a confié la construction et l'exploitation de la chaufferie et du réseau de chaleur à un opérateur privé spécialisé. Ce dernier assure le financement des investissements nécessaires puis une fois l'équipement réalisé, fournit et facture le chauffage aux membres de l'association. Les membres de l'association paient leur quote-part des frais de chauffage urbain dans les charges de fonctionnement de l'AFUL. Dans le cas du quartier du Château, le recours à l'opérateur privé de chauffage urbain a été effectué sous la forme d'un bail à construction confié par la SEM d'aménagement intervenant sur ce secteur.

Les principaux avantages d'un regroupement au sein d'une AFUL sont la garantie de pérennité du lien entre les propriétaires et l'association. En cas de changement de propriétaire de l'un des immeubles concernés, les sujétions sont transmises au nouveau propriétaire. Par voie de conséquence, l'opérateur de chauffage urbain bénéficie d'une garantie de commercialisation. Les principaux inconvénients sont, outre la complexité du montage pour la mise en place de l'association et la contractualisation avec l'opérateur, le caractère relativement fermé du réseau même si une extension du périmètre ainsi qu'une évolution du statut sont envisageables.

Schéma de synthèse : L'ASSOCIATION FONCIERE LIBRE

Avantages

Garantie de pérennité du lien entre les propriétaires et l'AFUL,
Gouvernance partagée entre plusieurs types d'acteurs : collectivité, bailleurs, copropriétés.

Inconvénients

Schéma contractuel complexe, lourdeur administrative,
Acteurs très différents au sein d'une même structure de gouvernance,
Nécessité d'avoir un client tiers extérieur à l'AFUL pour bénéficier du taux de TVA réduit,
Statut de réseau privé.

CHAPITRE 4 : AIDE A LA DECISION

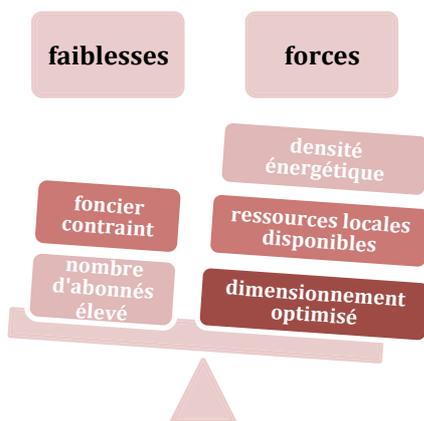
Le mode de gestion doit permettre d'atteindre les objectifs de la politique publique fixés par la collectivité lors du montage de son projet. Ils peuvent être de plusieurs ordres :

1. Proposer un prix compétitif pour lutter contre la précarité énergétique ;
2. Pérenniser une filière énergie renouvelable (bois-énergie, méthanisation...) en amont à partir d'un projet structurant de réseau de chaleur en aval ;
3. Atteindre les objectifs des 3 fois 20 de son PCET ou de son SRCAE, à travers le projet de réseau de chaleur ;
4. Optimiser la qualité de service rendu aux usagers ;
5. Pérenniser le patrimoine du service ;
6. Donner une dimension sociale à son projet ;
7. Faire vivre l'économie locale ;
8. Faire de son projet la vitrine d'une nouvelle technologie ...

Le projet contient des contraintes qui vont plus ou moins peser sur le choix de la gestion du service public. Il est nécessaire d'analyser plusieurs éléments : les forces et les faiblesses du projet ; les modes de financement envisageables et jugés comme acceptables et la faisabilité et la rentabilité financière du projet.

4.1 Appréhender les forces et faiblesses de son projet

4.1.1 Les risques liés au projet



Identifier tous les leviers pour réduire le risque

Avant de choisir le mode de gestion du réseau de chaleur, il est nécessaire de définir précisément son projet. Dans le cadre d'un projet de création d'un réseau de chaleur¹⁶, les éléments d'analyses nécessaires à ce travail doivent ressortir de l'étude de faisabilité. Dans le cadre d'un réseau de chaleur existant, où le mode de gestion peut être remis en question, le schéma directeur¹⁷ peut être un outil pertinent d'aide à la décision. De ces études doivent ressortir tous les leviers d'action permettant de réduire les risques.

La première question concerne les besoins du projet. La pertinence technique et économique d'un réseau de chaleur est d'autant plus grande que les points de livraisons sont importants, concentrés et proches les uns des autres. Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés pour qualifier la taille du projet :

- la densité énergétique ramenée au mètre linéaire de tranchée exprimée en MWh/ml ;
- la taille moyenne du point de livraison exprimée en GWh/an ;
- le nombre d'abonnés ramené à la sous-station ;
- l'engagement de raccordement des futurs abonnés (concertation au préalable, lettre d'engagement, classement).



Ces indicateurs ne s'apprécieront pas de la même façon suivant la taille du réseau de chaleur. Nous avons pour habitude de classer les projets de réseaux de chaleur selon 4 grandes familles :

- les micro ou mini-réseaux de chaleur, implantés sur des communes rurales et desservant des maisons individuelles en majorité,
- les réseaux de chaleur de petite taille,
- les réseaux de chaleur de quartier ou de ville,
- et les réseaux de chaleur en agglomération.

¹⁶ Voir RCT 35 - Schéma Guide de Création d'un réseau de chaleur

¹⁷ Voir RCT 30 - Elaboration du schéma directeur d'un réseau de chaleur

Les réseaux de chaleur de plus petite taille ont globalement des densités énergétiques plus faibles, étant localisé sur des zones moins denses. Pour autant, ils peuvent présenter d'autres intérêts : proportion d'équipements publics plus importants, engagement de raccordement plus important par une meilleure concertation, énergie de référence chère (propane ou fioul) augmentant l'adhésion au projet... Il est important d'appréhender le risque commercial sur chacun des abonnés du projet et déterminer un scénario solide constituant la base du projet.

Exemple d'appréciation de deux réseaux de même catégorie :

Réseau de chaleur N°1	Réseau de chaleur N°2
20 000 MWh	20 000 MWh à la fin du plan de développement
10 points de livraison avec 3 "gros consommateurs"	30 points de livraison
10 km de tranchées	4 km de tranchées
bâtiments existants chauffés au fioul domestique	bâtiments existants chauffés au gaz naturel
classement du réseau prévu	20% du potentiel concernent des constructions neuves à moyen terme
INDICATEURS DU RESEAU 1	INDICATEURS DU RESEAU 2
Densité de 2 MWh/ml	Densité de 5 MWh/ml
2000 MWh par points de livraison	667 MWh par points de livraison

Autre élément important : les risques de gestion du service doivent être aussi appréciés, en fonction des choix retenus sur le projet. Les risques peuvent être de plusieurs ordres : risques d'exploitation, risques de conception/construction, risques de maintenance, risque de commercialisation, risques environnementaux...

1. Y a-t-il un risque sur le **foncier** d'implantation de la chaufferie ? Est-il contraint ? Dans quel environnement se situe-t-il ? Est-il excentré ou non des besoins ? Est-il proche de riverains (pouvant soulever dans ce cas des problèmes de bruit, de qualité de l'air, de trafic routier) ?
2. Y a-t-il un risque sur le **dimensionnement** des équipements ? Certains projets demandent un taux de couverture à partir d'énergies renouvelables trop élevé amenant un risque de surcoût supplémentaire. Dans le cas d'une création de ZAC, la progressivité des équipements de production suit-elle le phasage de construction des bâtiments de la zone ?
3. Y a-t-il un risque sur l'**approvisionnement** et les coûts d'achat des énergies ? Pour le bois plusieurs questions se posent : y a-t-il un risque sur l'approvisionnement ? La qualité du combustible est-elle assurée ? La filière est-elle structurée (notamment la filière bois-énergie) ? La collectivité souhaite-elle prendre part à la structuration de la filière localement ?
4. Y a-t-il des **contraintes de passages des canalisations** du réseau ? (passage sous voirie privée, sous autoroute, en centre-ville...)
5. La création du réseau s'inscrit-elle dans le cadre d'une opération d'aménagement urbain (tramway, création d'une ZAC, programme ANRU) ? Pour un projet sur un nouveau quartier, le **risque d'étalement des constructions** dans le temps peut être plus ou moins fort. Si la planification dans le temps a bien été décrite, les investissements peuvent être progressifs et suivre le rythme des consommations des bâtiments. Mais cela reste un risque non négligeable qu'il faut pouvoir appréhender.
6. Y a-t-il un risque lié au choix d'une **innovation technique** ? le projet est-il complexe techniquement ? La technologie retenue entraîne-t-elle y a-t-il un risque réglementaire ?
7. Y a-t-il un risque sur le **foncier** d'implantation de la chaufferie ? Le foncier est une donnée d'entrée. Mais en fonction de son environnement, il peut amener soit des difficultés soit des facilités. Exemple : le terrain d'implantation de la chaufferie est-proche de riverains et l'installation est soumise à enquête publique. (pouvant soulevé dans ce cas des problèmes de bruit, de qualité de l'air, de trafic routier) ?

Installation classée

Une partie des installations d'un réseau de chaleur peut relever de la législation des installations classées. Toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains, est une installation classée. Nos réseaux de chaleur sont concernés par plusieurs rubriques et sont soumis à des régimes différents en fonction des risques qui peuvent être engendrés :

- la rubrique 2910 liée à l'activité de combustion, et ce quelque soit le combustible,
- les rubriques 1530 et 1430 pour les activités de stockage (bois, fioul...).

C'est l'exploitant qui est le seul responsable de son installation depuis sa déclaration, puis sa création jusqu'à sa mise à l'arrêt ou son transfert.

Pour les chaufferies de plus de 2 MW (pour les installations qui utilisent des déchets de bois, le seuil va être descendu à 100 kW), il doit se faire connaître auprès des DREAL et démontrer qu'il respecte en permanence les prescriptions techniques d'exploitation et ne crée pas de conséquences irréversibles en termes d'environnement ou de sécurité. Il doit donc mettre en place, sous sa responsabilité, une politique de surveillance de son installation et les moyens permettant de respecter l'obligation générale de résultats qui lui est fixée.

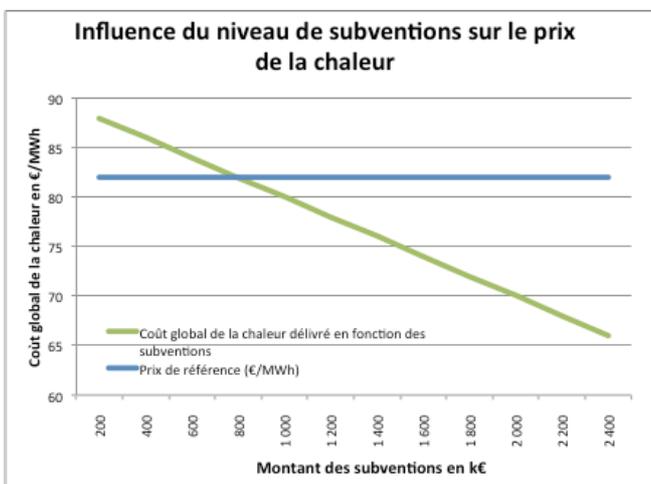
Le choix d'un mode de gestion n'est donc pas neutre sur la responsabilité en cas de contractualisation des prestations avec un gestionnaire. Ainsi, dans l'hypothèse d'un recours à la délégation de service public, il peut être envisagé le transfert à l'exploitant de l'autorisation et de la responsabilité d'exploiter (en affermage, le transfert n'est pas toujours opéré). Par contre, le recours au marché public pour soustraire une partie de l'exploitation conduira plutôt, dans le cadre de l'exécution du marché, au respect strict par le prestataire des prescriptions de l'arrêté d'autorisation.

4.1.2 Le financement des installations

Les investissements sont très capitalistiques sur un réseau de chaleur : ils concernent les outils de production (chaufferies, unités de cogénération) et les outils de distribution (réseaux et sous-stations).

Par exemple, pour une ville de 10 000 habitants souhaitant créer un réseau de chaleur desservant 5 points de livraison, représentant 20 000 m² chauffés, le montant total des investissements est de l'ordre de 2¹⁸ millions d'euros. **Le volume d'investissements est élevé, de l'ordre de 200 €/hab pour des collectivités de moins de 10 000 habitants, projet qui plus est qui ne concerne pas tous les administrés de la collectivité.**

Ces investissements, dès lors que le réseau produit de la chaleur à partir d'énergies renouvelables et/ou de récupération peuvent bénéficier de subventions (Fonds Chaleur de l'ADEME, Fonds Feder, subventions départementales ou régionales, CEE...). Ceci étant, le taux de participation des organismes publics susceptibles de subventionner les équipements est connu tardivement : il faut que le financeur du projet soit connu, autrement dit que le mode de gestion soit connu, voire même le gestionnaire retenu (en cas de délégation de service public).



Il est difficile aujourd'hui pour un porteur de projet d'avoir une bonne visibilité sur le niveau d'aides attendu lors de la décision de réalisation de son projet. Pour le Fonds Chaleur, le niveau d'aide est adapté en fonction du projet présenté (taille, rentabilité, prix de la chaleur). D'après la dernière enquête que nous avons menée sur les réseaux de chaleur au bois récemment créés¹⁹, le taux de subventions (toutes aides confondues) se situe entre 10% et 60% du montant des investissements selon la performance des projets.

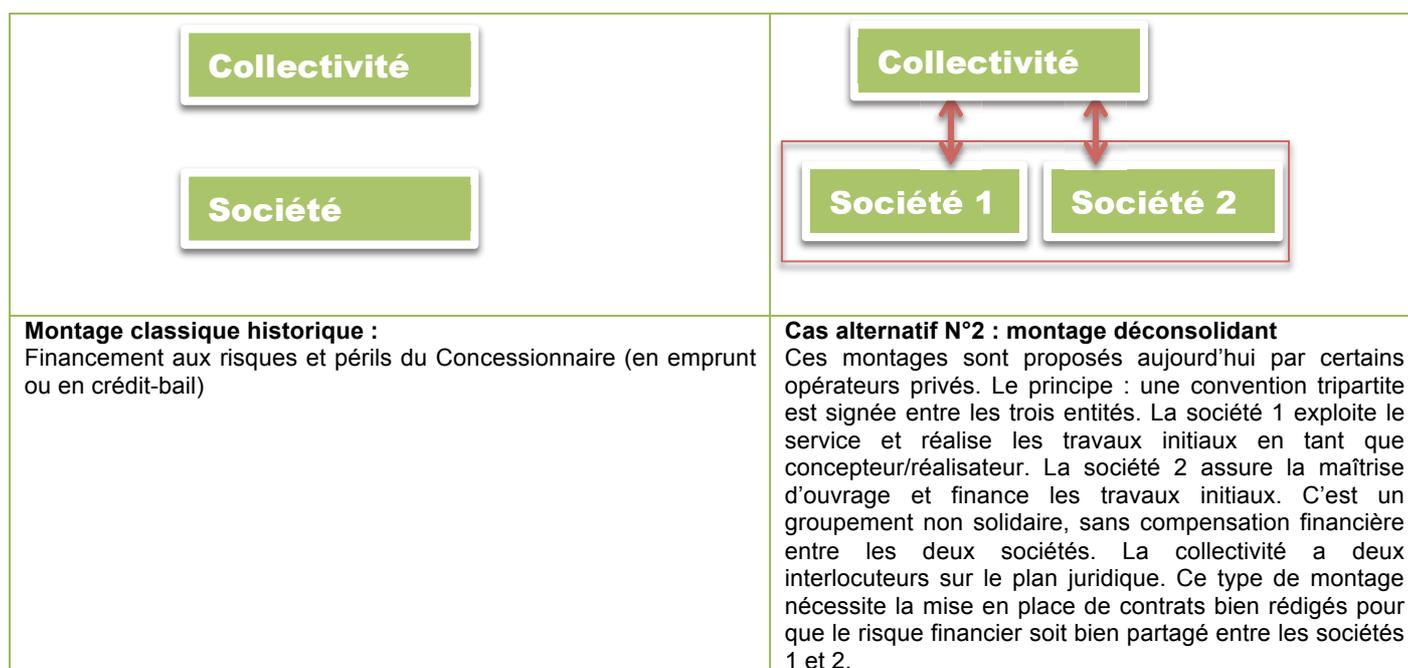
¹⁸ Hypothèses du projet : 1300 ml de réseau et 2,5 MW tot installé dont 1 MW bois

¹⁹ Publication RCE 38 – Les réseaux de chaleur au bois en 2012

Dans ce contexte, le risque lié à l'obtention des subventions n'est généralement plus assumés par les délégataires de services publics, qui ne s'engagent plus contractuellement à leur obtention. Aujourd'hui les concessionnaires ne prennent plus ce risque.

Une fois les investissements estimés et la sensibilité du niveau de subventions analysée, la réflexion doit se tourner sur les capacités de financement du projet en interne ou en externe.

Dans le cadre de la concession de service public, la réalisation et le financement des travaux ainsi que l'exploitation des équipements sont normalement assurée par le Concessionnaire, **à ses risques et périls**. Les clauses de révision des conditions financières sont très encadrées : modifications de l'équilibre financier du contrat ; variations des quantités... Les opérateurs privés aujourd'hui n'ont plus les mêmes capacités d'endettement qu'il y a 5 à 10 ans en arrière. Sont apparus récemment plusieurs types de montages avec un partage du risque plus ou moins partagé avec la collectivité.



4.1.3 La faisabilité et la rentabilité financière du projet

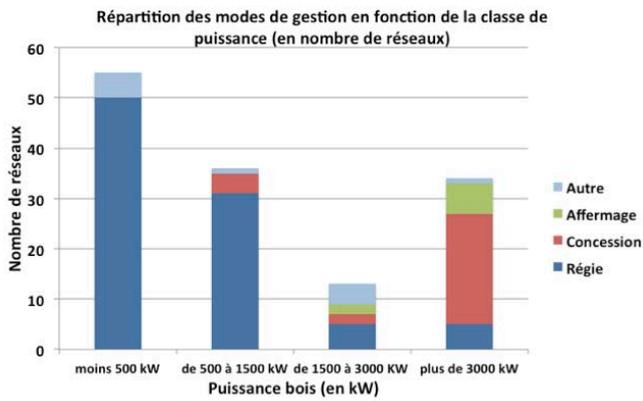
La faisabilité et la « rentabilité » financière d'un projet s'apprécie différemment selon le point de vue considéré.

Le porteur du projet doit comparer avant toute chose la chaleur livrée aux abonnés en coût global²⁰ par rapport à une solution de référence : cette analyse doit être faite à l'échelle du réseau de chaleur. Mais elle doit aussi être regardée à l'échelle de chaque abonné du réseau sur deux échelles de temps : à l'instant t mais aussi sur la durée de vie d'un équipement avec des hypothèses d'évolution des coûts des énergies. Le projet peut ainsi conduire à une économie importante pour certains usagers et à un surcoût pour d'autres. Les performances économiques du projet doivent être analysées en fonction des risques d'obtention des subventions, des risques de développement commercial du réseau...

Dans le cas d'un réseau de chaleur monté dans le cadre d'une délégation de service public sous forme de concession, l'investissement est supporté par une entreprise privée à ses risques et périls. La rémunération du délégataire doit être substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service (loi MURCEF). La loi ne fournit pas de seuil et ne fournit pas d'autres précisions. La prise en compte du risque conduit les exploitants de chauffage concessionnaires à attendre un bénéfice financier.

Les indicateurs de rentabilité sont nombreux et leur utilisation dépend de plusieurs facteurs, notamment : la forme contractuelle, le montage financier proposé (exemple d'une société dédiée peu capitalisée), du calendrier de réalisation des travaux...). La notion de rentabilité pour un concessionnaire avec un investissement important à réaliser la première année du contrat est généralement traduite par le calcul d'un taux de rentabilité interne (TRI).

²⁰ Publication RCE 15– Comparaison des modes de chauffage



RCT38 – Les réseaux de chaleur au bois en 2012 –
Répartition des modes de gestion en fonction de la classe de puissance
(138 réseaux)

Il convient de constater que l'attrait économique du secteur privé pour gérer des réseaux de chaleur en concession de service public est faible pour les projets de petite taille.

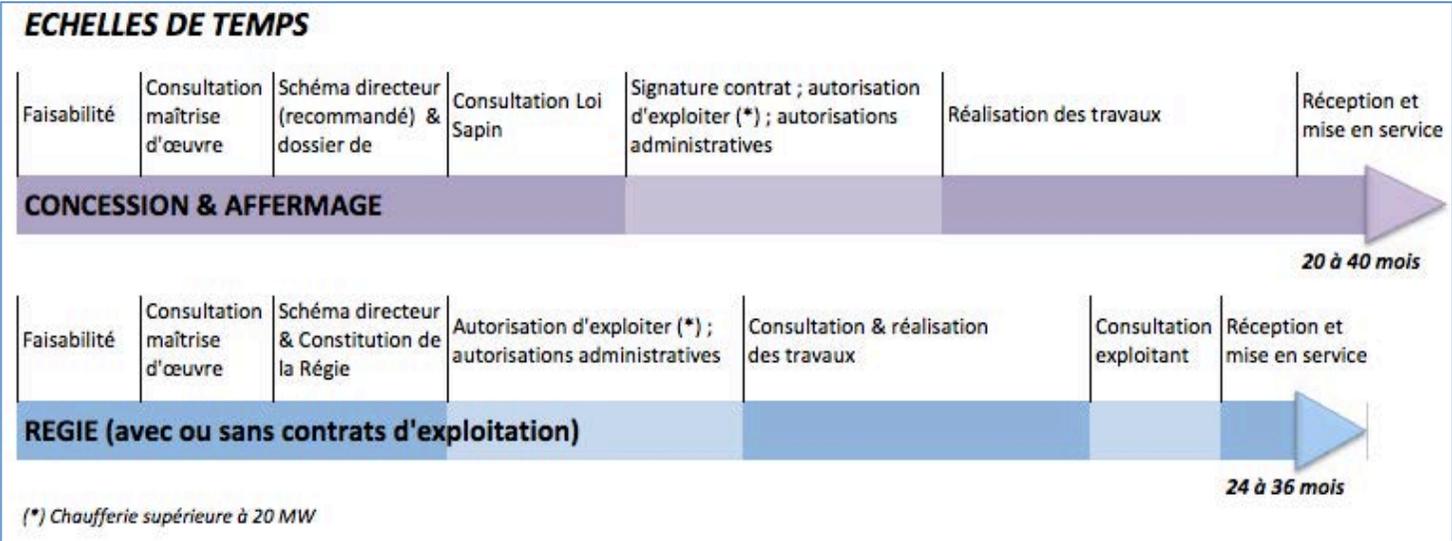
En dessous de 1,5 MW, la quasi-totalité des réseaux de chaleur au bois enquêtés en 2012 était géré en régie. Entre 1,5 et 3 MW, les modes de gestion sont répartis entre la Concession, l'Affermage et la Régie. Au dessus de 3 MW, les délégations de service public sont majoritaires.

4.2 Tableau de synthèse

Il n'y a pas de « bon » ni de « mauvais » mode de gestion. Il n'y a que des bons contrats. Le choix du mode de gestion doit se faire à partir d'une analyse multi-critères. L'analyse doit tenir compte du contexte spécifique local et notamment des risques. Il est nécessaire d'échanger sur les priorités et les attentes vis-à-vis du réseau de chaleur. La pondération des critères résulte d'un choix politique. Une même caractéristique sera considérée par certains comme un atout de la régie et d'autres comme un atout de la délégation de service Public. La capacité de la collectivité à maîtriser et « piloter » le service reste l'enjeu majeur.

		Régie internalisée	Régie avec CREM	Régie avec MP	SPL int.	SEML int.	SPL etx.	SEML avec DSP	Affermage	Concession	AFUL avec CREM	Réseau privé avec autorisation passage sous voirie
Autorité Organisatrice du service		forte	forte	forte	forte	forte	forte	forte	forte	forte	faible	nulle
Niveau d'Investissements privé		0%	0%	0%	0%	fonction du % de l'act privé	0%	100%	0%	100%	f° du % de la collectivité	
Risque pour la collectivité	commercial	fort	fort	fort	fort	fort	nul	nul	nul	nul	nul	nul
	financier	fort	fort	fort	fort	fort	nul	nul	fort	nul	nul	nul
	d'exploitation	fort	f° du contrat	f° du contrat	fort	fort	nul	nul	nul	nul	nul	nul
Contrôle et Transparence des performances du service		fort si moyens	moyen -	fort si moyens	fort si moyens	fort si moyens	moyen	moyen	moyen	moyen	moyen	aucun
Mettre en place des objectifs "3 fois 20"	possibilité d'actions de MDE chez les abonnés	forte	forte	forte	fonction du contrat signé	possible (filiale)	fonction du contrat signé	possible (filiale)	difficile	difficile	fonction du contrat signé	nul
	possibilité d'actions de Mde sur le réseau	forte	fonction du contrat signé	difficile	forte	forte	fonction du contrat signé	nul				
	possibilité de mettre des objectifs de % d'EnR&R	forte	fonction du contrat signé	forte	forte	forte	fonction du contrat signé	nul				
Les relations avec les abonnés et usagers		en direct	en direct	en direct	en direct	en direct	avec un tiers	avec un tiers	avec un tiers	avec un tiers	so	aucune
Expertise d'acteurs		faible	moyenne	moyenne	faible	moyenne	moyenne	forte	forte	forte	forte	forte
Aspects Contractuels	adaptabilité à la signature du contrat	forte	forte	très faible	forte	forte	fonction du contrat signé	fonction du contrat signé	adaptable	adaptable	adaptable	nul
	adaptabilité pendant le contrat	forte	forte	nul	forte	forte	fonction du contrat signé	fonction du contrat signé	sous réserve	sous réserve	sous réserve	nul
	Durée du contrat	indéterminé	indéterminé	indéterminé	indéterminé	indéterminé	fonction du contrat signé	20 à 25 ans	10 à 16 ans	20 à 25 ans		
	Risques de recours d'un candidat	nul	faible	faible	nul	nul	faible	faible	possible	possible	possible	nul

Dans tous les cas, il faut savoir anticiper. Un projet de création d'un réseau de chaleur est long : le schéma ci-dessous reprend les grandes phases d'un projet de réseau de chaleur.



CHAPITRE 5 : CONCLUSION

La collectivité est l'échelon territoriale défini par la loi pour organiser les réseaux de chaleur sur le territoire. En fonction du portage, le réseau de chaleur peut perdre la notion de service public¹. C'est une notion importante puisqu'elle assure la responsabilité de la collectivité en tant qu'autorité organisatrice du service et donc en tant que contrôleur sur son exploitant, privé ou public.

Une collectivité peut aussi décider de s'associer avec d'autres collectivités pour **mutualiser la maîtrise d'ouvrage d'un réseau de chaleur**. Plusieurs solutions existent et ont été détaillées dans ce document : avec des formes simples (le groupement de commandes) et des formes plus complexes (coopération communale ou transfert de compétences).

Une fois le caractère public du service adopté, il reste à organiser le réseau de chaleur. Quel que soit le mode de gestion retenu, **la collectivité reste l'autorité organisatrice du service public de distribution de la chaleur**. Son implication apporte une garantie sur l'égalité de traitement des usagers, un contrôle sur le niveau des tarifs et sur la qualité du service rendu à l'usager.

Par ailleurs, le réseau de chaleur est un outil transversal dans une collectivité : le lien doit être fait avec la politique d'urbanisme de la collectivité, avec la politique de l'habitat et avec la politique énergétique bien entendu. Une concertation locale doit avoir lieu avec les acteurs du réseau de chaleur du territoire (abonnés et usagers) coordonnée par la collectivité.

Pour assumer ces responsabilités et se donner les moyens de ses ambitions, la collectivité doit s'appuyer sur des personnels ou des conseils qualifiés capables d'apprécier de façon indépendante les prestations de gestion et d'exploitation. Il est nécessaire de former une équipe constituée d'un élu en charge du réseau de chaleur, des services de la collectivité (technique, juridique et financière) et de l'exploitant (public ou privé) dans le but constant d'améliorer en permanence la gestion et la qualité du service public rendu.

L'implication des collectivités est essentielle pour le développement et la bonne gestion de cet outil vertueux que ce sont les réseaux de chaleur. Leur compétence technique et juridique leur confère une grande responsabilité pour garantir la qualité de ce service public. Quel que soit le mode de gestion retenu, elles ont le devoir d'en contrôler les performances techniques, économiques, commerciales et environnementales, dans l'intérêt des usagers et du territoire.

¹ Dans les cas où soit elle décide de le faire porter par un opérateur privé, soit elle décide de partager la gouvernance avec d'autres acteurs dans le cadre d'une AFUL ou ASL.

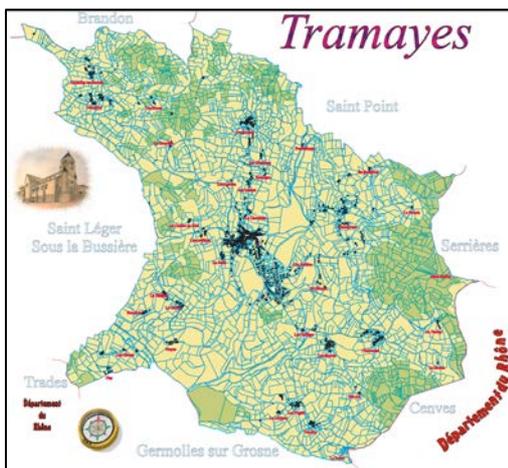
CHAPITRE 6 : FICHES DE RETOURS D'EXPERIENCE

Fiche N°1 – Ville de Tramayes

Fiche N°2 – Ville de Rennes

Fiche N°3 – Ville de Voreppe

Fiche N°4 – Syndicat d'énergie le SIEL



FICHE N°1

Commune de Tramayes (71)

Régie dotée de la seule autonomie financière organisée en gestion directe

La commune de Tramayes, située dans le sud de la Bourgogne, comprend 1001 habitants. Elle s'est engagée depuis plusieurs années déjà sur de nombreuses actions, dans différents domaines : la collecte d'eau de pluie, l'éclairage public, la sensibilisation des habitants... et le chauffage.

Ce projet de réseau de chaleur a été initié à la suite de deux éléments déclencheurs :

- à l'occasion de l'écriture du Plan Local d'Urbanisme et de son PADD, une réflexion a été engagée sur : comment et où construire dans la commune ? Cette réflexion incluait le projet de construction d'un éco-quartier,
- à l'occasion de la programmation du remplacement des 3 chaufferies au fioul domestique desservant des bâtiments communaux.

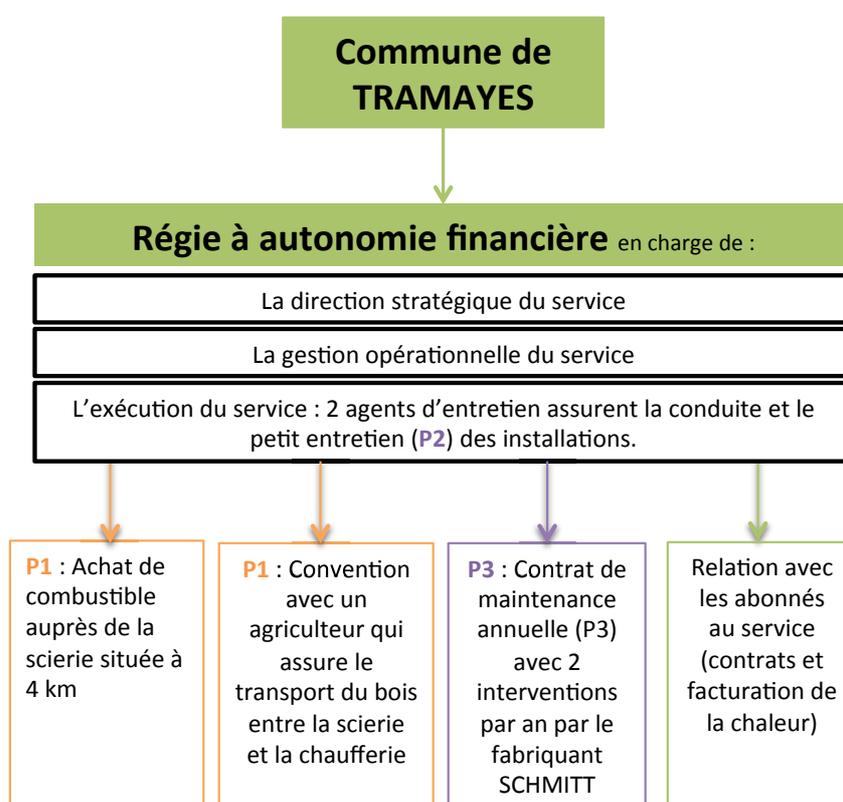
Une étude de faisabilité lancée en 2003 a permis de confirmer la pérennité d'un projet de réseau de chaleur au bois. En 2005, cette étude a été relancée en y incluant le raccordement de l'hôpital. La phase d'appel à subventions a été longue et les travaux ont été lancés en 2006, avec la mise en service du réseau de chaleur en novembre 2006. Le projet a été réalisé en deux ans, entre l'étude de faisabilité mise à jour en 2005 et la mise en service du réseau de chaleur.

La régie mise en place par la ville de TRAMAYES gère en direct des installations.

Les grands chiffres du réseau de chaleur de Tramayes

Propriétaire des installations	Mairie de Tramayes (71) 1001 habitants
Mode de gestion	Régie avec la seule autonomie financière
Puissance totale installée	Une chaufferie inférieure à 2 MW (non déclarée ICPE) avec : <ul style="list-style-type: none">• une chaudière bois de 1,2 MW• une chaudière fioul domestique de 600 kW
Longueur du réseau	Un réseau de 1400 mètres linéaires
Quantité annuelle d'énergie livrée	1,3 GWh livrés en sous-stations par an 27 sous-stations (6 à la Mairie, 1 à l'Hôpital et 20 particuliers, soit 10% de la population))
Mix énergétique	93 % de taux de couverture bois / 7% de gaz naturel

Le schéma des Acteurs (en phase fonctionnement du réseau de chaleur)



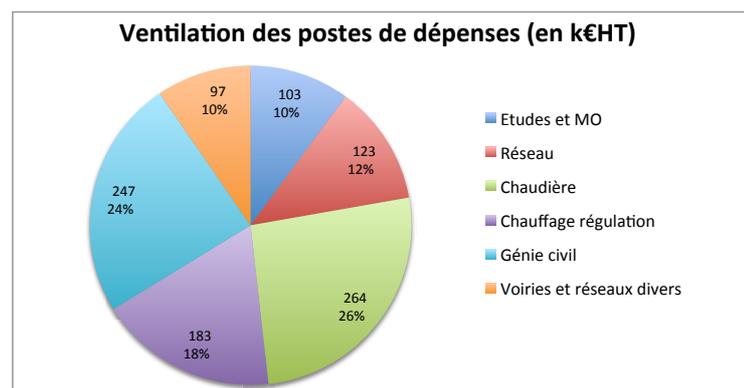
Les moyens humains :

Le projet n'a pas nécessité d'embauche particulière. Il a été porté par l'élu de la commune. Sur le plan technique, les deux agents d'entretien qui étaient en charge de l'exploitation des chaufferies fioul domestique, ont été formés par la société SCHMITT (fabricant de la chaudière bois) et assurent la conduite et le petit entretien des installations.

Pendant la saison de chauffe, le passage en chaufferie est journalier pour à minima un contrôle du bon fonctionnement des installations. Le week-end, le passage en chaufferie est assuré par l'Elu de la commune. La très grande majorité des pannes est gérée par les agents techniques : capteurs défaillants, arrêt d'urgence enfoncé... Une astreinte téléphonique avec la société SCHMITT permet de dépanner les pannes « mineures ».

Le stock de bois déchiqueté est contrôlé par les agents d'entretien.

Les moyens financiers



Le budget total du projet représente près de 1 million d'euros. Les investissements ont été subventionnés à hauteur de 54%.

Depuis 2006, deux projets d'extension du réseau ont été menés avec obtention d'une subvention de la Région.

Les partenaires mobilisés :

- Sur le plan financier : l'ADEME, le Conseil régional, le Conseil Général, l'Etat (avec la Direction Générale de l'Energie).
- Sur le plan technique : AMORCE, le CIBE et l'ADEME.

Les moyens techniques

L'installation n'est pas équipée d'une télésurveillance. Le réseau de chaleur est concentré sur 1,5 km de réseaux. Les compteurs sont télérelevés par onde. La collectivité n'a pas mis en place un service d'astreinte : le passage journalier, en semaine et en week-end, permet d'anticiper les pannes.

La facturation est faite à partir d'un tableur excell, avec édition sous word des factures.

La collectivité était déjà équipée d'un tractopelle qui sert à gérer le stock de bois entre le silo de la chaufferie et une zone tampon de stockage à 500 m de la chaufferie, transport assuré par un agriculteur.

La valorisation de cette expérience

Originalité du retour d'expériences :

La ville de Tramayes est une petite collectivité de 1000 habitants qui a réussi à répondre aux besoins en chaleur de l'Hôpital, des bâtiments communaux de la ville et des particuliers à partir d'une production de chaleur en énergie renouvelable. Les installations sont gérées totalement en direct, avec les agents techniques déjà présents.

L'approvisionnement en bois est organisé en circuit très court depuis la scierie située à 4 km de TRAMAYES.

Éléments clés de la réussite

Le point important pour la réussite du projet a été de communiquer auprès des habitants sur le projet et de répondre à leurs inquiétudes, en terme de nuisances (qualité de l'air, transport, ressources en bois, interruption de fourniture). Pour répondre à toutes les questions, plusieurs évènements ont été organisés :

- des réunions publiques avec la présence de personnes extérieures expertes, comme les communes forestières,
- une invitation de la ville auprès des habitants pour aller visiter une chaufferie bois en service à proximité.

Avoir un abonné gros consommateur comme l'Hôpital permet de pérenniser et sécuriser le réseau de chaleur. C'est un facteur de réussite important.

Aujourd'hui, la ville reçoit des demandes de raccordements de particuliers. C'est un point important pour une bonne acceptabilité du projet que de permettre d'accéder au service public de distribution de chaleur pour tous.

Points de vigilances

En 2004, la chaufferie a été dimensionnée avec un projet d'éco-quartier qui aujourd'hui n'a pas encore été réalisé. Les installations ont fonctionné en sur régime. Les dernières extensions faites en 2010 et 2013 ont permis d'améliorer le fonctionnement des installations. La collectivité se doit d'être prudente quant au potentiel de raccordement et de sécuriser au maximum le volume annuel des besoins pour permettre un dimensionnement au plus juste.

Acheter et réceptionner les livraisons de bois n'est pas facile. Il ne suffit pas de valider le volume livré, il faut aussi valider le taux d'humidité du bois pour ne pas avoir de mauvaise surprise et appréhender le pouvoir calorifique du bois.

Reproductibilité

Le réseau de chaleur est un projet reproductible. C'est un projet annexe au budget de la mairie qui s'autoéquilibre et s'autofinance par les usagers et abonnés du service. L'étude de faisabilité doit démontrer au préalable de la pertinence technico-économique du projet.

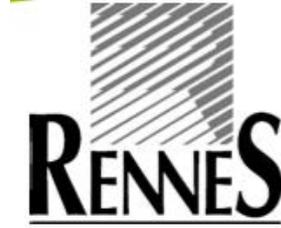
La commune de TRAMAYES était relativement endettée avant le projet. Le Trésorier payeur départemental a compris l'intérêt pour la collectivité d'une meilleure maîtrise de ces dépenses énergétiques.

Le retour d'expériences de la ville de TRAMAYES est très satisfaisant puisque depuis la mise en service du réseau, aucune interruption de fourniture de chaleur n'a été enregistrée.

Pour en savoir plus : <http://www.tramayes.com/rdc/index.html>



Fiche N°2 La ville de Rennes



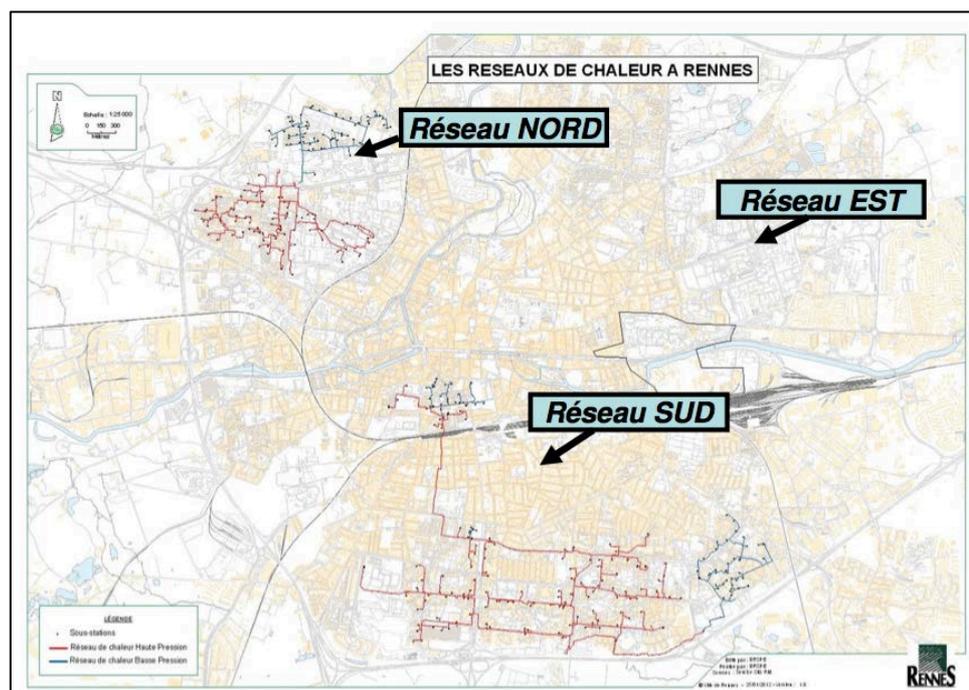
Adapter et développer les réseaux de chaleur à partir d'énergies renouvelables est un objectif prioritaire du Plan Climat-Energie Territorial de la ville de Rennes. Les réseaux de chaleur sont un vecteur majeur pour augmenter structurellement l'utilisation d'énergies renouvelables à l'échelle du territoire. L'objectif fixé en 2011 était de fournir à chaque réseau existant ou en construction de la chaleur d'origine renouvelable et d'optimiser les conditions tarifaires pour les usagers.

La ville de Rennes possède aujourd'hui trois réseaux de chaleur : deux gros réseaux de chaleur historiques gérés en mode délégué, et un troisième en cours de réalisation. Depuis la mise en place du PCET en 2011, plusieurs objectifs ont été remplis :

- la moitié des besoins du réseau Sud sont produits à partir de la centrale biomasse (cogénération CRE), depuis octobre 2013.
- le réseau Nord est en fort développement, avec plusieurs projets d'extensions ; il est alimenté à 86 % par de la chaleur ENRR venant de l'usine d'incinération,
- un troisième réseau de chaleur à l'Est est en phase de réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. L'objectif est de limiter la dépendance des usagers aux énergies fossiles par le déploiement d'un réseau de chaleur au bois. Le réseau de chaleur est intégré dans le cadre de la construction d'une ZAC et desservira sa proche périphérie. Il sera réalisé dans le cadre d'un marché CREM (Conception Réalisation Exploitation Maintenance) avec marché d'exploitation de 3 ans et géré en régie autonome.

En 2013, la consommation d'énergies de réseaux (électricité, gaz, chaleur des réseaux de chaleur urbains) s'élève à environ 2 700 GWh. La quantité de chaleur livrée par les deux réseaux historiques représente en 2013 environ 13% de la consommation, avec 63% produite à partir d'énergies renouvelables et de récupération (50% biomasse du réseau Sud depuis octobre 2013/ 86% récupération de chaleur de l'usine d'incinération des ordures ménagères de Villejean du réseau Nord).

La carte des réseaux de chaleur de Rennes



Les grands chiffres

	Réseau NORD	Réseau SUD	Réseau EST
Propriétaire des installations	Ville de Rennes		
Mode de gestion	Délégation de service public avec COFELY pour 6 ans	Délégation de service public avec SOCCRAM pour 15 ans	Régie autonome avec marché d'exploitation
Echéance contractuelle	31/12/2017	30/06/2014	En phase réalisation
Puissance totale installée	<ul style="list-style-type: none"> • 31 MW de chaleur fatale sur usine d'incinération • 68 MW (FOD/gaz) 	<ul style="list-style-type: none"> • 22 MW biomasse • 3 x 30 MW (FL/gaz) • cogénération gaz de 16 MWth • 15 MW (FOD/gaz) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 chaudières bois (5MW et 1,5 MW) • 2 chaudières gaz naturel (7 MW et 3 MW)
Mix énergétique	<ul style="list-style-type: none"> • 86% de chaleur fatale depuis UIOM • 14% gaz naturel 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% biomasse • 50% gaz + chaleur depuis cogénération gaz 	<ul style="list-style-type: none"> • 90% bois • 10% gaz
Quantité annuelle de chaleur livrée	130 GWh/an 13 000 eq logements	220 GWh/an 22 000 eq logements	12 à 30 GWh d'ici 2025
Longueur du réseau	19 kml	35 kml	7 kml

L'organisation de la Ville de Rennes :

Les moyens humains :

La direction « Services Publics Energies » de la ville de Rennes a été créée en 2011 et comprend 7 personnes :

- une responsable de services ;
- une secrétaire comptable;
- trois ingénieurs à temps plein sur les réseaux de chaleur réparti par thème : outils de production, distribution, projets d'extension de réseaux ;
- un responsable administratif en charge en particulier du pilotage des délégations de service public et de la régie autonome à venir ;
- Un technicien en charge du suivi des travaux en particulier ceux de renouvellement et des fuites.

Les moyens techniques :

Le service dispose de plusieurs moyens :

- un logiciel Système d'Information Géographique (SIG) qui permet de représenter les données relatives aux réseaux de chaleur sur des cartes,
- un logiciel de facturation pour le réseau EST qui sera géré en régie autonome.

Une étude est en cours pour faire un renvoi des informations de la supervision du réseau Sud, seul réseau équipé à ce jour.

Les missions du service :

Le service contrôle l'exécution des deux délégations de service public et cherche des axes d'améliorations pour optimiser la compétitivité et les performances des réseaux de chaleur. A ce titre, la collectivité peut être amenée à gérer certains travaux sous maîtrise d'ouvrage publique :

- sur le réseau Sud, passage en basse température d'une partie du réseau pour améliorer le rendement du réseau de distribution dans le cadre d'une ZAC correspondant à la densification d'un quartier;
- sur le réseau Nord, des extensions conséquentes sont réalisées dans le cadre de deux ZAC où les aménageurs sont maître d'ouvrage des travaux de réseaux de chaleur. De plus la mise en place d'une chaudière a été prise en charge dans le cadre de l'aménagement des deux ZAC.

Les travaux Gros Entretien et Renouvellement (GER) sont contractualisés avec les délégataires : chaque année, un programme prévisionnel est adopté en concertation avec les services de la Ville. Toutes les possibilités d'optimisation sont alors examinées et peuvent faire l'objet de négociations. De plus, des règles de consultation des entreprises sont imposées aux délégataires. Chaque dépense de renouvellement est validée par la Ville.

La Ville gère un budget annexe alimenté par des surtaxes faisant partie de la tarification du réseau de chaleur. Par contre, la Ville a fait le choix de ne pas demander de redevance de contrôle dans le cadre des contrats de délégations de service publics. Pour exercer son contrôle, une réunion d'exploitation mensuelle est inscrite contractuellement. Elle permet de contrôler :

- les consommations (compteurs sous-stations) et les rendements,
- les factures gaz (contrôle de la facture gaz et du niveau de souscription),
- les autres achats de combustibles,
- les évolutions des indices,
- le compte GER : les travaux font tous l'objet d'une réception à rythme régulier et les factures relatives aux travaux sont contrôlées mensuellement.

Les comptes rendus annuels de délégation de service public sont contrôlés par les services de la Ville. Tant que la version remise par le concessionnaire ne correspond pas à ce qui est dû contractuellement, les services de la Ville demandent à réviser le contenu.

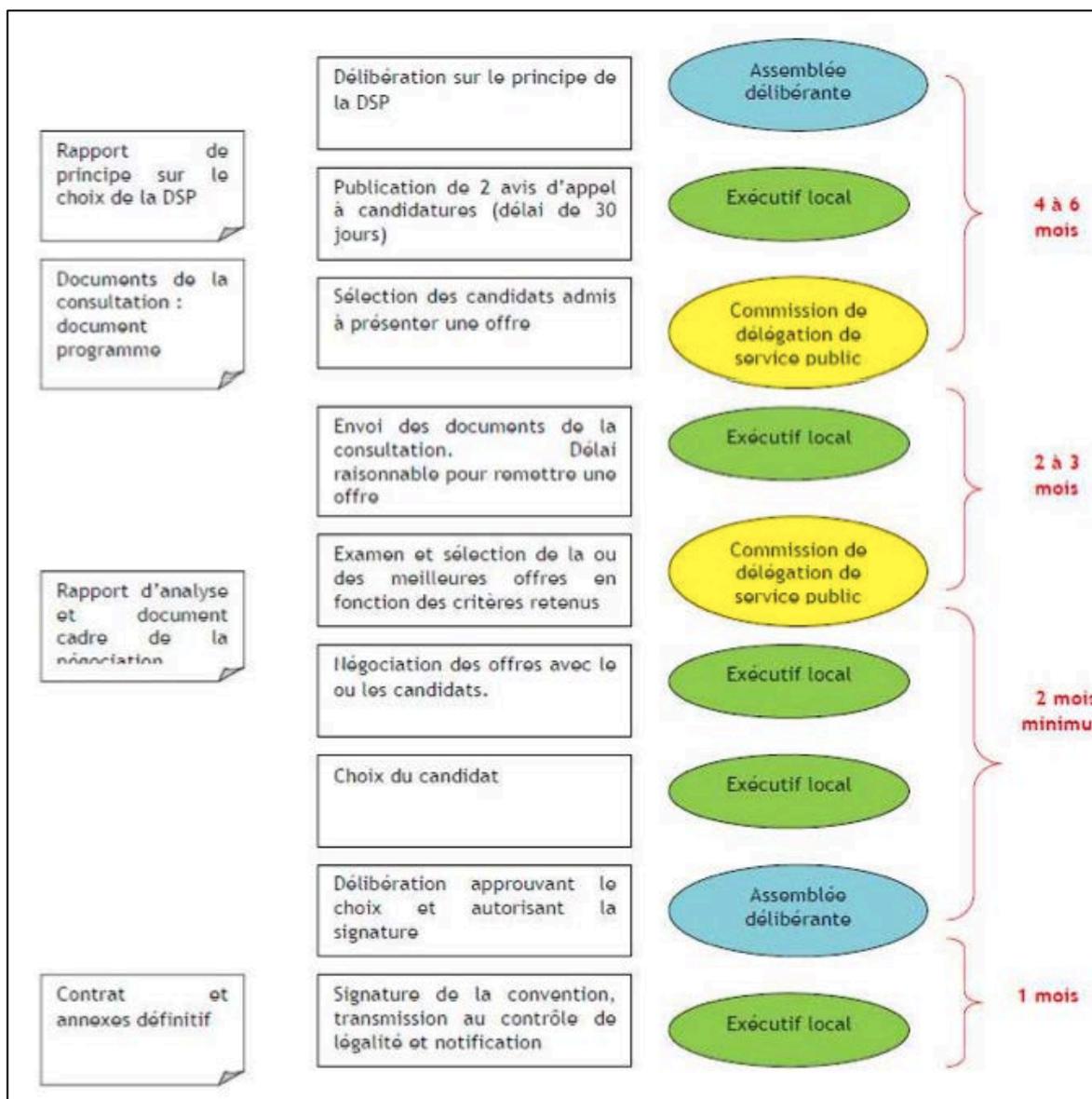
Une fois le document validé, la Commission Consultative des Services publics locaux est programmée, en général en décembre de l'année N pour l'exploitation de la saison N-1/saison N.

Une part du pilotage de ces contrats comprend leur adaptation juridique en fonction notamment des évolutions législatives et réglementaires ainsi que des évolutions des conditions économiques.

Le planning de renouvellement :

La ville de Rennes se prépare au renouvellement de ces contrats de délégations de services publics à minimum deux ans au préalable.

La seule procédure de consultation Loi Sapin nécessite en terme de délais à minima 9 à 12 mois (Détails ci-dessous). Au préalable, la Ville doit faire le point sur la concession en cours et préparer le programme de la future consultation.



Reproductibilité

L'originalité

La Ville de Rennes s'est dotée d'une équipe dédiée aux Services publics des énergies, spécialisée avec une expertise technique, juridique et économique. Les contrats de délégation de service public sont écrits et négociés par les services de la Ville et prévoient des moyens de contrôle adaptés pour permettre une bonne gestion opérationnelle du service. La Ville de Rennes a fait le choix de faire le contrôle des délégations en interne. Le contrôle est continu et nécessite des moyens humains en conséquence.

Les services de la Ville recherchent des pistes d'optimisations au service public rendu. Ils sont en mesure de réaliser les travaux sous maîtrise d'ouvrage publique si nécessaire.

Les éléments clés de la réussite

« Une bonne consultation, une bonne négociation, un bon contrat et un bon contrôle ! »

La note de cadrage envoyé lors de la consultation du délégataire est très détaillée. Les éléments contractuels importants sont définis au préalable par la Ville :

- Les objectifs recherchés,
- Modalités d'identification des frais de gestion,
- Le compte d'exploitation prévisionnel le plus détaillé possible sur la durée du contrat,
- Le programme de développement commercial,
- Le compte Gros Entretien et Renouvellement,
- Le volume de consommations et le nombre d'Unités de Répartition Forfaitaire donnés par la Ville et sécurisés par la Ville au préalable.

Pour avoir un service performant en délégation de service public, il est nécessaire de mener une bonne négociation et pour se faire, de se laisser le temps pour avoir un bon contrat.

Les termes du contrat doivent pouvoir permettre à l'autorité organisatrice du service public d'assurer un contrôle régulier et pertinent afin de contrôler au mieux les marges du délégataire. La structure du tarif prévoit :

- le terme R1 est calculé avec des rendements (réseaux, chaufferies et sous-stations) fixes et un intéressement est contractualisé sur le résultat éventuel réalisé sur le compte R1 qui est prévu équilibré,
- le terme R22 est le terme le plus difficile à contrôler, car il comprend la marge du délégataire.
- le terme R23 est justifié sur factures avec mise en concurrence obligatoire pour tous travaux supérieurs à 30 000 € (et communication à la Ville).

Les frais de gestion doivent être fixés contractuellement.

Les points de vigilances

Les deux points de vigilances principaux concernent :

- le planning : la Ville de Rennes prévoit de lancer sa procédure de consultation à minima deux ans avant l'échéance contractuelle de la délégation de service public,
- la durée des contrats de délégation de services publics est limitée, dans la mesure du possible, à moins de 10 ans pour permettre une remise en concurrence régulière.



Fiche N°3

Commune de Voreppe (38)

Régie dotée de la seule autonomie financière avec passation d'un Contrat Réalisation Exploitation Maintenance



Dans le cadre de sa politique en faveur du développement durable, la ville de Voreppe a décidé la mise en place d'un réseau de chaleur à chaufferie bois. Les objectifs fixés par la ville sont double : limiter les gaz à effet de serre et maîtriser l'évolution des coûts de l'énergie pour les 20% de logements de la commune alimentés par le réseau de chaleur. La

ville de Voreppe fait le choix de conserver une maîtrise publique sur le projet en créant un service public industriel et commercial sous forme de régie municipale.

Ce projet contient également une double dimension intercommunale :

- avec Coublevie commune voisine de quelques kilomètres, créatrice d'un projet similaire, dans une mutualisation des ressources et des compétences pour le montage de ces projets,
- et avec le Pays Voironnais pour une réflexion de long terme sur la filière bois en matière de fourniture de la matière première.

La future régie de Voreppe s'appuie sur l'expertise d'un groupement d'entreprises chargé de concevoir et réaliser le projet, dans le cadre d'un marché comportant des engagements de performances. C'est un groupement piloté par les sociétés Dalkia et EDF Optimal Solutions qui a obtenu le marché. Il est en charge de la maintenance de la chaufferie et du réseau durant les trois premières années d'exploitation et notamment de régler toute l'installation, pour atteindre les objectifs fixés par la Ville.

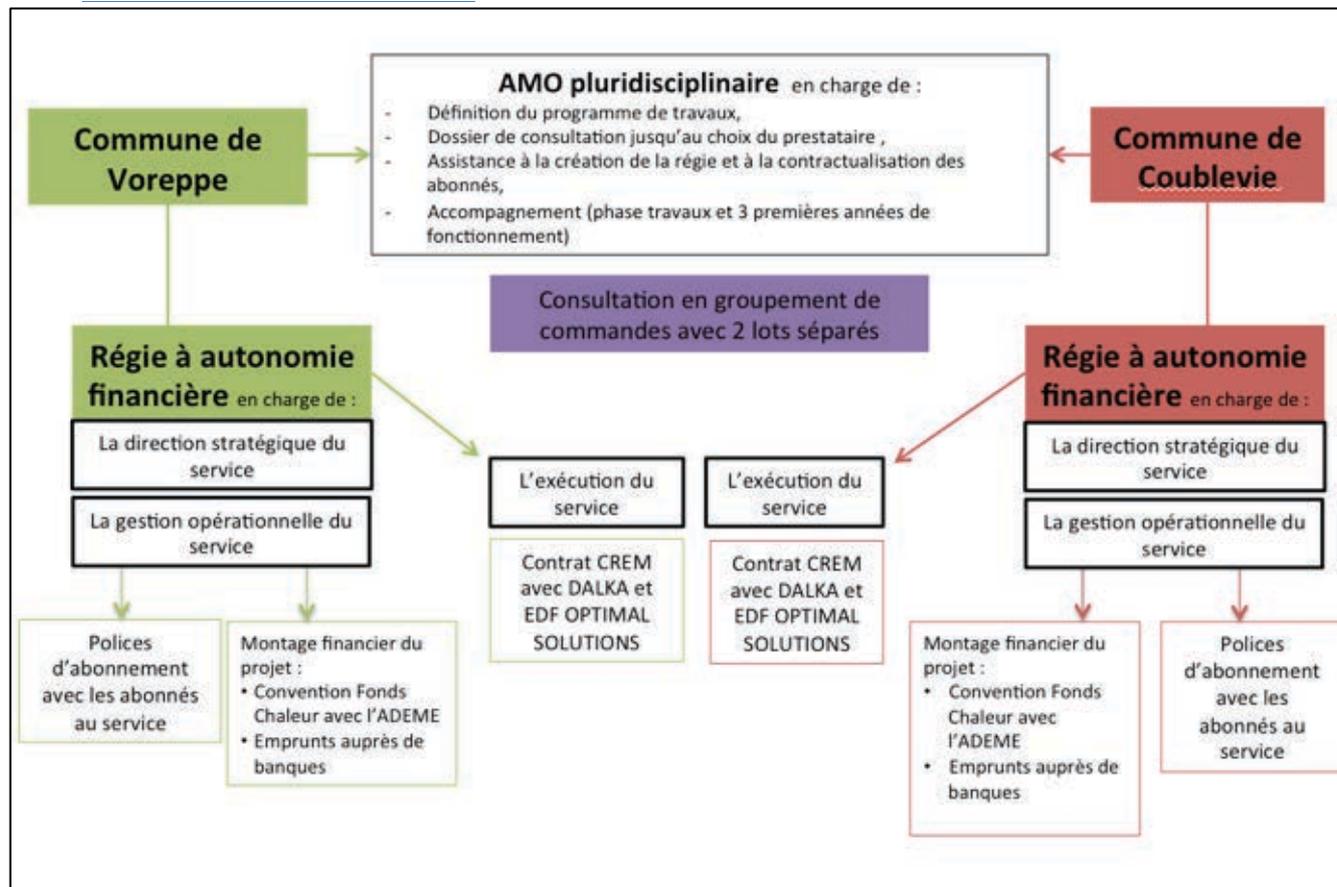
Les travaux débuteront avant la fin de l'année 2013, pour une mise en service progressive dès la fin 2014.

Les grands chiffres du projet

Propriétaire des installations	Mairie de Voreppe (38) 9231 habitants
Mode de gestion	Régie avec la seule autonomie financière Contrat de Conception Réalisation Exploitation Maintenance (CREM) passé avec Dalkia et EDF Optimal Solutions
Puissance totale installée	<ul style="list-style-type: none"> • une chaudière bois de 2,2 MW • une chaudière bois de 500 kW et deux chaudières gaz naturel (5,6 MW au total) en appoint/secours ; les trois étaient existantes préalablement au projet chez un bailleur social, • présentes chez 2 abonnés, • 300 m³ de stockage de bois
Longueur du réseau	Un réseau de 4 700 mètres avec 37 sous-stations
Quantité annuelle d'énergie livrée	5000 tonnes de bois local (dans un rayon de 80 km maximum) par an avec un minimum de 50% de plaquettes forestières 10 GWh livrés en sous-stations par an
Abonnés	7 abonnés distincts, avec 37 polices d'abonnement 75 000 m ² chauffés / 7500 kW souscrits eau chaude sanitaire assurée toute l'année
Mix énergétique	90 % de taux de couverture bois / 10% de gaz naturel

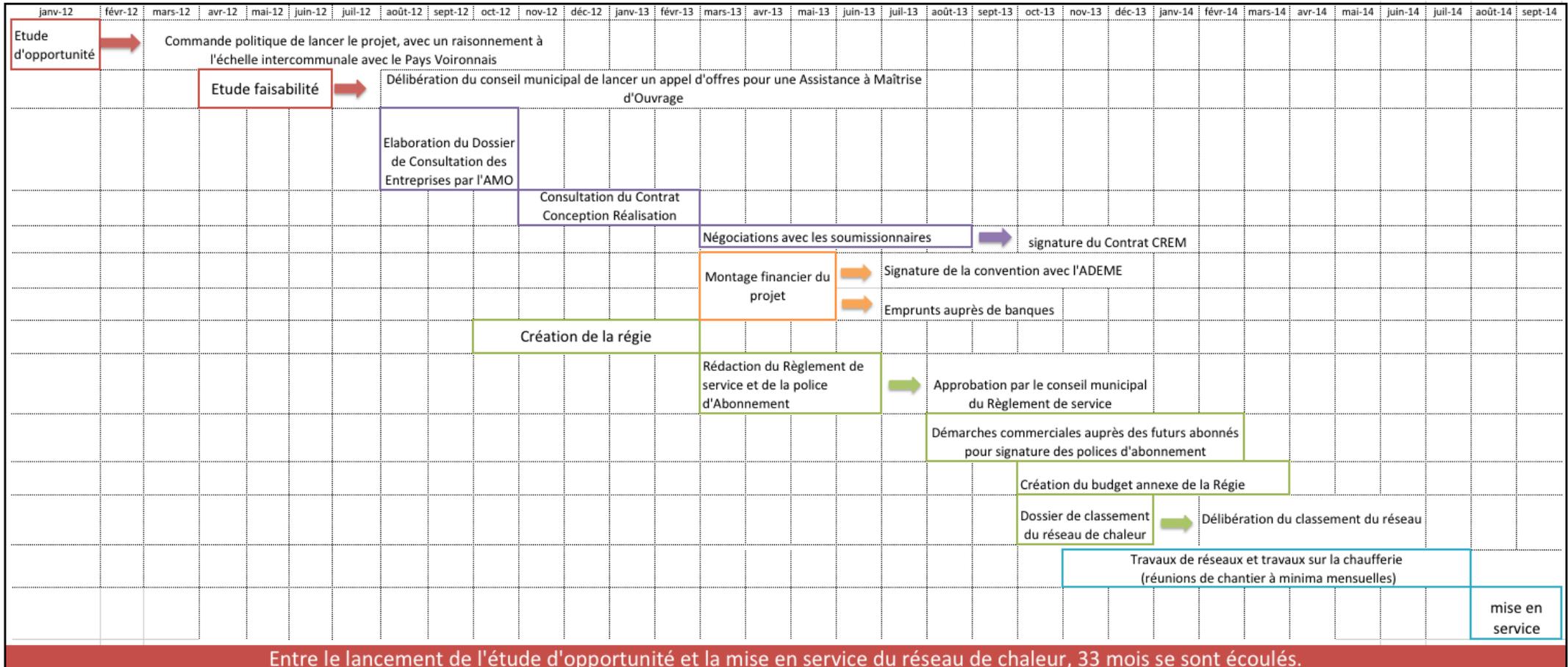


Le schéma des Acteurs



La mise en œuvre :

Le planning de mise en œuvre :



Les partenaires mobilisés :

L'Ageden, l'ADEME, le Pays Voironnais, Coublevie et toute l'équipe de la Ville de Voreppe.

Les prestataires retenus :

- Marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec le groupement Kalice, Calia Conseil et maître Fanny MICHEL,
- Contrat de Conception Réalisation Maintenance Exploitation avec Dalkia et EDF OPTIMAL SOLUTIONS.

Les moyens humains :

Trois services de la ville ont été sollicités :

- la direction Générale : le directeur général et le directeur général adjoint
- la direction des Services Techniques, avec le service Voirie et le service bâtiments,
- la direction financière.

Aucune embauche n'a été prévue. Pour la phase amont, le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur des Finances ont été très mobilisés jusqu'à la signature du contrat et la recherche de financement. Pendant la période de travaux, la ville mobilisera 0,25 équivalent temps plein du service voirie et 0,15 équivalent temps plein du service Bâtiment. Pendant la phase exploitation, la ville a décidé de garder une assistance à maîtrise d'ouvrage pour préparer les outils de suivi, suivre et contrôler les indicateurs de performances, rappeler à l'ordre le prestataire si besoin et former le personnel de la ville de Voreppe. Une réunion par trimestre est prévue avec Dalkia et EDF Optimal Solutions ainsi que l'ensemble des sous traitants pour faire le point. La direction financière devra émettre environ 40 factures par mois.

Les moyens financiers

Le total des investissements est de 5 millions d'euros. L'ADEME apporte une subvention de 2 millions d'euros, le reste étant financé par la ville de Voreppe. Le réseau de chaleur va peser 1/5^{ème} du plan d'investissement de la ville sur les 10 ans à venir.

Les moyens techniques

La ville sera équipée d'un poste de télésurveillance (dans le cadre du contrat avec Dalkia) pour suivre à distance les équipements et faciliter la facturation auprès des abonnés. Les données et les droits d'accès sont les mêmes que ceux de Dalkia sur le poste de télésurveillance installée en chaufferie. Les abonnés pourront visualiser leurs données de consommations sur un site internet accès privilégié.

La valorisation de cette expérience

Originalité du retour d'expériences :

Plusieurs originalités sont à mettre en avant sur ce retour d'expérience :

- le choix d'une gestion publique de long terme,
- le choix du contrat CREM, avec des engagements de performances précis et portant sur plusieurs critères (énergétique, environnementale, qualité de service),
- le financement, un recours « original » à l'emprunt, organisme financier éthique (NEF et BEI),
- les dimensions intercommunales.

Éléments clés de la réussite

L'impulsion et la détermination des élus pour voir aboutir le projet, ont été l'un des éléments clés de la réussite du projet. Le partenariat avec Coublevie a été source d'émulation et d'interaction intéressante et fructueuse.

Ce type de projet nécessite une assistance à maîtrise d'ouvrage très compétente et multipartite (technique, administrative et financière et juridique) : il ne faut pas faire l'économie d'une bonne AMO.

Points de vigilances

La phase de négociation avec les candidats a été difficile. Les candidats n'avaient pas l'habitude de ce type de contrat et se positionnaient plus en tant que délégataires, avec des provisions pour risques, des frais d'assurances... qu'il a fallu décortiquer et négocier pour que le montant proposé corresponde bien au niveau d'engagement demandé. En outre, les premières solutions techniques proposées manquaient d'optimisation technique et économique. La négociation a été une phase importante pour faire travailler les soumissionnaires sur des pistes d'optimisations pour diminuer le budget et ainsi rendre le projet réalisable. L'autre point de vigilance est le temps. Il faut absolument s'y prendre à l'avance pour se laisser le temps de la négociation. Les temporalités sont très disparates entre une collectivité, les abonnés, les prestataires et les partenaires comme l'ADEME.

Reproductibilité

Cette expérience est reproductible sans difficulté. Pour le groupement de commandes, il faut toutefois avoir la même philosophie de projet et le même calendrier que l'autre collectivité partenaire.

Pour en savoir plus : <http://www.voreppe.fr/Reseau-de-chaleur-bois-energie>



Fiche N°4 Syndicat



intercommunal d'énergies du département de la Loire (42)

Réalisation d'un réseau de chaleur avec transfert de compétence au syndicat d'énergie

Le Syndicat Intercommunal d'Énergies de la Loire est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui regroupe toutes les communes de la Loire (327), 37 structures intercommunales et le Conseil général autour de compétences obligatoires (distribution publique d'électricité et de gaz). Il est propriétaire des réseaux de distribution publique d'électricité et de gaz qu'il confie en exploitation respectivement à ErdF et GrdF.

A la demande des collectivités, le SIEL a développé des compétences optionnelles dans le domaine de l'énergie. Des conseillers en énergie sont mis à la disposition des communes pour les aider à s'engager dans des actions d'économies d'énergies.

Les collectivités peuvent aussi, si elles le souhaitent, confier leurs projets de production énergétique au SIEL en adhérant à la compétence «production distribution de chaleur d'origine renouvelable » pour la réalisation d'installations bois énergie ou solaires ou à la compétence «production distribution d'électricité d'origine renouvelable ».

Au total, 40 chaufferies au bois ont été mises en service à fin 2012, représentant plus de 13 MW. 24 chaufferies alimentent des réseaux de chaleur. Les 16 autres installations sont des chaufferies communales desservant exclusivement des bâtiments communaux.

Les grands chiffres du projet

Propriétaire des installations	<ul style="list-style-type: none">• pour les réseaux de chaleur de moins d'1MW : le SIEL sur les 20 premières années de fonctionnement puis la collectivité,• Pour les plus grosses installations : la collectivité (généralement la commune) à l'origine du réseau de chaleur.
Mode de gestion	<ul style="list-style-type: none">• Régies pour les installations de moins de 1 MW organisées par les collectivités,• Délégation de service publique de production et de distribution de la chaleur pour les installations de plus de 1 MW, avec la collectivité en tant qu'autorité délégante.
Puissance totale installée	<ul style="list-style-type: none">• 40 chaufferies, dont 24 sur réseaux de chaleur• 6 500 t de bois,• 99% du bois est du bois déchiqueté (granulés autrement).
Longueur du réseau	17 kml de réseaux sur 40 collectivités,

La carte des réalisations « bois-énergie » du SIEL



La gouvernance du SIEL

Le SIEL est un syndicat mixte administré par un Comité. Celui-ci regroupe un délégué par commune et par groupement de communes, et trois délégués du Conseil Général. Les délégués sont désignés par les assemblées délibérantes des collectivités adhérentes (conseils municipaux, communautaires ...), pour représenter ces dernières au sein du Syndicat. Réciproquement, ils ont un rôle de représentation du SIEL, vis à vis de leur collectivité d'origine, ainsi que vis à vis des habitants et des entreprises qui s'y trouvent.

Le **Comité Syndical** (assemblée générale) se réunit trois fois par an. Les décisions du Comité sont préparées et mises en œuvre par le **Bureau Syndical**. Il compte 27 membres, élus parmi les délégués en Comité Syndical et se réunit environ tous les mois.

Le **Président**, élu directement par le Comité, propose les orientations générales aux délégués et veille à l'application de leurs décisions.

Organisation du SIEL

Moyens humains :

Le SIEL dispose d'un service Energie et Développement Durable de 22 personnes, dont une équipe de 10 conseillers en énergie. Trois équivalent temps plein travaillent sur les installations bois énergie. D'autres services transverses, comme le service juridique sont aussi amenés à travailler sur les dossiers bois énergie.

Sur les petites installations, un technicien du SIEL passe régulièrement sur les chaufferies pour contrôler les installations et conseiller les agents communaux qui font la petite maintenance. C'est l'agent communal qui déclenche et réceptionne les livraisons de bois : à ce titre, il doit contrôler la qualité du bois (humidité et volume). Il doit aussi gérer l'évacuation des cendres.

Le SIEL a embauché en interne un spécialiste des chaufferies bois qui a travaillé longtemps comme exploitant.

Moyens financiers

Pour les petites installations, inférieures à 1 MW, le SIEL porte le risque financier lié aux investissements.

Moyens techniques

L'ensemble des installations bois énergie sont reliées à une télégestion centralisée au SIEL.

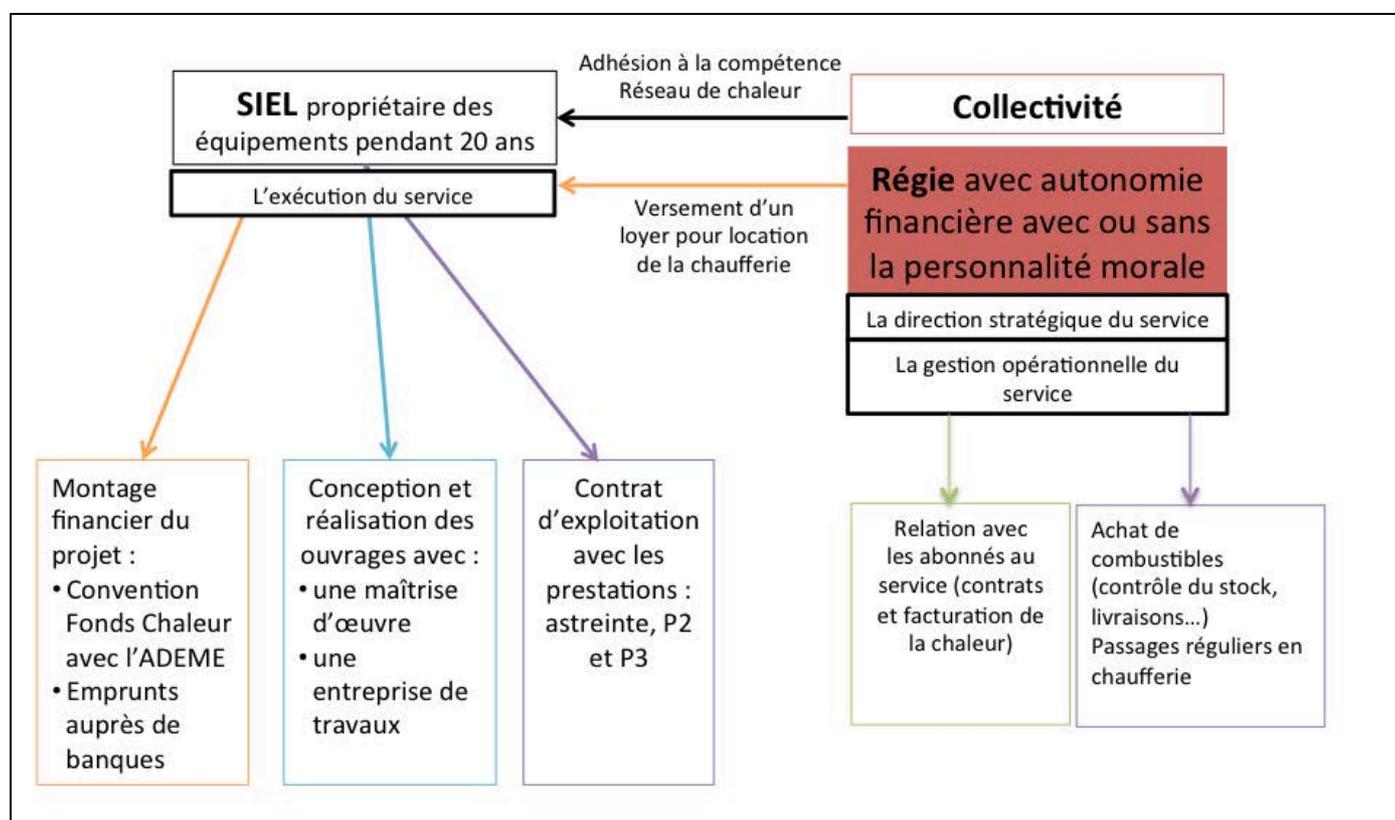
Cas de figure N°1 – Les «petites» installations inférieures à 1 MW

Concernant les petites installations de bois énergie (inférieures à 1MW), le SIEL peut, une fois le transfert de compétences délibéré par la collectivité, assurer la maîtrise d'ouvrage de la chaufferie (c'est-à-dire la conception, la réalisation et le financement des investissements) et en assurer l'exploitation et le renouvellement du gros matériel au moyen d'un contrat d'exploitation avec un prestataire. Le SIEL reste propriétaire des ouvrages et assure la conduite, l'entretien et la maintenance dans le cadre d'un contrat d'exploitation avec un prestataire mutualisé.

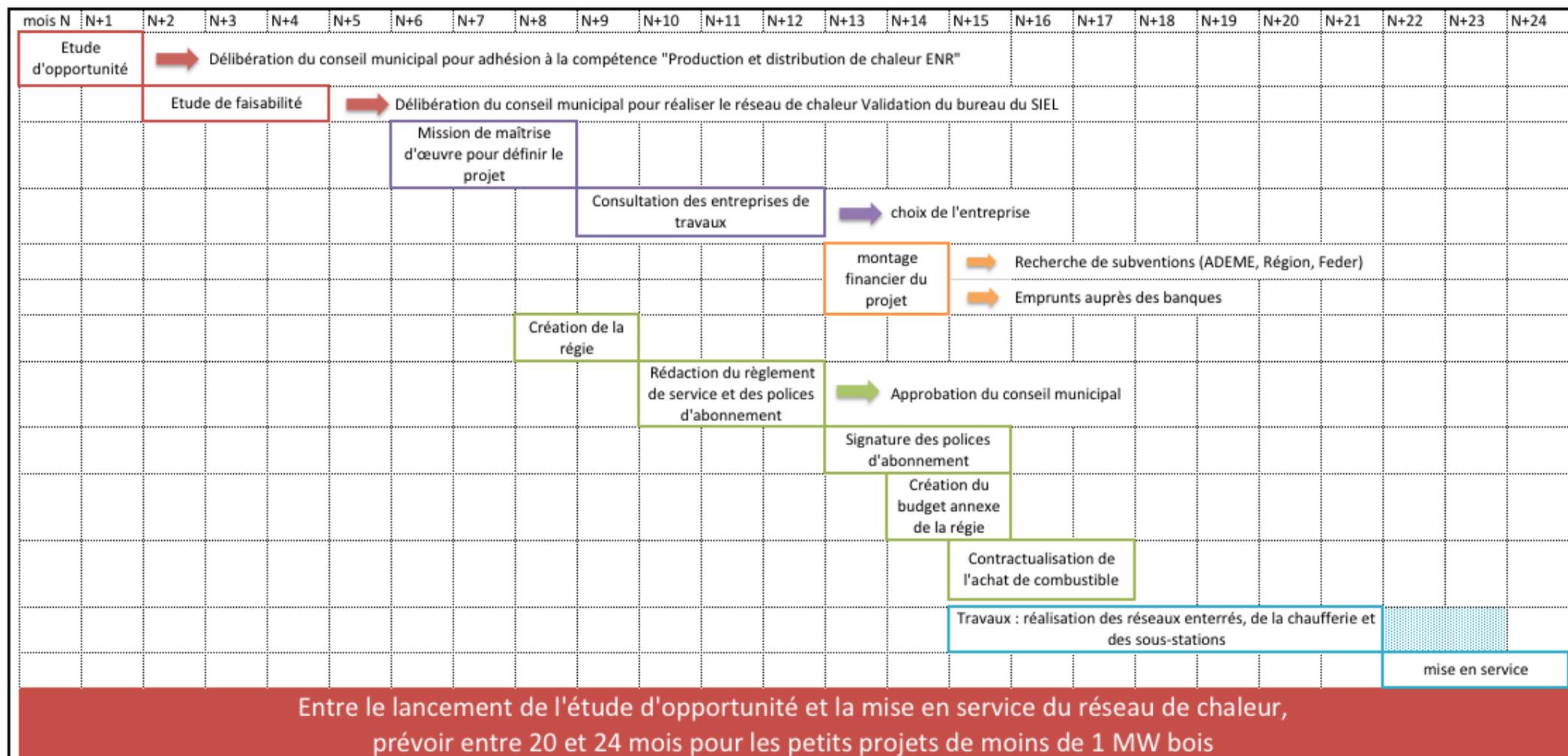
Sur les vingt premières années de fonctionnement, le SIEL loue à la commune par le biais d'un loyer la chaufferie exploitée et maintenue en bon état de fonctionnement.

La collectivité reste très impliquée dans le projet : elle est en charge de l'achat des combustibles (bois et énergie d'appoint/secours), de la commercialisation du service et de la relation avec les abonnés et usagers du service (définition du tarif, facturation de la chaleur, contrats). A l'issue de 20 ans de loyers, l'équipement est transféré à la commune.

Le schéma des Acteurs



Le planning de mise en œuvre :



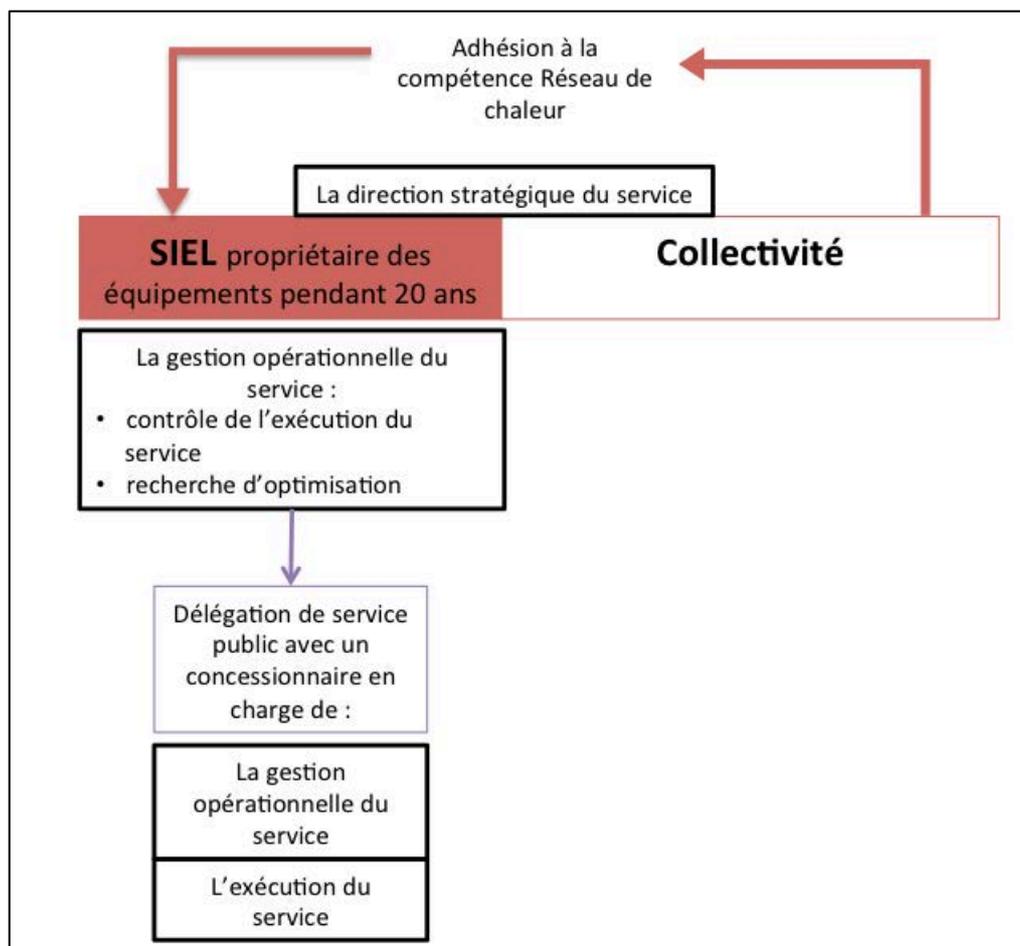
Cas de figure N°2 – Les installations supérieures à 1 MW

Pour les réalisations de taille plus importante, (plusieurs mégawatts), le SIEL est maître d'ouvrage des réseaux de chaleur pour le compte des collectivités qui ont délibéré sur le transfert de compétence.

Tous les réseaux de chaleur dans ce cadre-là ont été montés en Délégation de Service Public (DSP). Le SIEL assiste dans un premier temps la collectivité lors de la réalisation de l'étude de faisabilité pour valider la pérennité du projet et s'assurer que les risques du projet soient maîtrisés. Une fois la décision prise de création du réseau de chaleur, la compétence est transférée au SIEL. Le syndicat au côté de la collectivité mène la consultation pour la délégation de service public du réseau de chaleur, avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pluridisciplinaire (technique, juridique et financière). L'analyse des offres et la négociation avec les candidats est menée en concertation entre le SIEL et la collectivité.

Le contrat de délégation de service public est signé entre le SIEL et le délégataire : le SIEL contrôle la bonne exécution du service et rend des comptes à la collectivité. Au terme de la Délégation de Service Public, les installations reviennent au SIEL. Puis, la collectivité décide du devenir des installations : soit en délégation de service Public, soit les installations sont remises à la collectivité.

Le schéma des Acteurs



Reproductibilité

Originalité

Le syndicat permet de mutualiser à l'échelle d'un département des compétences pluridisciplinaires pour monter des projets bois énergie : techniques, financières et juridiques. Le SIEL a aujourd'hui un fort retour d'expériences avec 40 chaufferies, dont 24 sur réseaux de chaleur. Cette compétence et cette expertise restent à la disposition des collectivités, pour les accompagner tout au long de la vie du réseau de chaleur, que ce soit pour des conseils techniques, juridiques ou économiques.

Éléments clés de la réussite

Pour les petites installations, l'élément clé de la réussite est le transfert d'une partie des risques sur le syndicat : le transfert du risque de financement des ouvrages et celui du gros entretien et renouvellement des équipements. Ce montage permet aussi une optimisation des conditions de financement, le projet étant mieux accueilli par les banques. Pour une collectivité, avoir « transféré » ces risques sur le syndicat permet de se lancer plus sereinement sur ce type de projets.

Pour les installations gérées en délégation de service public, le SIEL met à disposition des collectivités son expertise pour la négociation des contrats et pour le contrôle des délégations de service public.

Points de vigilances

Le point de vigilance d'un projet de création d'un réseau de chaleur est avant tout une implication forte de la collectivité, et notamment dans la définition des besoins afin de dimensionner au plus juste le projet.

Pour les petits projets, il faut aussi veiller à une bonne maîtrise de l'approvisionnement bois par la collectivité pour que les performances des chaufferies soient au rendez-vous. En effet, l'installation a été conçue et réalisée sous maîtrise d'ouvrage du SIEL. L'exploitation est assurée par un prestataire du SIEL, avec un approvisionnement assuré par la collectivité. Il faut une bonne coordination entre les acteurs, les responsabilités étant partagées.

Il est important que la collectivité, bien soit présente et impliquée pour s'assurer d'un approvisionnement de qualité. C'est d'ailleurs un choix assumé du SIEL de laisser l'approvisionnement à la collectivité pour qu'elle reste très impliquée : elle garde ainsi le statut d'autorité *organisatrice* du service public et ne se considère pas comme simple abonné pour ses bâtiments communaux.

Pour en savoir plus : <http://www.siel42.fr>