

Juin 2023

# Contribution de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales sur le rôle des Entreprises publiques locales en matière de transition énergétique et de décarbonation

## Préambule

### **L'économie mixte locale, accélérateur de la transition énergétique et acteur de la décarbonation**

Face au défi du mix énergétique et de la décarbonation des territoires, nombreuses sont les collectivités qui se sont tournées vers les Entreprises publiques locales (Epl) afin de mettre en œuvre leurs stratégies territoriales et projets de transition.

Regroupés sous le nom d'Entreprises publiques locales (Epl), trois statuts juridiques différents peuvent être mobilisés : les Sociétés d'économie mixte (Sem), les Sociétés publiques locales (Spl) et les Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp). Les Epl sont des entreprises de droit privé dotées d'une expertise technique dans un ou plusieurs domaines. Elles sont dites publiques car elles sont présidées par les élus locaux représentant les collectivités actionnaires, soit de manière exclusive, soit en association avec des acteurs privés. Les Epl interviennent dans le cadre des compétences des collectivités locales et se voient ainsi confier la réalisation ou la gestion de missions de service public très variées (aménagement, immobilier, déchets, eau, mobilité, tourisme, énergies renouvelables...).

Au 20 juin 2023, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (ci-après dénommée « FedEpl ») recense 1390 Epl en activité en France métropolitaine et 110 outre-mer. En Europe, elles sont environ 32 000.

La FedEpl entend mettre en valeur la diversité des actions des Epl au service de la transition énergétique et de la décarbonation des territoires et formuler des propositions tendant à en amplifier l'impact.

### **Mobilisées par les collectivités, les Entreprises publiques locales agissent en tant que levier des politiques publiques de transition énergétique et de décarbonation**

La mobilisation des Entreprises publiques locales de la part des collectivités ne se limite pas à ces activités en lien direct avec le mix énergétique. Les collectivités recourent dans tous les domaines aux Epl pour décarboner leurs activités. Ces Sem, Spl et SemOp sont ainsi des outils d'innovation qui sont pionniers sur de nombreuses méthodes bas carbone, que ce soit dans l'aménagement, la rénovation des bâtiments ou encore la mobilité.

### **La diversité des actions des Entreprises publiques locales en matière de transition environnementale**

Assurant un large panel de services publics, les actions menées par les Entreprises publiques locales en faveur de la transition et de la décarbonation sont très variées. Les entreprises publiques locales participent au renforcement du mix énergétique (1.), à la décarbonation des activités locales (2.). Cette note présente également les propositions de la fédération des élus des Entreprises publiques locales (3.).

## 1. Les Entreprises publiques locales fortement engagées dans le mix énergétique

- **Les Epl ayant une activité principale dans l'énergie**

Aujourd'hui, près de 150 Epl œuvrent dans la production d'Enr ou la construction et l'exploitation des réseaux de distribution (gaz, électricité, chaleur) comme à Grenoble avec GEG, à Bordeaux via BME et ses filiales, à Strasbourg via R-GDS, ou encore à Amiens avec Amiens énergies.

La **SemOp Amiens Energies** assure la gestion et l'extension du réseau de chaleur de la ville d'Amiens. Ancré dans le territoire, ce réseau exemplaire repose sur un mix énergétique diversifié d'énergies locales, fatales et renouvelables. Il bénéficie en priorité de l'énergie récupérée dans les eaux usées de la station d'épuration d'Ambonne. Des pompes à chaleur et deux chaudières biomasse (8MW+4MW) complètent ce mix. Ces dernières sont alimentées par du bois sourcé localement, favorisant le dynamisme de la filière. 100 % fossile jusqu'à fin 2019, le réseau est alimenté depuis 2020 à 60 % par des énergies renouvelables et de récupération. Le taux d'énergies renouvelables et de récupération passera de 60 % à 72 % d'ici 2025. A terme, un total de 26 800 équivalents logements amiénois bénéficiera de cette chaleur majoritairement locale et renouvelable.

**Ces Epl d'Energie connaissent un rythme de création très dynamique** : depuis le 1er janvier 2014, il s'en créé 9,2 par an. Elles ont acquis une solide expérience. **Outre la distribution d'énergie, elles interviennent, directement ou via leurs filiales dans le développement local de toutes les énergies renouvelables** : solaire, éolien, hydroélectricité, biogaz,... et réduisent ainsi par leur action la dépendance aux énergies fossiles.

Les Epl interviennent à toutes les étapes d'un projet d'EnR, pour l'impulser, le financer, le développer et l'exploiter... Acteurs engagés, elles renforcent les retombées économiques locales des projets en sollicitant des entreprises du territoire. Elles peuvent également associer les citoyens et les collectivités dans le financement ou la gouvernance des projets EnR, ce qui améliore l'acceptabilité de ces derniers.

**Vendée Energie** est l'une des Entreprises publiques locales les plus emblématiques en matière de production et de distribution d'énergies renouvelables. Ayant le Sydev (syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée) comme actionnaire majoritaire, la Sem est engagée dans l'éolien et le solaire sur son territoire. Au total, la Sem Vendée Energie produit localement 180 GWh/an soit 20 % de la production d'énergie renouvelable éolienne et photovoltaïque de la Vendée. La Sem investit également aux côtés du monde agricole et contribue activement au développement de la production de biométhane sur le département. Par ailleurs, la Sem a pris des parts dans la société Lhyfe qui porte un projet inédit de production d'hydrogène « vert » par électrolyse d'eau de mer. Cette première usine de production d'hydrogène vert en Europe, installée en Vendée et mise en service en octobre 2021, est connectée directement aux éoliennes de Bouin exploitées par Vendée Energie. L'hydrogène vert produit est containérisé et distribué dans des stations-services multi-énergies vertes (Hydrogène vert, BioGNV, électricité verte) construite sur le département par Vendée Energie et le SyDEV. **Ces stations sont ainsi le symbole des stations-services du XXIe siècle et d'une stratégie vendéenne ambitieuse en faveur de l'émergence de filières d'énergies locales décarbonées. Consommer des énergies renouvelables, c'est capital ; en circuit court, c'est indispensable.**

**L'article 86 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 portant « Accélération du développement des énergies renouvelables (EnR) », autorise explicitement les collectivités à recourir aux contrats Power Purchase Agreement (PPA), dans le cadre de procédures de mise en concurrence, pour leurs achats d'énergie (électricité et gaz). Concrètement, une collectivité pourra demain acheter de l'énergie produite localement par la Sem dont elle détient les actifs de production. Les Epl et la Fédération restent vigilants pour que cette possibilité ouverte par la loi soit en pratique pleinement opérationnelle.**

- **Les Epl ayant une activité secondaire dans la production d'énergie renouvelable**

A côté des 150 Epl ayant une activité principale dans l'énergie, une grande diversité d'Epl, tous métiers confondus (aménagement, gestion des déchets, tourisme, bailleurs, ...) s'est spécialisée dans la production d'énergie.

**Une étude récente de la Fédération a permis de mettre en évidence que l'ensemble des Entreprises publiques locales, quelque soit leur activité principale, produisent directement ou via leurs filiales :**

- **5,74% de la production solaire française par an,**
- **3,53 % de la production éolienne française par an,**
- **1,27 % de la production hydroélectricité française par an.**

Exemples de projets EnR menés par les Epl (hors Epl d'énergie) pour une production d'énergie locale et durable :

- La **Semardel (Société d'Economie Mixte d'Actions pour la Revalorisation des Déchets et des Energies Locales)**, Epl de déchet, est basée à Vert le Grand, en Essonne. Son écosite de 150 ha accueille plusieurs installations dédiées à la valorisation des déchets. La Semardel a été la première entreprise à capter le biogaz de son centre de stockage de déchets pour le transformer en chaleur utilisée sur place et en électricité pour le réseau public. Elle en réinjecte désormais une partie dans le réseau public de gaz et alimente ses camions de collecte. Sa production s'élève à 40 000 mégawatts/heure, soit la consommation d'une ville de 30 000 habitants.
- La **SemOp C'Midy** chargée de la restauration collective des 114 collèges des Yvelines, participe au projet Modul'OYvelines qui collecte les déchets alimentaires issus des cantines (8 000 tonnes de déchets alimentaires par an) et les transforme en biogaz avec injection sur le réseau public de GRDF.
- Le **MIN de Nantes**, géré par la SEMMINN, a mis en place une politique ambitieuse de tri et valorisation de ses 2 500 tonnes de déchets, parmi lesquels fruits et légumes abîmés et les cagettes... Ces dernières sont transformées en combustible en vue d'un réemploi en bois de chaufferie. Les déchets organiques non consommables sont valorisés en biogaz avec injection sur le réseau.
- Le bailleur social parisien **RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris)** a mis en place un système d'autoconsommation collective. Installés sur un immeuble d'entreprises, des panneaux photovoltaïques alimentent directement la consommation des parties communes de 8 bâtiments sociaux avoisinants.

## **2. Le rôle des Entreprises publiques locales en matière de décarbonation**

### **2.1 L'aménagement urbain, levier puissant de décarbonation des territoires**

L'aménagement opérationnel est un levier puissant de décarbonation des territoires car il permet des transformations du tissu urbain à une échelle suffisamment large, c'est-à-dire au-delà de la parcelle, pour permettre une limitation approfondie des émissions de gaz à effet de serre et un développement des puits de carbone.

Sous l'effet de l'ensemble des politiques de sobriété foncière, en premier lieu desquelles se trouve désormais l'objectif ZAN, les opérations d'aménagement se concentrent sur le recyclage d'emprises déjà urbanisées (friches en mutation, requalification, densification...).

**Les 300 Epl d'aménagement qui existent sur l'ensemble du territoire hexagonal et ultra-marin ont développé une forte expertise de cet urbanisme circulaire qui contribue à préserver les puits de carbone que constituent les sols non artificialisés.** Les opérations d'aménagement permettent en outre de désimperméabiliser et de renaturer certains secteurs contribuant à reconstituer des trames vertes et bleues propices au stockage de CO<sub>2</sub>.

**Ces opérations d'aménagement permettent également de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre par des actions fortes :**

- tendant à la limitation des émissions dues aux transports en développant des quartiers mixtes ayant pour effet de rapprocher les habitants de leurs lieux de travail et de loisir, en développant les modes actifs et les transports en commun dans leurs projets ;
- sur la décarbonation du bâti, l'aménageur ayant la capacité d'imposer aux opérateurs immobiliers des ambitions environnementales élevées dans les constructions neuves ou en réhabilitation et à développer des équipements décarbonés de chauffage, refroidissement ou production EnR.

De nombreuses Entreprises publiques locales d'aménagement ont ainsi par exemple intégré dans leurs projets urbain la production d'énergies renouvelables et la gestion de réseaux de froid ou de chaud pour les quartiers qu'elles développent. Citons à titre d'exemple parmi d'autres **le groupe Altemed à Montpellier ou la Spl Territoire d'innovation** qui développe un réseau d'anergie dans son opération de Ferney-Voltaire. De nombreuses Epl sont citées dans le Guide de l'aménagement durable de la DGALN.

**La FedEpl accompagne à divers titre ses adhérents dans la décarbonation de leurs opérations et le développement de bonnes pratiques.**

La FedEpl a ainsi conclu un partenariat avec Efficacity, l'Institut français public privé de R&D dédié à la transition énergétique et écologique des villes. Aux termes de ce partenariat, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé au premier semestre 2023 auprès des Epl d'aménagement pour une utilisation dans des conditions préférentielles **d'UrbanPrint, qui est un outil d'aide à la décision permettant l'évaluation des impacts Énergie/Carbone et environnementaux d'un projet d'aménagement urbain.** Il permet d'accompagner la collectivité et l'aménageur dans la définition d'objectifs ambitieux et chiffrés et de l'appuyer dans ses prescriptions aux promoteurs et constructeurs. Plus d'une vingtaine d'opérations ont été lauréates de cet appel à manifestation d'intérêt.

La FedEpl est également partenaire d'un programme de recherche mené par l'Ecole des Mines et le Puca portant sur l'écologisation de l'aménagement. L'objectif est de parvenir à intégrer dans les bilans économiques des opérations les effets sur l'environnement de ces dernières. Alors qu'aujourd'hui les bilans d'opérations n'intègrent que les cessions de charges foncières comme création de valeur, il devient urgent de valoriser autrement ces opérations. Les indicateurs, variables et grandeurs pris en compte pourraient être élargis ou renouvelés (matière, foncier, carbone, emplois, etc) pour mieux intégrer l'implication des interactions avec les équilibres environnementaux, sociaux et économiques du territoire, à la fois impactant et impactés.

**L'aménagement urbain contribue au développement d'infrastructures de mobilités et d'énergie et détermine les caractéristiques des constructions, neuves ou rénovées.**

**Il constitue en cela un levier déterminant pour agir sur la décarbonation des villes et toute stratégie de décarbonation de l'économie et des territoires doit non seulement le prendre en considération mais également l'encourager sans ambiguïté.**

## 2.2 La rénovation énergétique de bâtiments privés et publics

- Les Epl de tiers financement pour la rénovation du parc privé

Les Epl de tiers financements sont spécialisées dans l'accompagnement des ménages qui souhaitent rénover leur bien (maison individuelle ou copropriété). Sur le modèle du guichet unique, les Entreprises publiques locales de tiers financement développent une offre globale à savoir :

- Un accompagnement technique : réalisation d'audits énergétiques, scénarios de travaux, choix des entreprises, suivi du chantier et des consommations du bâtiment
- Un accompagnement financier : établissement du plan de financement, préfinancement des subventions. Depuis la loi croissance verte, certaines accordent aussi aux particuliers et copropriétés un financement direct sous forme de prêt. Pour cela, les sociétés de tiers financement ont reçu un agrément spécifique de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

La Société d'économie mixte **Oktave** a été créée par la région Grand Est et l'Ademe pour mettre en place un service de rénovation énergétique offrant tant un accompagnement technique que financier. De 2019 à 2021, Oktave a conduit les projets de rénovation de 252 propriétaires de maisons individuelles et de 66 copropriétés.

- La rénovation des bâtiments publics

Les Entreprises publiques locales d'aménagement exercent depuis toujours une compétence de maîtrise d'ouvrage déléguée pour les équipements publics des collectivités et constituent une référence de l'ingénierie publique en la matière. Notamment, la Société publique locale **Brest Métropole Aménagement** participe au programme de rénovation énergétique des bâtiments publics lancé par la ville de Brest. Dans ce cadre, elle se voit confier des contrats au titre desquels elle assure le financement, la conception, la réalisation des travaux de rénovation énergétique, l'exploitation et la maintenance de 5 groupes scolaires sur 20 ans.

Sur le territoire de la **Métropole de Perpignan Méditerranée**, la **Spl homonyme** est le maître d'ouvrage délégué du projet de rénovation énergétique des écoles de la commune de Cabestany. Une mission que cette entreprise assure déjà pour le compte d'autres communes du territoire. Ce qui mérite d'être mis en avant d'ailleurs est l'approche adoptée par la Spl dans ses projets qui ne se limitent pas à la seule rénovation du bâti. En effet, l'objectif de réduction des consommations énergétiques s'articule avec des enjeux plus larges de transition écologique. **C'est ainsi que la Spl intègre dans ses opérations la renaturation des cours et des projets d'autoconsommation photovoltaïque.**

La Région Auvergne-Rhône-Alpes confie à la **Spl OSER** la réalisation des opérations d'amélioration énergétique des bâtiments publics sur tout le territoire régional. Spécialiste d'efficacité énergétique, elle s'occupe de la rénovation de plusieurs groupes scolaires. Le plus récent consiste, notamment, en la rénovation d'une école maternelle (720 m<sup>2</sup>) et élémentaire (1770 m<sup>2</sup>) ainsi que d'une salle des fêtes (1120 m<sup>2</sup>) à Bourg-en-Bresse. **La ville souhaite également intégrer dans le projet la création d'une chaufferie biomasse ainsi qu'un réseau de chaleur capables d'alimenter ces bâtiments.**

## 2.3 La sobriété énergétique en matière immobilière

Les Epl immobilières agissent aussi pour leur compte propre en tant que propriétaire bailleur de logements : **près de 600 000 logements et 100 Sem bailleurs sociaux et près de 30 Md€ d'investissement** mais aussi de locaux tertiaires de bureaux, d'activité tertiaire ou industriel. Pour tous ces bâtiments, ils leur incombent les obligations en termes de diagnostics, de prescription, de réalisation des travaux afin d'en améliorer leur performance énergétique.

C'est grâce à l'acquisition de ce savoir-faire qu'elles peuvent envisager de mettre ces compétences au service de la rénovation des parc immobiliers pour compte de tiens et en particulier ceux des collectivités locales.

**La décarbonation du secteur immobilier et plus particulier celui du logement pose la question d'un changement d'énergie primaire carbonée** principalement au gaz pour plus de 50% des logements vers des sources énergétiques décarbonée : électricité quel que soit son origine, les réseaux de chaleurs urbains biomasse ou gaz vert, et l'ensemble des travaux connexes liés.

Le modèle économique de financement de ces économies et de changement d'énergie est impacté par les choix et les hypothèses d'évolution des coûts de l'énergie proprement -dit.

## 2.4 La décarbonation de la mobilité via les Epl

L'action des Epl passe également par la décarbonation des transports et l'électrification de la mobilité.

- La **SPL STAP**, gestionnaire des transports publics et des services à la mobilité de l'agglomération Pau Béarn Pyrénées, a introduit sur son réseau 8 bus à hydrogène. L'énergie de ces bus électriques est produite à bord grâce à une pile à combustible qui n'émet aucun gaz à effet de serre. La Société publique locale sera capable à terme de produire son hydrogène vert grâce à l'installation des panneaux photovoltaïques sur le dépôt de bus.
- Les Entreprises publiques locales s'occupent également de l'implantation d'infrastructures de recharge de voitures électriques. En guise d'exemple, la **SAEMES (Société d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la Ville de Paris)** a équipé le parking Madelaine-Tronchet de 505 bornes de recharge, une des premières infrastructures de cette taille en France.

## 3. Propositions pour renforcer l'action des Epl dans la production d'Enr et la décarbonation

En tant qu'opérateur de service public, les Entreprises publiques locales s'approprient les orientations politiques des collectivités et proposent aux élus des solutions concrètes à leurs objectifs de transition. De ce fait, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales formule **12 propositions spécifiques** regroupées en **3 catégories** dont la mise en œuvre renforcerait leur action :

### ➤ Financer efficacement la transition énergétique

#### 1) **Permettre aux collectivités territoriales de soutenir les projets d'énergies renouvelables (EnR) en garantissent l'intégralité des emprunts contractés par une société d'économie mixte, une société publique locale ou une société d'économie mixte à opération unique dans l'optique de mettre en œuvre un projet EnR**

Le financement des énergies renouvelables constitue un enjeu majeur des collectivités territoriales. Nombre d'entre elles s'appuient sur des entreprises publiques locales pour mettre en œuvre cette politique publique impérative en temps de sobriété énergétique et de décarbonation des énergies.

Les projets portés par les Entreprises publiques locales d'énergies renouvelables sont majoritairement financés par le recours aux prêts bancaires, que les collectivités actionnaires peuvent garantir à hauteur de 50 % en application du droit commun.



Pourtant, ces projets EnR (construction d'une éolienne, installation de panneaux photovoltaïques etc.) disposent d'un risque bien plus identifié et circonscrit que des projets d'aménagement ou de logement social, pour lesquels le seuil de la garantie d'emprunt des collectivités peut respectivement atteindre 80% et 100% de l'emprunt contracté.

Permettre aux collectivités de garantir la totalité de l'emprunt d'une Entreprises publiques locales d'énergies renouvelables est un moyen supplémentaire de faciliter le financement de projets essentiels dont chaque territoire a aujourd'hui impérativement besoin.

## **2) Soutenir stratégiquement et financièrement les sources innovantes d'énergies renouvelables**

La géothermie est une énergie renouvelable, locale et propre. Elle dégage peu de gaz à effet de serre et ne laisse aucun déchet après utilisation.

L'exploitation de cette chaleur a deux utilisations principales : la production d'électricité (à l'image de la SemOp Caliti à Saint Germain en Laye) ou la production de chaleur pour le chauffage urbain. Plusieurs réseaux de chaleur utilisant la géothermie sont gérés en format Epl en île-de-France et de nouveau se constituent à l'image de la Spl Unigéo qui exploitera le réseau de chaleur Pantin, les lilas et le Pré-Saint-Gervais.

La Société d'Exploitation des Energies Renouvelables, la SEER, exploite le réseau de géothermie des villes de Grigny et Viry-Chatillon et réalise de nombreux forages de puits afin de produire des énergies renouvelables. Elle porte également le projet d'extension de ce réseau pour alimenter les villes de Fleury-Mérogis et Sainte-Geneviève-des-Bois pour un montant total de 60 millions d'euros et un objectif d'alimentation de 10 000 logements.

Le soutien à ce secteur nécessite la formalisation d'un réel appui de l'Etat et de la Caisse des Dépôts, mais aussi la formalisation d'une offre de financement adaptée et adossée à une vision à long-terme, notamment bancaire. Une **offre de prêt à long terme avec taux préférentiel**, à l'instar du logement social, pourrait être développée. **Un renforcement de l'accès et de la lisibilité des financements européens** en matière d'innovation EnR (à tous les échelles de projets) apparaît également pertinent.

## **3) Permettre aux collectivités territoriales de soutenir les projets de transition énergétique en garantissant l'intégralité des emprunts contractés par une Sem, Spl ou SemOp qui porte un tel projet, en sortant également cette dette verte des ratios Galland.**

Dans une optique similaire à celle de la proposition précédente, accroître la capacité des collectivités à garantir les emprunts nécessaires à de tels projets permet de répondre aux exigences du secteur bancaire en matière d'accès aux financements.

Cela permet également d'éviter de recourir aux coûteuses cautions bancaires, d'accélérer les démarches, et surtout, à travers l'exception aux ratios Galland, de donner une grande marge de manœuvre aux collectivités dans la priorisation de soutien aux projets de transition environnementale. En effet, l'encours de dette total garantie des collectivités concerne majoritairement le secteur du logement social, ce qui limite la capacité des collectivités de dégager une marge de garantie pour les projets de transitions.

Il est donc pertinent de proposer une modification des seuils de garantie corrélée nécessairement à la sortie des ratios Galland de cette « dette verte ». La seule augmentation du plafond de garantie ne permettra pas aux collectivités de prioriser les garanties liées aux projets de transitions, car leur marge de choix ne sera pas modifiée.

#### **4) Permettre que l'avance en compte courant d'associé octroyée par les collectivités actionnaires d'une Sem, Spl ou SemOp exerçant une activité d'EnR ne soit remboursable ou intégrée au capital qu'à l'issue d'un délai de 7 ans renouvelable une fois**

Les articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4211-1 CGCT prévoient de manière dérogatoire que la durée des avances en compte courant données par une collectivité peut être de sept ans renouvelable une fois au lieu de deux, lorsque l'objet social de la société concernée est uniquement la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone définis à l'article L. 811-1 du code de l'énergie par des installations situées sur leur territoire, et qui bénéficient d'un soutien public.

Or, nombre de territoires passent par l'intermédiaire d'une entreprise publique locale d'énergie pour développer les projets locaux, qui n'ont pas pour seul objet l'investissement dans des sociétés de projet de production mais peuvent également développer des réseaux (station bio Gnv...) tandis que d'autres ne se contentent pas en général de porter les investissements mais assurent pour partie l'ingénierie du projet de manière à en garantir le caractère d'intérêt général.

#### **5) Réintégrer les dépenses d'aménagement dans l'assiette du Fonds de compensation de la TVA**

L'automatisation du FCTVA par la loi de finances pour 2021 a conduit à une modification des dépenses des collectivités territoriales éligibles au FCTVA, définie par l'arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du FCTVA et l'arrêté du 17 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2020.

Il ressort de ces dispositions que les comptes 211 « acquisitions de terrains » et 212 « agencement et aménagement de terrains » ne sont plus éligibles au FCTVA.

Cette perte de compensation renchérit les investissements des collectivités de l'équivalent de la TVA et réduit d'autant leur capacité à conclure des marchés pour la réalisation de travaux de viabilisation et de remise en état de terrains (terrassment, dépollution, démolition...).

La réintégration de ces comptes dans les dépenses éligibles permettrait de renforcer les capacités d'investissement des collectivités dans la réalisation d'opérations d'aménagement. Elle pourrait prendre la forme de la création d'un compte 2113 « terrains acquis avec TVA » s'agissant des acquisitions foncières.

Par ailleurs, lorsque les collectivités concèdent à un aménageur la réalisation d'une opération d'aménagement, les principales recettes du concessionnaire consistent dans la vente des terrains aménagés, les participations des constructeurs n'ayant pas acquis leurs terrains de l'aménageur, diverses subventions et les participations de la collectivité concédante au coût des équipements publics dont elle a mis la réalisation à la charge du concessionnaire.

Ces participations des collectivités étant éligibles au FCTVA, elles allégeaient la charge financière pour les collectivités et les incitaient donc à investir. La circonstance, que les participations aux équipements publics versées au concessionnaire d'une opération d'aménagement par la collectivité concédante ne soient plus éligibles au FCTVA depuis la réforme de 2020 diminue la capacité d'investissement de ces collectivités. Elle remet en cause l'équilibre d'opérations d'aménagement et il importe qu'elles soient de nouveau éligibles au FCTVA.

Ce Fonds de compensation est un mode de financement de l'investissement des collectivités particulièrement efficace pour le développement de projets grâce à sa prévisibilité, par opposition à d'autres dispositifs exceptionnels fonctionnant par appels à projets. Toute stratégie de décarbonation de notre économie et des territoires implique des financements substantiels et pérennes.



## 6) Développer de nouveaux dispositifs de garantie des emprunts des aménageurs

Le recyclage d'emprises urbanisées est coûteux puisqu'à l'acquisition du terrain, par nature plus onéreuses qu'un terrain naturel, s'ajoutent des coûts d'éviction des éventuels occupants, de démolition, dépollution, désamiantage... Des emprunts sont nécessaires pour financer ces dépenses et le portage du site jusqu'à sa revente à un opérateur. Le capital de l'emprunt est remboursé *in fine*, grâce au prix de cession du site.

Dans le cas d'opérations d'aménagement à l'initiative de collectivités et concédées à des opérateurs qui peuvent être des Epl, les établissements bancaires exigent la plupart du temps que l'emprunt soit garanti par les collectivités locales, ce que permettent les dispositions de la loi dite « Galland » du 1<sup>er</sup> juillet 1996 relative à la loyauté et l'équilibre des relations commerciales. Cette loi limite le montant global des encours pouvant être garantis par chaque collectivité et la part de chaque emprunt pouvant être garanti. En matière d'aménagement, le taux de garantie des emprunts est limité à 80 %. Compte tenu du fait qu'environ 90 % de l'encours total de la dette garantie par les collectivités locales concerne le logement social, il reste peu de marge pour garantir les prêts liés au développement de l'industrie. En outre, les collectivités territoriales ont signalé que plusieurs offres de prêts de long terme de la Banque des Territoires reposaient sur une demande de garantie totale des emprunts, ce qui nécessite deux collectivités garantes et ralentit voire stérilise les démarches. La garantie de la collectivité est très exceptionnellement engagée par les prêteurs.

Afin de faciliter le financement des opérations d'aménagement, la FedEpl propose l'engagement d'une réflexion collective pilotée par la direction du Trésor sur le développement d'autres modes de garantie des emprunts des aménageurs que par les collectivités territoriales.

### ➤ Mettre à disposition des collectivités des outils concrets au service de la transition

## 7) Permettre la distribution de tous les éco-PTZ à toutes les sociétés de tiers financement

Un amendement a été adopté en loi de finances pour 2020 autorisant une expérimentation limitée aux régions des Hauts-de-France et d'Ile-de-France de distribuer les éco-PTZ individuels « performance énergétique globale » et les éco-PTZ collectifs, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2023[1].

Marqués initialement par des difficultés propres à la consolidation d'un modèle économique récent et qui peuvent encore se ressentir chez certains acteurs ( ce qui démontre la nécessité de soutenir la massification des rénovations qui permettra une stabilisation du modèle économique de ces structures), les retours de l'éco-ptz expérimental sont positifs :

- Pour les éco-PTZ collectifs, les dossiers déposés par les deux sociétés de tiers-financement représentent une proportion importante de ce marché, en déficit de l'offre bancaire.
- Les deux sociétés de tiers financement n'ont rencontré aucune difficulté de mise en œuvre. Elles sont en prise directe avec la réalisation des travaux et peuvent facilement fournir et contrôler les informations concernant l'éligibilité des prêts.

Les autres sociétés de tiers-financement, écartées pour l'heure de l'expérimentation, contribuent indirectement à la production d'éco-PTZ.

Elles accompagnent leurs usagers dans leurs démarches auprès de leurs propres banques, montent pour eux les dossiers de demandes d'éco-PTZ et transmettent les déclarations de travaux pour valider la délivrance de l'éco-PTZ. Le montage actuel ajoute, cependant, un acteur et des délais supplémentaires.

Par ailleurs, ces démarches vis-à-vis des différentes banques sont très longues, et à force d'attendre un éco-PTZ, certains usagers se découragent, ce qui contribue fortement à diminuer le taux de transformation.

Le contexte actuel, marqué par une hausse des prix de l'énergie, rend les rénovations énergétiques encore plus nécessaires. Avec un coût d'énergie élevé, le retour sur investissement des travaux de rénovation énergétique est réduit d'autant.

A côté des éco-PTZ « performance énergétique globale », se trouvent notamment les éco-PTZ qui financent des actions ponctuelles (par exemple, isolation de la toiture, changement de fenêtres et/ou de chauffage) ou encore des travaux de réhabilitation d'installation d'assainissement non collectif par un dispositif ne consommant pas d'énergie. Pour massifier les rénovations, il conviendrait de permettre à toutes les EPL de tiers financements de distribuer tous les éco-PTZ.

## **8) Faciliter le déploiement d'EnR dans les zones d'activités économiques**

Les zones d'activités économiques constituent des emprises foncières qui offrent de nombreux avantages :

- Elles permettent une implantation des structures de productions d'EnR sans artificialisation supplémentaire des terres ;
- Elles ne comprennent pas sauf rares exceptions de patrimoine historique ou naturel dont la préservation pourrait être mise en concurrence avec les objectifs de massification ; elles ne sont pas constitutives de paysages revêtant de forts enjeux de préservations ;
- Elles ne comportent pas ou très peu d'habitations dans leur périmètre ce qui limite les nuisances perçues quant aux équipements installés ;
- Les activités installées garantissent la plupart du temps la préexistence de réseaux de transport et de distribution d'électricité et offrent un important potentiel d'autoconsommation local

Afin de faciliter le déploiement d'EnR dans ces zones, il est donc proposé d'alléger les obligations en matière d'autorisations d'urbanisme et au titre du code de l'environnement afférentes à l'éolien et au photovoltaïque, au sol comme en toiture et en façade des immeubles (par anticipation des évolutions technologiques). Des dispositions tarifaires et fiscales pourraient venir consolider cette priorisation lorsque le développement des capacités de production est piloté par une Société d'économie mixte garante de l'intérêt général et des politiques de développement définies par les collectivités locales

## **9) Faciliter le recours aux marchés de partenariat entre collectivités et Epl pour la rénovation énergétique pour la rénovation des bâtiments**

Les seuils de recours aux marchés de partenariat sont précisés par l'article R. 2211-1 du code de la commande publique.

Ce texte prévoit que les acheteurs ne peuvent recourir au marché de partenariat que si sa valeur est supérieure à 5 millions d'euros HT dans le cas de marchés portant sur des ouvrages de bâtiment lorsque la mission confiée au titulaire ne comprend pas de prestations d'entretien, maintenance, de gestion ou d'exploitation. En présence de telles prestations, le seuil de recours au marché de partenariat est porté à 10 millions d'euros HT.

Or, les marchés de rénovation énergétique des bâtiments publics sont, pour l'essentiel, des marchés globaux de performance comprenant des prestations d'exploitation-maintenance sur plusieurs années après la réception des travaux.

Faciliter le recours au marché de partenariat entre collectivités et Epl en abaissant ce seuil de 10 à 5 millions d'euros HT pour ces opérations permettrait notamment aux petites communes ou petits EPCI d'en transférer la maîtrise d'ouvrage à des structures dédiées et disposant des moyens humains et capitalistiques nécessaires à la conduite de ces projets.

### **10) Rénovation énergétique : encourager l'émergence des sociétés publiques locales universitaires permises par la loi 3DS**

Le parc universitaire représente plusieurs dizaines de millions de mètres carrés dont la rénovation devient pressante.

Dans le cadre d'une dévolution aboutie, la société publique locale universitaire représente un véhicule adéquat pour la mise en œuvre de la valorisation du patrimoine universitaire et permettra sa réhabilitation thermique. De nombreuses universités et territoires souhaitent s'emparer de cet outil afin de concrétiser leurs multiples projets qu'ils souhaitent le moins carbonés possibles. Le soutien concret de l'Etat à l'émergence de ces sociétés doit être tangible et refléter sa volonté de saisir l'occasion de décarboner l'un des premiers parcs immobiliers de France.

### **11) Permettre aux établissements publics de santé et aux collectivités de s'associer dans une société de support pour exercer des activités décarbonées et mutualisées**

Dans la même optique, nombreux sont les besoins immobiliers des hôpitaux en matière de rénovation énergétique et d'approvisionnement en énergie bas carbone. De nombreuses collectivités souhaitent par ailleurs soutenir les établissements publics de santé présents sur leurs territoires en finançant et surtout en mutualisation de nombreux services à l'aide de solutions « vertes » : réseaux de chaleurs, blanchisserie, desserte, stationnement, aménagement et rénovation énergétique du parc hospitalier. La mutualisation est en effet l'un des premiers leviers de réduction de l'empreinte carbone des collectivités.

Telles sont les missions qui pourraient être confiées à la société publique locale hospitalière, portée par la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser l'environnement de l'économie mixte locale déposée le 3 février 2023 au Sénat par Hervé MARSEILLE.

## **➤ Coordonner de manière optimale les différents acteurs de la transition**

### **12) Encourager la coordination des acteurs de l'aménagement**

La capacité des acteurs publics à constituer des réserves foncières est une condition déterminante de la réalisation d'opérations d'aménagement. Elle permet en effet de maîtriser les emprises foncières à des prix avantageux pour les faire muter au moment opportun tout en permettant des usages transitoires en attendant.

Une meilleure coordination des acteurs publics de l'action foncière est indispensable pour y parvenir. Les Epl y contribuent en produisant et en détenant du foncier dans le cadre de leurs opérations. Les établissements publics fonciers y contribuent également en réalisant du portage foncier en attente de son aménagement et de sa transformation. Améliorer les conditions de leur collaboration nous apparaît comme un enjeu central de stratégies foncières permettant aux acteurs publics d'engager des projets d'intérêt général.

Il existe déjà plusieurs exemples de filiales communes entre des Epl d'aménagement et des Epf. Nous pouvons citer la Foncière commune, qui associe la Sem Plaine commune développement et l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France pour réaliser des réserves foncières sur des sites d'activité dans la perspective de l'arrivée des gares du Grand Paris Express sur le territoire de Plaine commune.

Plusieurs filiales ont également été créées dans le champ de la redynamisation commerciale des centres-villes et centres-bourg : la société Métropolys (entre la Sem Oryon et l'Epf Vendée notamment), la Foncière de Normandie (associant notamment la Shema et l'Epf Normandie) ou la Foccal (associant notamment l'Arac Occitanie et l'Epf Occitanie). De nombreuses autres sont en projet.

Ces filiales permettent de compléter l'offre de portage au service des collectivités et de diversifier les modalités de ce portage : durée de portage plus longue, pas nécessairement de garantie de rachat de la collectivité... Elles permettent également de répartir les risques entre les acteurs et d'augmenter l'effet de levier des fonds propres qu'elles investissent.

Elles assurent une coordination opérationnelle des acteurs sur un marché en matière de définition des prix d'achat et de revente, de mise en œuvre des travaux de proto-aménagement, ce qui évite leur concurrence pouvant aller jusqu'à générer de l'inflation.

Cette mutualisation des ressources publiques au service de la mise en œuvre des stratégies foncières des collectivités locales doit être encouragée par les pouvoirs publics afin d'étendre les territoires couverts par une offre publique de portage foncier et de coordonner les interventions des opérateurs.

A tout le moins, la signature de conventions de coordination entre les Epf et les Epl pourrait être une autre modalité facile à mettre en œuvre de partenariat entre ces acteurs au service des collectivités.