

Observatoire des Finances et des Politiques Publiques - OFiPoPu

Boutique Citoyenne

12, rue Voltaire

38000 GRENOBLE

Site internet : www.ofipopu.fr

mel : boutique.citoyenne@orange.fr

Lettre n° 11 du 27 avril 2009

Etude de la tarification du service public de chauffage urbain à Grenoble

Le 23 juin 2008, le Conseil municipal de Grenoble a délibéré pour adopter des avenants au contrat de délégation que la Compagnie de Chauffage Intercommunale de l'Agglomération Grenobloise (CCIAG) a obtenu le 7 mars 1983 pour gérer le service public de chauffage urbain de la commune de Grenoble. Ce contrat se terminera fin 2017. La CCIAG est une société d'économie mixte dont les actionnaires sont : Ville de Grenoble (52%), La Métro (5%), Ville d'Echirolles (1%) et deux sociétés privées dépendant de Dalkia 42%. La saison de chauffe débute le 1er juillet et se termine le 30 juin, avec une saison d'hiver de 5 mois du 1^{er} novembre au 31 mars et une saison d'été.

La CCIAG gère les services publics de chauffage urbain de 6 communes de l'agglomération, elle a aussi une délégation de service public de la Métro pour gérer l'usine d'incinération Athanor et de multiples activités annexes dans le secteur concurrentiel (vente de froid, services divers).

L'adoption de ces avenants était la conséquence de recours déposés au Tribunal Administratif de Grenoble mettant en cause la légalité même de la délégation et des tarifs pratiqués par la CCIAG, ces recours sont en cours d'instruction.

Les nouveaux tarifs adoptés le 23 juin 2008 sont devenus applicables au 1^{er} juillet 2008. Mais comme la légalité de la délégation existante peut être mise en cause, il est envisagé qu'à moyen terme, il y ait une nouvelle délégation de service public qui se définisse au niveau de l'agglomération (voir la délibération du 23 juin 2008 du Conseil municipal de Grenoble).

Ces nouveaux tarifs ont comme caractéristiques :

- un renforcement de ce que l'on appelle la partie fixe qui dépend de la puissance tarifaire en kW fixée par un contrat entre l'abonné et la CCIAG. La facturation de cette partie fixe est mensuelle et égale à la puissance tarifaire multipliée par le douzième d'un terme R2 fixé dans l'avenant (la valeur de base étant $R2_0$ annuel = 36,59 €/kW HT le 1^{er} avril 2008 et chaque mois ce terme est réévalué suivant une formule fixée dans l'avenant). La TVA sur cette partie fixe est à 5,5 %.
- Une partie proportionnelle à la consommation de chaleur (MWh) dont la TVA sera à 19,6 %. Il y a deux tarifs suivant la période d'été ($R1_e$ = 21,63 €/MWh au 1^{er} avril 2008 et indexé chaque mois suivant une formule indiquée dans l'avenant) et la période d'hiver du 1^{er} novembre au 31 mars ($R1_h$ = 35,84 €/MWh au 1^{er} avril 2008 et indexé suivant une formule fixée dans l'avenant).

La CCIAG, pour se protéger des aléas climatique, a proposé un système de facturation adopté par les communes délégantes, où la partie dite fixe soit plus importante qu'avant (il y avait des contrats sans partie fixe et d'autres avec une partie fixe assez faible). Ceci était a priori intéressant pour les usagers puisque la TVA sur cette partie était diminuée à 5,5 %.

Pour les abonnés qui avaient des contrats binômes, la partie fixe est passée d'environ 26 % de la facture à environ 42 %. La TVA moyenne acquittée par l'utilisateur passe de 16 % pour l'ancien tarif à 13,7 % pour le nouveau, donc l'utilisateur pourrait espérer un gain de 2% sur sa facture TTC.

Pour les anciens tarifs monômes la TVA passe de 19,6 % à 13,7 % soit un gain de 5 % sur la facture TTC.

Dans la perspective de neutralité du passage des anciens aux nouveaux tarifs, indiquée dans la délibération de la Ville, la CCIAG aurait dû faire profiter aux usagers de cette baisse de la TVA, en cherchant la neutralité sur l'ensemble des tarifs hors taxe, elle ne l'a pas fait et dans ses négociations avec les abonnés elle fait des comparaisons TTC et non HT. La CCIAG améliorera donc ses résultats sans apporter un service supplémentaire, ce n'est pas tout à fait la logique du service public !

La CCIAG, dans son compte d'exploitation prévisionnel fixé dans l'avenant, indique que le coût des combustibles devrait atteindre 18,42 M€ HT pour la saison 2008/2009 et la partie proportionnelle rapporter pour cette saison 25,34 M€ ce qui est nettement supérieur. Il y a une surfacturation de la partie proportionnelle par rapport au coût réel des combustibles. Ceci pénalisera les usagers lorsque l'énergie sera chère et les avantagera dans le cas contraire, dans une perspective à long terme de l'énergie chère c'est un choix qui ne favorisera pas les usagers.

La nouvelle tarification contestée.

La nouvelle tarification a entraîné de fortes contestations durant le 1^{er} semestre de chauffe (du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008), pour plusieurs raisons :

- un manque patent de concertation entre la CCIAG et ses abonnés, contrairement à ce qu'avait demandé la Ville dans une délibération du 9 juillet 2007 qui proposait de renégocier des avenants à la convention de délégation. Après le 1^{er} juillet la CCIAG a proposé à ses abonnés de signer des avenants pour organiser la nouvelle tarification, mais sans concertation préalable.
- Du fait du changement dans la partie fixe qui est facturée tous les mois et fortement augmentée alors que l'ancienne partie fixe était nulle durant les mois de juin à septembre, les factures ont comporté une très forte augmentation de la partie fixe entre juillet et décembre 2008.
- Le coût de l'énergie a fortement augmenté jusqu'en juillet 2008 et sa décrue ne s'est fait sentir lentement qu'à partir de décembre 2008 dans les factures, la variation de la partie proportionnelle a donc été aussi très élevée entre juillet et décembre. Les factures ont dû baisser durant le deuxième semestre de la saison de chauffe 2008/2009.

L'OFiPoPu a fait des simulations à coût de l'énergie constant, elles démontrent que la nouvelle tarification augmente beaucoup lors du 1^{er} semestre, que l'utilisateur pouvait y perdre si la consommation était faible (hiver doux) par contre il pouvait y gagner si l'hiver était froid. Ceci est cohérent avec une partie fixe plus importante. Mais ceci dépend beaucoup de la puissance tarifaire choisie. Pour qu'il y ait une équivalence entre l'ancien et le nouveau tarif, il faut, en général, que la puissance tarifaire soit nettement plus faible que la puissance souscrite.

Comment est définie la puissance tarifaire ?

Dans les avenants adoptés le 23 juin 2008, il y a une définition de la puissance souscrite qui peut être vérifiée par une expertise, mais il n'y a pas de définition précise de la puissance tarifaire !

Voici ces définitions (article 1 de l'avenant n° 5 au contrat de concession) :

« Puissance souscrite :

Puissance calorifique correspondant aux besoins de l'abonné pour la température extérieure de base de - 11° C, majorée d'un coefficient de surpuissance pour remise en régime qui ne peut être inférieure à 1,15. La puissance souscrite détermine le montant de la participation de l'Abonné aux frais de raccordement.

Puissance tarifaire :

Puissance calorifique correspondant, par défaut, à la puissance souscrite, prise en compte dans la facturation de l'abonnement (terme R2). »

Le terme par défaut laisse songeur. Qui décide la fixation de la puissance tarifaire ?

Pourquoi y a-t-il cette distinction entre ces deux puissances ?

Pour préparer la nouvelle facturation, la CCIAG a effectué des simulations en prenant une saison de chauffe de référence (la période 2005/2006 qui était assez représentative de la moyenne climatique actuelle).

Lorsqu'elle a fait la simulation, avec une puissance tarifaire actuelle (2008) en diminution de 13% par rapport à celle de 2005/2006, la nouvelle facturation TTC augmentait de presque 13 % ! Pour obtenir la neutralité globale de la nouvelle tarification par rapport à l'ancienne elle a diminué encore la puissance tarifaire de 22,3 % !

Cela entraînait une diminution globale des tarifs TTC de 1,31% pour les logements sociaux, de 4,76 % pour les copropriétés privées, et par contre une augmentation de 13,9 % pour les bâtiments communaux.

Ces ajustements n'ont pas été fait de manière proportionnelle sur tous les abonnés, mais chaque cas a été un cas particulier, ce qui ne semble pas répondre aux exigences d'une juste tarification d'un service public. La puissance tarifaire est discutée entre l'abonné et la CCIAG, ce qui peut entraîner des ruptures d'égalité devant le service public. Pour certains abonnés il y a effectivement une neutralité entre anciens et nouveaux tarifs pour d'autres ce n'est pas le cas et pourtant la délibération du Conseil municipal du 23 juin 2008 précisait : « *L'effet de cette révision contractuelle est globalement neutre concernant les tarifs à la date de signature de l'avenant* ».

Fort de cette préconisation du délégataire, les abonnés peuvent estimer que la puissance tarifaire qui doit leur être affectée devrait permettre une neutralité de la tarification, et qu'une augmentation trop forte pourrait être considérée comme abusive.

Des tarifs irréguliers ?

Les tarifs pourraient faire l'objet de contestations, l'OFiPoPu indique deux points qui ne répondent pas aux exigences des tarifs des services publics industriels et commerciaux :

- Dans les comptes d'exploitation prévisionnels du service public (annexés aux avenants de juin 2008), il est indiqué que l'activité du chauffage urbain prévoit une marge avant impôt de presque 4 M€ soit plus de 8 % du chiffre d'affaire. Ceci semble excessif. De plus, un examen de la situation passée indique que depuis 2003 c'est l'activité de chauffage urbain qui dégage la marge la plus importante et qui renfloue même les autres activités de la CCIAG qui n'ont rien à voir avec le service public du chauffage urbain. Ceci peut entacher d'irrégularité les tarifs car les tarifs d'un service public industriel et commercial n'ont pas à prendre en charge des activités qui sont étrangères au service public.

Voici les données issues des comptes sociaux de la CCIAG et des comptes rendus financiers de l'activité chauffage urbain donnés aux communes délégantes depuis les saisons 2001/2002 jusqu'à la dernière saison où les chiffres sont connus.

Marges avant impôts en k€	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Marge totale CCIAG	291	556	1443	1160	202	-668
Marge chauffage urbain seul	-4	-16	2631	3245	6467	1090
Marge hors chauffage urbain	295	572	-1188	-2085	-6265	-1758

- Le concept de puissance tarifaire ne devrait pas exister. Cette puissance n'a aucun fondement technique et n'est pas définie sur des bases objectives. C'est un paramètre laissé à l'appréciation du seul délégataire pour adapter les tarifs à chaque abonné. Afin de fonder des tarifs sur une base objective, chaque abonné devrait se voir proposer une puissance souscrite fondée sur des consommations passées et qui dépendent de la qualité d'isolation thermique du bâtiment concerné et des habitudes de chauffage des usagers. Les valeurs des termes R1 et R2 devraient alors être revues pour assurer un juste équilibre financier du service public.

Conclusion :

La délégation de service public du chauffage urbain est à revoir complètement. Les nouveaux tarifs sont sujets à contestation. Le fait que le délégataire ne soit pas une société dédiée uniquement à la gestion du service public de chauffage urbain complique beaucoup la gestion de ce service et son contrôle. Depuis des années, la direction de la CCIAG est confiée à un salarié des actionnaires minoritaires qui n'ont pas la culture du service public et ceci se ressent sur de nombreux aspects, notamment la CCIAG considère les personnes qu'elle chauffe comme des clients que comme des usagers du service public.

L'OFiPoPu espère qu'à l'avenir, dans le cadre d'une nouvelle délégation de service public, le service public de chauffage urbain respectera les règles avec un tarif correspondant au service réellement rendu.

La CCIAG fait l'objet d'un contrôle par la Chambre Régionale des Comptes depuis janvier 2007, l'OFiPoPu rendra compte de cet examen lorsqu'il sera rendu public.