



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/36/10-0722 C

NOISIEL, le 09 JUIL. 2010

N° 10- 0111 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

CRC p. 2/54

La commune n'a pas, de son côté, exercé pleinement son rôle d'autorité concédante sur le concessionnaire, tant sur la qualité juridique des textes et des procédures que sur les modalités tarifaires, alors que divers audits avaient cependant signalés maintes insuffisances. Ses propres besoins en chauffage des locaux communaux, ou ceux d'autres organismes publics comme l'office d'HLM n'ont pas non plus été satisfaits dans les meilleures conditions. Enfin, la commune aurait dû être beaucoup plus vigilante en ce qui concerne le suivi des investissements et des gros travaux sur le réseau, et sur les conditions du retour des biens concédés dans son patrimoine, en fin de concession.

CRC p. 9/54

Outre son rôle d'autorité concédante, la ville est elle-même un gros consommateur de l'énergie calorifique fournie par le réseau, qui sert à chauffer divers locaux communaux : administrations, écoles, gymnases, etc. Ces locaux du « réseau secondaire » comportent des structures de chauffage qui doivent être entretenues. Pour cela un marché important, assez particulier, a été passé en 1994 ; il sera examiné plus loin (point 3.2.3.1).

3.2.3.1. La ville et le chauffage de ses locaux communaux : un marché économiquement coûteux, à la régularité contestable

Jusqu'en 1994, par un contrat d'abonnement signé en 1986 avec la SDCC, tous les locaux et équipements de la ville étaient chauffés par abonnement direct au réseau primaire du concessionnaire. En revanche, la conduite et l'entretien des installations de chauffage propres aux divers bâtiments communaux, situées après la livraison de vapeur aux sous-stations, étaient assurées par un contrat d'exploitation et de maintenance séparé, dit « P2 » (surveillance, conduite et petit entretien) et « P3 » (gros entretien, garantie totale), signé en 1982 avec INES (future Elyo-Suez)¹⁴.

En 1994, la ville a décidé de passer un unique contrat, dit de « garantie totale » (P1 + P2 + P3) directement avec la seule société INES, contrat qu'il convient d'examiner. Par délibération du 17 mai 1994, le maire a été autorisé à « *procéder par voie d'appel d'offres restreint* » pour la sélection d'un prestataire. Après analyse des offres, en août 1994, sur les trois postes : P1 (fourniture d'énergie calorifique), P2, et P3, « *la société INES s'est classée la moins disante pour l'ensemble des postes* ». Sur les trois postes, le coût du marché s'élevait annuellement, à l'époque, à environ 10 MF/an (1,52 M€).

Ce marché soulève plusieurs observations :

- En premier lieu, **aucune délibération n'a pu être produite à la chambre, ayant autorisé le maire à signer ce marché**, le 12 septembre 1994, avec la société INES. Or, la jurisprudence a clairement rappelé cette obligation valable à l'époque (CE, 13 octobre 2004, Commune de Montélimar, req. n° 25-007), fondée sur les articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du CGCT et dont il résulte, selon la Haute juridiction, « *que le maire ne peut valablement souscrire un marché au nom de la commune sans y avoir été préalablement autorisé par une délibération expresse du conseil municipal* ».

- En deuxième lieu, le rapport de présentation de ce marché au conseil municipal, après en avoir expliqué la motivation, se terminait en précisant que « *ce contrat sera établi pour une durée de huit ans conformément à la réglementation en vigueur* ». Or, le marché signé par le maire - sans délibération expresse de conseil municipal l'y autorisant - a été passé pour une durée de 16 ans, soit jusqu'en septembre 2010. **Cela constitue une seconde irrégularité, car la durée de huit ans annoncée au conseil municipal, qui avait alors autorisé le lancement d'un appel d'offres, a été doublée, sans que l'assemblée se soit de nouveau prononcée**. De plus, cette durée de 16 ans prévue, sous certaines conditions, par l'article 3 bis de la loi n° 74-908 du 29 octobre 1974 modifiée relative aux économies d'énergie, n'est évidemment qu'une durée maximale possible, rien n'obligeant une collectivité à s'engager sur une telle durée.

Au contraire, conformément aux dispositions de l'article 16 du code des marchés publics, la collectivité publique doit fixer la durée d'un marché « *en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une mise en concurrence périodique* ».

- En troisième lieu, ce marché de chauffage est à l'origine un marché global de type « marché à forfait » (MF). Or, l'article 3 bis de la loi de 1974 précitée dispose, dans ses paragraphes IV et V, que ce type de marché devra faire « *l'objet d'avenants ayant pour effet de scinder ces contrats en un contrat de fourniture auquel s'applique le paragraphe IV et un contrat d'exploitation auquel s'appliqueront les paragraphes I, II et III ci-dessus* ». Le contrat de 1994 étant un contrat global qui comprend en même temps une fourniture d'énergie (forfaitaire) et une exploitation des installations, **il n'est donc pas conforme à ces dispositions législatives, dont l'intérêt n'est plus à démontrer dans l'actualité énergétique contemporaine**.

- En quatrième lieu, la qualité technique et économique de ce marché avait fait l'objet, **début 2003**, d'un audit approfondi d'un cabinet d'études, dont les conclusions concernant le bilan énergétique de la ville étaient extrêmement sévères, notamment du fait de ce marché global de chauffage : « Un contrat de type MF (forfait très large pour Elyo quelques soient les consommations) devrait logiquement inciter l'exploitant à faire des économies qui lui reviennent entièrement. Mais ce n'est pas le cas ici ! **On croirait qu'au contraire, l'exploitant facturait au client les quantités d'énergie qu'il utilise, a intérêt à consommer le plus possible. Ce R1 forfaitaire (sans aucun contrôle des consommations, ni comptage transparent) est une catastrophe économique pour la ville** ». En note, cet auditeur ajoutait qu'il n'avait pas revu un tel marché MF depuis 1980.

Ainsi, alors que la ville, pour le chauffage de ses propres locaux, a passé un contrat global (analysé précédemment) avec Elyo-Suez, l'OP HLM, lui, a passé classiquement deux contrats, l'un avec la SDCC pour la fourniture d'énergie primaire, l'autre (après appel d'offres) avec INES/Elyo-Suez pour l'exploitation, la conduite et l'entretien de ses sous-stations et de son réseau secondaire, qui alimente un total de 3 747 logements.

Comme pour la ville en 2003, la chambre a été informé qu'un audit avait été effectué en 2008 par un cabinet d'études, sur les coûts d'ensemble du chauffage pour l'OPHLM (contrat SDCC et contrat Elyo), en vue du prochain renouvellement. Compte tenu des liens étroits entre la commune et l'office, il ne semblerait pas anormal que **la commission consultative des services publics (CCSP) de la commune, déjà évoquée, examine l'ensemble des audits relatifs à la concession de chauffage urbain, y compris celui de 2008 consacré au chauffage de l'OP HLM.** Au surplus, l'office, dont le président était le maire de la ville jusqu'en 2008, est lui aussi entré en contentieux contre la SDCC en 2008, simultanément à celui ouvert par la commune.

Tous ces éléments montrent combien, en matière de chauffage urbain, le coût final payé par les consommateurs/personnes physiques, occupant les locaux chauffés, est très dépendant, par enchaînements successifs, du contrôle plus ou moins rigoureux exercé d'abord par la ville concédante sur les fournisseurs de chaleur. Les divers contrats ou marchés ultérieurs, et leurs avenants, ne sont pas sans conséquences sur la facture du consommateur final de Clichy.

Il est donc impératif, pour celui-ci, d'avoir connaissance et accès aux divers contrats et documents qui déterminent ce que lui coûte finalement son chauffage (par exemple, de pouvoir comparer, d'une part, la police d'abonnement à la SDCC de l'OP HLM et, d'autre part, la police d'abonnement type, annexée au cahier des charges de la convention de concession de 1965 avec la ville, sous réserve de son actualisation).

