



POINTS-CLES DU MONTAGE JURIDIQUE DES RESEAUX PUBLICS DE CHALEUR AU BOIS

PRODUCTION ET DISTRIBUTION DE CHALEUR GESTION DU SERVICE PUBLIC

Assurer un service de qualité grâce à un mode de gestion adapté

Créer une chaufferie bois associée à un réseau public de chaleur suppose de s'inscrire dans un cadre juridique précis, de mobiliser des financements, de concevoir et réaliser l'installation, d'assurer son exploitation sur une vingtaine d'années et de gérer la vente de chaleur aux usagers.

Plusieurs options relatives à la gestion du service public s'offrent à une commune souhaitant qu'un tel projet se concrétise, chacune ayant des atouts et des contraintes qu'il convient d'analyser en fonction du contexte et des caractéristiques de l'installation. Dans tous les cas, il est nécessaire que les élus (voire les services) de la collectivité soient moteurs et bien conscients, d'une part, des spécificités du montage du projet et de la technicité d'un réseau de chaleur au bois et, d'autre part, de la responsabilité qui leur incombe quant à la qualité du service rendu aux usagers.

La clé de la réussite réside dans le choix d'une solution cumulant deux facteurs indispensables : d'une part, la volonté ou l'intérêt permettant d'assumer l'inévitable prise de risque et, d'autre part, les capacités et compétences indispensables pour mener à bien l'exécution de chacune des opérations. Il convient donc de répondre aux questions « Qui porte le projet ? », « Qui finance ? », « Qui conçoit et réalise ? », « Qui exploite ? », « Qui vend la chaleur ? ».

Qu'est-ce qu'un réseau public de chaleur au bois ?

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 stipule que les **communes sont compétentes pour la création et l'exploitation d'un réseau public de chaleur**, cette activité constituant un **service public industriel et commercial (SPIC)**. Cette compétence peut toutefois être transférée par la commune à un établissement public dont elle fait partie.

Du point de vue technique, un réseau de chaleur au bois comporte **une (ou plusieurs) unité(s) de production de chaleur, un réseau de distribution primaire et des sous-stations localisées dans les bâtiments desservis**, interfaces avec les réseaux secondaires de ces derniers.

Du point de vue juridique, s'ajoutent la **multiplicité des usagers** (au moins deux abonnés juridiquement distincts) et la **vente de chaleur** sous la forme d'une tarification binôme (énergie calorifique au compteur et abonnement en fonction de la puissance souscrite). Il est à noter qu'il **n'y a pas d'obligation à se raccorder à un réseau public de chaleur** (à l'exception des bâtiments neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde quand le réseau est classé).

Qu'entend-on par gestion du service public ?

Il faut bien distinguer :

- d'une part, le **mode de gestion qui consiste à définir les modalités juridiques et financières** de mise en œuvre du programme des travaux, de l'exploitation technique des équipements et de la gestion du service ;
- d'autre part, l'**exploitation technique proprement dite** (conduite, entretien et maintenance des équipements) et la **facturation aux usagers**.

Plusieurs options s'offrent à une commune selon l'implication qu'elle souhaite avoir dans la gestion du service public :

- **conservation de la maîtrise d'ouvrage et/ou du contrôle du service**, en **gestion directe** (régie) ou **déléguée** (concession, affermage) ;
- **transfert de la maîtrise d'ouvrage** à la communauté de communes / d'agglomération ou à un syndicat intercommunal, qui pourra gérer le projet de manière directe ou déléguée.

Le choix du mode de gestion par la collectivité est fonction de plusieurs éléments, en particulier de la volonté politique d'assumer le risque lié au projet, des capacités financières et administratives de la commune ainsi que des compétences techniques de ses services.

Deux situations fréquentes : régie communale et concession

En régie (autonome ou personnalisée), la collectivité conduit le projet, finance les investissements et passe généralement des marchés publics distincts de maîtrise d'œuvre, de travaux, d'exploitation (sauf si celle-ci est assurée par le personnel communal) et de fourniture de combustible bois, en conformité avec le Code de la commande publique (elle peut également passer un unique marché global de performance, cf. le point ci-dessous sur les solutions émergentes). La gestion du service de distribution de l'énergie calorifique (facturation de la chaleur, relations avec les usagers, prise en charge des risques et impayés...) est du ressort de la régie, dont le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. En pratique, la régie est constatée pour des installations de taille modeste.

La délégation de service public de type concession est principalement observée pour des installations de moyenne à forte puissance. Tout en exerçant son devoir de contrôle, la collectivité transfère la responsabilité de la mise en œuvre du projet à une société spécialisée. Le concessionnaire finance et réalise les ouvrages, exploite les équipements et gère le service de distribution d'énergie calorifique à ses risques et périls. Il se rémunère via les ventes de chaleur, sur la base de tarifs strictement encadrés par le contrat de concession et les polices d'abonnement qui en découlent et ne pouvant être modifiés qu'avec l'accord de la collectivité.

La délégation de service public de type affermage est quant à elle assez peu observée lors de la création de nouveaux réseaux de chaleur au bois.

Des solutions émergentes pour les réseaux de chaleur au bois de petite à moyenne taille

Un réseau de petite à moyenne taille (classiquement moins de 5-10 GWh distribués par an) peut présenter une trop grande complexité au regard des moyens administratifs, techniques et financiers de la collectivité ainsi qu'un équilibre économique permettant difficilement d'intégrer des marges légitimes pour justifier l'intervention d'un opérateur privé. Des solutions émergent toutefois pour concilier ces deux aspects.

Tout d'abord, la collectivité peut mobiliser des compétences techniques externes sans que les professionnels en disposant assument les risques liés au service public puisque la gestion reste assurée par la régie communale, via :

- un **marché global de performance** : la collectivité confie à un prestataire la conception et la réalisation des installations (mais garde à sa charge le financement) ainsi que leur exploitation sur une courte durée (en général 3 à 4 ans), cette dernière phase ayant pour vocation de valider l'atteinte des objectifs de performance demandés au prestataire ; il convient toutefois de s'assurer que les choix de conception et la qualité de la réalisation permettent qu'il en soit de même sur une vingtaine d'années ;
- l'**achat de chaleur bois auprès d'un opérateur privé** : la collectivité n'a alors pas à se préoccuper de l'investissement dans les ouvrages de production ni de leur exploitation et peut ainsi recentrer son action sur la distribution de la chaleur, objet du service public ; il faut cependant veiller à ce que risques et contraintes de chaque partie soient correctement pris en compte via une contractualisation adaptée.

Enfin, pour que le projet bénéficie de **capacités financières et administratives (voire techniques) plus importantes**, la commune peut transférer sa compétence « réseau public de chaleur » :

- à la **communauté de communes / d'agglomération** ; toutes les communes doivent toutefois faire de même pour que l'intercommunalité puisse l'exercer ;
- au **syndicat départemental d'énergie** ; chaque commune membre étant libre d'adhérer à la compétence syndicale « réseaux de chaleur », le transfert s'effectue de manière individuelle (il n'y a pas obligation pour toutes les communes de faire de même).

L'établissement intercommunal peut ensuite assurer la gestion du réseau de chaleur en régie ou la déléguer à un tiers par le biais d'un contrat de concession (éventuellement de manière groupée avec d'autres réseaux afin d'atteindre un volume d'énergie commercialisée suffisamment conséquent).

Pour aller plus loin

Adhérents du CIBE actifs sur le montage des réseaux de chaleur au bois : AMORCE, FEDENE, FNCCR, les bureaux d'étude, les sociétés de services énergétiques

→ www.cibe.fr/annuaire-des-adherents

Les animateurs bois-énergie territoriaux sont en mesure d'apporter des informations sur les montages juridiques envisageables

→ www.cibe.fr/animation-bois-energie

Travaux du CIBE sur le montage des réseaux de chaleur au bois

- Synthèse des modes de gestion
 - Modes de mutualisation de la maîtrise d'ouvrage
 - Points clés relatifs au financement des installations bois-énergie
 - Présentation, atouts et limites de quelques outils et structures de financement susceptibles d'être utilisés pour les projets bois-énergie
- www.cibe.fr/modes-de-gestion
→ www.cibe.fr/financement-et-rentabilite-des-projets-bois-energie

CIBE : tél. 09 53 58 82 65 / contact@cibe.fr / www.cibe.fr