

La gestion de fin de contrat de concession D'un réseau de chaleur

PRÉAMBULE

De nombreux réseaux de chaleur sont gérés via des contrats de concession, permettant à la collectivité de déléguer la gestion de ce service public à un délégataire, le plus souvent une entreprise privée spécialisée dans la construction et l'exploitation de ces réseaux. Ces contrats, souvent longs, ont une durée déterminée et sont soumis au code de la commande publique.

Au regard de leurs caractéristiques et particulièrement du fait que ce type de contrat conduit à confier la réalisation des investissements, la maîtrise d'ouvrage de ceux-ci, l'exploitation d'un service pendant une longue durée et la relation avec les abonnés du service, de nombreux enjeux surviennent en fin de contrat ou sont à traiter dans les dernières années pour faciliter la poursuite du service. Ces enjeux sont financiers, techniques, juridiques et contractuels. Il est donc déterminant d'anticiper les différentes échéances de fin de contrat, afin que la collectivité maîtrise au mieux son réseau et donc son service public, permettant un renouvellement de contrat ou une reprise en régie optimale.

La fin d'un contrat de concession est aussi l'occasion pour la collectivité de penser au développement, à l'extension et au verdissement de son réseau. Si différentes possibilités sur la gestion du service public s'offrent aux maîtres d'ouvrages publics (reprise en régie, création d'une SEMOP, renouvellement de la DSP), c'est également l'opportunité de repenser le développement de la chaleur renouvelable et de récupération sur le territoire.

Cette note permet de donner les éléments clés à prendre en compte pour anticiper la fin d'un contrat de concession de réseau de chaleur pour les collectivités concédantes.

1. La durée et fin du contrat de concession

Pour rappel, le contrat de concession doit avoir une date de fin fixée en jour et en heure. La durée du contrat est déterminée lors de la conclusion du contrat directement par la collectivité ou par la négociation entre les deux parties. Elle doit être fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire (article L3114-7 du code de la commande publique). Au-delà de l'échéance normale du contrat, il est possible dans certaines hypothèses d'avancer ou à l'inverse de reculer cette date de fin.

1.1. La fin normale du contrat

La durée du contrat de concession peut constituer l'un des éléments de négociation lors de la passation du contrat de concession. En pratique, on constate des durées allant de 15 à 25 ans, notamment en fonction de l'objet du contrat (création d'un réseau, extension plus ou moins importante, etc.) et donc *in fine* de la durée d'amortissement des investissements.



Pour plus de détails, vous pouvez vous référer au modèle de contrat de concession réseau de chaleur AMORCE-SNCU : [RCJ27 – Modèle de contrat de concession pour les réseaux de chaleur](#)

1.2. La fin anticipée du contrat

Il peut exister plusieurs motifs de rupture anticipée du contrat de concession.

- **Résiliation pour motif d'intérêt général**

Il s'agit d'un motif de résiliation qui peut être enclenché uniquement par l'autorité concédante. Afin d'éviter tout abus, l'autorité concédante doit motiver sa décision, et en informer le concessionnaire via une procédure qui est prescrite dans le contrat de concession (le plus souvent par une lettre recommandée avec accusé de réception). Le contrat prendra fin dans un délai fixé (entre 4 et 12 mois). L'autorité concédante devra verser une indemnité au concessionnaire, qui sera proportionnelle à la durée entre la date de fin anticipée et la date de fin prévue initialement au contrat. Les modalités de calcul de cette indemnité sont à prévoir dans le contrat de concession.

A noter que la résiliation pour motif d'intérêt général peut être utilisée par l'autorité concédante lorsque celle-ci souhaite apporter une modification importante à son réseau (par exemple une extension de celui-ci), qu'il n'est juridiquement pas possible de réaliser au regard de la rédaction du contrat en cours. Ce sera dans ce cas à l'autorité concédante de déterminer l'avantage économique à en tirer en fonction de la date de fin du contrat en cours et des modalités de calcul d'indemnités.

- **Résiliation du fait d'un évènement de force majeure**

Juridiquement, un fait peut être qualifié de force majeure lorsqu'il est imprévisible, extérieur aux parties et irrésistible (par exemple une catastrophe naturelle). Lorsqu'un tel fait survient, et qu'il n'est pas possible de poursuivre la réalisation du contrat, même après une interruption du service, alors celui-ci peut être résilié. Le concessionnaire peut également avoir droit à des indemnités selon les modalités établies par le contrat.

- **Annulation, résiliation juridictionnelle ou par voie de conséquence**

Le contrat de concession peut également prendre fin de manière anticipée lorsque celui-ci est annulé à la suite d'un recours juridictionnel (pour un défaut de procédure par exemple). Il est également conseillé d'envisager cette possibilité dans le contrat de concession et de prévoir les modalités selon lesquelles est traitée cette situation.

- **Résiliation pour faute du concessionnaire**

Il peut également être mis fin au contrat pour faute du concessionnaire. Dans ce cas, il est nécessaire de mettre en demeure le concessionnaire de faire cesser et/ou de réparer cette faute (par exemple de faire cesser une interruption de service non prévue). Si la faute persiste malgré la mise en demeure, une résiliation pourra être prononcée. Les clauses du contrat traitent également le plus généralement les modalités de traitement de cette résiliation.

1.3. La prolongation du contrat

Les conditions de prolongation d'un contrat de concession sont très encadrées par le code de la commande publique. Bien que d'une durée longue, les contrats de concession n'échappent pas à la nécessité de remise en concurrence périodique des contrats de la commande publique. Ainsi, l'article L3135-1 du code de la commande publique précise que la durée de la prolongation doit répondre aux mêmes exigences que la durée initiale. Ainsi la modification de la durée constitue une modification substantielle du contrat et est donc proscrite en principe. Une prolongation peut en revanche être envisagée si elle est justifiée par un autre motif. Par exemple, il est admis de conclure un avenant prolongeant la concession de 12 mois afin de préparer la procédure de renouvellement du contrat.

A noter que les lois Grenelle avaient introduit la possibilité de prolonger la durée du contrat lorsque le raccordement à un nouvel actif de production permettant de verdir le réseau, mais nécessitant des

investissements supplémentaires. Ces « avenants verts » ou « avenants de décarbonation » ont été supprimés par l'ordonnance du 29 janvier 2016.

Cette suppression ne signifie pas que toute modification du contrat est impossible, et une telle modification peut avoir une incidence sur la durée du contrat. Le code de la commande publique prévoit 6 motifs de modifications d'un contrat de concession :

- Clauses contractuelles
- Travaux ou services supplémentaires devenus nécessaires
- Circonstances imprévues
- Substitution d'un nouveau concessionnaire
- Modification non substantielle
- Modification de faible montant

Ainsi, pour modifier le contrat par avenant et potentiellement prolonger la durée du contrat, les parties devront se fonder sur l'un de ces motifs. Par exemple, il sera possible de prolonger la durée du contrat du fait de nouveaux investissements importants afin de verdir le réseau si ce cas est prévu par une clause contractuelle (ce qui est plus fréquemment le cas dans les contrats récents). Les parties peuvent, dans certains cas, se fonder sur les « circonstances imprévues » pour se mettre en conformité avec certaines dispositions législatives nouvelles. Au regard des investissements qui seront engagés du fait de la modification du contrat, la durée de ce dernier pourra être modifiée en conséquence.

2. Le bilan et la gestion de la fin de contrat

Il est important de noter que la fin du contrat et les différentes étapes préalables nécessitent une anticipation importante de la collectivité. **On ne peut que conseiller aux autorités concédantes d'entamer leurs réflexions 4 à 5 ans avant la date de fin du contrat.** En effet, l'anticipation permet une bonne maîtrise du calendrier par la collectivité, afin de se laisser le temps de penser l'avenir de son service public, prévoir et négocier une bonne coordination avec le concessionnaire sortant, assurer un tuilage avec le nouveau gestionnaire, remettre en état certains équipements si nécessaire, etc.

2.1. La réalisation d'un audit : bilan technique, financier et contractuel

Avant toute chose, il est bon de rappeler que l'autorité concédante dispose de plusieurs outils pour suivre l'état de son réseau tout au long de la durée du contrat. La rédaction même du contrat de concession peut donner des clés à l'autorité concédante. Ensuite, **l'obligation de contrôle qui lui incombe** (et notamment le rapport annuel du concessionnaire) est un outil clé pour connaître son réseau. Pour les réseaux qui en sont dotés, la commission consultative des services publics locaux est également un outil à disposition de l'autorité concédante. Enfin, une bonne pratique relevée dans certaines collectivités, est l'identification d'un interlocuteur pour chaque partie, permettant ainsi de fluidifier les échanges entre l'autorité concédante et le concessionnaire.

Malgré tous ces outils, il est nécessaire de réaliser un bilan complet à 2 ou 3 ans du terme de son contrat. Ainsi, un audit pourra être réalisé afin de connaître parfaitement l'état des biens (inventaire des stocks, état du réseau, des unités de production le cas échéant...), l'état financier (GER, contrats avec des tiers, tarification et situation financière globale...) et la qualité du service rendu (performance du service et qualité du service rendu aux usagers et abonnés).

L'objectif de cet audit est de déterminer les travaux à réaliser d'ici la fin de la concession (en réorientant le plan de réalisation des investissements et du GER si nécessaire), les opérations de maintenance à mener en priorité, et les rattrapages nécessaires, le cas échéant, quant à l'exploitation du service. Cet audit peut amener à la conclusion d'éventuels avenants entre les parties afin de matérialiser les éventuels réajustements.

En tout état de cause, dans la plupart des cas, l'autorité concédante va avoir recours à un AMO (bureau d'études ou un groupement d'AMO) disposant de compétences techniques, juridiques et financières, soit qui l'accompagne tout au long de la concession soit spécifiquement sélectionné pour cette étape de fin de contrat. A l'issu de cet audit, le programme des travaux ainsi que le coût financier, s'ils sont réajustés, ce qui est fréquemment le cas, devront être précisés par avenant. En cas de désaccord entre les parties, il est possible de recourir à des experts extérieurs (il est conseillé d'envisager ce cas dans le contrat de concession).

2.2. La signature d'un avenant ou protocole de fin de contrat

Comme durant la vie du contrat, il est possible de passer un avenant au contrat afin de rajouter et/ou modifier certaines clauses. En fonction de la rédaction du contrat en vigueur, il est le plus souvent pertinent de signer un avenant entre l'autorité concédante et le délégataire, afin de cadrer contractuellement les modalités de fin de contrat et de passation avec l'éventuel nouveau délégataire ou avec la régie. Ce type d'avenant peut être qualifié de protocole de fin de concession. **La signature d'un avenant de fin de contrat doit intervenir après la réalisation de l'audit du réseau**, afin d'ajuster cet avenant au regard des résultats (par exemple si des travaux de remise en état sont nécessaires).

L'avenant peut être plus ou moins complet en fonction de la rédaction du contrat en vigueur et des résultats de l'audit. Généralement, on retrouve les éléments suivants :

- **Obligation des parties jusqu'au terme du contrat et poursuite du service** : il peut s'agir d'un engagement à dialoguer avec le futur gestionnaire du réseau, à ne pas prendre de décision substantielle sans l'aval de l'autorité concédante, à permettre l'accès au site en vue du renouvellement du contrat ou du changement de gestionnaire. Afin d'assurer la continuité du service public, l'autorité concédante doit pouvoir prendre les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif sans pour autant nuire au concessionnaire.
- **Sort du personnel du concessionnaire** : il s'agit ici des modalités de reprise du personnel, de la transmission des informations relatives aux agents, etc. Le concessionnaire peut ainsi être obligé de communiquer certaines informations relatives à l'organisation et au personnel à l'autorité concédante.
- **Sort des biens** : inventaire des biens de retour, de reprise, des biens propres, des stocks. Pour rappel, les biens de retour constituent les biens mis à disposition par l'autorité concédante et restant propriété de celle-ci. Il s'agit également des biens acquis par le concessionnaire et explicitement mentionné dans le contrat comme des biens de retour. Les biens de reprises sont les biens utiles au service pouvant être rachetés à la fin du contrat par l'autorité concédante. Enfin, les biens propres sont tous les autres biens appartenant au concessionnaire.
Le concessionnaire doit également réaliser l'inventaire des **stocks** et le transmettre en amont à l'autorité concédante. L'autorité concédante a la possibilité de racheter tout ou partie des stocks. Enfin, le concessionnaire informe également l'autorité concédante des biens en location de longue durée.
- **Gestion des abonnés** : transmission des informations complètes sur les abonnés, ainsi que des pratiques tarifaires
- **Transfert du système d'information du concessionnaire et des données** : transmission de l'ensemble des données et historiques nécessaires au service, plans, logiciels et tous les outils nécessaires à leur exploitation, documents techniques, documents relatifs aux travaux, etc.
- **Reprise des contrats en cours** : le concessionnaire informe l'autorité concédante des différents contrats conclus avec des tiers encore en vigueur au moment de la fin de la concession, et des modalités de reprise de ceux-ci par le nouveau gestionnaire.



A noter que tous ces points peuvent être inclus dans le contrat initial. Vous retrouverez d'ailleurs plus de détails dans notre modèle de contrat de concession, ainsi que dans notre publication [ENJ10 – Contrôle des concessions de réseaux de chaleur et de froid](#)



Valeur résiduelle ou valeur non amortie des biens

Il s'agit de la part non-amortie des investissements réalisés par le concessionnaire sortant. Cette part est généralement le fait d'une durée de contrat volontairement plus courte que la durée d'amortissement, et est donc prévue par les parties du contrat à l'origine de celui-ci. Elle donne lieu à un versement par l'autorité concédante d'une somme calculée selon les modalités contractuelles prévues. Il peut également s'agir de la part non amortie des biens de retour (ou de reprise) acquis ou réalisés en cours de contrat.

2.3. Le calendrier d'une fin de contrat

Il est fortement conseillé à l'autorité concédante d'anticiper suffisamment ce processus de fin de contrat afin de maîtriser au mieux le calendrier.

On peut résumer le calendrier en 4 phases clés :

- Phase de réflexion
- Phase de décision
- Phase de préparation de l'après contrat
- Phase de clôture du contrat et de passation avec la personne en charge de la poursuite du service

Ces phases peuvent être constituées de nombreuses étapes en fonction des cas de figure. Le schéma ci-dessous représente une frise chronologique non exhaustive des principales étapes et leurs échéances estimées.

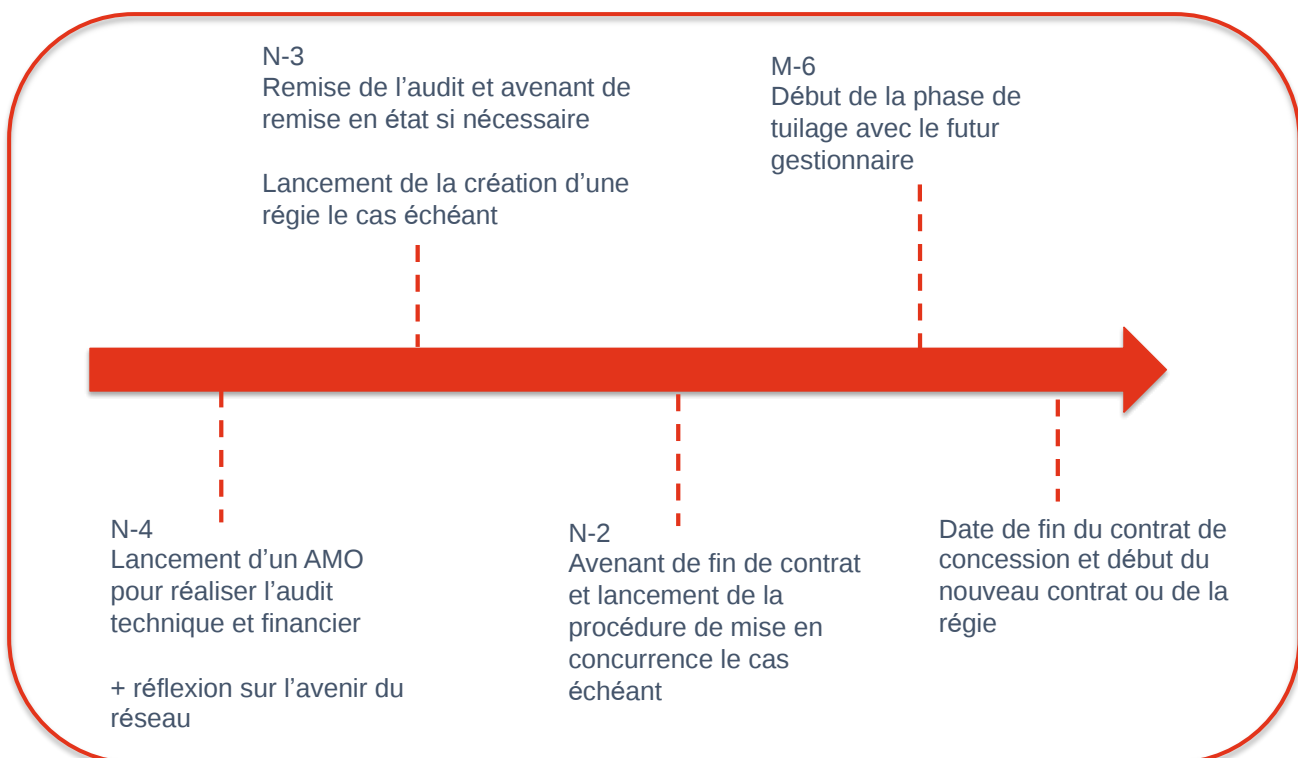


Schéma synthétique des principales échéances à anticiper pour une fin de contrat de concession, AMORCE

3. Et après ? Les différentes options pour poursuivre le service public de distribution de chaleur

La fin d'un contrat de concession est l'occasion pour une collectivité de mener une réflexion sur le service public de distribution de chaleur et/ou de froid. Plusieurs options s'offrent à elle quant au mode de gestion. Si le renouvellement du contrat est possible, elle peut également décider de s'impliquer dans la gestion de son service, via une SEMOP voire la reprise en régie.

Une bonne pratique peut consister à tenir les abonnés et usagers informés des évolutions de la gestion du service public (quelles qu'elles soient) et des impacts potentiels que cela aura sur le service public (qualité de service, verdissement du réseau, évolution des tarifs, etc.). Il est également possible d'associer les abonnés/usagers en leur demandant leur souhait quant aux évolutions possibles du service (sondages, réunions publiques...).

3.1. Renouvellement du contrat de concession

Si la collectivité fait le choix de conserver le mode de gestion délégué, elle devra alors passer un nouveau contrat de concession. Le renouvellement d'un contrat de concession, bien que pouvant porter sur le même objet, est l'occasion de mettre à jour ce contrat. Au-delà des éventualités de densification, d'extension et de verdissement du réseau, il s'agit également de mettre à jour les éléments clés du contrat (par exemple : mise en place de la tarification incitative, révision des tarifs, révision du règlement de service, classement du réseau, objectifs d'exploitation et de qualité de service, obligation de transmission de certaines données, etc.).

En ce sens, nous vous invitons à vous appuyer sur le nouveau modèle de contrat de concession réseau de chaleur.

Un point de vigilance particulier est à accorder au double rôle que peut avoir l'opérateur détenant le contrat en cours durant cette période. Il pourra en effet être à la fois le titulaire du contrat en cours et le candidat au futur contrat. Juridiquement, il lui est tout à fait permis de candidater au nouveau contrat de concession. Néanmoins, il devra candidater dans les mêmes conditions que n'importe quel candidat et ne pouvoir bénéficier, dans la rédaction du dossier et la procédure de sélection d'aucun avantage tiré de son rôle d'exploitant actuel. En pratique, il pourra bénéficier d'une connaissance du réseau difficile à équilibrer. Il est donc important que l'exploitant transmette les éléments clés permettant à chaque candidat de pouvoir proposer une candidature équivalente. En tout état de cause, l'autorité délégante ne pourra pas se baser sur l'expérience du concessionnaire sortant pour évaluer la candidature.

Il paraît important de prévoir une **période de tuilage** entre le concessionnaire sortant et le nouveau concessionnaire. Cette période peut généralement être de 6 mois et doit être prévue dans l'avenant de fin de concession (cf. partie 2).



La constitution d'une SEMOP pour développer son réseau

Si la délégation de service public consiste à déléguer la gestion de ce service à un tiers, cette délégation peut s'effectuer à un tiers en partie contrôlée par la collectivité. C'est le cas de la société d'économie mixte à opération unique, qui constitue une société de projet dans laquelle la collectivité détient au minimum 34% du capital et va pouvoir sélectionner l'actionnaire qui rentrera au capital à ces côtés. L'intérêt de ce type de société est que la collectivité dispose ainsi d'un droit de regard et d'un droit de contrôle sur les actions de cette société, tout en laissant le soin à un tiers de gérer le service public, de bénéficier de son expertise et de ses capacités d'investissements.

La particularité d'une SEMOP est d'avoir pour objet unique la réalisation du contrat de concession dont elle est bénéficiaire. Elle sera d'ailleurs dissoute de plein droit au terme de ce contrat. Ainsi, il s'agit d'un outil intéressant pour développer un réseau de chaleur, que ce soit une densification, une extension du réseau et/ou un

verdissement du réseau via la construction d'un outil de production et/ou un raccordement à un outil de production décarboné, nécessitant d'importants investissements. En revanche, la SEMOP paraît moins adaptée pour un contrat de concession visant uniquement à la gestion du service et à l'entretien du réseau (sans investissement important dans le développement du réseau), mais possible (les démarches administratives de création, ainsi que la participation financière de la collectivité peuvent ainsi être disproportionnées eu égard à l'objet du contrat).

Plusieurs SEMOP ont déjà été créées afin de développer des réseaux de chaleur. Les collectivités ayant choisi ce type de montage sont généralement présentes au capital à hauteur de 34% (minimum légal pour une collectivité). L'opérateur est le plus souvent majoritaire, entre 51% et 66%, la différence pouvant être détenue par un acteur financier (la Banque des Territoires par exemple). Il faut aussi prendre en compte le fait, dans la constitution d'un tel montage, que la collectivité, en tant qu'actionnaire de la société exploitante assume une part du risque d'exploitation du service plus important que dans le cadre d'une concession classique. Cela est à mettre en regard avec les avantages induits par ce type de montage.

3.2. La reprise en régie

Le mode de gestion d'un service public n'est jamais définitif. Ainsi, si le réseau est géré via un contrat de concession, l'autorité concédante peut tout à fait décider, à l'issue du contrat de concession, de reprendre la gestion du service public en régie.

Si cela est juridiquement possible, ce choix a néanmoins des conséquences importantes pour la collectivité qui doivent être anticipées. Cette anticipation est nécessaire afin de déterminer son choix mais aussi de réaliser la transition permettant d'assurer au mieux la continuité du service pour les abonnés.

La création d'une régie nécessite d'être anticipée au moins 2 ans à l'avance. En cas de présence d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL), une consultation préalable sera nécessaire. Elle rendra alors un avis simple, que la collectivité sera libre de suivre ou non. La création d'une régie nécessite ensuite une délibération, et la nomination des membres des organes de direction. Un budget annexe devra également être créé. Enfin, la régie devra être prête à reprendre la gestion du réseau, la gestion de la facturation et des relations avec les usagers et abonnés, et dans l'idéal, pouvoir réaliser un tuilage avec le concessionnaire en fin de contrat.



Ne pas confondre la reprise en régie avec la mise en régie !

La mise en régie constitue une sanction suite à une faute grave du titulaire du contrat. Il s'agit d'une mesure temporaire faisant suite à des cas extrêmes, comme l'atteinte à la sécurité publique ou l'interruption du service non justifiée d'une durée significative supérieure à un seuil fixé dans le contrat. Si la faute n'a pas cessé après une mise en demeure, la mise en régie temporaire peut-être prononcée, pour une durée maximale fixée dans le contrat (par exemple 3 mois). Si le concessionnaire n'est pas en mesure de reprendre la gestion du service conformément au contrat, une déchéance à son encontre pourra être prononcée.



Pour plus d'informations sur la création d'une régie, nous vous invitons à consulter notre publication spécifique à ce sujet : [RCJ25 – Choix et création d'une régie dans le cadre d'un réseau de chaleur](#)

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau



Consultez nos précédentes publications

- RCJ27 – Modèle de contrat de concession pour réseau de chaleur, AMORCE/FEDENE 2023
- ENJ10 – Contrôle des concessions, volet 2 : concessions de réseaux de chaleur et de froid, AMORCE, 2019
- RCJ25 – Choix et création d'une régie dans le cadre d'un réseau de chaleur, AMORCE 2023
- ENJ15 – Guide des montages juridiques : production d'énergie renouvelable et réalisation de réseaux de chaleur et de froid par les collectivités, AMORCE 2020
- RCP25 – Guide l'écu et les réseaux de chaleur, AMORCE 2017

Réalisation

AMORCE, Robin FRAIX-BURNET

Relecture

AMORCE, Joël RUFFY

ADEME, Arnaud MAINSANT

Avec le soutien technique
et financier de

