

# LE COURRIER DES MAIRES

## et des élus locaux



# La transition énergétique du patrimoine des collectivités

### DE 1 À 8

#### Les compétences en jeu

Répartition de la compétence entre communes et EPCI, transfert, soutien aux actions de maîtrise de l'énergie... p. 3

### DE 9 À 20

#### Ingénierie technique et juridique

Missions d'assistance et de conseil, AMO, rôle de l'Ademe, ACTEE +... p. 5

### DE 21 À 35

#### Financements et mutualisation financière

Intracating mutualisé, SPL, tiers-financement, fonds de concours, CEE... p. 8

### DE 36 À 46

#### Le recours aux outils de la commande publique

Contrat et marché global de performance énergétique, préfinancement... p. 12

### DE 47 À 50

#### Normes et labels de performance énergétique

Résultats minimaux RE2020, bâtiments neufs et anciens, décret tertiaire... p. 15



**Principal actionnaire:** Info Services Holding.  
**Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros.  
**Siège social:** Antony Parc2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berry - BP 20156 - 92186 Antony Cedex.  
**RCS:** Nanterre 403 080 823.  
**Numéro de commission paritaire:** 0425 T 86402.  
**ISSN:** 1252-1574.  
**Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh.

## RÉFÉRENCES

- Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).
- Loi n°2024-279 du 29 mars 2024 tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.
- Loi n°2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers-financement à l'Etat, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.
- Loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.
- Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.
- Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.
- Décret n°2018-1043 du 28 novembre 2018 créant un label « Bas-carbone »
- Circulaire n°6343/SG du 13 avril 2022 relative à réduction de la consommation de gaz naturel pour le chauffage des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs.
- Circulaire NOR IOMB2236543J du 8 février 2023 relative aux « Composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2023 ».

- Instruction du 22 décembre 2015 (NOR: RDFB1520836N) relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

## RESSOURCES

- Méthodologie Fin Infra de réalisation de l'étude préalable à un contrat de marché global de performance énergétique à paiement différé (MGPEPD). [tinyurl.com/mrfzevfu](https://tinyurl.com/mrfzevfu)
- Rapport d'information n°836 de la sénatrice Françoise Gatel sur la hausse du coût des énergies et son impact pour les collectivités territoriales, juillet 2022.
- Guide RE2020 du ministère de la Transition écologique et du Cerema. [tinyurl.com/564h422x](https://tinyurl.com/564h422x)
- RTE - « Futurs énergétiques 2050 », principaux résultats, octobre 2021.
- « Collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage publics, engagez-vous dans la rénovation énergétique », Ademe, décembre 2019. [tinyurl.com/5csyzw2n](https://tinyurl.com/5csyzw2n)
- Guide de coopération à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements, DGCL, ministère de la Cohésion des territoires, juillet 2019. [tinyurl.com/5n6tx2vp](https://tinyurl.com/5n6tx2vp)
- La transition énergétique, un impératif écologique au défi de l'explosion des prix, dossier du « Courrier des maires ». [courrierdesmaires.fr/article.49257](https://courrierdesmaires.fr/article.49257)
- La loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables, 50 questions du « Courrier des maires », avril 2023. [courrierdesmaires.fr/article.54746](https://courrierdesmaires.fr/article.54746)

## LEXIQUE

- AMO:** assistant à maîtrise d'ouvrage.
- Aode:** autorité organisatrice de la distribution d'énergie.
- CAO:** commission d'appel d'offres.
- CEE:** certificats d'économies d'énergie.
- ENR:** énergie produite à partir de sources renouvelables.
- DPV:** dotation politique de la ville.
- DSID:** dotation de soutien à l'investissement des départements.
- DSIL:** dotation budgétaire de soutien à l'investissement local
- DTER:** dotation d'équipement des territoires ruraux.
- Fin Infra:** mission d'appui au financement des infrastructures.
- MGPEPD:** marché global de performance énergétique à paiement différé.
- MOD:** maîtrise d'ouvrage déléguée.
- Samde:** soutien aux actions de maîtrise de l'énergie.

# La transition énergétique du patrimoine des collectivités

Les bâtiments de l'Etat et des collectivités territoriales couvrent quelque 380 millions de mètres carrés, dont 280 millions pour les seules collectivités, soit 37 % du parc tertiaire national.

Afin d'atteindre les objectifs d'économie d'énergie et de neutralité carbone à l'horizon 2050, tels que fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et plus spécifiquement les objectifs assignés aux bâtiments publics par la directive 2023/1791 du 13 septembre 2023, une accélération d'ampleur

de la rénovation énergétique des bâtiments publics s'impose. Ceci est d'autant plus vrai que les collectivités locales et leurs groupements font face à une augmentation majeure de leurs dépenses d'énergie depuis 2022.

Néanmoins, la réalisation de ces travaux constitue le plus souvent un investissement conséquent, voire difficilement surmontable pour les acteurs publics concernés : les contraintes budgétaires fortes auxquelles ils sont soumis depuis de nombreuses années ne leur permettent pas de faire face aux investissements à avancer ni de mobiliser

les capacités techniques et humaines pour concevoir et réaliser de tels chantiers.

Ce « 50 questions-réponses » a vocation à mettre à leur disposition les principaux outils juridiques et financiers leur permettant d'engager la nécessaire transition énergétique de leur bâti.

Par Thomas Rouveyran, Yann-Gaël Nicolas, Margaux Dadrainville et Guillaume Castagnino, avocats, cabinet Seban et associés

1

## La rénovation des bâtiments publics constitue-elle une compétence ?

La rénovation énergétique des bâtiments publics ne constitue pas, en tant que telle, une compétence attribuée par la loi à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à l'un de leurs groupements. Elle apparaît davantage comme consubstantielle à leur statut de propriétaire des bâtiments affectés aux différents services publics dont ils sont gestionnaires : écoles, collèges, lycées, commissariats, équipements sportifs, etc.

A ce titre, en l'absence d'un régime de mise à disposition spécifique concernant des biens nécessaires à l'exercice de plusieurs compétences, une commune ne devrait pas pouvoir transférer la réalisation de travaux de rénovation énergétique sur un bien qui demeurerait affecté à l'exercice d'un service public relevant d'une autre compétence.

2

## La rénovation relève-elle des EPCI qui gèrent des bâtiments publics mis à leur disposition ?

Rappelons qu'en application de l'article L. 1321-2 du CGCT, la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition du bien assume l'ensemble des obligations du propriétaire, possède tous pouvoirs de gestion sur le bien, assure le renouvellement des biens mobiliers, autorise l'occupation des biens remis et peut en percevoir les fruits et produits, agit en justice en lieu et place du propriétaire, procède à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. Ni la jurisprudence ni la doctrine n'évoquent la possibilité pour les EPCI bénéficiaires d'une telle mise à disposition d'engager des travaux de rénovation énergétique sur ces biens. Néanmoins une interprétation raisonnable des textes permet de soutenir qu'ils peuvent, lorsqu'ils effectuent des travaux de reconstruction, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation de biens, en profiter pour améliorer la qualité énergétique de ces biens.

3

## Quelles habilitations ont les collectivités pour concourir à la performance énergétique des bâtiments ?

Les communes, départements et régions concourent « à la lutte contre l'effet de serre et à la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie » (art. L. 1111-2 du CGCT). Plus précisément, les communes peuvent intervenir en matière de rénovation énergétique, au titre de la clause de compétence générale, dès lors qu'une telle intervention est justifiée par un intérêt public local et qu'elle n'empiète pas sur une compétence exclusivement attribuée par la loi à l'Etat ou à une autre collectivité. Pour le cas des EPCI, ces derniers sont coordinateurs de la transition énergétique lorsqu'ils ont adopté un PCAET (art. L. 2224-34). Les départements sont, quant à eux, chefs de file pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la résorption de la précarité énergétique (art. L. 1111-9-III). Enfin, les régions disposent d'une compétence en matière de performance énergétique à travers l'élaboration du Sradet (art. L. 4251-1).

4

## Qui exerce la compétence en matière de production d'énergie renouvelable ?

La transition énergétique emportant la réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments publics, elle implique la production d'ENR. Cette compétence apparaît de prime abord partagée par l'ensemble des collectivités, groupements compris. En effet, les articles L. 2224-32 du CGCT et 88 I de la loi du 12 juillet 2010, respectivement relatifs aux communes et aux EPCI ainsi qu'aux départements et aux régions, habilitent ces derniers à intervenir en la matière. Mais la doctrine administrative et les services de contrôle de légalité ont adopté une lecture restrictive des dispositions de l'art. L. 2224-32 en retenant que les communes et leurs EPCI ne pouvaient intervenir conjointement en matière de production d'ENR au titre cette compétence. Celle-ci semble appartenir, par principe, aux communes qui sont toutefois autorisées à la transférer à leur EPCI sur le fondement de l'art. L. 5211-17 du CGCT (cf. TA Rennes, 25 janvier 2024, n° 2300530). Une telle interprétation, qui va à l'encontre des objectifs de développement des ENR, doit évoluer, si besoin par voie législative.

5

## Qu'est-ce que la mission de soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ?

La mission de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou « Samde », issue de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique, est désormais intégrée à l'article L. 2224-34 du CGCT. Cette mission permet aux EPCI, à la métropole de Lyon et aux syndicats mixtes exerçant la compétence d'**Aode** **VOIR LEXIQUE**, de réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie de réseau des consommateurs finals desservis en gaz, en chaleur ou en basse tension pour l'électricité et d'accompagner des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie sur leur territoire. Transversale, elle comprend à la fois des actions dans le domaine de la production, de la distribution et de la consommation d'énergie. Elle concerne aussi bien le patrimoine des collectivités que celui de ses habitants et des acteurs économiques locaux. Cette mission, considérée le plus souvent comme « partagée » dès lors qu'elle concerne le soutien à des actions et non des actions en tant que telles, pourrait être menée par différentes structures publiques.

6

## Quels groupements de collectivités peuvent mutualiser des opérations de rénovation énergétique ?

Le dernier alinéa de l'article L. 2224-34 du CGCT permet aux EPCI, à la métropole de Lyon et aux syndicats gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, de « prendre en charge, pour le compte de leurs membres, des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires ». A ce titre, la loi « tiers-financement » du 30 mars 2023 a complété ces dispositions pour mentionner les études parmi les possibilités de financement – et non les seuls travaux – ce qui permet aux personnes susvisées d'offrir à leurs membres des prestations d'**AMO** **VOIR LEXIQUE**. En effet, l'absence de mention des études au sein de cette phrase pouvait être interprétée comme réservant cette prise en charge aux seuls travaux de rénovation énergétique. Conséquence : la prise en charge peut être de nature financière, ce qui s'apparente à du tiers-financement. En tout état de cause, des conventions doivent être conclues avec les membres bénéficiaires.

7

## La mutualisation des opérations de rénovation énergétique nécessite-t-elle une modification des statuts d'un groupement de collectivités ?

Certes, la mutualisation des opérations de rénovation énergétique mentionnée au dernier alinéa de l'article L.2224-34 du CGCT habilite les EPCI et la métropole de Lyon, lorsqu'ils ont adopté PCAET, ainsi que les syndicats gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, à prendre en charge, pour le compte de leurs membres, des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces membres sont propriétaires. Toutefois, il est conseillé d'inscrire cette mission dans les documents statutaires, comme le préconise le Guide de coopération à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements (voir Références). Cela permet, d'une part, de renforcer l'assise juridique d'une intervention en ce domaine et, d'autre part, pour les entités concernées, une mise en œuvre de manière indépendante par rapport aux compétences obligatoires.

8

## Les groupements de collectivités peuvent-ils offrir des prestations d'AMO et de MOD à leurs membres ?

Les métropoles (dont la métropole de Lyon), les communautés urbaines, d'agglomération et de communes bénéficient d'une habilitation générale pour réaliser des prestations de services (art. L.3633-4, L.5214-16-1, L.5215-27, L.5216-7-1, L.5217-7, L.5211-56 du CGCT). Il s'agit de prestations de services, et par conséquent, de missions d'AMO et de **MOD** **VOIR LEXIQUE** au titre de l'article L.2422-5 du CCP.

Les syndicats intercommunaux et mixtes, à l'inverse, doivent impérativement être autorisés par leurs statuts à réaliser de telles prestations pour leurs membres. Il convient donc de s'assurer que les statuts du syndicat précisent qu'il peut conclure des conventions d'AMO ou de MOD en lien avec l'habilitation à intervenir qu'il tire du dernier alinéa de l'art. L.2224-34 du CGCT. En tout état de cause, il convient de limiter l'ampleur de ces prestations au regard du volume d'activités du syndicat ou de l'EPCI, dès lors que ces prestations ne peuvent constituer que l'accessoire de ce qui est la vocation première.

9

## Quelles missions d'AMO peuvent être confiées pour la rénovation énergétique d'un bâtiment public ?

Conformément à l'article L.2422-1 du CCP, une collectivité maître d'ouvrage peut avoir recours à des tiers afin de leur confier des missions d'assistance et de conseil dans le cadre d'une opération de rénovation énergétique de l'un de ses biens immobiliers. Les missions d'AMO spécialisées couvrent un ou plusieurs domaines ou disciplines sur une ou plusieurs étapes d'une opération, par exemple en matière de programmation, d'économie de la construction, ou de façon encore plus ponctuelle et spécifique, concernant une question d'urbanisme, de fiscalité ou de droit (art. L.2422-2 du CCP). La collectivité peut aussi recourir à un conducteur d'opération au sens de l'article L.2422-3 du CCP qui, à la différence de la mission d'AMO, peut se voir confier une mission d'assistance générale. Dans ce cas, un contrat écrit doit être conclu avec le conducteur d'opération dont la mission est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de contrôle technique ou d'exécution de travaux (art. L.2422-4 du CCP).

10

## Quelles missions peuvent être confiées à un maître d'ouvrage délégué dans le cadre d'une rénovation énergétique ?

Ces missions peuvent concerner tant les phases de conception que de réalisation des travaux. En effet, le mandat peut inclure, dans un objectif de cohérence et dans la limite du programme et du budget fixés par le maître d'ouvrage, l'exercice de tout ou partie des attributions limitativement énumérées à l'article L.2422-6 du CCP. Le mandataire peut donc se voir confier : la définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ; la préparation, la passation, la signature, après approbation du choix de l'attributaire, des marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux (ACT) ainsi que le suivi de leur exécution (EXE, DET, OPC) ; l'approbation des études d'avant-projet (APS, APD) et des études de projet du maître d'œuvre (PRO) ; le versement de sa rémunération et le paiement des marchés publics de travaux et, enfin, la réception de l'ouvrage (AOR). Néanmoins, le mandat ne pourra concerner l'exploitation et la maintenance du bâtiment ayant fait l'objet d'une rénovation énergétique.

11

## Quelles sont les différences entre maître d'ouvrage délégué et conducteur d'opération ?

Les missions confiées au conducteur d'opération sont plus larges que celle du mandataire : elles peuvent porter sur l'organisation et le suivi des études préalables, l'assistance au montage des opérations, l'assistance pour le choix du programmiste et le suivi des études de préprogrammation, d'élaboration de l'enveloppe financière prévisionnelle et de programmation. A la différence du maître d'ouvrage délégué (ou mandataire), le conducteur d'opération n'a pas un pouvoir de représentation lui permettant d'accomplir des actes juridiques au nom et pour le compte de la collectivité maître d'ouvrage (signature des marchés et des avenants par exemple), et n'a aucun pouvoir de décision. A ce titre, le choix entre mandat et conduite d'opération dépendra du degré d'implication que souhaite conserver la personne publique dans le suivi des travaux de rénovation énergétique. Alors que la sous-traitance est autorisée en matière de conduite d'opération, la subdélégation du mandat de maîtrise d'ouvrage est interdite.

12

## Quelles sont les attributions non déléguables à un maître d'ouvrage délégué ?

Sous réserve des modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage énoncées à l'article L. 2422-1 du CCP (AMO, MOD, conduite d'opération, transfert de maîtrise d'ouvrage), le maître d'ouvrage ne peut déléguer cette fonction considérée comme d'intérêt général. Elle comprend les attributions suivantes : la détermination de la localisation de l'opération, l'élaboration du programme, la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle, son financement, le choix du processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé, et la conclusion des marchés publics ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. En particulier, un mandat de maîtrise d'ouvrage ne pourra être conclu que dans la limite du programme (art. L. 2422-4 du CCP) – autrement dit les objectifs de l'opération de rénovation énergétique, le besoin qu'elle doit satisfaire et les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, etc. – et de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération arrêtés par la collectivité maître d'ouvrage.

13

## Quelles sont les règles lorsqu'une collectivité confie une AMO, une conduite d'opération ou une MOD au groupement dont elle est membre ?

Les conventions d'AMO, de conduite d'opération ou de MOD sont analysées comme des prestations de services qui doivent, si elles sont exécutées à titre onéreux, être précédées d'une procédure de publicité et de mise en concurrence conforme au droit de la commande publique, sous réserve de l'éventuelle application des règles du « in house » ou de la quasi-régie (art. L. 2511-3 et suivants du CCP). A ce titre, la liberté contractuelle est largement reconnue aux relations entre un groupement de collectivités et ses communes membres au regard de la jurisprudence de la CJUE (CJCE, 13 novembre 2008, Coditel-Brabant, aff. C-324/07). Ainsi, un groupement de collectivités sera en situation de quasi-régie avec ses communes membres si celles-ci exercent un contrôle sur ce dernier analogue à celui qu'elles exercent respectivement sur leurs propres services (le groupement réalise plus de 80% de son activité dans le cadre des tâches confiées par ses communes membres).

14

## Quelles sont les aides de l'Ademe pour ces travaux d'économie d'énergie ?

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) propose deux types d'intervention. D'une part, elle cofinance à hauteur de 30 000 euros par an la création de postes de conseillers en énergie partagée (CEP) dont la mission vise notamment à aider les communes de moins de 10 000 habitants à réaliser des bilans énergétiques et proposer des améliorations hiérarchisées, accompagner les projets énergétiques (rénovation et développement des ENR) engagés par les communes et initier des opérations collectives à l'échelle du territoire. D'autre part, pour des missions d'AMO relatives à des rénovations énergétiques s'inscrivant dans le cadre de contrats de performance énergétique (CPE), l'Ademe propose une aide à hauteur de 50% du coût des études de diagnostic et de faisabilité (phase amont), plafonnée à 30 000 euros, et/ou pour la rédaction et procédure de passation du CPE, le suivi et son exécution (phase aval), plafonnée à 50 000 euros. Cette aide n'est pas cumulable avec l'aide proposée par le programme Actee + (voir question suivante).

15

## Qu'est-ce que le programme Actee + ?

Le programme d'action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique (Actee +), porté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), vise à développer les projets d'efficacité énergétique pour les bâtiments publics. Il permet d'offrir une aide technique et organisationnelle aux collectivités incluant une cellule d'accompagnement composée d'experts, un centre de ressources avec des cahiers des charges types directement utilisables par les collectivités, des guides, des formations, des Mooc et outils numériques d'analyse ; un cofinancement de l'accompagnement et de la maîtrise d'œuvre pour la rénovation des bâtiments publics et de l'éclairage public, via des appels à projets ouverts favorisant le recours à des solutions mutualisées (s'agissant des achats notamment), intégrant l'efficacité énergétique et s'inscrivant dans le long terme ; et à la sensibilisation des publics/usagers aux enjeux liés aux économies d'énergie dans les bâtiments publics, notamment les écoles. La contribution au programme ouvre droit à la délivrance de certificats d'économies d'énergie (CEE) pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2026.

16

## Le transfert de maîtrise d'ouvrage est-il adapté à la rénovation des bâtiments publics ?

Le transfert de maîtrise d'ouvrage permet, lorsque la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, de désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération (art. 2422-12 du CCP). S'il n'implique pas que chacun des maîtres d'ouvrage soit compétent sur la totalité des ouvrages devant être réalisés, il est cependant nécessaire de démontrer que l'opération nécessite une véritable co-maîtrise d'ouvrage. Aussi, un transfert de maîtrise d'ouvrage ne sera donc adapté qu'aux opérations dans lesquelles au moins deux maîtres d'ouvrage peuvent être identifiés. Par conséquent, cet outil ne semble pas adapté à des travaux de rénovation énergétique portant sur des bâtiments publics qui n'appartiennent généralement pas au groupement de collectivités mutualisant l'opération en tant que maître d'ouvrage unique.

17

## Peut-on recourir au groupement de commandes pour mutualiser les besoins en AMO et en MOD ?

Le recours à un groupement de commandes, dont le régime est prévu aux articles L.2113-6 et suivants du CCP, est possible pour des prestations d'AMO et de MOD en matière de rénovation énergétique. Le groupement présente l'intérêt de procéder au lancement d'une consultation unique pour répondre aux besoins de plusieurs collectivités en la matière. La création d'une telle entité requiert la conclusion d'une convention entre ses membres dont l'objet sera de définir ses règles de fonctionnement du groupement, et notamment son champ d'intervention, et de confier à l'un ou plusieurs d'entre eux la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché (art. L.2113-7 du CCP). Toutefois, une SEM, un syndicat ou un EPCI – sauf les EPCI à fiscalité propre (art. L.5211-4-4 du CCP) – ne peut participer lui-même au groupement et en être coordonnateur que si le marché concourt à la satisfaction de ses besoins propres ou à l'exercice d'une de ses compétences.

18

## Comment s'assurer de la compatibilité de la convention de groupement de commandes avec les dispositions sur la maîtrise d'ouvrage publique ?

Une telle compatibilité pourra être assurée en incluant ou en doublant celle-ci d'un mandat de maîtrise d'ouvrage qui, d'une part, devra compter les mentions obligatoires énumérées à l'article L.2422-6 du CCP et, d'autre part, veillera à ce que chaque membre du groupement conserve ses attributions non déléguables de maître d'ouvrage. D'une part, chaque maître d'ouvrage devra définir la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération. A cet égard, il pourra être prévu une approbation d'un programme unique par l'ensemble des membres du groupement. D'autre part, chaque maître d'ouvrage devra approuver le choix des attributaires des contrats de maîtrise d'œuvre et de travaux. A ce titre, la **CAO VOIR LEXIQUE** instituée en vertu de l'article L.1414-3 du CGCT ne devra pas être celle du coordonnateur du groupement mais du groupement de commandes, c'est-à-dire une CAO dans laquelle chaque membre dispose de représentants.

19

## Est-il possible de recourir à la centrale d'achats pour mutualiser les besoins en AMO et en MOD ?

Le recours à une centrale d'achats (art. L.2113-2 et s. du CCP) pour mutualiser les besoins en AMO et MOD des maîtres d'ouvrage membres d'un groupement de collectivités est possible. Les centrales d'achat ont pour objet l'exercice, de façon permanente, au bénéfice d'acheteurs, l'une au moins des activités d'achat centralisées, à savoir la passation des marchés publics ou des accords-cadres de travaux, de fournitures ou de services. Les SPL, ne pouvant exercer une fonction support, ne sauraient se constituer en centrale d'achats. Les syndicats (notamment les Aode) peuvent en revanche recevoir la qualification de centrale d'achats sous réserve d'une habilitation statutaire. Une telle centrale d'achats – dont l'activité devra être exercée de manière permanente – pourra se voir confier soit le rôle d'intermédiaire contractuel et se chargera, à ce titre, de la passation de marchés publics répondant aux besoins de ses adhérents, soit des activités d'achat auxiliaires consistant à fournir une assistance à la passation des marchés.

20

## Comment veiller à la compatibilité du fonctionnement de la centrale d'achats avec les dispositions sur la maîtrise d'ouvrage publique ?

Chaque collectivité membre devra assurer elle-même les attributions de maître d'ouvrage qu'elle ne peut déléguer. Les collectivités devront donc définir la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération, par exemple par une approbation d'un programme unique par l'ensemble des collectivités recourant à la centrale. De plus, elles devront approuver le choix des attributaires des contrats relatifs à la maîtrise d'œuvre et aux travaux. Dans la mesure où les membres d'une centrale d'achats ne disposent pas de représentants au sein de sa CAO, le groupement pourrait accorder à tous ses membres des voix consultatives à la CAO. Pour garantir le parfait respect des termes de l'art. L.2422-6 du CCP, on pourrait aussi imaginer la passation d'un accord-cadre par le groupement, puis de marchés subséquents par les collectivités, ce qui leur permettra de s'approprier la présélection ainsi opérée par la centrale lorsque sa CAO se prononcera.

21

## Qu'est-ce que le dispositif de l'intracring mutualisé ?

Le dispositif de l'intracring a été créé à l'origine par la Caisse des dépôts (« internal contracting »). L'intracring mutualisé est une déclinaison et constitue un outil de mutualisation financière qui permet à des groupements de collectivités de porter le financement d'opérations de rénovation énergétique sous la forme d'avances remboursables ou de prêts à destination de leurs membres. Par la suite, les collectivités membres du groupement remboursent l'avance octroyée sur les économies d'énergie attendues puis réalisées grâce aux travaux de performance énergétique. Il suppose, dans l'hypothèse où ces travaux seraient en partie pris en charge par un groupement de collectivités comme l'autorise l'article L.2224-34 du CGCT, une double contractualisation. Ainsi, dans un premier temps, le groupement de collectivités s'engage auprès d'une banque par la souscription d'un prêt, qu'il est ensuite chargé de rembourser. Dans un second temps, un membre du groupement, maître d'ouvrage des travaux, contracte avec le groupement et lui rembourse le prêt ainsi souscrit au fur et à mesure des économies réalisées.

22

## Comment s'assurer que les économies d'énergie réalisées couvrent bien les échéances du crédit du groupement ?

Le suivi de l'exécution des travaux de rénovation énergétique pourra être réalisé, par exemple, à travers la désignation au sein de chaque collectivité d'un référent « énergie » chargé de suivre et d'évaluer d'un point de vue opérationnel et budgétaire le déroulement de l'opération. En particulier, ce référent pourra mettre en place des mesures et des vérifications des consommations d'énergie de la collectivité membre du groupement afin de déterminer avec précision les consommations d'énergie constatées après la mise en œuvre des actions de performances énergétiques. Il pourra également rédiger un rapport d'évaluation composé d'une partie technique détaillant notamment le respect du planning d'exécution et de livraison de travaux, les quantités de GES mesurées et évitées, et d'une partie budgétaire présentant, par exemple, l'évaluation financière des consommations d'énergie évitées et l'état des dépenses et des recettes de fonctionnement liées aux actions de performance énergétique mises en œuvre.

23

## Quel outil d'ingénierie juridique mobiliser en parallèle de l'intracring mutualisé ?

Le groupement pourra proposer des prestations d'AMO ou de MOD à ses membres. En effet, les EPCI et syndicats (Aode) visés par l'article L.2224-34 du CGCT peuvent prendre en charge, pour le compte de leurs membres, des études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont leurs membres sont propriétaires, ainsi que leur financement. Certes, la MOD semble devoir être privilégiée en parallèle de la mutualisation financière dès lors que cette dernière requiert, de la part du syndicat ou de l'EPCI, un suivi précis des travaux afin de s'assurer que les économies d'énergie des bâtiments rénovés couvre bien les échéances du crédit du groupement. Toutefois, il n'est pas acquis que la mutualisation financière soit compatible avec les règles applicables au mandat de maîtrise d'ouvrage publique dès lors que l'article L.2422-7 du CCP ne prévoit pas que le titulaire d'un mandat de maîtrise d'ouvrage publique puisse contracter un emprunt pour le compte de son mandat.

24

## L'intracring mutualisé est-il compatible avec le monopole bancaire ?

Si l'article L.2224-34 du CGCT autorise les EPCI à assurer le financement d'études et de travaux en matière de rénovation énergétique, il ne constitue pas pour autant une dérogation au monopole bancaire prévue par l'article L.511-5 du CMF. Aussi, dès lors qu'une opération de financement peut être assimilée à une opération de crédit, définie comme « tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne » (art L.313-1 du CMF), elle doit être effectuée par un établissement de crédit ou une société de financement. Par conséquent, la possibilité pour un groupement de collectivités de réaliser des opérations de crédit est considérablement réduite. En effet, afin de supprimer tout caractère onéreux à la mutualisation financière, seules des opérations de financement à travers des avances sans contrepartie ni intérêt pourront être mises en œuvre par un groupement disposant de la compétence prévue à l'article L.2224-34 du CGCT. Un tel schéma requiert du groupement qu'il dispose de fonds propres suffisants pour offrir ce service.

25

## Une SPL peut-elle opérer une mutualisation financière ?

Une SPL ne semble pas, en l'état du droit, pouvoir opérer une mutualisation financière en dehors de sa participation aux prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance des ouvrages afin d'en améliorer la performance énergétique. En effet, dès lors qu'elle ne correspond pas à une compétence attribuée par la loi dont l'objet est l'exercice de missions au bénéfice direct des administrés, la seule activité d'assistance financière correspond à la prise en charge d'une des fonctions support « qui font partie du fonctionnement interne des collectivités » que les SPL n'ont pas vocation à exercer. A considérer qu'une SPL soit une société de tiers-financement au sens de l'article L.511-6 du CMF, elle ne pourra pas davantage se contenter de proposer une mutualisation financière en dehors de sa participation aux études et travaux de performance énergétique dans la mesure où le tiers-financement est caractérisé par une offre globale, à savoir par l'intégration d'une offre technique à un service de financement.

26

## Peut-on recourir à une société de tiers-financement pour de telles opérations ?

Non, pas dans le cadre d'une opération de rénovation énergétique de bâtiments publics. En effet, si la lettre de l'article L.511-6 du CMF précise que l'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas aux « sociétés de tiers-financement définies à l'article L.381-2 du code de la construction et de l'habitation dont l'actionariat est majoritairement formé par des collectivités territoriales », il apparaît cependant que le régime de tiers-financement concerne le financement de la rénovation des seuls logements relevant du parc locatif social ou du parc privé, à l'exclusion des bâtiments publics. Cette lecture semble en outre confirmée, d'une part, par les débats parlementaires de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont il ressort que le tiers-financement s'adresse aux opérations de rénovation de logements et, d'autre part, par l'article R.518-74 du CMF qui, tout en rappelant que l'activité de tiers-financement doit être mentionnée dans l'objet statutaire de la société, la définit comme une « activité de prêt pour la rénovation énergétique des logements ».

**27**

## Peut-on mobiliser des fonds de concours pour ces opérations ?

Dérogant aux principes de spécialité et d'exclusivité des groupements de collectivités, le fonds de concours est un mécanisme de financements croisés qui permet des versements entre les groupements de collectivités et leurs membres pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local. Ils ne sont, en principe, autorisés de manière générale qu'entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres (art. L. 5214-16, L. 5215-26, L. 5216-5, du CGCT) à l'exception des SMO qui gèrent des ports (art. L. 5722-10 du CGCT) ; des SMO chargés de l'établissement d'un réseau de communications électroniques (art. L. 5722-11 du CGCT) ; des syndicats de communes, des SMF et de certains SMO exerçant la compétence d'Aode (art. L. 5212-26 et L. 5722-8 du CGCT). Dans ce dernier cas, les fonds de concours ont vocation à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local en matière de distribution publique d'électricité, de développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes.

**28**

## Quelles sont les conditions d'utilisation de ces fonds de concours ?

S'agissant des fonds de concours entre une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine et leurs membres, leur montant total ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. S'agissant des fonds de concours entre un syndicat visé à l'article L. 5212-24 du CGCT tels que mentionnés ci-avant, leur montant total ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée (art. L. 5212-26). Dans les deux cas, ils sont versés après accords concordants exprimés à la majorité simple de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat et des organes délibérants des membres de cet EPCI ou de ce syndicat. Ils présentent également l'avantage de pouvoir être inscrits en section d'investissement du budget du contributeur.

**29**

## Quelle est la participation minimale de la collectivité maître d'ouvrage ?

L'article L. 1111-10 du CGCT encadre les interventions financières des collectivités afin de limiter la pratique des financements croisés et de contribuer à la maîtrise de la dépense publique locale. Aux termes de cet article, « toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet ». Le seuil minimum de participation de droit commun est fixé à 20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet, mais peut être porté à 30% dès lors que l'opération en cause entre dans le champ d'un domaine de compétences à chef de file (par exemple, en matière d'investissement en ENR, la région est cheffe de file en vertu de l'art. L. 1111-10-III du CGCT). A ce titre, les règles relatives à la participation minimale des maîtres d'ouvrage aux dépenses d'investissement et celles relatives aux fonds de concours (art. L. 5212-26 du CGCT) semblent d'application cumulative, de sorte qu'un fonds de concours sera pris en compte comme un financement d'une autre personne publique.

**30**

## Quelles sont les dérogations à cette obligation de participation minimale ?

Les collectivités peuvent déroger à cette règle au travers des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences élaborées par les collectivités chefs de file dans les conditions énoncées à l'article L. 1111-9-1 du CGCT (voir l'instruction du 22 décembre 2015, NOR: RDFB1520836N). La loi n° 2024-279 du 29 mars 2024 permet également au représentant de l'Etat dans le département d'abaisser de 20% à 10% la participation minimale du maître d'ouvrage – lorsqu'il l'estime disproportionnée au vu des capacités financières de la collectivité – dans le financement total apporté par des personnes publiques pour des projets d'investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires. En conséquence, les communes les plus fragiles financièrement pourront bénéficier d'un soutien accru de l'Etat, via ses dotations d'investissement (**DTER, DSID, DPV** **VOIR LEXIQUE** et fonds vert), ou des régions et départements, au travers de dispositifs de subventions.

31

## Comment mobiliser la dotation de soutien à l'investissement local ?

La **DSIL** **VOIR LEXIQUE** peut être mobilisée dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments publics : elle est destinée à soutenir, notamment, des projets de rénovation thermique, de transition énergétique ou développement des énergies renouvelables (1°, A, art. L. 2334-42, du CGCT). Une circulaire du 8 février 2023 (NOR IOMB2236543J) a même précisé que les projets de rénovation énergétique des bâtiments publics seront « tout particulièrement priorités ». Attribuée par le représentant de l'État dans la région, la DSIL peut bénéficier aux communes, EPCI à fiscalité propre et aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (art. L. 2334-42, C du CGCT). Sous réserve de la participation minimale du maître d'ouvrage à hauteur de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, elle peut se cumuler avec les autres dotations d'investissement (DTER, DSID, DPV) et avec les subventions du fonds vert. Les syndicats exerçant la compétence d'Aode ou les SEM et SPL ne peuvent pas percevoir la DSIL pour le compte de leurs membres ou actionnaires.

32

## Comment mobiliser la dotation d'équipement des territoires ruraux ?

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dont le régime est prévu aux articles L.2334-32 et suivants du CGCT, peut également être mobilisée, sous certaines conditions. Cette dotation est attribuée par le représentant de l'État dans le département aux EPCI à fiscalité propre et aux communes respectant certains seuils géographiques et/ou de population. Elle est attribuée en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine environnemental (art.2334-36 du CGCT) au nombre desquels peuvent figurer les opérations de rénovation thermique et de transition énergétique (circulaire du 8 février 2023, NOR IOMB2236543J). Suivant le même raisonnement que la DSIL, la DETR ne peut bénéficier aux syndicats d'énergie ou aux entreprises publiques locales et ce, même en vertu d'un mandat de maîtrise d'ouvrage. En outre, le cumul de la DETR avec les autres dotations d'investissement (DTER, DSID, DPV) et avec les subventions du fonds vert est possible pour la réalisation d'un même projet sous la réserve susmentionnée tenant au seuil d'investissement minimal du maître d'ouvrage.

33

## Quelles sont les autres dotations mobilisables ?

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et la dotation politique de la ville (DPV) peuvent également être mobilisées. La DSID est une subvention attribuée par le représentant de l'État dans la région qui est destinée à financer les projets d'investissement portés par les départements et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (art. L. 3334-10 du CGCT). La DPV est quant à elle une dotation budgétaire finançant les actions prévues par les contrats de ville définis à l'art. 6 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (III, art. L. 2334-40 du CGCT). En dehors des communes des départements d'outre-mer et des collectivités de Martinique et de Guyane, l'attribution de cette dotation par le préfet dans le département est conditionnée, pour les communes de métropole, à la réunion de trois conditions démontrant qu'elles sont particulièrement défavorisées au plan urbain (I, art. L. 2334-4 du CGCT). A ce titre, plus d'un tiers des crédits ouverts en 2021, environ 52 M€, ont été consacrés à la rénovation des bâtiments scolaires.

34

## Comment mutualiser la récupération des contrats d'économies d'énergie ?

Le dispositif des **CEE** **VOIR LEXIQUE** a été créé par la loi «Pope» du 13 juillet 2005. Il s'agit de l'obligation assignée aux vendeurs d'énergie – les « obligés » – de réaliser des économies d'énergie fixées en fonction de leur volume de vente. Les économies ainsi réalisées permettent l'attribution par le ministère en charge de l'Energie de CEE. Les « obligés » peuvent également se libérer de ces obligations soit en réalisant, directement ou indirectement, des économies d'énergie, soit en acquérant des CEE sur le marché. L'article L.221-7 du code de l'énergie permet aux collectivités et à leurs groupements de se regrouper pour atteindre le seuil d'éligibilité requis, actuellement fixé en volume d'économies d'énergie à 50 GWh cumulés actualisés, pour valoriser les actions de maîtrise de la demande d'énergie sous la forme de CEE. Ces dispositions autorisent les collectivités qu'elles mentionnent à désigner l'une d'entre elles ou un tiers qui obtient auprès du pôle national des CEE, pour leur compte, les CEE correspondant à l'ensemble des actions de maîtrise de demande de l'énergie qu'elles ont chacune réalisées.

**35**

### Peut-on recourir à «MaPrimeRénov'» ou «Mon accompagnateur Rénov'» ?

Non. L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 a créé le dispositif «MaPrimerénov'», «une prime de transition énergétique destinée à financer des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements». Conformément à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique, elle peut être attribuée aux «personnes physiques», propriétaires ou titulaires d'un autre droit réel immobilier conférant l'usage d'un logement, pour financer les dépenses en faveur de la rénovation énergétique du logement qu'ils occupent eux-mêmes ou qu'ils donnent à bail. Un tel dispositif ne peut donc pas bénéficier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, a fortiori si leurs bâtiments ne sont pas composés de logements. Il en va de même pour «Mon accompagnateur Rénov'» ouvert aux consommateurs afin de leur faire bénéficier d'une mission d'accompagnement, d'un appui à la réalisation d'un plan de financement et d'études énergétiques ainsi que d'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels (art. L.232-3 du code de l'énergie).

**36**

### Qu'est-ce qu'un contrat de performance énergétique ?

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a créé les contrats de performance énergétique (CPE) «sous la forme d'un marché global regroupant les prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont garanties contractuellement».

Ces contrats globaux confient ainsi au prestataire aussi bien la réalisation des travaux rénovation énergétique que l'exploitation du bâtiment une fois ceux-ci terminés. Ils ont comme particularité d'imposer une garantie contractuelle des améliorations de l'efficacité énergétique, la rémunération du prestataire dépendant de l'atteinte des objectifs fixés.

Ils peuvent prendre la forme d'un marché de conception-réalisation au sens de l'article L.2171-2 du CCP, d'un marché public global de performance au sens de l'art. L.2171-3 du CCP ou d'un marché de partenariat au sens de l'art. L.1112-1 du même code.

**37**

### Qu'est-ce qu'un marché global de performance énergétique ?

Le marché global de performance énergétique (MGPE), régi par les dispositions de l'article L.2171-3 du CCP, associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations de rénovation énergétique afin de remplir des objectifs chiffrés de performance par rapport à une situation de référence contractualisée décrivant l'ensemble des caractéristiques du bâtiment au jour de l'entrée en vigueur du contrat. Afin de garantir l'objectif d'amélioration de la performance énergétique, le contrat doit prévoir des mesures de réparation (sous la forme d'une indemnité ou d'une réparation en nature) ou des mesures incitatives en cas de sous-performance et de surperformance. Il lie de la sorte la rémunération à l'atteinte des objectifs. Ce contrat permet également à l'acheteur public, qui conserve la maîtrise d'ouvrage, de confier l'ensemble du marché à un même prestataire, par dérogation à la règle d'allotissement. Néanmoins, il ne déroge pas à l'interdiction du paiement différé de sorte que la rémunération doit intervenir au plus tard à la livraison définitive des ouvrages.

**38**

### Comment recourir à une entreprise publique locale pour mettre en œuvre ce type de marché ?

Afin de mettre en œuvre un MGPE, il peut être décidé de recourir à une entreprise publique locale (SEM, SPL ou Semop). Dans l'hypothèse où le MGPE est porté par une SPL, il pourra être conclu en franchise des obligations de publicité et de mise en concurrence dans la mesure où la SPL et ses membres pourraient, en principe, se prévaloir d'une relation de quasi-régie. En revanche, s'il est porté par une SEM, la conclusion de ce contrat devra être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence. En tout état de cause, la société, devra disposer d'un objet social l'autorisant à agir à cet égard et, également, des moyens techniques, matériels et humains pour réaliser la conception, la réalisation et l'exploitation ou la maintenance d'ouvrages existants afin d'en améliorer la performance énergétique. Une SEM sera en droit de recourir à la cotraitance sous la forme d'un groupement entre opérateurs économiques comprenant, par exemple, un concepteur, une entreprise de bâtiment et une société d'exploitation-maintenance.

39

## Qu'est-ce qu'un marché global de performance énergétique à paiement différé ?

La loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 a autorisé à titre expérimental et pour 5 ans, l'Etat, ses établissements publics, les collectivités, leurs établissements publics et leurs groupements à déroger aux articles L.2191-2 à L.2191-8 du CCP – en particulier à l'interdiction de paiement différé – pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un MGPE. Ce dispositif permet d'ajouter le portage financier de la rénovation énergétique du bâtiment aux prestations de conception-réalisation et d'exploitation ou de maintenance mises à la charge du titulaire de ce contrat. La mission d'appui **Fin Infra** **VOIR LEXIQUE** a précisé que ce contrat pouvait porter sur des prestations ayant pour objet de réduire la consommation énergétique d'un ou plusieurs bâtiments, « quelle que soit la nature de ces travaux », de sorte qu'il peut concerner des travaux d'isolation, de remplacement d'équipements techniques, la mise en place d'outils de pilotage et de contrôle de la consommation, ou encore l'installation d'unités de production d'électricité.

40

## Qu'est-ce que l'étude préalable ?

Avant de décider de recourir à un **MGPEPD** **VOIR LEXIQUE**, l'acheteur doit procéder à une étude préalable ayant pour objet de démontrer l'intérêt du recours à un tel contrat. Cette étude doit être soumise pour avis à Fin Infra qui est favorable à défaut d'avis rendu dans un délai d'un mois. La procédure de passation de ce marché ne pourra être engagée que si cette étude démontre que le recours au MGPEPD est plus favorable que le recours à d'autres modes de réalisation du projet, notamment en matière de performance énergétique. Les éléments devant être contenus dans l'étude ont été précisés par décret et au sein d'une méthodologie de Fin Infra (voir nos « Références »).

A cet égard, l'étude préalable devra notamment comporter une présentation générale du projet, une description des options de montages contractuels qui sont écartées et des options qui sont envisagées pour mettre en œuvre le projet ainsi qu'une appréciation portant sur l'ensemble des avantages et inconvénients de ce marché par rapport aux options envisagées qui n'autorisent pas le paiement différé.

41

## Qu'est-ce que l'étude de soutenabilité budgétaire ?

Avant de décider de recourir à un MGPEPD, une étude de soutenabilité budgétaire devra également être réalisée et soumise au ministre chargé du Budget, qui dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Cette étude a pour objet d'apprécier les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits, en prenant en compte tous les aspects financiers du projet de MGPEPD. Elle doit inclure, notamment, le coût prévisionnel du contrat (hors prise en compte des risques) indiqué en moyenne annuelle et précisant la part des dépenses d'investissement, de financement et de fonctionnement, la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur sa situation financière, l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, ses conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan, une analyse des coûts prévisionnels pouvant résulter d'une rupture anticipée du contrat ainsi qu'une appréciation des principaux risques du projet (art. 4 du décret n° 2023-913).

42

## Est-il possible de mutualiser sous la forme d'un MGPEPD les besoins de plusieurs collectivités ?

Une mutualisation des besoins est possible, auquel cas l'étude préalable et l'étude de soutenabilité sont réalisées par l'acheteur chargé de conduire le projet pour le compte des autres acheteurs avec lesquels celui-ci est mutualisé. D'une part, le MGPEPD peut être conclu pour la réalisation d'une opération répondant aux besoins d'une autre personne morale de droit public ou de droit privé en vue de l'exercice de ses missions. Une convention est alors signée entre l'acheteur et la personne morale. Cette forme de mutualisation s'intègre parfaitement avec les dispositions de l'art. L.2224-34 du CGCT, par exemple dans le cadre d'une prestation de MOD pour le compte des membres de l'EPCI ou du syndicat. D'autre part, si un projet relève de la compétence de plusieurs acheteurs, ils peuvent désigner par convention celui d'entre eux qui conduira la procédure de passation et, éventuellement, signera le contrat et en suivra l'exécution. Il pourrait s'agir d'un transfert de maîtrise d'ouvrage, comme prévu à l'art. L.2422-12 du CCP.

**43**

### Quelles différences entre un MGPEPD et un marché de partenariat ?

A l'instar du MGPEPD, le marché de partenariat visé à l'article L.1112-1 du CCP a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale. Il peut aussi porter sur une opération de performance énergétique. Le MGPEPD se distingue toutefois du marché de partenariat en ce qu'il n'emporte pas le transfert de la maîtrise d'ouvrage au bénéfice de son titulaire, qui demeurera aux mains de la collectivité responsable du bâtiment faisant l'objet de la rénovation énergétique. En outre, le recours au MGPEPD n'est pas conditionné à l'atteinte d'un seuil minimum de valeur du marché, au contraire de ce qui est prévu pour les marchés de partenariat (art. R.2211-1 du CCP). Enfin, les conditions de recours au MGPEPD sont quelque peu différentes de celles prévues dans le cadre d'un marché de partenariat. En effet, si les études préalables et de soutenabilité budgétaire s'apparentent à bien des égards à celles exigées dans le cadre du recours à un marché de partenariat, celles-ci diffèrent sur certains points (par exemple, les avis sont rendus dans un délai de six semaines).

**44**

### Y a-t-il un seuil minimum pour recourir à un MGPEPD ?

Aucun seuil minimum n'est exigé pour recourir au MGPEPD, au contraire du marché de partenariat (art. R.2211-1 du CCP). Cependant, la passation d'un MGPEPD pourrait s'avérer pertinente pour autant que l'opération atteigne une taille critique – par exemple, par une mutualisation des opérations – dès lors que ce contrat devrait s'avérer long et délicat à mettre en œuvre en raison, d'une part, de la complexité accrue de l'étude préalable et de l'étude de soutenabilité budgétaire et, d'autre part, si le contrôle de Fin Infra et du ministre du Budget s'avère trop rigoureux.

**45**

### Quelle est la durée d'un tel MGPEPD ?

En vertu du XIV de la loi n° 2023-222 « tiers-financement » du 30 mars 2023, et à l'instar de ce qui est prévu pour le marché de partenariat, la durée d'un MGPEPD est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. Par exemple, comme le précise Fin Infra, lorsqu'une rénovation énergétique porte sur des éléments structurels d'un bâtiment, telle qu'une toiture ou une façade, sa durée pourra être de l'ordre de 20 à 30 ans dès lors qu'elle correspondra à l'amortissement de ces rénovations.

**46**

### Comment se traduit le préfinancement des opérations de rénovation énergétique ?

Le préfinancement de l'opération vise essentiellement à contourner les insuffisances budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales en ajoutant le portage financier de la rénovation énergétique du bâtiment aux prestations de conception-réalisation, d'exploitation ou de maintenance mises à la charge du titulaire d'un MGPE. Le préfinancement permet ainsi à la personne publique bénéficiaire des travaux de différer le paiement des travaux, l'investissement financier initial reposant sur un tiers, via un financement structuré ou corporate. Le montant du contrat se traduit concrètement dans la comptabilité des collectivités par une dette. Il ressort à cet égard des travaux parlementaires un souhait de transparence sur la gestion de cette dette. Dans le cadre de la publicité des budgets de la collectivité, il est ainsi prévu que les documents budgétaires soient accompagnés d'annexes retraçant notamment la dette liée à la part d'investissements de ces contrats (art. 1, 4° de la loi n° 2023-222).

47

## Qu'est-ce que la RE2020 et s'applique-t-elle aux collectivités ?

La RE2020 est une réglementation énergétique et environnementale. Son champ d'application inclut les collectivités territoriales, notamment pour la construction de bâtiments ou parties de bâtiments d'habitation qui ont fait l'objet d'une demande de permis de construire ou d'une déclaration préalable déposée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, et pour la construction de bâtiments ou parties de bâtiments de bureaux ou d'enseignement primaire ou secondaire qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'une déclaration préalable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

La RE2020 remplace la réglementation thermique 2012 et renforce ses exigences. L'enjeu de cette nouvelle réglementation est de diminuer de manière significative les émissions de carbone du bâtiment grâce à la transformation progressive des techniques de construction, des filières industrielles et des solutions énergétiques. Cet enjeu se décline en trois objectifs : donner la priorité à la sobriété énergétique et à la décarbonation de l'énergie ; diminuer l'impact carbone de la construction des bâtiments ; garantir le confort en cas de forte chaleur.

48

## Quels sont les résultats minimaux imposés par la RE2020 ?

En vertu de l'article L. 171-1 du CCH, la RE2020 impose à la construction et la rénovation de bâtiments d'atteindre des résultats minimaux en matière de performance énergétique pour des conditions de fonctionnement définies, évaluée en tenant compte du recours aux énergies renouvelables ; de limitation de l'impact sur le changement climatique, évaluée sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment ; et de performance environnementale, évaluée notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau et de la production de déchets liées à la fabrication des composants des bâtiments, à leur édification, leur entretien, leur rénovation et leur démolition, ainsi que du recours à des matériaux issus de ressources renouvelables et de l'incorporation de matériaux issus du recyclage. La réglementation RE2020 vise ainsi à diminuer l'impact sur le climat des bâtiments neufs en incitant, d'une part, à des modes de construction émettant peu de gaz à effet de serre ou permettant d'en stocker et, d'autre part, à la consommation de sources d'énergie décarbonées.

49

## Comment la RE2020 évalue-t-elle la performance environnementale des bâtiments neufs ?

Evolution majeure, la RE2020 a introduit une évaluation des impacts environnementaux du bâtiment fondée sur le principe de l'analyse du cycle de vie. Cette méthode permet d'objectiver les impacts du bâtiment sur le changement climatique à travers plusieurs indicateurs environnementaux calculés sur l'ensemble de son cycle de vie et dont les exigences à atteindre sont définies par arrêté. Il s'agit de l'impact sur le changement climatique de la consommation d'énergie primaire, y compris non renouvelable, du bâtiment et de l'impact lié aux composants du bâtiment, évalué sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment. Des indicateurs supplémentaires devront être calculés, à savoir la quantité de carbone issu de l'atmosphère et stocké dans le bâtiment et l'impact sur le changement climatique du bâtiment, évalué sur l'ensemble de son cycle de vie, qui prend en compte le stockage, pendant la vie du bâtiment, de carbone issu de l'atmosphère ainsi que les charges et bénéfices liés à la valorisation des composants en fin de vie.

50

## Qu'est-ce que le décret tertiaire et s'applique-t-il aux collectivités ?

Le décret du 23 juillet 2019 n° 2019-771 dit « décret tertiaire », codifié aux articles L. 174-1 et R. 174-22 et suivants du CCH, impose la mise en œuvre d'actions de réduction de la consommation énergétique des bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments existants à usage tertiaire, y compris du secteur public, dont la surface de plancher (continue ou cumulée) est supérieure ou égale à 1 000 m<sup>2</sup>. Plus précisément, il s'agit de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments entrant dans son champ d'application d'au moins 40% en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050 par rapport à 2010.

Les propriétaires et, le cas échéant, les preneurs à bail doivent mettre œuvre des actions destinées à atteindre ces objectifs pouvant porter, par exemple, sur la performance énergétique des bâtiments ou l'installation d'équipements performants et de dispositifs de contrôle et de gestion active de ces équipements. Ils doivent également déclarer leurs consommations énergétiques annuelles sur Operat, une plateforme administrée par l'Ademe.

