

D O S S I E R S

RESEAUX DE CHALEUR

**Les collectivités locales
délégantes du service
public de chaleur.**

Série Statistiques
n° RC 18

Octobre 2002

SOMMAIRE

PREAMBULE : LES PRINCIPES DE BONNE GESTION D'UN SERVICE PUBLIC DÉLÉGUÉ

1 - LES OBJECTIFS DU SERVICE PUBLIC DE CHALEUR

- Objectifs d'environnement
- Objectifs d'urbanisme
- Objectifs sociaux

2 - LE CADRE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC DE CHALEUR

- Situation juridique du réseau
- Mode de gestion
- Nature de l'exploitant
- Relations avec les usagers

3 - DE LA FIN D'UN CONTRAT A LA SIGNATURE D'UN NOUVEAU

La fin du contrat précédent

- La réflexion globale sur le réseau
- Le dossier de fin de contrat
- L'audit de fin de délégation
- Les avenants de prolongation

Une réelle mise en concurrence

La rédaction très précise du nouveau contrat

4 - LA VIE COURANTE DU RÉSEAU

- Le rapport annuel du délégataire
- Le rapport de contrôle
- La commission consultative des services publics locaux
- Le conseil en maîtrise de l'énergie
- L'échange continu d'information entre délégant et délégataire

CONCLUSION

- Chacun sa place
- Une collectivité concédante compétente et active

ANNEXES :

- 1 - Extraits du document de l'ordre des experts-comptables sur le chauffage urbain*
- 2 - Projet d'arrêté sur le rapport annuel du délégataire*
- 3 - La charte des services publics locaux*
- 4 - Le comité consultatif du chauffage urbain de Chambéry*
- 5 - La renégociation du réseau de chaleur de Dunkerque*

LES COLLECTIVITES LOCALES DELEGANTES DU SERVICE PUBLIC DE CHALEUR

Guide pratique

Les réseaux de chaleur sont un service public local sous la responsabilité des communes ou de leurs groupements.

Ils sont de puissants moyens au service d'une politique énergétique et environnementale territoriale.

Ces réseaux sont gérés en régie (directe ou avec marché d'exploitation) ou sous le régime de la délégation de service public (concession, affermage).

Dans le cas de la délégation de service public, la collectivité délégante du service a un droit et un devoir de contrôle régulier aux plans technique, économique et financier.

On observe trop souvent une absence d'implication de la collectivité délégante, et une insuffisance du contrôle effectif du délégataire. La collectivité n'exerce pas complètement sa responsabilité, ce qui peut parfois avoir pour conséquence de mettre le réseau de chaleur en difficulté.

Ce document a pour objectif d'indiquer aux collectivités délégantes de réseaux de chaleur les méthodes et les moyens qu'elles peuvent utiliser pour mieux assumer leurs responsabilités.

PREAMBULE :

LES PRINCIPES DE BONNE GESTION D'UN SERVICE PUBLIC DELEGUE

La philosophie de ce document peut se résumer ainsi :

Pour que le réseau fonctionne bien, donne satisfaction à ses usagers, ait de bonnes performances énergétiques et environnementales, propose de l'énergie à prix raisonnable, une étroite collaboration permanente est nécessaire entre l'autorité délégante et l'entreprise délégataire.

Si le délégataire a un devoir d'information et de transparence sur sa gestion, la collectivité délégante a un droit et un devoir de contrôle. Elle exercera ce rôle sans empiéter sur l'autonomie de gestion de l'entreprise.

Le contrôle du service par l'autorité délégante n'est pas un exercice administratif obligé, il est le moyen d'instaurer les bonnes relations nécessaires à la réussite collective du réseau.

Pour atteindre ce but, il est nécessaire de négocier un bon contrat, de produire des rapports annuels de bonne qualité, et de mettre en place un échange continu d'information entre la collectivité, l'entreprise et les usagers.

Il est souhaitable que la collectivité et l'entreprise établissent des relations de confiance fondées sur le partenariat, la compétence, la communication des informations, et le respect des rôles de chaque partenaire.

Cette philosophie se retrouve dans la charte des services publics locaux initiée en janvier 2002 par l'Institut de la Gestion Déléguée et l'Association des Maires de France. Le Syndicat National du Chauffage et de la Climatisation Urbains est signataire de cette charte dont le texte est reproduit en annexe.

Les objectifs de la charte sont les suivants :

- Clarté des rôles des différents acteurs,
- Bonne définition des missions de service public,
- Libre choix par les élus du mode de gestion et réversibilité,
- Eclairage de ce choix par des comparaisons objectives,
- Relations équilibrées fondées sur confiance et partenariat,
- Transparence des coûts et répartition équitable des gains de performance,
- Débat public sur les choix majeurs et évaluation indépendante et pluraliste.

1 - LES OBJECTIFS DU SERVICE PUBLIC DE CHALEUR

Le chauffage urbain en France, c'est environ:

400 réseaux de plus de 3,5 MW
1 Milliards d'euros de chiffre d'affaires
2 500 000 habitants chauffés
20,5 GW de puissance installée
2 900 km de canalisations
24 TWh de chaleur vendus
7% de l'énergie consommée pour le chauffage

Il y a aussi une dizaine de réseaux de froid. Tout ce qui est évoqué dans ce document à propos des réseaux de chaleur est valable pour les réseaux de froid.

Les objectifs du service public de chaleur ont évolué avec le temps.

Les premiers réseaux de chauffage urbain ont été créés dans les centres de quelques grandes villes (Paris, Chambéry, Villeurbanne) dans les années 1930 dans une logique d'investissement industriel.

Entre 1955 et 1975, période d'urbanisation massive de la France, on construit dans les nouvelles zones de logement une chaufferie unique et un réseau de chauffage urbain, alimenté en général par du fioul lourd. Ils participent à une politique d'urbanisme et à une politique sociale.

Après les chocs pétroliers de 1974 et 1979, la création de réseaux de chauffage urbain est encouragée par l'Etat. Ils sont en général alimentés par le charbon français, l'incinération des ordures ménagères, ou la géothermie. Ils participent à la politique énergétique.

Dans les années 1990, ils deviennent des éléments d'une politique nationale et locale d'environnement et de lutte contre l'effet de serre.

Objectifs d'environnement

Depuis 15 ans, il y a peu de nouveaux réseaux, et la croissance de la chaleur vendue est de l'ordre de 1% par an :

- il se crée quelques réseaux de chaleur utilisant l'énergie du bois ou des déchets,
- les deux principales évolutions concernent le développement de la cogénération et une nette modification des énergies utilisées.

Au cours des 15 dernières années :

- les énergies très émettrices de CO₂ et de SO₂ (charbon, fioul) ont chuté de 70% à 45%,
- les énergies locales renouvelables ou de récupération, à bilan CO₂ et pollution de l'air négatif ou nul (déchets, chaleur industrielle, géothermie, bois) passent de 15% à 32%,
- le gaz, moins émetteur de CO₂ et de SO₂, passe de 11 à 23%,
- la cogénération a augmenté fortement sur cette période. En 1989, il n'y avait qu'une vingtaine d'opérations de cogénération. Il y en a aujourd'hui 120.

Les réseaux de chaleur se reconvertissent vers les énergies renouvelables ou de récupération, locales, et peu polluantes, et améliorent leur efficacité énergétique. Ils sont donc un moyen important d'une politique locale d'énergie et d'environnement.

Dans ce domaine, la collectivité délégante doit s'impliquer, aux côtés de son délégataire, pour :

-concevoir et appliquer avec son délégataire une stratégie d'amélioration des performances énergétiques et environnementales, de développement des énergies renouvelables. Si la collectivité élabore un plan environnement, ou un Agenda 21, le délégataire du réseau de chaleur en sera partie prenante.

-soutenir le développement (et même parfois l'existence) du réseau dans une situation de concurrence croissante de la chaleur avec les autres énergies. A ce titre, la collectivité devra faire jouer pleinement son rôle d'autorité concédante de la distribution de gaz et d'électricité.

La collectivité doit se poser la question de classer le réseau de chaleur afin de conforter sa place dans le marché de la chaleur.

En pratique, il est souhaitable que délégant et délégataire élaborent et mènent ensemble les actions suivantes :

- 1 - optimisation énergétique du réseau,
- 2 - utilisation accrue d'énergies renouvelables,
- 3 - traitement des effluents des énergies fossiles,
- 4 - développement et éventuellement classement du réseau.

Objectifs d'urbanisme

Il est nécessaire d'intégrer le réseau de chaleur dans la politique urbaine. C'est un équipement public collectif comme l'eau, l'assainissement, le gaz, l'électricité.

Les grands quartiers desservis par réseau de chaleur sont souvent l'objet de grands projets de renouvellement urbain (entre autres dans le cadre la procédure de GPV, grand projet de ville). Ces opérations donnent lieu à des réhabilitations du bâti, des destructions de certains immeubles, des constructions d'immeubles neufs avec une densité moindre. Ces profondes modifications affectent le réseau de chaleur. Dans certains cas, les urbanistes, mal informés des enjeux environnementaux, envisagent un abandon du réseau et un passage généralisé au chauffage individuel.

Ce doit être l'occasion de réfléchir au rôle du réseau de chaleur et à ses adaptations nécessaires. En cette matière de politique urbaine, la collectivité a le pouvoir de décider. Une concertation étroite avec tous les partenaires, dont le délégataire du réseau, doit être organisée assez longtemps en amont du projet. Le rôle et la qualité du réseau de chaleur doivent faire partie explicitement des études et des réflexions sur le renouvellement urbain.

Objectifs sociaux et économiques

Les réseaux de chaleur desservent surtout de l'habitat collectif, et parmi celui-ci 80% d'habitat social.

Le réseau doit fournir à ses usagers un chauffage de bonne qualité à un coût global compétitif par rapport aux autres moyens de chauffage.

Dans ce domaine, la collectivité délégante doit s'impliquer, aux côtés de son délégataire, pour :

- optimiser les coûts afin d'offrir des tarifs compétitifs,
- inciter les usagers du réseau à optimiser leur consommation,
- mettre en place un processus d'information et de concertation avec les représentants des usagers.

En pratique, il est souhaitable que délégant et délégataire élaborent et mènent ensemble les actions suivantes :

- recherche de tous les moyens de faire diminuer les tarifs, tout en maintenant une bonne qualité de service ainsi que l'équilibre financier de la délégation de service public,
- optimisation des puissances souscrites,
- animation d'une commission consultative des usagers (*voir chapitre 7*),
- développement du réseau.

2 - LE CADRE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC DE CHALEUR

1- Situations juridiques

Les situations juridiques des réseaux de chaleur sont diverses. Elles sont caractérisées par plusieurs notions :

1.1 Existence du réseau

Les notions de "chauffage urbain", de "réseau de chaleur" et de "distribution publique de chaleur" n'ont pas de définition juridique précise. Dans la pratique, on distingue l'exploitation de chauffage, le réseau de chaleur, et le chauffage urbain.

L'exploitation de chauffage concerne la gestion technique d'une ou plusieurs chaufferies appartenant à un même propriétaire. L'exploitation est faite par le propriétaire lui-même ou par une entreprise spécialisée. Il n'y a pas de vente de chaleur à un tiers.

Il y a un réseau de chaleur (au sens de l'INSEE) si la puissance des chaufferies est supérieure à 3,5 MW et si le propriétaire de la chaufferie (ou l'entreprise qu'il a chargée de ce service) vend de la chaleur à plusieurs clients dont l'un au moins n'est pas le propriétaire, par l'intermédiaire d'une canalisation de transport de chaleur.

La notion de « chauffage urbain » est synonyme de celle de "réseau de chaleur".

Commentaire

Certaines distributions sont quelquefois appelées abusivement "réseau de chaleur" alors qu'elles ne répondent pas à ces critères.

C'est notamment le cas :

- *des distributions internes à un même établissement qui comprend plusieurs bâtiments (hôpitaux, campus universitaire, camp militaire),*
- *des quartiers avec chaufferie centrale dont les immeubles appartiennent tous au même organisme HLM,*
- *des copropriétés regroupant plusieurs bâtiments reliés à une chaufferie centrale.*

Dans tous ces cas, il y a bien un réseau de canalisations, mais le client consomme lui-même la chaleur qu'il produit. Ces contrats sont régis par les mêmes règles que les contrats d'exploitation de chauffage internes à un bâtiment unique (brochure n° 2008 du J.O.), ils ne sont pas l'objet du présent document.

En revanche, certains petits réseaux de moins de 3,5 MW sont bien des réseaux de chaleur au sens technique et juridique, alors qu'ils ne le sont pas au sens de l'INSEE. C'est notamment le cas de réseaux alimentés au bois dans des communes rurales.

1.2 Distribution publique ou privée

Selon le statut juridique de la personne morale qui est propriétaire du réseau dès la construction (ou à qui il sera remis en fin de contrat), on aura à faire à une distribution publique de chaleur ou à un réseau privé.

Si le propriétaire du réseau est de statut privé (société immobilière, copropriété, entreprise, organisme HLM à statut privé), c'est un réseau privé qui ne fait pas l'objet du présent document.

Si le propriétaire est de statut public (Etat, commune, groupement de communes, syndicat mixte, office HLM municipal ou départemental, OPAC, etc..), on a à faire à une **distribution publique de chaleur**. Le propriétaire est alors dénommé "**autorité organisatrice**", et la distribution publique de chaleur est un de ses **services publics industriels et commerciaux (SPIC)**.

Les collectivités territoriales sont propriétaires de la plupart des réseaux publics en France.

La loi du 15 Juillet 1980 article 3 indique que "l'initiative de la création des réseaux de chaleur revient aux collectivités locales qui doivent les gérer selon les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales". Ce texte confirme la compétence des collectivités locales, mais ne leur en confie pas l'exclusivité.

Le service public de la chaleur est une compétence optionnelle des communes, puisqu'il n'y a pas de réseau de chaleur partout.

L'existence d'une distribution publique de chaleur implique l'application des règles générales qui gouvernent le fonctionnement de tout service public que nous examinerons au §5 : **égalité** des usagers devant les charges, **continuité** du service, **contrôle** de la collectivité, **droit** de chaque usager au branchement s'il est situé le long du réseau, adaptabilité, mutabilité.

Commentaire

Le propriétaire d'une ou de plusieurs chaufferies centrales du réseau peut ne pas être le même que celui du réseau ou des autres chaufferies. C'est souvent le cas des usines d'incinération d'ordures ménagères qui appartiennent à une collectivité territoriale, et qui vendent de l'énergie au réseau dont le propriétaire peut être une autre collectivité territoriale ou un exploitant privé. Il convient dans ce cas de bien distinguer les montages juridiques des deux opérations "incinération avec récupération de chaleur" et "distribution de chaleur".

1.3 Périmètre

La distribution publique de chaleur s'effectue à l'intérieur d'un périmètre précis qui peut englober tout ou partie de la (ou des) commune(s).

Ce périmètre peut avoir plusieurs définitions juridiques différentes :

- Périmètre d'une ZUP (zone à urbaniser en priorité) ou d'une ZAC (zone d'aménagement concerté) dans lequel le réseau de chaleur fait partie des équipements d'infrastructure et dont le règlement impose le plus souvent aux acheteurs de terrains le raccordement. C'est un réseau dit "fermé".
- Périmètre de la délégation de service public : c'est le périmètre sur lequel l'entreprise délégataire a une exclusivité, que lui a confiée la collectivité délégante. Le plan du périmètre est annexé au document contractuel. Il n'y a pas en général d'obligation de raccordement. Le réseau est dit "ouvert".
- Périmètre de réseau classé : en fonction de la loi sur l'air de décembre 1996, la collectivité peut demander le classement du réseau par le Préfet, si le réseau est alimenté majoritairement par les énergies de récupération (incinération de déchets, chaleur industrielle, cogénération) ou renouvelables (bois, géothermie) et s'il offre des tarifs compétitifs. Dans ce périmètre, l'Administration, en liaison avec la collectivité, établit une coordination avec les politiques commerciales des établissements publics nationaux distributeurs d'énergie.
- Périmètre de développement prioritaire : dans tout ou partie d'un périmètre de réseau classé, la collectivité peut définir un périmètre de développement prioritaire dans lequel elle peut imposer le raccordement au réseau de chaleur de toute installation nouvelle dont la puissance dépasse 30 kW, sauf dérogation accordée par la collectivité après avis du Préfet.

2 - Modes de gestion du service public

Pour gérer son service public industriel et commercial de distribution de chaleur, l'autorité organisatrice a le choix entre les divers modes de gestion qui sont analysés ci-après dans l'ordre décroissant de l'implication de la collectivité :

2.1 Régie

Le service est géré par la collectivité elle-même, avec trois solutions possibles :

- Régie directe (appelée aussi "régie de fait" ou "régie simple") : il s'agit d'un service municipal comme un autre, avec en général (mais pas obligatoirement) du personnel à statut communal, et un budget particulier identifié au sein du budget de la collectivité,
- Régie à autonomie financière, gérée par un conseil d'exploitation désigné par le conseil municipal, dont le budget, indépendant du budget de la commune, est cependant voté par le conseil municipal,
- Régie à personnalité morale et autonomie financière (dite "régie personnalisée"), avec un Conseil d'Administration désigné par le Conseil Municipal, un budget autonome, et un personnel à statut spécifique; elle peut posséder un patrimoine propre.

Commentaire

La gestion en régie n'est utilisée que par une quinzaine de réseaux français, soit 5%.

Les régies sont bien sûr soumises à un contrôle étroit de la collectivité.

Le présent document ne traite que des réseaux sous le régime de la délégation de service public.

2.2 Contrat d'exploitation à l'entreprise ou marché à l'entreprise (ou régie à l'entreprise), ou marché de prestation de service.

Il s'agit d'une régie directe où la construction et/ou l'exploitation sont confiées à une entreprise dans le cadre d'un marché public de prestation de service (donc soumis aux règles du Code des Marchés Publics). L'entreprise est rémunérée par la collectivité, qui peut l'autoriser à percevoir pour son compte le prix de la chaleur auprès des abonnés.

2.3 Régie intéressée (ou mandat) et gérance

Après avoir construit les ouvrages, la collectivité charge un régisseur ou un gérant de les exploiter, moyennant une rémunération fixe (gérance) ou liée en partie aux résultats (régie intéressée). Ces modes de gestion ne sont quasiment pas utilisés en réseau de chaleur.

2.4 Délégation de service public, affermage et concession

Plus de 95% des réseaux de chaleur sont gérés sous le régime de l'affermage ou de la concession.

La définition de la délégation de service public par la loi est très récente (loi MURCEF du 11 décembre 2002). Il faut reprendre l'évolution des dernières années pour comprendre.

Définitions

La concession est un contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public et d'en assurer le fonctionnement selon les règles de service public, à ses risques et périls, avec ou sans garantie d'emprunt. Le concessionnaire se rémunère par la perception du prix de vente du service acquitté par les usagers.

C'est ce dernier critère (rémunération par les usagers) qui est d'après la jurisprudence, le caractère déterminant d'une concession ou d'un affermage par rapport à un contrat de prestation de services.

La délégation de service public est une notion plus large définie et précisée par la jurisprudence : la rémunération par les résultats de l'exploitation doit avoir un caractère substantiel.

La loi MURCEF intègre cette jurisprudence à son article 3 :

I. - Avant le 1^{er} alinéa de l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et de l'article L1411-1 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : **«Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.»**

On peut donc estimer maintenant qu'affermage et concession sont deux variantes parmi d'autres de la délégation de service public.

L'affermage est une forme particulière de concession qui se distingue par le fait que les dépenses d'investissement sont réalisées par la collectivité. Le fermier reçoit un outil prêt à servir et l'exploite à ses risques et périls au moyen du prix payé par les usagers. La collectivité est remboursée de l'amortissement des investissements, soit en une seule fois par des droits de raccordement demandés aux abonnés lors du branchement, soit au fil des ans par un supplément

(ce supplément est appelé "redevance d'affermage" ou "surtaxe") que le fermier inclut dans son tarif de vente de la chaleur et qu'il reverse à la collectivité.

Modalités de choix de l'entreprise

Le choix du concessionnaire ou du fermier est fait par la collectivité "intuitu personae" après recours obligatoire à une forme particulière de mise en concurrence.

La concession et l'affermage ne sont pas soumis au Code des Marchés Publics, mais aux dispositions de la loi Sapin (loi du 29 Janvier 1993), c'est à dire :

- Première délibération de la collectivité sur le principe de délégation du service,
- Publicité dans un journal d'annonces légales et une publication spécialisée du secteur concerné, et, au-delà de 7 millions d'€, au J.O. des Communautés européennes,
- Ouverture des plis par une commission (différente de la commission d'appel d'offres), représentant à la proportionnelle le conseil de la collectivité, et comprenant le comptable de la collectivité et le représentant de la Direction de la concurrence,
- Discussion et choix libre avec une ou plusieurs entreprises ayant présenté une offre,
- Rapport à l'Assemblée délibérante sur la liste des entreprises, l'analyse de leurs propositions, et les raisons du choix de l'une d'entre elles,
- Deuxième délibération de la collectivité sur le choix motivé de l'entreprise (2 mois minimum après la première délibération),
- La durée des conventions est limitée à la durée normale d'amortissement des installations,
- Limitation des possibilités de prolongation de la durée à la réalisation d'investissements matériels nouveaux non prévus à l'origine,
- Contrôle des Chambres régionales des comptes sur les concessionnaires.

Avant cette loi, la procédure de choix de l'entreprise n'était soumise à aucune règle de publicité ni de commission d'ouverture des plis. Le choix de l'entreprise délégataire reste cependant comme auparavant un choix "intuitu personae". Cette procédure doit être appliquée quel que soit le montant de la convention.

Contenus des contrats

L'Administration a publié le 23 Novembre 1982 (J.O. du 5 Mars 1983, p 2392) des modèles de contrat conseillés pour la concession et l'affermage des réseaux de chaleur. Ils sont complétés par un modèle de règlement de service publié au J.O. du 6 Mai 1988. Ces modèles, non obligatoires, constituent une référence utile.

Les points essentiels de ces modèles sont les suivants :

- La durée des contrats : en concession, l'investissement lourd doit pouvoir être amorti sans tarifs de vente trop élevés, la durée conseillée est de 24 ans. En affermage, c'est la collectivité qui a investi, elle peut donc reprendre le contrat avant la fin de l'amortissement, mais le fermier est chargé d'assurer le renouvellement des installations, la durée conseillée est de 12 ou 16 ans. La loi Barnier de 1995 interdit des durées de délégation de service public supérieures à 20 ans.
- L'obligation faite au concessionnaire d'utiliser une énergie de substitution à la demande de la collectivité, et en particulier la chaleur issue de l'incinération des ordures ménagères,
- La fourniture à la collectivité d'un bilan financier prévisionnel et des comptes d'exploitation annuels,
- L'adoption d'une tarification binôme,
- La révision du contrat dans une série de cas précis,
- La définition dès la construction des conditions de reprises des installations en fin de contrat,

- Les tarifs de vente de la chaleur aux consommateurs sont définis d'un commun accord par le contrat, ainsi que les modalités de leur évolution, et révisables en diverses occasions (forte variation des prix de l'énergie ,) et au moins tous les 5 ans.

Formes intermédiaires

Entre les deux formes de concession et d'affermage bien définies ci-dessus, toutes les situations intermédiaires peuvent se rencontrer : concessions où la collectivité finance une partie des investissements directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, affermages où le fermier participe au financement d'investissements en cours de contrat.

Commentaire

Ces contrats n'étant pas soumis au Code des Marchés Publics et les modèles n'étant pas obligatoires, toutes les variantes sont possibles. On aura cependant intérêt à se rapprocher d'un juriste pour éviter des clauses qui risqueraient d'être contestées ou annulées en cas de contentieux.

Pouvoir de contrôle de la collectivité

Dans un contrat de concession ou d'affermage, la collectivité a certaines prérogatives : les pouvoirs de contrôle, de modification, de sanction et de résiliation.

Le pouvoir de contrôle concerne la fourniture des documents techniques et financiers prévus au contrat, le droit de procéder sur pièces à toute vérification sur la qualité du service rendu et la valeur des documents communiqués.

Ce pouvoir a des limites, il ne doit pas dénaturer la concession ou l'affermage pour les transformer de fait en régie. L'entreprise doit conserver son autonomie de gestion dans le cadre des règles prévues au contrat.

Il faut enfin noter que le contrôle n'est pas seulement un droit, mais une obligation pour la collectivité. Si les usagers reprochent à la collectivité de ne pas exercer ce contrôle, elle peut être condamnée à les indemniser des préjudices que sa négligence leur aurait fait subir.

Commentaire

Au-delà de la lettre de ce pouvoir de contrôle, il est souhaitable que la collectivité et l'entreprise établissent des relations de confiance fondées sur la compétence, la communication des informations, et le respect des rôles de chaque partenaire. L'expérience prouve que la qualité du service rendu aux usagers dépend, entre autres facteurs, de la qualité des relations entre la collectivité et l'entreprise à laquelle elle a confié le service.

2.5 Permission de voirie

La permission de voirie consiste pour la collectivité publique à autoriser le propriétaire du réseau à occuper le domaine public à ses risques et périls, sans engagement ni intervention de celle-ci dans la gestion du réseau. Dans un réseau géré selon l'un des modes de gestion ci-dessus, certains tronçons peuvent être sous le régime de la permission de voirie.

Il arrive aussi que le réseau traverse des voies SNCF ou des parcelles privées. Il faut bien entendu l'accord du propriétaire.

Commentaire

C'est le cas quand le réseau public d'une commune, quel que soit son mode de gestion, s'étend sur le territoire d'une commune voisine qui n'est pas partie prenante de la gestion. Cette dernière accorde simplement une permission de voirie, moyennant une redevance éventuelle. C'est aussi le

cas quand les canalisations traversent des voies départementales ou nationales, où il faut demander une permission de voirie au département ou à l'Etat.

3 - Nature juridique du gestionnaire du service ("l'exploitant")

En régie directe, c'est évidemment la régie qui gère.

Dans les autres modes de gestion, la société chargée de la gestion peut être :

- une entreprise privée spécialisée (dans quelques cas rares, la collectivité possède une partie du capital de cette entreprise, sans que cette dernière soit d'économie mixte),
- une société d'économie mixte (SEM) locale (selon les lois de 1983 et 2002) dont le capital est partagé entre une ou plusieurs collectivités publiques (comprise entre 50 et 80%) et une ou plusieurs sociétés de statut privé. La SEM peut donc regrouper, entre autres, l'autorité organisatrice, la société privée chargée de l'exploitation, et les clients du réseau. Pour exploiter le réseau, la SEM a deux solutions :
 - le faire elle-même avec son personnel,
 - conclure un contrat d'exploitation (soumis au Code des Marchés Publics) avec une société spécialisée.

Commentaire

Il faut bien voir que la SEM ne caractérise pas un mode de gestion spécifique, mais seulement la nature juridique de la société à laquelle la collectivité a confié la gestion du service dans le cadre de l'un des modes de gestion mentionnés au paragraphe ci-dessus (sauf la régie). La SEM est en général choisie pour les avantages suivants :

- par rapport à une régie : étant de droit privé, elle permet plus de souplesse de gestion,
- par rapport à une concession ou un affermage : elle permet une présence plus directe de la collectivité dans la gestion, et lui fait participer aux bénéfices éventuels (et aussi aux pertes).

La SEM présente aussi des inconvénients :

- la lourdeur administrative du fonctionnement de la SEM et le coût correspondant
- la participation de la collectivité au capital la fait aussi participer aux risques de l'opération, ce qui peut être périlleux pour des budgets de collectivités, surtout quand ce sont des opérations de taille faible.

En conclusion, pour connaître la structure juridique d'un réseau de chaleur, il faut répondre successivement, et dans l'ordre, aux 6 questions suivantes
1 – est-ce un réseau de chaleur ?
2 - est-ce un réseau public ou un réseau privé ?
3 - quel est le mode de gestion (régie, prestation de service, délégation) ?
4 - la société qui exploite le réseau est-elle privée ou d'économie mixte ?
5 - si c'est une SEM, l'exploitation est-elle faite par elle-même ou confiée à un tiers ?
6 - existe-t-il des parties de l'ensemble (chaufferies, cogénération, usine d'incinération) qui sont sous un autre statut, ou appartiennent à un propriétaire différent ?

Commentaire

On comprend que la combinaison de toutes ces réponses conduisent à une bonne vingtaine de situations différentes.

Il convient d'être attentif pour éviter les confusions et les ambiguïtés qui pourraient donner lieu à contentieux ultérieurs.

La collectivité elle-même est souvent dans une situation complexe où elle joue plusieurs rôles:

- autorité délégante du service public,
- abonnée parce que les bâtiments municipaux sont souvent raccordés au réseau,
- actionnaire majoritaire du délégataire quand celui-ci est une SEM.

Voici quelques cas d'ambiguïtés parmi les plus courants :

1 - On confond parfois "concession ou affermage" et "contrat d'exploitation à l'entreprise".

La confusion est grave et peut entraîner des annulations par les Tribunaux, car ces deux modes de gestion diffèrent par 2 caractères fondamentaux :

- malgré l'obligation de publicité européenne, un concessionnaire ou fermier est choisi "intuitu personae" par la collectivité, alors que le contrat d'exploitation à l'entreprise est soumis au Code des Marchés Publics,
- un concessionnaire est rémunéré substantiellement par les clients du service public, alors que le titulaire d'un contrat d'exploitation à l'entreprise est rémunéré par la collectivité.

Dans le régime du contrat d'exploitation à l'entreprise, la collectivité peut soit vendre elle-même la chaleur, soit accorder la propriété de la chaleur à l'entreprise et l'autoriser à la vendre aux abonnés, ce qui se rapproche d'un affermage.

D'autre part, en concession, la collectivité peut payer à son concessionnaire le prix d'une prestation si le service n'est pas équilibré par les recettes (par exemple quand une usine d'incinération avec récupération de chaleur est intégrée au réseau de chaleur, la destruction des ordures ménagères fait l'objet d'un paiement par la collectivité, et les ventes de chaleur donnent lieu à une recette qui provient directement des abonnés).

2 - Une usine d'incinération des ordures ménagères avec récupération de chaleur est souvent sous un régime juridique complexe. La collectivité (ou l'entreprise) vend de la chaleur au concessionnaire (ou fermier) du réseau de chaleur (qui utilise en plus d'autres énergies). C'est parfois la même entreprise qui est titulaire du marché d'incinération des ordures et du contrat de concession (ou d'affermage) du réseau de chaleur. L'usine d'incinération peut aussi être intégrée au réseau de chaleur comme une chaufferie. Il est préférable d'éviter ces situations qui sont source de confusion et d'opacité.

3 - La Société d'Economie Mixte rend quelquefois les montages complexes car la collectivité est à la fois propriétaire du réseau, actionnaire majoritaire de la SEM concessionnaire (le Maire est souvent président de la SEM) et client de la SEM pour les bâtiments municipaux. L'exploitant, présent dans le capital de la SEM, est titulaire d'un marché d'exploitation de type privé avec cette même SEM. Une analyse rigoureuse est nécessaire pour éviter la confusion des rôles des différents partenaires.

4 - Relations avec les clients du service

On a en général à faire à deux clients différents :

- **l'abonné** est presque toujours une personne morale propriétaire ou gestionnaire du bâtiment desservi par la sousstation : organisme HLM, copropriété, collectivité publique, entreprise, etc. Quel que soit le mode de gestion, l'autorité organisatrice et l'exploitant adoptent un **règlement de service** qui définit les relations entre l'exploitant et les abonnés : obligations de service, modalités de fourniture et de branchement, modalités de facturation et de paiement. Un modèle indicatif de règlement de service a été publié par l'Administration le 5 Mai 1988 (JO du 8 Mai 1988).

L'abonné est lié à l'exploitant par un **contrat d'abonnement** qui fait référence au règlement de service. Ce contrat présente un caractère de droit privé (les contentieux ne sont donc pas du ressort des Tribunaux Administratifs).

La gestion des installations de chauffage internes à l'immeuble de l'abonné, qu'on appelle le secondaire, donc au-delà de la sous-station, est parfois confiée à la même entreprise que celle qui gère le réseau. Ce peut être une source de confusions, en particulier pour les usagers. Si le délégataire du réseau (dit primaire) et l'exploitant de l'immeuble (dit secondaire) font partie du même groupe, il est recommandé que, pour plus de clarté vis à vis des usagers, ce soient deux entreprises distinctes, et qu'il y ait deux factures distinctes. C'est une des raisons qui militent pour que l'entreprise délégataire soit une société locale dédiée au seul réseau de chaleur. Il faut cependant noter que certains abonnés préfèrent que l'entreprise qui exploite le secondaire et celle qui gère le réseau soient les mêmes pour éviter les renvois de responsabilité de l'une à l'autre.

- **le consommateur** (ou l'usager) final de la chaleur : dans les immeubles de logements, il est la plupart du temps différent de l'abonné ; c'est le ménage locataire ou copropriétaire du logement. Les relations entre l'abonné et le consommateur sont régies par le droit du logement.

Le délégataire n'a donc un lien juridique qu'avec l'abonné. Il ne peut cependant ignorer le consommateur puisque c'est en définitive son client qu'il doit satisfaire. En cas de problème, les habitants s'adressent souvent directement au délégataire ou même au maire.

Le service de distribution de chaleur doit respecter les règles générales de tout service public, quel que soit le mode de gestion, et notamment :

L'égalité des usagers devant le service public : 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.

La continuité du service public, sauf cas de force majeure : le problème essentiel d'application de ce principe réside dans le refus de paiement des factures par l'abonné. Les modèles de contrats consacrent plusieurs dispositions pour prévoir cette situation.

3 - LA NEGOCIATION OU RENEGOCIATION DU CONTRAT DE DÉLÉGATION

La création de réseaux étant plutôt rare dans la période actuelle, nous traiterons essentiellement du renouvellement de la délégation de service public d'un réseau de chaleur existant, mais ces conseils valent bien sûr pour la négociation initiale lors de la création.

Le contrat de délégation devra faire l'objet d'un lourd travail de préparation.

En effet, en cas de litige ou même d'interrogation lors de la vie du contrat, il est toujours plus facile de trouver une solution lorsque le cas est prévu par le contrat initial.

Telle ou telle clause est plus facile à négocier avant de signer le contrat tant que le délégataire n'est pas choisi, plutôt que quelques années plus tard en absence de précision du contrat.

Le renouvellement de la délégation se prépare longtemps à l'avance, car la procédure peut durer 2 à 3 ans. Il faut donc l'entamer assez tôt (soit 2 à 4 ans avant la fin).

A - La fin du contrat précédent

La fin du contrat de délégation est l'occasion de repenser les objectifs et les moyens du réseau de chaleur.

On l'a vu au chapitre 1, les objectifs ont évolué avec le temps, et le rôle du réseau de chaleur dans la commune n'est plus le même aujourd'hui qu'il y a 30 ans.

La collectivité doit se donner tous les moyens de mettre à plat l'organisation et la gestion de son service public.

Cela concerne le choix du délégataire, mais aussi la révision de la politique de la collectivité en ce qui concerne la distribution d'énergie.

a/ La réflexion globale sur le réseau de chaleur

Il est nécessaire d'aborder une réflexion politique, technique et économique sur le rôle du réseau de chaleur.

Au sein de la collectivité, doit se mettre en place un groupe de travail « réseau de chaleur » qui regroupe des élus et des techniciens, et qui associe bien sûr à la réflexion les usagers et des experts en tant que de besoin. Le délégataire sortant sera bien sûr sollicité pour apporter toutes les informations utiles à la réflexion, et pour présenter son point de vue.

Objectifs du réseau de chaleur

Quels étaient les objectifs initiaux ?

Ont-ils été remplis ?

Quels objectifs lui donner aujourd'hui en termes d'énergie et d'environnement, en termes d'urbanisme, et en termes sociaux ?

Quelles perspectives d'évolution des énergies utilisées (projets de valorisation énergétique des déchets, de passage du charbon ou du fioul au gaz, de géothermie, de chaufferies bois, de cogénération) ?

Place du réseau de chaleur dans la politique urbaine

Comment évolue ou va évoluer l'urbanisme des principaux quartiers desservis ?

La densité urbaine va-t-elle augmenter ou diminuer ?

Le réseau est-il considéré comme un service public structurant ?

Certaines parties du réseau peuvent-elles être abandonnées ?

Les quartiers nouveaux inclus dans les plans d'urbanisme sont-ils raccordables au réseau ?

Un réseau performant sur le plan de l'environnement peut-il contribuer à une image nouvelle de tel ou tel quartier ?

Gestion du réseau de chaleur

Le mode de gestion actuel est-il satisfaisant ?

Faut-il évoluer (création d'une régie, passage de régie en délégation, passage d'affermage en concession, création d'une société d'économie mixte, ...) ?

Les tarifs sont-ils satisfaisants pour les usagers ?

Faut-il envisager une évolution du mode de tarification ?

Le délégataire donne-t-il satisfaction ?

La concertation entre délégant et délégataire est-elle de bonne qualité ?

Classement du réseau

La procédure de classement est-elle envisageable (50% d'énergies renouvelables ou de cogénération) ?

Cet objectif est-il déjà atteint ? Ou peut-il l'être dans quelques années ? Et comment ?

Coordination avec les réseaux de distribution de gaz et d'électricité

La collectivité délégante du réseau de chaleur est membre du syndicat intercommunal qui a la compétence de la distribution de gaz et/ou d'électricité. Elle est parfois autorité concédante elle-même.

Il faut donc se coordonner avec ce syndicat afin d'éviter toute situation de concurrence dommageable et pour optimiser la distribution publique d'énergie sur le territoire.

b/ Le dossier de fin de contrat du délégataire

Avant de s'engager dans un audit détaillé, il faut demander au délégataire de faire un dossier de fin de contrat dans lequel il analyse, de son point de vue l'évolution du réseau pendant le contrat qui se termine, ses forces, ses faiblesses, et les évolutions futures à envisager. Le délégataire fait le point de la réalisation des obligations contractuelles. Ce dossier sera remis au délégant et à l'organisme chargé de l'audit.

c/ L'audit de fin de délégation

2 à 4 ans avant l'échéance, la collectivité doit avoir une bonne connaissance du réseau, de ses forces et de ses faiblesses. La responsabilité du réseau va lui revenir, il faut donc qu'elle sache du mieux possible en quel état est sa future propriété. Le délégataire a aussi le même intérêt, et il est souhaitable que, comme quand on quitte une location, les deux parties s'accordent sur l'état des lieux.

d/ Mode d'emploi de l'audit de fin de délégation

1 - Objectifs

L'audit de fin de contrat a pour objectifs :

- de s'assurer que les installations sont en bon état de fonctionnement,
- de définir les travaux à réaliser pour remettre les installations en bon état si nécessaire,

- de contrôler les aspects financiers de la gestion du réseau du point de vue de la collectivité et des usagers.
- de vérifier que les obligations contractuelles ont bien été respectées.

L'audit fournira des éléments pour la rédaction du cahier des charges de la mise en concurrence. Si le contrôle continu pendant la durée du contrat a été bon, le travail d'audit sera allégé.

2 - L'organisme chargé de l'audit

L'audit doit être réalisé par un organisme de conseil indépendant des deux parties, spécialisé dans le domaine spécifique des réseaux de chaleur.

Il est souhaitable qu'il soit différent du bureau d'études chargé du contrôle annuel, car cela permet d'avoir un œil neuf sur le réseau.

Il doit avoir une quadruple compétence : technique (thermique essentiellement), juridique, comptable, communication.

3 - Préparation de l'audit

Le délégataire remettra à l'auditeur un état complet des lieux et son rapport de fin de contrat.

4 - Contenu de l'audit

4.1 - Audit technique

4.1.a - Chaufferies

Pour chaque chaufferie, l'audit comprendra :

Analyse

- une inspection détaillée de tous les organes de combustion, comptage, régulation, évacuation des résidus, dépoussiérage, sécurité,
- une mesure des rendements,
- une analyse attentive des livrets de chaufferie,
- l'étude des diagnostics et visites périodiques obligatoires effectués pendant la durée du contrat,
- l'analyse des rapports annuels du délégataire,
- une reconstitution sommaire de l'histoire des installations : grosses réparations, travaux d'entretien annuels,
- une analyse de la conformité aux normes de sécurité et d'environnement,
- la vérification des plans.

Synthèse

- l'auditeur devra émettre un avis sur la durée de fonctionnement probable des principales parties de l'installation,
- il devra dresser la liste des travaux conseillés pour poursuivre la bonne marche des installations, leur programmation dans le temps, et leur coût prévisionnel,
- il devra proposer un programme chiffré de modernisation de la chaufferie : adoption de nouvelles techniques, amélioration des rendements, diminution des émissions polluantes, changement de combustible.

4.1.b - Canalisations

L'audit comprendra :

Analyse

- un examen de l'état des canalisations et des branchements (état du réseau, des calorifuges, des vannes), aux points de visite possibles, et par un ou plusieurs sondages en section courante,

- une identification des fuites par mesure des débits, et éventuellement (en cas de gros problème car c'est d'un coût élevé) par thermographie infrarouge ; mais la thermographie n'est pas fiable partout, et elle doit être renouvelée régulièrement ; des sondages en section courante ne sont pas forcément plus chers,
- l'analyse des consommations d'eau pour remplissage du réseau,
- une reconstitution des travaux de réparation et des incidents survenus,
- une mise à jour des plans si nécessaire.

Précision : Le contenu de l'audit des canalisations peut être sommaire ou très détaillé. Il est nécessaire de se mettre d'accord avant l'audit sur la limite de son champ d'investigation, pour que celui-ci reste dans des limites de coût raisonnables.

Synthèse

L'auditeur devra émettre un avis sur l'état du réseau, son rendement réel de distribution en moyenne annuelle, en hiver et en été, la durée de fonctionnement probable.

Il devra dresser la liste des travaux conseillés pour une éventuelle remise en état, leur programmation dans le temps, et leur coût prévisionnel. Il devra éventuellement proposer le passage en basse pression si c'est techniquement réalisable.

4.1.c - Sous-stations

Pour les sous-stations, l'analyse concernera la partie primaire incluse dans le contrat de concession.

Cependant, l'auditeur examinera sommairement les installations secondaires afin de signaler tout problème qui pourrait influencer sur la bonne marche du réseau primaire.

Analyse

- une inspection détaillée de tous les organes d'échange, comptage, régulation, sécurité,
- la définition précise de la limite entre réseau primaire et réseau secondaire,
- une reconstitution de l'histoire des installations : grosses réparations, travaux d'entretien annuels,
- une analyse de la conformité aux normes de sécurité et d'environnement,
- la vérification de tous les plans.

Cette analyse est chère si on la fait dans toutes les sous-stations ; il faut procéder par sondage.

On peut faire des économies sur le coût de l'audit parce les sous-stations sont toutes construites selon un, deux ou trois modèles différents. On étudiera une sous-station de chaque type, ainsi que les plus importantes, et on visitera rapidement toutes les autres pour déceler d'éventuelles anomalies localisées.

Synthèse

L'auditeur devra émettre un avis sur la durée de fonctionnement probable des principales parties de l'installation.

Il devra dresser la liste des travaux conseillés pour poursuivre la bonne marche des installations, leur programmation dans le temps, et leur coût prévisionnel.

4.2 - Audit de gestion

4.2.a - Du point de vue des usagers et abonnés

L'auditeur cherchera à connaître le point de vue des principaux abonnés (HLM, syndicats) ainsi que celui des associations de locataires ou de propriétaires quand elles existent :

- tarifs pratiqués pendant la durée du contrat : tarifs initiaux, révisions successives, examen des évolutions et comparaisons aux coûts du chauffage dans les autres réseaux ou avec d'autres combustibles,
- analyse des polices d'abonnement et de leur conformité,
- gestion des pannes et des incidents, analyse des cahiers ou des courriers de réclamations,
- information des usagers : méthodes employées, satisfaction des clients, analyse de compte rendu de réunions ou de commissions consultatives des services publics locaux s'ils existent,
- analyse des charges récupérables sur les locataires de l'habitat social.

L'audit analysera précisément la politique de commercialisation de la chaleur pratiquée par le délégataire : actions de marketing, dynamisme commercial, recherche de nouveaux clients à raccorder, gestion des risques de déraccordement, argumentaires, campagnes de communication, diffusion de documents commerciaux, capacité d'explication aux clients potentiels,

Synthèse sur la qualité des rapports entre le délégataire et ses clients.

4.2.b - Du point de vue de la collectivité

Le contrat

Reconstitution de l'histoire du contrat (contrat initial, avenants, modification de périmètre, nouveaux clients, changement de combustible, nouveaux investissements, modification de la tarification)?

On examinera en particulier la nature juridique du contrat. Il est fréquent qu'on soit passé, en cours de contrat, d'un affermage à une concession, si la collectivité délégante a demandé au délégataire de faire un investissement important. Le contrat peut avoir évolué partiellement vers une concession sans qu'un avenant ne le mentionne spécifiquement. On analysera en particulier le régime juridique des cogénérations.

Date de fin de contrat (le 31 décembre à minuit n'est pas forcément la meilleure pour changer de délégataire).

Conformité ou différences avec le contrat type de 1982 (non obligatoire, mais conseillé).

Le sort des biens

On distingue :

- les biens propres du délégataire (par exemple les bureaux) : ils ne sont pas partie intégrante de l'exploitation, ils demeurent la propriété du délégataire,
- les biens de retour sont partie intégrante de l'exploitation (terrains, usines, appareils, outillages, mobiliers, etc...) ; ce sont les installations nécessaires à la poursuite de l'exploitation. Ils reviennent gratuitement au délégant,
- les biens de reprise sont des biens mobiliers (objets, approvisionnements) ou immobiliers qui deviennent propriété de l'autorité délégante moyennant une indemnité de reprise,

La concertation

- analyse des comptes-rendus annuels de gestion établis par le délégataire tout au long de la durée du contrat,
- analyse des rapports de contrôle faits par les services de la collectivité ou par un organisme spécialisé, avis sur l'effectivité et la qualité du contrôle ; étude des suites données aux observations faites lors du contrôle ; existence et montant d'une redevance de contrôle, et utilisation ou non par le délégant de la redevance de contrôle versée par le délégataire,
- analyse des relations entre la collectivité et l'exploitant (nature des informations fournies, courriers, incidents, fréquence et qualité de la concertation).

Les comptes

- analyse du compte R1 (combustible) : suivi, révisions, conformité des tarifs pratiqués avec les prix des énergies, ristournes obtenues par le concessionnaire,
- analyse des dépenses de maintenance et d'entretien : nombre de personnes, travaux d'entretien réalisés, niveau des dépenses,
- état précis du personnel à transférer au nouveau délégataire,
- analyse des dépenses de gros entretien et réparation :
 - * si ces dépenses ont fait l'objet d'un compte spécifique prévu au contrat (compte dit GER) : détermination du solde du compte,
 - * s'il n'y a pas de compte spécifique : reconstitution de ces dépenses sur la durée du contrat, comparaison avec les provisions correspondantes si elles ont été faites.

Le problème de l'affectation du solde du compte éventuel « GER » (quand il est prévu au contrat) est souvent un point délicat de la fin du contrat. Si le contrat initial mentionnait cette question, il fait la loi des parties et il n'y a pas de contestation.

Si le contrat initial est muet ou imprécis, il peut y avoir débat et négociation.

On assiste souvent à un débat entre les deux points de vue suivants :

- pour les délégataires, le mécanisme du GER constitue une prise de risque. Si le délégataire a accumulé des soldes positifs, ils lui appartiennent, et il en a la libre utilisation ; si le solde est négatif, il est à sa charge.
 - pour les collectivités délégantes, le solde positif peut provenir d'une mauvaise prévision du montant du GER ou des provisions réalisées, ou bien d'un tarif trop élevé. Le solde positif du GER appartient aux usagers du réseau car ce sont des sommes qui ont été payées dans leurs factures. Ce solde doit être reversé à la collectivité qui le réinvestira dans le réseau ou diminuera le tarif pour les usagers.
-
- analyse de l'amortissement des installations (surtout dans le cas de l'affermage) : méthode d'amortissement pratiquée, conformité avec les règles comptables des concessions, garantie éventuelle d'emprunt par la collectivité,
 - existence éventuelle de travaux non amortis en fin de contrat : Ont-ils été décidés d'un commun accord ? Et selon quelles règles d'amortissement ? Existence et contenu d'un «compte conventionnel» qui définit l'amortissement d'investissements exceptionnels faits en cours de contrat,
 - analyse des formules de révision et de leur correspondance ou non avec le réel (coefficients dans les formules, choix des indices).
 - mode de gestion de la trésorerie (centralisation, décentralisation, autre...).
 - de façon générale, facilité ou difficulté de compréhension des comptes.

L'audit doit faire le point de tous les comptes et définir les termes d'une négociation sur les reliquats éventuels.

Si le contrat initial était précis sur ces questions, il n'y a pas de difficultés.

Synthèse sur la gestion financière du contrat.

4.3 - Conclusions et propositions

Diagnostic sur l'état technique des chaufferies, canalisations, et sous-stations.

Diagnostic sur les travaux à réaliser avant la fin du contrat (pose de compteurs pour pallier une absence de données, par exemple).

Diagnostic sur la gestion pour les usagers et pour la collectivité.

Propositions des points à négocier avec l'exploitant pour la période restant à courir jusqu'à la fin du contrat.

Définition des points importants à inclure dans le cahier des charges de la consultation des entreprises pour le renouvellement du contrat.

On remarquera que si le contrôle annuel du réseau est de bonne qualité, la réalisation de l'audit sera nettement facilitée. Il vaut mieux que l'auditeur passe du temps à réfléchir qu'à rechercher des documents.

Si les conclusions de l'audit ne sont pas partagées par le délégant ou le délégataire, on peut envisager de faire expertiser tel ou tel point de l'audit par un autre intervenant, mais il faut éviter de s'engager dans des procédures contradictoires interminables.

e/ Les avenants de prolongation

Il arrive que, 5 à 10 ans avant l'échéance, le délégataire propose à la collectivité d'investir dans un équipement qui va considérablement améliorer le réseau (changement d'énergie, cogénération, changement de pression de distribution, traitement des fumées). Le compte «gros entretien-renouvellement» n'est pas suffisamment provisionné pour assurer cet investissement non prévu au départ, et il est trop tard pour amortir cet investissement avant la fin du contrat. Le délégataire propose alors de prolonger le contrat par avenant de la durée nécessaire pour amortir le nouvel investissement.

Il faut examiner cette proposition avec beaucoup d'attention. Elle a l'avantage de moderniser rapidement le réseau ; mais, elle présente plusieurs inconvénients.

Sur le plan juridique, les avenants de prolongation sont très encadrés :

Une délégation de service public ne peut être prolongée que :

- pour des motifs d'intérêt général : la durée de prolongation ne peut excéder un an,
- lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive,

La prolongation ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante.

D'autre part, tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du chiffre d'affaires supérieure à 5% est soumis à la commission « loi Sapin », ainsi qu'à la commission consultative des services publics.

Cette consultation est conseillée pour tout avenant, même en deçà de 5%.

Plusieurs avenants ont été annulés par le Tribunal administratif.

Sur le plan de la concurrence, cet avenant repousse la date de mise en concurrence, ce qui fait qu'un seul délégataire aura été présent sans remise en concurrence pour une durée qui peut atteindre ou dépasser 40 ans.

Sur le plan de la modernisation du réseau, il ne faut pas adopter la première solution proposée, mais l'intégrer dans une réflexion plus générale sur les objectifs et sur l'évolution du réseau.

B - Une réelle mise en concurrence

Il est très important de créer les conditions d'une parfaite concurrence entre les candidats à la nouvelle délégation.

A cette fin, on veillera aux points suivants :

* Un cahier des charges précis et détaillé.

C'est dans la qualité de la préparation de la consultation que réside en grande partie la qualité du futur contrat.

Si le cahier des charges de la consultation est trop succinct, le délégant donne un avantage de fait au délégataire sortant. De toute façon, ce dernier a un avantage puisqu'il connaît le réseau dans ses moindres détails. Il faut donc réduire au maximum le handicap des autres.

Des données extraites du rapport d'audit constitueront un bon élément d'information.

Lors de la consultation, on demandera aux candidats de se prononcer sur les points prévus dans le chapitre suivant « une rédaction très précise du contrat ».

Le cahier des charges doit demander une analyse très détaillée de la décomposition du prix de vente de la chaleur et de son évolution.

Il est souhaitable de demander dans le cahier des charges des engagements du délégataire sur des objectifs de résultat : rendements, actions de conseil en vue de la maîtrise des consommations par les usagers.

On peut lier l'atteinte de ces objectifs à des formules d'intéressement du délégataire.

Il ne faut pas tomber dans l'excès d'un cahier des charges qui règle tout, il faut laisser au candidat délégataire une marge d'initiative et il doit pouvoir proposer des variantes. On est en délégation de service public et non en marché public, le délégataire doit avoir une certaine latitude dans la gestion du service.

* Un nombre suffisant de candidats

Il est souhaitable qu'il y ait au moins 3 candidats, ainsi que des candidats venus d'autres pays. Une publicité large et bien lue dans la presse professionnelle doit inciter les candidats à se présenter.

* Un règlement préalable du passé

La fin du contrat précédent ne doit pas donner un avantage au sortant.

Appui sur les services locaux de la concurrence

Les conseils du service départemental de la concurrence très en amont de la consultation seront très utiles. Il faut leur demander une présence assidue aux réunions de commission.

C - Une rédaction très précise du nouveau contrat.

La collectivité délégante ne devra pas oublier de faire figurer au contrat ou dans ses annexes les points suivants :

- Création d'une filiale locale dont le seul objet sera la gestion du réseau

On aura ainsi l'assurance que les comptes de la société seront ceux du réseau. Il sera toujours plus facile d'avoir une bonne vision des comptes dans ce cas que dans le cas d'une société à fonctions multiples, même avec une bonne comptabilité analytique. Cela revient certes un peu plus cher en coûts de gestion (conseil d'administration, commissaire aux comptes), mais on a ainsi une bonne vision comptable du réseau de chaleur. Il faudra également s'assurer de la bonne assise financière de la filiale et des garanties apportées par la maison-mère. Il faudra connaître précisément le contenu des conventions entre la filiale et la maison-mère. Ce point devra figurer explicitement dans l'appel à la concurrence.

- Bien étudier la durée

La loi ne fixe pas de durée limite pour les délégations de service public relatives aux réseaux de chaleur. L'article L1411-1 du CGCT stipule que : «les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des

prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre».

Les contrats types de 1982 précisaient 24 ans en concession et 12 ans en affermage pour des réseaux neufs. Pour des conventions de renouvellement, tout le premier équipement n'est plus à investir à nouveau. Le calcul doit être fait en fonction du plan de travaux et des durées de vie des équipements. Il est conseillé de chercher à adopter une durée inférieure à 24 ans.

- Prévoir le sort des biens en fin de contrat

Une partie des difficultés en fin de contrat tient à l'imprécision ou même à l'absence des clauses sur le sort des biens.

Il faut bien faire un inventaire précis de ce que le délégataire doit remettre au délégant à l'issue de la période de délégation, soit gratuitement (biens de retour), soit moyennant une indemnité (biens de reprise) (cf précisions dans le plan de l'audit ci-dessus).

- **Elaborer un compte d'exploitation prévisionnel** très précis estimant tous les postes en séparant bien les charges fixes et les charges proportionnelles. Il faut éviter les oublis (calcul de la taxe professionnelle ou des autres impôts).

- **Les indices et coefficients figurant dans les formules de révision des prix** doivent être calquées sur le compte d'exploitation prévisionnel. Il faut prévoir un minimum de partie fixe. L'indexation du terme R1 dépend des indices de prix des énergies utilisées et de leur répartition, mais on peut envisager un lissage.

Pour les énergies renouvelables et les déchets, il faut éviter des formules de décote (par exemple : 10% de moins que le MWh gaz) qui fragilisent le réseau en période d'énergie de référence bon marché

Pour ce qui concerne le terme R2, une enquête d'AMORCE donne les indications suivantes :

Partie fixe : en général 0,15 ; varie de 0,05 à 0,21

Terme salaires : coefficient compris en général entre 0,4 et 0,65

Terme «produits et services divers» : coefficient égal en général à 0,35

Terme «bâtiments travaux» : coefficient compris en général entre 0,13 et 0,27

Si le terme «électricité» est inclus dans R2, il est inférieur à 0,1

Certains réseaux ont des caractéristiques très spécifiques (usine d'incinération incluse dans l'investissement du réseau par exemple) conduisant à des coefficients différents.

Il est conseillé de faire expertiser cette formule de révision par un spécialiste.

Si on prévoit des **droits de raccordement**, le contrat doit être précis sur leur montant et leur révision.

- Prévoir les modalités d'achat de l'énergie

On prévoira l'obligation de faire des consultations périodiques de fournisseurs (surtout avec l'ouverture du marché de l'énergie), et on demandera la communication des contrats relatifs aux produits assuranciers de couverture des variations de tarifs des énergies et des variations climatiques.

Il faut demander la communication des factures avec mention des remises locales et des remises de siège. La collectivité se réservera le droit de faire régulièrement elle-même une consultation de fournisseurs d'énergie pour avoir une connaissance des prix pratiqués.

Les contrats d'achat de l'énergie doivent être annexés au contrat.

- **En cas de cogénération, il est préférable d'intégrer la cogénération dans le contrat du réseau lui-même**, ce qui permet de connaître exactement les coûts et les recettes.

La solution qui consiste à sortir la cogénération du contrat de délégation pour en faire un simple fournisseur de chaleur est moins transparente pour la collectivité car celle-ci ne connaît pas directement les coûts et les recettes. La collectivité doit, dans ce cas, obtenir un droit de regard sur la société qui gère la cogénération.

En tout état de cause, la cogénération est très liée au réseau car c'est son seul moyen de valoriser la chaleur produite

- **Un plan de gros entretien et de renouvellement des installations** assortie d'une estimation des entrées et sorties du compte « gros entretien - renouvellement ». Bien prévoir les règles de fin de contrat.

- **Un compte « mise en conformité » pour les travaux destinés à adapter les installations aux nouvelles exigences réglementaires.** Pour plus de clarté, il est préférable de ne pas les mélanger avec le compte « gros entretien-renouvellement ».

- **Un plan de relevés de comptages** réguliers, qui permette à la collectivité de connaître avec précision les différentes consommations et les différents rendements.

- **Une définition précise de la limite entre le réseau primaire et installations secondaires** les des sous stations, afin d'éviter toute ambiguïté.

- **La définition précise du personnel** employé et de ses qualifications.

- **Prévoir les modalités de gestion de la trésorerie**, en particulier celle qui provient des dépôts de garantie des abonnés. Qui la gère ? A qui appartiennent les produits financiers ?

On demandera la communication des **conventions entre la société locale et son siège** en ce qui concerne :

le prêt de personnel,

l'assistance technique du siège : définition précise et facturation,

la convention de transfert de trésorerie comprenant les conditions de rémunération de la trésorerie qui provient de la société dédiée au réseau, ainsi que les conditions dans lesquelles la société locale disposera de sa trésorerie,

les contrats d'achat d'énergie,

les éventuels contrats de sous-traitance.

- **La marge du délégataire pose toujours des problèmes difficiles.** L'entreprise a un droit bien légitime à une marge sur l'activité de distribution de chaleur, ainsi qu'à une amélioration de cette marge si elle fait des efforts de meilleure gestion.

Certains préconisent de contractualiser le niveau de la marge et son mode de calcul, avec mécanisme d'incitation à améliorer les rendements. Mais la contractualisation de la marge risque de ne pas inciter à la performance.

4 - LA VIE COURANTE DU RESEAU

Au-delà de la période intense de renouvellement du contrat, c'est au quotidien que la qualité du service public sera assurée.

A - Le rapport annuel

Le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit dans ses articles L 1411-3, L 1411-13 et L 1411-14, que le délégataire doit produire un compte-rendu annuel.

L'objectif en est de permettre à la collectivité délégante d'être parfaitement informée de la vie du réseau.

Le décret d'application n'est pas publié à ce jour (juin 2003). La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) a consulté, en octobre 2002, les fédérations d'élus et de professionnels ; un texte est en préparation. Dans cette attente, nous disposons de plusieurs documents de référence.

Le document édité par l'ordre des experts-comptables « Le chauffage urbain et la climatisation » contient une description complète du contenu de ce rapport ; on ne peut que conseiller de s'y référer. *Le contenu détaillé est reproduit en annexe.*

(Copie des pages 41 à 50 du document de l'ordre des experts comptables)

La FNCCR (Fédération Nationales des Collectivités Concédantes et Régies), en liaison avec l'AMF (Association des Maires de France) a élaboré un avant-projet de décret sur le rapport du délégataire.

Ce projet comprend les dispositions suivantes : *(copie en annexe)*

(source : la lettre S, publication de la FNCCR, n° 214, 26 Février 2003)

- Contenu des comptes des délégataires : il est nécessaire de préciser que ces comptes sont constitués de données issues de la comptabilité des délégataires, et non d'informations produites selon une méthodologie généralement invérifiable,
- Comparaison des comptes des exercices successifs : certains changements de nomenclature comptable sont inévitables, mais ils ne doivent pas empêcher toute comparaison d'un exercice à l'autre. De même, les comptes du 1^{er} exercice suivant la signature du contrat doivent pouvoir être comparés à l'offre remise par le délégataire, ce qui est presque toujours impossible en raison des présentations complètement différentes,
- Précision des comptes : de nombreux contrats de délégation ne comportant pas d'indication à ce sujet, il est nécessaire de fixer un niveau minimal de détail des rubriques, sans empêcher les collectivités qui le souhaitent d'être plus exigeantes,
- Charges calculées et de structure : les méthodes appliquées par les délégataires pour déterminer ces charges doivent être intégralement expliquées à chaque collectivité délégante. En outre, il faut prohiber certaines pratiques abusives, consistant par exemple à imputer la totalité des charges de personnel (représentant généralement 30 à 50% des charges totales) dans les charges réparties, y compris dans le cas de services importants employant un personnel bien identifié (les collectivités délégantes se trouvent alors dans l'impossibilité de vérifier si les charges indiquées par le délégataire correspondent effectivement au coût réel du service rendu),
- Travaux de renouvellement : une réelle transparence ne peut être assurée qu'en généralisant la pratique des plans de renouvellement et en instituant systématiquement un suivi de ces plans avec cumul, depuis l'origine de chaque contrat, des sommes affectées au renouvellement et des sommes effectivement dépensées,

- Indicateurs de la qualité de service : Il appartient aux collectivités délégantes (et non aux délégataires) de choisir les indicateurs qui devront être mesurés, car ces indicateurs servent à fixer des objectifs qui ne peuvent être définis que par l'autorité responsable de l'organisation du service public,
- Litiges relatifs au rapport annuel : les questions posées par les collectivités délégantes restant jusqu'à présent souvent sans réponse, une expertise peut être confiée à un expert indépendant désigné par le tribunal administratif.

On insistera sur les points suivants :

Le compte-rendu annuel doit être cohérent avec le contrat initial. Si comme nous l'avons conseillé, le contrat comprend les documents suivants, le compte-rendu annuel devra y faire référence et examiner la bonne application des documents initiaux :

- les modalités d'achat de l'énergie,
- les contrats relatifs aux produits assuranciers de couverture des variations de tarifs des énergies,
- un compte d'exploitation très précis,
- une description du renouvellement des installations assortie d'une analyse des entrées et sorties du compte « gros entretien - renouvellement », ainsi que de l'état du compte en début et en fin d'exercice,
- une description des travaux effectués,
- un relevé des comptages qui permette de connaître avec précision les différentes consommations et les différents rendements,
- les révisions des prix,
- la définition précise du personnel employé et de ses qualifications,
- les conditions d'application des conventions entre la société locale et son siège en ce qui concerne :
 - le prêt de personnel,
 - l'assistance technique du siège,
 - l'éventuelle convention de transfert de trésorerie.

Le délégataire doit décrire toutes les actions de marketing destinées à raccorder de nouveaux abonnés.

Il faut prévoir des sanctions en cas de non remise du rapport annuel.

Le rapport annuel est mis à la disposition du public.

Les indicateurs de qualité de service. Le document annexé de l'ordre des experts-comptables définit quelques indicateurs de qualité en termes de service rendu et d'environnement.

On peut proposer de rajouter des indicateurs énergétiques.

Energies utilisées

- Pourcentage de chaleur issue de la cogénération
- Pourcentage de chaleur issue de récupération industrielle
- Pourcentage de chaleur issue des déchets
- Pourcentage de chaleur issue de géothermie
- Pourcentage de chaleur issue du bois
- Total, et comparaison à 50% (possibilité de classement)
- Nombre de tonnes de carbone évitées par rapport à un chauffage fioul domestique et par rapport à un chauffage gaz.

Rendements énergétiques :

- Production des centrales
- Distribution : rapport entre entrée sous stations et sortie chaudières ou achats.

Ventes de chaleur

- Densité de desserte en MW raccordés par km de canalisation (aller)
- Densité de vente en MWh vendus par km de canalisation (aller)
- Nombre et pourcentage de nouveaux clients dans l'année
- Pourcentage d'évolution du nombre de MWh vendus corrigés des degrés jours.

B - Le rapport de contrôle

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.

Le réseau de chaleur est un service public dont le délégant est responsable. La collectivité peut être mise en cause pour une insuffisance de contrôle de son délégataire, et le délégant peut être poursuivi pour négligence dans le contrôle.

Il faut bien avoir conscience que la responsabilité de la collectivité peut être engagée par l'usager s'il décèle une insuffisance du contrôle de la collectivité sur son délégataire.

La difficulté du contrôle tient dans la nécessité de trouver le bon équilibre : ni « laisser faire » ni « être tatillon ». Le contrôle doit s'intéresser aux résultats et ne pas aller dans le détail des moyens mis en place par le délégataire.

La convention prévoit en général une redevance de contrôle versée par le délégataire au délégant (souvent 1 à 2% de la recette de partie fixe). La collectivité doit utiliser cette recette pour financer le contrôle.

Faut-il contrôler soi-même ou faire contrôler par un bureau d'étude spécialisé ?

10% environ des collectivités délégantes réalisent le contrôle elles-mêmes. Si la collectivité a les compétences internes pour le faire, le contrôle peut être d'excellente qualité et souvent plus proche du terrain que ne le sont les bureaux d'études.

Ce qui n'exclut pas l'appui d'un spécialiste externe pour des aspects très précis : point du compte « gros entretien-renouvellement », expertise technique d'une chaudière charbon.

Il existe sur le marché quelques bureaux d'étude spécialisés qui font de l'excellent travail. Ceux qui contrôlent de nombreux réseaux de chaleur ont une base de données et une bibliothèque de ratios de références très utile pour faire des comparaisons.

On peut simplement recommander de les mettre régulièrement en concurrence pour bénéficier à intervalles réguliers d'un œil neuf. Ce travail est en effet assez répétitif, et il n'est pas toujours facile de maintenir une acuité d'analyse. On trouvera *en annexe* un cahier des charges de la consultation des bureaux d'études.

La mission de contrôle comprend :

- l'analyse du fonctionnement des chaufferies centrales, du réseau et de quelques sous-stations, en particulier les résultats des contrôles et le calcul des rendements,
- la vérification des informations fournies par le délégataire au titre du contrat (comptes-rendus techniques et financiers),
- l'analyse du journal de marche des installations, notamment des causes et conséquences des incidents et des mesures prises pour y remédier,
- l'analyse du bilan financier, le contrôle des tarifs d'achat de l'énergie, le contrôle du compte « gros entretien - renouvellement »,
- le contrôle de la tarification appliquée aux abonnés, et la vérification par sondage des factures des abonnés,

- certains demandent plusieurs visites par an de façon inopinée sur les installations, avec contrôle des compteurs.

Certains ajoutent à la mission l'assistance à la collectivité dans ses relations avec le délégataire (rédaction des avenants par exemple), mais une préfecture a fait remarquer que ce point ne fait pas partie d'une mission de contrôle.

Le coût de la prestation varie en fonction de la taille du réseau, il est parfois égal à 1% du chiffre d'affaires, avec une formule de révision de 15% en partie fixe et 85% selon l'indice SYNTEC.

C - La commission consultative des services publics locaux

La loi de 1992 sur l'Administration territoriale de la République a créé les commissions consultatives d'usagers des services publics. Dans le domaine des réseaux de chaleur, plusieurs collectivités ont mis en place une telle commission (Cergy Pontoise, Nantes, Chambéry, Brest, Grand Lyon, Besançon,..).

La récente loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 prévoit dans son article 5 que les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants, et les syndicats mixtes qui comprennent au moins une commune de plus de 10 000 habitants, créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics gérés en délégation de service public ou en régie. Le texte de la loi ne le précise pas, mais on peut constituer une sous-commission spécifique « réseau de chaleur ».

Cette commission comprend des élus (désignés à la proportionnelle) et des représentants d'associations locales. Elle examine chaque année le rapport du délégataire.

L'exemple montre que cette commission, si elle est bien animée et préparée, est un lieu d'échanges très fructueux entre la collectivité, le délégataire et les usagers. Elle permet en particulier une « appropriation » du réseau par ses usagers. Elle oblige la collectivité et le délégataire à faire un effort accru de transparence.

Les débats de la commission permettent aussi à la collectivité et au délégataire de mieux apprécier la situation réelle des abonnés et de prévenir ou résoudre rapidement certaines difficultés.

On ne peut que recommander de généraliser cette procédure qui est, en tout état de cause, obligatoire.

En raison de la spécificité du réseau de chaleur, il est souhaitable de créer une commission spécifique ou bien de créer une sous-commission de la commission générale.

Un rythme de 2 réunions par an semble bien adapté.

Quand le réseau est alimenté par une usine d'incinération, la commission peut tenir des réunions communes avec la commission consultative des usagers relative aux déchets ménagers.

D - Les relations permanentes avec les usagers : le conseil en maîtrise de l'énergie

Le délégataire doit assurer une relation en continu avec ses clients, pour répondre aux demandes d'information, pour traiter rapidement les réclamations.

Il est une autre fonction nouvelle du délégataire : le conseil aux usagers en matière de maîtrise de l'énergie. Plusieurs réseaux ont mis en place, dans le cadre du service rendu aux usagers, une assistance à la gestion. Cela passe par un diagnostic des installations (régulations, vannes, radiateurs) qui débouche sur un programme d'action afin de réduire les consommations et si nécessaire les puissances souscrites.

Cette conception moderne des rapports avec les clients est parfois difficile à mettre en œuvre pour des raisons culturelles (pourquoi inciter les clients à acheter moins de chaleur ce qui va réduire nos recettes ?), mais elle est partie intégrante de la nouvelle notion de service énergétique qui vend plus de service et moins d'énergie.

La collectivité délégante doit appuyer ou même initier ces efforts de conseil en maîtrise de l'énergie.

E - L'échange continu d'informations entre collectivité et délégataire

Quelle que soit la qualité des rapports et commissions examinés précédemment, l'essentiel des relations entre délégant et délégataire résidera dans leurs rapports quotidiens.

Plus les informations sont claires, meilleure est la relation entre délégant et délégataire.

La communication d'informations

On ne doit pas se contenter du rapport annuel ; il est souhaitable de prévoir un échange d'informations périodiques.

Dans plusieurs réseaux, le délégataire fournit à un rythme mensuel des informations techniques : ventes de chaleur et consommations d'énergie rapportée aux degrés jours du mois, incidents, événements particuliers. Cette fourniture d'informations est prévue dans le contrat de délégation.

On prévoit souvent des séances régulières d'échange et de discussion sur le réseau, qui ont deux objectifs :

- bonne connaissance du réseau, de ses performances, et de ses problèmes par les deux parties,
- discussion sur les possibilités d'amélioration des performances, des coûts, des relations avec les usagers.

F - Les avenants

Dans un contrat de longue durée, on ne peut pas tout prévoir au début. D'autre part, les conditions économiques, sociales, énergétiques évoluent.

La vie du réseau nécessite certaines modifications qui se traduisent par des avenants. Un nombre important d'avenants peut être un signe de bon pilotage commun du réseau.

Il est bon de prévoir un rendez-vous important, tous les 5 ans par exemple, pour confronter les prévisions initiales à la réalité, et si nécessaire revoir certains aspects du contrat.

Il faut cependant veiller à ce que les partenaires rédigent des avenants cohérents avec les principes adoptés dans le contrat initial, et ne dénaturent pas son contenu ni ses conditions de passation. Les avenants ne doivent pas changer la nature juridique du contrat (c'est parfois le cas d'affermages qui deviennent de fait des concessions parce qu'un avenant a prévu la réalisation d'un nouvel investissement par le délégataire).

CONCLUSION

Chacun sa place

Le rapport entre le délégant et le délégataire doit être tel que chacun respecte la place de l'autre.

Aux élus et techniciens de la collectivité, reviennent les grandes orientations, la politique d'urbanisme, l'animation de la commission consultative, le souci du dialogue entre tous les partenaires, et le contrôle de l'exécution du service public par le délégataire, mais pas l'empiètement sur la gestion du service.

Au délégataire, reviennent le fonctionnement du réseau, le contact avec les usagers, la gestion quotidienne, l'anticipation des évolutions, les propositions de modification du service et des investissements nouveaux.

Une collectivité concédante compétente et active

Suivre de près la vie d'un réseau de chaleur demande un double investissement de la part de la collectivité :

- un investissement politique de l'élu qui doit bien connaître son réseau, ses usagers, les enjeux, et être présent dans le pilotage du réseau et les échanges avec le délégataire,
- une bonne compétence technique, en interne ou avec le soutien d'un bureau d'études spécialisé, qui permette de suivre de près le travail du délégataire sans empiéter sur sa responsabilité de gestion, et d'anticiper les évolutions à préconiser.

Il est bien évident, en ce domaine comme en d'autres, que l'équipe entre un élu impliqué, un technicien compétent, un délégataire efficace, et un bureau d'études avisé donnera d'excellents résultats pour améliorer en permanence la gestion de ce service public.