

La valorisation énergétique des déchets par alimentation des réseaux de chauffage urbains

La chaleur issue des usines d'incinération d'ordures ménagères, aujourd'hui Unités de Valorisation Énergétique (« UVE »), ainsi que le biogaz produit par la méthanisation des déchets sont des sources importantes d'énergie pour les réseaux de chaleur, qu'il s'agisse de fournir des installations industrielles (serres, unités de déshydratation, préchauffage de produits ou fluides, etc.) ou des logements et bâtiments tertiaires. La loi « Grenelle 1 » (Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement) fixe à cet égard des objectifs ambitieux. D'après les données du Centre de ressource pour la chaleur renouvelable et l'aménagement énergétique de territoires (Cerema), raccordée à un réseau de chaleur, une UVE peut chauffer un foyer à partir des déchets de sept autres.

La récupération d'énergie thermique à partir d'une UVE présente plusieurs intérêts : d'une part, la vente de chaleur est une recette annexe pour l'exploitation de l'UVE ce qui permet éventuellement de réduire le coût de traitement de la tonne de déchets, d'autre part, la production de chaleur tirée de l'incinération de déchets est soumise à moins d'aléas que d'autres sources concurrentes, ce qui favorise une fourniture de chaleur régulière et pérenne déconnectée de l'évolution des énergies fossiles. En outre, la récupération de la chaleur fatale d'une UVE continue pour l'heure d'entrer dans le seuil de 50 % d'énergie renouvelable et de récupération permettant à l'exploitant d'un réseau de chaleur d'appliquer une TVA à taux réduit sur la part fourniture (cf. article 278-0 bis B du Code général des impôts). On rappellera également que les performances en matière de valorisation énergétique d'un site de traitement de déchets permettent de réduire le taux de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) applicable.

Au plan juridique, la mise en œuvre pratique de ces raccordements nécessite d'appréhender la distinction entre la compétence « déchets » et la compétence « réseau de chaleur » (I) et de prendre en compte quelques spécificités lors de l'élaboration du contrat de vente de chaleur (II).

I. LA VENTE DE CHALEUR, UNE ACTIVITÉ DANS LE PROLONGEMENT DE L'EXPLOITATION D'UNE UVE

Si le raccordement d'une UVE à un réseau de chauffage urbain semble naturel aux



Cécile Rouget

plans technique et environnemental, les textes définissant les conditions d'intervention des collectivités territoriales ne règlent pas totalement la question de l'articulation entre les compétences « déchets » et « chauffage urbain ». Le traitement et la valorisation des déchets constituent une partie de la compétence « collecte et traitement des déchets des ménages » qui appartient en principe aux communes qui peuvent la transférer à des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes. La création et l'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid relève, quant à elle, de la compétence des communes qui peuvent également la transférer à un établissement public de coopération intercommunal auquel elles adhèrent (article L. 2224-38 du CGCT). On peut toutefois relever que les métropoles sont désormais compétentes de plein droit en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés et qu'elles exercent par ailleurs la compétence en matière de réseaux de chaleur, ce qui les conduit alors à gérer les deux activités et peut faciliter leur articulation.

S'agissant de compétences différentes, susceptibles d'appartenir à des entités potentiellement distinctes, leur exercice fait habituellement l'objet de contrats séparés, même si quelques hypothèses de gestion dans une convention unique se rencontrent parfois. Il convient dès lors d'être vigilants sur les limites

de prestations dans chaque contrat et de se demander jusqu'où une collectivité compétente en matière de traitement des déchets peut aller (vente de chaleur à un exploitant, directement à des industriels, voire gestion d'un réseau partiel). Parallèlement, le développement des « CSR » (qui sont expressément visés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et viennent de donner lieu à un arrêté du 23 mai 2016 relatif à la préparation des combustibles solides de récupération) conduit à s'interroger sur les outils de production susceptibles d'être construits dans le cadre d'un réseau de chaleur.

UNE FRONTIÈRE DÉLICATE ENTRE LES DEUX ACTIVITÉS PRÉCISÉE PAR LA JURISPRUDENCE

Une décision récente (CAA Marseille, 23 mai 2016, n° 14MA03579) a apporté d'utiles précisions dans une affaire où un contrat de délégation de service public portait sur l'exploitation et la modernisation de l'UVE des déchets ménagers et assimilés ainsi que sur l'exploitation et l'extension du réseau de chaleur attenant. Alors que la question de la compétence du syndicat de déchets lui était posée, la Cour a considéré que cette convention n'avait ni pour objet ni pour effet de créer et gérer un réseau de chaleur autonome et distinct de l'activité de l'usine d'incinération mais, simplement, de poursuivre l'exploitation et de moderniser le réseau de chaleur construit dans le prolongement et la continuité de l'unité de valorisation des déchets, dans le cadre d'une activité de distribution et de vente d'énergie qui, au regard de son volume et de ses dimensions, constituait un complément de celle de l'UVE, ainsi que le prévoient les statuts.

Autrement dit, une collectivité serait autorisée à initier le développement d'un réseau de chaleur à partir d'une UVE alors même qu'il ne détient pas la compétence de création et d'exploitation d'un réseau de chaleur pour autant que cette activité conserve un caractère accessoire au traitement des ordures ménagères. Ce faisant, la Cour administrative d'appel fait une interprétation souple du principe de spécialité en se fondant sur le caractère complémentaire de la vente de chaleur par rapport à l'exploitation de l'UVE. Bien qu'il y ait eu de précédents en ce sens et dans d'autres secteurs (CE, Section des Travaux publics,

15 juillet 1992, RATP, n° 352-281 ou encore CE avis, 7 juillet 1994, EDF-GDF, n° 356089), cette jurisprudence ouvre des perspectives intéressantes pour l'utilisation de la chaleur fatale des UVE même s'il conviendra de savoir où placer les limites du caractère accessoire de l'activité de vente de chaleur par rapport à l'activité d'exploitation d'une UVE.

Il reste que, dans la majorité des cas, les deux activités relèvent de deux contrats distincts, souvent conclus par des personnes publiques différentes, ce qui pose des problématiques spécifiques lors de la rédaction des conventions de vente de chaleur.

II. RÉFLEXIONS SUR L'ÉLABORATION DES CONVENTIONS DE VENTE DE CHALEUR

S'agissant de leurs modes de gestion, les installations de traitement de déchets présentent une certaine variété puisque, à côté de la gestion déléguée, le recours aux marchés publics, voire à la régie directe, reste fréquent. La gestion des réseaux de chaleur est quant à elle régulièrement confiée à des opérateurs spécialisés dans le cadre de délégations de service public.

En théorie, lorsque les services sont tous les deux délégués, la conclusion d'un contrat liant l'exploitant de l'UVE à l'acheteur de chaleur devrait suffire, dès lors que les opérateurs agissent chacun avec l'autonomie qui caractérise un délégataire de service public gérant l'activité à ses risques et périls. Toutefois, les durées distinctes de chaque contrat de délégation, qui peuvent par ailleurs être résiliés avant leur terme respectif par chacune des deux autorités délégantes, imposent la présence additionnelle des personnes publiques afin d'assurer la pérennité des engagements pendant toute la durée de la convention de vente de chaleur.

En pratique, il est donc souvent nécessaire de conclure une convention quadripartite faisant intervenir les deux collectivités compétentes en matière de déchets et de réseau de chaleur, à côté de leurs délégataires respectifs. En fonction du mode de gestion retenu, il est toutefois recommandé de veiller à ne pas rendre les personnes publiques solidaires des engagements d'achat et d'enlèvement de chaleur pris par leurs délégataires.

Lorsque ces compétences sont détenues par une même collectivité (au sein des métropoles en particulier), le schéma contractuel est plus simple et il est alors possible de conclure une convention tripartite, même s'il reste recommandé de privilégier la relation directe entre les délégataires achetant et vendant la chaleur sans, par exemple, que la personne publique



ne puisse être recherchée pour le paiement d'éventuelles pénalités pour défaut de fourniture ou d'enlèvement.

L'ARTICULATION PARFOIS DÉLICATE AVEC UN PROCESSUS DE MISE EN CONCURRENCE

Lorsque la convention est conclue à l'occasion de la passation d'un des deux contrats de délégation de service public, il convient d'inclure le projet de contrat de vente de chaleur dans le dossier de consultation, ce qui suppose de l'avoir préalablement négocié avec le délégataire déjà en place dans l'autre secteur ne donnant pas lieu à consultation. Il faut alors s'interroger sur le caractère négociable, ou au contraire « fermé » du projet de convention d'achat/vente de chaleur, étant rappelé qu'il peut exister des liens capitalistiques entre les opérateurs de chacun des deux secteurs, ce qui incite plutôt à imposer une convention négociée en amont par la personne publique plutôt que de laisser les candidats s'adresser directement et individuellement au délégataire en place.

S'agissant du prix, il convient de rappeler qu'il s'agit de services aux périmètres différents et que l'équilibre doit permettre d'éviter le « subventionnement » d'une activité par une autre, sous peine de léser une catégorie d'usagers au bénéfice d'une autre. Lors de l'élaboration du projet de convention d'achat/vente de chaleur avec le délégataire en place, il peut par ailleurs être recommandé de négocier dès le départ et parallèlement l'avenant à intervenir au contrat de délégation de service public afin de tirer les conséquences et de bénéficier pleinement du raccordement (baisse du prix de traitement des déchets ou de la chaleur distribuée aux abonnés, modification des formules de révision des prix, etc.).

Enfin, le contrat devra accorder un soin

particulier à la définition des obligations d'enlèvement et fourniture de la chaleur. Il s'agira tout d'abord de bien définir la période au cours de laquelle les engagements seront comptabilisés (annuelle, saisonnière, voire mensuelle), étant souligné que l'exploitant du réseau a concrètement besoin que les engagements soient respectés au cours de la saison de chauffe et non sur la totalité de l'année. Au-delà de la mise en place d'un principe de priorité (par rapport à d'autres énergies du côté du réseau de chaleur et à une valorisation électrique pour ce qui concerne l'UVE), il est souvent nécessaire de prévoir des pénalités ou indemnités pour insuffisance de fourniture ou d'enlèvement de la chaleur afin de garantir l'effectivité des engagements de quantités. Du côté du réseau, il s'agira notamment de compenser les surcoûts liés à l'énergie de substitution en cas d'insuffisance de fourniture, qui peut éventuellement conduire à une perte de bénéfice de la TVA à taux réduit en cas extrême. Du côté de l'UVE, il s'agira essentiellement de compenser une recette manquante, en restant vigilant aux éventuelles possibilités de valorisation électrique en remplacement de la vente de chaleur.

Si les différents retours d'expériences tendent à montrer une certaine standardisation des pratiques sur ces conventions, les spécificités de chaque situation continuent d'exiger une certaine vigilance lors de leur négociation qui doit être anticipée autant que possible lors de la passation ou du renouvellement d'une des délégations de service public.

Cécile Rouget et Patrick Labayle-Pabet,
Avocats à la cour,
Ravetto Associés

 RAVETTO ASSOCIÉS
Avocats à la cour