

Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris

PRESENTATION

Dans plusieurs grandes agglomérations françaises, les collectivités locales ont organisé un service public de chauffage urbain. Les premiers réseaux de chaleur ont été créés dans les années 1930. On estime leur nombre à environ 370 sur l'ensemble du territoire national. Deux gros opérateurs, appartenant aux groupes Gdf-Suez et Veolia, se partagent l'essentiel de la puissance installée, le plus souvent dans le cadre de délégations du service public de collectivités et établissements publics locaux.

Un réseau de chauffage urbain est un ensemble de canalisations qui empruntent, en général, le sous-sol des voies publiques pour distribuer de la chaleur en milieu urbain. La chaleur est transportée, soit sous forme d'eau chaude, soit sous forme de vapeur d'eau. La production de chaleur pour le réseau se fait dans des centrales importantes qui utilisent de multiples énergies telles que le fioul lourd, le charbon, le gaz, la géothermie ou la chaleur provenant de l'incinération des ordures ménagères.

Le chauffage urbain présente plusieurs avantages. Son énergie provient pour une part substantielle de l'incinération des déchets, notamment ménagers, dont il permet une bonne gestion. La récupération de la chaleur tirée de l'incinération de ces déchets permet des économies d'énergie et contribue à l'indépendance énergétique de la France. Les coûts de production de la chaleur issue de cette ressource sont moins sujets à de fortes variations que, par exemple, les énergies fossiles. L'utilisation d'unités de production de chaleur de grande puissance permet la mise en œuvre d'équipements de dépollution inaccessibles aux chaudières individuelles.

Les réseaux d'énergie sont de la compétence des communes qui, lorsqu'elles décident leur mise en place, soit en assurent directement la gestion en régie (10% des cas pour les réseaux de chaleur), soit les confient à un fermier ou concessionnaire. Le réseau de chauffage urbain de la ville de Paris est le plus ancien et le plus important en France (5 800 abonnés). Il fournit environ 25% de la consommation parisienne de chauffage. Il s'agit de l'un des réseaux de chauffage les plus importants du monde. Il est géré depuis l'origine sous la forme d'une délégation de service public, conclue en 1927 entre la ville de Paris et la Compagnie Générale Française de Chauffage Urbain (CFGCU), devenue la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU) et appartenant aujourd'hui au groupe Elyo (Gdf-Suez). La CPCU est également une société d'économie mixte encore régie par le décret-loi du 28 décembre 1926, dans laquelle la ville de Paris détient 33,5 % du capital. Sa délégation de service public viendra normalement à échéance en 2017, soit après 90 ans d'exploitation par la même société. Elle a été initialement conclue pour la construction d'un réseau de distribution de six kilomètres. Il en comprend aujourd'hui 435, dont 354 pour Paris intra-muros.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a procédé à un examen de la gestion de ce service public, incluant notamment la vérification des comptes produits par la société délégataire. La Cour a estimé utile de tirer les leçons des difficultés rencontrées par la ville de Paris dans l'exécution de cette délégation de service public, pour formuler des recommandations d'ordre plus général, susceptibles d'intéresser toutes les collectivités ayant organisé un service public de chauffage urbain.

I - Les faiblesses de la délégation du service public de chauffage urbain parisien

A - Les marges de manœuvre tarifaires du délégataire

Le procédé de gestion par délégation du service public a du sens lorsque le service en cause répond à des caractéristiques particulières, notamment en termes de concurrence ou de capacité de l'opérateur à offrir un meilleur service aux usagers, grâce à la mise en œuvre de compétences ou de capitaux dont la rentabilité éventuelle ne peut être envisagée que sur une longue période.

La création et la gestion d'un réseau de chauffage urbain nécessite la mise en œuvre d'installations complexes et coûteuses, amortissables sur des périodes nécessairement longues. Beaucoup plus que d'autres grands services publics à caractère industriel et commercial dont la gestion est fréquemment déléguée par les collectivités publiques à des opérateurs privés – la distribution d'eau, le traitement des déchets ménagers par exemple – l'exploitation d'un réseau de chaleur est soumise, pendant toute la durée de l'exploitation du service, à la concurrence d'autres modes de chauffage, en fonction de la qualité de l'offre, de son prix et de son adéquation aux besoins de la clientèle. Cet aspect ne peut être ignoré, même s'il convient d'en relativiser la portée, notamment en raison du fait que la gestion des installations de chauffage collectif est fréquemment assurée par des tiers non usagers (par exemple, les syndicats de copropriété), ou parce que la décision éventuelle de changer de mode de chauffage entraîne des coûts élevés.

S'agissant des tarifs appliqués aux usagers, la CPCU comme l'ensemble des opérateurs de réseaux de chaleur propose des tarifs – 14 au total destinés à répondre aux différents besoins des usagers et aux caractéristiques des installations – qui se décomposent en deux éléments :

- un élément variable en proportion de la consommation de l'usager exprimée en tonnes de vapeur (R1),
- un élément de tarification fixe (R2), dû par chaque abonné indépendamment de sa consommation effective de calories et correspondant aux coûts fixes assumés par le concessionnaire, notamment pour l'entretien et le renouvellement des installations.

De ce point de vue, la particularité notable du service public parisien tient notamment à la grande liberté laissée par la ville de Paris à son délégataire de fixer les tarifs appliqués aux usagers. Cette liberté accordée dès la convention initiale en 1927 a toujours été confirmée depuis lors, y compris dans le dernier avenant en date, conclu en décembre 2004. Elle n'est encadrée que par deux dispositifs :

l'institution d'un prix maximum autorisé (PMA),

l'obligation d'appliquer une tarification « *grands comptes* » à certains usagers.

1°) Le PMA représente le prix maximum par tonne de vapeur normalement susceptible d'être facturé à l'usager, sous certaines conditions. Il a normalement pour objet de garantir aux usagers que les tarifs appliqués par la CPCU ne dépasseront pas un plafond déterminé par le contrat. Il est difficile de s'assurer de son respect, dès lors que le PMA est exprimé sous la forme d'un prix unique, alors que les tarifs pratiqués par la CPCU comprennent, comme il l'a été indiqué ci-dessus, deux

termes, l'un forfaitaire (R2) l'autre variable en fonction de la consommation de l'abonné (R1). Le PMA ne s'applique d'ailleurs qu'à partir d'un certain niveau de consommation, fixé à 1000 heures de puissance annuelle souscrite.

La ville de Paris ne procède pas à un réel contrôle de l'impact du PMA. Une étude réalisée par la CPCU à la demande de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a pourtant montré que 21 % des clients paient une facture annuelle supérieure au prix maximum autorisé, en raison de leur faible consommation. Sont concernés des locaux professionnels tertiaires (588 abonnés), des habitations privées gérées par un syndic (287 usagers), divers locaux à vocation commerciale (44 hôtels) ou d'enseignement supérieur (32). Globalement, les sommes recouvrées auprès de ces clients sont supérieures d'un peu plus de 10 % au prix qui aurait été facturé si le PMA avait été appliqué. On ne peut, par ailleurs, exclure que le nombre d'abonnés dont la consommation est inférieure à 1000 heures de leur puissance souscrite augmente en cas d'hivers peu rigoureux.

La CPCU estime que cette situation s'explique le plus souvent par une puissance souscrite supérieure aux besoins réels de l'utilisateur. Mais, dès lors que, dans sa rédaction actuelle, le cahier des charges de la concession ne le lui impose nullement, le délégataire n'informe pas les usagers du bénéfice qu'ils pourraient éventuellement tirer d'une diminution de puissance.

Ainsi, l'existence d'un PMA n'a pas pour effet de garantir pleinement les usagers. Son effet sur la liberté tarifaire laissée à la CPCU est de fait très limité.

2°) Les tarifs « grands comptes » sont appliqués à tout abonné, ou ensemble d'abonnés, appartenant à une même entité juridique ou représentés par un même mandataire, dont la puissance globale souscrite est supérieure ou égale à 31 mégawatts. Les tarifs « grands comptes » s'appliquent également aux usagers habitant des immeubles privés, dès lors que le syndic gère un ou plusieurs immeubles dont la puissance souscrite cumulée est supérieure au seuil.

Ainsi conçus et mis en œuvre, les tarifs « grands comptes » du chauffage urbain de la ville de Paris ne semblent pas respecter la règle de l'égalité devant le service public, dès lors qu'ils permettent d'appliquer aux usagers un tarif d'abonnement qui n'est nullement fonction de leur consommation effective ou de celle de l'immeuble qu'ils habitent, mais de l'importance du patrimoine géré par leur syndic ou leur organisme de logement social.

3°) La liberté laissée à la CPCU de fixer elle-même les tarifs appliqués à ses usagers, dans les limites du PMA et des coefficients de réduction résultant de la tarification « grands comptes » est aujourd'hui contraire aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales. Les conventions de délégation de service public, quelles qu'elles soient, doivent stipuler les tarifs à la charge des usagers et préciser l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution.

Tant l'intérêt de l'autorité délégante que celui des usagers recommandent l'introduction dans les traités de délégation de clauses plus contraignantes à l'égard du délégataire que ne l'a fait la ville de Paris. Selon l'analyse de la Cour, rien ne justifie que les modalités de revalorisation de l'élément de tarification fixe (R2) ne soient pas fixées au contrat. Quant à l'élément variable de la tarification (R1), la Cour recommande plutôt qu'il soit déterminé chaque année en tenant compte des gains de productivité, dont une partie pourrait bénéficier à l'usager.

B - Le périmètre du service délégué

Telle qu'elle a été conclue en 1927, la délégation du service public de chauffage urbain de la ville de Paris ne concerne que la distribution de chaleur, sous la forme de vapeur. Encore aujourd'hui, la production et la fourniture de chaleur sont assurées par la CPCU pour son compte propre, en dehors de toute obligation de délégataire de service public

Pour la production de la vapeur, la CPCU utilise, par ordre décroissant, l'énergie achetée au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM) et issue de la valorisation des déchets (49 %), et celle produite par ses huit usines de production, issue du gaz (27 %), du charbon (17 %) et du fioul (7 %). Ayant construit des unités de production de vapeur, ou s'approvisionnant auprès d'usines situées hors de Paris, la CPCU a été naturellement conduite à étendre son réseau de distribution dans les communes à proximité desquelles étaient implantées les usines : Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Boulogne-Billancourt, Gennevilliers et Saint-Ouen.

Le choix fait en 1927 de cantonner le service public à la seule distribution de chaleur n'a jamais été remis en cause. Il demeure discutable. Les unités de production de chaleur sont évidemment indispensables à l'exploitation du service public de distribution de la chaleur. S'il devait être mis fin à l'exploitation du réseau parisien par la CPCU, que le service soit repris par la ville ou confié à une autre entreprise, il serait nécessaire pour le nouvel exploitant de disposer des

moyens de production de chaleur de l'actuel délégataire, à des conditions économiques viables. Pour ce motif, même sans changer le périmètre de la délégation, la ville de Paris a entrepris, à l'occasion de plusieurs avenants, d'introduire dans la convention des clauses permettant de préciser ses droits sur les usines de production de chaleur de la CPCU : ces équipements sont considérés comme des biens de reprise, c'est-à-dire des équipements qui peuvent revenir à l'autorité délégante si celle-ci le désire, à la fin de la délégation, dans des conditions désormais précisées par le contrat. Ainsi, l'imperfection initiale de la concession est-elle aujourd'hui largement corrigée.

Ce dispositif ne pourra cependant pas s'appliquer à l'usine de cogénération de Vitry, propriété de la SNC Cogévitry, qui a fourni en 2007 14% de la vapeur livrée à la CPCU (le réseau parisien absorbe 90% de la vapeur livrée dans ce réseau). Le dispositif contractuel n'est donc pas sécurisé en ce qui concerne la chaleur apportée par cette usine.

II - Les enjeux patrimoniaux

A - La modification de l'équilibre de la délégation du fait de la dégradation du réseau

Le réseau de chaleur de la ville de Paris est constitué d'un réseau de distribution de vapeur et d'un réseau de retour d'eau jusqu'aux usines de production. Ces deux réseaux présentent des caractéristiques différentes : pour des raisons liées au transport de vapeur sous pression à température très élevée, le circuit vapeur présente d'importants facteurs de risques. De surcroît, sa dégradation pénalise l'utilisateur, en le privant de fourniture de chaleur. La dégradation du réseau de retour d'eau est quant à elle plus insidieuse, dans la mesure où elle ne présente pas de risque immédiat pour la population et n'a pas d'impact direct sur la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Entre 2000 et 2004, le réseau vapeur a connu plusieurs sinistres. Un audit achevé en janvier 2002 par la CPCU à la demande du secrétaire d'Etat à l'industrie a permis d'identifier des zones sensibles ou des points de fragilité, de repérer des dysfonctionnements dans la conception et la fabrication du réseau et de relever des manquements dans la formation et l'information des personnels, ainsi que l'absence de maintenance systématique du réseau (à l'exception du changement des compensateurs). Le rapport relève également que « le réseau existant de retour des condensats (retour d'eau) semble un peu oublié du fait qu'il n'est pas réglementé. Pourtant il fait l'objet de très nombreuses réparations

dues à des fuites. Celles-ci peuvent avoir une certaine influence sur la dégradation du réseau de vapeur, par exemple en endommageant les calorifuges et en entraînant une corrosion extérieure. »

Pour financer les travaux d'entretien rendus nécessaires par la dégradation du réseau, l'avenant conclu en décembre 2004 a modifié sensiblement l'équilibre de la concession. Les clauses du traité de concession alors applicables stipulaient que seuls les biens de retour et de reprise acquis après 2010 seraient indemnisables. Cette stipulation contractuelle avait un caractère peu incitatif pour la réalisation d'investissements par le délégataire avant 2011. Sont désormais indemnisables les investissements réalisés à partir de 2001 par la CPCU sur l'ensemble des biens nécessaires à l'exécution du service, y compris d'ailleurs les usines de production de chaleur, ce qui témoigne de leur caractère non détachable de la délégation. Cette indemnisation est égale à la valeur brute du bien, déduction faite d'un trentième de sa valeur pour chaque année écoulée depuis son achèvement. Ainsi, l'indemnité à verser par la ville de Paris en fin de concession oscille entre 43 % et 97 % du montant de l'investissement pour les biens immobilisés entre 2001 et 2017.

En contrepartie de la prise en charge par la ville de la valeur résiduelle des investissements, qui a pour effet de diminuer les charges de leur renouvellement par le délégataire, la CPCU a pu augmenter ses dépenses d'entretien sans accroître son prélèvement sur l'utilisateur : les prix de vente de la chaleur sont ainsi restés stables entre 2001 et 2004, ce qui leur a permis de retrouver, par rapport à ceux des autres modes de chauffage, une compétitivité alors compromise.

B - L'exécution du plan de remise en état

Un plan de sécurisation du réseau a été mis en place à partir de 2001. Depuis 2006, la CPCU l'a complété par un plan de maintenance, qui doit être remis à jour tous les deux ans.

En dépit de ces mesures, les sinistres liés au réseau de vapeur sont restés stables pendant la période sous revue (18 en 2001, 20 en 2006). La durée moyenne des arrêts du réseau vapeur liés à des travaux de réparation est en forte augmentation.

En 2001, considérant de façon étonnante que les « canalisations vapeur en régime de fonctionnement normal ne s'usent pas », la CPCU a procédé à une reprise de l'amortissement constitué pour les canalisations parisiennes, à hauteur de 56,9 M€ Cette mesure est d'autant plus surprenante que les canalisations situées en dehors de Paris font toujours

l'objet d'un amortissement linéaire sur 30 ans. Dans ces conditions, depuis l'exercice 2001, la valeur comptable des biens mis en concession ne donne pas une image fidèle du patrimoine concédé.

Certes, parallèlement à la reprise des amortissements sur les canalisations (56,9 M€), la CPCU a passé des provisions à hauteur de 48,5 M€, mais celles-ci concernent majoritairement les retours d'eau et donc assez peu le réseau de vapeur.

Les sinistres répertoriés sur le réseau de retour d'eau sont passés de 89 en 2001 à 129 en 2006. Les interventions sur ce réseau sont dues dans une majorité de cas à la détection de fuites (52 % en 2006 mais 78 % en 2005). En une dizaine d'années, les restitutions d'eau aux usines de production sont passées de 63 % à moins de 45 %, ce qui signifie que plus de la moitié du volume d'eau injecté dans le réseau sous forme de vapeur est perdu. En 2006, pour compenser ces pertes, la CPCU a dû injecter 1,7 million de tonnes d'eau, préalablement traitée, pour un coût total en exploitation de 14 M€

Face à cette dégradation continue, la CPCU a engagé un vaste programme de remise en état des retours d'eau. Cependant, malgré l'effort accompli depuis quelques années, les taux de remplacement régulièrement calculés ne cessent d'augmenter depuis 2001 : 10 % du réseau de retour d'eau inspecté devait être remplacé en 2001 ; en 2006, ce taux dépasse 35 %. Ces constats tendent à prouver que l'action entreprise pour la remise en état du réseau a été trop tardive. Elle ne pourra vraisemblablement être achevée avant le terme de la délégation de service public.

L'avenant conclu entre la CPCU et la ville de Paris en décembre 2004 a prévu la prise en charge par cette dernière d'une part plus importante des investissements devant être réalisés par le délégataire, tant sur le réseau de distribution que sur les autres équipements affectés au service (y compris pour la production de chaleur). Il aurait donc été judicieux que la ville de Paris fasse respecter l'engagement contractuel de la CPCU de rendre compte des dépenses réalisées par elle dans ce cadre.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France n'a pu recevoir communication du détail des investissements d'un montant global de 77,5 M€ annoncé au conseil de Paris, lorsqu'il a approuvé l'avenant. La ville ne dispose pas du plan d'investissement lui permettant de contrôler les engagements de la CPCU, ni d'évaluer le montant de l'indemnité qui sera due à la fin de la concession. Il ressort toutefois des informations communiquées par le délégataire à la chambre régionale des comptes que les investissements prévus en 2004 ont été réalisés à 250 %. Fin 2006, la réalisation cumulée des investissements s'établissait à 379 % des objectifs

des années 2004 à 2006. Ce dépassement des prévisions va nécessairement majorer la valeur nette comptable et donc, le montant de l'indemnité due par la ville à la CPCU à la fin de la délégation.

III - La nécessité d'un contrôle performant

A - L'organisation du contrôle de l'autorité délégante

Le contrôle par l'autorité délégante s'appuie principalement sur le rapport que produit chaque année le délégataire du service public, en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

La ville de Paris présente la particularité d'être à la fois un actionnaire, une autorité délégante et un usager du réseau de chaleur. Le suivi et le contrôle interne des relations entre la ville et la CPCU sont simultanément assurés par plusieurs directions, la direction des finances, qui est représentée au conseil d'administration au nom de l'actionnaire, la direction de la voirie et des déplacements, qui est chargée du suivi de l'exécution de la convention de délégation de service public et la direction du patrimoine et de l'architecture, qui représente la collectivité en sa qualité d'usager.

Le délégataire est en position de force en raison de la durée exceptionnellement longue de la convention (90 ans), des efforts de remise en état du réseau restant à consentir et des marges de manœuvre dont il jouit en matière tarifaire. Le statut d'actionnaire minoritaire de la ville ne compense pas cette position. Elle devrait conduire cette dernière à une particulière vigilance.

Or, la coordination des services chargés, pour le compte de la ville de Paris, du contrôle de l'exploitation de la délégation soulève parfois des difficultés. L'une d'elles aurait pu entraîner pour la collectivité la perte d'une année de la part proportionnelle de la redevance que lui verse chaque année son délégataire, soit environ 4 M€ Une interprétation erronée par la CPCU d'un accord conclu en 2006 à l'initiative de la direction de la voirie et des déplacements a conduit le conseil d'administration de la CPCU à arrêter ses comptes 2006, en présence de la direction des finances, dans des conditions qui revenaient à valider l'abandon par la ville d'une année de redevance proportionnelle. Une meilleure coordination entre ces deux directions n'aurait pas permis cette interprétation, qui aurait été préjudiciable aux intérêts de la ville, sans l'intervention de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Le manque de formalisation du domaine de contrôle de chacun conduit parfois à une absence de contrôle de certains aspects de la délégation. Cette déficience permet parfois à la CPCU de méconnaître ses obligations contractuelles.

Par exemple, dans le compte de délégation produit par le délégataire pour l'exercice 2006, ont été imputées au réseau de chaleur parisien toutes les charges d'entretien du réseau de la CPCU, y compris celles qui étaient imputables à l'activité de distribution en dehors des limites du territoire communal. Sur l'intervention de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, des corrections ont été opérées. Mais alors que les accords antérieurs avaient prévu la ventilation des charges d'entretien selon le principe de l'affectation directe, la ville et son délégataire sont convenus de modifier les modalités de répartition des charges, au moyen d'une clé de répartition.

De même, des « provisions sur biens de retour » ont été imputées à tort sur le compte de délégation, alors qu'elles concernaient des travaux à réaliser en dehors du territoire parisien. En 2005, le même compte faisait apparaître une provision qui concernait la production de chaleur, en dehors du périmètre de la délégation de service public. Ces erreurs ont également été corrigées.

Depuis l'avenant de décembre 2004, la convention impose au délégataire de fournir à la ville de Paris une note expliquant l'établissement du compte de délégation à partir de ses comptes sociaux, destinée à l'information particulière de la ville et soumise à agrément du maire. Le maire de Paris ne donne cependant pas d'agrément à cette note. Il est regrettable que, sur ce point, la convention ne soit pas appliquée.

Par ailleurs, le contrôle des directions est compliqué par l'imprécision des objectifs, tant quantitatifs que qualitatifs, assignés au délégataire, en termes d'investissement et de qualité de service notamment.

Enfin, la ville ne dispose pas d'outils permettant d'identifier les risques. Elle n'a pas élaboré de véritable tableau de bord de la gestion déléguée, même si a été mis en place, en octobre 2007, un guide méthodologique de contrôle financier des délégations.

B - L'information de l'assemblée délibérante et des usagers

L'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales a prévu que le rapport produit annuellement par chaque délégataire de service public fasse l'objet d'une communication à l'assemblée délibérante.

Compte tenu du nombre de délégations de services publics (environ 200), le conseil de Paris ne reçoit que la communication tardive d'une synthèse de l'ensemble des rapports de délégataires, élaborée par la direction des finances. Les informations concernant la délégation du réseau de chauffage urbain y sont assez laconiques et ne comprennent que peu de données.

La complexité et les enjeux de cette délégation justifieraient que soit communiquée à l'assemblée délibérante une information plus spécifique et détaillée, synthétisant les analyses des différents services chargés du suivi de l'exécution du service public de chauffage urbain, soit en l'occurrence principalement la direction de la voirie et des déplacements et la direction des finances.

L'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a rendu obligatoire la création d'une commission consultative pour l'ensemble des services publics locaux faisant l'objet d'une délégation à un tiers. Cette commission présidée par le maire est composée de représentants de l'assemblée délibérante et de représentants d'associations locales nommés par cette dernière.

A Paris, la commission est réunie une fois par an pour exprimer un avis sur le fonctionnement de plus de 200 délégations de service public, de nature et d'importance très variables. Il n'est d'ailleurs pas toujours établi de compte rendu de ces réunions, auxquelles ne participe aucun spécialiste des questions d'énergie. Pour permettre une expression utile des usagers, il serait pertinent d'instituer des sous-commissions consultatives par secteur (énergie, stationnement, culture, sport), comme le font d'autres collectivités en charge de plusieurs délégations de service public. L'article L. 1413-1 du CGCT pourrait d'ailleurs être modifié pour prévoir explicitement cette possibilité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constatations faites par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France à l'occasion de l'examen de la gestion du réseau de chauffage urbain de la ville de Paris reflètent d'abord les spécificités de ce réseau, le plus important de France et l'un des premiers du monde, exploité par un opérateur privé sur la base d'un dispositif contractuel conçu dans la première moitié du vingtième siècle.

Elles doivent aussi être analysées au regard des obligations et des principes de gestion du service public du vingt-et-unième siècle, c'est-à-dire dans un contexte où les préoccupations prioritaires ne sont pas tant de préserver la viabilité du service et de l'exploitant, que de s'assurer de la performance du service rendu et de la transparence des prix et des coûts.

De ce point de vue, l'exemple parisien permet de tirer des enseignements pour l'ensemble des collectivités françaises souhaitant mettre en œuvre un réseau public de chaleur. Il importe en effet que les collectivités sachent utiliser les pouvoirs qui leur sont donnés par le contrat qu'elles auront négocié. Cela suppose que ce contrat soit rédigé de telle sorte qu'il protège au mieux les intérêts de la collectivité et de ses usagers. La rédaction des clauses tarifaires prend de ce point de vue une importance particulière : elles doivent garantir la juste rémunération du délégataire certes, mais elles doivent aussi assurer à l'usager le bénéfice d'une part des gains de productivité réalisés par l'exploitant, au moyen de dispositifs conservant une certaine souplesse, mais présentant un réel caractère incitatif.

S'agissant d'un service public faisant appel à des équipements très coûteux, donc amortissables sur une longue période, les enjeux patrimoniaux sont également de la première importance. La préservation de l'état du réseau et des autres équipements nécessaires à l'exploitation du service, la définition rigoureuse des droits tant de la collectivité que de son délégataire sur ces équipements au terme de la délégation de service public doivent faire l'objet de la plus grande attention. A défaut, la collectivité délégante risque d'éprouver les plus grandes difficultés pour bénéficier des avantages de la concurrence au moment de choisir un nouvel exploitant. De ce point de vue, le rapport annuel d'exécution de la délégation de service public constitue un outil de contrôle de gestion indispensable. Son contenu doit être défini avec soin et son analyse par les services de la collectivité délégante doit être systématique et approfondie.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER ET
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le rapport « le service public du chauffage urbain de la ville de Paris » procède à un examen de la gestion de ce service public, incluant notamment la vérification des comptes produits par la société délégataire, évoque certaines difficultés rencontrées par la ville de Paris dans l'exécution de la délégation de service public et émet des recommandations d'ordre plus général, susceptibles d'intéresser l'ensemble des collectivités ayant organisé un service public de chauffage urbain.

Les observations contenues dans le rapport que vous avez bien voulu me transmettre avant publication appellent, de ma part, des précisions formelles qui ne remettent pas en cause l'équilibre de vos préconisations.

Vous relevez que la convention de délégation laisse une marge de manœuvre tarifaire importante au délégataire, car les dispositifs permettant un contrôle de la ville de Paris apparaissent insuffisants. Vous observez notamment que les modalités de fixation des tarifs contreviennent aux dispositions de l'article L. 1411-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Vous préconisez ainsi, d'une part, que les modalités de revalorisation de l'élément de tarification fixe soient déterminées par la convention et d'autre part que l'élément variable de tarification soit déterminé chaque année en tenant compte des gains de productivité de la compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU).

En effet, l'article L. 1411-2 précité dispose que la convention de délégation de service public « stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indice qui déterminent leur évolution ». Si la fixation du niveau et de la structure tarifaire constitue une prérogative de l'autorité délégante, elle fait l'objet fréquemment de clauses détaillées prévoyant des paramètres d'évolution dans le but de contraindre les parties à préciser l'objet des évolutions tarifaires. Vos préconisations vont donc dans le sens de cet article et n'appellent pas d'observations supplémentaires de ma part.

Concernant le périmètre du service délégué, vous relevez que la délégation de service public ne concerne que la distribution de chaleur, sous forme de vapeur, mais que les unités de production utilisées par la CPCU sont indispensables à l'exploitation de ce service public. La ville de Paris a donc choisi par des avenants de préciser ses droits sur ces équipements, considérés aujourd'hui comme des biens de reprise, pouvant être acquis par la collectivité au terme de la convention. Vos observations sur ce point n'appellent pas plus de précisions de ma part.

L'organisation du contrôle de l'autorité délégante vous semble insuffisante, notamment en ce qui concerne le contenu du rapport annuel produit par le délégataire et transmis à l'assemblée délibérante pour examen.

L'article L. 1411-3 du CGCT dispose que « le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment des comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».

Votre préconisation d'une information plus spécifique et détaillée de l'assemblée délibérante va dans le sens du décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 qui, en son article 2, développe les éléments devant être contenus dans le rapport annuel : ce rapport doit comprendre à la fois des données comptables, mais également une analyse de la qualité du service « comportant tout élément permettant d'apprécier la qualité du service rendu [...] à partir d'indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant et définis par voie contractuelle ».

Enfin, au regard de l'importance des délégations de service public de la ville de Paris (près de 200, d'importance et de nature variables), vous préconisez que la commission consultative des services publics locaux instituée en application de l'article L. 1413-3 du CGCT, réunie jusqu'à présent une fois par an pour exprimer un avis sur le fonctionnement des délégations, soit divisée en sous-commissions consultatives par secteur.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit cette possibilité, que certaines collectivités ont adopté dans le règlement intérieur de leur commission consultative. Cette modalité d'organisation correspond d'ailleurs à la volonté du législateur, lors de l'adoption de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, à l'origine de l'article L. 1413-3 précité, qui était de mieux associer les commissions à la prise de décision lorsque les services publics locaux sont en jeu, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

Le Maire de Paris entend apporter la réponse suivante au rapport de la Cour des comptes « le service public du chauffage urbain de la ville de Paris ».

Synthèse :

Les marges de manœuvre tarifaires du délégataire : une détermination des prix facturés aux usagers encadrée par le contrat, un niveau de tarifs compétitif dans un marché concurrentiel

La Ville ne partage pas l'analyse selon laquelle la CPCU peut fixer « avec une grande liberté » les tarifs aux usagers. La liberté du concessionnaire n'est pas totale puisque comme le reconnaît elle-même la Cour, la tarification est encadrée par un Prix Maximal Autorisé (PMA) déterminé dans le traité de concession.

La Ville a fait évoluer ces dispositions tarifaires pour les rendre plus conformes aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales qui imposent la fixation des tarifs dans les contrats de délégation de service public. Ces dispositions, il faut le rappeler, n'étaient pas applicables au moment de la passation du contrat de délégation de service public en 1927. La Ville a également veillé à améliorer les conditions tarifaires pour les clients, dans le respect de l'équilibre économique du contrat vis-à-vis du concessionnaire.

La Ville a arrêté avec son concessionnaire un cadre de fixation des tarifs faisant appel à la technique du PMA couplé à des paramètres et indices associés à l'évolution de ce prix.

Sur le plan tarifaire, la CPCU est dans une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et qui peuvent être en position d'abuser de leur liberté tarifaire. Comme le relève la Cour des Comptes en page 3 de son rapport, l'exploitation d'un réseau de chaleur est soumise, pendant toute la durée de l'exploitation du service, à la concurrence d'autres modes de chauffage, en fonction notamment de son prix. La CPCU évolue dans un secteur concurrentiel et non monopolistique où elle ne saurait être le fournisseur obligé et unique. Le gain de parts de marché face à la concurrence (électricité, chaudières individuelles au fioul ou au gaz) reste la principale voie de développement de la CPCU, qui ne peut en conséquence pratiquer des tarifs excessifs. Ce contexte concurrentiel concourt à expliquer la faible progression des prix de la CPCU sur les dernières années.

Ainsi la hausse tarifaire est contenue et reste modérée comparativement à ses principaux concurrents. La modération de la progression tarifaire, liée notamment à la diversité des sources d'énergie

primaire utilisées en production, se traduit ces dernières années par une compétitivité accrue face à la concurrence.

Enfin, notons que l'absence de toute contestation portée devant les tribunaux des tarifs de la CPCU – nonobstant des réclamations ou recours gracieux, par ailleurs en diminution – témoigne de l'effort d'adaptation permanente et continue des modes de tarification et de leur encadrement à la réalité économique du marché.

La Ville qui a déjà renforcé ses contrôles sur la tarification et le plan d'investissement de la CPCU, reste bien évidemment favorable à toute modification visant à améliorer le dispositif existant, étant entendu que les évolutions susceptibles d'être apportées ne pourront être formalisées que par voie d'avenant dans le cadre de l'équilibre économique du contrat actuel.

Le périmètre du service délégué

L'objet de la concession de chauffage urbain de la Ville de Paris est depuis la création du service public en 1927 la distribution de la chaleur, dont la Ville a souhaité dès l'origine déléguer l'exploitation à un concessionnaire.

La collectivité délégante a décidé de ne pas créer un service public de production de chaleur. Il ne s'agit pas d'un service public mis à la charge des communes par le code général des collectivités territoriales et la Collectivité Publique est par conséquent libre de ne pas l'inclure dans l'objet de sa concession. L'activité de production reste donc une activité annexe du service public de distribution, que le délégataire a la faculté de développer compte tenu de sa liberté d'entreprendre. La Ville garde ainsi la liberté de s'adresser à d'autres fournisseurs de chaleur.

Dans ces conditions, la possibilité, et non l'obligation, prévue par le traité de concession d'une reprise des biens de production de chaleur par la collectivité délégante ne modifie pas l'objet de la concession.

L'équilibre de la délégation et l'état du réseau

L'impact financier de l'avenant n°8, qui reste limité, est connu et maîtrisé par le concédant et ne saurait constituer une difficulté lors du renouvellement de la concession.

Cet avenant a permis au délégataire de lisser les investissements à réaliser jusqu'à la fin du contrat, ce que ne permettaient pas les dispositions de l'avenant 7 qui incitaient ce dernier à reporter après 2011 la mise en œuvre des investissements structurants.

Ainsi, l'état du réseau fait l'objet d'un suivi précis et d'un programme de travaux renforcé. La Ville de Paris a pris une part active dans l'élaboration du plan d'action visant à renforcer la fiabilité du réseau de distribution vapeur, dont elle suit la mise en œuvre dans le cadre des

réunions périodiques organisées avec la DRIRE, comme en témoigne l'ensemble des documents fournis lors de l'audit de la Chambre.

La Ville constate également, comme le fait la Cour, la fragilité du réseau de retour d'eau, à propos duquel il est demandé un bilan complet à la CPCU, dans la mesure où la fiabilisation des retours d'eau constitue une nécessité impérieuse dont dépend la qualité et la continuité du service rendu aux usagers. La Ville, qui incite dès à présent le concessionnaire à réparer au mieux et au plus vite le réseau structurant de retour d'eau, suit au jour le jour les signalements de nouvelles fuites importantes. Particulièrement attentive à cette question, elle veille, par une intervention rapide de la CPCU, à assurer la continuité d'approvisionnement en chaleur des Parisiens tout en cherchant à limiter la gêne occasionnée par ce type de travaux à la circulation et au voisinage.

L'organisation du contrôle de l'autorité déléguée : des modalités du contrôle de la Ville sur son concédant qui s'inscrivent dans une vision globale des enjeux

Comme le résume la Cour dans sa présentation générale, la Ville tient à rappeler que son positionnement et son action sont multiples vis-à-vis de la CPCU : la Ville est à la fois concédant, actionnaire minoritaire de la CPCU, client et enfin fournisseur, via le SYCTOM, de la CPCU.

Il apparaît donc tout à fait logique que le contrôle interne soit exercé collectivement, par les experts des directions, sous l'égide du Secrétariat Général qui a de la sorte une vue d'ensemble des enjeux.

En ce qui concerne plus précisément le contrôle du rapport du délégataire et des comptes financiers, celui-ci est assuré par les services de la Ville avant présentation au Conseil de Paris. Les irrégularités comptables soulevées par la Cour portent sur des montants faibles au regard du résultat d'exploitation de la délégation (moins de 4 %), ce qui démontre la fiabilité du compte de délégation permettant une juste appréciation par la Ville de l'équilibre économique du contrat. La Ville va néanmoins suivre la recommandation de la Chambre de renforcer les contrôles sur place.

L'information de l'assemblée délibérante et des usagers

La Ville a adopté une démarche pragmatique, mais exigeante, pour mettre en œuvre les dispositions introduites par la loi du 2 janvier 2002 relative à la modernisation du statut des Sociétés d'Economie Mixte (SEM), qui imposent de mettre à l'ordre du jour des assemblées délibérantes l'examen des rapports transmis par les délégataires de service public.

La Ville a opté pour la présentation au Conseil de Paris d'une communication annuelle, comportant un exposé sur le bilan et les perspectives de la gestion déléguée parisienne, ainsi qu'une synthèse par secteur des principaux faits et chiffres des délégations.

Ce choix permet aux Conseillers de Paris d'avoir une vision générale et une analyse d'ensemble de la gestion déléguée parisienne, ainsi qu'un suivi par grands secteurs d'activités.

La Ville de Paris a créé en février 2003 la Commission Consultative des Services Publics Locaux.

S'agissant de la recommandation de la Cour d'instituer des commissions consultatives des usagers par secteur (énergie, stationnement, culture, sport), la Ville entend faire valoir qu'en application des dispositions de l'article 1413-1 du CGCT, il est prévu une seule et même commission pour l'ensemble des services publics locaux organisés par la collectivité concernée, que ces services voient leur gestion confiée à un tiers par l'intermédiaire d'une délégation de service public ou qu'ils soient exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Développements :

I. La DSP de chauffage urbain parisien

I - A Les marges de manœuvre tarifaires du délégataire

La remarque de la Cour selon laquelle « une grande liberté tarifaire laissée par la Ville à son délégataire (...), accordée dès la convention initiale de 1927 a toujours été confirmée depuis lors, y compris dans le dernier avenant en date, conclu en décembre 2004 » mériterait d'être nuancée. En effet, le Traité de concession ayant été négocié antérieurement à l'intervention de la loi Sapin du 29 janvier 1993, il ne pouvait prendre en compte les dispositions de l'article L.1411-2 du CGCT qui prévoient que la convention doit stipuler les tarifs.

Aussi dans le cadre de l'avenant n°8, qui a été passé postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993, la Ville a-t-elle souhaité mieux encadrer la tarification en la rendant plus favorable aux usagers du service public.

La Ville s'est donc efforcée, sans toutefois pouvoir remettre en cause les conditions de la négociation initiale du contrat, d'améliorer ses conditions tarifaires.

Dans cette perspective, la tarification « grands comptes » a été négociée, qui a permis non seulement d'élargir le champ d'application de l'ancienne tarification groupée, mais également d'introduire certains aménagements contractuels en faveur des usagers, comme l'introduction de la possibilité de révision de la puissance souscrite (article 33bis).

En outre, le dispositif d'encadrement des tarifs par la technique du PMA a été estimé par la Ville suffisamment protecteur des intérêts des usagers tout en se rapprochant au plus près du dispositif législatif en vigueur.

Le contexte d'activité de la CPCU doit être pris en considération. Elle évolue dans un secteur concurrentiel et non monopolistique où elle ne saurait être le fournisseur obligé et unique. Le gain de parts de marché face à la concurrence (électricité, chaudières individuelles au fioul ou au gaz) reste la principale voie de développement de la CPCU, qui ne peut en conséquence pratiquer des tarifs excessifs. Ce contexte concurrentiel concourt à expliquer la faible progression des prix de la CPCU sur les dernières années. La hausse tarifaire est contenue et reste modérée comparativement à ses principaux concurrents. Cette progression correspond par exemple à la moitié environ de la hausse tarifaire appliquée au gaz naturel (tarifs collectifs B2S).

La modération de la progression tarifaire, liée notamment à la diversité des sources d'énergie primaire utilisées en production, se traduit ces dernières années par une compétitivité accrue face à la concurrence. Ainsi en 2007, 78 nouveaux clients se sont raccordés au réseau CPCU (dont 39 affaires gagnées sur la concurrence).

Sur le plan tarifaire, la CPCU est dans une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et qui peuvent être en position d'abuser de leur liberté tarifaire. A titre d'illustration on notera qu'en 2007 la CPCU a enregistré 48 désabonnements (toutes causes confondues).

Enfin, notons que l'absence de toute contestation portée devant les tribunaux des tarifs de la CPCU – nonobstant des réclamations ou recours gracieux, par ailleurs en diminution - plaide en faveur d'une adaptation permanente et continue des modes de tarification et de leur encadrement à la réalité économique du marché. La Ville a arrêté avec son concessionnaire un cadre de fixation des tarifs d'une grande précision faisant appel à la technique du PMA couplé à des paramètres et indices associés à l'évolution de ce prix.

S'agissant des 21 % d'utilisateurs hors PMA, la situation tarifaire différenciée est justifiée par une utilisation des installations en appoint ou de façon non optimale. La Cour rappelle d'ailleurs que cette différenciation demeure très limitée, en moyenne à 10% au-delà du seuil du PMA.

En effet, ces usagers se trouvent, au regard du service concédé, dans une situation différente de celle des usagers bénéficiant du PMA, puisque leur consommation, d'appoint ou de pointe, implique la mise en œuvre de moyens de production spécifiques, onéreux (chaufferies au fioul lourd), et dont le bilan environnemental n'est guère favorable.

Toutefois, comme tous les autres usagers du service public, ils peuvent réviser leur puissance souscrite. Le dernier avenant au contrat, en date de décembre 2004, a été l'occasion pour la Ville d'intégrer au traité de concession (article 33 bis) une clause nouvelle permettant la modification de la puissance souscrite par le client. Celle-ci peut désormais être révisée d'un

commun accord entre les parties, à l'initiative de l'abonné ou du concessionnaire.

Cette disposition est aujourd'hui pleinement utilisée puisque :

- 154 clients ont pu en bénéficier en 2006 pour une diminution de puissance souscrite cumulée de 42,9 MW,

- 113 clients ont pu en bénéficier en 2007 pour une diminution de puissance souscrite cumulée de 42,2 MW.

Ainsi, force est de constater que ce dispositif, désormais contractuel, est de nature -par une adaptation continue de la puissance souscrite aux besoins effectifs des usagers- à limiter en cas d'hiver peu rigoureux la proportion de clients dont la consommation passerait sous le seuil des 1000 heures de la puissance souscrite.

Il convient également de souligner que la CPCU autorisait déjà à titre commercial un ajustement de la puissance souscrite préalablement à la signature de l'avenant 8.

D'une façon générale, la Cour recommande à la Ville de Paris d'introduire dans le contrat de concession des clauses tarifaires plus contraignantes vis-à-vis de son délégataire. La Ville, favorable à toute modification visant à améliorer le dispositif existant, précise toutefois que les évolutions susceptibles d'être apportées ne pourront être formalisées que par voie d'avenant dans le cadre de l'équilibre économique du contrat actuel. Plusieurs pistes de travail sont, sur ce point précis, d'ores et déjà à l'étude.

S'agissant des tarifs « grands comptes », la Cour des Comptes relève qu'ils ne « semblent » pas respecter la règle de l'égalité des usagers devant le service public.

Sur ce point, la Ville de Paris entend faire valoir que la prise en compte de l'importance du patrimoine raccordé au chauffage urbain dans la fixation des tarifs, se rattache incontestablement à un critère tiré d'une plus grande consommation de vapeur par un type d'abonnés ou de groupe d'abonnés. Or, la jurisprudence administrative admet le principe d'une différenciation tarifaire en fonction de l'importance de la consommation des abonnés, en l'occurrence les syndicats et les organismes de logement sociaux concernés.

Le Conseil d'Etat a, en effet, considéré que le cahier des charges du service de distribution publique d'eau potable pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité des usagers du service public, fixer des seuils de consommation d'eau en fonction desquels s'appliquent des tarifs différents (CE, 28 janvier 1983, M. Ernest Gaffar Paraiso, req. n° 19.334).

L'application des tarifs « grands comptes » est donc bien conforme à la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat.

I - B Le périmètre du service délégué

La Cour juge « discutable le choix initial de la Ville de Paris de cantonner » le service public concédé à la seule distribution, tout en reconnaissant que les « imperfections initiales du contrat ont largement été corrigées » avec le classement en biens de reprise des unités de production.

L'objet de la concession est la distribution de la chaleur dont la Ville a souhaité dès l'origine déléguer l'exploitation à un concessionnaire. Dès lors, le Traité de concession du service public de distribution de la chaleur a retenu la CPCU comme exploitant du service.

Le périmètre du service public concédé limité à la seule distribution a relevé du libre choix de la collectivité délégante. D'autres choix auraient été possibles pour la Ville mais il a été maintenu, alors que la CPCU a étendu très tôt ses activités à la production d'énergie. C'est ainsi que les premiers abonnés du réseau de chauffage urbain, dont la gare de Lyon pour le préchauffage des trains à la vapeur, furent alimentés en 1930 à partir de la centrale de Bercy, précédemment propriété de la Compagnie parisienne du Métropolitain, que la CPCU acquit pour l'occasion.

La fourniture d'énergie au réseau s'est quant à elle diversifiée dès 1941 avec le raccordement de la centrale de la Société d'électricité de la Seine et de la TIRU construites à Ivry dont la capacité est venue s'ajouter à celle de la chaufferie de Bercy.

Cette diversification d'approvisionnement n'a jamais été remise en cause par la suite. Ainsi en 2005, les chaufferies de la CPCU fournissaient 44% de la vapeur alimentant le réseau de distribution contre 56% (44% à partir des TIRU et 12% par la SNC Cogé-Vitry) pour les autres fournisseurs.

La collectivité délégante n'a pas décidé de créer un service public de production de chaleur. Il ne s'agit pas d'un service public mis à la charge des communes par le code général des collectivités territoriales et la Collectivité Publique est par conséquent libre de ne pas l'inclure dans l'objet de sa concession. L'activité de production reste donc, dans le cadre de l'exécution du Traité de concession CPCU, une activité annexe au service public de distribution, que le délégataire a la faculté de développer compte tenu de sa liberté d'entreprendre. En tant qu'activité annexe ne relevant pas du service public, la production est une option – et non une obligation – pour le délégataire, et ses modalités d'exécution ne sont pas régies par le Traité.

Les centrales de production et leurs terrains d'assiette ne relèvent pas du domaine concédé, comme précisé dans l'article 6.2. Les services de la Ville se sont ainsi toujours accordés sur leur classification en biens de reprise dans le cadre du Traité, ces biens concourant à l'évidence à une autre activité que celle de la distribution de chaleur. Ainsi la production de vapeur constituée en opportunité au fil du temps par acquisitions ou contrats n'a jamais nécessité la création d'un service public dédié.

Dans ces conditions, la possibilité introduite par ce même article d'une reprise des biens de production de chaleur par la collectivité délégante ne modifie pas la qualification d'activité annexe au service public de distribution. La collectivité délégante ne saurait s'interdire la possibilité de racheter des biens même si ses derniers ne concourent pas directement à l'exploitation du service concédé.

Au demeurant, que la production soit ou non érigée en service public, la Ville, en tant qu'autorité responsable du service de distribution de chaleur sur son territoire, gardera la possibilité de s'adresser à différents fournisseurs. Le cadre contractuel ainsi défini entre ces derniers et le délégataire permet le cas échéant au concessionnaire de ne pas disposer en propre de moyens de production.

Si la Ville souhaite au contraire, à l'issue du contrat actuel récupérer les moyens de production, elle pourra le faire à travers leur qualification en biens de reprise dans le traité de concession actuel. Concernant la vapeur livrée par Cogé Vitry, elle représentait en 2007, 14% de la vapeur livrée sur le réseau « Paris » et « Hors Paris ».

Si cette usine n'est en effet pas considérée comme un bien de reprise, il reste malgré tout à la Ville de Paris la possibilité de récupérer en fin de concession les autres unités de la CPCU produisant actuellement 86% de la vapeur livrée sur le réseau total de la CPCU, sachant que les besoins du réseau parisien représentant en 2007, 90% de la vapeur livrée par la CPCU.

Ainsi, l'approvisionnement du réseau de chauffage urbain, par les chaufferies de la CPCU et les usines du SYCTOM, couvre les besoins de la distribution de chaleur à Paris.

II. Les enjeux patrimoniaux

II - A L'équilibre de la délégation et la dégradation du réseau

L'impact financier de l'avenant n°8 est connu et maîtrisé par le concédant et ne saurait constituer une difficulté lors du renouvellement de la concession.

Pour autant, cet avenant a permis au délégataire de lisser les investissements à réaliser jusqu'en 2017 terme du contrat actuel, ce que ne permettaient pas les dispositions de l'avenant 7 ; les clauses de l'avenant 7 incitaient la CPCU à reporter après 2011 la mise en œuvre des investissements structurants, avec pour conséquences une augmentation mécanique du montant de l'indemnité de fin de contrat, mais également un risque en terme de pérennité du réseau dans la mesure où des investissements pourtant indispensables auraient été différés.

La Ville constate, comme le fait la Cour, la fragilité du réseau de retour d'eau à propos duquel il est demandé un bilan complet à la CPCU qui

a ainsi transmis, en novembre 2008, un plan pluriannuel de fiabilisation des canalisations structurantes du réseau « retour ».

La Ville est consciente que la fiabilisation des retours d'eau constitue une nécessité impérative dont dépend la qualité et la continuité du service rendu aux usagers. A cet égard la rénovation du réseau retour constitue une obligation s'imposant au concessionnaire.

II - B L'exécution du plan de remise en état

L'état du réseau fait l'objet d'un suivi précis et d'un programme de travaux renforcé.

La Ville de Paris a pris une part active dans la démarche entreprise par le concessionnaire en vue de la suppression des reprises de pente (DM-T/P n°32- 820). Elle a également participé à l'élaboration du plan d'action visant à renforcer la fiabilité du réseau de distribution vapeur et suit sa mise en œuvre dans le cadre des réunions périodiques organisées avec la DRIRE, comme en témoigne l'ensemble des documents fournis lors de l'audit de la Chambre.

A cet égard la Ville rappelle les dispositions de l'article 39.2 du traité de concession qui stipule que : « ... A titre dérogatoire et pour les biens de retour, ..., qui, établis depuis le 1^{er} janvier 2001, n'auraient pas été totalement amortis à la fin de la concession, la Ville de Paris versera au concessionnaire une indemnité égale à leur valeur brute diminuée d'un trentième, pour chaque année écoulée depuis leur inscription à l'inventaire... ». Celle-ci ne constitue pas pour autant une perte financière pour la collectivité qui la reportera intégralement sur le futur délégataire auquel les biens correspondants, non amortis en totalité, seront mis à disposition moyennant le versement d'une redevance représentative de l'avantage économique consenti.

En ce qui concerne plus spécifiquement le réseau « retour », la Ville, qui incite le concessionnaire à réparer au mieux et au plus vite les désordres constatés, suit au jour le jour les signalements de nouvelles fuites importantes. Particulièrement attentive à cette question, elle veille par une intervention rapide de la CPCU, à assurer la continuité d'approvisionnement en chaleur des Parisiens tout en cherchant à limiter la gêne occasionnée par ce type de travaux à la circulation et au voisinage.

L'autorité concédante constate néanmoins, tout comme le fait la Cour, une dégradation sensible du taux de restitution de l'eau du réseau aux usines de production, lequel a baissé d'environ 20% en une décennie.

Il apparaît cependant important de préciser que le taux maximal de restitution est d'environ 70% et non pas 100%, dans la mesure où un certain nombre de clients « consomment » la vapeur sans pouvoir la restituer au réseau (clients raccordés au seul tube vapeur, blanchisseries,...). Ainsi, la prise en compte de ce taux « optimal de restitution » qui intègre la réalité

industrielle du réseau de la CPCU, montre que le pourcentage d'eau non restitué aux chaufferies du fait d'un dysfonctionnement du réseau retour est de l'ordre de 31% et non pas 55% comme les chiffres présentés pourraient le laisser penser.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'interventions curatives liées à un dysfonctionnement du réseau retour (nécessitant un arrêt de la canalisation pour ne pas infiltrer le sous-sol), s'explique en grande partie par l'usure normale des canalisations de retour d'eau et la concentration sur trois décennies consécutives des grandes phases du développement du réseau de chauffage urbain parisien. Près de 70% du parc existant a ainsi été réalisé entre les années 60 et la fin des années 80. Les canalisations de retour d'eau en question arrivent statistiquement en fin de vie.

Leur renouvellement et leur modernisation, qui ont d'ores et déjà débutés, constituent effectivement l'un des enjeux majeur de la prochaine décennie pour le réseau de chauffage urbain parisien.

III. La nécessité d'un contrôle performant

III - A L'organisation du contrôle de l'autorité délégante :

Un contrôle exercé conjointement par deux directions de la Ville :

Les domaines respectifs de contrôle des directions opérationnelles, en l'espèce la Direction de la voirie et des déplacements (DVD) et la Direction des finances (DF), sont aujourd'hui clairement établis.

Concernant le suivi des contrats de délégation, les directions opérationnelles restent seules responsables du contrôle technique de leur délégataire et de la bonne exécution des contrats. Elles sont également responsables du contrôle financier de premier niveau sur les comptes de délégation. La Direction des Finances est responsable, quant à elle, de déterminer la politique générale de contrôle de la Ville sur ses délégataires.

C'est à ce titre notamment qu'elle a :

- élaboré et diffusé auprès des directions opérationnelles un rapport annuel type du délégataire ainsi qu'une grille de lecture et d'analyse de ces rapports (2001) ;

- étudié et codifié les incidences du décret de mars 2005 relatif aux rapports des délégataires, et organisé une journée de formation sur ce thème à l'attention de l'ensemble des services chargés du suivi des délégations (2006).

La DF est aussi chargée de la synthèse des éléments financiers des délégations (établissement de la synthèse annuelle des rapports des délégataires).

Le champ des services publics parisiens délégués est particulièrement large, allant des services industriels aux services culturels et sociaux, ce qui

implique, pour en assurer le suivi et le contrôle, une connaissance spécifique du secteur concerné. La spécialisation des équipes dédiées au contrôle de ces services est ainsi une réponse à la diversité des matières. La mission de pilotage du contrôle financier attribuée à la DF et exposée supra permet toutefois d'assurer dans ce cadre la cohérence de la politique de suivi de la gestion déléguée de la Ville.

En outre, les services de la DF constituent des services ressources pour les directions opérationnelles, en cas de difficultés particulières (contestations sur les comptes, etc.) ou sur des dossiers ponctuels (passation d'un avenant, analyse de business plan, etc.). La DF effectue également le suivi des SEM, sur les aspects qui concernent la gouvernance et la gestion des sociétés elles-mêmes : augmentation de capital, représentation de la Ville au conseil d'administration, politique salariale ...

Enfin, pour ce qui concerne spécifiquement la CPCU, aux deux directions de la Ville (DVD et DF) exerçant le contrôle courant de la délégation CPCU, s'ajoutent régulièrement d'autres directions de la collectivité parisienne (affaires juridiques, patrimoine et architecture...) lorsqu'il s'agit de modifier les clauses contractuelles de la DSP. La synergie des compétences ainsi mises en commun est alors pilotée par le secrétariat général de la Ville de Paris.

Les contrôles et l'analyse du rapport du délégataire :

Le rapport annuel du délégataire, permet aux services de la Ville (DF et DVD) d'apprécier dans son ensemble l'activité du délégataire. Il convient toutefois de préciser que ce contrôle est complété sur le plan financier par des réunions de présentation des comptes effectuées par la CPCU dans ses locaux à la demande de la Direction des finances.

En outre, le plan climat parisien adopté par le Conseil de Paris en octobre 2007 complète les objectifs figurant au traité de concession et assigne à la CPCU des objectifs environnementaux quantitatifs, notamment le pourcentage minimal d'énergies renouvelables ou fatales à atteindre dans la production de vapeur (60%). A ce titre le réseau de chaleur de la Ville de Paris est un outil majeur d'une politique de développement durable et contribue au Pan Climat de la Ville de Paris. Il représente, outre la contribution à la lutte contre la précarité énergétique, un investissement pour les générations futures par le développement d'une énergie contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Pour la continuité du service public, notamment en période hivernale, la Ville évalue en liaison avec le concessionnaire les risques de rupture d'alimentation en chaleur des clients raccordés au réseau. A titre d'illustration, la Ville a pleinement joué son rôle d'autorité concédante en prévenant toute rupture du service à l'occasion de l'arrêt programmé de l'usine TIRU d'Issy-les-Moulineaux initialement prévu le 28 décembre 2005.

Un rapport du délégataire dont le contenu s'est enrichi :

Plusieurs améliorations du contenu du rapport liées à la mise en œuvre de l'avenant 8 doivent être soulignées, à l'instar du plan pluriannuel en faveur de l'environnement, ou de l'état exhaustif des biens de retour et de reprise.

Au titre du contrôle de 1er niveau, la DVD vérifie la complétude du rapport, l'exactitude des principales données comptables et financières et apprécie l'exécution, notamment financière, du contrat. Au titre du contrôle de second niveau, la DF complète ces vérifications et contrôle les modalités de passage des comptes sociaux aux comptes de délégation, ce qui constitue une analyse exhaustive du compte de délégation.

Il convient enfin de rappeler qu'un certain nombre d'indicateurs de qualité représentatifs sont d'ores et déjà listés et suivis par la DVD dans le rapport annuel du délégataire :

- développement du service : nombre de contrats modifiés, souscrits et résiliés, puissances souscrites correspondantes ;*
- interruptions de service et durée moyenne des arrêts ;*
- sinistres et durée moyenne de réparation ;*
- typologie et suivi des réclamations clients ;*
- délai de paiement des factures, suivi des dossiers contentieux ;*
- satisfaction de la clientèle ;*
- bilan en eau (température, taux de restitution).*

En outre, le concessionnaire a remis en décembre 2007, pour la période 2008 – 2011, son plan pluriannuel d'investissement. Ce plan précise ouvrage par ouvrage le mode et la durée d'amortissement retenus. La CPCU a également communiqué la liste des « mises en service prévisionnelles de l'année 2008 ».

Conformément à l'article 37.4, la note de passage des comptes sociaux aux comptes de la délégation fait l'objet d'un agrément par le Maire.

Comme le signale la Cour, le compte de délégation transmis par la CPCU au titre de 2006 comportait des erreurs en termes d'imputation à la délégation de certaines provisions ou charges d'entretien. Cette observation a conduit la CPCU, après discussion et accord de la Ville, à rectifier son compte de délégation conformément aux observations de la Chambre, les modifications introduites n'entraînant qu'une variation mineure du résultat d'exploitation de la délégation (+3,7 %), qui ne remet aucunement en cause l'appréciation de l'économie du contrat.

Pour ce qui est du principe du rattachement direct des charges d'entretien inscrit au Traité, l'application d'une clef de répartition fonction du kilométrage de réseau en délégation par rapport au kilométrage total est apparue comme la plus cohérente économiquement.

Les divergences d'interprétation du contrat sur le calcul de la redevance ont été réglées

Il n'y a plus aujourd'hui de divergence d'interprétation entre la Ville et la CPCU concernant l'année d'imputation du droit complémentaire de la redevance versée au concédant. La CPCU s'est en effet engagée, par courrier du 14 janvier 2008 à l'attention du Secrétaire Général de la Ville de Paris, à respecter ses obligations contractuelles en matière de redevances en conservant l'interprétation qui a prévalu jusqu'en 2006, avec accord des Commissaires aux comptes de la société. Les comptes 2007 ont été établis en ce sens.

III – B. L'information de l'assemblée délibérante et des usagers

La communication au Conseil de Paris :

La Ville a adopté une démarche pragmatique, mais exigeante, pour mettre en œuvre les dispositions introduites par la loi du 2 janvier 2002 relative à la modernisation du statut des Société d'Economie Mixte (SEM), qui imposent de mettre à l'ordre du jour des assemblées délibérantes l'examen des rapports transmis par les délégataires de service public dès leur réception (art. L.1411-3 du CGCT).

Une application à la lettre de la loi imposerait un examen individuel de chaque rapport par le Conseil de Paris, sans vérification ni analyse préalable par les services administratifs. Outre la difficulté matérielle que représenterait l'inscription de plus de 200 rapports à l'ordre du jour du Conseil, une telle procédure ne permettrait pas aux Conseillers d'avoir une vision d'ensemble de la gestion déléguée parisienne, ni même une mise en contexte de chaque rapport.

C'est pourquoi la Ville a opté pour la présentation au Conseil de Paris d'une communication annuelle, comportant un exposé sur le bilan et les perspectives de la gestion déléguée parisienne, ainsi qu'une synthèse par secteur des principaux faits et chiffres des délégations (plaquette de présentation). Les rapports des délégataires sont par ailleurs mis à disposition des Conseillers de Paris à la Bibliothèque Administrative.

Ce choix permet aux Conseillers de Paris de disposer d'une vision générale et d'une analyse d'ensemble de la gestion déléguée parisienne, ainsi que d'un suivi par grands secteurs d'activités. Cette démarche exigeante en terme de formalisation et de qualité des informations transmises a toutefois pour inconvénient la saisine tardive du Conseil de Paris, cette dernière ne pouvant être effectuée qu'après vérification, analyse et synthèse des différents rapports, et non dès leur réception.

La commission consultative des usagers :

La Ville de Paris a créé en février 2003 la Commission Consultative des Services Publics Locaux – CCSPL – respectant ainsi les dispositions de l'article 5 la loi 2002-276 du 27 février 2002 qui entrainent en vigueur un an après sa publication.

S'agissant de la recommandation de la Cour d'instituer des commissions consultatives des usagers par secteur (énergie, stationnement, culture, sport), la Ville entend faire valoir qu'en application des dispositions de l'article 1413-1 du CGCT, il est prévu une seule et même commission pour l'ensemble des services publics locaux organisés par la collectivité concernée, que ces services voient leur gestion confiée à un tiers par l'intermédiaire d'une délégation de service public ou qu'ils soient exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Le texte de l'article L. 1413-1 du CGCT est très clair sur ce point : "Les communes de plus de 10.000 habitants (...) créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public (...)".

La Ville prend note de l'information communiquée par la Cour relative à une éventuelle évolution législative en la matière.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
LA COMPAGNIE PARISIENNE DE CHAUFFAGE URBAIN (CPCU)**

Le service public de chauffage urbain de la Ville de Paris a fait l'objet d'un rapport d'observation de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France auquel le Maire de Paris a apporté une réponse qui a été annexée au compte rendu des délibérations du Conseil de Paris du mois d'octobre 2008. La C.P.C.U. adhère à la totalité des remarques du Maire de Paris et demande qu'elle soit considérée comme une réponse au projet d'insertion qui lui a été transmis par Monsieur le Premier Président de la Cour des Comptes le 23 Octobre 2008.

Elle complète cette réponse par les remarques formulées ci-après sous les titres des différents chapitres du projet d'insertion :

I – Les faiblesses de la délégation de service public de chauffage urbain parisien**A – Les marges de manœuvre tarifaire du délégataire**

1°) Il est tout à fait artificiel de relativiser la situation concurrentielle du chauffage urbain au motif que « la gestion des installations de chauffage est fréquemment assurée par des tiers non usagers (par exemple des syndicats de copropriété) ». Les syndicats de copropriétés n'ont pas de pouvoir de décision quant au choix d'un mode de chauffage : ils présentent des propositions aux assemblées de copropriétaires qui ne se décident qu'après

examen des différentes solutions possibles et de leur impact financier, technique et environnemental. Si les propriétaires privés et les bailleurs sociaux ont pour ce qui les concerne un pouvoir de décision, ils doivent tenir compte des demandes et critiques des associations d'usagers et de locataires particulièrement actives et avisées dans le logement social.

Aussi, il paraît délicat que cette remarque figure dans l'insertion au rapport annuel.

2°) Sur la structure tarifaire :

Il convient de remarquer que les dispositions tarifaires de la convention de concession ne sont pas illégales.

En effet, le concessionnaire ne dispose pas comme on pourrait le croire à partir de certains termes utilisés par la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'une liberté tarifaire dont il n'est pas inutile de rappeler qu'elle était de règle lors de la conclusion initiale de la convention de concession sous réserve que soient respectés les grands principes jurisprudentiels comme celui de l'égalité de traitement dont doivent bénéficier les usagers du service public, et que les tarifs ne contreviennent pas à des règles d'ordre général dépassant le cadre des concessions telles que la législation ancienne sur le contrôle des prix .

En fait, en ce qui concerne la convention de concession du chauffage urbain :

- l'autorité délégante a statué sur le mode de tarification et son encadrement, et a approuvé le caractère binomial de la tarification, qui est d'ailleurs d'usage courant dans ce type de prestations.*
- l'autorité délégante a également approuvé un prix maximum (PMA) qui s'impose au concessionnaire et au-delà duquel il ne peut aller. Ce prix est fixé avec une extrême précision ainsi que les paramètres et indices relatifs à l'évolution de ce prix.*

Ces modalités ne sont pas contraires aux dispositions introduites dans le droit des concessions par la loi n°95-127 du 8 février 1995 qui a modifié l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 dite Loi Sapin et aujourd'hui codifiée à l'article L.1411-2 du C.G.C.T : « La convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution. »

Dans une réponse ministérielle du 30 Avril 1998 à propos de l'application de cet article (J.O. Sénat du 30 Avril 1998 question écrite de M. Serge Mathieu n° 03101) le Ministre de l'Intérieur précise : « si les dispositions tarifaires ne sont pas mentionnées (au contrat de concession) cela constitue une clause d'annulation du contrat de nature à être sanctionnée par le Juge Administratif. »).

Le Ministre vise à juste titre le cas où le contrat de concession ne contient aucune disposition sur les tarifs, et où par conséquent ceux-ci sont fixés discrétionnairement par le concessionnaire, auquel cas le contrat serait susceptible d'annulation par le Juge Administratif.

Mais comme on l'a démontré, la convention de concession relative au chauffage urbain de Paris contient des dispositions tarifaires, et encadre de manière assez stricte la fixation du tarif par le concessionnaire en particulier par la détermination d'un prix maximum autorisé.

La jurisprudence à laquelle s'était référée la Chambre régionale des comptes de l'Ile-de-France pour prétendre à l'illégalité des dispositions tarifaires précitées ne peut être transposée en l'espèce.

Il s'agit en effet d'une décision (Cour administrative d'appel de Lyon du 20 mai 1999 95LY00795, AJDA 1999, P.945) rendue en matière de fixation du prix de l'eau, dont on sait qu'il est particulièrement encadré notamment par les directives européennes excluant désormais la technique du P.M.A.

Or, cette technique n'est pas exclue par le législateur pour d'autres types de concessions et c'est bon droit qu'elle a été contractualisée pour le chauffage urbain de Paris. Ainsi, le tarif est fixé par la convention de concession : il est égal au prix maximum autorisé.

Mais, le concessionnaire a la possibilité de consentir des conditions plus avantageuses dans le strict respect du principe de l'égalité de traitement.

Les tarifs sont communiqués à la Ville de Paris et il en est de même avant chaque évolution liée à des modifications indiciaires. Ils ne sont mis en application qu'en l'absence d'observations du concédant.

Le Maire de Paris a d'ailleurs souligné dans sa réponse au rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes que le contexte concurrentiel dans lequel évoluait le chauffage urbain créait pour le concessionnaire une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et pour lesquels la liberté tarifaire non encadrée pourrait être source d'abus au détriment des usagers.

L'insertion retient encore que 21% des usagers seraient exclus de l'application du P.M.A. et soumis ainsi à un prix discrétionnairement fixé par le concessionnaire. Si cette observation était retenue, il conviendrait de préciser que cette exclusion est justifiée par le fait que ces usagers qui utilisent les installations de la concession de façon occasionnelle et en tous cas non optimale sont au regard du service concédé dans une situation différente de celle des usagers soumis au P.M.A. puisque leur consommation faible implique la mise en œuvre de moyens spécifiques onéreux.

Il convient aussi de préciser que le dépassement du P.M.A. pour ce qui les concerne est limité à 10% en moyenne. Ces usagers sont informés de la possibilité de modifier leurs conditions d'utilisation du chauffage urbain en particulier lors des démarches commerciales régulières mises en place par la direction commerciale de la C.P.C.U.

Enfin, l'existence d'une clause de rencontre permet effectivement d'adapter la tarification et d'intégrer des éventuels gains de productivité ; le laps de temps prévu au contrat (5 ans) semble plus réaliste pour avoir une vision pérenne de la situation que la révision annuelle suggérée par la Cour des Comptes en l'état du projet d'insertion.

B – Le périmètre du service délégué

Pas de commentaire complémentaire par rapport à la réponse du Maire de Paris.

I – Les enjeux patrimoniaux

A – La modification de l'équilibre de la délégation du fait de la dégradation du réseau

L'audit de 2002 dont il est question ici n'a pas été réalisé ou commandé par CPCU à des spécialistes choisis par elle mais par une équipe pluridisciplinaire d'auditeurs indépendants désignés par la DRIRE, mais dont les frais ont été supportés par CPCU. Cet audit a pour thème essentiel la sécurité du réseau vapeur, qui était l'enjeu le plus important à l'époque, et ne prétend donc pas dresser un bilan complet de la maintenance du réseau des retours d'eau, dont la C.P.C.U admet qu'elle est devenue un sujet important aujourd'hui.

L'insertion n'a qu'une lecture partielle du rapport. Ce rapport relève, certes, des points sensibles en réponse auxquels la CPCU a mis en place de nombreuses actions, mais relève déjà de nombreux points forts que le projet d'insertion de la Cour des Comptes passe sous silence, en particulier : le caractère adapté des travaux de réparation engagés par la CPCU, la réalité des plans d'actions mis en place, la suppression systématique des points de faiblesse du réseau, les programmes de recherche en cours, l'utilisation des retours d'expérience, les méthodes qualité...etc....

L'avenant n°8 de 2004 n'avait pas comme fondement les travaux d'entretien rendus nécessaires par la dégradation du réseau, mais l'impossibilité d'amortir en caducité sur des durées courtes (de 8 à 14 ans pour les investissements réalisés de 2004 à 2010) des équipements industriels importants (chaufferies de Grenelle et Saint Ouen1, et canalisations de transport

Enfin, il semble qu'il y ait une confusion sur le montant de l'indemnité annoncé de 42M€ qui correspond à la valeur brute des investissements des années 2001 à 2003, et non à leur valeur de reprise en 2017.

B – L'exécution du plan de remise en état

Il convient tout d'abord de préciser le sens qu'il faut donner aux propos rapportés par le projet d'insertion : « les canalisations vapeur en régime de fonctionnement normal ne s'usent pas ». Il faut entendre qu'à l'échelle de temps de la délégation, il n'est pas constaté d'usure par vieillissement des canalisations. Cela n'empêche pas des phénomènes d'usure anormale en des points singuliers.

Il est écrit que la reprise d'amortissement réalisée en 2001 de 56,9M€ aura pour effet de majorer la valeur nette comptable de ces canalisations au terme de la concession. En réalité, il n'y aura pas d'impact, puisque la reprise d'amortissement est relative à des canalisations dans Paris acquises avant le 1/01/2001 qui ne donne pas lieu à indemnité en fin de concession.

III – La nécessité d'un contrôle performant**A – L'organisation du contrôle de l'autorité délégante**

Outre les éléments contenus dans la réponse du Maire de Paris, il convient de préciser que l'identification des risques a été faite par le délégataire et communiquée à la Ville.

B – L'information de l'assemblée délibérante et des usagers

Ne concerne pas la CPCU.
