

PROGRAMME
ACTEE

Financer et accompagner la
rénovation énergétique des
bâtiments publics



Guide pour la mise en œuvre de Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé pour les collectivités territoriales

Guide



Le Guide « Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé au sein des collectivités territoriales » s'adresse aux collectivités territoriales et a pour vocation d'aider à la mise en place de Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé, en fournissant un appui à la réflexion en amont de la définition des projets.

Rédacteurs :

Antonin BELL, ACTEE (FNCCR)

Samy HAMDJ, ACTEE (FNCCR)

Selma GERAUT, ACTEE (FNCCR)

Julie POÛESSEL, Cerema

Amandine BIBET-CHEVALIER, Cerema

Pascal LEBRETON, Cerema

Frédéric ROSENSTEIN, ADEME

● Sommaire



Contexte

4



01 ● Principes généraux du MGPEPD

6

- Éléments de présentation générale
- Les avantages pour les collectivités territoriales par rapport aux Marchés Globaux de Performance sans Tiers-Financement
- Points de vigilance
 - Coûts de financement plus élevés
 - Coûts de contractualisation plus élevés
 - Conserver une bonne connaissance de son patrimoine sur la durée



02 ● Mettre en place un MGPEPD

9

- Connaître son patrimoine et disposer d'une stratégie claire
- Cas d'étude pouvant orienter la décision
- Analyse des ressources disponibles
 - Ressources internes
 - Ressources externes
 - Maillage public territorial
 - Tissu économique local
- Analyser l'impact sur les équilibres budgétaires : l'imputation comptable du MGPEPD
 - ZOOM sur la Part de la rémunération versée au titre de l'investissement
 - Sommes versées au titre des prestations d'Exploitation-Maintenance (fonctionnement)
 - Sommes versées au titre de la part « Financement » (fonctionnement)
- Débuter la formalisation du marché



03 ● Focus : les différentes formes de pré-financement

18

- Recours à des financements dits « corporate » :
pour des projets de toute taille, accessibles à tous types de collectivités
- Recours à des financements structurés



04 ● Comment passer à l'acte ?

19

- Ressources et documents opérationnels
- Un Appel à Projets dédié

Contexte : Les objectifs climatiques et énergétiques de la France

Le secteur du bâtiment est responsable de 17% des émissions de gaz à effet de serre en France en 2019. De tous les secteurs économiques, il représente le plus gros consommateur d'énergie (45%), juste devant le secteur des transports (44%). La rénovation énergétique joue donc un rôle central dans la lutte contre le dérèglement climatique.

La France s'est engagée, avec la loi de transition énergétique pour une croissance verte de 2015, à **diminuer de 40% ses émissions de gaz à effet de serre et de 30% sa consommation d'énergies fossiles à l'horizon 2030**¹.

Possédant les 3/4 du patrimoine public tertiaire, avec 280 millions de m², les collectivités territoriales sont aux avant-postes de l'effort de réduction des consommations énergétiques du patrimoine bâti et de sa décarbonation. **On estime à 2.7Md€ le montant d'investissement annuel nécessaire à la rénovation des bâtiments des collectivités pour respecter la SNBC**² à horizon 2050.

Cette situation pose aujourd'hui de nombreux défis : à la croisée des enjeux de service public local, de finance des collectivités et d'impératifs de transition écologique, le patrimoine des collectivités cristallise les crises que nous traversons. La guerre en Ukraine et la hausse des prix de l'énergie illustrent bien les risques encourus par les collectivités dont le patrimoine, énergétiquement peu efficient, fait croître les charges de fonctionnement et obère les capacités budgétaires. Pour les doter des outils nécessaires, les lois Grenelle avaient permis le déploiement en France du Contrat de Performance Énergétique. Cet outil incontournable associe par essence la composante financière et énergétique du bâtiment, notamment dans le cadre de travaux de rénovation énergétique.

En effet, en fixant une garantie contractuelle de performance énergétique, le CPE impose une obligation de résultats au titulaire du marché. Il prévoit également une série de mécanismes financiers permettant tout à la fois d'inciter à maximiser ces résultats et d'indemniser la non-atteinte de ceux-ci (intéressement en cas de sur-performance et indemnités en cas de sous-performance).

Ces éléments font partie des clés ayant contribué à l'intérêt suscité par l'outil CPE depuis quelques années (le nombre de CPE publics passés a augmenté de 5 en 2009 à 40 en 2021 selon l'ONCPE⁴) **avec des économies d'énergie visées de l'ordre de près de 30% en moyenne**⁵.

Dans ce contexte, un certain nombre de règles encadrent les différents outils permettant aux collectivités de réaliser des travaux de rénovation énergétique performantes et globales, dites « d'ampleur ». Ainsi, les véhicules contractuels de droit commun à disposition des collectivités s'accompagnent de garde-fous, afin d'assurer d'une part le respect du principe de bonne utilisation des deniers publics, et d'autre part de prémunir les collectivités contre le risque d'endettement non-maîtrisé et de dérive des coûts (de fonctionnement comme d'investissement).

Parmi ces règles, on peut citer **l'impératif de payer les opérateurs économiques dès la réception des travaux** (pour le cas de dépenses liées à la réalisation d'un marché de travaux), et **l'obligation fixée aux collectivités territoriales de payer elles-mêmes lesdits travaux** (principe selon lequel la collectivité doit payer pour les besoins qui sont les siens) tout en respectant l'obligation de donner à voir une Capacité d'Autofinancement positive (l'épargne de gestion devant couvrir annuellement les intérêts financiers

et le remboursement du capital des emprunts). Ainsi la collectivité territoriale est dans l'obligation de payer la totalité des investissements liés aux travaux avant d'avoir pu en mesurer le niveau de performance énergétique.

Compte tenu de l'urgence de la situation et de l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre les objectifs précités, **le cadre de la Commande Publique a vu naître un nouveau véhicule contractuel expérimental**, afin de proposer un outil répondant à cette constellation de besoins, de contraintes et d'enjeux.

Eu égard aux intérêts de l'outil CPE, ainsi qu'évoqué ci-avant, celui-ci a naturellement été considéré par le législateur comme un levier incontournable à mobiliser pour faire changer d'échelle la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, dans une logique d'accélération de projets ambitieux. Afin de capitaliser sur l'engouement suscité par les Marchés Publics Globaux de Performance Énergétique auprès des collectivités, c'est donc ce véhicule qui a été désigné par le législateur pour revêtir les traits de ce nouvel outil.

La loi n°2023-222 du 30 mars 2023⁶ autorise donc, pour une durée de 5 ans et à titre expérimental, le Contrat de Performance Énergétique avec Tiers-Financement sous la forme de Marchés Globaux de Performance Énergétique avec Paiement Différé (MGPEPD). Les modalités concrètes de mise en œuvre de cette loi ont été formalisées au travers du décret d'application n°2023-913 du 3 octobre 2023⁷.

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte>

² <https://france-renov.gouv.fr/collectivites/renovation-batiments>

³ <https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2023-03/etude-afl-financement-de-la-renovation-energetique-des-batiments-version-digitale-light.pdf>

⁴ Observatoire National des Contrats de Performance Énergétique – Chiffres clés – Novembre 2022, p. 13 : https://www.observatoireecpe.fr/assets/DOC_ONCPE_09_Chiffres_cles_4_nov2022.pdf

⁵ https://www.observatoireecpe.fr/assets/DOC_ONCPE_09_Chiffres_cles_4_nov2022.pdf p.32

⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000047377306?init=true&page=1&query=2023-222&searchField=ALL&tab_selection=all

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048147922>



01 Principes généraux du MGPEPD

Éléments de présentation générale

Le Marché Global de Performance Énergétique à Paiement Différé reprend une bonne partie des principes de fonctionnement du Marché Global de Performance Énergétique classique :

- **Il déroge au principe d'allotissement, permettant de ne passer qu'une seule procédure pour l'ensemble du marché.** En ce sens, il simplifie la passation en évitant d'avoir à scinder les travaux en lots distincts avec autant de procédures afférentes ;

- **Il déroge à l'interdiction d'association de la Conception et de la Réalisation** (la Maîtrise d'œuvre est donc membre du groupement titulaire du marché, qui réalise les travaux notamment). Cet élément permet d'éviter les recherches de responsabilité en cas de sous-performance. Toutefois, contrairement à un marché de travaux en Maîtrise d'Ouvrage classique, cela suppose un rôle différent pour la Maîtrise d'œuvre du fait d'une moins grande impartialité, notamment pour le règlement des différends ;

- **Il peut être dévolu suivant une procédure de passation du marché négociée,** pour discuter avec les candidats des meilleures techniques à appliquer pour atteindre les objectifs recherchés. Le Bouquet d'Actions d'Améliorations de la Performance Énergétique est donc co-construit entre le Maître d'Ouvrage et les candidats au marché.

Toutefois, il se démarque des MGPE classiques par la dérogation à l'interdiction du Paiement Différé, et de l'ensemble des Contrats de Performance Énergétique par le fait qu'il ne porte que sur des travaux de rénovation énergétique de bâtiments (l'éclairage public est donc de facto exclu de son champ, par exemple).

Il reprend également certaines des conditions de forme du Marché de Partenariat de Performance Énergétique (MPPE), telles que le formalisme préalable (étude de soutenabilité budgétaire et étude préalable à réaliser, dont les modalités seront explicitées au chapitre II. A), tout en laissant la collectivité conserver la Maîtrise d'Ouvrage du projet, et sans seuils minimaux de recours.

Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé (MGPEPD) :

Association Conception-Réalisation

Dérogation à l'allotissement

Maîtrise d'Ouvrage conservée

Aucun seuil minimal

Formalisme préalable

Paiement Différé

Caractéristiques déjà présentes en MGPE

Caractéristiques inédites en MGPE, empruntées au MPPE

EN SAVOIR +

consultez la [fiche de décryptage](#) dédiée publiée par le Cerema

Les avantages pour les collectivités territoriales par rapport aux Marchés Globaux de Performance sans Tiers-Financement

L'intérêt principal de ce nouveau dispositif est de **permettre à la collectivité de garder en réserve une partie de la rémunération du titulaire après la réception des ouvrages**, afin de déclencher une partie des paiements liés à la phase Conception-Réalisation une fois que l'atteinte des objectifs fixés peut être effectivement mesurée et constatée lors du fonctionnement en exploitation usuel du bâtiment. Cet élément est favorisé par l'obligation, dans le cadre des MGP, de bien faire distinguer aux candidats au marché les prix liés à la réalisation, à l'exploitation et à la maintenance dans le cadre de leurs offres. Ainsi, les différents prix sont-ils clairement définis et identifiés.

Cela permet de substituer aux garanties classiques, onéreuses (telles que la garantie à première demande) que le titulaire doit souscrire auprès d'un assureur et qu'il répercute bien souvent sur le prix du marché, un mécanisme incitatif axé sur la variation des rémunérations. En clair : la rémunération est directement corrélée à l'écart vis-à-vis de l'objectif de performance énergétique. Si celui-ci est atteint, la rémunération prévue s'applique. Plus les performances

énergétiques mesurées sont inférieures à cet objectif, plus la rémunération est basse, de manière à répercuter sur le coût du marché le préjudice subi par la collectivité. Dans le cas contraire (i.e. si le titulaire du marché sur-performe par rapport aux objectifs), le gain est réparti entre le titulaire et la collectivité - sous la forme d'intéressement aux économies d'énergie - **pour récompenser à la fois les efforts des opérateurs économiques et ceux des usagers, ayant concouru à ce résultat**.

Le paiement différé des prestations de Conception-Réalisation permet également de garder en responsabilité le titulaire après réception des travaux, par exemple pour l'inciter à venir effectuer des travaux correctifs pour réparer un manquement, ce qui est plus difficile à réaliser dans les cas où celui-ci a déjà perçu l'intégralité de sa rémunération.

Cela pourrait également permettre à la collectivité de payer une partie du prix par les économies de charge générées par les travaux.

Points de vigilance

Ce dispositif novateur et dérogatoire doit toutefois être envisagé avec prudence, en raison de plusieurs facteurs.

1) Coûts de financement plus élevés

Un premier point de vigilance réside dans les coûts liés au financement du marché, qui seront généralement plus élevés que pour un MGPE classique : il faut ajouter aux frais d'un crédit (intérêts financiers) le poids du pré-financement des travaux par le titulaire (comme le Maître d'Ouvrage ne paie pas en totalité dès réception des travaux, le titulaire facture également le portage du financement des travaux). Plus les rémunérations de la phase Conception-Réalisation sont différées dans le temps, plus ce poids sera élevé.

Aussi, plusieurs solutions peuvent être explorées :

- **L'acheteur public peut décider de « sanctuariser » une partie de la rémunération de la Conception-Réalisation**, afin d'en garantir le paiement quel que soit le niveau de performance énergétique atteint. Le paiement sera donc bien lissé dans le temps, mais sans répercussion à la baisse en cas de non-atteinte de l'objectif ;

- **L'acheteur public peut décider de rémunérer une partie des prestations de Conception-Réalisation sans Paiement Différé** (dès réception des ouvrages),

ne faisant peser le coût du pré-financement que sur la fraction de la rémunération qui est bien payée de manière différée ;

- **L'acheteur public peut solliciter des participations publiques** (par exemple de son EPCI ou Syndicat d'énergie) pour diminuer la part des coûts pris à sa charge, comme pour d'autres types de marchés ;

- **Le titulaire du marché peut céder, sous réserve de l'acceptation de l'acheteur public, une part de la rémunération due par celui-ci à un établissement bancaire, à hauteur de 80% du montant de celle-ci.** Ce mécanisme dit de « cession acceptée » (ou « cession Dailly ») diminue le poids des intérêts financiers. Toutefois, ce faisant, l'établissement bancaire cessionnaire n'est pas lié par les exceptions et obligations tirées de la relation contractuelle entre les cocontractants. En d'autres termes, l'acheteur public ne peut plus répercuter l'éventuelle sous-performance énergétique sur la portion cédée de la rémunération. Ainsi, la collectivité perd son principal levier pour assurer l'atteinte réelle de la performance énergétique, ce qui constitue donc une perte de pouvoir de la collectivité sur le contrat. Cet outil est ainsi à utiliser soigneusement, l'atteinte de la performance énergétique étant l'objet principal du contrat et la raison pour laquelle la collectivité en fait réaliser les travaux.

2) Coûts de contractualisation plus élevés

Un second point de vigilance réside dans les coûts liés à la contractualisation : les MGPEPD étant plus complexes à mettre en œuvre, des points de vue juridique et financier notamment, ils nécessiteront généralement des délais de passation de marché plus longs mais aussi des compétences plus solides. Aussi, il paraît incontournable pour toute collectivité d'évaluer la pertinence de recourir à ce type de contrat notamment en s'adjoignant les services d'un ou de plusieurs AMO (Assistants à Maîtrise d'Ouvrage) robustes disposant d'expertises liées aux montages financiers (par exemple sur les sociétés dites de projet - « Special Purpose Vehicles »), aux aspects juridiques (répartition des risques, sincérité et opportunité des documents et clauses du marché, ...) ainsi que techniques (définition de la Situation de Référence, des objectifs de performance énergétique). Il en va de l'équilibre contractuel et, partant, de la bonne réalisation du contrat, aussi cet accompagnement ne doit surtout pas être négligé.

[Un cahier des charges pour recourir à une prestation d'AMO est disponible ici.](#)



3) Conserver une bonne connaissance de son patrimoine sur la durée

Un autre point d'attention réside dans la nécessité pour la collectivité de conserver une bonne connaissance de son patrimoine. En effet, il est probable que les marchés passés sous la forme de MGPEPD aient une « durée de vie » plus longue que les MGPE classiques. Ceci notamment car la durée du marché sera tributaire de la durée de remboursement du tiers-investissement, vraisemblablement calée sur la durée d'amortissement du projet (durée du Paiement Différé). Ce faisant, il existe un risque que les collectivités ayant délégué l'exploitation et la maintenance du bâtiment pendant de nombreuses années (voire décennies), ne perdent ou n'acquiescent jamais un niveau de compréhension suffisant des systèmes et du bâtiment pour maintenir la performance énergétique après la fin du marché. Il conviendra donc impérativement d'assurer la mobilisation d'un agent de la collectivité en interne sur le suivi du contrat ainsi que du ou des bâtiments visés par celui-ci.

Cela fait également courir le risque que le titulaire sortant du contrat ne soit favorisé par rapport à ses concurrents lors de son renouvellement, car étant le seul à disposer d'un niveau d'information suffisant quant à l'ouvrage et à ses technologies.

Il est donc primordial d'assurer la bonne circulation des informations entre le Maître d'Ouvrage et le titulaire durant toute la durée du marché.

Mettre en place un MGPEPD

La mise en place d'un MGPEPD, dérogatoire et complexe, nécessite quelques prérequis dont il convient de s'assurer pour juger de l'opportunité de recourir à ce dispositif.

Connaître son patrimoine et disposer d'une stratégie claire

Pour mettre en place un MGPEPD, une collectivité territoriale doit au préalable disposer d'une connaissance solide et détaillée de son patrimoine, mais aussi de ses enjeux stratégiques et disposer d'une feuille de route claire et fiable sur l'utilisation qui en est et en sera faite. À ce titre, la réalisation d'un Schéma Directeur Immobilier Energie (SDIE) paraît cardinale. ACTEE propose, en partenariat avec l'ADEME, un Cahier des Charges pour l'élaboration de ce type de document⁸.

À ce sujet, il convient de noter que seuls 28% des collectivités territoriales avaient mis en place un SDIE en 2021, selon une enquête du Cerema⁹. C'est pourtant une étape importante car elle permet de disposer d'une connaissance relativement complète de son parc bâti, et de se doter d'une stratégie à long terme. Il paraît difficile de se lancer dans un (ou plusieurs) Contrats de Performance Énergétiques sans cette vision.

Ce postulat se confirme en sachant que le MGPEPD doit être vu comme un outil parmi d'autres, répondant à des besoins et à des enjeux spécifiques, et l'opportunité de sa passation doit être soupesée au regard de la stratégie globale du parc. Pourquoi ? Parce que l'endettement inhérent à ce véhicule diminuera forcément les marges de manœuvre de la collectivité à plus ou moins long terme.

Pour évaluer le bien-fondé du recours à ce véhicule contractuel, le Cerema propose la réalisation d'une étude de pré-opportunité afin d'être accompagné dans les réflexions préalables à sa mise en œuvre.

La priorisation des projets est donc indispensable, de façon à mettre les projets bâtimentaires en regard des autres types d'investissement à réaliser par la collectivité. Voici quelques critères d'analyse à mobiliser :

• Urgence des investissements

(certains bâtiments trop vétustes doivent faire l'objet de travaux en priorité, certains ouvrages doivent être remis aux normes, ...). Il est ainsi possible que la réfection de certaines voiries sur fonds propres soit prioritaire par rapport à la rénovation de certains bâtiments ;

• Disponibilité des fonds propres et Capacité d'Autofinancement

(analyse de la situation budgétaire de la collectivité pour déterminer ses marges de manœuvre). Attention, la loi précise que « Le critère du paiement différé ne peut à lui seul constituer un avantage » ;

• Importance de l'atteinte d'un niveau de performance énergétique spécifique

(qui peut être variable selon les bâtiments) : certains ouvrages pourront tolérer un plus grand risque de non-atteinte de la performance énergétique ciblée que d'autres, selon la nature de l'usage, l'assujettissement ou non au DEET, le niveau des consommations énergétiques avant-travaux, ... à ce titre il faudra utilement prioriser les bâtiments les plus énergivores ;

• Part des assiettes Conception-Réalisation et Exploitation-Maintenance dans le coût estimé du marché

(une assiette exploitation-maintenance plus impor-

tante que Conception-Réalisation peut suffire à maintenir le titulaire en risque dans un MGP classique sans Paiement Différé).

Une fois ce référentiel appliqué au patrimoine et aux projets de la collectivité, celle-ci doit pouvoir visualiser quels projets doivent mobiliser prioritairement les fonds propres, lesquels doivent se tenir en marché de travaux classiques, lesquels doivent recourir à un MGP classique. Pour les projets restants, le MGPEPD s'imposera dès lors comme une solution complémentaire, apportant une valeur ajoutée au service de la performance énergétique/ environnementale et de la viabilité économique des projets.

Cette analyse devra être soigneusement consignée car permettant d'irriguer l'étude préalable, prérequis incontournable, qui sera remise à la Mission d'Appui au Financement des Infrastructures (FinInfra), Service à Compétence Nationale rattaché au Ministère du Budget pour avis. Elle consiste notamment en une comparaison des avantages et inconvénients du véhicule retenu (MGPEPD) par rapport aux autres véhicules contractuels (marché de travaux en Maîtrise d'Ouvrage Publique, MGP sans Paiement Différé, ...).

Pour mieux comprendre les attentes et modalités de réalisation de cette étude préalable, consultez le Guide Méthodologique de FinInfra¹⁰.

⁸ <https://programme-cee-actee.fr/ressources/cahier-des-charges-pour-lelaboration-dun-schema-directeur-immobilier-multi-enjeux/>

⁹ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/enquete-pratiques-gestion-du-patrimoine-immobilier>

¹⁰ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/MGPEPD_FinInfra.pdf?v=1700213165



Cas d'études pouvant orienter la décision

La décision de recourir au Paiement Différé doit être prise au regard de la situation budgétaire de la collectivité pour le compte de laquelle seront réalisés les travaux, et ceci au cas par cas. Toutefois, un faisceau d'indices peuvent orienter vers ce type de marché.

1) Analyse Projet par projet :

Capacité de Désendettement à court terme trop faible :

• Afin de garantir l'ambition énergétique du projet, une solution peut être de lisser le coût du marché sur une plus longue durée. Cela permettra de diminuer le niveau des annuités à un niveau soutenable pour la collectivité. Ceci étant, cela implique un budget plus contraint à moyen-long terme. **Par ailleurs, ce seul critère ne peut justifier de préférer le recours au MGPEPD par rapport aux marchés classiques.**

Niveau de subvention à obtenir pour le projet incertain :

• Si le niveau des subventions dont pourra bénéficier la collectivité dans le cadre de son projet s'avère potentiellement insuffisant pour garantir le niveau d'ambition énergétique, le Paiement Différé pourrait être une solution pour compenser la non-obtention de certaines subventions et maintenir le volume de travaux nécessaires à l'atteinte de la performance énergétique souhaitée.

2) Analyse à l'échelle du patrimoine :

Exemple d'une collectivité présentant la situation suivante :



Solution :

• **Les fonds propres sont mis à contribution pour la réfection des voiries** compte tenu de l'urgence des investissements et de l'impossibilité de recourir au Paiement Différé pour ce type de projets ;

• **Les 4 bâtiments peuvent être intégrés dans un MGPE classique** pouvant être payé pour partie sur fonds propre et avec emprunt, l'assiette de la phase Exploitation-Maintenance étant suffisante pour indemniser la potentielle sous-performance vis-à-vis de l'objectif contractuel de performance énergétique. L'entreprise peut aussi décider de recourir à un marché de travaux en Maîtrise d'ouvrage classique pour les petits travaux à réaliser, puis d'un contrat d'exploitation-maintenance avec intéressement pour l'exploitation de ses systèmes ;

• **Le bâtiment assujetti au DEET, pour lequel des travaux d'ampleur sont envisagés, peut utilement faire l'objet d'un contrat en MGPEPD**, afin d'assurer la possibilité de le mettre en conformité sans attendre, malgré l'indisponibilité d'une partie des fonds propres mobilisés pour les voiries. L'importance de l'assiette Conception-Réalisation permettra de jouer comme une garantie, avec soit une indemnité en numéraire en cas de sous-performance, soit en nature avec réalisation d'actions correctives. Quoi qu'il en soit, le versement d'une partie de la rémunération après réception des travaux permettra d'alléger en partie son poids grâce aux économies d'énergie réalisées.

On sera toutefois vigilants à ce que les annuités de la rémunération (rémunération des dépenses et des coûts liés au pré-financement) demeurent soutenables.

— Si le MGPEPD porte sur plusieurs bâtiments distincts, il conviendra, conformément à l'article 1 de la loi n°2023-222, de suivre de manière « séparée » la performance énergétique de chacun des bâtiments visés par le marché. À ce titre, il est indispensable de réaliser un plan de comptage adapté pour assurer la présence d'un sous-compteur pour chaque bâtiment.

Analyse des ressources disponibles

1) Ressources internes

Dans la continuité du point précédent, la collectivité devra ensuite **réaliser une analyse des ressources qu'elle peut mobiliser** pour mener à bien le projet. Celle-ci comprend bien sûr les ressources financières, mais aussi en termes de compétences : capacité d'ingénierie en interne, degré de compétence juridique et financière, expérience préalable en MGPE, niveau de disponibilité des agents à court, moyen et long terme, sont autant de critères qui orienteront la décision.

Il conviendra également d'**analyser le coût de l'inaction¹¹ et de clarifier l'impact du projet sur les dépenses obligatoires de la collectivité**, que ce soit pour les coûts d'investissement, de fonctionnement ou de financement

À ce titre, il conviendra de sonder les Directions Techniques (assurant le suivi des consommations énergétiques du patrimoine notamment), Marchés Publics, et Finances, pour déterminer la capacité à piloter le Marché durant les phases de préparation, de passation, puis de suivi. Cette analyse doit conduire à mettre en exergue les points principaux sur lesquels la collectivité devra solliciter un accompagnement extérieur par exemple en Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, par le biais de structures publiques (EPCI, Syndicat d'énergie) ou privées (Bureaux d'Études notamment).

Quel que soit le niveau de compétences détenu en interne, le recours à une AMO robuste sur les questions juridiques et financières sera incontournable dans le cas des MGPEPD.

Cette analyse des ressources internes doit être complétée d'une analyse des ressources externes, comprenant deux catégories :

2) Ressources externes

Le maillage public territorial

• Accompagnement porté par des structures facilitatrices telles que les Syndicats d'Énergie, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ou les Agences Locales Énergie Climat. En effet, sur bien des territoires, ces structures peuvent fournir un accompagnement en conseil technique (réalisation d'audits par exemple), juridique (accompagnement à la rédaction des pièces du marché) voire des participations financières. Ces structures peuvent également porter des postes d'Économies de Flux (finançables en partie par ACTEE) ou Conseillers en Énergie Partagés (finançables en partie par l'ADEME) mutualisés pouvant mettre leur expertise au profit des collectivités sur tout ou partie du périmètre du MGPEPD ;

• Autres besoins de travaux énergétiques sur le territoire : mutualisation avec possibilité de passer un marché permettant de répondre aux besoins de plusieurs collectivités territoriales. En effet, la loi prévoit la possibilité de passer des MGPEPD mutualisés, dès lors que les Maîtres d'Ouvrages ont une compétence directe sur un ou plusieurs bâtiments. L'un de ces Maîtres d'Ouvrage est désigné mandataire, et ce mandat peut faire l'objet d'une rémunération.

Enfin, certaines de ces structures facilitatrices, mentionnées à l'article L.2224-34 du Code Général des Collectivités Territoriales¹² (en particulier les EPCI et Syndicats d'énergie ayant le statut d'Autorités Organisatrices de la Distribution d'Énergie – AODE) peuvent s'impliquer directement dans le MGPEPD, avec plusieurs configurations possibles.

¹¹ <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/5617-evaluer-le-cout-de-l-inaction-oui-et-comment.html>

¹² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039369531



• **Rôle de Maître d'ouvrage délégué** : la collectivité peut confier, par le biais d'un mandat de Maîtrise d'ouvrage, la réalisation de tout ou partie des travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments dont elle est propriétaire, en son nom et pour son compte, à un Maître d'ouvrage délégué. Celui-ci peut être le Syndicat d'énergie ayant le statut d'AODE (mentionné au IV de l'article L. 2224-31 du CGCT) ou l'EPCI dont elle est membre, selon les dispositions de l'article L.2224-34 du CGCT. En vertu du décret d'application du 3 octobre 2023¹³, ces mêmes acteurs peuvent aussi réaliser les études préalables requises dans le cadre du MGPEPD au nom et pour le compte de leurs membres (articles 2 et 5). Dans ce cas, le régime de la quasi-régie (« in-house ») peut s'appliquer (sous réserve de répondre aux conditions énumérées aux articles L.2511-1 et suivants du Code de la Commande Publique) et le mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée peut ne pas faire l'objet d'une mise en concurrence.

En cas de mutualisation, le Syndicat ou l'EPCI à fiscalité propre signe une convention de rénovation avec ses collectivités adhérentes pour la rénovation et la gestion de leurs bâtiments, et signe ensuite un MGPEPD avec un titulaire privé. Il en assurera le contrôle et le paiement, mais c'est bien le titulaire du marché qui aura la charge de la rénovation, de l'Exploitation-Maintenance et du financement des opérations.

Si la collectivité mandante souhaite confier la conclusion du MGPEPD à un acheteur auquel le(s) bâtiment(s) concerné(s) n'appartient pas, qu'il n'occupe pas ou avec lequel elle n'entretient pas de relation de quasi-régie, il conviendra de réaliser une convention à titre gratuit. Cela permettra de se prémunir du risque de requalification de la prestation en marché public, avec toutes les contraintes que cela implique (mise en concurrence, publicité)¹⁴.

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048147922>

¹⁴ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/MGPEPD_FinInfra.pdf?v=1700213165



• **Rôle de tiers-investisseur** : Les Syndicats d'énergie ou EPCI dont la collectivité est membre ou adhérente peuvent intervenir en versant des participations financières, comme pour tout marché, diminuant ainsi le reste à charge pour la collectivité.



• **Rôle de « titulaire » du groupement d'opérateurs économiques** : dans certains cas, il est possible que le Syndicat d'énergie ou EPCI réalise les travaux et les études, en coordonnant le groupement d'opérateurs économiques et en mettant en œuvre les dispositions contractuelles. La convention conclue pour ce faire avec les collectivités pour le compte desquelles le MGPEPD est réalisé sera requalifiée le cas échéant en MGPEPD. Le Syndicat ou EPCI devra ensuite passer des marchés avec différents prestataires. À ce titre, le Syndicat ou EPCI aura la charge de la coordination des Membres du groupement (conception, réalisation, exploitation et maintenance) ainsi que le portage du préfinancement. Il facturera ensuite l'ensemble des coûts engagés aux collectivités concernées de manière différée à partir d'une date postérieure à la mise à disposition des ouvrages.

Tissu économique local

La passation de MGPEPD étant complexe, tant des points de vue technique que juridique et financier, leur mise en place requiert un tissu économique propice et favorable, composé d'opérateurs disposant des compétences requises.

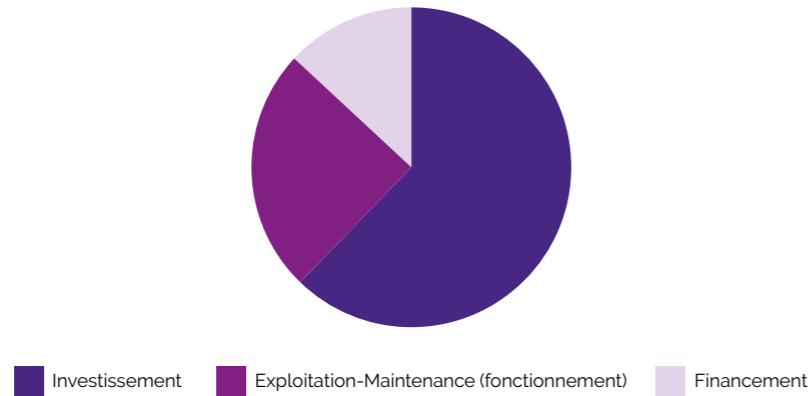
L'analyse du caractère favorable du tissu économique doit intégrer certains critères, notamment l'aspect « délocalisable » ou non de certaines compétences. Il faut également prendre en compte l'**obligation pour le titulaire**, inhérente aux Marchés Globaux de Performance, de sous-traiter une part minimale des prestations à des TPE/PME (10%).

Exemple : la prestation d'exploitation-maintenance peut être perçue comme difficilement délocalisable, car intégrant des déplacements réguliers sur site et la nécessité pour le titulaire d'être réactif, notamment lors de plaintes des usagers du bâtiment. Aussi, il est préférable de s'assurer que des entreprises en mesure de réaliser ces dernières soient à proximité.

En revanche, les prestations d'AMO juridique ou financier par exemple peuvent être en partie réalisées à distance, avec présence ponctuelle lors de réunions.

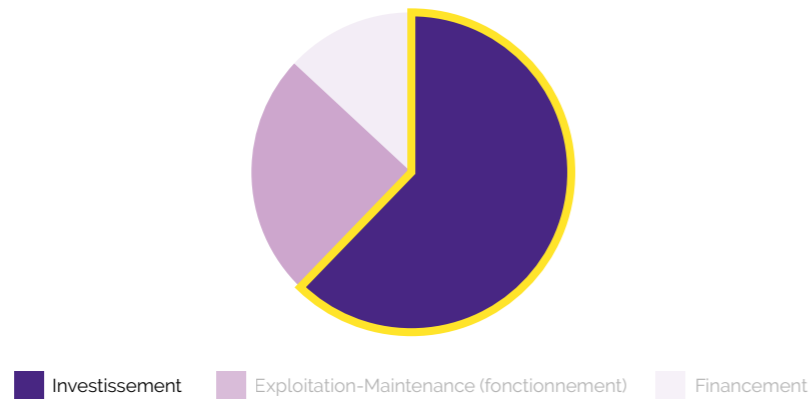
Analyser l'impact sur les équilibres budgétaires : l'imputation comptable du MGPEPD

Exemple de coûts du marché pour la collectivité



1) ZOOM sur la Part de la rémunération versée au titre de l'investissement

Exemple de coûts du marché pour la collectivité



Vision synthétique : La part investissement du MGPEPD (coûts d'études et de conception, coûts de construction, coûts annexes à la construction et frais financiers intercalaires) est imputée en section d'investissement.

Si une rémunération au titre de l'investissement est versée avant la mise en service du bien, elle est intégrée provisoirement dans la catégorie « Immobilisations en cours », puis est transférée par opération d'ordre non-budgétaire vers la catégorie « Immobilisations corporelles » lors de la mise en service du bien.

La rémunération non-encore versée après la mise en service du bien (paiement différé) est intégrée en « dettes PPP », puis à chaque échéance de paiement, la part concernée est débitée de ce compte et créditée sur le compte « Immobilisations corporelles » (dans la catégorie afférente au type de bien, par exemple « Bâtiments scolaires »). Aussi, une fois la totalité du bien remboursé, sa valeur finale sera consolidée dans le compte d'immobilisation corporelle associé. Le bien est retourné à la personne publique à titre gratuit.



Vision détaillée : Deux comptes dédiés existent pour traiter la spécificité de ces rémunérations :

La rémunération payée avant la mise en service du bien est imputée au compte 235 « Part investissement PPP » (Classe 2 « Comptes d'immobilisations » - 23 « Immobilisations en cours »)

À compter de la mise en service du bien, le montant restant à payer de la part investissement de la rémunération est inscrit en crédit du compte 1675 « Dettes PPP » (Classe 1 « Comptes de capitaux », 167 « Emprunts et dettes assortis de conditions particulières »). Une fois payé, il est transféré ainsi qu'indiqué plus bas. L'intégration sur une ligne de dette spécifique permet de distin-

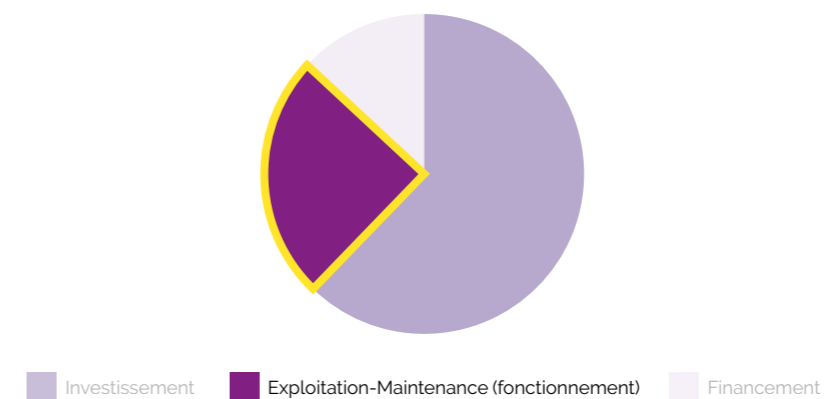
guer la dette MGPEPD de la dette bancaire classique.

En parallèle, lors de la mise en service du bien, le montant du compte 235 est transféré au compte 21x (« Immobilisations corporelles » > exemple 213 « Constructions » > 21312 « Bâtiments scolaires ») par opération d'ordre non-budgétaire, et les rémunérations ultérieures sont déduites du compte 1675 et créditées sur le compte 21x à chaque échéance de paiement.

Cela permettra un enregistrement de l'actif à sa valeur d'acquisition par la collectivité.

2) Sommes versées au titre des prestations d'Exploitation-Maintenance (fonctionnement)

Exemple de coûts du marché pour la collectivité

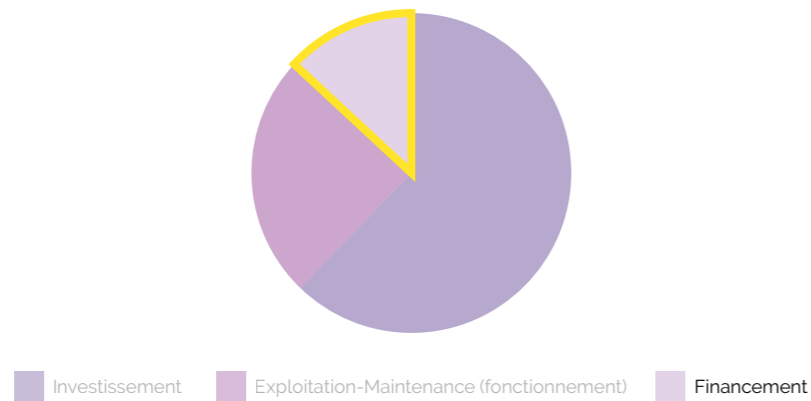


L'imputation comptable de la rémunération des prestations d'Exploitation-Maintenance réalisées par le Titulaire pour le compte de la collectivité s'effectue en charge du compte 611 « Contrats de prestations de services »

(Classe 6 « Comptes de Charges » - 61 « Services extérieurs »), comme pour un contrat d'exploitation-maintenance classique.

3) Sommes versées au titre de la part « Financement » (fonctionnement)

Exemple de coûts du marché pour la collectivité



Les coûts induits par le portage du pré-financement du marché par le titulaire et la répercussion des taux d'intérêt liés aux emprunts éventuellement contractés

pour la réalisation des travaux sont intégrés au compte 6618 « Intérêts des autres dettes » (Classe 6 « Comptes de Charges » - 66 « Charges financières »).

— Débuter la formalisation du marché

Une fois les objectifs priorités et les ressources sondées, la collectivité peut commencer à préparer les bases du MGPEPD. Ces étapes correspondent peu ou prou aux premières étapes classiques dans le cadre d'un Contrat de Performance Énergétique : définition, avec l'AMO, de la situation de référence et des objectifs contractuels de performance énergétique, choix du périmètre (bâtiments, durée du marché), de l'enveloppe.

La grande différence résidera dans la réalisation du formalisme préalable, qui prévaut dans les Marchés de Partenariat mais duquel les connaisseurs des Marchés Globaux de Performance ne seront pas familiers.

Comme évoqué au chapitre II.A, la collectivité doit réaliser deux études :

- **Une étude préalable**, devant permettre de présenter le projet et fournir la preuve que le recours au MGPEPD présente un bilan plus favorable pour le projet que le recours aux montages classiques (sans Paiement Différé), « notamment en termes de performance énergétique »¹⁶. Celle-ci est remise à la Mission d'Appui au Financement des Infrastructures

(FinInfra), qui remettra un avis consultatif sous 1 mois, favorable ou défavorable ;

- **Une étude de soutenabilité budgétaire**, devant mettre en lumière les grands équilibres budgétaires de la collectivité, la soutenabilité de l'endettement prévu dans le cadre du MGPEPD, etc.. Celle-ci est remise au Ministre en charge du Budget, qui remettra un avis consultatif sous 1 mois, favorable ou défavorable.

Ces deux études sont ensuite remises à l'organe délibérant de la collectivité, dont la décision de lancer ou non la procédure de passation du MGPEPD est éclairée de celles-ci et des deux avis rendus par FinInfra et la direction du Budget du Ministère de l'Economie. Les modalités de réalisation ainsi que des exemples sont disponibles dans le Dossier d'accompagnement publié sur son site¹⁷. Leur réalisation est en outre incluse dans le Cahier des Charges pour la prestation d'AMO CPE de l'ADEME¹⁸.

¹⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000047377306?init=true&page=1&query=2023-222&searchField=ALL&tab_selection=all

¹⁷ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/MGPEPD_FinInfra.pdf?v=1700213165

¹⁸ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/sites/default/files/Contrat%20de%20Performance%20Energetique%20-%20Assistance%20%C3%A0%20maitrise%20d%27ouvrage%20-%20Cahier%20des%20charges.docx>



03 Focus : Les différentes formes de pré-financement

Permettant de faire pré-financer les investissements par un tiers, le MGPEPD fait entrer les Marchés Globaux de Performance dans une nouvelle dimension pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, qui n'étaient pas habitués à déléguer le financement dans le cadre de ces marchés. À ce titre, il convient d'étudier avec attention les différentes configurations permettant d'assurer ce pré-financement, chacune d'entre elles comportant ses avantages, ses limites mais aussi ses applications « privilégiées ».

Il est possible de distinguer deux grandes typologies de configuration du pré-financement : le financement dit « corporate » et le financement par investissements struc-

turés, nécessitant généralement la création d'une Société de Projet ad hoc (SPV ou « Special Purpose Vehicle »).

Recours à des financements dits « corporate » : pour des projets de toute taille, accessibles à tous types de collectivités

La première configuration de pré-financement repose sur une logique simple : le titulaire du marché assure le financement des travaux de rénovation énergétique par ses propres moyens, soit en fonds propres soit par le biais d'un crédit qu'il contracte auprès de son établissement bancaire habituel. Il s'agit là d'un mécanisme adapté au financement de projets de tailles variées mais présentant une limite haute : au-delà d'un certain montant du marché,

cette formule ne sera pas adaptée (emprunt présentant des coûts et des risques trop élevés).

Ce type de financement présentera vraisemblablement des coûts liés au financement qui sont moins élevés que la configuration décrite ci-après.

Recours à des financements structurés

Pratique d'usage dans le cadre des Marchés de Partenariat, le titulaire du marché peut décider de faire pré-financer les investissements par la constitution d'une Société de Projet (SPV ou « Special Purpose Vehicle »), dont les fonds sont assurés par la participation à son capital d'investisseurs privés. Ce mécanisme implique des coûts de financement

supplémentaires (coûts liés aux instruments financiers déployés) mais assure une sécurité juridique en transférant le risque financier à ladite société. Aussi, cette solution paraît plus adaptée aux projets de MGPEPD portant sur un volume de travaux de grande envergure avec une assiette financière très élevée.

04 Comment passer à l'acte ?

Ressources et documents opérationnels

Pour se saisir de ce nouveau dispositif, le Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires a chargé le Cerema d'animer un Groupe de Travail composé de l'ADEME et d'ACTEE (FNCCR), assisté du cabinet d'avocats LexCity Avocats. Ce Groupe de Travail partenarial a permis de développer une palette d'outils et d'aides pour rendre opérationnel le recours au MGPEPD pour des collectivités de toute taille. Aussi, les outils suivants sont disponibles dès à présent en libre accès

• **Rédiger et passer son marché de MGPEPD** - le Kit juridique ou « Clausier » d'ACTEE (FNCCR) : <https://programme-cee-actee.fr/ressources/mettre-en-place-un-contrat-de-performance-energetique-le-clausier-cpe/>

Par ailleurs, pour la réalisation des études préalables obligatoires, retrouvez le dossier d'accompagnement de FinInfra : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/MGPEPD_FinInfra.pdf?v=1701264385.

• **Comprendre le dispositif** - la fiche de décryptage du Cerema : <https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRA-CUSE/596371/fiche-n-4-le-marche-global-de-performance-energetique-a-paiement-differe>

Enfin, les lecteurs souhaitant en apprendre plus sur les Contrats de Performance Énergétiques sont invités à consulter le site internet de l'Observatoire National des Contrats de Performance Énergétique : <https://www.observatoirecpe.fr/>

• **Se faire accompagner par un prestataire** dans le cadre de son Contrat de Performance Énergétique - Le Cahier des Charges pour les prestations d'Assistance à Maitrise d'Ouvrage dans le cadre d'un Contrat de Performance Énergétique de l'ADEME : <https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/sites/default/files/Contrat%20de%20Performance%20Energetique%20-%20Assistance%20C3%A0%20maitrise%20d%27ouvrage%20-%20Cahier%20des%20charges.docx>

Ils y trouveront notamment des retours d'expérience de CPE publics passés, un ensemble de chiffres clés et d'indicateurs quantitatifs ainsi que des ressources utiles pour la mise en œuvre de ce type de contrats.

Un Appel à Projets dédié



Dans le but de lever les derniers obstacles au déploiement du dispositif, ACTEE et l'ADEME lancent conjointement l'Appel à Projets AMO CPE. Celui-ci vise à financer les projets de collectivités pilotes, notamment les dépenses liées à l'ingénierie et au montage du projet, pour permettre aux collectivités souhaitant lancer des Contrats de Performance Énergétique de consolider la compétence nécessaire tant en interne qu'en externe, au service d'un déploiement serein et ambitieux.

Retrouvez la page internet de cet Appel à Projets : <https://programme-cee-actee.fr/programmes/appel-a-projets-amo-cpe-actee-ademe/>

Consultez le Cahier des Charges de l'AAP : https://programme-cee-actee.fr/wp-content/uploads/2024/02/CDC-AAP-AMO-CPE-VF_2024_14_03-SC.pdf

Candidatez sur le portail en ligne d'ACTEE jusqu'au 28 juin 2024 : <http://portail.programme-cee-actee.fr/>

Abonnez vous
à la newsletter

www.programme-cee-actee.fr

actee@fnccr.asso.fr

Contactez
l'équipe !

Crédits photos : © FNCCR, Unsplash, pexels, pixabay.