



Les bailleurs sociaux et les réseaux de chaleur

Synthèse de l'enquête diagnostic réalisée en juin 2005 par AMORCE en collaboration avec l'Union Sociale pour l'Habitat et avec le soutien financier de l'ADEME.

Série Économique
n°RCP 15

Novembre 2005

Sommaire

<u>PREAMBULE</u>	<u>3</u>
<u>1. RESEAUX DE CHALEUR ET LOGEMENTS SOCIAUX : ETAT DES LIEUX</u>	<u>4</u>
<u>2. SYNTHESE D'UNE ENQUETE REALISEE LOCALEMENT.....</u>	<u>6</u>
<u>3. LA COMPETITIVITE DU CHAUFFAGE URBAIN.....</u>	<u>8</u>
3.1 IMPRESSION GENERALE	8
3.2 LA FISCALITE	8
3.3 LA COMPARAISON COMBUSTIBLE/CHALEUR.....	8
3.4 LE MODE DE CALCUL DES CHARGES RECUPERABLES.....	8
3.5 LE MANQUE D'IMPLICATION DU MAITRE D'OUVRAGE	10
3.6 ET L'EAU CHAUDE	10
<u>4. LE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION DE LA CHALEUR.....</u>	<u>11</u>
4.1 RELATIONS AVEC LES ACTEURS	11
4.2 CONTINUTE DU SERVICE	11
4.3 EGALITE / TRANSPARENCE / SIMPLICITE DES TARIFS	11
4.4 LA QUESTION DE L'INDIVIDUALISATION	12
4.5 AUTRES ASPECTS	12
<u>5. LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE</u>	<u>13</u>
5.1 LA MAITRISE DE L'ENERGIE	13
5.2 L'EFFICACITE ENERGETIQUE	13
5.3 LES SOURCES D'ENERGIES RENOUVELABLES.....	13
<u>CONCLUSION.....</u>	<u>14</u>
<u>ANNEXE : ORGANISMES ENQUETES ET SOURCES D'INFORMATION:</u>	<u>15</u>

Préambule

Les réseaux de chaleur se sont développés en partie dans les années 1960-1970 dans les zones d'urbanisation prioritaire (ZUP). Ils ont permis d'offrir un mode de chauffage compétitif et simple d'utilisation à des locataires résidents en habitat vertical. La moitié de l'énergie distribuée par les réseaux de chaleur alimentent des logements sociaux.

Le contexte actuel remet en question l'avenir de ce mode de chauffage pour plusieurs raisons :

- Les usagers sont de plus en plus exigeants en matière de service public collectif.
- Certains réseaux sont controversés voire tous simplement oubliés par leurs maîtres d'ouvrage qui négligent leurs rôles d'autorité concédante et de promoteur / développeur du réseau.
- L'augmentation des prix des énergies fossiles préoccupe de plus en plus les usagers qui veulent maîtriser leurs dépenses.
- Les opérations de renouvellement urbain fragilisent l'équilibre financier de nombreux réseaux de chaleur.
- L'ouverture des marchés de l'énergie pour tous les professionnels depuis le 01/07/2004 accroît fortement la concurrence entre les modes de chauffage.

Les réseaux de chaleur sont à un tournant qu'ils doivent aborder avec une très grande attention sans quoi un nombre important pourrait disparaître. Si telle était le cas, la France serait privée d'un vecteur énergétique distribuant à grande échelle de l'énergie dans des conditions maîtrisées et en partie non émettrice de gaz à effet de serre.

Cette enquête diagnostic a pour objectif de faire un état des lieux sur la perception des réseaux de chaleur par les bailleurs sociaux puisque ses derniers en sont les principaux clients. Elle contient les résultats d'une enquête réalisée localement ainsi que d'échanges téléphoniques avec 10 bailleurs situés sur l'ensemble du territoire.

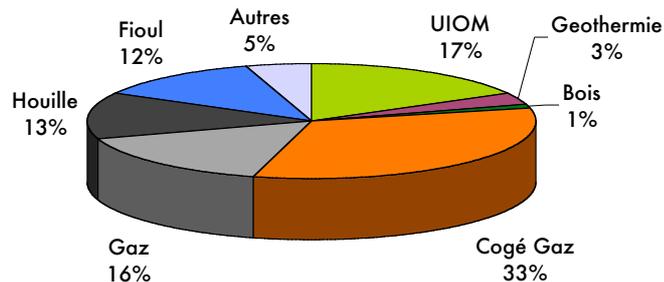
Les personnes enquêtées ont généralement accueilli très favorablement cette démarche. Il faut cependant noter que certains bailleurs ont refusé d'évoquer ce sujet pour des raisons politiques et par manque d'écoute de la part des maîtres d'ouvrages et exploitants. Il conviendra d'utiliser avec précaution les informations extraites de ce travail qui ne traduisent l'avis que d'un échantillon réduit de bailleurs.

1. Réseaux de chaleur et logements sociaux : état des lieux

Les réseaux de chaleur

On dénombre aujourd'hui près de 450 réseaux de chaleur. Constitués d'une ou plusieurs chaufferies, ces réseaux desservent en eau chaude basse température, eau chaude surchauffée ou vapeur près de 3 millions d'équivalent habitants. Il existe aujourd'hui 80 réseaux de chaleur alimentés par du bois, 35 par de la géothermie, 80 par de la chaleur issue de la valorisation des déchets et 120 par de la chaleur issue de la cogénération. Dans ce dernier cas, la puissance électrique installée est de 1400 MWelec soit le tiers de la puissance totale cogénérée installée en France.

17% Panier énergétique des RC en 2002 (source SNCU)



La création, la gestion, le développement des réseaux de chaleur sont à l'initiative des collectivités locales, elles sont responsables du service public « de distribution de la chaleur ». Les réseaux sont gérés principalement par des sociétés privées sous la forme de délégation de service public (DSP).

Les logements sociaux

Lors du recensement de 1999, l'INSEE a dénombré en France 28 702 000 logements dont 83% de résidences principales. Le secteur locatif HLM comptait alors environ 3 861 000 logements soit 16% des résidences principales.

L'Union Sociale pour l'Habitat (USH), anciennement Union des HLM, a été créée en 2002. Elle est la confédération d'organismes qui regroupe via des fédérations les organismes privés et publics d'HLM. Aux parcs de logements gérés par les organismes HLM, il faut y ajouter ceux appartenant ou étant gérés par 310 sociétés d'économie mixte (SEM).

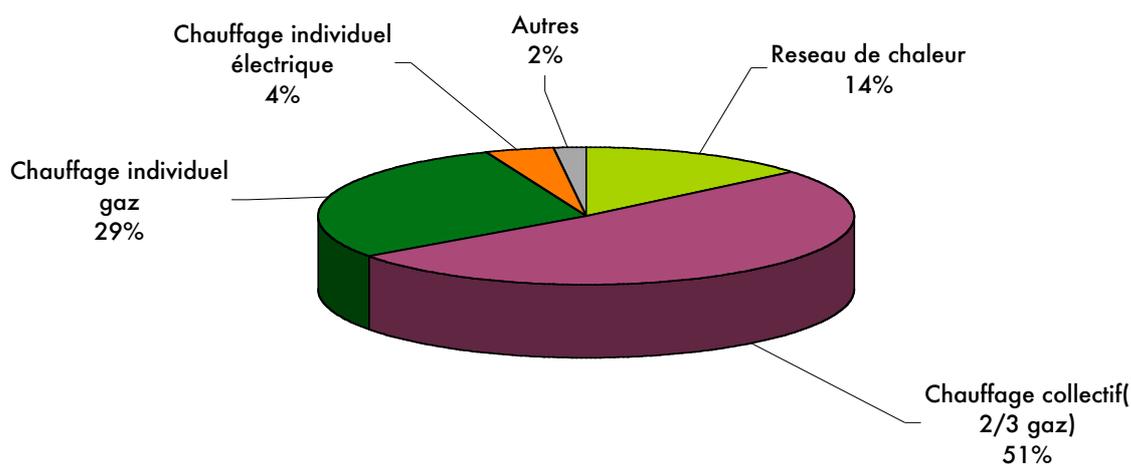
L'observatoire des charges locatives a été la principale source d'information pour comprendre comment se positionnait le chauffage urbain et plus généralement

pour mieux appréhender les enjeux que représentent le poste énergie dans les charges.

Les dépenses et les consommations indiquées dans cet observatoire sont celles gérées par l'organisme qui sont soit récupérées auprès des locataires (charges récupérables ou locatives) soit supportées par l'organisme (charges non récupérables inclus dans les loyers). Elles ne prennent pas en compte le gros entretien renouvellement et la part liée à l'investissement. L'observatoire est construit à partir des réponses volontaires de 56 organismes pour 747 immeubles. L'échantillon comporte 6% de logements individuels alors que la moyenne nationale est de 13%.

Les réseaux de chaleur représentent 14% de l'énergie utilisée dans les logements sociaux pour cet échantillon.

Mode de chauffage dans les logements sociaux en (source Observatoire Charges USH 2002)



La part des dépenses énergétiques dans les charges locatives a fortement régressé entre 1982 et 2002 en passant de 68% à 44% de l'ensemble des dépenses au contraire de l'eau ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mais la tendance actuelle est très clairement à la hausse avec l'envolée des combustibles fossiles.

Enfin, il faut noter que la consommation des logements sociaux est passée de 220 kWh/m²/an en 1982 à 140 kWh/m²/an en 2002, les efforts réalisés en la matière se poursuivent.

2. Synthèse d'une enquête réalisée localement

Dans le cadre des réflexions en cours sur l'avenir de son réseau de chaleur concerné par la rénovation urbaine, une ville a commandité une enquête auprès de ses abonnés en août 2004. Dix réponses ont été recueillies représentant 25% des utilisateurs, les autres bailleurs sociaux n'ont pas répondu malgré plusieurs relances écrites ou par téléphone. Plusieurs questions étaient abordées, les plus intéressantes sont reprises ci-dessous.

Point 1 - Etat des lieux du chauffage urbain

	Bon/satisfaisant	Moyen/correct	Mauvais/insuff.
Impression générale	3	3	4
Coût global chauffage	0	4	6
Qualité des prestations	4	3	3
Délais d'intervention	3	5	2
Suivi commercial	2	4	4
Rapport avec Exploitant.	2	3	5
Rapport avec la collectivité	3	6	0
Total	17	28	24

L'impression générale est plutôt moyenne ou / insatisfaisante, notamment le coût global du chauffage et les relations avec le délégataire. D'un point de vue technique, la prestation est jugée bonne ou correcte au contraire du suivi commercial.

Point 2 - Installations secondaires

La satisfaction du service est souvent dépendante de l'entretien et de l'exploitation des installations secondaires, hors dans ce cas-là, 80% des contrats secondaires sont souscrits avec le délégataire.

Point 3 - L'avenir du chauffage urbain

Pour améliorer ce service public : que faudrait-il améliorer en priorité ?

	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3
Coût global du chauffage	9	0	1
Qualité des prestations	3	4	2
Délais d'intervention	2	2	4
Suivi commercial	1	3	5
Rapport avec exploitant	2	7	0
Rapport avec usager	2	1	0

Sans surprise, l'amélioration des conditions financières du service est le souhait prioritaire de l'ensemble des abonnés.

Point 4 - Ressenti du chauffage urbain par rapport aux autres modes de chauffage ?

	Électricité	GN	CU
Qualité environnementale (pollution)	1	2	3
Montant de l'investissement	1	2	3
Coût global de fonctionnement	2	1	3
Rendement global	2	1	3
Sécurité d'approvisionnement	2	1	3
Sécurité de fonctionnement	1	2	3
Individualisation des consommations	1	2	3

Les résultats présentés dans ce tableau sont particulièrement étonnants et significatifs d'un manque d'information sur les atouts des réseaux de chaleur. Ces résultats sont le signe d'un malentendu important sur ce réseau qui a d'ailleurs été à l'origine de la réalisation de cette enquête diagnostic à l'échelon national.

En conclusion, les réponses reçues montrent à la fois des attentes très fortes en termes de diminution du coût du chauffage, d'amélioration de la relation avec l'exploitant et d'une obligation de communication pour améliorer l'image du chauffage urbain visiblement très mauvaise auprès des personnes ayant répondues.

3. La compétitivité du chauffage urbain

3.1 Impression générale

Le chauffage urbain n'est pas qualifié de compétitif pour 90% des bailleurs interrogés. Ceci est dû à quatre raisons principales : la fiscalité sur la vente de chaleur, la comparaison chaleur/combustible, le mode de calcul des charges récupérables et le manque d'implication du maître d'ouvrage.

3.2 La fiscalité

La TVA à 19,6% sur l'abonnement de la vente de chaleur contrairement à l'électricité et au gaz pénalise l'ensemble des usagers des réseaux de chaleur à hauteur d'environ 50 euros par an et par logement en moyenne.

3.3 La comparaison combustible/chaleur

Le prix du gaz s'exprime en euro par MWhPCS, il représente le coût d'acheminement et de fourniture d'un combustible. Au contraire, le coût de la chaleur, exprimé en euro par MWh vendus est la somme du prix du combustible, de l'entretien renouvellement courant, du gros entretien renouvellement et de l'investissement du réseau primaire.

La comparaison fréquente entre le combustible gaz et le service chaleur n'a pas de sens car on compare par analogie avec les transports le prix de l'essence à un billet de train. Cette comparaison n'est cependant pas celle réalisée par les bailleurs interrogés.

3.4 Le mode de calcul des charges récupérables

Les bailleurs comparent en charges récupérables

Pour faire la comparaison entre les différents modes de chauffage, il faudrait faire un bilan en coût global en intégrant l'investissement, l'entretien/renouvellement, le coût du combustible... Pour un bailleur, cela signifierait faire un calcul à partir du couple loyer+charges, hors force est de constater que l'ensemble des bailleurs interrogés réalise des comparaisons en charges récupérables par m² de surface (shon). Ces dernières également appelées charges locatives sont définies dans le décret du 26 août 1987.

Ce mode de calcul pénalise systématiquement le chauffage urbain

Les charges locatives pour le collectif gaz correspondent au combustible (P1), et à l'entretien courant (P2) tandis que pour le réseau de chaleur le terme P1 est remplacé par la chaleur distribuée par le réseau primaire (part fixe R1 + abonnement R2). Le locataire alimenté par un réseau de chaleur aura des charges « chauffage et ECS » systématiquement supérieures à celle de la chaufferie gaz puisque celles-ci incluront de l'investissement et du gros entretien renouvellement.

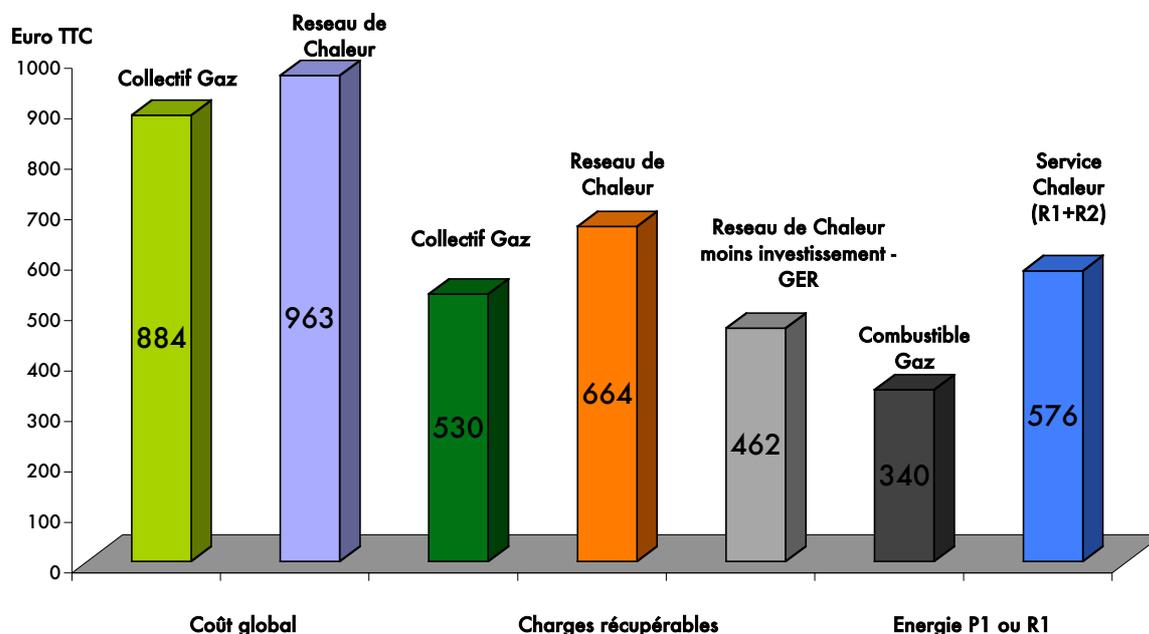
Par ailleurs, la TVA du sur l'entretien renouvellement courant et exceptionnel P2/P3 est à 5,5% dans le cas du chauffage collectif alors que pour le réseau primaire celle-ci est noyée dans la part fixe R2 avec une TVA à 19,6%. Cet handicap est chiffré à 25 €.

Les bailleurs souhaitent diminuer les charges récupérables

L'objectif principal des bailleurs est **de diminuer les charges récupérables (ou charges locatives)**. On veut les charges les plus basses possibles, on préfère qu'un maximum des dépenses soit incluses dans le loyer qui bénéficie des aides au logement. Hors du fait de la pénalisation systématique soulignée précédemment, on se rend compte que le passage pour le locataire du collectif gaz au chauffage urbain ira à contre courant de la baisse des charges... et donc de l'objectif des bailleurs.

Le graphique suivant permet de constater les écarts suivant le mode de comparaison retenu (coût global, charges récupérables ou P1). On comprend ainsi mieux pourquoi les bailleurs interrogés n'ont cessé de mettre en avant ce problème des charge. On voit également que le retrait éventuel des charges des parts investissement et gros entretien renouvellement du réseau primaire permettrait aux bailleurs de positionner le réseau de chaleur comme plus compétitif et ceci malgré une TVA à 19,6%.

Comparaison des coûts du réseau de chaleur par rapport au collectif gaz au 01/04/2004



Pour lever ce problème, il y a deux pistes évoquées:

- Donner les moyens aux bailleurs pour réaliser des comparaisons en coût global afin d'inclure l'investissement et le gros entretien renouvellement pour chaque mode de chauffage. Mais est-ce vraiment facile à mettre en place au cas par cas ?
- Mettre en place une facturation avec 3 termes T1 (part proportionnelle), T2 (part fixe hors Gros Entretien Renouvellement GER et investissement) et T3 (GER et investissement). T1 et T2 seraient répercutés dans les charges récupérables tandis que le terme T3 le serait dans les loyers au même titre que le P3 et P4 dans le cas de la chaufferie collective au gaz.

3.5 Le manque d'implication du maître d'ouvrage

Le Maître d'Ouvrage a également un rôle important à jouer pour diminuer le prix de vente de la chaleur, il doit assumer son rôle d'autorité concédantes et de développeur/promoteur de son réseau de chaleur. L'exemple de la reprise en main par le Grand Lyon de son réseau de chaleur a permis de diminuer le prix de vente de la chaleur de 30%, les bailleurs souhaitent que cette expérience soit multipliée.

3.6 Et l'eau chaude

Quelques bailleurs soulignent que le coût de l'eau chaude sanitaire est élevé. Avec la diminution des consommations pour le chauffage observée depuis 1975 et les réglementations thermiques successives, l'eau chaude sanitaire représente une part de plus en plus importante dans les dépenses. La demande est importante pour approfondir cette question du coût et de voir quelles pourraient être les actions à engager pour la rendre plus compétitive notamment par la mise en place de solutions solaires.

4. Le service public de distribution de la chaleur

4.1 Relations avec les acteurs

Avec le maître d'ouvrage

Les relations avec les autorités délégantes sont généralement positives. La position de la collectivité, autorité concédante des trois réseaux de distribution d'énergie (électricité, gaz et chaleur) n'est cependant pas toujours très bien comprise car incohérente.

Dans quelques cas, il n'y a aucune relation et la mission de service public n'a pas vraiment de sens.

Le rapport annuel a été cité par plusieurs organismes, c'est un document important pour plusieurs bailleurs.

La réunion annuelle (ou commission consultative) est très fréquemment citée. Elle a même lieu 2 fois par an dans un cas et le souhait du bailleur serait de la rendre trimestrielle.

Il n'a pas été fait état de l'existence de documents de références pourtant essentiels tels que le règlement de service ou la charte du service public de distribution de chaleur.

Avec l'exploitant

Les relations sont plutôt moyennes dans l'ensemble. Les prestations techniques sont assez bonnes au contraire des relations commerciales.

Avec les locataires

Ce sujet n'a pas été abordé dans l'enquête. Cependant un organisme a rappelé que les locataires étaient « leurs clients finaux »: les bailleurs doivent en effet expliquer leurs décisions et justifier leurs choix.

4.2 Continuité du service

Cette notion est fondamentale pour les bailleurs qui s'interrogent sur la question de la pérennité des ressources, de l'interconnexion avec les réseaux situés à proximité.

La semaine de coupure annuelle a été citée comme un point bloquant du chauffage urbain, elle est mal vécue par 2 bailleurs.

Enfin, quelques bailleurs souhaiteraient que le réseau secondaire soit inclus dans la prestation même si il est dans de nombreux cas déjà gérés par le délégataire du réseau primaire.

4.3 Egalité / transparence / simplicité des tarifs

Il est essentiel pour les organismes enquêtés que les tarifs soient simplifiés dans un souci de véritable compréhension de leurs factures qui exigent aujourd'hui une véritable expertise et une pratique au cas par cas puisque les tarifications appliquées sont variables d'un réseau à l'autre.

La transparence avec un même tarif pour tous est loin d'être vérifiée dans tous les cas. Il est fondamental qu'une plus grande transparence ait lieu et que les tarifs soient affichés par exemple sur un site internet.

4.4 La question de l'individualisation

Alors que les attentes en la matière semblent importantes pour les copropriétés ou encore les bailleurs privés, les bailleurs sociaux enquêtés sont très nettement opposés à l'individualisation qui n'est absolument pas la bonne solution. Quelques bailleurs sont intéressés par la facturation directement de l'exploitant à l'utilisateur (quittancement individuel comme à Levallois -Perret) par contre ils sont à l'unanimité opposés à la mise en place de compteurs individuels.

Individualisation de la facture

Certains bailleurs sont intéressés par une facturation directe entre le fournisseur et le locataire.

Utilisation d'évaporateurs

Un bailleur a équipé 9000 logements d'évaporateurs qui lui donnent entière satisfaction et qui lui ont permis de réaliser des économies d'énergie. D'autres bailleurs sont beaucoup plus critiques et qualifient ce système de « bricolage ».

Comptage individuel

Ils ne sont pas intéressés par le comptage individuel pour les raisons suivantes :

- solidarité, « le service d'abord », « rôle social », choix politique ;
- certains locataires ne se chaufferaient pas, il y aurait des vols de chaleur et des problèmes d'équité par façade en fonction du soleil ou des vents dominants ;
- ce n'est pas une solution aux impayés ;
- pas de gain / économie d'énergie ;
- coût important 120 euros / an ;
- compétitivité/fiabilité moyenne au vue des expériences de chacun ;
- le seuil décisionnel individuel/collectif se situerait à 30/40 logements .

4.5 Autres aspects

La durée des contrats, la captivité, la sécurité de ce mode de chauffage (pas de risque d'intoxication...), la légionellose n'ont pas fait l'objet de discussion particulière. La simplicité d'utilisation de ce mode de chauffage a été mise en avant. La longueur du délai de raccordement est trois fois plus longue que le gaz.

5. La qualité environnementale

5.1 La maîtrise de l'énergie

Un des points négatifs soulevé unanimement est la non-incitation à diminuer ses consommations du fait d'une part R2 trop importante et de la non-adaptation de la puissance souscrite quand des mesures sont prises.

L'éloignement de la source de chauffage et du réseau primaire ne permettent pas aux bailleurs qui le souhaitent d'agir sur leurs systèmes de chauffage, ils ont le sentiment d'avoir très peu de levier d'actions pour améliorer le confort de leurs locataires.

Enfin, dans un cas, la collectivité perçoit une redevance proportionnelle aux consommations d'énergie qui ne va pas dans le sens de la diminution des économies d'énergie, il serait souhaitable de modifier ce mode de calcul.

5.2 L'efficacité énergétique

L'efficacité énergétique des réseaux de chaleur alors qu'elle est un des atouts de ce mode de chauffage n'a jamais été citée. Un bailleur a indiqué que celle des chaudières individuelles était relativement mauvaise en l'estimant à 50%. Une nouvelle fois, le besoin d'explication, d'information est très important.

5.3 Les sources d'énergies renouvelables

Dans l'ensemble, la sensibilité aux sources énergétiques utilisées est importante. Le contenu énergétique de la chaleur est assez bien connu. Les bailleurs souhaitent le connaître et voudraient qu'il soit indiqué sur les factures ce qui se fait dans certains cas déjà. Ceci est d'ailleurs généralisé sur les factures d'électricité.

Quelques bailleurs regrettent qu'il n'y ait pas d'incitation forte de la part des pouvoirs publics pour se raccorder aux réseaux alimentés par des énergies issues de cogénération, de la valorisation énergétique des déchets ou d'énergies renouvelables.

Les bailleurs constatent que le chauffage urbain est un frein au développement d'autres sources renouvelables telles que le solaire, la biomasse... Ils souhaitent que le fournisseur de chaleur soit multi-énergie et fasse des propositions dans cette logique. Le solaire thermique est une demande très forte notamment compte tenu de la part croissante de l'eau chaude sanitaire dans la facture.

Conclusion

Cette enquête diagnostic a permis de faire un état des lieux de la perception par les bailleurs sociaux des réseaux de chaleur. Celle-ci n'est pas très satisfaisante et de nombreux malentendus existent. La qualité des échanges a permis de faire un bilan des actions à entreprendre pour s'adapter au client « bailleur social ».

Priorité 1 : Faire évoluer la tarification des réseaux de chaleur pour s'adapter à leur mode de calcul

La comparaison en charges récupérables, et non pas en coût global, fait que les bailleurs sont systématiquement handicapés en choisissant le réseau de chaleur par un handicap de 150/200 euros par rapport à une solution gaz collective. Un travail plus approfondi doit être réalisé sur la question des tarifs et des charges.

Priorité 2 : Mettre en place les moyens pour poursuivre les échanges entre maîtres d'ouvrage/exploitant/bailleurs sociaux

Les besoins d'informations, de communication et le succès des rencontres des réseaux de chaleur montrent une véritable attente de la part de tous pour échanger sur le service chaleur. L'écoute est essentielle et c'est réellement dans une relation de partenariat, d'implication, dans une démarche de démocratie participative et de concertation que les bailleurs souhaitent avancer.

Priorité 3 : Donner aux maîtres d'ouvrage les outils permettant de mettre en place un service public plus lisible

Les rapports annuels et réunions annuelles sont très appréciés par les bailleurs, cependant le manque de connaissance et dans certains cas d'existence de documents de référence comme le règlement de service public ou la charte du service public montrent qu'un véritable effort doit être réalisés.

Priorité 4 : Valoriser les atouts environnementaux des réseaux de chaleur

La connaissance du contenu énergétique est bonne mais l'efficacité énergétique ne l'est pas. Une étude comparative sur l'efficacité énergétique des différents modes de chauffage pourrait être réalisée avec des bureaux d'étude.

Priorité 5 : Poursuivre les démarches pour une TVA à 5,5%

Enfin, à la vue des informations recueillies lors de ces échanges, il serait intéressant de réaliser un travail similaire avec les autres usagers des réseaux de chaleur et notamment les copropriétés, industriels hôpitaux... Il faudra également faire un travail similaire auprès des usagers finaux notamment avec les associations de consommateurs.

Annexe : Organismes enquêtés et sources d'information:

Bailleurs sociaux enquêtés (10):

	Nbre de logements	Nbre raccordés CU
Office HLM Limoges	13 000	4 400
Habitot 25	10 000	2 500
Lille Metropole Habitat	18 000	4 000
OPAC du Rhône	36 000	8 840
OPAC 38	22 000	3 000
OPAC 94 - Val de Marne	31 000	9 250
Logement Français	35 000	5 000
Nantes Habitat	24 000	3 700
Bordeaux Aquitanis	14 000	2 091
OPAC Paris	100 000	30 000
TOTAL	330 000	21%

Sources d'information:

Observatoire des charges locatives 1982 - 2002 - USH/Habitat et Territoires conseils

Décret du 9 novembre 1982 pour les HLM

Décret n° 87-713 charges récupérables du 26 août 1987 pour les HLM

Le Bois Energie dans les logements sociaux - Cahier du B-E n°23 18/10/03

Recueil du colloque sur le Bois Energie dans les logements sociaux - 08/06/2005
-www.arbocentre.asso.fr

Cahier des charges pour le diagnostic d'un réseau de chaleur - ADEME - USH - AMORCE 07/2003

Recueil des Rencontres des Réseaux de chaleur « Comment améliorer le service aux usagers ? » organisées par l'ADEME, AMORCE, le SNCU, l'USH et VIA SEVA - Paris 29/11/05