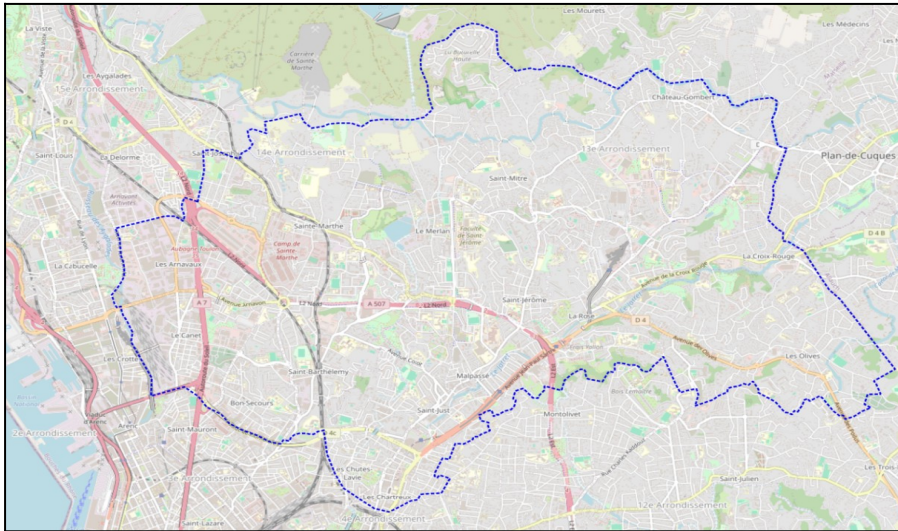


RAPPORT DE PRÉSENTATION

Objet du rapport	Lancement de la procédure de Délégation de Service Public pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain Nord-Est (13 ^{ème} , 14 ^{ème} et 4 ^{ème} arrondissements) – Avis choix du mode de gestion
Élu(s) porteur(s)	- M. Joël CANICAVE, Deuxième Adjoint au Maire, en charge des finances, des moyens généraux et des partenariats - Mme Capucine EDOU, Adjointe au Maire, en charge de la mer et du littoral, de la transition écologique et énergétique
Direction opérationnelle	DGA Ville de Demain / Direction de la Transition Écologique et des Mobilités / Service Climat Air Energie
Destinataires	Membres titulaires et suppléants de la Commission Consultative des Services Publics Locaux
Date de rédaction du rapport	18 Août 2026
Zone géographique	



SOMMAIRE

1. CONTEXTE.....	3
2. DÉFINITION DES OBJECTIFS DE LA VILLE.....	4
3. CHOIX DU MODE DE GESTION : MOTIVATIONS DU RECOURS A LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP).....	5
A. PALETTE DES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES.....	5
B. SYNTHÈSE : SÉLECTION DU MODE DE GESTION.....	25
4. CONTRAT ECHU : BILAN DE LA GESTION EN DSP ET POINTS D'AMÉLIORATION.....	31
5. DURÉE.....	31
6. ZONE GEOGRAPHIQUE.....	32
7. MIX ENERGETIQUE.....	32
8. BIENS MIS A DISPOSITION DU DELEGATAIRE.....	32
9. MISSIONS CONFIEES AU DÉLÉGATAIRE.....	32
10. PUBLICS VISES.....	33
11. PROMOTION DE L'EQUIPEMENT.....	33
12. DISPOSITIONS FINANCIÈRES.....	33
13. CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DU DÉLÉGATAIRE.....	34
14. CONSULTATION DU COMITE SOCIAL TERRITORIAL (CST) :.....	35
15. SUITES DE LA PROCÉDURE.....	36

1. CONTEXTE

Un réseau de chaleur urbain (RCU) est un système de distribution de chaleur et de froid produite de façon centralisée, permettant de desservir plusieurs usagers. Il comprend une ou plusieurs unités de production de chaleur, un réseau de distribution primaire dans lequel la chaleur est transportée par un fluide caloporteur, et un ensemble de sous-stations d'échange, à partir desquelles les bâtiments sont desservis par un réseau de distribution secondaire. Dans le cadre de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de 2019, l'Etat souhaite accélérer le déploiement des RCU considérés comme des leviers de décarbonation majeurs lorsqu'ils sont alimentés par des Energies Renouvelables. Le texte de référence sur le sujet est la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui souhaite porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030.

A l'échelle du territoire marseillais, deux dynamiques autour des réseaux de chaleur se sont favorablement conjuguées. D'un côté, la Métropole Aix-Marseille Provence a transféré aux collectivités la compétence réseaux de chaleur en janvier 2023 en application de l'article 181 de la loi **n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale**. D'un autre, la Ville a fait des RCU un élément clé de la décarbonation du territoire à travers la Mission «Marseille 2030, Objectif Climat» en visant le raccordement de 50 000 équivalent logements à un réseau d'ici 2030.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les deux projets structurants portés par la Ville, depuis le transfert de la compétence RCU de la Métropole vers la Ville en 2023 à la suite de la loi 3DS. Le RCU Nord, couvrant les 15^e et 16^e arrondissements et dont la procédure de délégation de service public (DSP) est en cours pour une désignation du concessionnaire courant 2027, permettra à terme le raccordement de 13 000 équivalents logements. Le RCU Nord-Est, objet du présent rapport, ambitionne quant à lui d'en ajouter 18 500 dans les 13^e, 14^e et 4^e arrondissements. Ces arrondissements présentent, en effet, un fort potentiel pour le développement d'un réseau d'envergure compte tenu de la densité de bâtiments.

Pour statuer sur le développement de ce RCU, la Ville a fait réaliser une étude de faisabilité technique, économique et juridique. Les résultats de cette étude démontrent l'intérêt de mettre en œuvre le projet d'un point de vue environnemental, économique et social.

Le projet, dans un scénario dont la faisabilité est avérée et sécurisée, repose sur :

- La construction d'un réseau bitubes de 46 km véhiculant de l'eau chaude.
- La mise en place de sources d'Energies Renouvelables et de Récupération (EnR&R) locales : récupération de 12 MW de chaleur fatale de la station de potabilisation de Sainte Marthe et création d'une centrale de production biomasse de 18 MW.
- Le raccordement de 195 bâtiments, composés majoritairement de copropriétés et bâtiments tertiaires (43%), de logements sociaux (37%) et de bâtiments d'enseignement (10%).
- Le raccordement de 56 bâtiments municipaux, à savoir 1 caserne de pompiers, 4 centres d'animation, 12 équipements sportifs (dont 2 piscines), 9 crèches et 29 groupes scolaires.

La zone géographique concernée par le projet étudié s'étend du quartier des Arnavaux à l'Ouest au quartier des Olives à l'Est, et des Chartreux au Sud jusqu'à la technopole de Château Gombert au Nord.

Avec la récupération de chaleur de la station de potabilisation et une chaufferie biomasse apportant 80% d'énergies renouvelables, ce RCU permettrait d'écarter l'impact de possibles hausses du coût des énergies fossiles et électrique mais également de baisser jusqu'à 15% la facture annuelle de chauffage des ménages.

C'est dans ce contexte, et conformément aux dispositions de l'article L.1411-4 CGCT du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) que la Commission Consultative des Services Publics Locaux et le Conseil Municipal sont amenés à se prononcer sur la création et l'exploitation du projet RCU Nord-Est et choisir le mode de gestion afin de garantir au mieux l'exécution du service public.

Ce nouveau contrat s'inscrit dans une logique technique, opérationnelle et financière afin de développer les objectifs propres aux structures de production et de distribution d'énergie renouvelable et d'optimiser l'usage des équipements dédiés à cette activité.

2. DÉFINITION DES OBJECTIFS DE LA VILLE

La ville de Marseille fait de la transition énergétique un axe majeur de sa politique publique. Ses ambitions sont fortes et s'inscrivent dans la mission «Marseille 2030, Objectif Climat» lancée dans le cadre du programme européen «100 villes intelligentes et neutres en carbone d'ici 2030». Les objectifs de la ville concernent notamment la décarbonation du parc immobilier, la lutte contre la précarité énergétique et la production d'énergies renouvelables locales.

Dans ce cadre, les RCU sont considérés comme des leviers de décarbonation majeurs lorsqu'ils sont alimentés par des EnR&R, le mix énergétique marseillais étant encore loin d'atteindre les objectifs souhaités. Le texte de référence sur le sujet est la loi de Transition Écologique pour la Croissance Verte de 2015, qui vise 38% d'EnR&R dans la consommation finale de chaleur en 2030 en multipliant par cinq les livraisons de chaleur entre 2012 et 2030.

A travers le Projet RCU Nord-Est, les objectifs de la municipalité se réalisent par :

- Une densité énergétique très favorable de 2,6 MWh/ml ;
- Une couverture des besoins par les ENR&R à hauteur de 80%;
- La réduction de 78% des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux chaufferies actuelles à gaz. Soit environ 20 000 tonnes de CO2 évitées par an ;
- 18 500 équivalents logements desservis par le réseau ;
- La création de 5 emplois pérennes (hors des effectifs Ville de Marseille) ;

- Un tarif de la chaleur du réseau compétitif et stable par rapport à une situation de référence économique (-15 % sur la facture des ménages) ;

Le RCU Nord-Est se développera selon trois phases d'extension progressives. Dans une première phase, sur la période 2030-2031, le RCU Nord-Est permettra dans le 13^e arrondissement le raccordement de plusieurs résidences de logements sociaux à La Rose et Frais Vallon, des copropriétés du parc Corot ainsi que d'équipements municipaux (centre d'incendie et de secours de la Rose et piscine Frais Vallon). Dans une seconde phase, sur la période 2031-2033, le réseau se déploie dans le 14^e arrondissement pour connecter le camp militaire de Sainte Marthe, le Marché d'Intérêt National (MIN) des Arnavaux et s'étend jusqu'au quartier des Chartreux au Nord du 4^e arrondissement. Enfin, dans une dernière phase, sur la période 2034-2036, le réseau gagne le Nord et l'Est du 13^e arrondissement pour rejoindre St Mitre, l'université de St Jérôme et son CROUS, le lycée Antonin Arthaud, la technopôle de St Jérôme, jusqu'au quartier des Olives.

3. CHOIX DU MODE DE GESTION : MOTIVATIONS DU RECOURS A LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP)

Deux grands axes de mode de gestion peuvent être déployés pour assurer les missions de service public : la gestion par la collectivité et la gestion externalisée.

A. PALETTE DES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES

Pour le service public de fourniture de chaleur et le cas échéant de froid que la Ville de Marseille souhaite créer, cette dernière peut :

- **Internaliser la gestion par la création d'une régie (1) ;**

Dans ce premier cas, il peut s'agir soit d'une régie dotée de la seule autonomie financière, soit d'une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. La Ville de Marseille supporte intégralement le risque sur les charges et les produits de l'exploitation.

- **Recourir à une SPL (2).**

La SPL, société anonyme, nécessite 2 associés *a minima*, qui disposent de la compétence adéquate.

Elle est quasi systématiquement en situation de quasi-régie vis-à-vis de ses membres, donc, les collectivités peuvent lui confier la gestion du service sans mise en concurrence.

La collectivité est associée aux gains et aux risques du service, à hauteur de sa participation au capital.

- **Recourir à une SAS pour la production d'EnR (3) ;**
- **Solliciter des tiers** pour une gestion sous la forme d'une prestation de services **dans le cadre d'un marché public** (ou plusieurs marchés) **(4) ;**

Dans ce quatrième cas, la Ville de Marseille conserve la responsabilité et une part prépondérante des risques d'exploitation, à l'exception du risque inhérent à la maîtrise des charges. La rémunération du titulaire peut être assurée soit par des prix unitaires, soit par des prix forfaitaires. Il peut néanmoins être prévu un intéressement du titulaire aux résultats commerciaux du service (fréquentation / recettes).

- **Décider d'associer plus étroitement un opérateur économique** aux résultats de la gestion du service en lui transférant, en tout ou partie, la responsabilité de gestionnaire et la performance commerciale, **dans le cadre d'une concession (5).**

Ce mode de gestion déléguée peut porter uniquement sur l'exploitation d'équipements (affermage) ou comporter également la réalisation de travaux (concession avec travaux). Dans ce dernier cas, le concessionnaire conçoit, réalise et exploite les installations pour son propre compte et, à ce titre, il est le maître d'ouvrage des installations.

Le critère essentiel de reconnaissance d'une concession repose sur le critère du risque : qu'il y ait ou non des travaux, la concession n'est envisageable que dans le cas où une part de risque transférée au concessionnaire est réelle et non négligeable (article L. 1121-1 du Code de la commande publique). Il s'agit du risque d'absence de couverture intégrale des dépenses d'exploitation ou d'investissement.

Dans le cas du marché ou de la concession, les investissements nécessaires peuvent être fournis soit par la Ville de Marseille, soit par le cocontractant de la Collectivité.

- **Solliciter / associer des tiers** tout en internalisant en partie la gestion, par la création d'une **SEMOP (6).**

La concession (ou le marché public, plus rare) est attribuée à une société d'économie mixte dédiée à l'exécution du contrat (SEMOP) composée de l'opérateur et de la collectivité. Cette dernière est associée aux gains et aux risques, à hauteur de sa participation au capital.

1) La gestion en régie

Deux types de régie sont possibles (la régie directe est prohibée pour les SPIC) :

- La **régie avec autonomie financière**, où la gestion est assurée directement par les services de la Collectivité (fonctionnaires et assimilés) bien que dans le cadre d'un budget distinct (budget annexe).
- La **régie dotée de la personnalité morale**, où la Collectivité transfère statutairement la gestion du service public à une entité juridique publique distincte.

La gestion en régie dotée de la personnalité morale se concrétise classiquement par la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) local.

Le tableau suivant reprend les principales caractéristiques de ces deux modes de gestion directe :

	Régie autonome	Régie personnalisée
Structure et gouvernance	Régie simplement placée sous l'autorité de la Ville de Marseille. Administrée par un conseil d'exploitation , un directeur et un agent comptable .	Création d'un EPIC distinct de la collectivité de rattachement. Administrée par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur .
Maîtrise et contrôle	Maîtrise des décisions par la Collectivité (Le conseil d'exploitation ne délibère que sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante ne s'est pas réservé le pouvoir de décision.)	Régie indirectement placée sous l'autorité l'autorité de la Ville de Marseille Moyen de gestion autonome de la régie en raison de la personnalité morale et de l'existence de deux structures. Moindre contrôle du service
Organe délibérant	Conseil municipal de la Ville de Marseille (Ex. : fixation du prix de la chaleur)	Conseil d'administration de la régie (Ex. : fixation du prix de la chaleur)

Processus de décision	Sous l'autorité du Maire de la Ville de Marseille et du Conseil municipal Les fonctions exécutives sont assurées par l'exécutif de la collectivité de rattachement qui est le représentant légal de la régie et qui en est l'ordonnateur.	Administrée par le directeur et le conseil d'administration de la régie Les élus de la Ville de Marseille interviennent par leurs représentants au sein du CA
Resp. civile et pénale	La responsabilité pèse sur les élus et agents de la Ville de Marseille (y compris le personnel de la régie).	La responsabilité pèse sur le CA et le directeur de la régie.
Budget	Budget propre, annexé au budget de la Ville de Marseille, voté par le Conseil municipal	Budget voté par le CA
Personnel	Statut de droit privé car SPIC. En conséquence, l'emploi de fonctionnaires en position normale d'activité pose par conséquent une difficulté au regard des dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (même si cette situation est rencontrée et « tolérée » en pratique sur une base juridique relativement fragile). Sauf directeur et agent comptable : statut de droit public	Statut de droit privé car SPIC. Sauf directeur et agent comptable : statut de droit public
Fiscalité	La Ville de Marseille est exploitant fiscal	Régie exploitant fiscal

À l'aune des objectifs préalablement énoncés, le recours à la régie peut être apprécié selon les critères suivants (communs aux deux types de régies mentionnés, sauf indication spécifique) :

- **Recherche de performance / Transfert du risque** : Contrairement aux autres modes de gestion qui seront appréciés ci-après, la régie ne formalise pas d'engagements de performance sanctionnés par des pénalités ou d'autres outils financiers incitatifs. Par ailleurs, la gestion en régie internalise le risque d'exploitation qu'il soit industriel ou commercial.

- **Réduction du coût pour la Collectivité** : Sur le plan financier, la gestion en régie permet d'éviter de supporter les charges de structure et la marge d'un opérateur externe (même si, in fine, une régie personnalisée peut également générer des frais de structure). En revanche, la régie ne bénéficie pas des effets d'échelle qu'un opérateur spécialisé peut rechercher grâce à la mutualisation de certains investissements, procédés et savoirs au-delà du périmètre du service en question.

- **Évolutivité / Réversibilité** : Contrairement à un contrat externalisant le service dont les caractéristiques ne pourraient être modifiées qu'au prisme du cadre relativement strict des avenants, la régie peut faire évoluer le service comme elle l'entend, en particulier pour ce qui concerne la régie autonome placée directement sous l'autorité de la Collectivité. S'agissant de la réversibilité du mode de gestion, le passage de la régie à un autre mode de gestion est plus difficilement acceptable que l'inverse.

- **Effectivité de la mise en concurrence** : Le recours à la régie a comme conséquence une absence de mise en concurrence qui permettrait de rechercher en théorie la meilleure offre au meilleur prix.

- **Gestion des ressources humaines** : le personnel serait de droit privé et sous la convention collective nationale applicable au secteur, sauf le directeur et l'agent comptable qui auraient un statut de droit public. La Ville de Marseille serait exposée plus directement aux conséquences du dialogue social au sein du nouvel établissement (conflits éventuels).

- **Optimisation de la procédure** : La création d'une régie ne constitue pas une procédure comme peut l'être la passation d'un marché ou d'une concession, néanmoins elle suppose des délais similaires voire supérieurs compte tenu de l'organisation à mettre en place (en particulier pour ce qui concerne la création d'un EPIC).

- **Prise en charge des investissements** : L'intégralité des coûts et des investissements seront à la charge de la Ville de Marseille.

- **Innovations proposées** : Elles dépendront uniquement de la Ville de Marseille, avec une possibilité limitée de retours d'expérience extérieurs (contrat d'assistance technique possible avec un opérateur spécialisé).

- **Maîtrise du service** : La maîtrise du service peut être considérée comme plus étroite que dans le cadre d'une gestion externalisée, en particulier pour ce qui concerne la régie autonome placée directement sous l'autorité de la Collectivité.

Plus généralement, les différents éléments suivants propres à la régie peuvent être relevés :

- La gestion d'un réseau de chaleur (et de froid) requiert un professionnalisme de plus en plus poussé, notamment sur le plan technique et commercial. L'ensemble de ces techniques est généralement mieux maîtrisé au sein des entreprises spécialisées, gestionnaires de nombreux réseaux, que dans le cas d'une exploitation purement locale ;
- Les groupes gestionnaires de réseaux peuvent bénéficier, pour de nombreuses prestations, de conditions techniques et financières résultant d'accords globaux avec leurs fournisseurs, plus favorables que celles qui peuvent être conclues dans le cadre d'une exploitation locale ;
- La gestion en régie se caractérise par des contraintes, notamment en matière de passation des marchés pour l'ensemble des travaux, des fournitures et des services, impliquant des frais de gestion non négligeables, et des procédures qui ne sont pas idéalement adaptées au caractère industriel et commercial du service ;
- Le recours à une entreprise spécialisée dans la gestion de réseaux de chaleur et de froid permet de mettre à disposition de l'exploitation locale du personnel d'encadrement ayant bénéficié d'une formation dans d'autres réseaux, donc des retours de pratiques et d'expériences bénéfiques pour le réseau, et ayant au bout de quelques années la perspective d'une évolution de carrière dans un autre réseau, ce qui est de nature à assurer une bonne motivation des collaborateurs concernés ;
- La délégation de service public ayant une durée limitée, l'exploitant retenu est susceptible d'être motivé par la perspective d'un possible renouvellement de son contrat et donc amené à élaborer des propositions d'amélioration significatives ;
- Sur le plan financier, la gestion du service de chaleur (et de froid) urbain expose à un certain nombre de risques (industriel, technique, charges et produits d'exploitation), mettant en jeu des montants importants. Le recours à la délégation de service public permet une meilleure maîtrise de ces aléas du point de vue de la collectivité, dans la mesure où ils sont analysés, négociés et arrêtés de manière contractuelle en début de convention ;
- L'expérience des autres collectivités permet de constater que la gestion déléguée, du fait de la mise en concurrence préalable de

différents candidats, offre aux autorités délégantes des marges d'amélioration des conditions techniques et financières pour l'exploitation de leurs réseaux.

Compte tenu de ces critères, il apparaît qu'une exploitation du service par la voie d'une régie autonome ou personnalisée ne répond pas suffisamment aux attentes de la Ville de Marseille.

2) Le recours à une SPL

La Société Publique Locale (SPL), est une société anonyme, composée d'au moins 2 actionnaires.

Cette société est « *compétente pour réaliser des opérations d'aménagement des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général* » (article L1531-1 du CGCT).

La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

La Ville de Marseille ne pourra donc être seul actionnaire.

Dans la mesure où la SPL constitue un outil de coopération entre personnes publiques, le recours à cet outil n'aura d'intérêt qu'à la seule condition que la Ville de Marseille souhaite s'associer avec *a minima* une autre personne publique compétente en vue de gérer conjointement le service.

Un minimum de deux associés étant nécessaire, il conviendrait donc d'identifier au moins une autre personne publique qui disposerait des compétences nécessaires pour participer au projet et serait intéressée par celui-ci.

Par ailleurs, **la SPL ne constitue pas en soit, un mode de gestion**. Ce faisant, la SPL devra par la suite passer différents contrats pour permettre la réalisation des investissements et l'exploitation du service ou se doter des moyens propres nécessaires à l'exécution de ce service.

Le recours à une SPL ne répond donc pas au besoin de la Ville de Marseille.

3) Le recours à une SAS EnR

L'article L. 2253.1 du CGCT fixe, en son premier alinéa, un principe d'interdiction générale pour les personnes publiques de participer au capital d'une société commerciale, et plus généralement à tout organisme à but lucratif.

Ce principe connaît cependant certaines dérogations et notamment celle issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite « LTECV »).

En effet, un second alinéa a été introduit permettant la prise de participation au capital de sociétés de production d'énergie renouvelable.

Désormais, aux termes de l'article L. 2253-1 du CGCT :

« Par dérogation au premier alinéa, les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone définis à l'article L. 811-1 du code de l'énergie par des installations situées sur leur territoire ou, pour une commune, sur le territoire d'une commune limitrophe ou, pour un groupement, sur le territoire d'un groupement limitrophe. L'acquisition de ces actions peut être réalisée au travers de la prise de participations au capital de sociétés commerciales ayant pour seul objet de détenir les actions au capital des sociétés mentionnées à la première phrase du présent alinéa. Les communes et leurs groupements peuvent consentir aux sociétés de production d'énergie renouvelable auxquelles ils participent directement des avances en compte courant aux prix du marché et dans les conditions prévues à l'article L. 1522-5 du présent code. Par dérogation aux conditions prévues au même article L. 1522-5, la durée des avances en compte courant peut être portée par les communes ou leurs groupements à sept ans, renouvelable une fois, lorsque l'énergie produite par les installations de production bénéficie du soutien prévu aux articles L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 446-2, L. 446-5, L. 446-14 ou L. 446-15 du code de l'énergie ».

Aux termes de ces dispositions, il est donc possible pour une commune ou un groupement de communes de créer une société commerciale dont l'objet social sera dédié à la production d'énergies renouvelables en vue d'alimenter le territoire de la collectivité actionnaire.

Ce mécanisme se caractérise donc par :

- Une prise de participation par une collectivité au sein d'une société commerciale : la collectivité peut donc prendre des actions au sein d'une société commerciale dont le quantum n'est pas encadré ;
- La création d'une société commerciale, laquelle peut prendre la forme d'une société anonyme ou d'une société par action simplifiée ;

- La société ainsi créée aura un objet unique dédié à la production d'énergie renouvelable.

Ces énergies renouvelables sont limitativement précisées par l'article L. 211-2 du Code de l'énergie, qui définit les énergies renouvelables comme « *une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, l'énergie géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice et les autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz* ».

Aux termes des dispositions du CGCT et du Code de l'énergie, il est possible de recourir à ce type de société uniquement si son objet porte sur la production d'énergie.

En l'espèce, il est prévu que le réseau de chaleur soit a minima alimenté par des énergies renouvelables, à savoir la récupération de la chaleur fatale de la station de potabilisation de Sainte Marthe et une chaufferie biomasse (production complétée par des centrales d'appoint/secours au gaz).

Toutefois, l'objet recherché porte sur la distribution d'énergie (réseau) et non pas uniquement sur la production d'énergie, ce qui rend difficile la création de ce type de société.

Il conviendrait en effet de lancer en parallèle un autre type de contrat pour la distribution de la chaleur, ainsi que la production d'énergie d'appoint/fossile potentiellement non renouvelable.

4) Les marchés publics

L'article L.1111-1 du Code de la Commande Publique (CCP) définit les marchés publics de la manière suivante :

« Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent ».

On distingue marché de travaux et marché de services.

Dans ce cadre, les marchés publics peuvent être caractérisés par quatre éléments :

- Ce sont des contrats ;
- Ils sont conclus avec un opérateur économique : qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée, cette personne morale doit exercer une activité économique ;
- Ils comprennent le versement d'une contrepartie onéreuse (au sens juridique du terme) ou tout autre équivalent : le caractère onéreux de la prestation réalisée visant à satisfaire le besoin du pouvoir adjudicateur se réfère à la contre-prestation à laquelle procède l'autorité publique pour obtenir la prestation commandée à l'opérateur économique. Le plus souvent, il s'agit du versement d'une somme d'argent correspondant au paiement d'un prix à l'opérateur économique co-contractant ;
- Ils ont pour objet la satisfaction d'un besoin de l'acheteur en matière de travaux ou de services.

Si le principe est celui de la passation d'un marché par prestation, il existe également les marchés publics globaux :

- **Marché de conception-réalisation**, sous réserve de dimensions exceptionnelles, de difficultés techniques particulières ou d'un engagement contractuel d'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- **Marché global de performance (MPGP)** (anciennement REM et CREM) permettant de réunir la conception, la réalisation, l'exploitation et/ou¹ la maintenance dans un même marché sous réserve d'objectifs chiffrés de performance (notamment – mais pas que - niveau d'activité, qualité de service, efficacité énergétique).

Plusieurs éléments sont à noter concernant ces derniers :

- La procédure de passation impose **l'avis d'un jury** (comme un concours de maîtrise d'œuvre) sauf :
 - Pour les marchés de conception-réalisation et les marchés globaux de performance passés par les pouvoirs adjudicateurs dans les hypothèses suivantes : réhabilitation d'ouvrages existants ou réalisation d'un projet urbain ou paysager/ ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essai ou d'expérimentation/ ouvrages d'infrastructures ;
 - Pour les marchés de conception-réalisation et les marchés globaux de performance passés par les entités adjudicatrices selon la procédure de dialogue compétitif ou selon la procédure avec négociation².

¹ La jurisprudence a clairement tranché la question en faveur du caractère inclusif, en considérant qu'il était « *loisible à l'acheteur d'inclure dans un tel marché des prestations d'exploitation technique et de maintenance de ces équipements* » (CE, 8 avril 2019, n° 426096 et 426914, *Société Orange, Région Réunion*). Le rapporteur public ayant conclu sous cette décision observe d'ailleurs que le texte « *n'impose ni ce que ces marchés ne comportent que des prestations relevant de ces différentes missions, ni qu'ils les comportent totalement* ».

² Article R2171-16 du Code de la commande publique.

Dans la passation d'un tel contrat et conformément à la jurisprudence, la Ville de Marseille serait plutôt **pouvoir adjudicateur** qu'entité adjudicatrice. L'avis du jury n'est pas obligatoire puisque la Ville de Marseille relève d'une des 3 dérogations citées ci-dessus : ouvrages d'infrastructures.

- Pour que son recours y soit régulier, le MPGP doit comporter **des engagements de performance mesurables**.

S'agissant du type d'objectif de performance qui peut être prévu, ils peuvent – la liste n'est pas restrictive – porter sur le niveau d'activité, la qualité du service, l'efficacité énergétique ou l'incidence écologique. **L'insertion de telles exigences ne doit pas être factice**, car le recours aux marchés globaux est dérogatoire.

La performance n'est donc **pas qu'énergétique** : elle peut concerner tout objectif de performance en lien avec les missions du titulaire et qui n'est pas artificiel.

Dans le cas d'un réseau de chaleur, il peut s'agir :

- Du rendement du réseau,
- Du taux de couverture en énergies renouvelables,
- Des besoins en énergie primaire
- Des délais d'intervention en cas de panne, fuite...
- etc.

Ces engagements de performance n'ont d'ailleurs **pas à être exclusivement liés aux missions qui sont confiées dans leur totalité au titulaire**. Ils peuvent également résulter **en partie de l'action de tiers**, dès lors que les performances dépendent en partie des prestations fournies dans le cadre du marché³.

Les engagements de performance peuvent être établis sur la base de données théoriques qui, dès lors qu'elles sont contractualisées, ne sauraient en principe être remises en cause quand bien même les données réelles constatées en cours d'exécution s'en écarteraient (CAA Nantes, 23 novembre 2018, n° 17NT02503, Société Efficentre).

³ CE, 8 avril 2019, n° 426096 et 426914, *Société Orange, Région Réunion* : en l'espèce le résultat de l'exploitation de lignes haut débit, susceptible de dépendre des prestations d'assistance à l'exploitation commerciale du réseau fournie par le titulaire.

La rémunération de l'opérateur économique sera modulée en cas de sous-performance ou de surperformance. L'article R. 2171-2 du CCP précise que c'est plus particulièrement la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance qui est modulée.

Cela signifie que les engagements de performance sont nécessairement à prévoir dans les phases d'exploitation et/ou de maintenance. Mais ils seront anticipés dès la conception/réalisation.

- **La frontière entre MPGP et concession peut être tenue**, car les titulaires de marchés globaux peuvent se voir confier la gestion d'un ouvrage ou d'un service. Or, la modulation de la rémunération du titulaire en cas de surperformance ou de sous-performance liée au résultat de l'exploitation du service ou de l'ouvrage se rapproche beaucoup de la rémunération assurée par les résultats du service, critère de la qualification de concession.

Toutefois, les procédures de marchés publics étant plus strictes que celles applicables en matière de concessions, l'effet d'une telle requalification devrait vraisemblablement être limité.

- Contrairement à l'ancien article 73 du Code des marchés publics, qui prévoyait que « *la durée du marché tient compte des délais nécessaires à la réalisation de ces objectifs et engagements qui constituent son objet* », le Code de la commande publique **ne précise pas les éléments à prendre en compte pour apprécier la durée du marché public global.**

Cependant, prévoir, pour un tel marché, une durée excédant dans une trop large mesure les délais nécessaires à la réalisation des objectifs et engagements de performance risquerait de contrevenir à l'article L. 3 du Code de la commande publique et aux principes généraux du droit des marchés publics, en particulier à ceux de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

Dans la mesure où, en principe, le paiement des investissements est public compte tenu de l'application de l'interdiction des paiements différés, la durée de ces marchés ne saurait dépendre de la durée d'amortissement des investissements, le titulaire ne (pré-) finançant pas les investissements.

Mais comme énoncé plus avant, les objectifs de performance se mesurent sur cette phase, et la rémunération du titulaire dans cette phase est modulée en fonction de la performance attendue.

A l'inverse, prévoir **une durée trop courte** ne permettrait pas de constater l'atteinte des objectifs de performance et la modulation de la rémunération du titulaire ne porterait alors que sur une infime part du prix, ce qui pourrait rendre « factice » cette phase d'exploitation/maintenance. Or, c'est la réalisation d'objectifs de performance et la modulation financière associée qui permet de déroger au principe de l'allotissement applicable aux marchés publics.

- **S'agissant de la facturation de l'énergie aux abonnés**, la personne publique peut la confier au titulaire du contrat dans les conditions suivantes : une régie de recettes devra être créée, et le titulaire devra reverser à la personne publique à l'euro l'euro les recettes perçues. Rien ne s'oppose à ce qu'un système de compensation de créances puisse toutefois être mis en place, du moment que la rémunération du titulaire n'est pas assurée par les résultats de l'exploitation du réseau.
- **Le contenu du contrat d'exploitation/maintenance** n'est pas contraint hormis par le recours obligatoire à des objectifs de performance mesurables et une rémunération modulée.

L'interdiction du paiement différé s'oppose uniquement à ce que soient imputés sur la phase exploitation/maintenance des coûts supportés par le titulaire durant la phase conception/réalisation⁴.

- La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance du marché global de performance est liée à l'atteinte des engagements de performance mesurables, fixés par le marché pour toute sa durée.

L'économie générale de ce type de marché est assez usuelle : le titulaire est rémunéré en phase conception/réalisation, et en phase exploitation/maintenance sur la base d'un prix prévu au marché. La personne publique perçoit les recettes (ou confie cela au titulaire à travers une régie de recettes dans les conditions évoquées plus avant) du service, et bénéficie des subventions auxquelles elle peut prétendre.

À l'aune des objectifs préalablement énoncés, le recours au(x) marché(s) public(s) peut être apprécié selon les critères suivants :

- **Recherche de performance / Transfert du risque** : La performance industrielle pourra être incitée par l'insertion d'engagement de performance sanctionnés par des pénalités. Le recours aux marchés publics de service implique que les risques techniques, d'exploitation et commercial soient intégralement supportés par la Ville de Marseille.

⁴ L'article R2171-2 du CCP prévoit que les prix des prestations de réalisation, d'exploitation ou de maintenance du marché global de performance apparaissent de manière séparée dans le marché.

- **Réduction du coût pour la Collectivité** : Sur le plan financier, le recours au marché public fait assumer le coût des charges de structure ainsi que la marge d'un opérateur. Néanmoins, la Collectivité pourra bénéficier d'effet d'échelle contrairement à la régie. De plus la collectivité devrait nommer un régisseur pour l'encaissement des recettes (augmentation des charges de structure).

- **Évolutivité / Réversibilité** : Celle-ci devra nécessairement s'inscrire dans le cadre rigide des avenants aux marchés publics. Potentiellement, les évolutions peuvent s'avérer coûteuses, même si le nouveau code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenant, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus. S'agissant de la réversibilité, en fin de contrat, un autre mode de gestion pourra facilement lui être substitué le cas échéant.

- **Effectivité de la mise en concurrence** : Le fait que les marchés publics soient soumis à l'obligation d'allotir les prestations pourrait permettre à la Ville de Marseille de disposer d'une concurrence accrue par la passation de petits contrats favorisant le nombre de réponses. Néanmoins, l'absence vraisemblable de négociation pourrait limiter l'effectivité de la mise en concurrence et la recherche de la meilleure offre au meilleur prix.

- **Gestion des ressources humaines** : Elle est assurée par le titulaire, dans le cadre de la convention collective nationale applicable.

- **Prise en charge des investissements** : Les investissements sont pris en charge par la Ville de Marseille.

- **Innovations proposées** : Celles-ci devront être portées par les titulaires, mais le cadre relativement rigide d'un marché public rend leur mise en œuvre complexe.

- **Maîtrise du service** : Bonne maîtrise par la Collectivité, sous réserve d'une rédaction adéquate des clauses du cahier des charges et de ressources dédiées au contrôle-pilotage du marché.

Le recours au marché public ne répond donc que partiellement aux attentes de la Ville de Marseille.

5) La concession

La concession ayant pour objet l'exécution de travaux et/ou la gestion d'un service, classiquement « délégation de service public » (appellation maintenue dans le Code de la commande publique), est un mode de gestion par lequel une personne morale de droit public (Ville de Marseille) confie par contrat à un opérateur économique (le plus souvent privé), la réalisation de travaux et/ou la gestion d'un service public à ses risques et périls.

Ainsi, aux termes de l'article L.1121-1 du CCP, le contrat de concession est défini comme :

« Un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés ».

Les contrats de concession permettent donc à une personne publique de confier la réalisation d'ouvrages ou la gestion d'un service, notamment public, à un tiers qui en assurera la gestion et l'exploitation et qui supportera un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La délégation de service public se caractérise donc par trois éléments :

- le lien unissant le concédant au concessionnaire est nécessairement contractuel ;
- le concessionnaire doit être chargé de la gestion et de l'exploitation d'un service public et, le cas échéant, de la réalisation d'ouvrages nécessaires à son exploitation ;
- le concessionnaire doit nécessairement supporter un risque substantiel d'exploitation.

Ce dernier critère est principalement utilisé pour caractériser la délégation de service public, par opposition aux marchés publics.

À l'aune des objectifs préalablement énoncés, le recours à la concession peut être apprécié selon les mêmes critères que pour les options « régie », « SPL » et « marché public » précédemment analysées :

- **Recherche de performance / Transfert du risque** : En termes de performance, la concession de service public a pour effet d'inciter le concessionnaire / délégataire à exploiter efficacement le service, dans la mesure où le fait de ne pas exploiter convenablement le service pourrait avoir pour effet de limiter les recettes perçues auprès des usagers du service et donc ne pas lui permettre de rentabiliser les investissements réalisés ou de dégager une marge bénéficiaire. Le délégataire supporte donc le risque technique, d'exploitation et le risque commercial.

- **Réduction du coût pour la Collectivité** : L'autonomie qui caractérise une DSP implique en théorie que le Délégataire prenne à sa charge la totalité des investissements (aidé de subventions ADEME) et les rentabilise grâce aux recettes du service. Si les investissements sont très importants, il est possible de recourir à une subvention de la part de la collectivité (dans les limites du droit applicable aux concessions et du droit européen en matière de subvention) et/ou à une valeur résiduelle en fin de contrat. Dans ce cas, la phase de négociation dans le cadre de la procédure de mise en concurrence vise à diminuer le coût du service pour la collectivité.

- **Évolutivité / Réversibilité** : L'évolutivité du service devra nécessairement s'inscrire dans le cadre formalisé des avenants aux contrats de DSP. Le Code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenants de forte ampleur, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus. S'agissant de la réversibilité, un autre mode de gestion peut relativement facilement se substituer à la DSP, en anticipant bien la phase de transition en fin de contrat.

- **Effectivité de la mise en concurrence** : La possibilité de pouvoir négocier avec les candidats permet de renforcer l'effectivité de la mise en concurrence et d'optimiser l'offre la plus performante.

- **Gestion des ressources humaines** : Elle est assurée par le délégataire, en l'occurrence dans le cadre de la convention collective applicable.

- **Prise en charge des investissements** : Ceux-ci seront pris en charge par le délégataire.

- **Innovations proposées** : Les candidats pourront proposer des innovations dans leurs offres, dont la pertinence et les modalités d'exécution pourront être négociées puis formalisées dans les termes du contrat.

- **Maîtrise du service** : Traditionnellement, il est considéré que le recours à la DSP entraîne une perte de maîtrise sur le service. Par exemple, la collectivité ne fixe pas les tarifs, mais le délégataire s'engage dans son offre à un tarif fixe (sauf clauses de révision strictement encadrées). Cette dernière peut être combattue par des clauses contractuelles adéquates et des ressources dédiées au contrôle-pilotage de la DSP. En pratique, la maîtrise s'obtient par un rappel exhaustif et régulier des obligations d'information du délégataire et l'activation des clauses de contrôle au profit de la Collectivité.

Le recours à la concession répond aux attentes de la Ville de Marseille.

6) La SEMOP

La Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP) est une forme d'entreprise publique locale permettant à une collectivité ou son groupement de lancer un appel d'offres en amont de la constitution de la société, pour désigner l'actionnaire opérateur qui s'associera avec elle pour l'exécution du contrat qui lui sera attribué. Une collectivité territoriale ou un groupement peut créer avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionnée après une mise en concurrence, une société d'économie mixte à opération unique⁵.

La société est constituée pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion d'un contrat avec la collectivité ou le groupement.

La SEMOP a pour objet :

- Soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;
- Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaire au service ;
- Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou le groupement.

La SEMOP devra donc être constituée par une seule collectivité territoriale ou un seul groupement de collectivités territoriales (EPCI, syndicat mixte) auprès d'un ou de plusieurs opérateurs.

Mais l'innovation majeure de la loi, s'agissant de l'actionnariat de la SEMOP, tient dans le fait que « *la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales **détient entre 34 et 85 % du capital de la société*** ». Ainsi, l'actionnariat minoritaire peut suffire à donner à la collectivité publique un pouvoir de contrôle interne de la société et, à travers elle, de son partenaire privé.

⁵ Article L1541 -1 à 3 du Code général des collectivités territoriales.

La procédure de publicité et de mise en concurrence a un double objet : attribuer un contrat de la commande publique et choisir l'actionnaire de la société chargée d'exécuter ce projet.

La SEMOP cumule les mêmes avantages qu'une SEML : maîtrise de l'activité au travers de la représentation de la collectivité au sein de la Société, bénéfice de l'expertise d'un ou plusieurs opérateurs privés, et bénéficie d'éventuels investisseurs privés.

La personne publique dispose de la présidence de la société, au travers du représentant permanent désigné par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité actionnaire. Le nombre de sièges au conseil d'administration ou au conseil de surveillance est en outre attribué en proportion du capital détenu.

Quatre cas de figure influent sur la gouvernance de la SEMOP :

- **Avoir le capital minimum prévu par les textes de 34 %. Ce minimum n'a pas été fixé par hasard puisqu'il permet d'avoir ce que l'on appelle une minorité de blocage pour les décisions prises en assemblée générale extraordinaire où les décisions ne peuvent être prises qu'à une majorité de plus de 66 % (majorité qualifiée) ;**
- **Avoir un capital entre 34 % et 49 %. En termes de « pouvoir », la situation est assez similaire à la précédente mais la Collectivité peut espérer des distributions de dividendes plus importantes. En revanche, en restant en deçà de 50 %, la Collectivité ne peut pas bloquer les décisions prises en assemblée générale ordinaire ;**
- **Avoir un capital supérieur à 50 % mais inférieur à 66 %. Cette situation permet d'avoir un véritable pouvoir de décision puisque la Collectivité sera maître des décisions à prendre en assemblée générale ordinaire, décisions prises à la majorité « simple » ;**
- **Avoir un capital social supérieur à 66 % jusqu'à la limite imposée par la loi. La Collectivité a alors un « pouvoir quasi absolu » puisqu'elle peut décider seule des décisions prises en assemblée générale ordinaire mais aussi en assemblée générale extraordinaire ;**

Néanmoins si le fait de **disposer d'une intensité capitalistique est intéressante, il n'en demeure pas moins que :**

- **Elle est sujette à une prise de risque important**
- **Elle peut décourager ou dissuader un opérateur privé de répondre**
- **Elle est coûteuse**
- **Elle doit être appréciée à l'aune des règles de la commande publique.**

En effet, il faut considérer d'un point de vue opérationnel, que la SEMOP passera, soit de manière accessoire, de petits sous-contrats de fournitures et de services en cours du contrat (informatique, bureautique, prestations d'ingénierie spécifiques par exemple), soit de manière principale, d'importants sous-contrats de travaux, de services et de fournitures qui n'ont pas été prévus initialement ou pour lesquels l'actionnaire de la SEMOP n'a pas fait d'offre (grosse intervention sur réseau ou grosse réparation, renouvellement d'un matériel).

Or, la présence d'un représentant de la collectivité à la présidence de la SEMOP (imposé) fait déjà bien pencher la balance vers la qualification de pouvoir adjudicateur de cette dernière.

Si la collectivité est au surplus actionnaire majoritaire, la SEMOP sera indubitablement qualifiée de pouvoir adjudicateur.

A la différence de la SEML, le recours à la SEMOP permet de constituer cette dernière en même temps que l'attribution du contrat choisi, la procédure de publicité et de mise en concurrence étant commune (création de la société et attribution du contrat). Le risque de création d'une SEML qui ne sera finalement pas titulaire du contrat est donc écarté.

Néanmoins, la SEMOP ne peut être créée que pour la durée du contrat ce qui tend à la conseiller pour des contrats de longue durée. Elle doit être dissoute à l'issue du contrat. La procédure de dissolution peut être potentiellement longue. En effet, la SEMOP pourra survivre après le terme du contrat pour les besoins de sa liquidation.

Du fait de l'organisation qu'elle impose de mettre en place (constitution de la société, personnel, apports...) et des gains qu'elle doit procurer à la Collectivité (qui sont le principal avantage de la SEMOP), **elle est préconisée dans les contrats de longue durée (plus de 10 ans).**

Elle peut être constituée à la suite d'une procédure de marché public ou de concession, et aura ainsi en grande partie les avantages et inconvénients de chacun de ces modes de gestion, avec la particularité que la Collectivité est actionnaire de la SEMOP donc en partie le titulaire ou le concessionnaire.

- Recherche de performance / Transfert du risque :

- **SEMOP Marché public** : La Ville de Marseille supportera l'ensemble des risques en tant que pouvoir adjudicateur (pas de risque transféré à la SEMOP)
- **SEMOP Concession** : La Ville de Marseille supportera le risque commercial et le risque d'exploitation à hauteur de sa participation au capital de la SEMOP.

- Réduction du coût pour la Collectivité :

- **SEMOP Marché public** : La Ville de Marseille supportera l'ensemble des coûts en tant que pouvoir adjudicateur (pas de financement porté par la SEMOP). Inchangé par rapport à la gestion en marché public, à l'exception éventuelle que la Ville de Marseille pourra mieux contrôler les frais de structure et l'éventuelle marge.
- **SEMOP Concession** : le coût restera normalement réduit comme on l'a précédemment exposé pour les concessions, mais la Ville de Marseille financera le service à hauteur de sa participation au capital de la SEMOP.

- Évolutivité / Réversibilité : L'évolutivité du service devra nécessairement s'inscrire dans le cadre formalisé des avenants aux contrats de DSP. Le code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenants de forte ampleur, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus.

- **SEMOP Marché public et concession** : le fait d'être associé au sein de la SEMOP permet à la Collectivité et à l'opérateur d'anticiper les modifications nécessaires et d'avoir un intérêt commun à mettre en œuvre, mais la SEMOP ajoute une strate de négociation et de validation des décisions de modification du contrat.

S'agissant de la réversibilité, un autre mode de gestion peut relativement facilement se substituer à la SEMOP.

- Effectivité de la mise en concurrence :

- **SEMOP Marché public** : pas de négociation possible avec les candidats sauf pour les marchés publics globaux.
- **SEMOP Concession** : la possibilité de pouvoir négocier avec les candidats permet de renforcer l'effectivité de la mise en concurrence et d'optimiser l'offre la plus performante.

- Gestion des ressources humaines : Elle est assurée par le délégataire, en l'occurrence dans le cadre de la convention collective applicable.

- Prise en charge des investissements :

- **SEMOP Marché public** : la Ville de Marseille supportera l'ensemble des investissements en tant que pouvoir adjudicateur (pas de financement porté par la SEMOP). Inchangé par rapport à la gestion en marché public.
- **SEMOP Concession** : le coût restera normalement réduit comme on l'a précédemment exposé pour les concessions, mais la Ville de Marseille financera les investissements à hauteur de sa participation au capital de la SEMOP.

- Innovations proposées :

- **SEMOP Marché public** : elles seront proposées par la SEMOP mais le cadre relativement rigide du marché public (qu'il soit exécuté par une SEMOP ou non) les rend complexe à mettre en œuvre, sauf pour les marchés publics globaux pour lesquels la pertinence et les modalités d'exécution pourront être négociées puis formalisées dans les termes du contrat.
- **SEMOP Concession** : les candidats pourront proposer des innovations dans leurs offres, dont la pertinence et les modalités d'exécution pourront être négociées puis formalisées dans les termes du contrat.

- Maîtrise du service :

- **SEMOP Marché public** : qu'il soit exécuté par une SEMOP ou non, la Ville de Marseille restera maîtresse des décisions et choix présents et à venir pour la gestion et l'organisation du service.
- **SEMOP Concession** : Traditionnellement, il est considéré que le recours à la DSP entraîne une perte de maîtrise sur le service. En associant la Collectivité à l'exécution du service par une SEMOP, elle recouvre en partie la maîtrise de ce dernier. Mais cela dépendra beaucoup de la part de capital qu'elle choisit de détenir dans la SEMOP.

Le recours à la SEMOP (marché public ou concession) ne répond donc que partiellement aux attentes de la Ville de Marseille.

B. SYNTHÈSE : SÉLECTION DU MODE DE GESTION

Au total, les principales caractéristiques des différents modes de gestion peuvent être résumées comme suit :

(La SPL est exclue d'office dans la mesure où elle nécessite la présence *a minima* de deux actionnaires disposant de la compétence adéquate.).

Modes de gestion	Avantages	Inconvénients
Régie autonome	Le contrôle de la Collectivité sur le service est total, l'accès à l'information est donc plus direct. La Collectivité peut gérer l'équilibre entre les objectifs commerciaux et les objectifs de service public.	Le risque d'exploitation et la responsabilité envers les usagers du service et les tiers est assumé directement par la Collectivité. Le passage à un mode de gestion internalisé implique que la Collectivité supporte des coûts financiers de transition. Elle ne bénéficiera pas des économies d'échelle que permet le recours à un opérateur. Les investissements et les charges d'exploitation et de personnels pèseront sur la Collectivité. Les personnels seront au statut privé sauf le directeur et l'agent comptable, donc deux statuts différents à gérer. Pas de totale maîtrise de l'équilibre social. La compétence doit être maîtrisée en interne. Nécessité de conclure des contrats publics spécifiques pour toutes les prestations que la régie ne permet pas d'assurer (ex : marchés publics pour la conception, construction, entretien-maintenance, le GER, approvisionnement en combustible, commercialisation...).
Régie personnalisée	Le service est géré par une entité à personnalité morale distincte de la Collectivité mais qui est sous sa tutelle (généralement un EPIC). Un contrat d'objectifs est conclu entre la Collectivité et l'EPIC. L'EPIC est dirigé par un conseil d'administration et un directeur responsable du fonctionnement des services. Les ressources humaines sont gérées en interne par l'EPIC.	Elle implique des formalités de création. Le risque technique, d'exploitation et la responsabilité envers les usagers du service et les tiers est assumé par la Collectivité si l'EPIC n'atteint pas les objectifs fixés. Le passage à un mode de gestion internalisé implique que la Collectivité supporte des coûts financiers de transition. Elle ne bénéficiera pas des économies d'échelle que permet le recours à un opérateur. La compétence doit être maîtrisée en interne. Nécessité de conclure des contrats publics spécifiques pour toutes les prestations que la régie ne permet pas d'assurer.

Marché public	Les ressources humaines sont gérées par le cocontractant de la Collectivité. La Collectivité conserve la maîtrise des décisions et choix présents et futur pour le service et son organisation. <i>Marché public conclu avec une SEMOP :</i> La Collectivité peut mieux maîtriser les frais de structure et de marge de l'opérateur et est associée aux gains à hauteur de sa participation au capital.	Il est enserré dans le cadre juridique strict de la commande publique, imposant notamment une définition précise du besoin. L'allotissement étant la règle, plusieurs lots ou marchés seront nécessaires si le contrat concerne différents services. Le coût du service est entièrement à la charge de la collectivité (frais de structure et de marge de l'opérateur compris). Le cocontractant n'est pas exposé à un risque d'exploitation ; c'est la Collectivité qui supporte les risques du service. <i>Marché public conclu avec une SEMOP :</i> Mêmes inconvénients que le marché public classique.
Concession	Le délégataire supporte les risques techniques, d'exploitation et commercial. La Collectivité peut bénéficier de l'expérience et du savoir-faire des opérateurs du secteur, avec les économies d'échelle qui vont avec. Le contrat organise et veille aux bonnes relations contractuelles et à une information satisfaisante de la Collectivité pour conserver la maîtrise du suivi du service. Les relations sociales sont gérées par le délégataire. <i>Concession conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité est associée aux gains à hauteur de sa participation au capital et recouvre en partie la maîtrise du service.	La maîtrise du service par la Collectivité est moindre car le délégataire doit être relativement autonome. La collectivité ne fixe pas les tarifs, mais le délégataire s'engage dans son offre à un tarif fixe (sauf clauses de révision strictement encadrées). Le cadre rigide du Code de la commande publique limite les évolutions du contrat (avenant). <i>Concession conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité est associée aux risques à hauteur de sa participation au capital.

Comparaison par critères :

Critère	Régie <i>(éléments communs à toutes les régies sauf indication contraire)</i>	Marché public <i>(éléments communs avec le marché public conclu avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>	Délégation de service public <i>(éléments communs avec la DSP conclue avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>
Performance / Transfert du risque d'exploitation	Risque supporté par la Collectivité.	La performance pourra être incitée par l'insertion d'engagements de performance sanctionnés par de pénalités. Le titulaire ne supporte pas les risques techniques, d'exploitation et commercial.	La concession incite le concessionnaire à exploiter efficacement le service, le fait de ne pas exploiter convenablement le service pourrait avoir pour effet de limiter les recettes perçues auprès des usagers du service et donc ne pas lui permettre d'amortir ses investissements et/ou de dégager une marge bénéficiaire. Le contrat de concession devra comprendre des indicateurs de performance sur lesquels les délégataires seront suivis. Risque technique et commercial supporté par le délégataire. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité est associée au risque d'exploitation à hauteur de sa participation au capital.
Réduction du coût pour la Collectivité	Pas de charges de structure d'un opérateur, mais pas ou peu d'économies d'échelle.	Charges de structure d'un opérateur. Mais économies d'échelle, et résultat de la mise en concurrence favorisé par les négociations prévues par les textes pour ce qui concerne les marchés globaux.	Charges de structure d'un opérateur. Mais économies d'échelle, et résultat de la mise en concurrence, favorisé par les négociations prévues par les textes. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité participe au financement à hauteur de sa participation au capital.

Évolutivité / Réversibilité	Evolution du service : facile. Changement de mode de gestion : En pratique la réversibilité est difficile à mettre en œuvre, notamment au regard du personnel employé par la régie.	Cadre des avenants régis par le code de la commande publique. Barème d'unités d'œuvre. Changement de mode de gestion : aisé. <i>MP conclue avec une SEMOP :</i> Le fait d'être associé au sein de la SEMOP permet à la Collectivité et à l'opérateur d'anticiper les modifications nécessaires et d'avoir un intérêt commun à mettre en œuvre, mais la SEMOP ajoute une strate de négociation et de validation des décisions de modification du contrat.	Cadre des avenants régis par le code de la commande publique. Barème d'unités d'œuvre. Changement de mode de gestion : aisé. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> Le fait d'être associé au sein de la SEMOP permet à la Collectivité et à l'opérateur d'anticiper les modifications nécessaires et d'avoir un intérêt commun à mettre en œuvre, mais la SEMOP ajoute une strate de négociation et de validation des décisions de modification du contrat.
Effectivité de la mise en concurrence	Pas de confrontation à d'autres offres.	Obligation d'allotissement sauf recours aux marchés globaux : concurrence inhérente à la procédure, y compris avec des lots de taille réduite. Mais possibilités restreintes de négociation sauf recours aux marchés globaux.	Mise en concurrence et négociation inhérentes à la procédure.
Gestion des ressources humaines	Personnel au statut de droit privé sous la convention collective applicable, sauf le directeur et l'agent comptable qui sont de droit public.	Assurée par le titulaire, dans le cadre de la convention collective applicable	Assurée par le délégataire, dans le cadre de la convention collective applicable <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité participe à la gestion des ressources humaines en tant qu'actionnaire de la SEMOP.

Procédure de passation	Attribution directe. Marchés de la régie : Code de la commande publique.	La Ville de Marseille agit en tant que pouvoir adjudicateur pour les marchés confiant l'exploitation du service : possibilités restreintes de négociation sauf recours aux marchés globaux.	Large possibilité de négociation.
Prise en charge des investissements	Ville de Marseille	Ville de Marseille	Le délégataire, avec subvention de la Ville de Marseille et/ou valeur résiduelle en fin de contrat envisageable. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité participe au financement à hauteur de sa participation au capital.
Innovations	Dépendent essentiellement de la Ville de Marseille	Portées par le titulaire, à l'aune de son expérience et savoir-faire dans le secteur des réseaux de chaleur, mise en œuvre dans le cadre d'un marché public.	Proposées par les candidats puis par le délégataire, à l'aune de leur savoir-faire dans le secteur des réseaux de chaleur.
Maîtrise du service	En principe très complète, en particulier pour la régie autonome.	Bonne, sous réserve d'une rédaction adaptée des clauses du marché et de ressources adéquates pour le pilotage.	Relativement bonne, sous réserve d'une rédaction adaptée des clauses du contrat et de ressources adéquates pour le pilotage. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité augmente sa maîtrise du service par sa participation à la gouvernance de la SEMOP (cela dépend du capital détenu).

Pour se déterminer à l'aune de cette synthèse, la Ville de Marseille donne la priorité à la recherche :

- D'une externalisation des risques techniques, d'exploitation et commerciaux liés à la réalisation des travaux et l'exploitation du service ;
- De solutions lui évitant d'avoir à assurer la gestion et la charge directe des investissements ;

- De procédures assurant la mise en concurrence la plus efficace possible, le meilleur apport en savoir-faire des exploitants, ainsi qu'une marge de négociation la plus large possible.

Compte tenu de ces critères d'appréciation et des objectifs de la Ville de Marseille, le mode de gestion en concession apparaît le mieux adapté.

Ainsi, au regard des éléments explicités ci-avant, le mode de gestion proposé est le suivant :

- **Une concession de type délégation de service public pour la réalisation et l'exploitation du service de chaleur et de froid**

4. CONTRAT ECHU : BILAN DE LA GESTION EN DSP ET POINTS D'AMÉLIORATION

N/A

5. DURÉE

L'article L.3114-7 du Code de la Commande Publique dispose que la durée du contrat de concession est limitée et déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire.

L'équilibre économique du projet est garanti par le compte d'exploitation prévisionnel qui assure la rentabilité du réseau. La durée de l'amortissement pour le délégataire doit être conséquente afin de permettre un retour sur les investissements estimés à plus de 110 M€.

La durée préconisée permet de garantir une adéquation entre le prix de la chaleur pour les usagers et l'amortissement des investissements engagés par le délégataire. En effet, le projet RCU Nord-Est ambitionne de diminuer au maximum les charges portées par les ménages sur le plan énergétique et ce sur le long terme. Cependant, réduire le prix de la chaleur conduit à diminuer les bénéfices du délégataire. Ainsi une DSP sur une longue durée permet de négocier des prix de la chaleur au plus bas tout en garantissant la rentabilité du projet.

Enfin, la durée de la DSP se justifie par le temps nécessaire au délégataire pour assurer l'extension du réseau sur les phases de développement.

Il est donc proposé de retenir une durée de 27 ans minimum pour le contrat de délégation de service public concernant le Réseau de Chaleur Urbain Nord-Est.

6. ZONE GEOGRAPHIQUE

La DSP doit préciser une zone géographique claire sur laquelle elle s'appliquera pour la durée stipulée. Cette zone s'étend du quartier des Arnavaux à l'Ouest au quartier des Olives à l'Est, et des Chartreux au Sud jusqu'à la technopole de Château Gombert au Nord.

7. MIX ENERGETIQUE

L'étude de faisabilité menée démontre que plusieurs sources EnR&R peuvent être valorisées sur le territoire du projet. Dans le cadre de la DSP, le choix de l'EnR&R et son poids dans le mix énergétique peuvent être imposés. Il paraît ici intéressant de contraindre les candidats avec un pourcentage minimum d'EnR de 70 %. Pour le choix des énergies renouvelables, une flexibilité est laissée aux candidats afin qu'ils proposent les sources d'énergies les plus durables. En procédant ainsi la Ville de Marseille garantit la durabilité environnementale du projet et pousse les opérateurs énergétiques à l'innovation par la même occasion.

8. BIENS MIS A DISPOSITION DU DELEGATAIRE

La contribution de la Ville de Marseille pourrait se faire par un apport en nature uniquement, avec la mise à disposition éventuelle de terrains.

Les candidats pourront par ailleurs proposer les fonciers de leur choix sur le périmètre de la DSP. La Ville de Marseille sera dans le droit d'accepter ou de refuser ces propositions de terrains.

9. MISSIONS CONFIEES AU DÉLÉGATAIRE

Le futur contrat confie au concessionnaire, entre autres, les obligations et l'exécution des missions suivantes :

- Assurer la continuité et la qualité du service public de livraison de chaud et éventuellement de froid aux bâtiments raccordés,
- Respecter les engagements tarifaires contractuels,
- Respecter les engagements environnementaux contractuels en assurant une part minimum de 70 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique,
- Assurer la gestion administrative et financière de l'équipement,
- Promouvoir le service sur tout support médiatique et à l'occasion de toutes manifestations.

La Ville de Marseille entend imposer aux candidats un certain nombre de contraintes de service public, en rapport avec la création d'un réseau de chaleur urbain. Ces contraintes seront entre autres :

- D'intégrer plusieurs sources d'énergies renouvelables pour alimenter le réseau,
- D'associer des projets connexes d'aménagement urbain écologique portés par des services municipaux.

Ces contraintes de service public pourront faire l'objet d'ajustements avec les candidats pendant la phase de négociations.

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du concessionnaire feront l'objet d'une description lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises. Il est précisé que la procédure de mise en concurrence passant par des négociations, le présent rapport propose le cadre général des missions confiées au délégataire mais ne peut pas d'ores et déjà fournir les éléments définitifs du futur contrat.

La Ville de Marseille, en tant qu'autorité concédante, conservera le contrôle du service et devra obtenir du concessionnaire tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations, et ce, dans tous les domaines : technique, comptable, financier, environnemental, qualité du service rendu à l'usager, etc. Le concessionnaire sera ainsi soumis à des mesures de contrôle relevant à la fois des obligations contractuelles et des obligations réglementaires.

10. PUBLICS VISES

Ce réseau supporte la consommation annuelle de 18 500 équivalent logements et desservira 195 points de livraisons composés majoritairement de copropriétés et de bâtiments tertiaires (43%), de logements sociaux (37%), de bâtiments d'enseignement (11%) et de la Ville de Marseille (9%) avec 1 caserne de pompiers, 4 centres d'animation, 12 équipements sportifs (dont 2 piscines), 9 crèches et 29 groupes scolaires.

11. PROMOTION DE L'EQUIPEMENT

L'équipement et le service assuré par le délégataire pourront faire l'objet d'une campagne de communication supportée par France Chaleur Urbaine, un service de l'État en faveur du développement des réseaux de chaleur. Par la suite, le délégataire pourra participer à des manifestations grand public pour sensibiliser le plus grand nombre aux enjeux environnementaux et aux gestes d'économie d'énergie (sobriété des usages). Enfin, en partenariat avec les services municipaux, le délégataire pourra participer à des projets d'aménagement urbain écologiques sur le tracé du réseau (parcours pédagogique, réhabilitation, ...).

12. DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Le délégataire assume l'exploitation et l'animation de l'équipement à ses risques et périls. A ce titre il assume seul les charges liées aux missions déléguées.

12.1. Participation financière de la Ville

La participation de la ville se fait en nature par l'apport éventuel de deux fonciers municipaux permettant l'implantation des centrales de production.

Aucune participation financière de la Ville n'est prévue dans ce projet.

12.2. Tarification

Les tarifs sont fixés par la Ville de Marseille sur proposition du délégataire. De plus, placer l'ensemble de la zone dans un cadre contractuel permet également d'unifier la tarification de la chaleur sur l'ensemble de ce territoire.

12.3. Redevance d'exploitation

Le délégataire versera annuellement à la Ville de Marseille une redevance d'exploitation composée d'une partie fixe annuelle et d'une partie variable équivalant à un pourcentage de son chiffre d'affaires perçu sur l'année N-1.

12.4. Évaluation des charges

Les charges se résument notamment à :

- Combustible / énergie
- Maintenance, redevances, etc
- Gros entretien et renouvellement
- Charges financières et amortissement des investissements

12.5. Évaluation des produits

Les recettes principales concernent la vente de chaleur aux abonnés et les droits de raccordement au réseau. Selon l'étude réalisée, le prix moyen de la chaleur sur la durée du contrat est de 141.6 euros TTC/ MWh. Le recours aux énergies renouvelables permet au délégataire de bénéficier d'un taux de TVA réduit à 5,5% pour la livraison de chaleur.

13. CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DU DÉLÉGATAIRE

13.1. Contrôle et suivi du service

Les contrats de délégation de service public détailleront les procédures de contrôle et de suivi du service par la Ville de Marseille, à savoir notamment :

- la production régulière, en cours d'exercice, de tableaux de bord de l'exploitation, permettant une réaction rapide en cas d'écart constaté par rapport à la prévision ;

- la production annuelle du rapport du délégataire, dans les conditions définies aux articles L. 3131-5 et R. 3131-2 à R. 3131-4 du Code de la Commande Publique, complétées par une description détaillée des formats demandés par la Ville de Marseille ;
- les procédures d'alerte spécifiques de la Ville de Marseille en cas d'urgence ;
- le droit permanent d'audit, de contrôle, de communication et de vérification de documents (notamment comptables et fiscaux) ouvert à la Ville de Marseille ;
- la possibilité pour la Ville de Marseille de réaliser ou faire réaliser des enquêtes et démarches visant au contrôle externe de la qualité du service et d'une manière générale de sa conformité aux engagements contractuels ;
- le respect de la réglementation ICPE pour garantir le contrôle des émissions de fumées de la centrale biomasse avec notamment la mise en place de technologies d'épuration des fumées.

La collectivité dispose d'un droit de contrôle sur les activités du délégataire, une attention toute particulière sera portée sur les missions déléguées.

Chaque semestre, un comité de suivi est organisé par l'autorité délégante au cours duquel le délégataire présente un compte rendu des activités réalisées sur la période écoulée.

A tout instant, le Maire ou son représentant se réserve le droit de visiter l'exploitation.

13.2. Création d'une société dédiée

La Ville de Marseille pourra exiger du délégataire la mise en place d'une société dédiée dont l'objet sera exclusivement la réalisation et l'exploitation du service public du réseau de chaleur et ce pour une parfaite vision et une totale transparence de l'économie de la délégation de service public.

13.3. Mécanisme de pénalités

Les contrats comporteront un dispositif de pénalités. De manière non limitative, ils porteront sur :

- La non-réalisation, sans justification suffisante, de prestations prévues au contrat : service non assuré, retard ou absence d'investissements dûs par le délégataire, défaut de transmission d'informations à la Ville de Marseille ;
- Le non-respect d'obligations légales ou réglementaires à la charge du délégataire ;
- La non-atteinte d'objectifs assignés en matière de qualité du service et de performances environnementales.

14. CONSULTATION DU COMITE SOCIAL TERRITORIAL (CST) :

La mise en œuvre de la procédure de Délégation de Service Public en vue de la réalisation et de l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain dans les secteurs Nord-Est (13ème, 14ème et 4ème arrondissements) a été présentée au comité social territorial, le 7 octobre 2026.

15. SUITES DE LA PROCÉDURE

Le calendrier proposé ci-dessous est adapté vis-à-vis d'une procédure ouverte.

PHASES FIXES	
Consultation du Comité Social Territorial (CST)	7 Octobre 2026
Consultation de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL)	14 Octobre 2026
Délibération du Conseil municipal	16 Octobre 2026
PHASES PRÉVISIONNELLES	
Publication de l'avis de concession et transmission du DCE	Janvier 2027
Commission DSP 1 : examen et sélection des candidatures	Juin 2027
Commission DSP 2 : analyse des offres initiales	Septembre 2027
Négociations	Octobre – Novembre 2027
Délibération du Conseil Municipal	Mars 2028
Notification du contrat	Mars 2028

