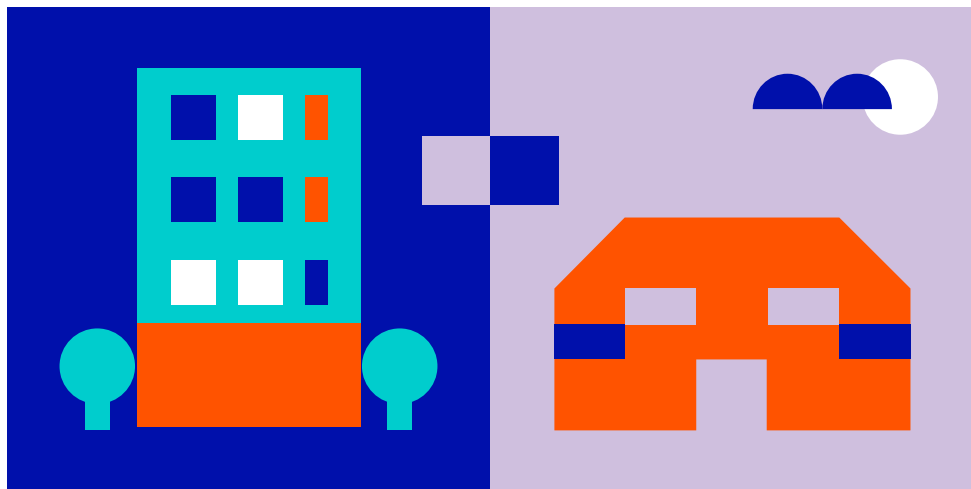


La mutualisation de projets passés

sous la forme de **Marchés Globaux
de Performance Énergétique
à Paiement Différé (MGPE-PD)**
en collectivités territoriales





Rédacteurs :

Antonin BELL, Chef de projets Outils contractuels et financiers pour la rénovation énergétique (ACTEE)

Mamadou FALL, Coordinateur du pôle Juridique (ACTEE)

Me Olivier ORTEGA, Avocat associé - Barreau de Paris (LexCity Avocats)

Estelle ROCHE, Juriste (LexCity Avocats)

Kévin HIBERT, Responsable pôle tertiaires et énergies renouvelables (Société Publique Locale Agence Locale de la Transition Énergétique Rouen Normandie / SPL ALTERN)

Gwenaël LE GARFF, Directeur opérationnel Investissements et Réalisations (Agence Régionale Énergie Climat Occitanie / AREC Occitanie)

Daniel BEAUTÉ, Chargé de projets Efficacité et décarbonation (Agence Régionale Énergie Climat Occitanie / AREC Occitanie)

Luisa DE QUATTRO, Chargée de mission transition et rénovation énergétique, eau et assainissement (Fédération des élus des Entreprises publiques locales / FedEPL)

Christophe AMORETTI-HANNEQUIN, Conseiller finance responsable et achats (France Urbaine)

Alexis LONGEAU, Responsable juridique (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies / FNCCR)

Contributeurs :

ACTEE remercie les contributeurs consultés dans le cadre de la rédaction de ce Guide :

Caroline RAIFFAUD, Directrice de projets (Mission d'appui au financement des infrastructures / Fin Infra)

Alain HITIMANA, Directeur de projets (Mission d'appui au financement des infrastructures / Fin Infra)



Sommaire

Objet du présent guide 6

Cadre légal et réglementaire de la mutualisation

A. Le cadre général de la loi n°2023-222

1. Champ d'application matériel	8
2. Champ d'application temporel	10
3. Champ d'application personnel	10

B. Le cadre spécial de la loi n°2023-222

1. La dérogation aux modalités d'exécution financière	15
2. La dérogation au principe de spécialité	16



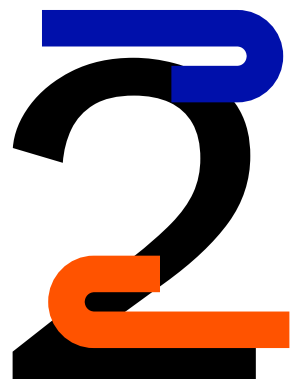
La passation des MGPE-PD en cas de mutualisation

A. Les études préalables à la passation

1. L'étude préalable	18
2. L'étude de soutenabilité budgétaire	20

B. Les différentes formes de mutualisation

1. La mutualisation par l'accompagnement du projet	21
2. La mutualisation par réalisation conjointe du projet	22



La mise en œuvre de la mutualisation

A. Mutualisation par voie contractuelle

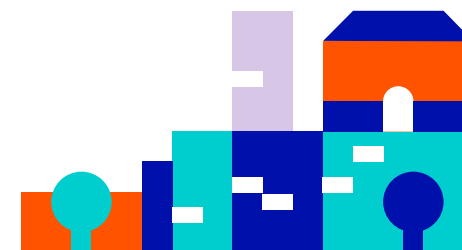
1. Le mandat de maîtrise d'ouvrage	24
2. Le groupement de commande	26

B. Mutualisation par voie institutionnelle

1. Les EPCI et les syndicats d'énergie	28
2. Les sociétés publiques locales	29
3. Les sociétés d'économie mixte	30



Annexe : Convention-type de mutualisation



Objet du présent guide

Depuis la promulgation de la loi n°2023-222 le 30 mars 2023, le législateur ouvre la possibilité pour l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics ainsi que leurs groupements de recourir au paiement différé des investissements afférents à des travaux de rénovation énergétique dans le cadre de Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé (ci-après « MGPE-PD »), à titre expérimental pour une période de cinq ans.

Cette expérimentation déroge non seulement au droit de la commande publique mais également aux principes de la répartition des compétences organisée par le code général des collectivités territoriales.

Sur ces bases, elle prévoit notamment la faculté d'organiser la rénovation énergétique des bâtiments publics locaux en mutualisant les besoins des collectivités et de différents acteurs publics et parapublics concernés.

Le présent Guide a pour objet d'accompagner les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements dans leurs démarches de mutualisation de projets de rénovation énergétique, notamment lorsque le projet concerne la rénovation énergétique de bâtiments appartenant à plusieurs acheteurs publics.

Le Guide vise à préciser les modalités opérationnelles et juridiques de cette mutualisation en présentant les différentes échelles envisageables et les différents acteurs pouvant y recourir.

NB 1 : les projets de mutualisation entre l'État et ses groupements ne seront pas abordés au sein du présent Guide.

NB 2 : ne sont abordées dans le présent Guide que les hypothèses nouvelles de mutualisation découlant de la loi n°2023-222 ; par conséquent, le Guide ne traite pas des cas de mutualisation de droit commun, qu'il s'agisse de mutualisations contractuelles ou institutionnelles.

NB 3 : le Guide porte sur les possibilités de mutualisation et ne constitue pas une présentation générale du régime juridique du MGPE-PD. Pour en savoir plus sur le Marché Global de Performance Énergétique à paiement Différé, notamment sur ses modalités de fonctionnement technique, juridique et financier/comptable, ACTEE a rédigé un Guide détaillé sur le sujet.

Ce Guide a été mis à jour en octobre 2025 et intègre des retours d'expérience concrets de lauréats de l'Appel à projets AMO CPE ACTEE/ADEME, mobilisés dans l'expérimentation du MGPEPD en collectivités territoriales.

Sur la présentation du MGPEPD et des retours d'expérience concrets de collectivités, se référer au Guide ACTEE MGPEPD.



<https://programme-cee-actee.fr/ressources/se-saisir-des-marches-globaux-de-performance-energetique-a-paiement-differe-mgpepd-un-nouveau-guide-pratique/>



Cadre légal et réglementaire de la mutualisation

La loi n°2023-222 le 30 mars 2023, complétée par le décret n°2023-913 du 3 octobre 2023 relatif aux MGPE-PD, fixe un nouveau cadre légal permettant de faciliter la rénovation énergétique des bâtiments publics. Dérogeant aux règles de la commande publique ainsi qu'à celles du code général des collectivités territoriales (B), le législateur a défini un cadre légal et réglementaire expérimental (A).

A. Le cadre général de la loi n°2023-222

L'article 1^{er} de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023 délimite le champ d'application de l'expérimentation, qu'il convient d'analyser sous ses trois angles, à savoir, son champ d'application matériel (A.1), temporel, (A.2) et personnel (A.3) :

« A titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'État et ses établissements publics ainsi que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements peuvent conclure des contrats de performance énergétique dérogeant aux articles L. 2191-2 à L. 2191-8 du code de la commande publique, sous la forme d'un marché global de performance mentionné à l'article L. 2171-3 du même code, pour la rénovation énergétique d'un ou de plusieurs de leurs bâtiments. »

1. Champ d'application matériel

Le champ d'application matériel répond à la question « à quoi s'applique l'expérimentation ? ».

L'expérimentation¹ de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023, le MGPE-PD, a pour finalité d'inciter les acteurs publics à procéder à la rénovation énergétique de leurs bâtiments en facilitant le préfinancement de l'opération, en permettant :

- soit de mutualiser les besoins des acheteurs (cf. art. 2, alinéa III. de la loi susvisée),
- soit de participer à une mutualisation sans présenter de besoin mais en agissant pour le compte d'un membre de la collectivité (cf. art. 2, alinéa II. de la loi susvisée),



¹Les expérimentations sont autorisées par les alinéas 4 et 5 de la Constitution de 1958.

comme le prévoit expressément son article 2 :

« (...) II. - Un marché global de performance 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. Dans ce cas, une convention est signée entre l'acheteur et la personne morale pour les besoins de laquelle le marché global de performance est conclu.

III. - Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs acheteurs, ces derniers peuvent désigner par convention celui d'entre eux qui conduira la procédure de passation et, éventuellement, signera le contrat et en suivra l'exécution. Le cas échéant, cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. »

La mutualisation telle que visée par ce texte a pour objectif principal de permettre aux personnes morales de procéder à une rénovation énergétique des bâtiments publics en mutualisant des ressources financières, juridiques ainsi que techniques.

Toutefois, en procédant au renvoi à l'article L.2224-34 du code général des collectivités territoriales, le législateur précise et élargit le champ matériel de l'expérimentation en donnant la possibilité pour une personne publique de contribuer à la mutualisation par le biais de la réalisation « d'études et tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments ».

Sur cette base, les personnes publiques visées par le Code général des collectivités territoriales peuvent prendre en charge des études pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dans le cadre d'un MGPE-PD.

En effet, en complétant ainsi les dispositions pour mentionner les études parmi les possibilités de financement, et non plus les travaux seulement, le législateur permet aux personnes morales visées d'accompagner plus largement les collectivités en leur apportant leur propre expertise ainsi que l'ingénierie technique qui en découle.

Ce faisant, la prise en charge peut aussi être de nature financière.

En revanche, en raison du caractère public du véhicule contractuel et de la qualité des personnes morales, des conventions devront être conclues avec les membres bénéficiaires.

Par conséquent, le législateur permet, en introduisant la possibilité de recourir à la mutualisation des MGPE-PD, de faciliter la rénovation énergétique des bâtiments d'une personne publique par le biais de la réalisation des études et/ ou des travaux et de leur financement.

2. Champ d'application temporel

Le champ d'application temporel répond à la question « jusqu'à quand s'applique l'expérimentation ? ».

L'article 1^{er} de la loi du 30 mars 2023 précise que l'expérimentation du MGPE-PD est prévue pour une durée de cinq ans.

Comme le précise Fin Infra, lorsqu'une rénovation énergétique porte sur des éléments structurels d'un bâtiment, la durée du contrat pourra être de l'ordre de 20 ou 30 ans dès lors qu'elle correspondra à l'amortissement de ces rénovations¹.

Le marché doit seulement être conclu lors de la phase expérimentale de cinq ans et s'achèvera à sa date contractuelle, même fixée au-delà de la fenêtre des cinq ans.

L'expérimentation fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation par le gouvernement. Un rapport² sera transmis au Parlement trois ans après l'entrée en vigueur de la loi visée, afin de recenser les contrats conclus en application de ce modèle. De même, il sera actualisé six mois avant le terme de l'expérimentation.

Ce rapport a pour but de permettre au législateur d'évaluer l'efficacité et la portée du dispositif. Par conséquent, l'expérimentation est fixée pour une durée de cinq ans à compter de mars 2023. Le législateur devrait donc se positionner sur le maintien et l'efficacité du dispositif au cours de l'année 2028, sauf prorogation législative avant cette date.

3. Champ d'application personnel

Le champ d'application personnel répond à la question « qui peut mettre en œuvre l'expérimentation ? »

La loi n°2023-222 du 30 mars 2023 élargit le champ d'application personnel et prévoit explicitement³ que les MGPE-PD peuvent être conclus pour la prise en charge de travaux prévus au dernier alinéa de l'article L.2224-34 du code général des collectivités territoriales qui dispose :

« (...) Les personnes publiques mentionnées au présent article 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 ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces études et de ces travaux. A cette fin, des conventions sont conclues avec les membres bénéficiaires. »

Cet article renvoie plus précisément :

- aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics,
- aux établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)⁴,
- à la métropole de Lyon,
- aux syndicats exerçant la compétence mentionnée au deuxième alinéa du IV de l'article L.2224-31 du CGCT⁵.

► Les collectivités territoriales

Conformément à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, les collectivités territoriales sont les communes, les départements, les régions ainsi que les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Elles ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences dont elles ont la responsabilité.

La loi du 30 mars 2023 est à destination principale des collectivités territoriales afin qu'elles puissent, notamment au travers de la mutualisation, procéder à la rénovation énergétique de leur parc immobilier public en bénéficiant d'un préfinancement.

La rénovation énergétique n'est pas une compétence en tant que telle attachée à une collectivité territoriale, mais se trouve consubstantiellement liée au statut de propriétaire des bâtiments à rénover.

En matière énergétique, les collectivités territoriales sont soumises au « *Dispositif Éco Énergie Tertiaire* » (DDET), qui engage tous les acteurs du tertiaire vers la sobriété énergétique, notamment en application du décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 dit « *décret tertiaire* » qui impose la mise en œuvre d'actions de réduction de la consommation énergétique des bâtiments existants à usage tertiaire, dont la surface plancher est supérieure ou égale à 1 000m² en matière de rénovation des bâtiments existants⁶.



¹ Article L2213-2 du code de la commande publique

² Le contenu du rapport est détaillé au sein de l'article 3 de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023.

³ Cf article 1 de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023 : « Les contrats mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent être conclus pour la prise en charge des travaux prévus au dernier alinéa de l'article L.2224-34 du code général des collectivités territoriales. »

⁴ Dispositif prévu à l'article L.229-26 du code de l'environnement.

⁵ Dits « syndicats d'énergie ».

⁶ Cf. art. R174-22 du code de la construction et de l'habitation.

Les EPCI à fiscalité propre

Telle qu'énoncée au sein de l'article L5210-1-1-A du code général des collectivités territoriales, la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale (« EPCI ») regroupe les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les métropoles, et plus particulièrement les EPCI à fiscalité propre¹ regroupant les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.

Un EPCI, contrairement aux communes, n'a pas de compétence générale ; il ne peut exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres².

Aussi, le champ de compétence d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe³.

En l'espèce, la loi d'expérimentation prévoit expressément que les EPCI peuvent participer à une mutualisation de MGPE-PD :

- pour répondre à leurs propres besoins, ou
- pour le compte d'un de leurs membres dès lors qu'ils ont adopté un PCAET.

En élargissant le champ du MGPE-PD, et notamment par le biais de la mutualisation, aux EPCI, la loi ouvre une possibilité d'exécution conjointe des compétences afin qu'un EPCI puisse porter, voire préfinancer, le projet de rénovation énergétique des communes membres⁴. En effet, les EPCI dont la collectivité est membre ou adhérente peuvent intervenir en versant des participations financières voire en se positionnant comme porteurs du projet sans que le principe de spécialité représente un obstacle⁵.

Ces structures de coopération intercommunales bénéficient d'une relation de quasi-régie⁶ vis-à-vis de leurs membres lorsqu'elles proposent des prestations de type « assistance à la maîtrise d'ouvrage », si bien qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une mise en concurrence préalable.

¹ Cf la liste des EPCI à fiscalité propre .



<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaître-les-acteurs-et-les-institutions/structures-territoriales/les-intercommunalités-et-groupements-de-collectivités/les-groupements-intercommunaux>

² CE, 23 octobre 1985, Commune de Blaye les Mines, n°46612.

³ CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne, n°106876

⁴ Ces possibilités sont illustrées au titre des chapitres 3 et 4 du présent Guide.

⁵ Cf. § 2.2.2. La dérogation au principe de spécialité

⁶ La quasi-régie permet à une collectivité de conclure des contrats sans publicité ni mise en concurrence sous réserve de la réunion de trois conditions prévues à l'article L2511-1 du code de la commande, au sens de l'arrêt de la CJCE, TECKAL rendu en 1999

Les syndicats d'énergie

Il s'agit précisément des syndicats gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité visés au deuxième alinéa du IV de l'article L.2224-31 du code général des collectivités territoriales :

« (...) IV.-Un réseau public de distribution d'électricité a pour fonction de desservir les consommateurs finals et les producteurs d'électricité raccordés en moyenne et basse tension.

L'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution, exploité en régie ou concédé, est la commune ou l'établissement public de coopération auquel elle a transféré cette compétence, ou le département s'il exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

Toutefois, lorsque les attributions prévues par le présent article ne sont, pour les réseaux publics de distribution d'électricité, exercées ni par le département ni, au terme d'un délai d'un an

suivant la date de publication de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, par un unique syndicat de communes ou syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus ni par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements engagé, dans le cadre des dispositions prévues au 2° du I de l'article L. 5211-5 ou à l'article 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus. A défaut d'autorité organisatrice unique sur le territoire départemental, l'évaluation de la qualité de l'électricité réalisée en application de l'article 21-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée est transmise par le ou les gestionnaires de réseaux publics concernés à une conférence, lorsque celle-ci a été constituée entre l'ensemble des autorités organisatrices du département dans les conditions prévues par l'article L. 5221-2. (...) ».



Ces syndicats, en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité, ont la compétence pour mener des actions visant à réduire la demande en énergie du territoire qu'ils couvrent. A cette fin, ils peuvent proposer des services d'accompagnement à leurs collectivités adhérentes basés sur leur expertise.

Est également concernée, l'Autorité Organisatrice de la Distribution de l'Énergie (AODE) pouvant ainsi intervenir au titre de la compétence qui lui est reconnue à l'article L2224-34 du code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, les personnes morales concernées par la mutualisation des MGPE-PD en matière de rénovation énergétique sont principalement les collectivités territoriales en tant que propriétaires des bâtiments publics visés par la rénovation ; cependant, le législateur a fait le choix d'élargir le champ d'application personnel de la loi du 30 mars 2023 en incluant expressément les EPCI à fiscalité propre ainsi que les acteurs dédiés tels que les syndicats d'énergie afin d'apporter un réel appui financier, technique et opérationnel aux collectivités.

En définitive, la loi n°2023-222 du 30 mars 2023 permet d'inciter les collectivités territoriales et leurs établissements publics, à procéder à une rénovation énergétique de leur parc immobilier en leur permettant de mutualiser leurs compétences et leurs besoins avec des EPCI ainsi que des syndicats d'énergie, pour une durée expérimentale de cinq ans à compter de mars 2023.

Enfin, si divers acheteurs, publics (groupements d'intérêt public...) ou privés (sociétés d'économie mixte, associations parapubliques, bailleurs sociaux à statut privé, etc.) n'entrent pas dans le champ d'application de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023, ils disposent en tout état de cause de la possibilité de conclure un contrat répondant aux mêmes caractéristiques, dès lors qu'ils ne sont pas soumis à l'interdiction du paiement différé.

B. Le cadre spécial de la loi n°2023-222

Le cadre légal dégagé par cette loi est en lui-même un cadre spécifique dérogeant à de nombreux principes du droit commun de la commande publique de manière similaire au marché global de performance énergétique classique.

En effet, le MGPE-PD¹ déroge par principe au principe de l'allotissement, permettant de ne passer qu'une seule procédure pour l'ensemble du marché ainsi qu'au principe de l'interdiction d'association de la conception et de la réalisation.

Toutefois, deux particularités supplémentaires se dégagent de cette expérimentation ; il est désormais question de déroger aux principes d'exécutions financières du code de la commande publique en permettant de procéder au paiement différé (B.1), mais aussi de déroger au principe de spécialité des EPCI des lors qu'il est question de mutualisation (B.2).



1. La dérogation aux modalités d'exécution financière

Alors même que l'article L2191-5 du code de la commande publique interdit toute forme de paiement différé dans « les marchés passés par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et leurs groupements », le législateur accorde une dérogation en cas de rénovation énergétique et notamment de MPGE-PD afin d'ouvrir ces marchés au préfinancement.

Le paiement différé désigne ainsi le procédé qui permet de lisser, sur la durée totale du marché, le prix des travaux, des fournitures et des services, là où la règle d'interdiction de droit commun impose le paiement des travaux à l'avancement avec une régularisation au moyen du décompte général et définitif.

Grâce à cette dérogation, **le titulaire du marché préfinance l'investissement, qu'il s'agisse de la phase de conception ou de réalisation des travaux.** Les collectivités remboursent progressivement ce financement pendant la phase d'exploitation à partir de la réception des travaux.

Ce faisant, l'expérimentation permet de faciliter l'engagement de travaux de rénovation énergétique, sans mobilisation immédiate de fonds de la personne publique.

¹ Le MGPE figure parmi les trois marchés globaux visés par l'article L.2171-1 du code de la commande publique qui dérogent au principe de l'allotissement de l'article L.2113-10 de ce même code.

2. La dérogation au principe de spécialité

Les EPCI sont soumis au principe de spécialité qui ne leur donne compétence que pour les domaines et matières que la loi leur attribue ou pour ceux qui leur ont été transférés par les communes membres.

À l'origine, l'article L2224-34 du code général des collectivités territoriales permettait aux EPCI ayant adopté un PCAET de participer au financement total ou partiel des « travaux » engagés par leurs membres.

L'article 4 de la loi n°2023-222 a étendu cette possibilité : les EPCI peuvent désormais également contribuer au financement des « études » à l'amélioration de la performance énergétique. Le dernier alinéa de l'article L2224-34 a ainsi été modifié comme suit¹ :

« Les personnes publiques mentionnées au présent article 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 ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces études et de ces travaux. A cette fin, des conventions sont conclues avec les membres bénéficiaires. »

Il en va de même lorsqu'il s'agit d'intégrer un syndicat d'énergie, notamment une AODE, au sein du processus de mutualisation du MGPE-PD. En effet, en application du principe de spécialité, une structure intercommunale ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été attribuées, au sein d'un territoire déterminé. Aussi, en application du principe d'exclusivité, une structure intercommunale est la seule à pouvoir agir dans les domaines se rattachant ainsi aux compétences qui lui ont été transférées.

Toutefois, il est important de rappeler que cette dérogation est strictement encadrée afin qu'elle ne puisse être qualifiée de détournement de compétences ; elle ne concerne que les équipements ou missions entrant dans le périmètre des MGPE-PD. Ce faisant, il est conseillé d'inscrire cette mission dans les documents statutaires, en vue de renforcer l'assise juridique du projet.

En particulier, la loi n°2023-222 étend le champ d'application de l'article L2224-34 du code général des collectivités territoriales en ajoutant la faculté de prise en charge du financement des études par un EPCI pour le compte de l'un de ses membres.

¹ Cette modification n'est pas affectée par le délai de cinq ans ; l'article sera conservé sous cette forme que l'expérimentation soit reconduite ou non.



La passation des MGPE-PD en cas de mutualisation

La passation de MGPE-PD est tout d'abord conditionnée par la réalisation d'études préalables (A), et innove particulièrement en cas de mutualisation en fonction de la qualité de l'acheteur désigné par l'ensemble des acheteurs concernés par le projet (B).

A. Les études préalables à la passation

Le décret n°2023-913 du 3 octobre 2023 précise les conditions de recours au MGPE-PD, et fixe notamment des étapes préliminaires à la passation du contrat.

Afin de pouvoir amorcer la formalisation du marché, l'acheteur doit préalablement avoir réalisé une étude préalable (A.1), ainsi qu'une étude de soutenabilité budgétaire (A.2) qui seront à la fois soumises à l'approbation des organes délibérants ainsi qu'à l'avis d'un organisme expert.

1. L'étude préalable

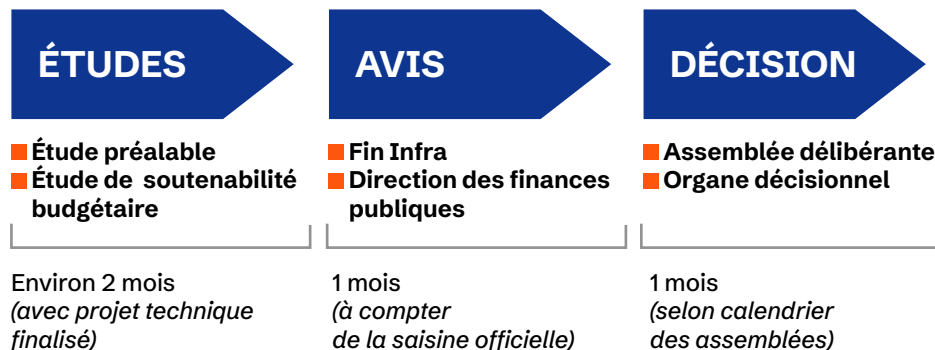
Une fois les objectifs prioritaires et les ressources identifiées, l'acheteur, accompagné le cas échéant de son AMO, peut préparer les bases de la consultation relative au MGPE-PD, et notamment en définissant le socle en déterminant la situation de référence, les objectifs contractuels de performance énergétique, ainsi que le choix du périmètre et de l'enveloppe relative au marché.

L'étude préalable¹ consiste à « démontrer l'intérêt du recours à un tel contrat » et détaille en quoi le montage est particulièrement adapté au projet.



¹Article 2 IV loi du 30 mars 2023 : « Avant de décider de recourir à un marché global de performance, l'acheteur procède à une étude préalable ayant pour objet de démontrer l'intérêt du recours à un tel contrat. La procédure de passation de ce marché ne peut être engagée que si cette étude préalable démontre que le recours à un tel contrat est plus favorable que le recours à d'autres modes de réalisation du projet, notamment en termes de performance énergétique. Le critère du paiement différé ne peut à lui seul constituer un avantage ».

²Article L.2211-6 du code de la commande publique.



L'étude préalable doit comporter trois séries d'éléments :

1. Elle doit opérer une présentation générale des caractéristiques du projet, de son équilibre économique et des enjeux qu'il représente tout en le confrontant aux compétences de l'acheteur, à son statut et à ses capacités financières. La présentation doit également faire état de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre de référence afin d'apprécier la performance énergétique du projet ;
2. Elle doit décrire les options de montages contractuels de la commande publique qui ont été étudiés, puis écartés, en indiquant les réflexions mises en place pour la réussite du projet ;
3. Elle doit comporter une appréciation portant sur l'ensemble des avantages et des inconvénients de ce marché par rapport aux options contractuelles de la commande publique traditionnelles, n'ayant pas recours au paiement différé, et ainsi développer les objectifs de performance énergétique retenus, les mécanismes d'incitation, garanties, sanctions, le périmètre de missions susceptibles d'être confiées au titulaire, la structure du financement, ainsi que **les effets de la mutualisation du projet avec d'autres acheteurs.**

Une méthodologie de l'étude préalable à réaliser est mise à disposition par Fin Infra, organisme expert. Cette étude est in fine soumise à Fin Infra pour avis, qu'il doit rendre dans un délai d'un mois, conformément à l'article L.2212-2 du code de la commande publique. Dans le cadre de la mutualisation, l'étude préalable doit être réalisée par l'acheteur désigné par la convention afin de mener la procédure de passation.



Le dossier d'accompagnement

2. L'étude de soutenabilité budgétaire

En sus de l'étude préalable, l'acheteur désigné par convention afin de mener la procédure de passation dans le cadre de la mutualisation du MGPE-PD doit également produire une étude de soutenabilité budgétaire¹. Cette étude a pour finalité de dégager les conséquences d'un tel marché sur les finances publiques et la disponibilité des crédits qui vont ainsi y être affectés. L'étude de soutenabilité budgétaire doit comprendre et faire apparaître :

- Le coût prévisionnel du contrat annuel en précisant la part de dépense relative aux investissements, financement et au fonctionnement ;
- La part que représente ce coût par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur, les conséquences sur sa situation financière par rapport aux recettes réelles de fonctionnement ainsi que la part des dépenses d'investissement par rapport à l'épargne brute de l'acheteur ;
- L'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, les conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan ;

■ Une analyse des coûts prévisionnels pouvant résulter d'une éventuelle rupture anticipée du contrat ;

■ Une appréciation des principaux risques du projet.

Lorsque cette étude est réalisée dans le cadre d'une mutualisation des besoins entre collectivités territoriales, elle est menée par une seule personne morale désignée pour le compte de l'ensemble des acheteurs. L'étude de soutenabilité budgétaire prend en considération la capacité financière totale des acheteurs. Le montant total doit être décomposé afin de faire apparaître l'apport financier individuel de chaque acheteur. Cette étude de soutenabilité budgétaire est soumise à la Direction du Budget qui rend un avis motivé dans un délai d'un mois suivant sa saisine.

En clair, la pertinence du recours au MGPE-PD est soumise à l'avis de Fin Infra, qui doit évaluer l'efficacité du montage contractuel au regard des autres modes de réalisation envisageables. L'étude vise également à vérifier que le recours au MGPE-PD n'est pas lié uniquement aux avantages que présente le paiement différé et conduit bien à la réduction de la consommation énergétique finale des bâtiments inclus dans le périmètre du contrat. La Direction du Budget évalue la capacité financière de la personne publique à réaliser le projet.

¹ Article 2 V de la loi du 30 mars 2023 : « Avant de décider de recourir à un marché global de performance, l'acheteur réalise une étude de soutenabilité budgétaire, qui apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits. Cette étude est soumise pour avis au service de l'État compétent. Lorsque le marché global de performance est conclu pour les besoins de plusieurs personnes morales, l'étude de soutenabilité budgétaire précise les engagements financiers supportés par chacune d'elles. »

B. Les différentes formes de mutualisation

La mutualisation peut s'opérer de deux manières différentes en fonction des besoins et des acteurs qui la convoquent.

Il est ainsi possible qu'une personne publique soit partie intégrante d'une mutualisation par son rôle d'accompagnement du processus (B.1), ou parce qu'elle participe conjointement à la réalisation du projet collectif (B.2). Une fois la forme de mutualisation retenue parmi celles mentionnées ci-après, celle-ci est rendue opérationnelle par la mobilisation d'un des dispositifs contractuels présentés au chapitre 4 du présent Guide.

1. La mutualisation par l'accompagnement du projet

La mutualisation peut se concrétiser par la mise en commun de ressources et de l'ingénierie ; la mutualisation ne résulte pas seulement d'un besoin mis en commun, mais peut également se traduire par une collaboration technique, juridique ou économique.

La loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 admet, à titre dérogatoire, que des personnes publiques puissent être associées à un projet de MGPE-PD sans nécessairement chercher à répondre elles-mêmes à leur besoin propre, ni participer directement à l'exécution du marché.

Cette forme de mutualisation consiste en une implication d'appui, sous forme d'accompagnement dans le but de favoriser la réussite du projet commun.

Dans ce cadre, la personne publique accompagnante ne formule pas de besoin propre en rénovation énergétique et ne bénéficie pas directement des prestations prévues au contrat. Elle se limite à accompagner l'acheteur porteur du besoin en mobilisant ses propres compétences.

Le rôle de l'accompagnateur au sein de la mutualisation est essentiel ; il permet de :

- Favoriser l'émergence de projets soutenant des collectivités qui ne disposeraient pas seules des ressources et de l'ingénierie requise à la rénovation énergétique,
- Fiabiliser les études préalables par son expertise,
- Accompagner le montage juridico-financier du paiement différé et à l'articulation des compétences,
- Accompagner financièrement le projet,
- Sécuriser la procédure de consultation.

L'article 2 de la loi du 30 mars 2023 précise que lorsqu'un MGPE-PD est conclu par une personne morale, de droit public ou privé, afin de répondre aux besoins d'une autre personnes morale, il sera nécessaire de conclure « *une convention signée entre l'acheteur et la personne morale pour les besoins de laquelle le marché global de performance est conclu* ». Un exemple de convention-type est annexée au présent Guide.

Par conséquent, une personne publique peut être amenée à mettre en œuvre une procédure de passation d'un MGPE-PD pour le compte d'un autre bénéficiaire public.

Dans le cadre d'une mutualisation par accompagnement du projet, l'accompagnateur peut intervenir dès le démarrage de la réflexion et avant même la détermination des contours du projet et des conditions de sa réalisation.

2. La mutualisation par réalisation conjointe du projet

La mutualisation par contribution conjointe suppose une implication active et partagée de plusieurs acheteurs.

Chaque membre va alors exprimer son besoin spécifique et bénéficier d'une prestation - qu'il s'agisse d'études, ou de travaux. Les membres sont co-bénéficiaires du MGPE-PD et chacun des membres participe :

- A l'identification de son besoin propre en matière de rénovation énergétique sur tout ou partie de son parc immobilier,

- A la définition des exigences de performance énergétique,

- Au partage des obligations contractuelles, y compris en ce qui concerne le paiement différé.

En revanche, un seul acheteur sera désigné par convention afin de mener la procédure de passation, ainsi que les étapes préalables à toute formalisation, la signature du marché ainsi que les différentes étapes de l'exécution pour le compte de l'ensemble des acheteurs.

Il s'agit dans ce cas, d'une mise en commun des besoins classiques de plusieurs acheteurs pour leur propre compte, et notamment pour la rénovation énergétique des biens dont ils sont propriétaires, tout en désignant une personne responsable de la formalisation du marché.

Par conséquent, une personne publique peut être amenée à initier une procédure de passation d'un MGPE-PD alors même que celle-ci regroupe les besoins de différents acheteurs. De même, un acheteur peut également ne pas être actif au sein d'une procédure qui répond à son propre besoin de rénovation énergétique d'un bien dont il est le propriétaire. La mutualisation par réalisation conjointe du projet peut être déclenchée dès lors que le besoin et les contours de réalisation du projet sont identifiés, par exemple avec l'aide d'un AMO.

En clair, une personne morale peut initier ou participer à la passation collective d'un MGPE PD.



Cadre légal et réglementaire de la mutualisation

La mutualisation peut être mise en œuvre selon différentes modalités ; elle peut être contractuelle (A) ou institutionnelle (B).

NB : comme préalablement exposé, le présent Guide n'a pas vocation à traiter de l'ensemble des hypothèses de mutualisation existantes hors champ d'application de la loi n°2023-222, et de fait, au MGPE-PD ; aussi, il convient de renvoyer à d'autres types de ressources telles que :

Le mandat de maîtrise d'ouvrage de « droit commun » :



https://programme-cee-actee.fr/wp-content/uploads/2024/11/Plaque-Maitrise-d-Ouvrage-Deleguee_VWEB.pdf

La centrale d'achat :



https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs...

Le groupement de commandes de « droit commun » :



<https://programme-cee-actee.fr/ressources/reussir-son-groupement-de-commandes-guide/>

A. Mutualisation par voie contractuelle

Lorsque les différents acheteurs choisissent de recourir à la voie contractuelle afin de mutualiser leur recours au MGPE-PD, cela peut se traduire par une ou plusieurs conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage (A.1) ou par une convention de groupement de commandes (A.2).

Cependant, lorsqu'il est question de contractualisation, il est nécessaire de veiller à ce que les acheteurs soient prémunis de tout risque de requalification du mandat en marché public de services, il conviendra de s'assurer que la rémunération du mandataire n'excède pas les coûts et frais engagés par ce dernier au titre de l'exécution du ou des mandats, et que si une rémunération est bien prévue

au mandat, la relation liant le ou les mandants au mandataire s'inscrit bien dans une relation dite de quasi-régie (ou « in-house ») dont les critères sont énumérés à l'article L.2511-1 du Code de la Commande Publique.

1. Le mandat de maîtrise d'ouvrage

Conformément à l'article L.2422-6 du code de la commande publique, le contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage est un contrat par lequel un maître d'ouvrage confie à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte, de certaines attributions liées à la réalisation d'un ouvrage.

Une convention devra être conclue entre le mandant (le propriétaire du bâtiment à rénover) et le mandataire qui va mener la procédure au nom et pour le compte du mandant. Cette convention devra faire apparaître les mentions suivantes¹ :

- La définition des conditions administratives et techniques d'ouvrages, la préparation et la passation du MGPE-PD,
- Le suivi de l'exécution,
- Les objectifs de performance énergétique visés,
- La situation de référence en termes de consommation énergétique,
- L'approbation des études avant-projet,
- ...

Un modèle de convention-type de mandat de maîtrise d'ouvrage est mis à disposition par ACTEE sur son Centre de Ressources². L'efficacité de la procédure et de la mise en place du projet est favorisée dès lors qu'elle peut bénéficier de l'expertise du mandataire.

Enfin, et notamment dans le cadre de la mutualisation, la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage permet d'identifier un interlocuteur et une personne unique au sein de la procédure de passation qui regroupe plusieurs acheteurs.

A cette fin, les acheteurs concernés par le besoin de rénovation énergétique vont devoir :

1. Identifier les projets de rénovation énergétique à conduire,
2. Définir l'enveloppe financière, et ce, même lorsque le paiement est différé afin de prévoir les modalités de remboursements ainsi que l'impact sur leurs comptes afin de pouvoir anticiper l'étude de soutenabilité budgétaire,
3. Désigner leur mandataire, sur la base de l'article L.2511-4 du code de la commande publique, notamment dans le cas de « quasi-régie conjointe descendante », dans le cadre de laquelle le contrôle sur le mandataire est exercée par plusieurs communes membres d'un même EPCI ou syndicat, le cas échéant³.

Par conséquent, une fois que les différents besoins sont identifiés et quantifiés, les collectivités peuvent mettre en place une relation de coopération avec une autre personne publique par délégation de maîtrise d'ouvrage.



¹ Voir Guide MOD ACTEE/FNCCR

² Cf. Convention-type de mandat de maîtrise d'ouvrage ACTEE  <https://programme-cee-actee.fr/ressources/convention-type-de-mandat-de-maitrise-douvrage-actee/>

³ Par principe, les collectivités peuvent également avoir recours à un mandataire personne privée, dans ce cas, il sera nécessaire de le choisir à la suite d'une procédure de mise en concurrence.

2. Le groupement de commande

▶ **Traditionnellement, le groupement de commande suppose qu'au moins deux acheteurs concernés par la mutualisation présentent chacun un besoin en rénovation énergétique sur le parc immobilier dont ils sont propriétaires.**

Au sens des articles L.2113-6 à L.2113-12 du code de la commande publique, un groupement peut être constitué d'acheteurs publics et privés dès lors qu'ils appliquent sans différence le droit de la commande publique.

Le recours à ce type de groupement tel que défini par le code de la commande publique est précisé par le III^e de l'article 2 de la loi n°2023-222 dans ces termes :

« Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs acheteurs, ces derniers peuvent désigner par convention celui d'entre eux qui conduira la procédure de passation et, éventuellement, signera le contrat et en suivra l'exécution. Le cas échéant, cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. »

Ce mécanisme implique que les membres du groupement se trouvent **simultanément** concernés par un besoin, et organisent les modalités de groupement au moyen d'une convention de groupement.

Un modèle de convention de groupement est mis à disposition par ACTEE sur son Centre de Ressources¹.

Le recours à un groupement de commandes présente plusieurs avantages tels que :

- La massification des opérations : le projet gagne en volume et renforce son attractivité économique et sa viabilité contractuelle,
- La réduction des coûts d'ingénierie, notamment en ce qui concerne les études techniques, juridiques et financières qui sont alors partagés entre les membres,
- L'unification de la procédure allégeant ainsi la charge administrative et la fluidité des communications grâce à une personne coordinatrice.

Ce dispositif contractuel ne nécessite pas de procédure de mise en concurrence préalable à celle du MGPE-PD. Les acheteurs doivent seulement établir une convention constitutive de groupement de commandes signée par les membres afin de définir les règles de fonctionnement du groupement et de confier la charge de mener la procédure à l'un d'entre eux².



<https://programme-cee-actee.fr/ressources/reussir-son-groupement-de-commandes-guide/>

¹Cf. Convention-type de groupement de commandes ACTEE ▶

²Article L.2113-7 du code de la commande publique.

▶ **Toutefois, conformément au II de l'article 2 de la loi n°2023-222, une seconde forme de mutualisation est possible. Elle est définie comme ceci :**

« Un marché global de performance 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. Dans ce cas, une convention est signée entre l'acheteur et la personne morale pour les besoins de laquelle le marché global de performance est conclu. »

Ainsi, une mutualisation peut être mise en œuvre même si tous ses membres n'expriment pas simultanément un besoin. Un exemple de convention de mutualisation figure en Annexe. Lorsque la procédure mutualisée est menée par une structure de coopération intercommunale, il est désormais possible qu'elle se positionne uniquement en coordonnateur du groupement au sens de l'article L5211-4-4 du code général des collectivités territoriales.

En effet, contrairement au groupement de commandes de droit commun³, l'EPCI à fiscalité propre, à titre d'exemple, n'est pas tenu de participer au groupement de commandes de sorte qu'il peut assurer la passation et l'exécution de marchés ne correspondant pas à ses besoins propres lorsqu'il est constitué entre des communes membres d'un même EPCI, et sous réserve d'une convention ainsi qu'une compatibilité expresse avec ses statuts.

Dans le cadre spécifique du MGPE-PD, la convention doit également faire apparaître :

- Les modalités de répartition des coûts sur la durée du paiement différé,
- Désigner l'acheteur qui mènera la procédure,
- Garantir la conformité des engagements pris par chacun des membres, notamment au regard des règles de soutenabilité budgétaire établies dans l'étude préalable.

Par ailleurs, les collectivités territoriales qui ne souhaitent pas assurer elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage peuvent mandater le coordonnateur, au moyen d'une convention pouvant être adaptée depuis le modèle figurant en annexe, afin qu'il exerce ces prérogatives en leur nom et pour leur compte.

Par conséquent, il s'agit de la forme de mutualisation la plus simple à mettre en place, ainsi que la plus flexible sur la qualité des membres composant le groupement.

La mutualisation par voie contractuelle permet à différentes collectivités et leurs établissements publics de se regrouper temporairement dans un objectif visé.

³Encadré par les dispositions des articles L.2113-6 à L.2113-8 du code de la commande publique.

B. Mutualisation par voie institutionnelle

La mutualisation institutionnelle peut prendre plusieurs formes et notamment s'appuyer sur la création de syndicats (B.1), la création de sociétés publiques locales (B.2), ou encore le recours à des sociétés d'économie mixte à opération unique (B.3).

1. Les EPCI et les syndicats d'énergie

Sont susceptibles de mettre en œuvre la mutualisation, les EPCI ainsi que les syndicats d'énergie¹. Grâce à leur expertise et leur ingénierie, les EPCI et les syndicats d'énergie deviennent un outil de support pour les communes souhaitant passer des marchés importants, tels que le MGPE-PD de rénovation énergétique.

Afin de pouvoir recourir à cette forme de mutualisation, il est nécessaire d'être membre du syndicat. Aussi, l'EPCI ou le syndicat d'énergie peut réaliser pour le compte de ses membres des études ou travaux qui répondraient à leurs besoins sans que le principe de spécialité de l'établissement se heurte au projet dès lors que la prestation même n'est pas hors du champ de l'objet social du syndicat et qu'elle figure dans ses statuts.

Ces syndicats sont organisés par les statuts qui les ont constitués. Dès lors qu'une collectivité en est membre, ces syndicats peuvent mener une procédure de MGPE-PD pour leurs comptes et leurs propres besoins.

L'avantage du recours à ce type de syndicat est de bénéficier d'une mutualisation entre les différents membres de la structure.

En lui permettant de porter lui-même le projet, les collectivités membres vont à la fois bénéficier d'économies d'échelle mais également du portage du financement, sans que le syndicat réponde lui-même à un besoin propre, pour autant que les règles de la commande publique soient par la suite appliquées au MGPE-PD.

Par conséquent, lorsque les collectivités sont réunies au sein de structures intercommunales, elles peuvent confier leurs besoins à cette structure afin qu'elle réalise des études ou des travaux pour leur propre compte.

2. Les sociétés publiques locales

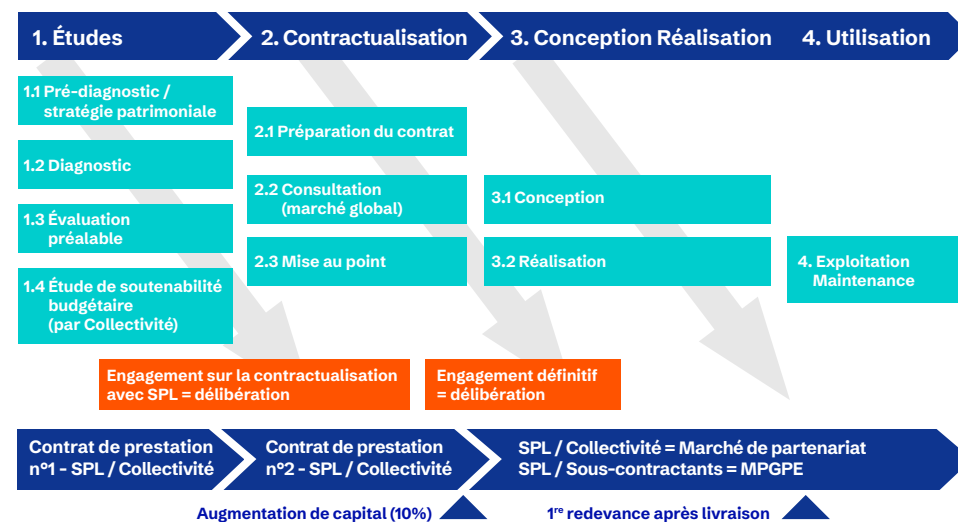
Les sociétés publiques locales (« SPL ») peuvent être créées par des collectivités territoriales et leurs groupements, « dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi »². Le code général des collectivités territoriales précise que les SPL sont des sociétés anonymes, compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement³, des opérations de construction, ou pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général. Ce faisant, une SPL peut servir de véhicule juridique de mutualisation afin de porter une opération de rénovation énergétique des bâtiments, rattachable à la compétence de construction, dont ses membres sont propriétaires.

Une SPL peut passer un MGPE-PD pour répondre aux besoins de ses actionnaires sur la base des mécanismes de quasi-régie prévue à l'article L2511-1 du code de la commande publique.

Les collectivités actionnaires exercent sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services puisqu'il s'agit là d'une relation de quasi-régie ; les SPL peuvent donc intervenir pour le compte de leurs actionnaires sans procéder à une mise en concurrence préalable.

Lorsque ses actionnaires manifestent le besoin de recourir à une prestation de service fourni par la SPL, celui-ci se manifeste par le biais d'une convention de maîtrise d'ouvrage ou un contrat de prestation de services par lequel la SPL va mettre à disposition ses missions d'expertises.

A titre d'illustration, le montage mis en œuvre par la SPL OSER est le suivant :



¹ Syndicat exerçant la compétence mentionnée au deuxième alinéa du 4° de l'article L2224-31 du CGCT lorsqu'ils ont adopté leur PCAET

³ Opérations d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme, qui comprend également la restauration ainsi que la mise en valeur du patrimoine bâti et non bâti.

Il est toutefois conseillé de s'assurer que les statuts permettent à la société de passer et d'exécuter ce type de marché, et notamment au regard de son objet social.

L'avantage du recours à la SPL repose sur :

- La souplesse et la réactivité de la société qui est organisée sous le régime du droit privé,
- La continuité de son service puisque la SPL est une structure permanente pouvant accompagner les besoins de ses membres dans le temps.

Par conséquent, recourir à une SPL permet à une collectivité de mutualiser et de piloter un MGPE-PD de manière souple, tout en conservant un contrôle direct via une structure publique dédiée. Elle offre un cadre sécurisé pour agréger des projets multi-sites ou multi-acteurs sans mise en concurrence, grâce au régime de la quasi-régie.

3. Les sociétés d'économie mixte

Les collectivités et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont conférées, créer des Sociétés d'Économie Mixte Locales (« SEML ») ainsi que des Sociétés d'Économie Mixte à Opération Unique (« SEMOP ») (désignées ensemble « SEM »).

Une SEML est une **société anonyme** dans laquelle participent majoritairement une ou plusieurs collectivités locales et minoritairement au moins une personne privée. Conformément à l'article L1521-1 du Code général des collectivités territoriales, les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent créer des SEML en les associant à une ou plusieurs personnes privées ainsi qu'à d'autres personnes publiques afin de réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général.

NB : il peut s'agir soit d'une SEML créée spécifiquement pour la rénovation énergétique, soit d'une SEML préexistante dont l'objet statutaire comprendra bien la rénovation énergétique des bâtiments des associés publics.

Les SEMOP, prévues par l'article L1541-1 du CGCT, permettent à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, de faciliter la conclusion et la réalisation d'un contrat de construction, de développement du logement ou d'aménagement, ou la gestion d'un service public¹.

Ces deux types de sociétés sont des sociétés anonymes à capital mixte constituées afin de réaliser des projets définis dans leur objet social. Toutefois, là où une SEML pourra prétendre à un objet social plus large pouvant ainsi porter plusieurs projets, une SEMOP est constituée pour la réalisation d'une opération unique précisément définie dans son objet social².

¹Définition donnée par le Cerema.

²L'objet social de la SEMOP est unique et ne pourra être modifié pendant la durée du contrat.

Elles sont titrées d'un marché à l'issue d'une procédure de mise en consultation spécifique.

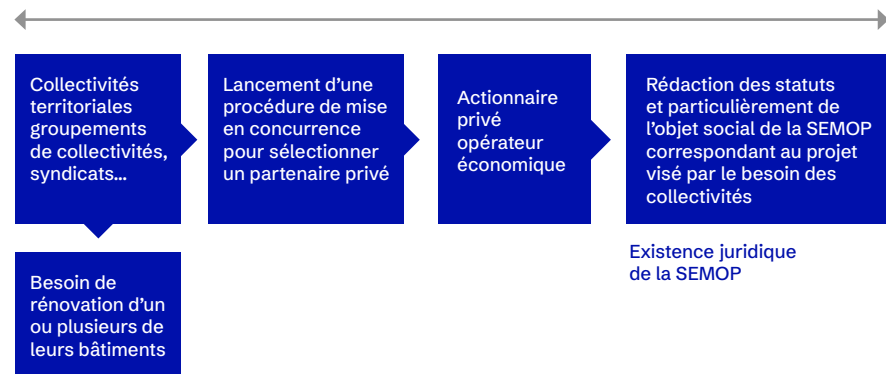
► **Afin de pouvoir constituer une SEML, il est nécessaire que les prises de participation réunissent les conditions suivantes³ :**

- La société doit être une société anonyme ;
- Les collectivités ainsi que leurs groupements doivent détenir plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants ;
- La réalisation de l'objet social de la société doit correspondre à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements actionnaires.

► **De même, afin de pouvoir constituer une SEMOP il est nécessaire qu'elle soit composée de :**

- Une collectivité territoriale, ou un groupement de collectivités territoriales (ou un syndicat mixte⁴) détenant entre 34% et 85% du capital de la société, et 34% au moins des voix dans les organes délibérants ;
 - Et au moins un actionnaire opérateur économique ;
 - La consultation permettant de désigner la SEMOP porte également sur le choix du partenaire actionnaire.
- Au terme de la procédure de passation de mise en concurrence afin de sélectionner l'actionnaire privé qui va entrer au capital de la SEMOP aux côtés des collectivités territoriales, il sera alors nécessaire de rédiger les statuts, et notamment l'objet social qui va

Procédure de création de la SEMOP



³Article L1522-1 code général des collectivités territoriales

⁴Défini à l'article L.5721-2 du code général des collectivités territoriales

précisément¹ devoir viser le projet pour lequel la société est constituée, ainsi que la réalisation du formalisme nécessaire à la création d'une société (immatriculation, publication au journal d'annonce légal).

En complément des informations obligatoires, l'avis d'appel à concurrence devra préciser la volonté de la/des collectivités territoriales et faire apparaître un document de préfiguration conformément à l'article L1541-2 du code général des collectivités territoriales.

Une fois ces étapes réalisées, la SEMOP existe sur le plan juridique. Elle va alors pouvoir contracter avec les collectivités présentant un besoin en rénovation afin d'être désignée comme la structure porteuse du MGPE-PD².

Toutefois, s'agissant de la SEMOP, la procédure de mise en concurrence spécifique afin de sélectionner le partenaire privé peut s'avérer lourde pour les collectivités, et la société ne peut être utilisée une fois l'opération aboutie. En effet, la SEMOP est constituée pour une durée limitée. Elle est dissoute de plein droit au terme du contrat avec la collectivité territoriale ou le groupe concerné, ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé ou a expiré.

A titre d'exemple, une collectivité territoriale ou un EPCI peut lancer une consultation pour créer une SEMOP destinée à porter un projet de rénovation énergétique global sur un quartier, ou un ensemble de bâtiments administratifs, intégrant les objectifs de performance, le financement différé, et le pilotage énergétique post-chantier.

Dans le cadre d'un MGPE PD, les SEM offrent un levier contractuel hybride permettant à une collectivité de confier un projet préalablement sélectionné à un opérateur privé, tout en gardant un pouvoir de contrôle structuré à travers la participation au capital. En effet, les collectivités, ou les établissements publics, dont le besoin de rénovation énergétique est constaté peuvent se réunir au sein d'une SEM.

Le recours aux SEM permet d'institutionnaliser la mutualisation entre les collectivités souhaitant procéder à une rénovation énergétique, et un opérateur privé pouvant ainsi les faire bénéficier de son expertise dans un domaine particulier, et ce, au sein d'un véhicule entièrement dédié au projet. Pour ce faire, les collectivités ont le choix entre un véhicule temporaire, affecté à un projet unique, la SEMOP, ou à véhicule permanent, la SEML. Cependant, ce dispositif suppose la création de la société puisqu'elle ne peut préalablement exister, et donc, la rédaction de statuts, de procéder à l'immatriculation de la société, mais également de mettre en concurrence les différents partenaires privés pouvant intégrer la structure ainsi que les différents projets.

¹Lorsqu'une personne morale conclut un MGPE-PD pour le compte d'une autre personne morale, une « convention est signée entre l'acheteur et la personne morale » article 2 de la loi du 30 mars 2023.

²Article L.1541-1 et suivants du code général des collectivités territoriales



Annexe : Convention-type de mutualisation

CONVENTION TYPE DE MUTUALISATION¹

Entre :

A. La Commune / Ville de

Domiciliée à l'Hôtel de Ville/ la Mairie,

Représentée par

..... dument habilité aux fins des présentes par délibération du conseil

en date du __/__/202__

(ci-après dénommée le « *Bénéficiaire* »)

D'UNE PART,

ET :

Le syndicat

la communauté de

Domiciliée à l'Hôtel de Ville/ la Mairie,

Représentée par

..... dument habilité aux fins des présentes par délibération du conseil

en date du __/__/202__

(ci-après dénommé(e) le « *Coordonnateur* »)

D'AUTRE PART.

¹ La présente Convention constitue un modèle-type fourni à titre indicatif. Elle doit faire l'objet d'adaptations spécifiques à chaque situation concrète, en fonction des besoins particuliers du projet et des dispositions légales ou conventionnelles applicables.

PRÉAMBULE

L'exemple de convention-type de mutualisation pour un Marché Global de Performance Énergétique à paiement Différé (MGPEPD) ci-après est un exemple. Il est proposé par ACTEE, avec l'appui du cabinet LexCity Avocats.

Il n'est pas à réutiliser strictement en l'état, mais à adapter par chaque collectivité souhaitant y recourir en fonction des réalités et modalités de réalisation de son projet et sur avis de ses services Marchés publics.

- A. La Commune/..... souhaite procéder à la rénovation énergétique du Bâtiment /du parc de Bâtiments.
- B. Le syndicat/l'EPCI (ci-après, le « Coordonnateur »), dont la/les Communes est/sont membres, a notamment pour mission de
- C. Dans ce contexte, depuis la promulgation de la loi n°2023-222 le 30 mars 2023, le législateur ouvre la possibilité pour l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics ainsi que leurs groupements de recourir au paiement différé des investissements afférents à des travaux de rénovation énergétique dans le cadre de Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé, à titre expérimental pour une période de cinq ans.

Le législateur ouvre notamment la possibilité aux personnes expressément nommées à l'article L.2224-34 du Code général des collectivités territoriales de porter et de financer tout ou partie des études préalables, et/ou des travaux pour le compte des collectivités territoriales ayant un besoin en matière de rénovation énergétique.

- D. La Convention a pour objet de définir les modalités de collaboration entre les Parties, les conditions de financement ainsi que les modalités d'accompagnement dans le cadre des possibilités offertes par la loi précitée.

IL A ÉTÉ CONVENU ET ARRÊTÉ CE QUI SUIT

ARTICLE 1.

Définitions - Interprétations

1.1 Définitions

Les mots et expressions utilisés dans la Convention, en ce compris son préambule, avec une majuscule auront la signification rapportée ci-dessous :

- ▶ **Annexe** : Désigne tous documents annexés à la présente ; l'ensemble des Annexes forme un tout indissociable avec la Convention elle-même.
- ▶ **Article** : Désigne chacun des articles de la Convention.
- ▶ **Bâtiment(s)** : Désigne le bâtiment / le parc de bâtiments sis , à usage de ; il est / sont plus amplement décrit(s) en Annexe 1
- ▶ **Bénéficiaire** : Désigne le Commune / Ville de
- ▶ **Convention** : Désigne le présent accord entre les Parties afin de définir les modalités d'accompagnement et/ou de financement du Bénéficiaire par le Coordonnateur.
- ▶ **Coordonnateur** : Désigne le syndicat / la communauté de, désignée en application de l'article L2224-34 du CGCT.
- ▶ **Marché Global de Performance Énergétique à Paiement différé ou MGPE-PD** : Désigne le marché global de performance énergétique au sens de l'article L2171-3 du Code de la commande publique dérogeant audit code au titre du paiement différé institué par l'expérimentation de la loi n°2023-222.
- ▶ **Partie/Parties** : Désigne les personnes faisant partie de la Mutualisation, y compris les Bénéficiaires du projet.
- ▶ **Projet** : Désigne le(s) projet(s) de rénovation énergétique du Bâtiment / parc de bâtiments décrits à l'Article 5.

1.2 Interprétations

Sauf stipulations contraires, dans la Convention :

- Les renvois fait à des Articles et Annexes, doivent s'entendre comme des renvois à des Articles et Annexes du document dans lequel ces renvois sont mentionnés ;
- Les titres donnés à des Articles et Annexes ont pour but d'en faciliter la lecture et ne sauraient avoir d'influence sur l'interprétation ou l'application des stipulations ;
- Les termes définis ci-dessus peuvent être employés indifféremment au singulier ou au pluriel lorsque le sens ou le contexte l'exige ;
- Les renvois à un contrat ou autre document comprennent ses Annexes ainsi que les modifications ou avenants dont le contrat ou le document a fait l'objet ;

1.3 Documents contractuels

Les documents contractuels comprennent :

- La Convention ;
- Les Annexes dont la liste figure à l'Article 12.

ARTICLE 2

Objet

La Convention a pour objet de définir les modalités de mise en œuvre mutualisée du Projet au moyen d'un marché global de performance énergétique à paiement différé (« MGPE-PD »), au sens de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023 et de son décret d'application n° 2023-913 du 3 octobre 2023 venant ainsi modifier l'article L.2224-34 du code général des collectivités territoriales.

ARTICLE 3

Entrée en vigueur de la Convention

La Convention entre en vigueur à compter de sa signature par l'ensemble de ses membres, au jour de la plus tardive de la transmission au contrôle de légalité.

À l'issue de la période d'exécution, la Convention prendra automatiquement fin, sans qu'il ait besoin de dénonciation expresse, sauf décision contraire conjointe des parties formalisée par avenant avant l'échéance.

ARTICLE 4

Attribution de la Convention

La Convention peut être attribuée sans procédure de mise en concurrence sous réserve de ce que soient remplis les conditions énumérées aux articles L2511-1 et suivants du Code de la commande publique relatifs à la quasi-régie.

ARTICLE 5

Projet

NB : Il convient de préciser que la convention de mutualisation définit les modalités d'intervention d'un EPCI, ou d'un syndicat, au profit d'une collectivité qui exprime un besoin. Lorsque plusieurs collectivités rencontrent simultanément des besoins différents, il est possible de renseigner plusieurs projets (« Projet A », « Projet B », ...) dans cet article. Il convient alors de préciser, pour chacun, les missions du Coordonnateur auprès des différents Bénéficiaires.

5.1 Périmètre géographique du Projet

Le Projet porte sur le Bâtiment / le parc de Bâtiments.

5.2 Ambition énergétique et environnementale du Projet

Les ambitions énergétique et environnementale prévisionnelles poursuivies par la rénovation du Bâtiment / parc de Bâtiments sont les suivantes :

1. Réduction des consommations d'énergie exprimées en énergie finale : %
2. Réduction des émissions de gaz à effet de serre : %
3. A compléter

Les Parties conviennent d'ajuster les ambitions prévisionnelles ci-dessus au fur et à mesure de l'avancement des études relatives au Projet.

5.3 Périmètre fonctionnel du Projet

En vue de l'atteinte des ambitions énergétique et environnementales fixées ci-dessus, les Parties prévoient de mettre en œuvre les principales actions de rénovation suivantes :

- (Selon le cas) Rénovation du bâti : à préciser
- (Selon le cas) Rénovation des systèmes de production et de distribution d'énergie : à préciser
- (Selon le cas) Rénovation des outils de suivi de la consommation d'énergie : à préciser
- (Selon le cas) Actions de sensibilisation des utilisateurs du Bâtiment : à préciser

Les Parties conviennent d'ajuster le périmètre fonctionnel ci-dessus au fur et à mesure de l'avancement des études relatives au Projet.

5.4 Enveloppe budgétaire du Projet

Le plan prévisionnel de financement du Projet figure en Annexe 3. Il fait apparaître explicitement :

1. Le coût prévisionnel global du Projet, comprenant les coûts prévisionnels de conception, de réalisation, de financement, d'entretien-maintenance, d'exploitation et de gros entretien-renouvellement, reposant sur une durée compatible avec les ambitions décrites à l'Article 5.2 et le périmètre des actions de rénovation envisagées à l'Article 5.3 ;
2. La part prévisionnelle du financement assuré par le Bénéficiaire au stade des études préparatoires, du lancement et de la conduite de la consultation, de tout ou partie du prix du MGPE-PD, du suivi du MGPE-PD ;
3. La part prévisionnelle du financement assuré par le Coordonnateur (s'il y a lieu) au stade des études préparatoires, (en cas de maîtrise d'ouvrage déléguée, du lancement et de la conduite de la consultation, de tout ou partie du prix du MGPE-PD, du suivi du MGPE-PD) ;
5. La part des subventions attendues (y compris CEE) ;
6. Toute autre source de financement.

Les Parties conviennent d'ajuster le plan de financement ci-dessus au fur et à mesure de l'avancement des études relatives au Projet.

ARTICLE 6

Missions du Coordonnateur

6.1 Cadre juridique applicable au Coordonnateur

Les missions du Coordonnateur s'inscrivent dans le cadre fixé par l'article L.2224-34 du code Général des Collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi n°2023-222 du 30 mars 2023, à savoir : « *Les personnes publiques mentionnées au présent article 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 ces membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces études et de ces travaux. A cette fin, des conventions sont conclues avec les membres bénéficiaires* ».

6.2 Missions du Coordonnateur

Les missions d'accompagnement confiées par le Bénéficiaire consisteront à :

1. La préparation de la consultation relative au MGPE-PD, comprenant notamment la définition des besoins, la programmation, l'aide à la sélection et à la désignation des différents assistants à maîtrise d'ouvrage et intervenants, l'établissement du budget prévisionnel, ... ;
2. La conduite des formalités d'instruction du MGPE-PD, à savoir l'étude préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire ;
3. (Selon le cas) Les missions de maîtrise d'ouvrage déléguée, en application des dispositions de l'article L2422-7 du code de la commande publique ; ces missions donnent lieu à la conclusion entre les Parties d'une convention spécifique de maîtrise d'ouvrage déléguée.

6.3 Modalités d'exécution des missions du Coordonnateur

Au titre des missions visées à l'Article 6.2, le Coordonnateur est autorisé par le Bénéficiaire à signer au nom et pour le compte de ce-dernier, tous actes et documents relevant des paragraphes (1.) et (2.) ci-de l'Article 6.2. Le Coordonnateur rendra compte régulièrement/périodicité à spécifier de l'exécution de ses missions au Bénéficiaire.

6.4 Responsabilité du Coordonnateur

Le Coordonnateur est responsable des missions qui lui sont confiées par la Convention.

Il fera son affaire de tous les risques pouvant provenir de son activité. Il est seul responsable vis-à-vis des tiers, de tous dommages de quelque nature que ce soit découlant de ses missions.

6.5 Rôle du Bénéficiaire

Le Bénéficiaire exprime clairement son besoin auprès du Coordonnateur.

Le Bénéficiaire approuve les éléments de missions réalisées par le Coordonnateur et donne son accord à chaque étape. Les Parties s'engagent à se faire mutuellement parvenir leurs observations, ou le cas échéant, leurs désaccords.

ARTICLE 7

Rémunération du Coordonnateur

Le Coordonnateur ne perçoit aucune rémunération au titre de la Convention.

ARTICLE 8

Modifications de la Convention

Toute modification de la présente Convention doit faire l'objet d'un avenant. Les éventuelles modifications de la Convention doivent être approuvées dans les mêmes termes par les Parties. La modification prend effet lorsque les Parties ont approuvé les modifications.

ARTICLE 9

Fin de la Convention

La Convention prend fin :

- Soit, en cas de non-obtention de l'avis favorable de de la Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin infra) sur l'étude préalable,
- Soit, en cas de non-obtention de l'avis favorable de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) sur l'étude de soutenabilité budgétaire,
- Soit, pour chaque Projet, après exécution complète de ses missions par le Coordonnateur.

ARTICLE 10

Différends

Les Parties s'engagent, en cas de litige sur l'interprétation ou sur l'application de la Convention, à rechercher toute voie amiable de règlement avant de soumettre le différend au Tribunal administratif compétent. Le cas échéant, tout litige relatif à l'interprétation de la Convention, ou à son exécution, ressort du Tribunal Administratif de

ARTICLE 11

Notifications et mises en demeure

Les notifications et mises en demeure sont valablement effectuées par lettres recommandées avec accusé de réception. Tout délai relatif à la mise en demeure ou à la notification est décompté, sauf mention contraire, à partir de sa date de réception par la Partie destinataire ou à défaut de la date de sa délivrance au domicile de la Partie destinataire.

ARTICLE 12

Annexes

Annexe 1. Description du Bâtiment/parc de bâtiments

Annexe 2. Description du Projet de rénovation énergétique

Annexe 3. Plan prévisionnel de financement du Projet



Jun 2026

actee@fnccr.asso.fr

programme-cee-actee.fr

ACTEE (SASU FNCCR), siège social :
20, bd de La Tour-Maubourg, 75007 Paris
Bureaux : 19, rue Cognacq-Jay, 75007 paris
Numéro SIRET : 97865712000017, Numéro APE : 7112B
Guillaume Perrin, Directeur SASU FNCCR et directeur d'ACTEE

En
partenariat
avec

