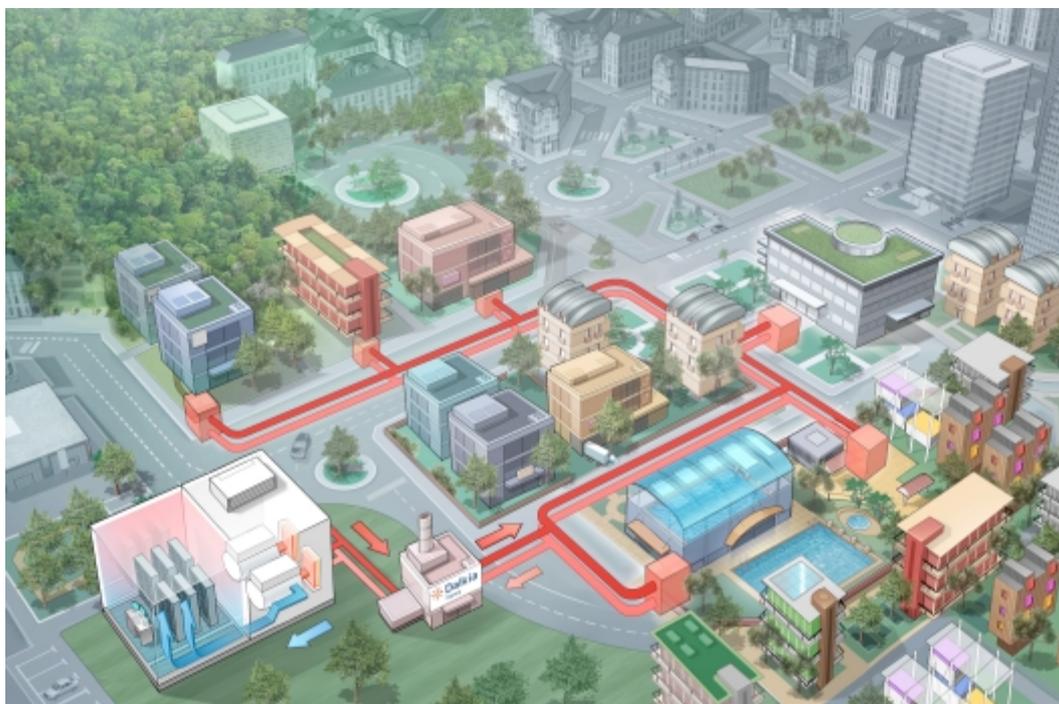


## **LES RESEAUX DE CHALEUR : de la planification à la réalisation**



**Mémoire de MASTER 2**

**JURISTE EN DROIT DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT**

**Sous la direction de Madame INSERGUET-BRISSET Véronique**



## REMERCIEMENTS

*Je tiens à remercier ma directrice de mémoire, Madame INSERGUET-BRISSET grâce à laquelle la réalisation de ce travail de recherche a été possible. En effet, dès le choix du sujet, elle m'a soutenue et conseillée afin de structurer ce mémoire de manière pertinente.*

*Je tiens également à adresser mes remerciements à l'ensemble du pôle « Réseaux de chaleur » du Centre d'études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement, Stéfan LE DU, Muriel BURRAT et particulièrement, ma tutrice de stage, Odile LEFRERE. Leur connaissance technique du sujet et leurs diverses publications m'ont permis d'appréhender cette thématique dans sa globalité.*



---

## S O M M A I R E

---

LISTE DES SIGLES UTILISES .....	p.07
INTRODUCTION .....	p.08
PREMIERE PARTIE : DES ENJEUX DE LA PLANIFICATION ENERGETIQUE A L'INTEGRATION DES RESEAUX DE CHALEUR DANS LA PLANIFICATION URBAINE .....	p.11
CHAPITRE 1: LA PLANIFICATION ENERGETIQUE, FACTEUR D'IMPULSION DES RESEAUX DE CHALEUR .....	p.11
SECTION 1: LE RESEAU DE CHALEUR COMME COMPOSANTE DU SRCAE .....	p.11
§1: SRCAE ET RESEAUX DE CHALEUR : UNE TRANSVERSALITE ENERGETIQUE .....	p.12
A) Une contribution aux objectifs internationaux et nationaux .....	p.12
B) Le SRCAE : un document d'apparence énergétique .....	p.14
§2: UN DEVELOPPEMENT DES RESEAUX DE CHALEUR PAR LES SRCAE.....	p.16
A) L'intégration de la production de chaleur dans les SRCAE .....	p.16
B) Une opposabilité particulière entre SRCAE et PCET .....	p.19
SECTION 2: LA DECLINAISON DU CHAUFFAGE URBAIN VIA LE PCET.....	p.21
§1: LE PCET, AU CŒUR DE L'ORGANISATION DES RESEAUX DE CHALEUR .....	p.21
A) Des actions adaptées à chaque territoire.....	p.21
B) La traduction opérationnelle des orientations du PCET .....	p.23
§2: UNE PERTINENCE D'ECHELLE ET D'OPPOSABILITE POUR LES RESEAUX DE CHALEUR.....	p.24
A) Le niveau intercommunal des réseaux de chaleur .....	p.24
B) L'opposabilité du PCET aux documents de planification urbaine .....	p.25
CHAPITRE 2: LA PLANIFICATION URBAINE, VECTEUR D'IMPLANTATION DES RESEAUX .....	p.28
SECTION 1: LE SCOT, DOCUMENT D'ORIENTATIONS GENERALES.....	p.28
§1: UNE IMPULSION URBAINE .....	p.28
A) Des convergences entre le projet général du SCoT et les réseaux de chaleur .....	p.28
B) Une articulation essentielle entre tous les documents de planification .....	p.30
§2: UNE SYNERGIE AVEC L'ENERGIE.....	p.31
A) Des objectifs énergétiques portés par le SCoT .....	p.32
B) Un positionnement des documents du SCoT .....	p.34
SECTION 2: LE PLU, UN DOCUMENT DE SYNTHESE A L'ECHELON LOCAL.....	p.36
§1: LE PLU, INSTRUMENT D'INCITATION DES RESEAUX DE CHALEUR.....	p.36
A) Des moyens indirects de développement .....	p.36
B) Les performances énergétiques renforcées: un soutien .....	p.38
§2: UNE ELABORATION PRECISE DU PLU .....	p.39
A) La nécessaire vigilance quant aux subtilités de rédaction du PLU.....	p.39
B) Une programmation anticipée garante de l'efficacité du PLU .....	p.41

DEUXIEME PARTIE: LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, MAÎTRES D'ŒUVRE DES RESEAUX DE CHALEUR .....	p.43
CHAPITRE 1: LA COMPETENCE « RESEAU DE CHALEUR » DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	p.43
SECTION 1: L'EVOLUTION DE LA PRISE DE COMPETENCE « RESEAU DE CHALEUR » .....	p.43
§1: SERVICE PUBLIC ET COMPETENCE, ORIGINES D'UN PROJET PUBLIC .....	p.44
A) Le service public de distribution de chaleur: une définition spécifique .....	p.44
B) Des montages juridiques adaptés aux volontés des collectivités .....	p.46
§2:UNE ADAPTATION DES PRATIQUES GRACE A L'INTERCOMMUNALITE .....	p.48
A) L'intercommunalité technique: les syndicats intercommunaux.....	p.49
B) Les communautés de collectivités: une intercommunalité de projet .....	p.51
SECTION 2: LA COMPETENCE « RESEAU DE CHALEUR » DE LA LOI MAPTAM .....	p.54
§1:LA LETTRE DE LA LOI DU 27 JANVIER 2014 .....	p.54
A) Les futures métropoles, autorités organisatrices en matière énergétique .....	p.54
B) Une nouvelle répartition des compétences les réseaux de chaleur .....	p.55
§2: UNE ANTICIPATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI MAPTAM .....	p.56
A) Un état des lieux quant à la prise de compétences « réseaux de chaleur ».....	p.56
B) Un bouleversement pour les collectivités territoriales .....	p.58
CHAPITRE 2 : UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER ET STRUCTUREL .....	p.61
SECTION 1: UN OUTIL D'ANTICIPATION : LE « SCHEMA DIRECTEUR » DU FONDS CHALEUR...	p.61
§1:LE FINANCEMENT AIDE, ETAPE ESSENTIELLE D'UN PROJET .....	p.61
A) Le Fonds chaleur, un soutien à la politique d'investissement .....	p.61
B) Une programmation déterminante du réseau .....	p.63
§2: LE SCHEMA DIRECTEUR, OUTIL DE DEPLOIEMENT.....	p.65
A) Une logique de prospection .....	p.65
B) Une analogie avec la planification énergétique.....	p.66
SECTION 2: LA PROCEDURE DE CLASSEMENT, OUTIL DE VALORISATION .....	p.67
§1: LE CLASSEMENT, PILIER DE REALISATION D'UN RESEAU DE CHALEUR .....	p.67
A) Un ajustement de la procédure par la législation .....	p.67
B) Les composantes du dossier de classement .....	p.69
§2 : UN CLASSEMENT ESSENTIEL POUR UNE PLANIFICATION REUSSIE .....	p.71
A) La transparence au cœur de la procédure.....	p.71
B) L'encadrement stricte de la procédure .....	p.73
CONCLUSION.....	p.76
BIBLIOGRAPHIE .....	p.77

---

## LISTE DES SIGLES UTILISES

---

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maî^trise de l'Energie
AMORCE	Association des collectivités pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur
EnR&R	Energies Renouvelables et de Récupération
CEREMA	Centre d'Etudes et d'Expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CMP	Code des Marchés Publics
CU	Communauté Urbaine
DGCE	Direction Générale de l'Energie et du Climat
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
PCET	Plan Climat Energie Territorial
PLU	Plan Local d'Urbanisme
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SPIC	Service Public et Commercial
SPL	Société Publique Locale
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie réseaux de chaleur et de froid, de l'énergie et de l'environnement
SEM	Société d'Economie Mixte
SIEL	Syndicat Intercommunal d'Energie de la Loire

Le système de production et de distribution d'énergie français, qui se caractérise par une forte centralisation, a été modifié, par étapes successives, dans le sens d'une intervention croissante des collectivités.

Dès les années 1930, quelques communes font le choix de l'installation de réseaux de chaleur, c'est-à-dire un ensemble de canalisations distribuant de la chaleur à différents bâtiments. Les motivations d'un tel investissement sont liées aux contextes politiques propres à chaque ville. Ainsi, Paris entend assurer le préchauffage des trains en gare de Lyon et la municipalité de Villeurbanne, quant à elle, se positionne de manière sociale afin « d'élever le niveau de vie des classes laborieuses.<sup>1</sup> » Plus tard, dans le cadre des Zones d'Urbanisation Prioritaire, les réseaux de chaleur s'implantent au sein des grands ensembles de logements ; cependant, en raison de leur fonctionnement majoritairement à base de fioul lourd, le choc pétrolier de 1974 va freiner considérablement leur développement.

La loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur<sup>2</sup>, en instituant des aides pour promouvoir le développement des réseaux de chaleur, va permettre de dynamiser le secteur dans une logique de maîtrise et de substitution d'énergie. A partir de cette loi, la motivation pour installer ces équipements collectifs de chauffage se transforme, en mettant l'accent sur la dimension énergétique. La croissance des réseaux de chaleur s'est ralentie depuis l'augmentation des cours des énergies fossiles due à leur raréfaction ; néanmoins, la mise en place de soutiens publics pour le développement de l'énergie bois et la valorisation des déchets ménagers a stimulé la demande de réseaux de chaleur.

Ce renouveau des réseaux de chaleur tient aussi à l'essor de la cogénération, c'est-à-dire la production simultanée de chaleur provenant de deux énergies différentes au cours d'un même processus. En effet, bien qu'existants depuis la loi de nationalisation de 1946<sup>3</sup>, les contrats d'obligation d'achat, par EDF, de l'électricité produite par la cogénération n'ont pas réellement favorisé le développement des réseaux de chaleur en dépit de la négociation d'un nouveau contrat de rachat en 1997.

---

<sup>1</sup> Michel RAOULT, Histoire du chauffage urbain, Editions L'Harmattan, 2008

<sup>2</sup> Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur

<sup>3</sup> Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz

Cependant, ce ne sont qu'avec les objectifs fixés par les lois Grenelle<sup>4</sup> en matière de réseaux de chaleur qu'un nouveau souffle est donné au chauffage urbain. Ils visent à permettre aux collectivités de valoriser les ressources locales d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R) en se saisissant des enjeux liés à l'énergie, de la production jusqu'à l'utilisateur final. En effet, 23% de la production nationale d'énergie devra être renouvelable en 2020, ce qui signifie une production de près de 20 millions de tonnes d'équivalent pétrole d'EnR&R de plus dans la production annuelle. Il s'agit d'une augmentation de 2,5 millions de tep concernant les réseaux de chaleur, soit une multiplication par 6 de la production par rapport à 2007 qu'il est nécessaire de calibrer juridiquement. En 2007, sur un total de 162 Mtep de consommation finale énergétique, 83,8 Mtep, soit un peu plus de la moitié (52,0%), ont été consommées sous forme de chaleur<sup>5</sup>.

Les réseaux de chaleur constituent un moyen essentiel pour atteindre les objectifs de développement de la chaleur renouvelable. Ils sont d'une part l'expression de la volonté d'une collectivité territoriale de se saisir de l'ensemble des enjeux liés à l'énergie, et d'autre part, techniquement, ils permettent d'utiliser des énergies «difficiles» et, s'agissant de renouvelables, telles la biomasse sous toutes ses formes, la géothermie et l'incinération des déchets. En outre, les réseaux de chaleur permettent de mieux contrôler les émissions polluantes, notamment en cas de combustion de biomasse.

Or, les réseaux de chaleur sont, par nature, des infrastructures intimement liées à l'aménagement urbain communal ou intercommunal. Leur tracé suit généralement celui de la voirie qui relie et irrigue les quartiers ; leur pertinence économique dépend alors de la densité et de l'usage des bâtiments sachant que l'amortissement d'un tel équipement se calcule à long terme à l'image de la plupart des infrastructures urbaines.

Bien qu'existants depuis des décennies, et de manière plus aboutie dans d'autres pays européens au passé communiste, le développement des réseaux de chaleur français est en manque de vitalité. Dès lors, on peut se demander quels sont les moyens offerts aux collectivités désireuses de se positionner sur ce domaine? Les documents de planification qu'ils soient

---

<sup>4</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>5</sup> Direction générale de l'énergie et du climat - Rapport en application de l'article 50 de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique - Programmation pluriannuelle des investissements de production de chaleur Période 2009 - 2020

énergétiques ou urbains permettent-ils la prise en compte effective des réseaux de chaleur ? Enfin, une fois la planification établie, la réalisation de ces infrastructures de chauffage urbain est-elle accompagnée juridiquement pour favoriser le développement de la filière ?

Pour permettre de cerner au mieux les enjeux actuels au sujet des réseaux de chaleur, la première partie de ce mémoire porte, d'une part, sur la planification énergétique de cette installation, et d'autre part, sur sa planification urbaine. (Partie 1) La seconde partie aborde la prise de compétence « réseau de chaleur » des collectivités territoriales au profit desquelles existent des outils financiers et structurels leur permettant de réaliser les projets de réseaux de chaleur. (Partie 2)

## **PARTIE 1 : DES ENJEUX DE LA PLANIFICATION ENERGETIQUE A L'INTEGRATION DES RESEAUX DE CHALEUR DANS LA PLANIFICATION URBAINE**

Dans le cadre de la protection de l'environnement, la France tente de remédier au réchauffement climatique en s'engageant sur des projets à plus ou moins long terme. Les réseaux de chaleur représentent une réponse aux objectifs de la planification énergétique concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de développement des énergies renouvelables. (Partie 1) Ces installations de chauffage urbain se doivent également d'être intégrées au territoire afin de respecter la réglementation du sol instituée par la planification urbaine. (Partie 2)

### **CHAPITRE 1 : LA PLANIFICATION ENERGETIQUE, FACTEUR D'IMPULSION DES RESEAUX DE CHALEUR**

Par le biais de la planification énergétique, qui permet d'initier, puis de consolider, le dialogue nécessaire entre tous les acteurs du territoire sur le thème de la protection de l'environnement, les réseaux de chaleur constituent des opportunités en matière de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie que ce soit au travers des Schémas Régionaux Climat Air Energie (Section 1), ou grâce aux Plans Climat Energie Territoriaux (Section 2).

#### **SECTION 1: LE RESEAU DE CHALEUR COMME COMPOSANTE DU SRCAE**

Institués par la loi Grenelle II<sup>666</sup>, les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie dits SRCAE permettent de répondre aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre associées, de production d'énergie renouvelable, et d'adaptation au changement climatique par le biais d'actions transversales. (§1) Pour autant, le développement des réseaux de chaleur au travers des SRCAE ne s'avère que partiel pour différentes raisons. (§2)

---

<sup>666</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 68

Le SRCAE est un document élaboré conjointement par les services de l'Etat et par les services régionaux<sup>7</sup>. En fixant des orientations stratégiques et des objectifs prioritaires, il constitue une réponse aux engagements internationaux notamment en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. (A) Cependant, en dépit du caractère novateur du document, les conditions de réalisation de la première génération de SRCAE n'ont pas joué en faveur des réseaux de chaleur. (B)

A) Une contribution aux objectifs internationaux et nationaux

La prise de conscience internationale à l'égard de la protection de l'environnement a permis de fixer des objectifs pour les Etats membres. (1) La France a alors pu les décliner au niveau national. (2)

1) L'impulsion internationale

Dès l'adoption du protocole de Kyoto en 1997, dont l'entrée en vigueur n'a eu lieu qu'en 2005, des objectifs obligatoires ont été fixés au sujet des émissions de gaz à effet de serre (GES). En effet, ces émanations de gaz provoquent le réchauffement de la planète. Elles sont notamment imputables aux activités liées au secteur de l'énergie par le biais de la combustion des énergies fossiles. En 2008, envisageant la question environnementale dans son ensemble, l'Union Européenne a souhaité s'engager de manière chiffrée dans la thématique Energie Climat en posant les objectifs du « 3 fois 20<sup>8</sup> » : à savoir, la réduction de 20% les émissions de GES des pays de l'Union Européenne, l'amélioration l'efficacité énergétique de 20%, et l'augmentation de la part des énergies renouvelables jusqu'aux 20 % du mix énergétique européen.

Pour ce faire, la directive du 23 avril 2009<sup>9</sup> fixe les objectifs de chaque Etat-membre en termes de limitation des émissions de GES par rapport à l'année de référence 2005. Un objectif

---

<sup>7</sup> Article L.222-1 et suivants du code de l'environnement

<sup>8</sup> Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020

<sup>9</sup> Directive n° 2009/28/CE du 23/04/09 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

de réduction de 14% est alors fixé pour la France, hors Système Communautaire d'Echange de Quotas d'Emission.

## 2) La reprise des objectifs au niveau national

L'article L.222-1 du code de l'environnement précise le contenu du schéma régional climat air énergie (SRCAE). Sont alors fixées « à l'échelon du territoire régional, et aux horizons 2020 et 2050 », des orientations générales visant à atténuer les effets du changement climatique ainsi qu'à améliorer la qualité de l'air.

De manière plus pragmatique, les SRCAE doivent définir des objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération quant « à la mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat.<sup>10</sup> »

Les SRCAE, à travers leurs engagements, tentent également de répondre à l'objectif européen, énoncé par la directive du 23 avril 2009<sup>11</sup>, d'amener la France à 23% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale, en 2020. En effet, actuellement, les 450 réseaux de chaleur qui desservent 2 millions de logements représentent une part dans la consommation finale d'énergie plus faible en France que dans les autres pays européens. Ils alimentent seulement 5% de la population alors que la moyenne européenne se situe à plus de 30%.<sup>12</sup> Au travers de cette directive, la France s'est également assigné comme objectif la division par quatre les émissions de GES entre les relevés de 1990 et ceux de 2050 ainsi que la diversification du bouquet énergétique par les énergies renouvelables.

Ainsi, en se positionnant de manière nationale, le SRCAE se fait le bras armé des impulsions européennes en termes d'efficacité énergétique et de protection de l'environnement.

---

<sup>10</sup> Conseil Constitutionnel, décision n° 2014-395 QPC du 07 mai 2014

<sup>11</sup> Directive n° 2009/28/CE du 23/04/09 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

<sup>12</sup> Pôle réseaux de chaleur et CEREMA – « Les réseaux de chaleur en Europe et dans le monde » - Mars 2014

## B) Le SRCAE : un document d'apparence énergétique

Au delà des critiques opposables quant aux modalités de création de la première génération de SRCAE (1), son champ d'application matériel dans le domaine énergétique n'est pas à la hauteur des attentes des collectivités territoriales. (2)

### 1) Une élaboration laborieuse

Créé par les lois Grenelle I et II<sup>13</sup>, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional « *après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.* »<sup>14</sup>

Le document de cadrage de la Direction Générale du Climat et de l'Énergie intitulé « guide pour la co-élaboration des SRCAE » pose les trois étapes d'élaboration à savoir l'état des lieux, la formulation des orientations générales et la mise en œuvre. Le guide d'accompagnement des collectivités n'a été publié qu'au dernier trimestre de 2010, ne laissant que peu de temps à l'élaboration des SRCAE dans le respect des contraintes temporelles, à savoir un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. En effet, la publication tardive des décrets et circulaires précisant les modalités de mise en œuvre des schémas régionaux a eu une conséquence néfaste sur l'élaboration de ces documents.

Par ailleurs, le dispositif de gouvernance du SRCAE, bien que présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, cosignataires du document, est soumis à une complexité particulière en termes d'organisation. En effet, bien qu'essentielle dans la réalisation du projet, le dispositif d'accès aux informations et de participation du public prévu à l'article L. 222-2 du Code de l'environnement est chronophage. Il dispose qu' « *après avoir été mis pendant une durée minimale d'un mois à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional. Le schéma est ensuite arrêté par le préfet de région.* ».

Ainsi, les conditions d'élaboration de la première génération de SRCAE n'étaient pas favorables à la réalisation de documents aboutis.

---

<sup>13</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite Grenelle I et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II

<sup>14</sup> Article L.222-1 du code de l'environnement

## 2) Des engagements énergétiques peu soutenus

La complexité d'élaboration relève également des thèmes abordés au sein des SRCAE. La thématique énergétique nécessite une transversalité qui n'est que peu appréhendée dans ce document de planification alors que l'échelle de conception du SRCAE permet une vision globale des problématiques. Les régions auraient souhaité se positionner entièrement sur la question de l'énergie et notamment sur celle du nucléaire et de l'éolien marin.

Or, suite à l'initiative de la région Aquitaine qui souhaitait que son SRCAE soit l'occasion d'élaborer un scénario prospectif de sortie progressive du nucléaire, la circulaire du ministère de l'Écologie et du développement durable du 29 juillet 2011 a exclu ces ressources du contenu des SRCAE. L'ex-Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET, indiquait alors : *"Les SRCAE ont pour unique vocation de fixer des objectifs en termes de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique et, non des objectifs généraux en termes de politique énergétique, ces derniers relevant de la politique nationale. Des motions générales en faveur de la sortie ou du maintien du nucléaire, ou d'appui général aux énergies renouvelables, ne sont pas appropriées dans le cadre de cet exercice"*.

En raison du champ d'intervention limité, par le biais d'une enquête réalisée sous la direction de François-Mathieu POUPEAU<sup>15</sup>, les conseils régionaux ont souligné un intérêt limité des SRCAE, préférant alors être plus opérationnels dans leur planification énergétique par le biais des plans climat énergie territoriaux.

Reste que chaque région doit se positionner au travers d'orientations permettant au territoire de s'adapter au changement climatique, et même de prévenir l'atténuation de ses effets. Il s'agit d'établir des objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie. Des objectifs qualitatifs et quantitatifs sont également visés dans le contenu de ce document en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération.

Par ailleurs, l'article L.222-2 du code de l'environnement indique qu'au terme d'une période de cinq ans, le SRCAE fait l'objet d'une évaluation. Il pourra alors être révisé, à l'initiative conjointe du préfet de région et du président du conseil régional, en fonction des résultats

---

<sup>15</sup> François-Mathieu POUPEAU, « Les schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », extrait de « Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions » du Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe, Editions LE MONITEUR, 2013

obtenus au regard des objectifs fixés. Ainsi, le SRCAE doit alors s'intégrer dans une démarche d'amélioration continue. De plus, l'étude de François-Mathieu POUPEAU précise également que l'élaboration conjointe du SRCAE a permis un rapprochement entre les services de l'Etat et les conseils régionaux grâce au partage des données et au dialogue en matière d'énergie.

---

## §2 : UN DEVELOPPEMENT DES RESEAUX DE CHALEUR PAR LES SRCAE

Ce document stratégique de la planification énergétique intègre peu les réseaux de chaleur (A) bien que l'opposabilité qui lui est dévolue comprend certains avantages. (B)

### A) L'intégration de la production de chaleur dans les SRCAE

Le développement de cette production de chaleur est programmée de manière ambitieuse ; (1) cependant, il ne s'agit pas de promouvoir les réseaux de chaleur en tant que tels, mais de comprendre en quoi ils constituent un vecteur privilégié pour atteindre les objectifs impartis. (2)

#### 1) Des objectifs de production ambitieux

L'article 50 de la loi du 13 juillet 2005<sup>16</sup> dite loi POPE a prévu que « *le ministre chargé de l'Energie doit établir et rendre public une programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergies utilisées pour la production de chaleur et fixer des objectifs par filière de production d'énergies renouvelables et, le cas échéant, par zone géographique.* » Un arrêté du 15 décembre 2009<sup>17</sup> a alors fixé des objectifs de développement de la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables en France. Ils concernent toutes les sources de production de chaleur à savoir le bois, la biomasse, la géothermie ainsi que la part renouvelable des déchets.

Une enquête de branche de 2011 publiée par le CEREMA<sup>18</sup> indique que, dans les premières générations de SRCAE, la prise en compte des réseaux de chaleur est inégale. Les régions Ile de France et Rhône Alpes concentrent 53% et 11% de l'énergie livrée par les réseaux de chaleur en France. Les objectifs fixés pour 2020 étant 4 fois supérieurs aux données de 2011.

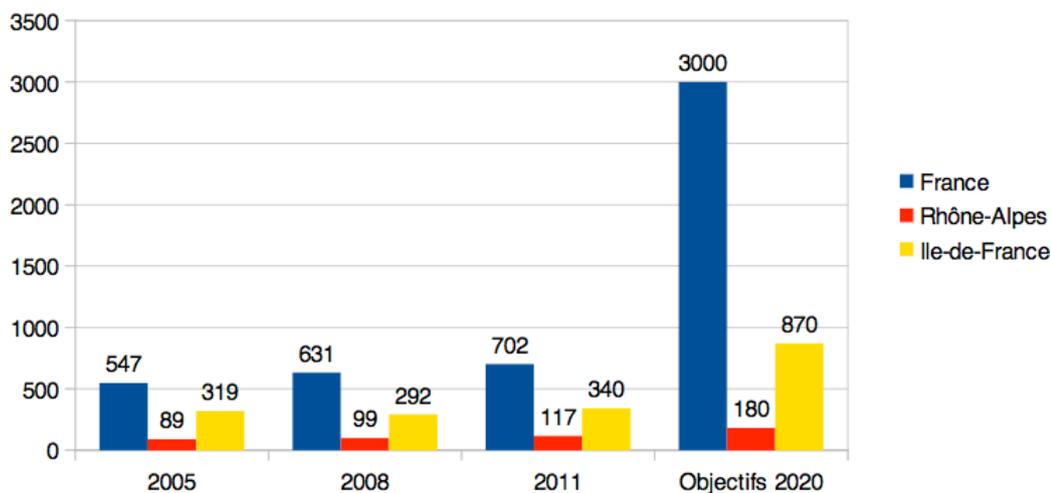
---

<sup>16</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique

<sup>17</sup> JOFR 10 janvier 2010

<sup>18</sup> Stéfan LE DU - Powerpoint du CEREMA « Réseaux de chaleur dans la planification énergie-climat » de

### kTep renouvelables livrées par les réseaux de chaleur



Le SRCAE de l’Ile-de-France réalise actuellement un travail de cartographie des besoins en chaleur. Cette analyse permet de chiffrer et de localiser le potentiel de développement des réseaux de chaleur. Elle permet de classifier les besoins entre création, extension ou renouvellement d’un réseau de chaleur. A travers l’établissement de zones de potentiels, il s’agit de promouvoir l’aménagement énergétique du territoire. Cette démarche correspond à l’article 14 de la directive européenne sur l’efficacité énergétique<sup>19</sup> qui précise que « *le 31 décembre 2015 au plus tard, les États membres réalisent et communiquent à la Commission une évaluation complète du potentiel pour l’application de la cogénération à haut rendement et de réseaux efficaces de chaleur et de froid.* » Cette évaluation devra être mise à jour et notifiée à la Commission tous les cinq ans et, afin de permettre la réalisation de cette évaluation, les Etats doivent adopter « *des politiques visant à encourager la bonne prise en compte, au niveau local et régional, des possibilité d’utiliser des systèmes de chaleur et de froid efficaces.* »

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, une impulsion a été donnée au niveau national avec des intervenants institutionnels tels que le Ministère de l’Ecologie, du Développement Durable et de l’Energie, le CEREMA, ainsi que par d’autres intervenants tels que l’association AMORCE. Ainsi, parmi les mesures prises, figure la TVA à taux réduit sur la fourniture de chaleur<sup>20</sup> ainsi que le Fonds Chaleur.

<sup>19</sup> Directive européenne n°2012/27/UE sur l’efficacité énergétique

<sup>20</sup> Article 278-0 bis du code général des impôts

## 2) Les réseaux de chaleur : des vertus énergétiques et environnementales considérables

L'épuisement des ressources fossiles et les effets du changement climatique ont permis une large prise de conscience environnementale au niveau institutionnel. Depuis les lois Grenelle, la prise en compte de l'énergie à travers les différents documents de planification est effective. La maîtrise de l'énergie au sein de territoires dans une optique de développement durable apparaît comme essentielle pour limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie comprend un rapport, un document d'orientations et des documents cartographiques indicatifs<sup>21</sup>. Le rapport présente et analyse la situation régionale et les politiques dans le domaine du climat, de l'air et de l'énergie. Concernant précisément l'énergie, il comprend un inventaire des émissions directes de GES, une évaluation des potentiels d'économie d'énergie, d'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi que des gains d'émissions de gaz à effet de serre correspondant. Enfin, une évaluation du potentiel de développement de chaque filière d'énergie renouvelable est réalisée. Sur la base de ces données, des orientations et objectifs peuvent alors être fixés.

Les réseaux de chaleur permettent en effet d'envisager un développement des énergies renouvelables, leur variété ayant un impact conséquent sur le mix énergétique français. L'alimentation de la centrale de production de chaleur peut en effet se faire à travers différentes techniques. Ainsi, les usines d'incinération par la récupération des déchets permettent de rentabiliser la chaleur fatale. Le Centre d'Etudes et d'Expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, dit le CEREMA, définit cette dernière comme étant « *la chaleur dégagée par un processus dont la production de chaleur n'est pas l'objet.* » Le Ministère du développement durable mise également sur d'autres techniques comme l'utilisation de la biomasse en tant que source d'énergie issue du monde organique, ou le recours à la géothermie qui consiste à forer des puits d'une profondeur de 3 000 mètres afin de parvenir à de l'eau dont la température varie entre 150 et 200° en vue d'en exploiter la chaleur.

Ainsi, à travers les réseaux de chaleur, le document d'orientations du SRCAE peut définir des objectifs quantitatifs de développement de la production d'énergie renouvelable ainsi que des orientations ayant pour objet la réduction des émissions de GES.

---

<sup>21</sup> Article R. 222-1 du code de l'environnement

## B) Une opposabilité particulière entre SRCAE et PCET

Le lien de compatibilité du SRCAE à l'égard du PCET tient en une obligation de compatibilité, (1) qui permet une reprise des objectifs régionaux dans les actions du plan climat. (2)

### 1) L'obligation de compatibilité

Le SRCAE constitue une première étape dans la lutte contre le réchauffement climatique. Pour que les réseaux de chaleur soient réellement mis en place suite aux impulsions du SRCAE, une collaboration avec les plans climat-énergie territoriaux est nécessaire afin que les actions locales dans le domaine de l'énergie soient complémentaires. Et pour ce faire, la portée juridique des SRCAE doit être pertinente.

L'opposabilité des SRCAE se concrétise, non pas vis-à-vis des tiers, mais au regard de l'administration à travers l'obligation de compatibilité avec les PCET. Le professeur Pierre SOLER-COUTEAUX<sup>22</sup> précise que d'une manière générale, « *la compatibilité se distingue de la conformité en ce que la seconde implique un rapport de stricte identité, tandis que la première se satisfait d'une non-contrariété* ».

Afin de laisser des marges de manœuvre aux collectivités subordonnées, le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt du 10 juin 1998<sup>23</sup>, que la compatibilité n'a pas pour effet d'imposer une stricte conformité, même si la norme supérieure est précise. Le Conseil Constitutionnel<sup>24</sup>, quant à lui, veille au respect de cette différence au nom de la libre administration des collectivités territoriales.

### 2) La contribution du PCET aux objectifs du SRCAE

L'appréciation de la compatibilité est souvent jugée de manière stricte en présence d'une norme supérieure claire et précise. Les objectifs du PCET ne doivent pas entrer en contradiction avec ceux définis par le SRCAE. En effet, la circulaire du 23 décembre 2011<sup>25</sup> met

---

<sup>22</sup> Droit de l'urbanisme, Dalloz, p.184

<sup>23</sup> Conseil d'Etat, 10 juin 1998, Société Leroy Merlin, n° 176920

<sup>24</sup> Conseil Constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000

<sup>25</sup> Circulaire du 23 décembre 2011 relative aux bilans d'émissions de gaz à effet de serre et aux plans climat énergie territoriaux – Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

l'accent sur le fait que la vérification par le préfet de région, lors de son avis sur le PCET, ne doit pas déceler pas de contradiction, et surtout que « *le PCET exprime bien la contribution de la collectivité à l'atteinte des objectifs régionaux en disposant d'objectifs chiffrés.* »

Le Professeur Roselyne ALLEMAND<sup>26</sup> précise que les objectifs chiffrés des PCET ont vocation à poursuivre les objectifs régionaux même si les moyens pour y parvenir n'ont pas été prévus dans le SRCAE. Ainsi, des démarches concernant les réseaux de chaleur peuvent être impulsées puisque les orientations et les objectifs du SRCAE présentent bien un aspect normatif dont le degré varie en fonction de leurs précisions. Reste que le contenu des SRCAE n'étant pas imposé, les réseaux de chaleur sont souvent omis, et par conséquent, la notion d'opposabilité bien que favorable à l'application des orientations n'a qu'un faible impact dans le développement de cette filière.

---

<sup>26</sup> Roselyne ALLEMAND, « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », GRALE, 2013.

## SECTION 2: LA DECLINAISON DU CHAUFFAGE URBAIN PAR LE PCET

Un plan climat énergie territorial correspond à une programmation d'actions locales qui définissent, à partir d'un bilan d'émissions de gaz à effet de serre du territoire concerné, les mesures permettant à une collectivité de lutter contre le changement climatique et de s'adapter à ses effets. A travers leur dimension énergétique, les réseaux de chaleur correspondent à cette logique (§1). L'élaboration du PCET et sa place au sein de l'ensemble des documents de planification, notamment au regard des documents d'urbanisme, coïncident avec les exigences du chauffage urbain. (§2)

### §1 : LE PCET, AU CŒUR DE L'ORGANISATION DES RESEAUX DE CHALEUR

Le PCET, obligatoire pour les collectivités territoriales et groupements de plus de 50 000 habitants<sup>27</sup> est réalisé en prenant compte des spécificités locales (A) permettant une cohérence dans la programmation. (B)

#### A) Des actions adaptées à chaque territoire

Au delà des études et évaluations réalisées par le SRCAE, le PCET a d'autres obligations concernant l'état des lieux environnemental de son territoire. (1) Il reste essentiel que les documents de planification énergétiques se complètent afin de mutualiser les données et être efficaces dans la réalisation de leurs objectifs. (2)

##### 1) La réalisation d'un bilan GES

La connaissance précise des émissions de GES sur un territoire et les tendances d'évolution est un préalable indispensable à toute définition de stratégie. Elle permet de mettre en oeuvre des actions cohérentes et justifiées au regard des échelles territoriales d'action les plus appropriées.

L'article L. 229-25 du code de l'environnement impose aux collectivités publiques de plus de 50 000 habitants la réalisation d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre. Rendu public, et mis à jour tous les trois ans, ce bilan permet d'élaborer un plan climat énergie territorial adapté aux exigences du territoire concerné.

Le décret du 11 juillet 2011<sup>28</sup>, relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au PCET précise, au sein de la sous-section 2 sur le PCET, et à l'article R. 229-52 du code de

---

<sup>27</sup> Article L. 229-26 du code de l'environnement

l'environnement, que « *la collectivité territoriale définit les modalités d'élaboration et de concertation du projet de PCET* ». Ainsi, la collectivité étant responsable de la réalisation de ce document, elle peut recourir aux réseaux de chaleur pour atteindre ses objectifs.

Que la démarche soit volontaire ou obligatoire, les actions prévues par le PCET doivent être adaptées aux spécificités du territoire<sup>29</sup>. L'impulsion du SRCAE doit permettre un positionnement éclairé. Le rapport établi à l'échelle régionale comprend un diagnostic complet sur la situation territoriale en matière d'émissions de gaz à effet de serre, de bilan énergétique, et de développement des énergies renouvelables. En outre, si la collectivité ou le territoire s'engage dans un PCET volontaire conforme au décret du 11 juillet 2011, le préfet de région fournira l'ensemble des éléments en sa possession relatif au SRCAE.

## 2) La complémentarité des actions « climat-énergie »

Le PCET doit alors être complémentaire des actions programmées par le SRCAE pour gagner en efficacité. Des orientations régionales ont pu être formulées dans l'optique d'un développement du réseau de chaleur communal ; ainsi, le PCET ne doit pas omettre de faire le point des projets déjà engagés dans le domaine de l'énergie permettant l'émergence d'un profil « énergie-climat » ciblé et force de propositions.

A partir du diagnostic réalisé en amont, le PCET sera structuré en hiérarchisant les actions pour les collectivités territoriales volontaires dont la taille et les moyens sont inférieurs aux capacités des collectivités « obligées ». En fonction des moyens humains, budgétaires et des choix volontés environnementaux, grâce à la concertation, les acteurs locaux suscitent des synergies et des initiatives communes visant à dimensionner au mieux le périmètre de chaque action.

L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoyant que toute personne a le droit de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », le PCET doit alors faire l'objet d'une consultation officielle du public.

---

<sup>28</sup> Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial

<sup>29</sup> Sur la base d'un retour d'expériences de collectivités déjà engagées dans la démarche, le MEDDTL et l'ADEME ont édité en 2009 un guide méthodologique pour « Construire et mettre en œuvre un Plan Climat Energie Territorial ».

## B) La traduction opérationnelle des orientations du PCET

Suite à l'analyse du territoire, la stratégie locale énergie-climat doit élaborer un programme d'actions opérationnelles (1) où chaque acteur doit prendre ses responsabilités. (2)

### 1) Le programme d'actions du PCET

Une analyse des projets d'aménagements en cours sur le territoire peut permettre à la collectivité territoriale de se positionner sur les réseaux de chaleur en déterminant des solutions optimales.

Des secteurs seront prioritaires puisque certains quartiers ne nécessitent pas de mise en place d'un réseau de chaleur. En effet, une telle installation requiert des conditions de densité et d'efficacité énergétique particulières pour garantir la viabilité d'un réseau de chaleur.

Par contre, dans d'autres circonstances, la réalisation d'une usine d'incinération peut amener la collectivité à se questionner quant à la possibilité d'un réseau de chaleur dans le quartier concerné.

De plus, une mutualisation des retours d'expériences peut aboutir à la concrétisation de réalisations communes avec les collectivités de proximité.

### 2) Des responsabilités partagées

La collectivité territoriale porteuse du PCET est le maître d'oeuvre principal du plan d'actions. Toutefois, elle n'est pas responsable de la mise en œuvre de l'ensemble des actions qui y sont inscrites et doit définir, de manière concertée, les rôles de chacun des partenaires en fonction de leurs compétences. Ainsi, le service chargé de la réalisation du réseau de chaleur, en tant qu'action du PCET, en est responsable. Dans le cas précis de la réalisation d'un réseau de chaleur, il doit s'assurer de l'efficacité de son action notamment au regard de la faisabilité financière. La valorisation des actions est à intégrer dans la politique budgétaire. Une analyse coûts/bénéfices du projet de réseau de chaleur doit être programmée, mais doit également être complétée par une approche qualitative.

## §2 : UNE PERTINENCE D'ECHELLE ET D'OPPOSABILITE POUR LES RESEAUX DE CHALEUR

L'échelle de pertinence pour la réalisation d'un PCET correspond à celle d'un projet de réseau de chaleur. (A) De plus, l'opposabilité du PCET lui permet de jouer un rôle majeur dans la planification des réseaux de chaleur. (B)

### A) Le niveau intercommunal des réseaux de chaleur

Le portage de projets au niveau intercommunal permet de bénéficier de structures avantageuses (1) qui sont adaptées aux spécificités territoriales. (2)

#### 1) L'adéquation des stratégies aux structures existantes

La mise en place d'un PCET nécessite une connaissance des différentes maîtrises d'ouvrages au sein du territoire. Il est nécessaire de faire réaliser le document par l'institution la plus pertinente afin de couvrir l'ensemble d'une agglomération ou d'un bassin d'emploi. Il n'existe pas de solution universelle. En fonction des structures en place, une communauté urbaine ou un syndicat de communes, la réalisation du PCET pourra être portée par différentes institutions. En outre, plusieurs communautés de communes peuvent également se réunir pour réaliser réseau de chaleur.

Le niveau communal apparaît comme étant le plus opérationnel en raison de sa proximité avec l'utilisateur du réseau de chaleur ; cependant, concernant la planification d'une telle installation, l'échelle intercommunale présente des avantages indéniables. En effet, les documents de planification trouvent souvent leur efficacité et leur cohérence au niveau d'une agglomération ou d'un bassin de vie. Les documents d'urbanisme en sont la référence puisqu'ils doivent intégrer des thématiques diverses et variées pour accomplir leur mission de réglementation du sol : le transport des habitants, le logement des plus démunis ou encore la gestion des déchets.

De ce fait, le niveau de l'intercommunalité apparaît comme étant le plus à même pour impulser et dynamiser des politiques d'envergure au-delà du morcellement territorial dû aux 36 000 communes.

#### 2) Une collaboration territoriale

Cette logique intercommunale a d'ailleurs été impulsée par la mise en place des PCET au sein des collectivités de plus de 50 000 habitants. Ainsi, le portage du PCET peut varier en

fonction des territoires : une communauté urbaine peut mettre en place un PCET comme c'est le cas pour le Grand Lyon, des villes moyennes peuvent également se prévaloir de cette disposition, tout comme des territoires ruraux puisque le seuil critère de la population est visé.

Par ailleurs, la réalisation d'un PCET implique de disposer à la fois d'une équipe technique pour la conduite de projet et de capacités budgétaires pour sa préparation. Une mutualisation des moyens à l'échelle d'un territoire de taille significative est donc préférable. Des démarches départementales et régionales peuvent également exister dans le cadre du portage des PCET. Cependant, il faut opérer ce choix en concertation avec les différents niveaux de collectivités, en recherchant la cohérence et l'efficacité puisque la coordination des forces en présence est l'élément essentiel de réussite d'un PCET.

A titre d'exemple, la démarche d'élaboration du PCET du Nord-Pas de Calais comprend un groupe de travail « Plans Climat-Energie Territoriaux et Plan Climat Nord-Pas de Calais : quelles subsidiarités ? » permettant de réfléchir à l'échelle de pertinence dans la réalisation d'un tel document. Simultanément, le conseil régional et l'ADEME travaillent avec d'autres territoires engagés dans des démarches PCET permettant de garantir au mieux la cohérence entre les différents projets. L'association des différents acteurs territoriaux permet, par le biais de leurs compétences propres, d'accroître la connaissance du territoire afin d'aboutir à une stratégie commune d'atténuation des effets négatifs du changement climatique.

#### B) L'opposabilité du PCET aux documents de planification urbaine

Les réseaux de chaleur programmés par les PCET seront pris en compte par les documents d'urbanisme (1) sans dérogation possible. (2)

##### 1) Une « prise en compte » essentielle

À la différence des SRCAE qui n'ont pas de liens d'opposabilité directe avec les documents d'urbanisme, les PCET doivent être pris en compte par les SCoT et les PLU<sup>30</sup>. Ainsi, le législateur tente d'articuler les différentes législations entre elles, et positionne le PCET comme étant une interface énergétique incontournable pour développer les réseaux de chaleur.

L'élaboration des PCET étant propre à chaque collectivité, un risque contentieux important est susceptible d'être généré dans la mesure où l'obligation de prise en compte a une

---

<sup>30</sup> Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme

réelle portée contraignante<sup>31</sup>. Ce risque est d'autant plus important que le législateur a prévu la possibilité d'intégrer le PCET à d'autres documents de planification. L'article R. 229-56 précise que « lorsque la région a décidé d'intégrer son PCET dans le SRCAE, le schéma régional identifie sous la forme d'un chapitre distinct les dispositions qui relèvent du PCET. »

Cette éventualité pourrait avoir pour effet de rendre opposables ces différents documents – dans leur volet climat-énergie – aux SCOT et aux PLU.

La portée est moins contraignante que la compatibilité, pour autant, les documents de planification urbaine ne doivent pas méconnaître les actions programmées par le PCET, et les éventuels réseaux de chaleur envisagés.

## 2) La précision du PCET limitant les éventuelles dérogations

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt de principe<sup>32</sup>, a rappelé que la prise en compte n'exclut pas la possibilité d'une dérogation aux dispositions du document supérieur, à condition d'être motivée par l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie.

Or, Philippe Baffert et Olivier Bonneau<sup>33</sup> considèrent que les possibilités de dérogation apparaissent bien limitées, dans la mesure où le PCET est tenu d'être précis sur les objectifs stratégiques et opérationnels, qu'il doit être compatible avec le SRCAE et qu'il doit mettre en œuvre un programme d'action visant à réaliser les engagements de l'Etat en matière de réduction des GES, objectif qualifié par la loi de priorité nationale à l'article L. 229-1 du code de l'environnement.

Dans ce contexte, ils estiment difficile « d'imaginer des dérogations qui pourraient trouver des justifications suffisantes aux yeux du juge administratif » et concluent que la notion

---

<sup>31</sup> Olivier BONNEAU et Philippe BAFFERT « La « prise en compte » par les SCOT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme: de la nécessité de bien s'entendre sur les mots... », chronique au bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme (BJDU), septembre 2012

<sup>32</sup> Conseil d'Etat, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, fédération nationale SOS Environnement et autres (n°256511, 256540, 256552 et 256554)

<sup>33</sup> Olivier BONNEAU et Philippe BAFFERT « La « prise en compte » par les SCOT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme: de la nécessité de bien s'entendre sur les mots... », chronique au bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme (BJDU), septembre 2012

de « prise en compte » ne doit pas être « systématiquement regardée comme une contrainte de légalité interne plus légère que l'obligation de compatibilité ».

Dès lors, une impulsion d'un projet de réseau de chaleur au sein du programme d'actions d'un PCET peut s'avérer pertinente en dépit de l'apparente fragilité que représente le lien d'opposabilité du PCET au regard des documents d'urbanisme. De plus, si les SRCAE ne sont pas opposables aux tiers, ils pourront l'être indirectement par la prise en compte du PCET par les documents d'urbanisme, qui sont, quant à eux, opposables. Il est prévu aux articles L. 122-1-12 et L. 111-1 du code de l'urbanisme que si le PCET est approuvé après l'approbation du SCoT ou du PLU, ces derniers seront « rendus compatibles » dans un délai de trois ans.

La difficulté étant alors que, en dépit de documents de planification énergétique favorables au développement des réseaux de chaleur, la programmation d'actions relative au chauffage urbain est faible en raison des orientations politiques des élus. Il est vrai que des investissements à long terme dans de telles installations ont des conséquences financières lourdes et électoralement sujettes à caution.

## CHAPITRE 2 : LA PLANIFICATION URBAINE, VECTEUR D'IMPLANTATION DES RESEAUX DE CHALEUR

La loi Grenelle I modifie l'article L.110 du code de l'urbanisme en ajoutant aux conditions générales d'utilisation des sols, les objectifs de réductions des émissions de GES, des consommations énergétiques ainsi que d'économie des ressources fossiles. La lutte contre le changement climatique se place au cœur des documents d'urbanisme<sup>34</sup>. Ainsi, les documents de planification territoriale, à savoir le Schéma de Cohérence Territoriale-SCoT- (Section1) et le Plan Local d'Urbanisme -PLU- (Section 2), constituent de véritables leviers d'actions pour le développement des réseaux de chaleur.

### SECTION 1: LE SCOT, DOCUMENT D'ORIENTATIONS GENERALES

Outil de planification stratégique à l'échelle de plusieurs communes ou groupement de communes, le SCoT permet de garantir la cohérence des différentes politiques locales sectorielles, dans une logique de préservation de l'environnement et de développement durable. Les réseaux de chaleur peuvent répondre aux enjeux économiques et environnementaux, actuels et futurs, en se basant sur des synergies intersectorielles (§1) tout en s'inscrivant dans la thématique énergétique (§2).

---

#### §1 : UNE IMPULSION URBAINE

En raison de leur dimension urbaine, les réseaux de chaleur présentent des intérêts à être planifiés par le biais du SCoT, (A) mais également par le biais d'une articulation de celui-ci avec les autres documents de planification. (B)

##### A) Des convergences entre le projet général du SCoT et les réseaux de chaleur

Par le biais des performances énergétiques renforcées, le SCoT peut impulser la densification du tissu urbain existant favorable au développement d'un réseau de chaleur, (1) et trouver une articulation avec le document opérationnel de l'urbanisme : le plan local d'urbanisme. (2)

---

<sup>34</sup> L'article L. 110 conclut désormais sur ces termes : « leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

## 1) La densification par le biais des performances énergétiques renforcées

Le SCoT, outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, doit assurer la cohérence des différentes politiques sectorielles notamment celles centrées sur l'habitat. De ce fait, à travers certaines orientations générales comme la réduction de la consommation d'espace, des objectifs énergétiques peuvent être atteints. Par ailleurs, en densifiant le tissu urbain, des économies d'énergie peuvent alors être réalisées. Grâce à ce type de convergences, le SCoT joue un rôle fondamental dans le développement des réseaux de chaleur.

Le SCoT peut également impulser la densification en lien avec l'énergie à travers l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme. Le document d'orientations et d'objectifs peut « *définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées.* » Le SCoT doit ainsi s'articuler avec le PLU puisque ces dites-performances sont définies par son règlement<sup>35</sup>.

## 2) L'interprétation de l'article L.122-1-5 du code de l'urbanisme

Une prérogative des SCoT serait de conditionner l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser des PLU au respect des performances énergétiques renforcées à l'image des mesures concernant la densification<sup>36</sup>. Jean-Philippe BROUANT, maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne, propose deux lectures de cette disposition. Le SCoT pourrait « *fixer directement un niveau de performance énergétique qui s'imposera dans le champ de l'opposabilité du SCoT à certaines opérations qui auraient pour conséquence d'ouvrir à l'urbanisation, c'est-à-dire aux ZAC, aux lotissements, et aux permis de plus de 5 000 mètres carrés.* » Cependant, le législateur n'ayant pas prévu expressément la possibilité pour le SCoT de définir des performances énergétiques renforcées, il serait alors seulement doté d'une capacité à obliger le PLU à le faire. En dépit de cette disposition, il ne semble pas que les SCoT se soient saisis de cette possibilité.

Une des raisons pour lesquelles les dispositions des SCOT ne sont que rarement à dominante énergétique tient au fait qu'un accompagnement technique est nécessaire pour la

---

<sup>35</sup> Article 19 de la loi du 12 juillet 2010

<sup>36</sup> Article L.122-1-5 du code de l'urbanisme : « *IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.* »

conception de telles réalisations. Faute d'effectifs et de moyens, les SCoT ne trouvent limités quant à leur rôle d'impulsion énergétique et se concentrent essentiellement sur les questions urbaines. Cependant, les enjeux énergétiques peuvent être traités à travers l'aménagement du territoire de manière globale. En effet, en travaillant sur les formes urbaines, un agencement pertinent des quartiers peut limiter des consommations excessives d'énergie, et un réseau de chaleur peut être opportun. La protection de l'environnement peut également être un vecteur du développement des réseaux de chaleur puisque la protection des espaces bocagers et des forêts peut permettre d'alimenter la filière bois-énergie locale.

#### B) Une articulation essentielle entre tous les documents de planification

Le SCoT trouve sa pertinence dans la planification des réseaux de chaleur en raison de ses objectifs généraux, (1) tout en s'articulant avec les autres documents. (2)

##### 1) Les objectifs généraux du SCoT

Le SCoT constitue, à l'échelle intercommunale, un projet d'aménagement et de développement durable. Il détermine « *les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

*2° La diversité des fonctions urbaines et rurales, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'amélioration des performances énergétiques,*

*3° La réduction des émissions de GES, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables<sup>37</sup>. »*

La connexion entre la planification urbaine et les préoccupations liées à la maîtrise de la consommation énergétique et au développement des énergies renouvelables est relativement récente puisqu'elle date de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

---

<sup>37</sup> Article L121-1, modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 123

## 2) Une cohérence globale dans la planification des réseaux

Le SCoT, document stratégique et fédérateur, a l'obligation de décrire son articulation avec les autres documents de planification « avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte<sup>38</sup>. » Les réseaux de chaleur peuvent bénéficier de cette disposition au titre des PCET.

Tous les documents énergétiques du territoire et notamment les objectifs chiffrés fixés en matière de réduction des émissions de GES au sein du PCET doivent être communiqués par le préfet<sup>39</sup>. De plus, une note peut être réalisée pour « examiner la cohérence des documents d'urbanisme et des formes urbaines qu'ils mettent en place, au regard de leur impact énergétique et de la stratégie d'adaptation aux changements climatiques du territoire »<sup>40</sup>. Au carrefour des exigences urbaines et environnementales, cette note annexée au SCoT peut constituer un document de référence pour le développement des réseaux de chaleur. En effet, le constat du manque de renseignements sur la situation énergétique du territoire est problématique concernant la planification des réseaux de chaleur.

De plus, les dispositions énergétiques d'un SCoT sont bien souvent incitatives en sensibilisant les acteurs locaux et nécessitent ainsi des approches complémentaires. Pour concrétiser les orientations des SCoT, un couplage avec le PCET semble nécessaire afin de bénéficier des compétences de tous les acteurs. Les différents diagnostics et évaluations quantitatives contenus dans ces deux documents peuvent concourir à la réalisation des objectifs. Le SCoT peut contribuer à renforcer une politique énergétique locale notamment en la traduisant d'un point de vue spatial.

Une complémentarité serait intéressante à trouver puisque le SCoT peut donner des objectifs au PCET. Réciproquement, le PCET peut évaluer les scénarios du SCoT et affiner ses propres objectifs. En outre, le SCoT peut proposer au PCET des orientations de filières d'énergie renouvelable à développer.

---

<sup>38</sup> Article R.122-2 du code de l'urbanisme

<sup>39</sup> La circulaire du 23 décembre 2011 relative aux bilans de GES et aux PCET/les porter à connaissance énergie-climat concernant les documents d'urbanisme.

<sup>40</sup> Jean-Philippe BROUANT, Fiche du GRIDAUH « SCoT, énergie, et changement climatique », mars 2013

## §2 : UNE SYNERGIE AVEC L'ENERGIE

Le SCoT, en tant que document d'urbanisme, n'a pas pour vocation première d'intégrer les questions d'énergie dans ses orientations. Pourtant, il est amené à se positionner sur la thématique « énergie-climat » dans une acception plus large de développement durable (A) à travers ses différents documents. (B)

### A) Des objectifs énergétiques portés par le SCoT

Le document stratégique de la planification urbaine se doit d'intégrer des dispositions énergétiques. (1) Les mises en œuvre de ces objectifs diffèrent en fonction des SCoT. (2)

#### 1) L'impulsion des lois Grenelle

La place de l'énergie dans l'aménagement du territoire a été renforcée par les lois Grenelle I et II grâce au verdissement des principes généraux du droit de l'urbanisme<sup>41</sup> mais également par le biais de l'article posant les objectifs généraux portés par les documents d'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.*<sup>42</sup> »

Pourtant, l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme concernant le contenu des SCoT, en l'occurrence du rapport de présentation, ne fait aucune référence aux termes « gaz à effet de serre », « réchauffement climatique » ou encore « énergie ».

Cependant, étant donné que le SCoT doit analyser l'état initial de l'environnement, les incidences de sa mise en œuvre, ou encore expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), il est essentiel que le SCoT se positionne sur la thématique énergie. Dans la perspective de « *présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement* », il est prévu qu'il définisse « *les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma.* » En effet, la validité du SCoT est d'une durée de 6 ans, au terme de laquelle une révision est prévue.

---

<sup>41</sup> Article L.110 du code de l'urbanisme

<sup>42</sup> L'article L.121-1 du code de l'urbanisme

## 2) Des méthodes empiriques intéressantes

Le Grenelle de l'environnement aurait pu permettre de développer un modèle urbain moins consommateur d'énergie et moins émetteur de gaz à effet de serre. Cependant, bien que des objectifs de lutte contre le changement climatique soient posés pour le SCoT, le terme « énergie » ne figure qu'au sein de huit articles du code de l'urbanisme, et dans aucun relatif aux SCoT.<sup>43</sup> Dès lors, les SCoT ont dû se positionner de manière empirique pour contribuer aux objectifs énergétiques impartis.

Concernant les réseaux de chaleur, un tel projet doit trouver son origine dans une analyse de la situation du territoire en termes d'émissions de GES, de consommation énergétique, et de potentiel de développement d'énergies renouvelables. Or, bien que disposant d'outils tels que le diagnostic cadastral des émissions de GES, ou le bilan énergétique territorial, des orientations en faveur du développement du chauffage urbain trouvent rarement un écho suffisant au sein des SCoT.

Cependant, à l'instar des PLU que la loi de 2005 autorisait à contenir des recommandations dans le domaine énergétique, certains SCoT formulent également de telles incitations tels que celui du Grand Douaisis approuvé en décembre 2007, et modifié le 20 septembre 2011, qui précise que : « *les ZAC pourront intégrer au Cahier des Charges de Cession de Terrains, des exigences en matière d'énergies renouvelables et de haute performance énergétique ainsi que l'obligation de raccordement à un réseau de chaleur public quand celui-ci existe et est techniquement raccordable.* »

D'autres schémas de cohérence territoriale développent une approche plus incitative du développement des énergies renouvelables par le biais d'objectifs généraux tels que le SCoT de Caen-Métropole qui énonce que « *la consommation foncière à vocation économique nécessaire aux objectifs du SCoT est fixée à 300 ha. Les sites de développement touristique, les secteurs de développement économique utilisant les ressources naturelles sur site telles que le granit, ou le bois, ainsi que les sites de développement d'énergie renouvelable ne sont pas inclus dans le décompte* ».

---

<sup>43</sup> Bénédicte RIVOIRE MELEY - Prise en compte de la problématique énergie-climat dans un Schéma de Cohérence Territoriale – Avril 2012

Cependant, la contribution des SCoT aux objectifs posés par les documents de planification énergétiques nécessite une « approche renouvelée de la prise en compte des enjeux territoriaux de demain<sup>44</sup>, » puisque les impulsions énergétiques restent souvent cantonnées aux SRCAE et PCET. Les réseaux de chaleur gagneraient à se développer par le biais d'une gouvernance associant les multiples acteurs de l'énergie et du climat à ceux de l'urbanisme dans le but de construire un projet commun.

## B) Un positionnement des documents du SCoT

La mise en place d'actions opérationnelles à travers le SCoT est une occasion de promouvoir et de faire émerger des initiatives en faveur du développement des énergies renouvelables que ce soit à travers le projet d'aménagement et du développement durable (1) ou à travers le document d'orientations et d'objectifs. (2)

### 1) Une appréhension large de l'énergie par le PADD

Dès le diagnostic du SCoT, un état des lieux des émissions de GES du territoire concerné peut être réalisé en vue de l'élaboration de la stratégie de développement du Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Ces données permettent de se positionner par rapport aux réalités énergétiques du territoire. L'enjeu est de pouvoir qualifier, voire quantifier, l'impact des choix de planification en matière d'émissions de GES.

Des analyses sectorielles devront être intégrées à l'évaluation environnementale concernant les incidences notables prévisibles sur l'environnement. Cette évaluation permettra de travailler sur les mesures à prendre pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du SCoT.

Le PADD peut alors poser des objectifs ambitieux bien qu'il ne soit pas prescriptif. Cependant, il affiche les volontés politiques et reste un fondement pour le document qui en découle, le document d'orientations et d'objectifs.

### 2) L'importance du document d'orientation et d'objectif

Le développement de la filière bois-énergie peut trouver sa place dans le SCoT. La valorisation énergétique du bois suppose une bonne articulation territoriale entre la mobilisation de la ressource à savoir les forêts, les chaufferies et les consommateurs. Outil

---

<sup>44</sup> Christopher DE LABURTHE et Vincent WISNER, Intégrer les questions énergétiques et la lutte contre le changement climatique dans les SCoT, mai 2012

d'aménagement de l'espace, le SCoT peut définir des recommandations visant tout à la fois la protection et le développement de la surface forestière pour assurer la pérennité de la ressource, le développement de plates formes collectives d'approvisionnement et la construction d'équipements publics.

Enfin, le SCoT a vocation à promouvoir la création et le développement de réseaux de chaleur notamment en intensifiant l'urbanisation dans les secteurs desservis par des réseaux d'énergie existants. Le SCoT peut également prévoir que, dans les milieux urbains d'une certaine densité, une réflexion soit menée sur l'implantation d'un réseau de chaleur.

Bien qu'aucune mention ne vise expressément la thématique énergétique dans l'article qui régit le DOO<sup>45</sup>, il doit en priorité s'attacher à lever les éventuels blocages liés à l'implantation d'équipements de production d'énergies renouvelables dans les communes. En effet, le DOO doit être applicable au niveau des communes, notamment à l'occasion des opérations d'aménagement susceptibles de bénéficier de l'apport des énergies renouvelables telles que des ZAC, ou des lotissements.

La réalisation d'un état des lieux des plans locaux d'urbanisme du territoire doit permettre au maître d'ouvrage du SCoT d'identifier les blocages et de travailler avec les élus locaux pour favoriser la cohérence des différentes démarches. En effet, il est possible d'encourager « *les ZAC à intégrer des contraintes environnementales pour permettre de proposer des choix en termes d'énergie, et de technique de production de chaleur* » à l'image du SCoT des Vosges centrales, approuvé le 10 décembre 2007. Le SCoT doit veiller à l'articulation du DOO avec les règlements de ces opérations d'aménagement, et d'une manière plus générale, avec les autres documents de planification.

---

<sup>45</sup> Article L.122-1-4 du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des orientations définies par le PADD, le DOO détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques* »

## SECTION 2 : LE PLU, UN DOCUMENT DE SYNTHÈSE À L'ÉCHELON LOCAL

Le Plan Local d'Urbanisme permet d'intégrer des éléments énergétiques au sein des problématiques urbaines, notamment à travers son règlement. En encourageant ou, à défaut, en facilitant le développement des réseaux de chaleur au sein des différentes formes urbaines présentes sur le territoire, le PLU peut impulser des dynamiques concernant les réseaux de chaleur. (§1) En raison de son vocation première de réglementation des sols, la prise en compte des réseaux de chaleur dans ce document d'urbanisme se doit d'être rigoureuse et anticipée. (§2)

### § 1 : LE PLU, INSTRUMENT D'INCITATION DES RESEAUX DE CHALEUR

Le PLU constitue un outil privilégié de développement des réseaux de chaleur à travers ses dispositions en matière de densification et de mixité fonctionnelle. (A) L'introduction de performances énergétiques renforcées permet également de favoriser leur développement. (B)

#### A) Des moyens indirects de développement

Une installation de chauffage urbain sollicite le raccordement d'une pluralité d'usagers pour être viable, ainsi la densité d'un quartier peut influencer sur l'aboutissement d'un tel projet. (1) De plus, la mixité fonctionnelle, à savoir la présence de différentes fonctions –économiques, culturelles, sociales, sur un même territoire, permet également de mieux calibrer les besoins en chaleur, et par conséquent, les canalisations du réseau. (2)

##### 1) Le recours à la densité

La planification d'un réseau de chaleur nécessite une urbanisation dense au même titre qu'un réseau de transports en commun. En effet, l'efficacité d'un réseau est croissante avec le nombre d'usagers raccordés. La densité thermique correspond alors à la quantité de chaleur utile livrée par mètre de réseau installé, qui dépend de la densité de population mais également d'autres paramètres, notamment les caractéristiques thermiques des bâtiments et leurs modalités d'usage ou d'occupation<sup>46</sup>. Les études de faisabilité de tels projets s'établissent principalement en fonction de la densité des quartiers qui constituent la pierre angulaire de la future cartographie nationale.

Certaines dispositions du code de l'urbanisme applicables au plan local d'urbanisme n'ont a priori aucun lien avec les réseaux de chaleur, ni dans leur rédaction, ni dans l'esprit de la

---

<sup>46</sup> Stefan LE DU, Fiche « Réseaux de chaleur et PLU », CETE de l'Ouest, CERTU, novembre 2011.

loi, cependant, une application ciblée peut être bénéfique à leur développement. Ainsi, la bonification de coefficient d'occupation des sols pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable<sup>47</sup> ne peut plus se fonder sur le dit-COS supprimé par la loi ALUR<sup>48</sup>. L'article L.128-1 du code de l'urbanisme prévoit alors que « *dans les zones urbaines ou à urbaniser, le règlement peut autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération.* » Ainsi, le législateur opère un renvoi aux documents d'urbanisme fixant les règles de gabarit, de hauteur, et d'emprise au sol concernant la bonification énergétique. Dans la mesure où un réseau de chaleur correspond à un « *équipement performant de production d'énergie renouvelable ou de récupération* », il est alors possible de se prévaloir de cette disposition pour impulser une urbanisation densifiée autour d'un réseau de chaleur existant ou à venir.

## 2) Une mixité des fonctions essentielle au réseau de chaleur

Suivant le même raisonnement que pour la densification, une urbanisation privilégiant la mixité des usages au sein des quartiers aura pour effet de « lisser » la courbe des besoins en chaleur.

En effet, lorsque des bâtiments ont la même fonction, de logement par exemple, la mixité des usages est faible. Le réseau doit alors faire face à des pics de demande en énergie, difficiles à calibrer au sein du réseau. Cependant, les consommations de chaleur sont variables entre un logement et un lieu de travail. Les populations se déplacent avec les besoins de chaleur. De ce fait, l'intégration de bâtiments énergivores à proximité de logements plus récents peut constituer une réponse. En effet, ces derniers respectent les réglementations thermiques récentes et permettent d'économiser des dépenses énergétiques. Lorsqu'il y a nécessité de chauffer les bureaux, les logements peuvent être à température moindre.

---

<sup>47</sup> Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique dite « loi POPE », art 30

<sup>48</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR

De tels éléments concernant les formes urbaines d'un quartier peuvent être pris en considération lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU à travers des zonages particuliers. Cependant, en 2009, il a été relevé que la mixité fonctionnelle peinait à se développer principalement à cause de « *l'absence de stratégie partagée et de gouvernance adaptée pour la mettre en œuvre* <sup>49</sup> ». La priorité est, en effet, donnée aux opérations d'ores et déjà financées, sans chercher à les intégrer dans d'autres projets d'aménagement.

#### B) Les performances énergétiques renforcées : un soutien

L'article 19 de la loi du 12 juillet 2010<sup>50</sup> introduit une disposition intéressante pour le développement des réseaux de chaleur à l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme (1), qui mérite toute de même d'être analysée. (2)

##### 1) Le champ d'application de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme

Le règlement du PLU est ainsi habilité à « *imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.* »

Le champ d'application territorial de cette disposition est large en raison du terme « notamment. » Il permet au règlement du PLU d'imposer des performances renforcées quelle que soit la zone en question, et non pas uniquement pour les zones dévolues à l'urbanisation future. Ainsi, le PLU est à même de contraindre des opérations d'aménagement telles que des rénovations au respect des performances énergétiques concernant des zones déjà urbanisées.

Quant au champ d'application matériel, des débats peuvent être générés concernant la notion de performances énergétiques renforcées bien qu'une réglementation spécifique s'impose au regard des bâtiments nouveaux et parties nouvelles.<sup>51</sup> Or, les textes ne précisent pas ce que peut, et par conséquent, ce que ne peut pas inclure la notion de performances énergétiques renforcées.

---

<sup>49</sup> Centre de ressources nationales sur le développement durable – « La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCoT » Juillet 2009

<sup>50</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>51</sup> Décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

## 2) L'analyse de la disposition

Ainsi, les systèmes permettant de mobiliser des énergies renouvelables, d'améliorer l'efficacité énergétique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre peuvent être concernés. De ce fait, les réseaux de chaleur pourraient donc en bénéficier dès lors qu'ils sont vertueux, c'est-à-dire de réseaux performants sur le plan des consommations énergétiques, alimentés majoritairement par des énergies renouvelables et de récupération faibles en CO<sub>2</sub>. Ainsi, sur cette base légale, le PLU semble posséder les armes juridiques pour imposer le raccordement à un réseau de chaleur, y compris dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation.

Jean-Philippe BROUANT<sup>52</sup> estime que le dispositif prévu peut poser des problèmes de constitutionnalité au regard du principe d'égalité à valeur constitutionnelle. Le PLU, en imposant ces obligations de performances énergétiques renforcées à certaines zones et pas d'autres, opère un traitement différent d'une situation similaire au regard de la lutte contre le réchauffement climatique. Ce faisant, les atteintes au droit de propriété risquent de ne pas être proportionnelles. Toujours est-il que le projet de loi de transition énergétique, dans son article 7, apporte quelques précisions sur la notion de « performance énergétique renforcée ». Il précise que ces dernières « peuvent concerner l'obligation d'installer des moyens de production d'énergie renouvelable ayant une capacité de production minimale définie, le cas échéant, en fonction des caractéristiques des projets. »

---

### § 2 : UNE ELABORATION PRECISE DU PLU

Le PLU dont la vocation est d'aménager le territoire, peut comporter des contradictions lorsqu'il souhaite intégrer des dispositions visant à promouvoir les réseaux de chaleur. (A)  
Cependant, l'anticipation reste le maître mot dans la mise en place de tels projets d'envergure. (B)

#### A) La nécessaire vigilance quant aux subtilités de rédactions du PLU

La prise en compte d'un projet de réseau de chaleur doit se faire en respectant la réglementation des sols. Pour ce faire, un guide a mis en lumière une série de préconisations à destination des collectivités pour allier le projet de réseau de chaleur avec le PLU en vigueur.

---

<sup>52</sup> Fiche du GRIDAUH, Ecriture du PLU, PLU et énergie – Fiche 2

## 1) Les limites posées par le règlement du PLU

La « réalisation physique » d'un réseau de chaleur peut être empêchée en raison d'une rédaction approximative d'un PLU. Le projet de réseau de chaleur peut en effet être contraire à la réglementation du sol. L'exemple le plus flagrant renvoie au permis de construire de l'unité de production de chaleur qui peut être refusé en raison de l'article 10 du règlement. En effet, le contenu de cet article portant sur la hauteur maximum des constructions au sein d'une zone, la hauteur de la cheminée de cette installation doit être conforme au règlement du PLU. Ainsi, il est possible de préciser au sein du règlement que *« les éléments techniques tels que cheminées, locaux d'ascenseur, dispositifs nécessaires à l'utilisation des énergies renouvelables ne sont pas pris en compte dans le calcul des hauteurs »*.

Concernant les types d'occupation ou d'utilisation du sol sur une zone donnée, l'article 1 doit veiller à ne pas interdire des installations indispensables au réseau de chaleur telles que des unités de production de chaleur, des sous-stations, ou plus spécifiquement, des locaux de stockage de biomasse. En effet, la majorité des réseaux de chaleur nécessite des approvisionnements de matière première pour le fonctionnement de l'unité de production. Que ce soit du bois, des déchets ou du compost, la voirie ainsi que les accès doivent être élaborés afin de garantir une continuité dans le service public de distribution de la chaleur. La voirie doit alors être suffisamment résistante au regard de la fréquence des camions de livraisons, ainsi que suffisamment large pour garantir une accessibilité effective et pérenne.

## 2) La réglementation du sol, source de développement

L'article 4 relatif aux réseaux publics permet au PLU d'impulser une politique énergétique en faveur des réseaux de chaleur. Il peut préciser que *« lorsqu'il existe des périmètres prioritaires de raccordement à des réseaux de distribution de chaleur ou de froid, le raccordement à ces réseaux peut être imposé à tout bâtiment, local ou installation soumis à une autorisation de construire situé à l'intérieur de ces périmètres. »* Cela étant, cette obligation de raccordement est imputable au classement du réseau suivant une procédure particulière. Le PLU n'est pas en lui-même instigateur de cette obligation. Ces périmètres, annexés au PLU, doivent évidemment être compatibles avec les documents d'urbanisme en vigueur.

Les articles 6, 7 et 8 du règlement, qui concernent l'implantation des constructions, sont un levier intéressant pour limiter l'empreinte d'un équipement technique dans le paysage ou au contraire le rendre visible et l'intégrer à la vie du quartier. Ils peuvent contribuer à favoriser

l'intégration urbaine ou paysagère de certains locaux techniques liés au chauffage urbain. Il est nécessaire de prendre en compte les caractéristiques de la chaufferie au sein de ces articles étant donné qu'elle qui peut notamment répondre à un dimensionnement important.

Par ailleurs, l'article 11 qui régit l'aspect extérieur des constructions n'aura que peu d'incidences en termes de réseaux de chaleur étant donné que les canalisations ne modifient pas directement le paysage des voisins. Contrairement aux panneaux photovoltaïques ou aux éoliennes, ce système de production d'énergie renouvelable n'a pas d'impact sur l'aspect extérieur des bâtiments.

## B) Une programmation anticipée garante de l'efficacité du PLU

Un projet de réseau de chaleur correctement anticipé peut permettre à la collectivité d'adapter ses zonages (1) ou même d'avoir recours à un emplacement réservé. (2)

### 1) Une adaptation des zonages

Lorsque les emplacements de futures installations liées au chauffage urbain sont connus avant l'élaboration du PLU, la définition de zones spécifiques permet d'établir des règles d'utilisation du sol en lien avec la présence du réseau de chaleur. Cependant, dans la majorité des cas, un PLU est déjà en vigueur lorsque le projet de création du réseau de chaleur est établi. Lors d'une révision globale du PLU, il est tout de même possible d'envisager des adaptations relatives au zonage.

L'importance d'une programmation anticipée d'un réseau de chaleur permet de bénéficier d'exceptions concernant le règlement du PLU puisque des orientations particulières sont envisageables dans l'hypothèse de l'implantation d'un service public.

### 2) Les emplacements réservés

Enfin, dans l'hypothèse où la collectivité n'aurait pas le foncier nécessaire à la réalisation d'un réseau, l'application de l'article L. 123-1-8° du code de l'urbanisme peut être pertinente. Ainsi, un emplacement réservé, délimité par le PLU, peut faciliter la construction d'un équipement public, et par conséquent, de certaines installations d'un réseau de chaleur. En

effet, dotée d'un projet d'intérêt général<sup>53</sup> précis et futur, la démarche permet à la collectivité de mettre une option sur des terrains en gelant tous les autres projets de construction. De plus, à travers cette démarche, la collectivité prouve son investissement en faveur de l'environnement et sa capacité d'anticipation.

Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans l'utilisation rationnelle des énergies au sein des territoires. La planification représente un véritable outil permettant de jeter les bases d'un dialogue entre tous les acteurs du territoire, usagers et acteurs économiques et sociaux.

La démarche de planification énergétique territoriale à travers les schémas et plans relatifs aux problématiques « climat-énergie » ne sera porteuse de résultats qu'avec la prise de compétence que s'approprieront les collectivités territoriales. Pour favoriser le développement de l'économie durable, garante des équilibres économiques et sociaux, des incitations financières, et structurelles accompagnent les collectivités dans l'aménagement des territoires.

---

<sup>53</sup> Article L121-9 du code de l'urbanisme

## **PARTIE 2 : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, MAÎTRES D'ŒUVRE DES RESEAUX DE CHALEUR**

La réalisation d'un projet de réseau de chaleur par une collectivité territoriale entend nécessairement la prise de compétence « réseau de chaleur ». (Chapitre 1) Pour ce faire, si le projet répond à certaines conditions, des subventions peuvent lui être attribuées et le raccordement au réseau de chaleur peut être rendu obligatoire. (Chapitre 2)

### **CHAPITRE 1 : LA COMPETENCE « RESEAU DE CHALEUR » DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

La conception d'un réseau de chaleur nécessite une analyse globale des consommations et besoins des usagers potentiels afin de confirmer ou non l'opportunité d'un tel projet. En effet, une étude de faisabilité va permettre de faire des choix technico-économiques afin de se positionner sur le projet définitif, ainsi que sur le montage juridique pertinent. Le code des marchés publics définit les différentes phases, de l'exécution des travaux à la gestion du réseau de chaleur afin d'assurer une transparence dans les contrats de livraison et de vente de chaleur auprès des usagers.

Devant la complexité d'un tel montage, et en dépit d'une définition claire du service public de chauffage urbain, la réalisation des réseaux de chaleur est assurée par certaines collectivités selon différentes modalités. (Section 1) L'introduction de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 24 janvier 2014 dite « loi MAPTAM »<sup>54</sup> permet au législateur d'octroyer, quant à lui, la compétence réseau de chaleur aux futures métropoles. (Section 2)

#### **SECTION 1: L'EVOLUTION DE LA PRISE DE COMPETENCE « RESEAU DE CHALEUR »**

La réalisation d'un réseau de chaleur est conditionnée par la définition du service public de distribution de chaleur ainsi que les subtilités de la compétence « réseau de chaleur. » (§1)

---

<sup>54</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Toutefois, en l'absence de législation spécifique aux réseaux de chaleur, les intercommunalités se sont appropriées la compétence de manière empirique. (§2)

## §1 SERVICE PUBLIC ET COMPETENCE, ORIGINES D'UN PROJET PUBLIC

La volonté publique de réaliser un réseau de chaleur se traduit par l'existence d'un service public de la distribution de chaleur, (A) ainsi que par la passation de contrats publics. (B)

### A) Le service public de distribution de la chaleur : une définition spécifique

Les contours de ce service public ne renvoyant pas à une législation précise, il est nécessaire de croiser différentes normes pour aboutir à une définition. (1) Par ailleurs, la prise de compétence des collectivités territoriales désireuses de se positionner sur cette thématique est optionnelle et non exclusive. (2)

#### 1) Des précisions terminologiques

Pour caractériser le système de canalisations distribuant de la chaleur, il est possible de recourir à différentes appellations telles que réseau de chaleur ou chauffage urbain. La principale difficulté concernant la compétence dite « réseau de chaleur » est d'ordre terminologique. Aucune définition juridique n'existe pour qualifier la notion de distribution de chaleur. Bien que le mouvement de libéralisation du marché européen de l'énergie ait bouleversé les rapports de force au sein des secteurs de l'électricité et du gaz, l'activité de production de chaleur se trouve encore démunie face à cette situation juridique.

Dès lors, des critères empiriques sont mis en place pour tenter de pallier à ce manque structurel afin d'établir un service public de la distribution de chaleur.

La première étape consiste en la reconnaissance d'un réseau dit « technique ». L'arrêté du 17 janvier 2012<sup>55</sup> relatif aux définitions de la directive 2009/28/CE en précise la définition : *« un réseau technique est une distribution d'énergie thermique sous forme de vapeur, d'eau chaude ou de fluide réfrigérants, à partir d'une installation centrale de production et à travers un réseau vers plusieurs bâtiments ou sites, pour le chauffage ou le refroidissement de locaux. »*

Pour reconnaître un réseau technique comme étant un réseau de chaleur à proprement parler, il est nécessaire de recenser une pluralité d'abonnés. Le Conseil de la Concurrence s'est

---

<sup>55</sup> Arrêté du 17 janvier 2012 relatif aux définitions de la directive 2009/28/CE

prononcé dans un avis du 17 juillet 1990<sup>56</sup> sur la distinction entre l'exploitation de chaufferie et le chauffage urbain retenant que la différence tient en une vente de chaleur à un tiers.

Enfin, le dernier critère cumulatif pour identifier un service public de distribution de la chaleur puise son fondement dans l'article 3 de la loi du 15 juillet 1980<sup>57</sup> : « *est considéré comme service public de la distribution de chaleur, un réseau de chaleur, dont la gestion est assurée par une collectivité ou un groupement de collectivités, qui agit en tant qu'autorité organisatrice de l'énergie.* » L'article 72 de la Constitution ayant modifié le contenu de la notion de collectivité<sup>58</sup>, il faut se reporter à l'esprit du législateur qui, en 1980, a probablement souhaité confier la responsabilité du service public de distribution de la chaleur aux communes.

## 2) Une compétence optionnelle et non exclusive

Concernant la nature juridique du service public de distribution de la chaleur, à l'instar de tous les services publics, il est régi par les lois dites "de Rolland" à savoir les principes de continuité, d'adaptabilité, et d'égalité. A travers un arrêt du 8 juillet 1993<sup>59</sup>, la Cour Administrative d'Appel de Paris établit un faisceau d'indices jurisprudentiels qui permet de qualifier un service public de chauffage urbain de service public industriel et commercial à travers trois critères : l'objet du service, l'origine des ressources, et les modalités de fonctionnement. La principale conséquence légale de la qualification de SPIC renvoie au principe d'équilibre de l'article L. 2224-1 du CGCT.

Reste que cette compétence « réseau de chaleur » est spécifique dans le domaine énergétique. En effet, les collectivités territoriales n'ont pas d'obligation de programmer des réseaux de chaleur. Le caractère optionnel de la compétence est d'importance, car il laisse les collectivités libres de leur administration. De plus, les collectivités n'ont pas la main mise sur ce type d'installations. Des initiatives privées peuvent légalement être impulsées, y compris sur un territoire comprenant d'autres réseaux. L'importance est alors mise sur la coordination des actions en matière de chauffage urbain afin de viser à un maximum d'efficacité énergétique.

---

<sup>56</sup> Avis n° 90-A 13 du 17 Juillet 1990 relatif à la cession à la Compagnie générale des eaux des titres Blanzay-Ouest détenus par la Société nationale Elf-Aquitaine

<sup>57</sup> Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur

<sup>58</sup> Loi constitutionnelle n°2003-278 du 28 mars 2003

<sup>59</sup> CE 4 novembre 1998, Centre hospitalier Louis Michel c/ Groupement d'intérêt économique Montenay-Socram, req. N° 152896

## B) Des montages juridiques adaptés aux volontés des collectivités

Les collectivités territoriales peuvent faire différents choix contractuels lors de la création d'un réseau de chaleur. (1) Cependant, les délégations de service public restent les contrats les plus fréquents dans ce type de réalisation. (2)

### 1) Des contrats adaptés aux spécificités locales

Les collectivités peuvent décider de réaliser elles-mêmes le réseau de chaleur si elles disposent des ressources nécessaires en interne. En effet, par le biais de la régie directe, la collectivité organise et exploite l'installation par ses propres moyens. En l'absence de personnalité morale autonome, et de budget distinct, les opérations réalisées sont inscrites au budget général. Cependant, dans l'hypothèse d'un service public industriel et commercial, l'article L. 1412-1 du CGCT prévoit une exclusion de gestion directe pour la collectivité locale. Ainsi, le service public industriel et commercial de distribution de la chaleur n'est pas autorisé sous cette forme<sup>60</sup>. Le service public a, dès lors, l'obligation de créer un budget annexe afin d'individualiser l'ensemble des recettes et des dépenses liés au fonctionnement du service.

La collectivité peut alors réaliser son réseau de chaleur par le biais de la régie autonome. Celle-ci bénéficie d'une autonomie financière, c'est-à-dire que son budget et sa direction sont distincts de ceux de la collectivité, sans pour autant posséder une personnalité morale. Enfin, la régie personnalisée revient à individualiser un service en le dotant de la personnalité morale, d'un budget distinct et d'une gouvernance autonome. Ces possibilités de montages juridiques sont appliquées majoritairement par les communes de petites tailles qui prévoient la réalisation d'un réseau de chaleur de taille modeste.

De manière générale, et au-delà des délégations de service public, la collectivité désireuse de créer un réseau de chaleur prend la décision de faire réaliser les ouvrages par un prestataire. Une régie avec gestion externalisée peut être mise en place. Le principe étant que les marchés publics de travaux, de fourniture et de services de la régie sont soumis aux dispositions du code des marchés publics.

Enfin, d'autres montages juridiques permettent aux collectivités d'intervenir en matière de réseaux de chaleur. Les sociétés d'économie mixte peuvent intervenir dans le cadre des SPIC. Sociétés de droit privé, elles permettent de garantir à la collectivité publique, actionnaire et cocontractante, la prise en compte de l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise. Par ailleurs, la société publique locale, instaurée par la loi du 28 mai 2010, constitue un mode

---

<sup>60</sup> Rép. Min. n°8799 : JO Sénat, 6 mai 2010, p. 1149

particulier de mutualisation en le sens où elle implique la création d'une structure, une société anonyme publique, mais n'aboutit pas à un transfert de compétence in fine. Les SPL exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et uniquement sur le territoire des collectivités qui en sont membres<sup>61</sup>.

## 2) La prédominance des délégations de service public

Le contrat traditionnellement utilisé par les collectivités pour réaliser un réseau de chaleur est la délégation de service public de l'article L.1411-1 du CGCT.

Une personne morale de droit public confie, à un délégataire privé ou public, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité. La rémunération du délégataire doit être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service<sup>62</sup>. Au delà de l'affermage, ou de la régie intéressée, la concession correspond au mode de gestion le plus fréquent étant donné que le concessionnaire finance, réalise et exploite les installations pendant une durée prévue par le contrat<sup>63</sup>. En effet, une commune ne peut prolonger la durée d'une convention d'affermage d'un réseau de chaleur pour permettre la réalisation d'un cogénérateur, en l'absence de contrainte justifiant la création de l'unité de cogénération conformément aux dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT<sup>64</sup>. La loi Grenelle II ajoute une possibilité de prolongation du contrat dans le cas suivant : « b) *Lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.* » Des précisions quant à la qualité de ces investissements sont énoncées dans la suite de l'article. Concernant les réseaux de chaleur, les « *investissements matériels* » correspondent à la possibilité d'une « *utilisation nouvelle ou accrue d'énergies renouvelables ou de récupération, si la durée de la convention restant à courir avant son terme est supérieure à trois ans.* » Cette disposition est favorable aux délégataires actuellement en contrat avec les collectivités qui souhaitent améliorer leur bouquet énergétique, par exemple.

---

<sup>61</sup> Article L1531-1 du CGCT : « Ces sociétés sont compétentes (...) pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. »

<sup>62</sup> Conseil d'Etat, 7 / 10 SSR, du 30 juin 1999, 198147, publié au recueil Lebon

<sup>63</sup> Article L.1411-2 du CGCT : « Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. »

<sup>64</sup> CE 29 décembre 2004, Société SOCCRAM, req. N° 239681

Par ailleurs, la spécificité d'un réseau de chaleur, constitué d'une unité de production de chaleur et de multiples canalisations, rend nécessaire les collaborations entre collectivités. La mutualisation verticale permet d'établir des conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services entre les communautés urbaines et leurs communes membres. Longtemps réservées à ces seules entités, le législateur a, grâce à l'article L.5216-7-1 du CGCT, permis aux communautés d'agglomération d'user de ces conventions, puis dans une moindre mesure aux communautés de communes par l'article L.5214-16-1 du CGCT. Mais, cette extension ne couvre pas les syndicats de communes.

---

## §2 : UNE ADAPTATION DES PRATIQUES GRACE A L'INTERCOMMUNALITE

La décision prise par des communes de se regrouper, afin d'assurer conjointement certaines missions, se concrétise souvent par la mise en place d'un établissement public de coopération intercommunale, couramment appelé « EPCI ». En l'absence d'attribution expresse de la compétence « réseau de chaleur » à un échelon de collectivités comme c'est le cas, par exemple, pour les régions concernant la construction, l'équipement et le fonctionnement des lycées, les collectivités territoriales doivent alors s'organiser de manière empirique pour porter les projets de chauffage urbain.

Les EPCI répondent au principe de spécialité dans le sens où ces entités ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été attribuées, élément fonctionnel, et dans un périmètre strictement défini, élément territorial. En découle, dès lors, le principe d'exclusivité correspondant à un transfert intégral des compétences de la part des communes, c'est-à-dire qu'elles ne pourront plus exercer les dites-compétences transférées. L'arrêt du Conseil d'Etat, Commune de Saint-Vallier, du 16 octobre 1970 a précisé que les communes sont totalement dessaisies des compétences transférées et ne peuvent plus intervenir dans ces domaines.

Telle que présentée dans la lettre de l'article L. 5210-1 du CGCT<sup>65</sup>, la libre volonté d'élaborer des projets communs peut renvoyer au choix de chaque commune d'intégrer telle ou telle structure intercommunale à travers son organe délibérant. Le choix a été fait de développer deux cas particuliers d'intercommunalités fréquemment utilisés dans les portages de réseaux de chaleur : d'une part, les syndicats (A) et d'autre part, les communautés. (B)

---

<sup>65</sup> Article L.5210-1 du CGCT : « Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. »

#### A) L'intercommunalité technique: les syndicats intercommunaux

Le portage des projets de réseaux de chaleur par des structures syndicales se justifie à travers l'origine de ces intercommunalités. (1) Différentes catégories de syndicats intercommunaux existent afin de s'adapter aux exigences des collectivités. (2)

##### 1) Les activités de réseaux à l'origine des syndicats

L'électrification des campagnes au début des années 1920 a concrétisé le premier grand mouvement d'intercommunalité, notamment par le biais de la constitution des syndicats intercommunaux d'énergie. Le succès de la construction intercommunale est conséquent puisqu'en 1934, la quasi-totalité du territoire est recouverte par ces « syndicats d'électricité primaire » dont le nombre s'élève à 6 674, alors qu'il n'en existait pas au sortir de la première guerre mondiale<sup>66</sup>.

Dès lors, il est possible de constater que les compétences des syndicats intercommunaux sont généralement liées aux activités gérées en réseaux telles que les télécommunications, le traitement des ordures ménagères, ou encore la distribution d'énergie. De ce fait, les syndicats d'électricité se développent notamment au niveau départemental grâce à la fusion d'anciens syndicats primaires, et acquièrent progressivement la compétence d'autorité concédante.

Afin de porter des réseaux de chaleur, certaines communes préfèrent opter pour les intercommunalités sous forme de syndicats qui permettent de mutualiser des moyens et des compétences. A l'heure des restrictions budgétaires, les collectivités territoriales ont tout à gagner à s'associer pour mettre en œuvre des projets d'aménagement d'une telle envergure.

A dominante technique, spécialisés dans un domaine précis, les syndicats possèdent une garantie de compétence, et surtout, une garantie de pérennité dans l'action menée par rapport à d'autres formes d'intercommunalités plus larges. Cet élément est d'autant plus important qu'un projet de réseau de chaleur doit être accompagné sur plusieurs années. De plus, l'ouverture des syndicats à d'autres domaines que l'électricité, comme l'éclairage public ou l'assainissement, leur permet d'être des acteurs incontournables pour coordonner les trois réseaux d'énergie que sont l'électricité, le gaz, et la chaleur.

---

<sup>66</sup> La maîtrise de l'énergie par les communes, note stratégique ISIGE, Laurent Ouvrard, Septembre 2005.

## 2) Différents types de syndicats pour une même mission de service public

Actuellement, l'article L.5211-5 du CGCT énonce les conditions de création d'un syndicat. Le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être fixé par arrêté du préfet de département, à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux, « dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise. » A l'image du Syndicat intercommunal de chauffage urbain de Choisy Vitry, il est possible de réunir des communes dans l'optique de gérer une seule activité d'intérêt communal. L'unique objet de cette réunion de communes, qui peuvent être non limitrophes, est la production et la distribution de chaleur.

Par le biais de la loi du 5 janvier 1988<sup>67</sup>, les dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT précisent qu'« une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci. » En effet, il est possible pour les communes membres de l'EPCI d'adhérer à certaines compétences dites à « caractère optionnel » à l'image de la « production et distribution de chaleur. » Celle-ci peut permettre de prendre en charge d'importantes études de faisabilités, et parfois même, la totalité des étapes de réalisations d'un réseau de chaleur. En exerçant différentes compétences, en tout ou partie, au profit des communes adhérentes qui en font expressément la demande, les syndicats à vocation multiple, les SIVOM, correspondent à une catégorie de syndicats très développée dans le portage des projets de réseaux de chaleur.

L'exemple phare de l'évolution des syndicats dans le domaine du chauffage urbain peut être illustré par le syndicat de la Loire. En effet, depuis l'arrêté préfectoral de création du 13 juin 1950, son acronyme, SIEL 42, est resté le même malgré un changement significatif. En 1997, il a évolué de Syndicat Intercommunal d'Electricité du département de la Loire au Syndicat Intercommunal d'Energies de la Loire en étendant ses compétences. La substitution du terme « électricité » par « énergies » correspond à une volonté d'innovation corrélée à une dynamique énergétique émergente. Il est à noter que la restructuration des syndicats s'accompagne également par une diversification de leurs activités allant du gaz, à la télécommunication, ou à la gestion des ordures ménagères, d'où l'apparition progressive de la dénomination actuelle de « syndicat d'énergie ».

---

<sup>67</sup> Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation

Cependant, l'intégration des communes au sein de ces structures intercommunales n'est pas encore parfaite. Ainsi, peuvent coexister dans ces syndicats, des membres ayant délégué leur statut d'autorité concédante avec d'autres membres l'ayant conservé. Il s'ensuit des problèmes de lisibilité au regard des compétences. Cependant, en raison des spécificités d'un territoire rural, souvent urbanisé de manière discontinue, on peut constater que les syndicats d'énergie ont pleinement un rôle à jouer dans ce contexte. Possédant des ressources humaines spécifiquement qualifiées, ils peuvent piloter efficacement des actions de manière ponctuelle tant d'un point de vue temporel que géographique.

Par ailleurs, qu'ils soient strictement constitués de communes, ou mixtes, les syndicats intercommunaux correspondent à une forme de coopération intercommunale particulièrement souple et accessible. Aucune compétence n'est obligatoire à leur égard, à la différence des EPCI à fiscalité propre qui détiennent, de fait, certaines compétences fixées par le législateur.

---

#### B) Les communautés de collectivités : une intercommunalité de projet

Les collectivités territoriales peuvent également délibérer au sein d'une communauté pour attribuer la compétence « réseau de chaleur » à cette entité, et non pas à un syndicat de communes. (A) Cette option se justifie souvent par la dimension généraliste proposée par les communautés qui possèdent les compétences pour agir sur différents projets d'aménagement de manière conjointe. (B)

##### 1) Syndicats et communautés : une dualité sous tension

D'un point de vue des transferts de compétences, les communautés absorbent, grâce à leur important développement, des compétences qui étaient auparavant attribuées aux syndicats. En effet, une telle prise de compétences peut s'expliquer par la densité du maillage urbain qui peut apparaître comme plus pertinent pour certaines communes rurales. Elles sont alors tentées de se rapprocher des villes pour coordonner des politiques énergétiques.

Différentes catégories de communautés de collectivités existent dont les communautés de communes, les communautés d'agglomération ainsi que les communautés urbaines qui ne répondent pas aux mêmes obligations législatives. En effet, la compétence de « soutien aux actions de maîtrise de l'énergie » de la loi du 13 juillet 2005<sup>68</sup> fixe les prémices de l'intervention

---

<sup>68</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique

croissante des communautés au regard des problématiques énergétiques. Elle est obligatoire pour les communautés urbaines, mais est optionnelle pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Aucune condition de population n'est exigée pour la communauté de communes<sup>69</sup>, ce qui explique le nombre important de communes rurales au sein de cette structure. Elle doit uniquement regrouper des communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave afin d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Au delà des compétences imposées par la loi aux différentes communautés<sup>70</sup>, les communes membres de ces organisations intercommunales peuvent faire le choix d'en déléguer d'autres : ce sont des compétences facultatives.

Par le biais de sa compétence « protection et mise en valeur de l'environnement », la Communauté de communes de Brocéliande a mis en place, après une période d'essai pendant l'hiver 2010/2011, un réseau de chaleur à énergie bois à Paimpont fin septembre 2012. Cette démarche environnementale a pour objectif de diminuer le coût de l'énergie pour les structures qui fonctionnaient au fioul avant le raccordement au réseau, d'avoir un bilan carbone amélioré, et d'avoir un lien direct avec la compétence communautaire de promotion des énergies renouvelables. En effet, le principal avantage de ce type d'intercommunalité est qu'il permet d'établir des projets de réseaux de chaleur de manière corrélée à d'autres projets portés par la communauté. Pour ce faire, l'article L. 5212-29-1 a même prévu qu'une commune devenue membre d'une communauté de communes peut demander qu'une ou plusieurs compétences, qu'elle avait transférées à un syndicat, relèvent désormais de la communauté de communes.

---

<sup>69</sup> Article L5214-1 du CGCT : « La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. »

<sup>70</sup> Article L. 5214-16 du CGCT : « I.- La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :1° Aménagement de l'espace (...) ; 2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

II.- La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins trois des groupes suivants : Protection et mise en valeur de l'environnement, Politique du logement et du cadre de vie ; Création, aménagement et entretien de la voirie ; Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; Action sociale d'intérêt communautaire ; Tout ou partie de l'assainissement. »

## 2) Les communautés garantes d'efficacité

Les communautés d'agglomération concernent, quant à elles, les zones urbaines de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes-centres de plus de 15 000 habitants. Ce seuil de population permet à la communauté d'agglomération de se positionner sur des projets d'envergure à l'image de l'agglomération Dijonnaise qui a procédé à la réalisation d'une étude de faisabilité de réseau de chaleur à l'occasion de la création du tramway. Ainsi, elle a validé l'opportunité de créer un réseau en même temps que la réalisation du projet de transport en commun. Ce projet s'est concrétisé par la prise de compétence « réseau de chaleur ». Ainsi, de telles réflexions, menées en parallèle d'autres projets d'aménagement urbain et dans un souci de cohérence, ont permis de créer un réseau de chaleur sur le périmètre du futur tramway, et de lancer les procédures de délégation de service public pour la création, l'exploitation, et l'entretien du réseau afin de créer une chaufferie biomasse et d'une chaufferie gaz à proximité de l'usine d'incinération.

Concernant les communautés urbaines, l'article L. 5215 du CGCT précise les compétences obligatoires des communautés urbaines : « *La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : 5°- En matière de gestion des services d'intérêt collectif : f) Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.* » Laurence Rocher, maître de conférence en aménagement de l'espace à l'institut d'urbanisme de l'Université de Lyon 2 s'est penchée sur la question de « *la justification d'une prise en charge du service de chauffage urbain à l'échelle communautaire.* » Ainsi, au niveau urbain, et à travers la structure dite « communautaire », des arguments peuvent alors être retenus en faveur de cette prise en charge. La planification et la gestion d'un tel projet de réseau de chaleur en zone urbaine permettrait de développer des connexions entre des réseaux jusqu'alors autonomes, et ainsi d'optimiser leur fonctionnement en assurant la continuité de la desserte en cas de panne ou de maintenance de l'unité de production, mais surtout d'agir sur le mix énergétique. Il est également important de rationaliser les compétences des collectivités afin de permettre à la compétence « réseau de chaleur » d'être positionnée au même niveau d'échelon de collectivités que les politiques d'urbanisme ou de transport notamment.

Ainsi, dans un contexte urbain à forte densité où les réseaux de chaleur sont justifiés tant pour atteindre les objectifs nationaux de production d'énergie renouvelable, que pour améliorer les situations de précarité énergétique, le niveau communautaire de l'intercommunalité semble correspondre aux attentes des élus locaux vis-à-vis de leurs projets

énergétiques.

---

## SECTION 2 : LA COMPETENCE « RESEAU DE CHALEUR » DE LA LOI MAPTAM

Le texte définitif de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles publiée le 28 janvier 2014 au Journal Officiel de la République. Il peut ainsi être analysé au regard de ses dispositions portant sur les réseaux de chaleur. (§1) Les répercussions de son entrée en vigueur en 2015 peuvent également être étudiées, notamment au sujet des différences entre les collectivités territoriales qui ont fait le choix, ou non, de se positionner sur la thématique du chauffage urbain. (§2)

---

### §1 LA LETTRE DE LA LOI DU 27 JANVIER 2014

Par l'affirmation du statut des métropoles, la filière énergétique tente de se structurer territorialement. (A) Ainsi, la loi permet aux collectivités territoriales de se positionner au sujet des réseaux de chaleur. (B)

#### A) Les futures métropoles, autorités organisatrices en matière énergétique

---

##### 1) L'aspect énergétique de l'acte III de la décentralisation

Les dispositions de la loi du 27 janvier 2014<sup>71</sup> constituent la première étape d'un nouvel acte de décentralisation validé par le Conseil Constitutionnel. En effet, en matière énergétique, il est délicat de parler d'une décentralisation aboutie. Cependant, « la redéfinition tant des périmètres de compétences que des obligations en matière de planification sont autant de signes attestant d'une redistribution des responsabilités comme des pouvoirs » estime François-Mathieu POUPEAU. On assiste à un repositionnement des collectivités locales, notamment urbaines, dans le domaine de l'énergie, dans la mesure où elles sont amenées à dépasser leur rôle traditionnel de distribution. Elles doivent dorénavant se positionner à travers des démarches énergétiques combinant « énergie-climat. »

L'article L. 5217-1 du CGCT définit la métropole comme étant « *un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un*

---

<sup>71</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM

*projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel, et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. »*

## 2) La réaffirmation des métropoles

En effet, au 1er janvier 2015, la loi MAPTAM prévoit que, sont transformés par décret en métropole, les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine. Répondant à des statuts particuliers, le Grand Paris et Aix-Marseille-Provence seront des métropoles créées en 2016. Neufs métropoles ont ainsi été créées dont Lille, Nantes, Bordeaux, Grenoble, Strasbourg ou encore Rouen.

Le nouveau statut de métropole doit permettre aux collectivités d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, et de transition énergétique. A ce sujet, la communauté urbaine de Toulouse, future métropole, entend « jouer pleinement son rôle d'autorité organisatrice, stratège et coordonnatrice des enjeux liés à la question énergétique ». En effet, la réalité du réchauffement climatique impose une prise de conscience publique, les métropoles semblent dorénavant dotées de compétences intéressantes pour se positionner sur ces questions environnementales.

---

## B) Une nouvelle répartition des compétences pour les réseaux de chaleur

---

Le texte de loi permet à une catégorie de collectivités, les métropoles, de se voir attribuer expressément la compétence « réseau de chaleur » (A) et même plus, la fonction d'autorité organisatrice. (B)

### 1) L'attribution de la compétence « réseaux de chaleur » aux métropoles

Le texte de la loi MAPTAM de 2014 opère une distinction claire entre les compétences exercées de plein droit par la métropole, en lieu et place, des collectivités membres ou des EPCI auxquels elle succède et les compétences susceptibles de lui être déléguées par convention.

Une extension sensible est à noter grâce à cette norme législative. De ce fait, le nouvel article L. 5217-2 du CGCT énonce la liste de compétences de plein droit exercées par la métropole, en lieu et place des communes membres, et notamment « la création, l'aménagement, l'entretien, et la gestion des réseaux de chaleur et de froid urbains ».

Il est important de préciser que, même si cela n'a qu'un faible impact au regard de la

compétence « réseaux de chaleur », cette compétence étant attribuée de fait aux nouvelles métropoles, l'article L.5217-1 du CGCT précise que toutes les compétences acquises par un EPCI, antérieurement à sa transformation en métropole, sont transférées de plein droit à la métropole.

---

## 2) L'affirmation de la métropole comme autorité organisatrice

De plus, la fin de l'article L. 5217-1 du CGCT précise que la métropole « *assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire.* »

Par ce biais, la métropole va pouvoir définir les obligations de service au public et assurer la gestion des services publics correspondants. La planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences seront également de son ressort. Cette disposition devrait permettre à la métropole de jouer pleinement son rôle stratégique sur son territoire.

Concernant les réseaux de chaleur, la collectivité aura pour mission d'analyser en amont les différents projets urbains pour aider à la prise de décision. Cet échelon de collectivité permet une vision d'ensemble du territoire et de son aménagement. En effet, la métropole doit accompagner les différents services des communes du territoire au sujet de leurs implications énergétiques.

Tant d'un point de vue du particularisme de Paris, Lyon, Marseille que des adaptations spécifiques à chaque future métropole, la différenciation, subtile et complexe, entre les différentes métropoles que crée la loi MAPTAM, résulte bien évidemment d'intenses tractations politiques et d'aspirations tout aussi diverses que potentiellement contradictoires. Les récentes annonces quant à de nouvelles réformes législatives à venir montrent à cet égard que la catégorie juridique des métropoles, qu'elles soient de droit commun ou dérogatoires, est certainement loin d'être stabilisée.

---

## §2 : UNE ANTICIPATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI MAPTAM

Les collectivités territoriales qui vont constituer les futures métropoles ont pu se saisir de la compétence « réseaux de chaleur » avant même l'attribution de celle-ci par la loi MAPTAM. Il est alors intéressant de s'interroger quant à leur situation actuelle au regard de la prise de compétence « réseau de chaleur » (A). Pour autant, même si certaines ont pu anticiper l'application des dispositions MAPTAM, l'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2015 va poser des questions d'organisation administrative au sens large du terme (B).

## A) Un état des lieux quant à la prise de compétence « réseaux de chaleur »

---

On constate alors qu'en dépit d'une législation claire et précise concernant la compétence « réseaux de chaleur », les collectivités se sont tout de même organisées en définissant des compétences de manière empirique pour pouvoir mettre en œuvre de tels projets, que ce soit de manière très engagée en faveur des réseaux de chaleur (1) ou à travers une prise de compétence plus mesurée. (2)

### 1) Des collectivités pro-réseaux de chaleur

S'agissant de la communauté urbaine « Nantes Métropole », et au regard des enjeux énergétiques situés au niveau local, le transfert de la compétence « production et distribution de chaleur : réseaux de chaleur » s'est opéré à travers une modification des statuts de la communauté. De manière à permettre une intervention directe et sur l'ensemble du territoire, et afin de créer et gérer des réseaux de chaleur, en lieu et place des communes, Nantes Métropole a ainsi anticipé la prise de compétence « réseau de chaleur », accordée à la future métropole au 1er janvier 2015.

Le développement des réseaux de chaleur est ainsi devenu le principal levier mobilisé pour l'atteinte des objectifs du PCET. Ces évolutions sont à rapprocher de deux événements nationaux à savoir l'adoption de la loi dite POPE<sup>72</sup> qui avait fixé comme objectif d'augmenter de 50% la production de chaleur d'origine renouvelable par rapport à 2010, et la loi dite ENL<sup>73</sup>, engagement national pour le logement, instaurant une TVA à 5,5% en cas d'utilisation d'un combustible renouvelable. Cependant, au delà de ces incitations nationales, Nantes Métropole a une politique clairement définie concernant le chauffage urbain puisque les extensions, prévues à hauteur de 63 kilomètres, visent à aboutir au troisième réseau de France après Paris et Grenoble.

La ville de Lyon correspond à un cas particulier en raison de son statut unique mis en place par la loi MAPTAM. En effet, cette métropole ne sera même plus un EPCI, mais une collectivité à statut particulier comme le permet l'article 72 de la Constitution. Elle ne comprendra donc pas de communes membres, mais va regrouper les compétences de la communauté urbaine du Grand Lyon ainsi que celles du Conseil Général du Rhône. Ainsi, la prise

---

<sup>72</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique

<sup>73</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

de compétence « réseau de chaleur » apparaît comme la suite logique de cette évolution institutionnelle.

---

## 2) Des collectivités

Concernant l'Est de la France, à travers la délibération du Conseil Municipal du lundi 24 octobre 2011 valant « acceptation de l'actualisation des compétences de la Communauté urbaine de Strasbourg », une modification sensible de la répartition des compétences entre les communes et la Communauté Urbaine de Strasbourg a eu lieu pour concrétiser des attentes communales et les rendre compatibles avec le projet communautaire. Cette actualisation des compétences de la CUS est exécutée conformément à la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT. Cette collectivité s'est alors positionné sur la réalisation et la gestion des réseaux de chaleur d'intérêt communautaire de manière à participer à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. Il en va de même pour la ville de Bordeaux qui, depuis novembre 2011, possède une compétence partielle en matière de réseaux de chaleur en couvrant les réseaux d'initiative publique intercommunaux, alimentés par un équipement communautaire produisant de la chaleur.

Cependant, il existe d'autres situations qui sont plus délicates à administrer à l'image de la communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe constituée de 71 communes qui est née du regroupement de quatre communautés. Le maire actuel, Yvon Robert, s'est prononcé en faveur d'un service public de l'énergie à l'échelle de l'agglomération et surtout à l'échelle de la future métropole. Ce dernier aura pour mission de développer les énergies renouvelables, d'améliorer les économies d'énergie, ainsi que de se positionner sur la question des réseaux de chaleur. En effet, actuellement, la commune a la compétence et est, par conséquent, autorité concédante. Dans quelques mois, l'entrée en vigueur des dispositions MAPTAM va faire évoluer le contexte en attribuant à la métropole la compétence et la fonction d'autorité organisatrice.

### B) Un bouleversement pour les collectivités territoriales

Au delà de la compétence « réseau de chaleur », la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit des difficultés en termes d'organisation entre les différentes collectivités, (1) et surtout au regard de l'organisation administrative française au sens large du terme. (2)

---

## 1) Une modernisation compliquée

Au regard des spécificités accordées à différentes métropoles par la loi, le Professeur Nicolas Kada de l'université de Grenoble, et vice président du conseil scientifique du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, parle de « l'inexistence d'un droit commun des métropoles<sup>74</sup> ».

Toutes les futures métropoles sont dans une situation transitoire afin d'anticiper la prise des différentes compétences transférées par la loi MAPTAM. Cette période est délicate à appréhender puisque les situations entre les différentes métropoles sont parfois aussi différentes dans le texte de loi qu'au regard de la réalité des territoires. En récupérant des compétences, ce sont également des équipements qui vont être transférés, des services mutualisés, et par conséquent, des problèmes d'organisation posés.

Il s'agit d'ores et déjà de prévenir les difficultés à l'image de la ville de Rouen qui, a engagé des réflexions au sein des différentes entités de la future métropole. Le nom de celle-ci a déjà été trouvé avec une terminologie très symbolique : Métropole Rouen Normandie. En effet, de manière corrélée au débat du printemps 2014 sur la fusion des régions, la métropole se positionne en tant que collectivité-référente dans l'avenir de cette région unifiée. Reste à savoir si l'apparente mobilisation autour du passage au statut de métropole est corroborée par une anticipation structurelle.

En effet, en lien avec les tensions de la future métropole d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que celles du Grand Paris, l'ex ministre de la décentralisation et de la Fonction Publique, Marylise Lebranchu, a mis en place un « conseil paritaire territorial » pour réfléchir sur le fonctionnement de la métropole qui remplacera six intercommunalités et regroupera 1,6 million d'habitants. Les problèmes de compétences seront alors discutés entre les élus locaux et le Gouvernement pour tenter d'aboutir à un consensus, et pourquoi pas proposer des amendements à la loi. Ce qui n'est pas sans fragiliser une nouvelle fois l'esprit de la loi originelle, mais qui peut permettre de trouver des solutions aux problèmes soulevés par les élus locaux.

## 2) Une remise en cause de l'organisation administrative

Une disposition de la loi MAPTAM rend obligatoire, en créant l'article L.5217-2 du CGCT, la compétence « réseau de chaleur » pour les métropoles. La question est de savoir comment

---

<sup>74</sup> Nicolas Kada, « Métropoles : vers un droit (peu) commun ? », L'Actualité Juridique - Droit Administratif (AJDA), n°11, mars 2014, p.619.

anticiper les rapports entre les futures métropoles et les communes qui gèrent les réseaux de chaleur. La situation de Vaulx-en-Velin à l'égard du Grand Lyon ne doit pas être unique. En effet, la compétence « réseau de chaleur » va être attribuée à la métropole-collectivité en 2015, or, depuis des années, la commune gère en régie un réseau de chaleur sur le territoire de la communauté. Une restitution de compétence, de la métropole à la commune, étant à proprement parler impossible, il est alors nécessaire de trouver une issue favorable à ces problématiques de gouvernance en tentant de garder l'efficacité des gestionnaires antérieurs tout en « remontant la compétence à un échelon supérieur. »

*« Il s'agit d'un profond remaniement des rapports intercommunaux, ainsi que des rapports entre collectivités et opérateurs privés, qui se dessine, précise Laurence Rocher<sup>75</sup>, ce qui n'est pas sans poser des difficultés sur les plans institutionnel et politique, notamment parce qu'il remet en cause le rôle des syndicats. Il s'agit également de convaincre les communes de transférer une compétence, dont les contours sont à déterminer, en fonction de ce qui sera défini comme relevant d'un intérêt communautaire en matière d'énergie. La prise en charge du chauffage urbain apparaît comme une étape intermédiaire de cette restructuration intercommunale du paysage administratif français. »*

Toujours est-il, qu'une nouvelle fois, la volonté d'améliorer des situations juridiques en décalage avec des réalités institutionnelles se heurte à des problématiques plus profondes. La décentralisation de l'énergie est indéniablement liée à la réforme du paysage administratif français, qui se doit d'être d'envergure pour alors envisager de construire un avenir durable tant d'un point de vue économique, que social ou encore d'un point de vue énergétique.

Par ailleurs, le projet de loi de transition énergétique présenté au conseil des ministres le 30 juillet 2014 prévoit dans son article 60, d'introduire la compétence dans le code général des collectivités territoriales à l'article L. 2224-38 : *« les communes, et lorsque la compétence leur a été préalablement transférée, leurs groupements sont compétents en matière de création et d'exploitation d'un réseau de chaleur ou de froid. Cette activité constitue un service public industriel et commercial géré selon les modalités définies par le présent code. »*

---

<sup>75</sup> « Le chauffage urbain dans la transition énergétique : des reconfigurations entre flux et réseau » de Laurence Rocher, Métropolis, Cairn, 2013

## CHAPITRE 2 : UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER ET STRUCTUREL

La mise en œuvre d'un projet de réseau de chaleur nécessite des investissements sur le long terme de la part des collectivités mais également l'assurance de la viabilité du réseau. L'Etat s'est alors positionné en faveur de cette filière d'énergie renouvelable à travers des subventions (Section 1) ainsi que par le biais de la procédure de classement qui permet de rendre obligatoire un raccordement au réseau. (Section 2)

---

### SECTION 1 : UN OUTIL D'ANTICIPATION : LE « SCHEMA DIRECTEUR » DU FONDS CHALEUR

Afin de soutenir financièrement la production de chaleur de manière renouvelable, le Fonds Chaleur a été mis en place. (§1) Ces subventions sont conditionnées notamment par la réalisation d'un « schéma directeur. » (§2).

---

#### §1 : LE FINANCEMENT AIDE, ETAPE ESSENTIELLE D'UN PROJET

Le Fonds Chaleur permet d'assurer le financement d'un réseau de chaleur (A) mais également de permettre une planification sur le long terme grâce au « schéma directeur ». (B)

##### A) Le Fonds Chaleur, un soutien à la politique d'investissement

Les budgets de collectivités ne permettent pas de prendre en charge la totalité des investissements nécessaires à la réalisation d'un réseau de chaleur. Au delà des recours aux financements des entreprises privées en charge de la réalisation des projets, l'Etat incite au développement des réseaux de chaleur par la mise en place du Fonds Chaleur. (1) Toutefois, les subventions sont conditionnées par la réalisation d'un document. (2)

##### 1) L'impulsion financière de l'Etat

Dès 2009, l'Etat prévoit de favoriser le développement de l'ensemble des filières d'énergies renouvelables dans des conditions économiquement et écologiquement soutenables<sup>76</sup>. Le paragraphe IV précise ce que recouvre le Fonds Chaleur : « *le fonds de soutien au développement de la production et de la distribution de chaleur d'origine renouvelable contribue au soutien apporté à la production et à la distribution de chaleur d'origine*

---

<sup>76</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, article 19.

*renouvelable. Un soutien appuyé sera apporté aux réseaux de chaleur alimentés à partir de sources renouvelables, y compris par l'utilisation de l'eau des réservoirs miniers profonds.*

*La production d'énergie renouvelable à partir d'un réseau de chaleur sera prise en compte dans l'ensemble des textes relatifs à la construction et à l'urbanisme, et en particulier dans la réglementation thermique des bâtiments et les labels de performance énergétique, au même titre que la production d'énergie renouvelable in situ. Une sous-station de réseau de chaleur alimentée à plus de 50 % à partir d'énergies renouvelables et de récupération est considérée comme un équipement de production d'énergie renouvelable. »*

Le Fonds Chaleur peut alors constituer une aide à l'investissement concernant la fonction dite de « distribution » des réseaux, s'ajoutant aux soutiens également mis en place pour la « production » d'énergies renouvelables et de récupération comme la TVA à taux réduit<sup>77</sup>.

L'Etat a jugé utile de créer une procédure et un modèle de cahier des charges pour évaluer la prise en compte du taux de production d'énergie renouvelable d'un réseau de chaleur. Il ne s'agirait pas d'attribuer des subventions pour la création de réseaux de chaleur exclusivement alimentés en fioul lourd. Ainsi, dès 2009, un groupe de travail est chargé de créer un guide pour l'élaboration d'un « schéma directeur du réseau de chaleur<sup>78</sup> ».

## 2) La création du « schéma directeur »

Ce document, qui n'a rien à voir avec l'ancien document d'urbanisme, permet de définir un plan d'actions concernant le réseau de chaleur en lui-même. La performance énergétique et environnementale du réseau est principalement visée. En effet, le recours majoritaire aux énergies renouvelables et de récupération dans le mix énergétique du réseau est une des conditions du Fonds Chaleur. La réalisation du schéma directeur permet alors de connaître le pourcentage d'énergies renouvelable (EnR) du réseau à l'heure actuelle, mais également de programmer une évolution du bouquet énergétique.

---

<sup>77</sup> Article 278-0 bis du code général des impôts

<sup>78</sup> Le guide d'« élaboration d'un schéma directeur de réseau de chaleur » est réalisé conjointement par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, le Syndicat National de Chauffage Urbain et de la Climatisation Urbaine, l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur et l'Union Sociale pour l'Habitat

Grâce à l'analyse de la situation actuelle, et la réalisation d'un exercice de projection à horizon 2020, le schéma directeur permet d'envisager l'avenir du réseau de chaleur et surtout de déterminer les financements nécessaires à l'accomplissement des projets. En effet, les subventions du Fonds Chaleur ne pourront être accordées qu'aux réseaux de chaleur répondant à la condition du seuil des 50% d'énergies renouvelables ou de récupération.

La majorité des réseaux de chaleur sur le territoire français n'atteignant pas ce seuil, la procédure permet d'envisager les évolutions du réseau à venir. Le Fonds Chaleur peut être attribué de manière anticipée à un réseau de chaleur qui se positionne dans une optique d'amélioration de son mix énergétique. Des extensions de réseaux peuvent alors être financées avant même la réalisation de l'unité de production d'énergies renouvelables. Reste que des engagements doivent être pris concernant les perspectives de développement du réseau.

#### B) Une programmation déterminante du réseau

Il convient de se positionner dans le cadre des situations subventionnées par le Fonds Chaleur pour développer son réseau (1) ainsi que de respecter certaines conditions pour prétendre à réaliser un dossier complet. (2)

##### 1) Le développement des réseaux encadré par le Fonds Chaleur

L'aide du Fonds Chaleur est réglementée de manière à calibrer le développement de certaines opérations concernant les réseaux de chaleur<sup>79</sup>.

Seules cinq opérations sont éligibles aux subventions du Fonds Chaleur :

- les créations de réseaux de chaleur, avec la condition de l'alimentation à 50% d'EnR&R,
- les extensions de réseaux existants, impliquant une production d'EnR&R supplémentaire,
- les travaux anticipés, souvent liés à la réalisation d'infrastructure comprenant des raccordements non prévues initialement,
- les extensions de réseaux issus de la cogénération EnR&R qui doit atteindre 70%,
- les projets de réseaux de chaleur issus d'un appel d'offre de la Commission de Régulation de l'Énergie.

---

<sup>79</sup> Méthode de calcul du niveau d'aide du Fonds Chaleur Renouvelable, 07 mars 2014

## 2) Le dossier d'instruction

Concernant les conditions d'éligibilité, de nombreux documents et analyses sont nécessaires pour la constitution du dossier instruction<sup>80</sup>. Cet ensemble de pièces constitutives permettent d'élaborer conjointement à la demande de subvention, la réalisation du schéma directeur de réseau de chaleur qui est fondamentale pour la finalisation du dossier de demande de subvention.

Certains critères techniques doivent être pris en compte tels que la densité thermique du réseau, ou l'optimisation des performances énergétiques du réseau. Un critère spécifique est valable concernant l'extension de réseau puisque le Fonds Chaleur ne peut être attribué qu'en raison d'une longueur minimale de tranchée de 200 mètres linéaires. Sachant que le cumul de plusieurs extensions inférieures à 200 ml ne constitue pas une opération éligible, il est important de prendre en compte les orientations énoncées par le schéma directeur de réseau de chaleur afin de planifier de manière cohérente avec la « réglementation Chaleur ».

De plus, les critères économiques du Fonds Chaleur sont également contraignants étant donné qu'un impact positif pour l'abonné doit être la conséquence de ces aides. Les décisions de la Commission européenne doivent également être respectées notamment concernant les critères de rendement minimum pour les installations de cogénération<sup>81</sup>. Par exemple, le changement de diamètre des canalisations ou le passage en basse température d'un réseau existant ne sont pas éligibles aux subventions du Fonds Chaleur.

Au delà de ces opérations éligibles, il faut préciser que les aides accordées par le Fonds Chaleur ne sont pas cumulables avec le dispositif des certificats d'économie d'énergie. Ainsi, le maître d'ouvrage a l'obligation de faire un choix en se positionnant sur l'une des deux aides.

---

<sup>80</sup> Annexe 6 de la méthode ADEME

<sup>81</sup> Décision 2007/74/CE de la Commission européenne définissant des valeurs harmonisées de rendement de référence pour la production séparée d'électricité et de chaleur en application de la directive 2004/8/CE du Parlement européen et du Conseil

## §2 : LE SCHEMA DIRECTEUR, OUTIL DE DEPLOIEMENT DES RESEAUX DE CHALEUR

### A) Une logique de prospection

#### 1) Une appréciation de l'état actuel du réseau

A l'instar de toute projection, et afin de prendre des décisions judicieuses, un bilan de la situation actuelle doit être réalisé. Des délibérations initiales de la commune, aux différents contrats de délégation de service public en passant par les polices d'abonnements, le contexte actuel est nécessaire pour calibrer les futures évolutions du réseau de chaleur. La performance du réseau ainsi que le nombre de bâtiments raccordés doivent également faire partie du diagnostic du schéma directeur.

La concertation des différents acteurs du chauffage urbain constitue la base de la démarche. La programmation d'opérations portant sur un réseau de chaleur, que ce soit en termes d'extension ou de création, implique un investissement coordonné des différents partenaires. Le schéma directeur va ainsi être élaboré par un comité de pilotage comprenant les services de la collectivité, le gestionnaire du réseau ainsi que le représentant des usagers.

#### 2) L'annonce des évolutions

Sur la base de ces différents renseignements, le schéma directeur énonce les différents développements envisagés sur le périmètre du réseau de chaleur notamment concernant les raccordements envisagés, ainsi que les modifications sur le tracé du réseau. Les scénarios doivent être établis en cohérence avec le territoire et de manière coordonnée avec les différents acteurs. Il peut y avoir des extensions spécifiques afin de raccorder des bâtiments déjà existants ou des projets de construction mais des développements liés à la planification urbaine sont amenés à être de plus en plus fréquents. L'article L.128-4 du code de l'urbanisme, créé par la loi du 3 août 2009<sup>82</sup>, prévoit que « *toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.* »

---

<sup>82</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

## B) Une analogie avec les planifications énergétique et urbaine

Ce document permet de positionner le réseau de chaleur dans un contexte global de planification. (1) Il en est même fait mention dans le projet de loi sur la transition énergétique. (2)

### 1) L'intégration de la stratégie de développement du réseau

Ainsi, grâce à l'impulsion financière donnée par le Fonds Chaleur, et à la réalisation du schéma directeur, les collectivités territoriales définissent la stratégie optimale de développement des réseaux de chaleur sur son territoire. Ainsi, cette installation vise à s'inscrire dans une dynamique plus large. En effet, les documents de planification énergétiques et urbains permettent d'établir un accompagnement des collectivités dans la réalisation de leurs projets connexes.

Le schéma directeur permet de visualiser de manière globale l'évolution du réseau de chaleur dans un avenir proche. Les objectifs de dessertes étant formalisés, le schéma directeur peut alors permettre d'anticiper la révision d'un PLU, si la réglementation du sol ne correspond pas aux prospections envisagées, par exemple.

En effet, en l'absence de documents opposables et contraignants régissant les réseaux de chaleur, l'articulation de tous les documents de planification, qu'ils visent à organiser la diminution des émissions de GES ou qu'ils soient voués à réglementer l'utilisation du territoire, doit être fondamentale.

### 2) La future reconnaissance du schéma directeur

Bien que ce ne soit pas encore une loi à part entière, le projet de loi de transition énergétique prévoit en son article 57, qu'« *en vue de la réalisation de l'objectif d'une alimentation des réseaux de distribution de chaleur et de froid à 50 % à partir d'énergies renouvelables en 2020, les collectivités territoriales en charge d'un service public de distribution de chaleur ou de froid en service au 1er janvier 2009 réalisent un schéma directeur de ce réseau avant le 31 décembre 2018.* » Cette obligation de réalisation de schéma directeur avant 2019 vise à permettre aux collectivités compétentes d'organiser et de planifier le développement efficace et durable du réseau, « *en évaluant le potentiel de densification, d'extension et, d'interconnexion des réseaux du territoire, ainsi que le potentiel de développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau* ».

## SECTION 2: LA PROCEDURE DE CLASSEMENT, OUTIL DE VALORISATION DES RESEAUX DE CHALEUR

La procédure de classement permet à une collectivité d'affirmer ses engagements pris au sein du PCET en imposant le raccordement au réseau de chaleur. (§1) Le classement d'un réseau de chaleur garantit le développement du réseau (§2)

### §1 : LE CLASSEMENT, PILIER DE REALISATION D'UN RESEAU DE CHALEUR

Le développement des réseaux de chaleur alimentés majoritairement par des énergies renouvelables ou de récupération aurait du être impulsé depuis aussi longtemps que la procédure de classement existe (A), pourtant, seules les modalités de classement actuelles permettent à la procédure d'être effective. (B).

#### A) Un ajustement de la procédure par la législation

La procédure de classement a nécessité plusieurs aménagements législatifs avant d'être efficace. (1) Ce n'est qu'avec les lois Grenelle et la codification du code de l'énergie que la procédure a pu aboutir à une augmentation du nombre de réseaux classés. (2)

##### 1) Les débuts chaotiques de la procédure

Suite à la succession de crises énergétiques, la loi du 15 juillet 1980<sup>83</sup> a institué la procédure de classement qui permet de rendre obligatoire le raccordement à un réseau de chaleur. La mise en place d'un tel projet nécessite des plans de financement conséquents, et planifiés sur une longue période. Le classement permet alors de sécuriser l'équilibre économique du projet en assurant la contribution financière de certains bâtiments à travers le raccordement obligatoire. Ainsi, la décision prise par les maîtres de l'ouvrage de s'engager dans l'extension d'un réseau, de remplacer d'anciennes chaudières à énergies fossiles par des chaudières modernes à énergies renouvelables ou même simplement de créer de nouveaux réseaux, peut se concrétiser de manière plus sereine grâce au dispositif de classement.

Le décret du 13 mai 1981<sup>84</sup> a défini les conditions initiales du dispositif permettant de développer les énergies renouvelables en garantissant la pérennité du réseau d'un point de vue financier. Le classement était ainsi prononcé par décret en Conseil d'Etat après enquête

<sup>83</sup> Loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur

<sup>84</sup> Décret n°81-542 du 13 mai 1981 pris pour l'application des titres I, II et III de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

publique, puis par arrêté préfectoral aux termes de la loi du 13 juillet 2006<sup>85</sup>. Cependant, rapidement, le législateur a souhaité actualiser la procédure afin d'augmenter le nombre de raccordements obligatoires à un réseau de chaleur à travers la loi du 13 juillet 2006 en introduisant le mécanisme d'acceptation tacite du préfet en l'absence de réaction de ce dernier dans un délai de quatre mois. La procédure restait tout de même relativement lourde et encadrée par les pouvoirs préfectoraux pour inciter les collectivités à l'utiliser. Il s'avère que sur une période de trente ans, un unique réseau a été classé : le réseau de distribution de chaleur de Fresnes Sud, en 2006.

## 2) Le renouveau de la procédure de classement

En simplifiant la procédure, la loi du 12 juillet 2010 a généré une nouvelle ère dans le classement des réseaux de chaleur en la décentralisant. La décision de classement n'est plus prononcée par l'autorité préfectorale mais par délibération de la collectivité ou du groupement de collectivités, sans enquête publique préalable. Même si un audit énergétique doit être réalisé sur les réseaux existants, et que, si existante, la commission consultative des services publics locaux<sup>86</sup> doit être consultée pour avis, la maîtrise de la collectivité est plus effective dans la mise en œuvre de la procédure.

L'article L. 712-1 du code de l'énergie est créé par l'ordonnance du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.<sup>87</sup> Il énonce les trois critères de classement des réseaux de chaleur et de froid. La part des énergies renouvelables ou de récupération dans l'alimentation du réseau doit s'élever au minimum à 50% pour prétendre à un classement, les quantités d'énergie livrées doivent répondre à un comptage par point de livraisons et enfin, la troisième condition cumulative, vise l'équilibre financier de l'opération qui doit être assuré pendant la période d'amortissement des installations.

Les nouvelles conditions d'un réseau classé permettent de garantir à l'utilisateur une chaleur dite « propre », d'un comptage de la chaleur livrée sans attendre 2015<sup>88</sup>, ainsi que d'une

---

<sup>85</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

<sup>86</sup> Article L.1413-1 du CGCT

<sup>87</sup> Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie

<sup>88</sup> Le comptage devient obligatoire pour tous les réseaux en 2015 conformément à l'article 86 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

tarification établie dans un contexte d'équilibre économique du réseau. De plus, le statut de réseau n'a aucune incidence sur l'éventuel classement : un réseau privé répondant aux critères cumulatifs est à même d'être classé.

Le projet de loi de transition énergétique de 2014 prévoit même un renforcement du contrôle des équipements pour s'assurer l'équité dans la tarification. L'article 8 précise que « *le gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'instaurer un régime de sanctions administratives pour absence de système de comptage de la consommation sur les réseaux électriques, de gaz, et de chaleur.* »

#### B) Les composantes du dossier de classement

Le classement est dorénavant prononcé par délibération de la collectivité ou du groupement de collectivités sur le territoire où se trouve le réseau. Différents renseignements sont exigés pour réaliser une demande de classement, (1) mais surtout un zonage concernant le raccordement obligatoire doit être effectué. (2)

##### 1) Des mentions essentielles

La décision doit indiquer l'identité du propriétaire du réseau et l'identité de la société gestionnaire. Un dossier est déposé par le propriétaire du réseau, ou par le maître d'ouvrage en cas de réseau à créer. Au delà des formalités d'identification du réseau – techniques, juridiques, géographiques, énergétiques ou économiques -, des perspectives de développement doivent être proposées et annoncées ainsi que des audits, réalisés. Par exemple, il est nécessaire de prendre en compte le nombre d'utilisateurs raccordés au réseau au moment de la demande de classement, les prévisions quant aux raccordements à venir au cours de la période de classement, ainsi qu'une estimation des quantités d'énergie distribuées. Cela concourt à l'équilibre financier du réseau de chaleur.

Concernant le classement en lui-même, doit être précisée la durée du classement envisagée en lien avec la durée d'amortissement des installations du réseau.

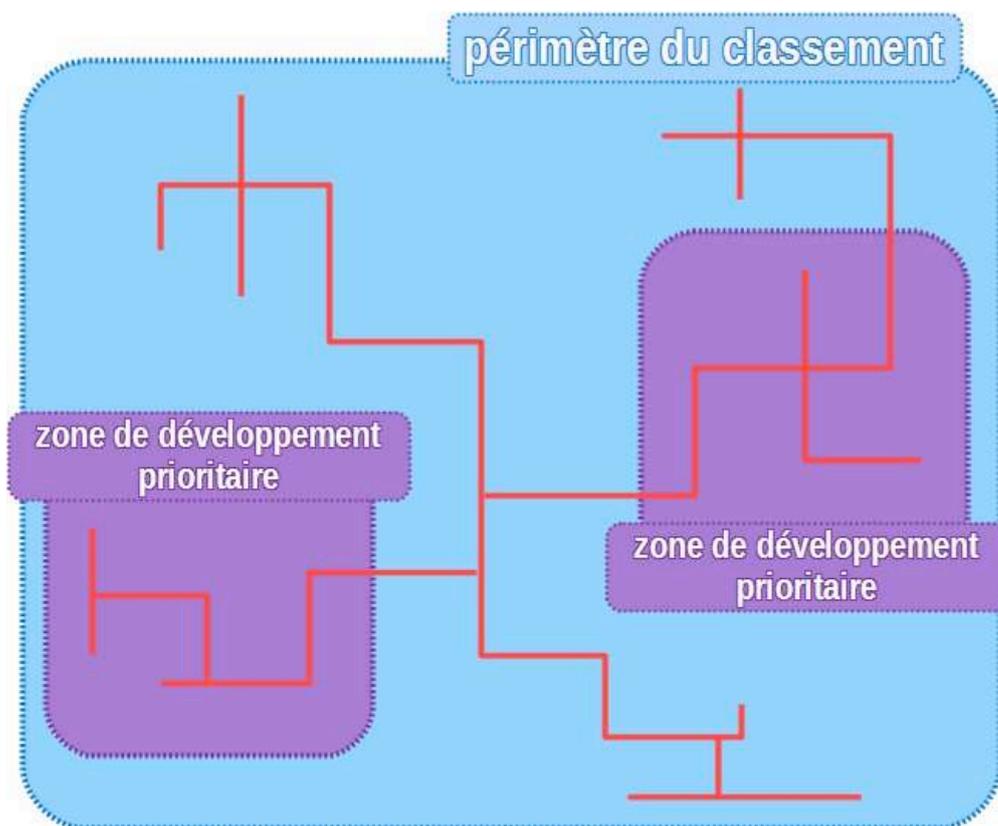
Pour les réseaux existants, l'arrêté du 22 décembre 2012<sup>89</sup> exige un audit énergétique de moins de trois ans réalisé par un prestataire neutre. Il doit identifier le potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique du système de production et des éléments du réseau de distribution, incluant les sous-stations.

---

<sup>89</sup> Arrêté du 22 décembre 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid

## 2) Le zonage du raccordement obligatoire

La décision de classement définit dans la zone desservie par le réseau, des périmètres dits « de développement prioritaires ». Elle précise les zones où le raccordement sera obligatoire pour toute installation d'un bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants, dès lors que la puissance pour le chauffage, la climatisation ou la production d'eau chaude dépasse 30 kilowatts. Il n'y a pas de limites fixées quant à l'urbanisation, c'est-à-dire que cette obligation peut toucher tant des zones à urbaniser que des zones déjà urbanisées dans lesquelles le réseau de chaleur pourrait être densifié, en raccordant des bâtiments qui jusqu'alors utilisaient un autre mode de chauffage.



Cette procédure de classement permet ainsi de prendre en considération le développement des réseaux de chaleur dans une réflexion globale d'aménagement du territoire en collaboration avec d'autres documents tels le PCET ou le schéma directeur. Une notice explicative doit d'ailleurs justifier la compatibilité de ces périmètres de développement prioritaire avec les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Article L 712-2 du code de l'énergie

## §2 : UN CLASSEMENT ESSENTIEL POUR UNE PLANIFICATION REUSSIE

La transparence vis-à-vis du public ainsi que sa participation correspondent à une logique qui est déclinée dans l'ensemble des actions énergie-climat menées sur un territoire, y compris lors de la procédure de classement (A). En effet, le classement d'un réseau entraîne l'obligation de raccordement au réseau pour certaines opérations bien spécifiques ; cependant, des dérogations existent ainsi que des sanctions. (B)

### A) La transparence au cœur de la procédure

Le classement est une procédure aux lourdes conséquences pour le public qui se doit de pouvoir y participer. (1) La collectivité territoriale se doit répondre à certaines exigences pour garantir une transparence irréprochable. (2)

#### 1) La participation des futurs usagers

Préalablement à la décision de classement, la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales doit être consultée par la collectivité. A défaut de commission, il est recommandé à la collectivité de consulter les représentants des usagers du réseau de chaleur afin de les associer au processus de décision. En effet, l'obligation de raccordement au réseau découlant de la décision de classement les touchent principalement. De ce fait, il est essentiel de maintenir un accès facile aux informations relatives au classement et notamment au zonage par le biais du site internet de la collectivité par exemple.

Depuis la convention d'Aarhus<sup>91</sup>, le principe de participation du public est reconnu comme étant à valeur constitutionnelle par le biais de l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>92</sup>.

De plus, cette obligation de raccordement est un élément essentiel puisqu'il ne vise pas que les particuliers qui habitent au sein des zones de développements prioritaires. Cette obligation vise également les constructeurs et occupants des bâtiments implantés ou projetés

---

<sup>91</sup> Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

<sup>92</sup> « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

sur le territoire, il est donc primordial que le classement soit transparent et connu de tous.

## 2) Des exigences vis-à-vis de la collectivité

Les collectivités compétentes en matière d'urbanisme sur le territoire concerné sont informées de la décision de classement par la publication de la décision au recueil des actes administratifs des collectivités territoriales concernées ainsi que par la mention au sein de deux journaux régionaux ou locaux diffusés sur le territoire concerné. De plus, « *les annexes du PLU indiquent, à titre d'information, sur un ou plusieurs documents graphiques, s'il y a lieu : 6° Les périmètres de développement prioritaires délimités.*<sup>93</sup> »

Chaque année, la collectivité qui a décidé le classement rend public un rapport relatif à l'exploitation du réseau classé sur l'année précédente avec un bilan annuel des énergies utilisées, et des performances énergétiques.

La situation actuelle concernant les réseaux de chaleur classés prouve l'impact positif de la réforme. De manière non exhaustive, au moins 5 réseaux ont été classés depuis janvier 2013 avec des durées de classement variables. La ville de Blois a décidé de classer son réseau alimenté à 75% par des énergies renouvelables et de récupération pour une durée de 8 ans, alors que celle de Rouen a souhaité se positionner sur une durée de 24 ans pour son nouveau réseau desservant un quartier neuf. Il est alimenté par de la géothermie superficielle, et appoint gaz, avec un taux de couverture EnR annoncé de 60%.

L'importance de la réalisation d'un schéma directeur permet, grâce au comité de pilotage, de réaliser une part importante du travail de concertation.

L'Autorité de la Concurrence recommande une étude concernant l'obligation de raccordement sur le plan économique, technique et environnemental. La demande de classement par la collectivité peut y correspondre. Cette approche comparative peut également avoir déjà été menée à travers un schéma directeur ou si les quartiers concernés par le projet de périmètre de développement prioritaire ont fait l'objet d'une étude de développement des énergies renouvelables au titre de l'article L128-4 du Code de l'urbanisme. De même, cette question du positionnement des solutions les unes par rapport aux autres peut avoir été examinée à l'échelle du territoire de la collectivité dans le cadre de son PCET.

---

<sup>93</sup> Article R.123-13 du code de l'urbanisme

## B) L'encadrement strict de la procédure de classement

L'obligation de raccordement ne vise que certaines situations. (1) En effet, des dérogations sont possibles et des sanctions posées. (2)

### 1) Les opérations visées par le classement

Au sein des périmètres de développement prioritaires définis par la décision de classement, certaines opérations seront obligatoirement soumises au raccordement du réseau de chaleur alors que d'autres feront l'objet de dérogations.

L'obligation de raccordement est impérieuse lorsque l'opération est située dans un périmètre de développement prioritaire. Un bâtiment neuf doit être raccordé au réseau si la demande de permis de construire a été déposée après la décision de classement. La conciliation des législations est importante puisque le raccordement à un réseau de chaleur peut impacter les réglementations thermiques, et notamment la RT 2012<sup>94</sup>. La surélévation d'un bâtiment existant, supérieure à 150m<sup>2</sup> ou 30% de la surface existante<sup>95</sup> répond également à l'obligation de raccordement. Par ailleurs, le remplacement de l'installation de chauffage ou de refroidissement d'un bâtiment ou d'une installation industrielle de production de chaleur, si la puissance est supérieure à 30 kilowatts est également concerné. Enfin, la rénovation d'un bâtiment constitue le dernier cas d'obligation de raccordement, et peut être le plus important. Cela concerne tous les travaux d'amélioration de la performance énergétique visés par les articles R.131-25 et R131-26 du Code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un montant prévisionnel supérieur à 25% de la valeur du bâtiment portant soit sur l'enveloppe et les installations, soit sur l'enveloppe seule d'un bâtiment de plus de 1000 m<sup>2</sup>.

### 2) Les dérogations prévues et les sanctions envisageables

Au delà de ces obligations de raccordement, il existe des situations particulières permettant de choisir des solutions plus performantes que le raccordement à un réseau de

---

<sup>94</sup> Article 16 de l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments : « *Toute maison individuelle ou accolée recourt à une source d'énergie renouvelable. Le maître d'ouvrage doit opter pour l'une des solutions en énergie renouvelable suivantes : 2° être raccordé à un réseau de chaleur alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération.* »

<sup>95</sup> Article R.111-20 du code de la construction et de l'habitation

chaleur. La demande de dérogation doit être adressée à la collectivité qui a décidé de classer le réseau. Seule la collectivité peut instruire la demande de dérogation, et en aucun cas l'exploitant du réseau. Il revient au demandeur de fournir les justifications nécessaires démontrant qu'un des motifs de dérogation est applicable. Une étude d'approvisionnement en énergie calorifique peut constituer une justification suffisante.

Ainsi, des dérogations sont possibles lorsque l'installation de chauffage individuelle est, tout comme le réseau de chaleur, alimentée à plus de 50% par de l'énergie produite à partir d'énergies renouvelables disponibles localement mais ne pouvant être exploitées par le réseau. Il est possible que les différentes technologies de chauffage ne soient pas conciliables. En outre, lorsque les frais de raccordement sont supérieurs aux seuils fixés dans la décision de classement, cela constitue un autre type de dérogation.

Reste que la collectivité se doit d'anticiper rigoureusement ces situations exceptionnelles avec l'exploitant afin de fixer précisément le cadre des motifs de dérogations. Des bureaux d'études indépendants existent pour accompagner les collectivités qui ne disposent pas de l'expertise suffisante en interne. En effet, « *est puni d'une amende de 300 000 euros, le fait de contrevenir à l'obligation de raccordement.* » La sanction pénale prévue par l'article L.712-5 du Code de l'énergie est dissuasive et permet d'assurer l'effectivité du raccordement. Ces infractions sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire, les fonctionnaires et agents publics commissionnés par l'autorité administrative.<sup>96</sup>

Par ailleurs, suite à une diminution du pourcentage des énergies renouvelables dans le mix énergétique du réseau, le classement peut être abrogé par la collectivité lorsque, sur une période de trois années consécutives, le réseau est alimenté à moins de 50% par des énergies renouvelables et de récupération. La décision d'abrogation entraîne la fin de l'application des périmètres de développement prioritaire, et par conséquent, autorise le changement de type de chauffage des bâtiments.

Concernant l'impact de la procédure de classement sur les documents d'urbanisme, lorsqu'un PLU est approuvé ou révisé sur le territoire concerné, la collectivité doit délibérer, sous 6 mois, sur les conséquences éventuelles de l'approbation ou de la révision du PLU sur le ou les périmètres de développement prioritaire du réseau classé.

---

<sup>96</sup> Article L 712-4 du code de l'énergie

L'élaboration et la complémentarité des différents documents de planification, qu'ils soient énergétiques ou urbains, constituent des bases de travail incontournables pour aboutir à un réseau de chaleur efficient.

Pour atteindre les objectifs énergétiques et environnementaux fixés à la France par les institutions européennes, le recours aux réseaux de chaleur s'avère efficace que ce soit en raison de l'utilisation d'énergies renouvelables ou de sa capacité à diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, la dimension environnementale d'un réseau de chaleur exige d'être davantage prise en considération au sein des SRCAE et des PCET. En effet, ces impulsions permettent aux documents d'urbanisme, aussi bien le SCoT que le PLU, d'intégrer les réseaux de chaleur au sein du territoire concerné.

Des moyens d'accompagnements financiers comme le Fonds Chaleur, ou structurels tel que le schéma directeur ou la procédure de classement constituent des leviers d'action qui nécessite la coordination de tous les acteurs pour favoriser le développement des réseaux de chaleur.

Malgré le débat national sur l'énergie soulignant l'importance de la territorialisation des problématiques énergétiques, les mesures permettant de structurer clairement les objectifs énergétiques des collectivités territoriales demeurent rares dans le projet de loi de transition énergétique.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Textes législatifs et réglementaires:

- Directives européennes
  - Directive n° 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables
  - Directive n°2012/27/UE sur l'efficacité énergétique
  
- Lois
  - Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz
  - Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur
  - Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation
  - Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
  - Loi constitutionnelle n°2003-278 du 28 mars 2003
  - Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique dite « loi POPE »
  - Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite Grenelle I
  - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II
  - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
  - Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
  - Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
  - Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
  - Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
  - Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
  - Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR
  
- Ordonnance
  - Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie
  
- Décrets
  - Décret n°81-542 du 13 mai 1981 pris pour l'application des titres I, II et III de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

- Décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.
  - Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial
- Arrêtés
    - Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments
    - Arrêté du 17 janvier 2012 relatif aux définitions de la directive 2009/28/CE
    - Arrêté du 22 décembre 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid
- Circulaires
    - Circulaire du 23 décembre 2011 relative aux bilans d'émissions de gaz à effet de serre et aux plans climat énergie territoriaux – Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

## Codes

- de l'Environnement
  - Article L.222-1 du code de l'environnement
  - Article L. 229-26 du code de l'environnement
  - Article R. 222-1 du code de l'environnement
- de l'Urbanisme
  - Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme
  - Article L. 110 du code de l'urbanisme
  - Article L.122-1-5 du code de l'urbanisme
  - Article L.121-1 du code de l'urbanisme
  - Article L.121-9 du code de l'urbanisme
  - Article R.122-2 du code de l'urbanisme
  - Article R.123-13 du code de l'urbanisme
- de l'Energie
  - Article L 712-2 du code de l'énergie
  - Article L 712-4 <sup>1</sup> Article L 712-4 du code de l'énergie
- Général des Collectivités Territoriales
  - Article L.5210-1 du CGCT
  - Article L5214-1 du CGCT
  - Article L.1411-2 du CGCT
  - Article L. 5214-16 du CGCT
  - Article L1531-1 du CGCT

- Général des Impôts
  - Article 278-0 bis du code général des impôts
- de la construction et de l'habitation
  - Article R.111-20 du code de la construction et de l'habitation

## Jurisprudences

- Européennes
  - Décision 2007/74/CE de la Commission européenne définissant des valeurs harmonisées de rendement de référence pour la production séparée d'électricité et de chaleur en application de la directive 2004/8/CE du Parlement européen et du Conseil
  - Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020
- Constitutionnelle
  - Conseil Constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000
  - Conseil Constitutionnel, décision n° 2014-395 QPC du 07 mai 2014
- du Conseil d'Etat
  - Conseil d'Etat, 17 févr. 1987, Commune de Vourles, req. n°140357.
  - Conseil d'Etat, 4 novembre 1998, Centre hospitalier Louis Michel c/ Groupement d'intérêt économique Montenay-Socram, req. N° 152896
  - Conseil d'Etat, 7 / 10 SSR, du 30 juin 1999, 198147, publié au recueil Lebon
  - Conseil d'Etat, 29 décembre 2004, Société SOCCRAM, req. N° 239681
  - Conseil d'Etat, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, fédération nationale SOS Environnement et autres (n°256511, 256540, 256552 et 256554)

## Publications

- Fiches du CEREMA :
  - Stéfan LE DU - Powerpoint du CEREMA « Réseaux de chaleur dans la planification énergie-climat »
  - Stefan LE DU, Fiche « Réseaux de chaleur et PLU », novembre 2011.
  - Pôle réseaux de chaleur et CEREMA – « Les réseaux de chaleur en Europe et dans le monde » - Mars 2014
- Laurent OUVRARD, La maîtrise de l'énergie par les communes, note stratégique ISIGE, , Septembre 2005.
- Centre de ressources nationales sur le développement durable – « La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCoT » Juillet 2009
- Droit de l'urbanisme, Dalloz, p.184
- Olivier BONNEAU et Philippe BAFFERT, « La « prise en compte » par les SCOT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme: de la nécessité de bien s'entendre sur les mots... », Chronique au bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme (BJDU), septembre 2012

- Direction générale de l'énergie et du climat - Rapport en application de l'article 50 de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique - Programmation pluriannuelle des investissements de production de chaleur Période 2009 - 2020
- François-Mathieu POUPEAU, « Les schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », extrait de « Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions » du Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe, Editions LE MONITEUR, 2013
- Roselyne ALLEMAND, « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », du Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe, Editions LE MONITEUR, 2013
- Jean-Philippe BROUANT, Fiche du GRIDAUH « SCoT, énergie, et changement climatique », mars 2013
- Bénédicte RIVOIRE MELEY - Prise en compte de la problématique énergie-climat dans un Schéma de Cohérence Territoriale – Avril 2012
- Laurence ROCHER, « Le chauffage urbain dans la transition énergétique : des reconfigurations entre flux et réseau » de, Métropolis, Cairn, 2013
- Nicolas KADA, « Métropoles : vers un droit (peu) commun ? », L'Actualité Juridique - Droit Administratif (AJDA), n°11, mars 2014, p.619.
- Le guide d'« élaboration d'un schéma directeur de réseau de chaleur » est réalisé conjointement par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, le Syndicat National de Chauffage Urbain et de la Climatisation Urbaine, l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur et l'Union Sociale pour l'Habitat
- Méthode de calcul du niveau d'aide du Fonds Chaleur Renouvelable, mars 2014