



*L'Europe s'engage en  
Auvergne avec le  
Fonds européen de  
développement  
régional (FEDER)*

**Projet co-financé par l'Union européenne**



**Rapport Final – Partie V.3 :**

**Evaluation des besoins et stratégie d'investissement pour améliorer l'efficacité énergétique  
du parc résidentiel privé**

Version finale – 21 mars 2016



## Table des matières

### **V.3 - EVALUATION DES BESOINS ET STRATEGIE D'INVESTISSEMENT POUR AMELIORER L'EFFICACITE ENERGETIQUE DU PARC RESIDENTIEL PRIVE FICHE D'INVESTISSEMENT 5 : RELATIVE AU DISPOSITIF REGIONAL EN FAVEUR DE L'EE DU PARC RESIDENTIEL PRIVE** **5**

#### **1. CADRE D'INTERVENTION DE LA REGION AUVERGNE : LES COMPOSANTES DU DISPOSITIF REGIONAL POUR LA RENOVATION ENERGETIQUE DU PARC RESIDENTIEL PRIVE** **5**

<b>1.1</b>	<b>CENTRE DE RESSOURCES ET D'APPUI AUX PLATEFORMES TERRITORIALES DE LA RENOVATION (SCENARIO 1)</b>	<b>7</b>
<b>1.2</b>	<b>DISPOSITIF D'AVANCES DES AIDES (SCENARIO 1)</b>	<b>9</b>
<b>1.3</b>	<b>DISPOSITIF DE FONDS DE GARANTIE (SCENARIO 1)</b>	<b>11</b>
<b>1.4</b>	<b>OPERATEUR DE TIERS-FINANCEMENT (SCENARIO 2)</b>	<b>13</b>
<b>1.5</b>	<b>ANALYSE JURIDIQUE DU CADRE D'INTERVENTION DE LA REGION SELON LES DEUX SCENARIOS</b>	<b>14</b>
1.5.1	LE CADRE JURIDIQUE D'INTERVENTION CONTRAINT DU CENTRE REGIONAL DE RESSOURCES ET D'APPUI AUX PTRE DANS LE CADRE DU PREMIER SCENARIO	14
1.5.2	LA MISE EN ŒUVRE ENCADREE D'UN DISPOSITIF DE CAISSE D'AVANCE DES SUBVENTIONS AUPRES DES MENAGES	16
1.5.3	LA DIFFICULTE JURIDIQUE DE PRINCIPE AFFERENTE A LA MISE EN PLACE D'UN FONDS DE GARANTIE A L'ECHELLE DE LA REGION	21
1.5.4	CONSTRAINTES JURIDIQUES EXISTANTES DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU SECOND SCENARIO D'UN OPERATEUR INTEGRE	22

#### **2. METHODE APPLIQUEE POUR QUANTIFIER LE PLAN D'AFFAIRE DU DISPOSITIF REGIONAL EN FAVEUR DE LA RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS PRIVES** **25**

<b>2.1</b>	<b>EVALUATION DU MONTANT D'INVESTISSEMENT CORRESPONDANT AU RYTHME VISE POUR DES TRAVAUX ENERGETIQUES AMBITIEUX SUR LE PARC RESIDENTIEL PRIVE</b>	<b>26</b>
2.1.1	RAPPEL DES SCENARIOS DE RENOVATION ENERGETIQUE	26
2.1.2	OBJECTIF DU NOMBRE DE PLATEFORMES TERRITORIALES DE LA RENOVATION ENERGETIQUE ET DE DOSSIERS DE RENOVATIONS ENERGETIQUES AMBITIEUSES SUR LE TERRITOIRE AUVERGNAT	26
2.1.3	EVALUATION DES SOURCES DE FINANCEMENT	27
<b>2.2</b>	<b>COUTS DE LANCEMENT</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>COUTS DU DISPOSITIF POUR ASSURER LES FONCTIONS DE « TIERS DE CONFIANCE »</b>	<b>29</b>
2.3.1	L'ACTIVITE DE TIERS DE CONFIANCE (ASSUREE PAR LES PTRE)	29
2.3.2	CENTRE DE RESSOURCES ET D'APPUI AUX PLATEFORMES TERRITORIALES DE LA RENOVATION (SCENARIO 1)	32
<b>2.4</b>	<b>COUTS DU DISPOSITIF POUR LES FONCTIONS DE FINANCEMENT</b>	<b>35</b>
2.4.1	DISPOSITIF D'AVANCES DES AIDES (SCENARIO 1)	35
2.4.2	DISPOSITIF DE FONDS DE GARANTIE (SCENARIO 1) OU DE TIERS-FINANCEMENT (SCENARIO 2)	36
<b>2.5</b>	<b>CAS DE BASE ET SENSIBILITES</b>	<b>42</b>
<b>2.6</b>	<b>COHERENCE AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS</b>	<b>44</b>
<b>2.7</b>	<b>ANALYSE AFOM</b>	<b>48</b>
<b>2.8</b>	<b>VALEUR AJOUTEE DES DISPOSITIFS</b>	<b>50</b>
<b>2.9</b>	<b>STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE A COURT TERME</b>	<b>51</b>
<b>2.9</b>	<b>LES MODALITES DE PORTAGE ENVISAGEABLES PAR LA REGION</b>	<b>53</b>
2.9.1	MODALITES DE GESTION DIRECTE OU INDIRECTE SELON LES SCENARIOS DE PORTAGE DU DISPOSITIF DE SOUTIEN A LA RENOVATION DES LOGEMENTS PRIVES	53
2.9.2	PRINCIPAUX MONTAGES JURIDIQUES ENVISAGEABLES DANS LE CADRE DU PORTAGE DU DISPOSITIF DE SOUTIEN A LA RENOVATION DES LOGEMENTS PRIVES SELON LES DEUX SCENARIOS	55

#### **3. DIMENSIONNEMENT DE L'UTILISATION DU FEDER SUR LE DISPOSITIF DEDIE A L'EFFICACITE ENERGETIQUE DU PARC RESIDENTIEL PRIVE** **70**

<b>3.1</b>	<b>DISPOSITIF D'INGENIERIE FINANCIERE</b>	<b>70</b>
------------	---	-----------





3.2 SUBVENTIONS COMPLEMENTAIRES 70
ANNEXES 71
1 - EXEMPLES DE SCHEMAS DE STRUCTURATION DE GARANTIES 71
LE SCHEMA DE GARANTIE APPLIQUE PAR LA SGFGAS POUR LES PRETS A L'ACCESSION SOCIALE 71
LE SCHEMA DE « CAPPED GUARANTEE » PRESENTE DANS LE PROJET DE TERMES DE REFERENCE D'IF CLE-EN-MAIN POUR LES PME 72
SCHEMA DE GARANTIE APPLIQUE PAR LA BANQUE POPULAIRE DES ALPES (BPA) POUR LE FINANCEMENT DES COPROPRIETES : 73
ANNEXE 2 - HYPOTHESES LIEES AUX RESSOURCES HUMAINES, AUX CHARGES GENERALES ET AUX INVESTISSEMENTS 75

Table des figures

Figure 1 – Articulation des dispositifs de financement des travaux de rénovation énergétique selon les scénarios 6
Figure 2 - schéma d'ensemble du Service Régional d'appui aux PLRE 9
Figure 3 - Constitution d'un fonds revolving : Schémas contractuel et schéma des flux 10
Figure 4 – Recours à une ligne de financement bancaire : schémas contractuel et schéma des flux 11
Figure 5 - Fonds de garantie régional : Tableau de répartition des rôles à envisager 12
Figure 6 - Schéma de principe des prestations de conseil et d'accompagnement des ménages 13
Figure 7 - Schéma de tiers-financement 14
Figure 8 – Schéma d'ensemble du plan d'affaire du dispositif régional en faveur de l'efficacité énergétique du parc résidentiel privé 25
Figure 9 - Plan de développement des PTRE sur le territoire Auvergnat 27
Figure 10 - Hypothèses de nombre de dossiers bénéficiant du dispositif régional en Auvergne 28
Figure 11 - Montant des financements sur la période 2016-2020 29
Figure 12 – Enchaînement des phases d'un projet de rénovation de copropriétés 30
Figure 13 - Hypothèse de charge de travail pour l'accompagnement d'une copropriété 30
Figure 14 - Hypothèses de charge de travail pour l'accompagnement d'une rénovation de maison individuelle 31
Figure 15 - Impact d'une dégradation du taux de transformation des dossiers 32
Figure 16 - Evolution des moyens déployés pour le Centre d'appui et de ressources des PTRE 33
Figure 17 – Coûts du Centre de ressource et d'appui et par PTRE 33
Figure 18 - Sensibilité des résultats du Centre d'appui à la facturation de ses services – Hypothèse d'une redevance de 42 k € HT / an par PTRE 34
Figure 19 - Sensibilité des résultats du Centre d'appui à la facturation de ses services – Hypothèse d'une redevance de 50 k € HT / an par PTRE 34
Figure 20 - Eléments du bilan et du compte de résultat pour un recours à une ligne de financement bancaire ou la constitution d'un fonds revolving 36
Figure 21 – Evolution du nombre de dossiers faisant l'objet de l'intervention du fonds de garantie ou de l'Opérateur de tiers-financement 36
Figure 22 - Détermination de la commission de garantie permettant de couvrir le coût du risque 37
Figure 23 - Graphique d'évolution des commissions de garantie au regard du coût du risque 38
Figure 24 - Tableau d'évolution des commissions de garantie au regard du coût du risque 38
Figure 25 – Profil type d'un dossier de Tiers financement : encours et montant des échéances 39
Figure 26 – Compte de résultat simplifié de l'opérateur de tiers-financement 40
Figure 27 – Bilan simplifié de l'opérateur de tiers-financement 41
Figure 28 - Valeurs appliquées aux indicateurs ayant le plus fort impact sur l'équilibre du plan d'affaire 42
Figure 29 - Compte de résultat et bilan de l'opérateur de tiers-financement dans le cas de base et le cas dégradé 43
Figure 30 - Synthèse des impacts sur l'investissement et les indicateurs climat énergie sur la période du FEDER (2014 2020) 51





Figure 31 - Evaluation du levier de la totalité des capitaux investis à l'échelle du dispositif sur la période 2014 2020 .....	51
Figure 32 - Schéma d'ensemble de gestion du projet pour le développement du dispositif régional en faveur de l'efficacité énergétique des logements .....	52
Figure 33 - Options de gestion directe ou indirecte pour le dispositif selon le scénario 1 .....	54
Figure 34 - Options de gestion directe ou indirecte pour le dispositif selon le scénario 2 .....	54
Figure 35 - schéma de garantie de la SGFGAS .....	71
Figure 36 - Schéma de "Capped Guarantee" .....	72
Figure 37 - Schéma de fonds de garantie de la Banque Populaire des Alpes .....	73
Figure 38 - Schéma d'intervention des sociétés de cautions (type Crédit Logement) .....	74
Figure 39 - Tableau récapitulatif des hypothèses concernant les effectifs du dispositif régional et leur répartition selon les scénarios .....	75
Figure 40 - Tableau récapitulatif des hypothèses concernant les charges et les investissements du dispositif régional et leur répartition selon les scénarios .....	76





## V.3 - Evaluation des besoins et stratégie d'investissement pour améliorer l'efficacité énergétique du parc résidentiel privé

### Fiche d'investissement 5 : relative au dispositif régional en faveur de l'EE du parc résidentiel privé

## 1. CADRE D'INTERVENTION DE LA REGION AUVERGNE : LES COMPOSANTES DU DISPOSITIF REGIONAL POUR LA RENOVATION ENERGETIQUE DU PARC RESIDENTIEL PRIVE

La présente fiche d'investissement couvre la mise en place de quatre dispositifs de financements complémentaires envisagés en Auvergne par le Conseil régional, de concert avec le projet mené en Rhône-Alpes selon la même architecture, à savoir :

- Un service régional d'appui aux PTRE pour articuler l'activité des Plateformes Territoriales (ou Locales) de la Rénovation Energétique (PTRE ou PLRE) et l'offre de financement dans le cadre de partenariats bancaires,
- l'avance des aides de l'Anah et des collectivités,
- un fonds de garantie régional pour étendre l'offre de financement bancaire,
- la création d'un opérateur régional de tiers-financement.

Les trois derniers dispositifs ont vocation à compléter / pallier les insuffisances des financements généralement accessibles aux ménages et aux copropriétés. Ceux-ci ont vocation à évoluer, notamment en fonction de décisions des pouvoirs publics concernant les prêts réglementés. Ainsi, ont été annoncés en fin d'année 2015 la mise en place d'un éco-prêt « Habiter Mieux » pour les ménages bénéficiaires du programme Habiter Mieux de l'Anah<sup>1</sup>. Notons que la distribution des prêts réglementés est conditionnée à la capacité / l'intérêt des réseaux bancaires à les diffuser par leurs réseaux d'agence, ce qui s'est avéré un écueil majeur pour la distribution de l'Eco-PTZ. En l'occurrence, la distribution du « micro-éco-PTZ Habiter Mieux » sera tributaire de la bonne coordination entre les opérateurs d'opérations programmées et les réseaux bancaires.

De manière générale, l'ensemble des incitations et aides au financement des rénovations est complexe et mouvant, ce qui contribue d'ailleurs à décourager nombre de ménages

La vocation d'ensemble du dispositif régional est de faciliter l'accès aux financements bancaires et aux subventions et d'adapter des financements complémentaires apportés en propre en fonction de leur évolution régionale en s'appuyant sur une instance : le centre de ressources et d'appui aux plateformes, qui soit ainsi l'interlocuteur des banques, de l'Anah, etc, pour des approches coordonnées sur le terrain.

<sup>1</sup> CF. annonce sur le site du gouvernement : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Tout-sur-l-eco-pret-a-taux-zero,28949.html>, et communication de la Banque Postale : <http://www.lemoniteur.fr/article/jusqu-a-15-000-euros-de-micro-eco-ptz-pour-financer-la-renovation-energetique-des-logements-30629392>





Deux scénarios peuvent être envisagés pour mettre en œuvre ces dispositifs complémentaires :

**Scénario 1** : Le Conseil régional met en œuvre les trois premiers dispositifs, de façon distincte :

- l'avance des aides,
- un service régional d'appui aux (PTRE) pour articuler l'activité de ces PLRE et l'offre de financement dans le cadre de partenariats bancaires,
- un fonds de garantie régional pour étendre l'offre de financement bancaire,

Ce scénario repose sur la capacité des PLRE à recourir aux différents dispositifs pour proposer aux particuliers un parcours coordonné. Ce parcours de service s'adresse à **la majorité des ménages** pour viser la massification des projets de rénovation énergétique. Cette option nécessite :

- un appui méthodologique (coordination / pilotage / communication) et financier aux PTRE par le service régional d'appui aux plateformes, en vue de leur permettre d'atteindre l'équilibre économique
- le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt auprès des banques pour optimiser leurs conditions,
- des consultations pour déterminer des cahiers des charges pour des plateformes de marché, pour rapprocher la demande de travaux et l'offre des professionnels

**Scénario 2** : Le **deuxième scénario** repose sur un **opérateur intégré**, qui joue le rôle de service régional d'appui pour les PTRE et assure une activité de tiers-financement.

Cet opérateur propose via les PTRE, un parcours intégré :

- il porte une offre de service complète s'adressant directement aux ménages et copropriétés,
- il s'appuie sur les entreprises pour réaliser les prestations de conseil / les travaux, et intègre un financement optimisé avec une approche de type micro-crédit (tiers-financement).

Ce modèle est adapté aux ménages sensibles à l'accompagnement par un interlocuteur unique, traitant les aspects à la fois techniques et financiers de leur projet. Il a un effet d'entraînement plus rapide et plus efficace sur les acteurs, et peut constituer un levier pour développer plus rapidement le modèle de coordination.

Le schéma suivant présente la façon dont les dispositifs de financement sont agencés selon les deux scénarios (schéma proposé également en Rhône-Alpes) :



Figure 1 – Articulation des dispositifs de financement des travaux de rénovation énergétique selon les scénarios





## 1.1 Centre de ressources et d'appui aux Plateformes Territoriales de la Rénovation (Scénario 1)

Le premier objectif de la Région Auvergne est de structurer une offre d'accompagnement des ménages, qui doit aussi inciter les professionnels à s'orienter vers une offre de travaux de rénovation prenant en compte les objectifs d'efficacité thermique.

Il convient en premier lieu de faciliter le portage de PTRE par les collectivités. Le projet de constitution d'un « Centre de ressources et d'appui aux PTRE » que la Région Rhône-Alpes commence à mettre en œuvre, s'inscrit dans cette perspective. Le projet de Rhône-Alpes s'articule autour de 4 thématiques :

- l'animation et la mutualisation d'outils,
- l'interface avec les acteurs bancaires,
- la valorisation des matériaux bio-sourcés,
- les mécanismes de déclenchement de l'acte de rénovation (recherche action).

Du côté de l'Auvergne, seules deux collectivités ont répondu à l'AMI lancé par l'Ademe en 2014 et 2015, ce qui milite en faveur d'une implication plus importante à l'échelle régionale pour faciliter la gestion de ce type de projet par les collectivités.

**Un tel Centre de ressources et d'appui aux PTRE contribuerait également au deuxième objectif que le CR d'Auvergne partage avec celui de Rhône-Alpes, qui est de faciliter le financement des travaux les plus ambitieux en termes de performance énergétique.**

Pour faire en sorte que le financement soit très relié ou intégré à l'accompagnement des ménages, ce centre de ressource et d'appui aux PTRE doit développer un dialogue avec les banques pour faire évoluer leur offre de financement aux particuliers et faciliter la mise en place de partenariat locaux avec les plateformes. Cette instance de concertation avec les banques doit aussi permettre de réaliser une étude détaillée de faisabilité de la structuration d'un fonds d'avance des aides et d'un fonds de garantie aux fins de couvrir le risque des banques qui accepteraient d'étendre leurs conditions de financement pour toucher les ménages qui sont aujourd'hui en marge de leurs critères d'octroi de prêts.

La phase de mise en place du projet du Centre de ressources et d'appui aux PTRE doit donc déboucher sur un arbitrage concernant la mise en œuvre d'un fonds d'avances et/ou d'un fonds de garantie, selon un premier scénario de coordination des acteurs, ou d'un opérateur intégré proposant une offre de tiers-financement directement aux ménages pour compléter l'offre bancaire, selon un second scénario.

Au stade du fonctionnement opérationnel, ce service régional d'appui aux PTRE aurait en charge plusieurs activités, dont le succès dépend de certaines conditions :

Activités	Conditions de succès
1. Gestion des partenariats avec les banques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralisation des partenariats / animation permanente</li> <li>• Outils de reporting</li> </ul>
2. Communication (pour positionner les PTRE dans le dispositif régional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulation de la communication institutionnelle, et communication opérationnelle des PLRE et des relais locaux</li> </ul>





3. Développement d'outils pour les PTRE (gestion des processus, gestion des dossiers, des référentiels ...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibles synergies avec les autres régions pour le développement d'outils et la formation des conseillers des PTRE, en lien avec l'Ademe</li> </ul>
4. Animation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utiliser le prisme du financement pour l'animation des plateformes (Financement = levier sur les professionnels)</li> </ul>
5. Valorisation des CEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relier cette fonction aux outils de gestion des processus des PTRE</li> </ul>
6. Coordination de l'ensemble, évaluation, reportings...	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formaliser dès les premières opérations la collecte des retours d'expérience / monitoring des indicateurs clé (efficacité commerciale, qualité des travaux, suivi des consommations, satisfaction des ménages)</li> </ul>

- Focus sur la gestion de partenariats avec les banques :**

La composante de financement a une influence déterminante dès le stade de la conception du dispositif. Elle conduit également à fixer les objectifs de réalisation de travaux non seulement en termes de montant de travaux ou d'économies d'énergie selon des critères conventionnels, mais aussi en termes de performance financière sur la longue durée. Ceci influence fortement la relation avec les acteurs qui réalisent les rénovations (maîtres d'œuvres et entreprises). L'atteinte effective du niveau de consommation ciblé et le caractère durable des travaux supposent l'alignement des intérêts et l'adhésion à des objectifs communs de l'ensemble des parties prenantes : collectivité organisatrice, ménages maîtres d'ouvrage et consommateurs, professionnels, bailleurs de fonds, assureurs...

L'intégration du financement des travaux aux prestations des plateformes permet de renforcer le rôle du Centre de ressources et d'appui aux PTRE car ce financement est précisément le moyen (i) de proposer aux ménages un financement global de leur projet, (ii) d'éviter l'obstacle de l'avance des subventions et (iii) d'incorporer à l'assiette de financement des travaux le montant de la commission de service qui peuvent rémunérer les PTRE.

Cependant, l'incorporation du financement dans les prestations d'accompagnement conduit aussi à une complexification des opérations, qui tiennent aux interfaces à créer avec les organismes financeurs et à la maîtrise des risques financiers tant pour les financeurs que pour les ménages et les PTRE. Cette complexité justifie d'y allouer des ressources (essentiellement ressources humaines et recours à des prestataires externes pour des missions spécialisées).

- Le périmètre des autres prestations aux PTRE :**

Il convient également de s'adapter à la diversité des approches des collectivités qui les conduit à définir des périmètres de prestations à développer par les PTRE très variables. En outre, les besoins des collectivités diffèrent selon les moyens financiers, humains, techniques, etc, dont elles disposent pour la mise en œuvre des plateformes. Il faut donc envisager un service « à la carte ».

- Structuration :**

- Le service régional d'appui aux PTRE peut s'envisager dans une optique de gestion « in house » (Régie, SPL, GIP)
- Ou par recours à des conventions de coopération avec des structures existantes (associations), par création d'une structure ad hoc (SEM, GIE, SCIC), ou selon le modèle du Pôle de Coopération



Territoriale Economique, ce qui pourrait conduire à intégrer dans la gouvernance de la structure des entreprises partenaires<sup>2</sup>.

Pour limiter le recours aux subventions publiques au-delà de la période d'amorçage des PTRE, pour lequel des subventions de l'Ademe sont disponibles, le schéma d'ensemble des PTRE et de leur centre de ressources et d'appui pourrait reposer sur le fait que les PTRE paient des redevances au centre de ressource en contrepartie du service apporté à chacune :

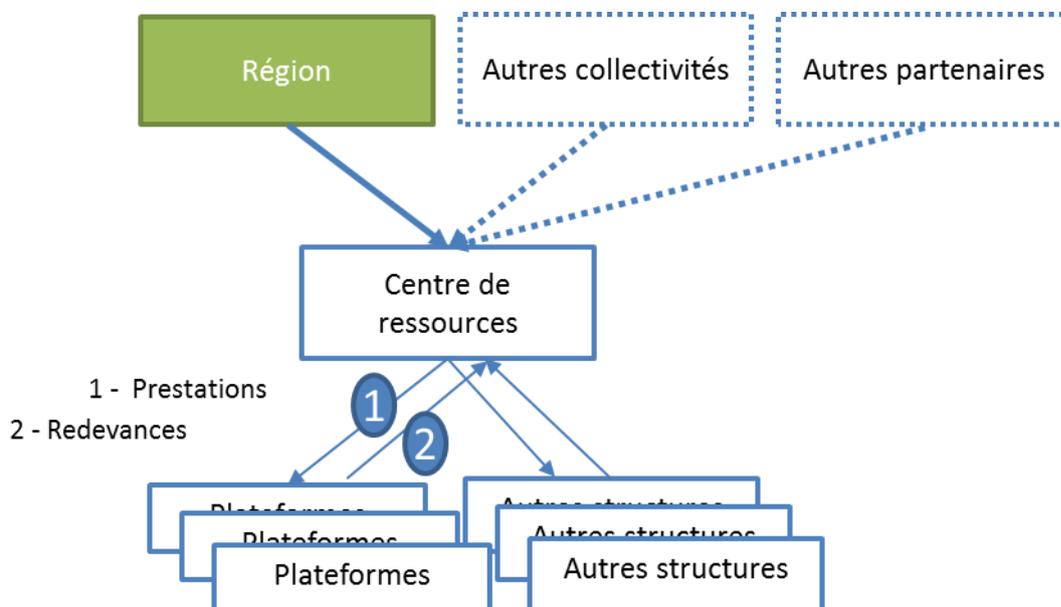


Figure 2 - schéma d'ensemble du Service Régional d'appui aux PLRE

Le plan d'affaire du scénario 1 (cf ci-après), a été bâti sur cette hypothèse, dans l'optique de déterminer le niveau des coûts qui pourrait être mutualisé à l'échelle régionale. Pour limiter le recours aux subventions publiques, ces redevances et les coûts internes des plateformes devraient être couverts par des recettes perçues auprès des usagers bénéficiaires des prestations d'accompagnement qui vont au-delà du champ décrit dans l'article 22 de la loi TECV. Alternativement, tout ou partie de ces coûts pourraient être couverts par des subventions du Conseil Régional et ses partenaires publics, justifiées par la mission d'intérêt général assuré par ce centre de ressources. Mais alors, il conviendrait que ces financements soient conformes aux règles des aides d'Etat et aux dispositions du droit interne<sup>3</sup>.

## 1.2 Dispositif d'avances des aides (Scénario 1)

- **Structuration financière :**  
Deux options peuvent être envisagées :
  - **Option 1 : la constitution d'un fonds revolving permettant de couvrir 100 % du montant des avances.**

<sup>2</sup> Cf. Analyse juridique.

<sup>3</sup> Cf. Analyse juridique.

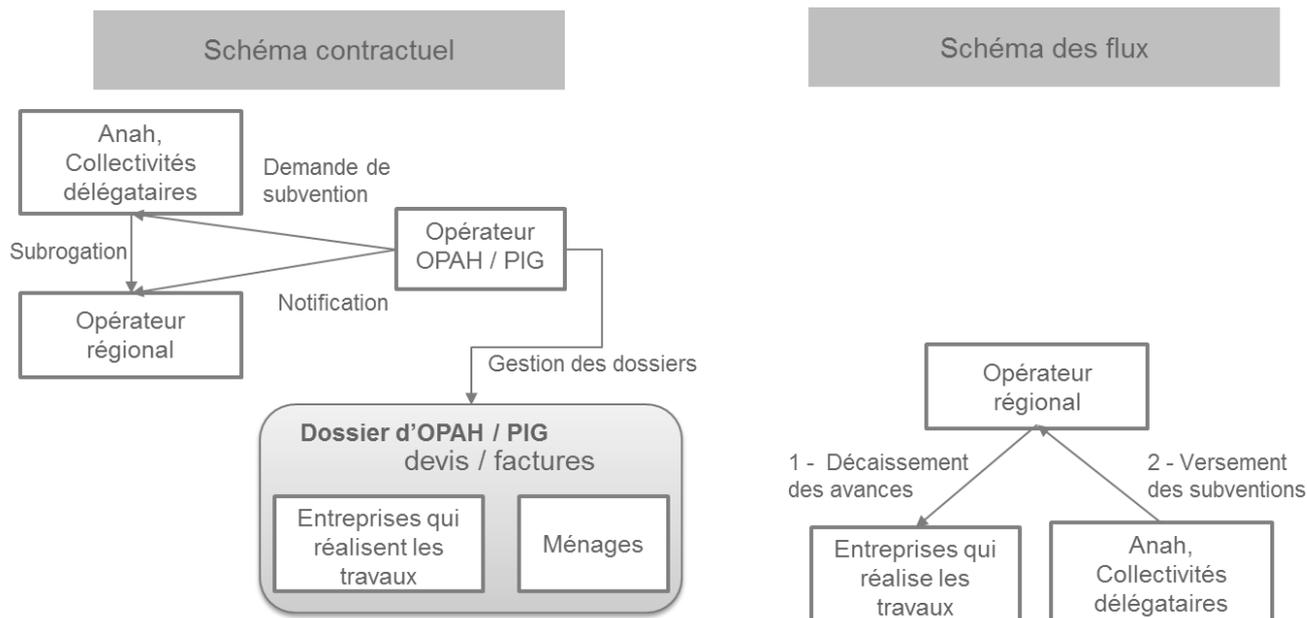


Figure 3 - Constitution d'un fonds revolving : Schémas contractuel et schéma des flux

Dans ce cas, la gestion des flux est intégrée à la gestion des dossiers d'avance : un opérateur assure directement à l'échelle régionale le décaissement des avances aux entreprises et reçoit de l'Anah et/ou des collectivités délégataires le remboursement des subventions avancées.

Cette gestion est assurée en vertu d'un accord de subrogation qui suppose de conclure un schéma tripartite entre l'Anah, les collectivités délégataires de l'Anah, les organismes en charge de l'instruction des demandes de subventions et l'opérateur régional.



- **Option 2 : le recours à une ligne de financement bancaire : la gestion des flux est alors assurée par l'établissement bancaire sur instruction de l'opérateur.**

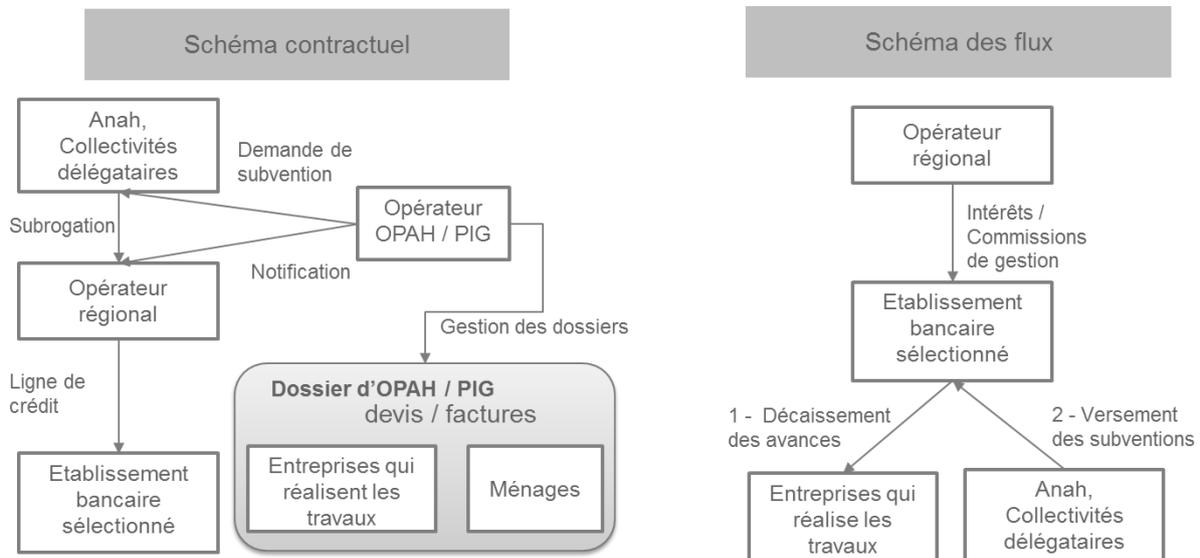


Figure 4 – Recours à une ligne de financement bancaire : schémas contractuel et schéma des flux

Dans cette option de structuration, la gestion des flux est confiée à un établissement bancaire sélectionné pour mettre à disposition une ligne de financement. Cette ligne de financement peut être intégrée dans la gestion de trésorerie centralisée du Conseil Régional. Les décaissements sont réalisés sur instruction de l'opérateur régional, qui suit également le versement effectif des subventions.

Un tel accord a par exemple été conclu par Incité, une SEM contrôlée par Bordeaux Métropole et opérateur de l'Anah, avec le Crédit Municipal de Bordeaux.

Comme le montre le plan d'affaire détaillé ci-après, l'avantage de cette option de structuration est de permettre un effet de levier beaucoup plus important pour les fonds publics consacrés à cette utilisation.

- **Structuration opérationnelle :**  
L'avance des subventions suppose de mettre en œuvre un circuit d'information et de gestion des fonds aussi fluide que possible. Aussi, des ressources doivent être consacrées à la structuration des interfaces avec les services déconcentrés de l'Etat, l'Anah, les collectivités délégataires d'aides à la pierre et leurs opérateurs qui instruisent les dossiers de demandes de subventions, permettant une gestion et un contrôle automatisé de ces accords multipartites. A notre connaissance, ces interfaces pourraient être conçues en s'appuyant sur quelques exemples d'outils mis en œuvre pour les conventions conclues entre certaines collectivités et l'Anah pour des avances d'aides (comme à Grenoble).

### 1.3 Dispositif de fonds de garantie (Scénario 1)

Le développement du projet de fonds de garantie à l'échelle régionale (ou celui du fonds national prévu à l'Article 20 de la loi TECV)<sup>4</sup>, supposerait de prendre position sur la façon dont les fonctions suivantes seraient assurées :

- déterminer les règles d'octroi des crédits et de recours au fonds de garantie,
- relation principale avec l'emprunteur,

<sup>4</sup> Cf. partie 1.5.3 infra : la mise en œuvre effective d'un dispositif à l'échelle régionale devrait avant tout tenir compte des conditions de mise en œuvre d'un dispositif à l'échelle nationale.



- décision d'octroi du financement,
- gestion des flux,
- gestion du recouvrement amiable et du contentieux

Il serait nécessaire de réfléchir aux répartitions des rôles à envisager selon ces fonctions. Le tableau ci-dessous récapitule les répartitions possibles des rôles en fonction des activités et les questions sous-jacentes qui devraient être arbitrées au stade de la préfiguration :

	Gestion « in house »	Société de caution / gestionnaire du fonds	(Banques) Prêteurs bénéficiaires de la garantie	Tiers instructeur (PTRE ou Centre régional de ressource)
• Déterminer les règles d'octroi des crédits et de recours au fonds de garantie	Négociation initiale et application des clauses de revoyure			
• Relation principale avec l'emprunteur			❌ ou ❌ ?	
• Décision d'octroi du financement		❌ ou ?	❌ ?	
• Gestion des flux			❌	
• Gestion du recouvrement amiable et du contentieux		❌ ou ?	❌	❌ ?

- ❶ Si le fonds de garantie correspond à une démarche de type « micro-crédit » pour intégrer les économies d'énergie dans l'évaluation de la capacité de rembourser, cette analyse peut-elle être menée hors de la banque et de la société de caution ?
- ❷ Si la décision d'octroyer le crédit revient à la banque, comment assurer le respect des règles d'octroi ?
- ❸ Le coût du risque dépend des critères d'octroi mais aussi de l'efficacité du recouvrement

Figure 5 - Fonds de garantie régional : Tableau de répartition des rôles à envisager

Ainsi, l'organisation de ces différentes fonctions peut déboucher sur des modèles très différents, pour lesquels il est possible de s'inspirer des dispositifs existants :

- Schéma de garantie appliqué par la SGFGAS pour les prêts à l'accession sociale
- Schéma de « capped guarantee » présenté dans le projet de termes de référence d'IF clé-en-main pour les PME<sup>5</sup>
- Schéma de garantie appliqué par la Banque Populaire des Alpes (BPA) pour le financement des copropriétés
- Schéma de garantie appliqué par la Banque Populaire des Alpes (BPA) pour le financement des copropriétés

Les deux premiers schémas fonctionnent sur le principe de la couverture d'un portefeuille de prêts tandis que les deux autres correspondent à une logique d'indemnisation dossier par dossier. Ces différents schémas sont précisés en Annexe 1. Il conviendrait d'avoir un certain recul sur le fonctionnement de ces exemples de mécanismes de garantie ou de cautionnement. Mais si le schéma des sociétés de caution est appliqué à une large échelle (et dans une moindre mesure celui de la SGFGAS), les autres schémas (celui de la Banque Populaire des Alpes et celui de la « Capped Guarantee ») ne sont encore qu'en phase d'implémentation.

Il convient de prendre en compte ces incertitudes pour la phase de mise en œuvre (cf. partie 2.7).

<sup>5</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 964/2014 de la Commission du 11 septembre 2014 portant modalité d'application du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions standards pour les instruments financiers.



## 1.4 Opérateur de Tiers-financement (Scénario 2)

Le tiers-financement porte une offre de service intégrée à la cible de ménages / copropriétés qui sont sensibles à une offre d'accompagnement global, leur permettant de s'appuyer sur un interlocuteur unique. Cette offre maîtrisée de bout en bout, correspond aux standards de qualité et aux objectifs de gains énergétiques que les acteurs publics souhaitent promouvoir.

Le parcours de service complet proposé aux propriétaires de maisons individuelles et aux copropriétaires est résumé dans le schéma ci-dessous. L'organisation concrète de ce parcours de service suppose de définir en pratique la répartition des rôles (prescription croisée ou sous-traitance) entre l'opérateur intégré et les PTRE, les autres acteurs impliqués dans la phase de conseil – accompagnement, tels que les opérateurs d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des diagnostiqueurs, des maîtres d'œuvre, puis de mettre en œuvre un outil de gestion des processus (Business Process Management – BPA) :

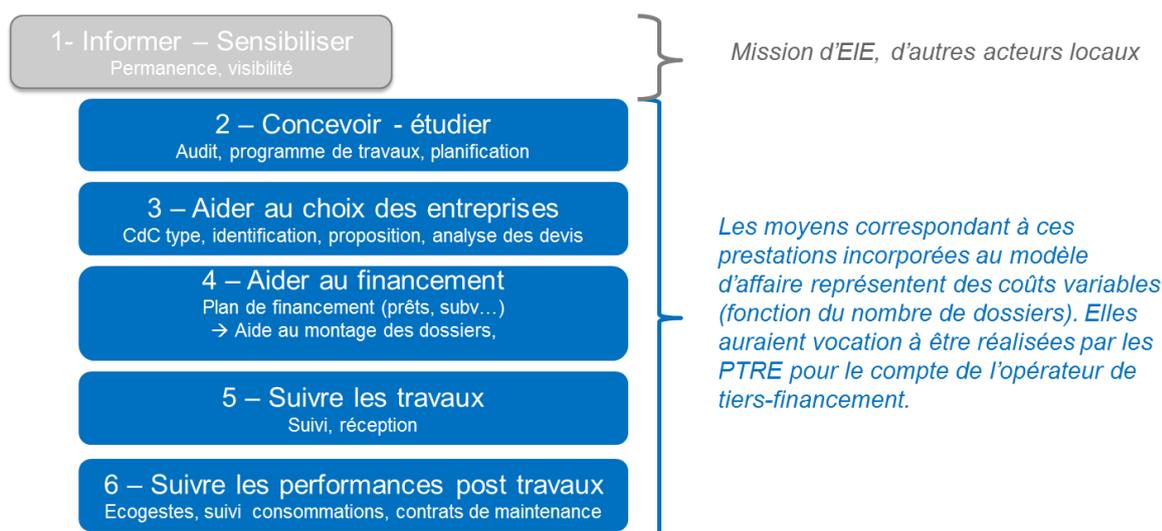


Figure 6 - Schéma de principe des prestations de conseil et d'accompagnement des ménages

Cet accompagnement est assuré tant pour les publics éligibles aux aides ANAH (qui peuvent aujourd'hui bénéficier d'un accompagnement au moins jusqu'à l'étape 4 par un opérateur d'OPAH financé par l'Anah), que pour les autres ménages. L'enjeu à terme est d'assurer un accompagnement global, pour le plus grand nombre, et de manière mutualisée.

L'offre intégrée comporte :

- Un volet de conseil et d'accompagnement des ménages : les PTRE (et d'autres prestataires privés) peuvent intervenir en sous-traitance de l'opérateur de tiers-financement ;
- Un volet de réalisation des travaux : l'opérateur de tiers-financement est en posture de maîtrise d'ouvrage déléguée et encadre les relations avec les entreprises ;
- Un volet de financement :
  - qui se fonde sur une analyse de la capacité de remboursement des ménages prenant en compte ses dépenses contraintes et le potentiel d'économies sur les charges d'énergie ;
  - permettant de faire l'avance des subventions sous forme de remboursement anticipé partiel ;
  - dont la durée est adaptée à la durée de vie des travaux.
- Le suivi des consommations avant et après les travaux, permettant d'avoir un impact sur les comportements.

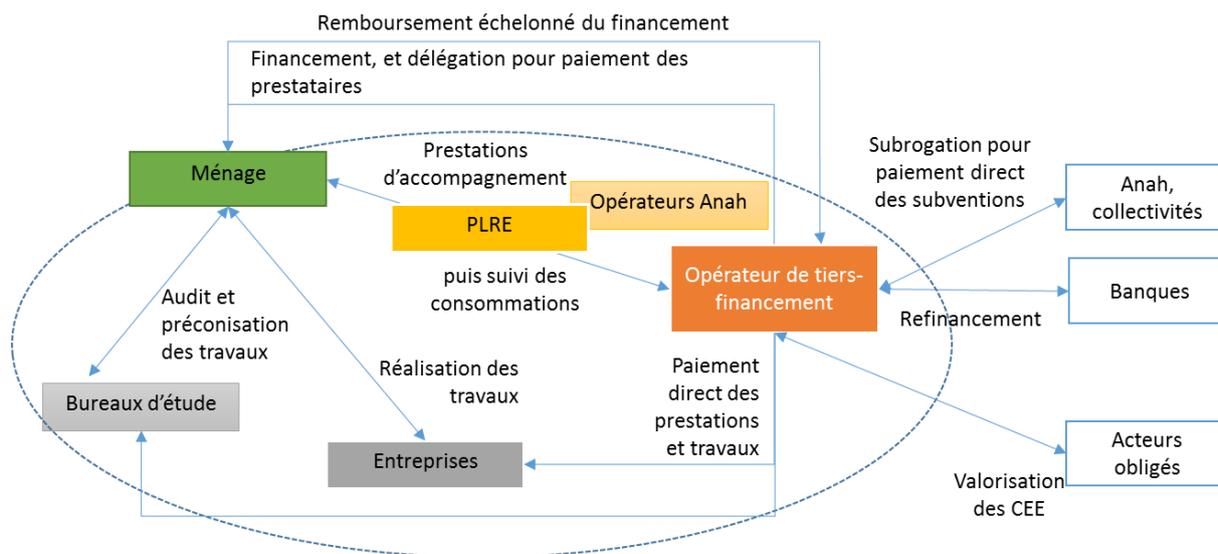
L'offre intégrée de tiers-financement apporte un effet de levier au modèle de coordination des acteurs autour des PTRE, en permettant de développer un effet de démonstration et d'exemplarité qui peut accélérer l'évolution des pratiques des acteurs. Les PTRE sont ainsi en mesure de couvrir tout l'éventail de l'offre selon le modèle de la coordination des acteurs (diagnostiqueurs, banques, entreprises) qu'elles développent à leur



niveau pour faciliter la conduite du projet de rénovation par les ménages les plus autonomes, ou en ayant recours à l'opérateur de tiers-financement en cas d'offre inadaptée des acteurs.

• **Schéma de structuration :**

Le schéma d'intervention du tiers-financement est rappelé ci-après : il correspond à un parti pris d'intégration des fonctions de conseil et d'accompagnement et de celles de financement des travaux. **Outre les accords de prescription pour des financements directs aux ménages, les banques interviennent pour refinancer l'opérateur.**



Relations de prescription

Figure 7 - Schéma de tiers-financement

### 1.5 Analyse juridique du cadre d'intervention de la Région selon les deux scénarios

La présente analyse juridique a été réalisée par Latournerie Wolfrom Avocats en vue d'assister la Région dans l'arbitrage des scénarios décrits ci-dessus.

#### 1.5.1 Le cadre juridique d'intervention contraint du Centre Régional de Ressources et d'Appui aux PTRE dans le cadre du premier scénario

##### 1. L'exercice, sans réserve, de missions de conseil par le Centre de Ressources et d'appui aux PTRE

L'analyse juridique du cadre d'intervention de la Région selon les deux scénarios présentés ci-avant n'identifie pas de freins à l'exercice par un Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE d'une mission de conseil.

##### a) Un appui aux PTRE pour assurer leur mission de conseil auprès des ménages et d'animation des partenariats bancaires

Conformément aux objectifs fixés, la Région pourrait mettre en œuvre, des prestations de services dont l'objet consisterait :

- d'une part, à proposer des prestations de conseil coordination / pilotage / communication auprès des PTRE, en ce compris notamment la fourniture d'un appui méthodologique et le développement d'outils





ayant pour effet de rapprocher la demande de travaux et l'offre des professionnels (mise en place de cahiers de charges adaptés aux besoins recensés) ;

- et d'autre part, à assumer une mission de service s'efforçant de rapprocher l'activité des PTRE et l'offre de financement à travers la mise en place de partenariats bancaires (cf. le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt auprès des banques pour optimiser leurs conditions).

**b) Une mission de conseil en adéquation avec le cadre légal applicable aux PTRE tel que fixé par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (ci-après « la loi TECV »)**

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte a été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015<sup>6</sup>. L'article 22 du texte adopté le 22 juillet 2015, qui ajoute un article L. 232-2 au code de l'énergie, dispose sur ces plateformes que :

*« Le service public de la performance énergétique de l'habitat s'appuie sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique.*

*Ces plateformes sont prioritairement mises en œuvre à l'échelle d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce service public est assuré sur l'ensemble du territoire.*

*Ces plateformes ont une **mission d'accueil, d'information et de conseil du consommateur**. Elles fournissent à ce dernier les informations techniques, financières, fiscales et réglementaires nécessaires à l'élaboration de son projet de rénovation. Elles peuvent également assurer leur mission d'information de manière itinérante, notamment en menant des actions d'information à domicile, sur des périmètres ciblés et concertés avec la collectivité de rattachement et la commune concernée. Elles peuvent être notamment gérées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, les services territoriaux de l'État, les agences départementales d'information sur le logement, les agences locales de l'énergie et du climat, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les espaces info énergie ou les associations locales. Les conseils fournis sont personnalisés, gratuits et indépendants.*

*« Ces plateformes **peuvent favoriser la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, animer un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et mettre en place des actions facilitant la montée en compétences des professionnels. Elles orientent les consommateurs, en fonction de leurs besoins, vers des professionnels compétents tout au long du projet de rénovation.** »*

Sur cette base :

- D'une part, il ressort de cette définition que les plateformes territoriales de la rénovation énergétique (« PTRE ») se voient conférer les compétences suivantes :
  - une mission de **conseil**, résidant dans la fourniture d'informations, effectuée à titre gratuit et indépendant ;
  - une mission de **facilitateur**, s'agissant de la structuration du secteur bancaire et des professionnels de la rénovation ;
  - une mission de **mise en relation des consommateurs** vers les professionnels de la rénovation.
- D'autre part, s'il s'avère que l'échelon de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est visé comme étant l'échelon « prioritaire » visant à la mise en œuvre de PTRE, il n'en demeure pas moins que la loi n'a pas pour effet d'imputer exclusivement cette compétence à ces derniers.

Cet élément est clairement attesté par le fait que l'alinéa 3 de l'article 232-2 du Code de l'énergie ouvre la voie à une gestion de PTRE par « les collectivités territoriales ou leur groupements ».

<sup>6</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, texte adopté n°575, 22 juillet 2015 ; il convient de souligner que le Conseil constitutionnel a été saisi de la constitutionnalité du texte adopté, à l'initiative de 60 sénateurs, le 23 juillet 2015 ; La décision rendue le 14 août 2015 n'invalide pas les dispositions relatives aux plateformes territoriales de la rénovation énergétique.





Partant, la Région est libre, au regard des compétences dont elle dispose et de l'intérêt public local y afférent, d'initier une démarche visant à créer un Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE.

**En synthèse sur ce point :**

L'exercice des missions de conseil [cf. (a)] par un Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE est conforme au champ des missions susceptibles d'être exercées par une plate-forme locale de la rénovation énergétique au sens des dispositions légales issues de loi TECV.

En soi, il n'existe donc pas d'obstacle à ce que le Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE puisse être lui-même considéré comme étant une PTRE ; ce faisant, il n'y a pas de difficultés de principe à ce que la Région initie un tel dispositif d'appui aux PTRE.

## 1.5.2 La mise en œuvre encadrée d'un dispositif de caisse d'avance des subventions auprès des ménages

### a) Modalités de l'intervention pour l'octroi d'une avance remboursable effectuée à titre gratuit

Par le biais du Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE, une caisse d'avance des différentes subventions pourrait être mise en place pour éviter aux ménages des difficultés dues à l'absence de trésorerie pour lancer la réalisation des travaux.

En d'autres termes, l'objet serait d'apporter un préfinancement des aides et subventions individuelles octroyées, leur versement étant souvent subordonné à la constatation de la bonne réalisation des travaux et intervenant donc, par conséquent, après que les ménages bénéficiaires aient fait l'avance correspondante aux entreprises de travaux.

La structuration d'une caisse d'avance est impactée, sur le fond, par les éléments d'analyse juridique ci-après :

- **La qualification juridique éventuelle du Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE en tant, lui-même, que Plateforme Territoriale de Ressource Énergétique [cf supra] n'est pas adéquate pour les besoins de la constitution d'une caisse d'avance des subventions**

A la lecture de l'article L. 232-2 du Code de l'énergie fixant le régime d'intervention d'une Plateforme Locale de la Rénovation Énergétique, il en ressort qu'aucune de ses dispositions ne permet de fonder la compétence d'une Plateforme en vue de mettre en place une caisse d'avance des subventions.

Il s'avère, en effet, qu'une telle mission ne peut s'apparenter à l'exercice au titre par exemple d'une mission de « conseil » résidant dans la fourniture d'informations, effectuée à titre gratuit et indépendant ou d'une mission de mise en relation des consommateurs vers les professionnels de la rénovation.

Dans l'hypothèse où le scénario 1 serait choisi par la Région, c'est, donc, un élément d'analyse à prendre en considération au stade de la structuration juridique du Centre de Ressource et d'Appui aux PTRE.

- **Il nous paraît exister un doute juridique quant à l'habilitation légale de la Région en vue d'effectuer directement une avance à titre gratuit aux ménages, consistant en un préfinancement des subventions publiques :**

D'une part, il est admis classiquement en jurisprudence qu'il n'appartient pas aux collectivités d'être les banquières d'autres collectivités ou de personnes privées dans la mesure où la fonction de crédit est réservée aux établissements de crédit par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.





Le Conseil d'Etat a ainsi pu censurer l'initiative prise par un département, d'ouvrir une « enveloppe » de 15 millions de francs aux collectivités locales se trouvant à la recherche de financements externes complémentaires, le département empruntant lui-même cette somme à des conditions plus avantageuses que les collectivités emprunteuses<sup>7</sup>.

Le Conseil d'Etat a considéré, à cette occasion, « qu'en décidant d'offrir à une catégorie déterminée de collectivités locales, la possibilité de se voir accorder, pour les motifs et dans les conditions ci-dessus rappelés, des prêts avec intérêts, le département doit être regardé comme ayant institué, au sens des dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 24 janvier 1984 et même en l'absence d'intention spéculative, un système lui permettant de se livrer à titre habituel, eu égard au nombre des collectivités susceptibles d'en bénéficier, à des opérations de crédit, auxquelles l'article 10 de [la loi du 24 janvier 1984, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit] lui interdisait de se livrer ».

En l'occurrence, le système d'avance peut être désignée comme un prêt à taux zéro : les dispositions relatives à l'éco-prêt à taux zéro utilisent ainsi le terme « d'avances remboursables ne portant pas intérêt »<sup>8</sup>.

Ainsi, les faits d'espèce à l'origine de l'arrêt diffèrent de notre cas compte tenu du fait qu'il s'agissait pour le département d'octroyer des prêts avec intérêt (prêt à taux nul ici). Cela dit, la décision susvisée insiste, en vue de retenir la qualification d'opération de crédit réalisée par le Département :

- d'une part sur le fait que l'absence d'intention spéculative du Département est indifférente<sup>9</sup> ;
- et, d'autre part, sur la circonstance que le nombre important de collectivités susceptibles de bénéficier du dispositif révèle la mise en place d'un mécanisme permettant de se livrer à titre habituel à des opérations de crédit.

Compte tenu de l'appréciation relativement restrictive portée par la jurisprudence, il n'est pas totalement exclu que la mise en place en direct par la Région d'une caisse d'avance des subventions auprès des ménages puisse être questionnée.

D'autre part, une possibilité légale pour la Région d'effectuer une caisse d'avance pourrait éventuellement être trouvée à l'article 1511-2 du CGCT, qui dispose que :

*« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 1511-3, de l'article L. 1511-5, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. (...) Les aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements au titre du présent article et de l'article L. 1511-3 ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques ».*

La difficulté posée a trait au fait que le régime d'aides prévu par le Code général des collectivités territoriales permettant l'octroi d'avances remboursable à taux nul est applicable s'agissant des aides bénéficiant aux « entreprises ».

Selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, la notion d'entreprise repose sur une conception extensive fondée sur le critère de « l'activité économique ».

Conformément à une jurisprudence constante, la notion d'entreprise comprend « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement » (CJCE, Höfner, C. 491/90, 23 avril 1991). Pour être une entreprise, il faut donc que l'entité en cause exerce une « activité économique ». Pour être qualifiée comme exerçant une activité

<sup>7</sup> CE, 30 nov. 1994, *Préfet de la Meuse*, req. n°145198 :

<sup>8</sup> Article 244 quater U du code général des impôts ;

<sup>9</sup> Cela pourrait signifier que le taux d'intérêt octroyé aux collectivités constituait simplement un transfert du risque financier lié aux engagements d'emprunt contractés par le Département ;





économique, il faut donc que l'entité en cause puisse être regardée comme « offrant des biens ou des services sur un marché donné » (CJCE, C. 55/96, 11 décembre 1997, Job Center.).

Or, compte tenu des éléments de définition susvisés, les ménages, personnes physiques, ne sont pas, précisément, qualifiables d' « entreprise »<sup>10</sup> car n'offrant pas des services ou des biens sur un segment de marché.

Certes, la mise en œuvre du mécanisme de « caisse d'avances » pourrait conduire à ce que le Centre de Ressources et d'Appui pourrait payer directement les entrepreneurs en charge de la réalisation des travaux<sup>11</sup>, cette avance étant alors remboursée par les ménages à perception de la subvention, ou par l'organisme concerné, directement à la personne publique [cf. infra c./ troisième option]. Le cas échéant, le bénéficiaire « direct » du flux financier afférent à l'avance remboursable serait l'entreprise en charge de la réalisation des travaux. Toutefois, même en ce cas, il paraît difficile de ne pas tenir compte du fait que le bénéficiaire « final » de l'avance pourrait être regardé comme étant les ménages modestes qui sont directement intéressés à l'exécution de l'opération de rénovation énergétique concernant leurs logements.

Pour ces motifs, en cas de mise en place d'un flux financier direct entre la Région et les ménages, il nous semble difficile d'écarter tout risque juridique à ce titre. Ce qui nous semble être un élément discriminant en défaveur de ce schéma.

- **Toutefois, une solution sécurisée au plan juridique apparaît comme pouvant être mise en œuvre par la Région aux fins que puisse être effectivement mis en œuvre le mécanisme de caisse d'avance.**

Cette solution consisterait à **qualifier juridiquement le Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE de « société de tiers-financement »**.

Le décret n°2015-306 du 17 mars 2015, précisant le périmètre des prestations de tiers-financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique dans les logements, codifié à l'article R. 381-12 du code de la construction et de l'habitation, dispose que :

*« Le service de tiers-financement comprend au minimum la détermination du plan de financement des travaux mentionnés à l'article R. 381-10, y compris l'identification des aides mobilisables et l'évaluation du montant restant à la charge du maître d'ouvrage des travaux, ainsi qu'une proposition de subrogation au maître d'ouvrage pour effectuer des demandes d'aides publiques et les percevoir, lorsque la réglementation attachée à ces aides le permet.*

*Le service peut également comprendre une offre de prêt, dans le but de faciliter le financement de tout ou partie des travaux mentionnés à l'article R. 381-10. Cette offre peut être proposée directement par la société de tiers-financement, soit via une offre de crédit lorsqu'elle est agréée en tant qu'établissement de crédit ou société de financement, soit sous forme d'avances à titre gratuit. Lorsque cette offre émane d'un établissement de crédit ou d'une société de financement, la société de tiers-financement est agréée comme intermédiaire en opération de banque et de service de paiement tel que défini au I de l'article L. 519-1 du code monétaire et financier, ou **intervient exclusivement à titre gratuit** ».*

Ce décret permet donc aux sociétés de tiers-financement d'effectuer une offre de prêt sous forme, entre autres, d'avance à titre gratuit.

Ce décret pourrait constituer une base légale pour que la plateforme propose une caisse d'avance.

Le bénéfice de cette disposition serait conditionné, toutefois, à ce que la plateforme revête la qualité de société de tiers-financement.

Ceci ne nécessiterait pas forcément que la plateforme revête la forme d'une société de droit commercial. Il est rappelé, en effet, que le terme de « société de tiers-financement » désigne « tout organisme susceptible d'offrir au maître de l'ouvrage un service de tiers-financement tel que défini à

<sup>10</sup> CJCE, Höfner C. 491/90, 23 avril 1991 : la Cour de Justice a adopté une conception fonctionnelle et extensive de la notion d'entreprise, fondée sur le critère de l'activité économique : toute entité exerçant une activité économique est considérée comme une entreprise au sens du droit communautaire, et ce quel que soit son statut juridique ou son mode de financement ;

<sup>11</sup> A l'inverse, les deux premières hypothèses susvisées conduisent à verser le flux financier afférent à cette avance directement aux ménages ;





l'article L. 381-1 »<sup>12</sup>, et peut donc également renvoyer à une plateforme gérée en régie par la Région ou une structure de groupement [cf. *infra*].

### **(b) Qualification de l'opération d'avance remboursable**

Dans ce cadre, compte tenu de l'habilitation légale en ce sens d'un opérateur de tiers-financement [cf. supra (a)], la gestion par l'entité en charge du service de tiers-financement de la problématique d'avance des aides est un mécanisme juridiquement sécurisé.

Sur le plan juridique, afin de pouvoir **fonder juridiquement** l'obligation de remboursement par le propriétaire à la Région ou au Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE de la part de subvention attachée aux travaux, il serait nécessaire de prévoir un dispositif de subrogation conventionnelle, régi par les articles 1250 et suivants du code civil.

Dans l'hypothèse d'une subrogation<sup>13</sup>, l'entrepreneur (i) recevrait du Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE le paiement d'une partie du prix dû par le propriétaire au titre de la réalisation des travaux et (ii) subrogerait concomitamment le Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE dans ses droits (et actions) envers le propriétaire pour recevoir la part du prix correspondante.

Cette contrainte est expressément rappelée à l'article R. 381-12 nouveau du Code de la construction et de l'habitat qui vient préciser que l'opérateur en charge du service de tiers-financement prend en charge, au titre de l'offre financière, la tâche :

- « d'identifier les aides mobilisables » ;
- « proposer une subrogation au maître d'ouvrage pour effectuer les demandes d'aides publiques et les percevoir lorsque la réglementation attachée à ces aides le permet »

Ainsi, deux types d'hypothèses principales de mise en œuvre du dispositif sont envisageables selon qu'une subrogation est mise en place :

- Option 1 : Subrogation au maître d'ouvrage pour percevoir les aides de la part de l'organisme :
  - après avoir identifié les aides mobilisables, le Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE paierait directement les entrepreneurs en charge de la réalisation des travaux [Hypothèse de délégation de la « maîtrise d'ouvrage des travaux »<sup>14</sup>]; une variante pourrait consister à ce que l'aide soit versée par le Centre de Ressources aux ménages dans un premier temps puis ces derniers se chargeraient de payer l'entreprise [Hypothèse « d'accompagnement du maître d'ouvrage dans la réalisation des travaux »<sup>15</sup>]
  - après la réalisation des travaux, le Centre de Ressources et d'Appui se verrait remboursé directement par l'organisme concerné ;
- Option 2 : Pas de subrogation du maître d'ouvrage pour percevoir les aides de la part de l'organisme :
  - les subventions seraient versées par le Centre de Ressources et d'Appui aux ménages qui paieraient les entrepreneurs en charge de la réalisation des travaux ;
  - puis, les ménages percevraient la subvention de l'organisme concerné a posteriori de la réalisation des travaux ;
  - dès réception de ces subventions, le Centre de Ressources et d'Appui se verrait remboursé par les ménages de cette subvention.

Le choix entre l'option 1 et l'option 2 dépendra notamment du point de savoir si le régime applicable aux aides de l'ANAH (ou le cas échéant d'un autre organisme) ouvre la possibilité d'une subrogation du Centre de Ressources et d'Appui dans les droits du propriétaire maître d'ouvrage. En cas de réponse positive, l'option 1 pourra être mise en œuvre. En cas de réponse négative, l'option 2 sera mise en œuvre.

<sup>12</sup> Article L. 381-2 du CCH.

<sup>13</sup> Pour mémoire, cette subrogation permet à l'entrepreneur de recevoir le paiement d'une créance, pourrait être assimilée à une cession de créance non échue qu'elle détiendrait alors sur le propriétaire, laquelle est elle-même constitutive d'une opération de crédit<sup>13</sup> dès lors qu'elle est effectuée à titre habituel [cf. supra (a)]

<sup>14</sup> Article R. 381-11 3° du CCH ;

<sup>15</sup> Art. R. 3811-11 3° du CCH ;



**Nota bene :**

Dans un souci d'exhaustivité, nous souhaitons également mentionner le fait que l'activité de caisse d'avance pourrait être, en principe, déléguée à un organisme comme une société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (ci-après « une SACICAP »). Plusieurs collectivités ont, en effet, mis en place un dispositif de caisse d'avance en se basant sur les SACICAP.

*On peut citer notamment l'initiative de la Région Aquitaine, qui a mis en place en 2015 un dispositif « Caisse d'avances pour la rénovation thermique et la transition énergétique », dit « CARTTE ».*

*Selon les informations publiques disponibles, ce dispositif serait un fonds doté de 4,1 M€, abondé par des fonds FEDER, la Région Aquitaine et des organismes HLM, et géré par la SACICAP de la Gironde, contributeurs financiers du fonds, chargé de le créer et de gérer la caisse d'avance (gestion pour compte commun les flux entrants et sortants du fonds) <sup>16</sup>.*

*Destiné aux particuliers éligibles aux aides de l'ANAH, l'avance serait versée directement aux artisans pour pouvoir démarrer les travaux, et déduite des subventions.*

*Les SACICAP de la Gironde et Les Prévoyants, qui sont membres du fonds créé par la Région Aquitaine, sont des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.*

*Les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété sont également le vecteur choisi pour la gestion d'avances à titre gratuit consenties par le Département de l'Hérault, ou la Ville de Montpellier, pour la réhabilitation de copropriétés dégradées.*

Les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) sont issues de la transformation des sociétés anonymes de crédit immobilier, opérée par l'ordonnance n°2006-1048 du 25 août 2006. Elles ne constituent ni des organismes HLM, ni des établissements de crédit, mais ont l'obligation légale d'affecter une partie de leur bénéfice au financement d'opérations dans le domaine de l'habitat en faveur de personnes aux ressources modestes<sup>17</sup>.

Constituent l'objet social des SACICAP :

*« I.-A titre principal, de réaliser toutes opérations d'accession à la propriété de l'habitat destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources mentionnés à l'article 244 quater J du code général des impôts.*

*II.-A titre subsidiaire, de réaliser, notamment dans un objectif de mixité sociale, toutes opérations d'aménagement destinées en tout ou partie à des opérations d'habitat ainsi que toutes opérations de constructions, de rénovation et de prestations de services liées à l'habitat »<sup>18</sup>.*

En principe, la Région pourrait donc confier la gestion du dispositif de caisse d'avance à une société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété. Cela dit, il ressort par ailleurs de l'analyse économique menée que les ressources des Sacicap ne représentent qu'une faible part des besoins de financements. En effet, ces dernières disposent de moyens limités et ne sont pas organisées pour traiter de nombreux dossiers. Le montant global de financement mis en œuvre par le réseau des Sacicap à l'échelle nationale serait de l'ordre de 20 M€ Selon Madame F Morin, Directrice Générale de la SACICAP Bourgogne Sud Allier.

<sup>16</sup> Cet accord a été rendu public mais le dispositif n'a pas démarré à ce jour. A notre connaissance, l'accord conclu avec la Sacicap ne s'apparente pas à un marché public, puisque la Région Aquitaine ne rémunère pas la Sacicap. Cet accord n'a donc pas fait l'objet d'une mise en concurrence.

<sup>17</sup> Article L215-1-2 du CCH : « Toute société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété est tenue d'employer chaque année une somme au moins égale au tiers du bénéfice distribuable du dernier exercice au financement d'opérations qu'elle conçoit et réalise elle-même ou par ses filiales dans le domaine de l'habitat en faveur de personnes aux ressources modestes, selon des orientations définies par convention avec l'Etat (...) ».

<sup>18</sup> Article L. 215-1 du CCH.





### En synthèse sur ce point :

1. / La qualification juridique éventuelle du Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE en tant, lui-même, que Plateforme Territoriale de Ressource Énergétique [cf supra] n'est pas adéquate pour les besoins de la constitution d'une caisse d'avance des subventions. A la lecture de l'article L. 232-2 du Code de l'énergie fixant le régime d'intervention d'une Plateforme Territoriale de la Rénovation Énergétique, il en ressort qu'aucune de ses dispositions ne permet de fonder la compétence d'une Plateforme en vue de mettre en place une caisse d'avance des subventions. Une telle mission ne peut s'apparenter à l'exercice au titre par exemple d'une mission de « conseil » résidant dans la fourniture d'informations, effectuée à titre gratuit et indépendant ou d'une mission de mise en relation des consommateurs vers les professionnels de la rénovation.

2./ Il semble donc exister un doute quant à la parfaite sécurisation du dispositif de caisse d'avance dans l'hypothèse où il serait mis en œuvre directement par la Région. Ce, compte tenu de l'absence de dispositions légales fondant expressément cette possibilité et du risque juridique latent de requalification du dispositif en opération de crédit à titre habituel qui sont soumises à agrément.

3./ Un dispositif juridiquement sécurisé consisterait à mettre en œuvre un mécanisme de caisse d'avance au terme duquel le Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE aurait la qualité de société de « tiers-financement ». En effet, les dispositions de l'article R. 381-12 du code de la construction et de l'habitation mentionnent expressément la possibilité pour cet opérateur de tiers-financement de réaliser des « avances à titre gratuit ». Ceci impliquerait que la plateforme propose l'offre technique intégrée devant être proposée par les sociétés de tiers-financement (cf. second scénario) ;

4./ La possibilité d'intervention d'une SACICAP, intervenant en délégation de la Région, n'est pas à exclure par principe. Toutefois, il ressort de l'analyse économique conduite par ailleurs que les conditions d'une intervention effective d'une SACICAP serait sous-dimensionnée par rapport aux objectifs [cf. partie 2 de la présente Fiche d'Investissement à ce titre].

### 1.5.3 La difficulté juridique de principe afférente à la mise en place d'un fonds de garantie à l'échelle de la Région

- En premier lieu, à la suite des préconisations de la Caisse des Dépôts [cf. le rapport intermédiaire relatif au financement de la rénovation énergétique des logements privés d'août 2013 aux ministres du Logement et de l'Énergie], la loi sur la transition énergétique et la croissance verte a prévu la constitution d'un fonds de garantie pour la rénovation énergétique destiné à faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

Ce dispositif est prévu au I. de l'article L. 312-7 I. du Code de la construction et de l'habitat :

« Art. L. 312-7-I.-Le fonds de garantie pour la rénovation énergétique a pour objet de faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

« Ce fonds peut garantir :

« 1° Les prêts destinés au financement de travaux mentionnés au premier alinéa accordés à titre individuel aux personnes remplissant une condition de ressources fixée par décret ;

« 2° Les prêts collectifs destinés au financement de travaux mentionnés au premier alinéa du présent I, régis par les articles 26-4 à 26-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

« 3° Les garanties des entreprises d'assurance ou des sociétés de caution accordées pour le remboursement de prêt octroyé pour le financement des travaux mentionnés au même premier alinéa.

« II. Les ressources du fonds sont constituées par toutes les recettes autorisées par la loi et les règlements.





« III.-Le fonds est administré par un conseil de gestion dont la composition, les modes de désignation de ses membres et les modalités de fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

« IV.-Les modalités d'intervention du fonds sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Les travaux et la condition de ressources mentionnés au I sont définis par décret. »

Il est, ainsi, mis en place un outil financier innovant de financement des travaux d'efficacité énergétique prenant la forme d'un fonds de garantie pour la rénovation énergétique permettant l'octroi de prêts ou de garanties concourant au financement de la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique.

Etant précisé que la contribution des opérateurs privés au fonds de garantie de la rénovation énergétique peut donner lieu à la délivrance de certificats d'économie d'énergie au bénéfice des opérateurs privés (cf. art. L. 312-7 du Code de la construction et de l'habitat).

L'entrée en vigueur du dispositif est suspendue dans l'attente de la publication du décret d'application qui n'est pas paru à ce jour.

En l'absence de dispositions normatives connues et applicables portant sur les modalités de fonctionnement du fonds, il n'est pas possible, en l'état, d'anticiper plus avant quant aux modalités précises d'articulation de son intervention avec le Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE.

- Enfin, il doit être précisé que l'article 19 de la loi précitée dispose que :

*Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant état :*

*1° De l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes ;*

*2° De l'opportunité de leur regroupement au sein d'un fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique ;*

*3° Des modalités d'instauration d'un tel fonds.*

Ce rapport, devant théoriquement être remis d'ici le premier trimestre 2016 par le Gouvernement au Parlement, pourra comporter des éléments intéressants à intégrer à la réflexion relative aux outils de portage d'un tel fonds [mise en place d'une société de gestion ? Sous quel calendrier ? Et ses modalités ?].

#### ***En synthèse sur ce point :***

En vertu du I. de l'article L. 312-7 I. du Code de la construction et de l'habitat créée par la loi sur la Transition Énergétique et la Croissance Verte, un fonds de garantie pour la rénovation énergétique permettant l'octroi de garanties (ou de prêts) concourant au financement de la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique doit être constitué au niveau national.

Ce mécanisme destiné à faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements revêtirait un réel intérêt opérationnel aux fins de faciliter le financement par les banques du reste à-charge des ménages modestes.

Les caractéristiques du dispositif et le calendrier de mise en œuvre y afférent demeurent, toutefois, non connus à ce jour en l'absence de publication du décret d'application y afférent.

### **1.5.4 Contraintes juridiques existantes dans le cadre de la mise en œuvre du second scénario d'un opérateur intégré**

Le second scénario consiste à mettre en place un opérateur de tiers-investissement à la mission élargie.

Conformément aux objectifs rappelés en partie 1.4 ci-dessus, cet opérateur intégré assumerait les missions suivantes :





- un service d'appui aux PTRE à l'échelle régionale (conseil / coordination / pilotage / communication) ;
- le préfinancement des subventions via un dispositif de caisse d'avances des aides ;
- la fourniture d'une offre intégrée de type tiers-financement dont la cible ne serait pas uniquement les ménages éligibles aux aides de l'ANAH mais également ceux dont les niveaux de revenus sont supérieurs aux seuils existants à ce titre.

En droit, la notion de tiers-financement a été définie par l'article 124 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR, et codifié à l'article L. 381-1 du Code de la construction et de l'habitation :

*« Le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une **offre technique**, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un **service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre**, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Est exclue du service de tiers-financement au sens du présent article la vente ou la revente d'énergies. Un décret précise le périmètre des prestations que peut couvrir le service de tiers-financement».*

A ce titre, le décret n° 2015-306 du 17 mars 2015 précisant le périmètre des prestations de tiers-financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique dans les logements est venu apporter d'utiles précisions sur le champ des prestations, à savoir :

- d'une part, au titre de « l'offre technique » pouvant être proposée par une société de tiers-investissement :

*« L'offre technique, intégrée au service de tiers-financement, **comprend au minimum** les prestations suivantes :*

*1° La conception du programme des travaux mentionnés à l'article R. 381-10 réalisé sur la base d'un audit énergétique ;*

*2° L'estimation des économies d'énergie associées à un programme de travaux mentionnés à l'article R. 381-10 ;*

*3° L'accompagnement du maître d'ouvrage dans la réalisation des travaux mentionnés à l'article R. 381-10 ou la délégation par le maître d'ouvrage de la réalisation de ces travaux.*

- d'autre part, au titre du « service financier » pouvant être proposé par la société de tiers-financement :

*Le service de tiers-financement comprend **au minimum** la détermination du plan de financement des travaux mentionnés à l'article R. 381-10, y compris l'identification des aides mobilisables et l'évaluation du montant restant à la charge du maître d'ouvrage des travaux, ainsi qu'une proposition de subrogation au maître d'ouvrage pour effectuer des demandes d'aides publiques et les percevoir, lorsque la réglementation attachée à ces aides le permet.*

*« Le service **peut** également comprendre une offre de prêt, dans le but de faciliter le financement de tout ou partie des travaux mentionnés à l'article R. 381-10. Cette offre peut être proposée directement par la société de tiers-financement, soit via une offre de crédit<sup>19</sup> lorsqu'elle est agréée en tant qu'établissement de crédit, de société de financement, ou de société de tiers-financement bénéficiant de l'autorisation mentionnée à l'article R. 518-70 du code monétaire et financier, soit sous forme d'avances à titre gratuit. Lorsque cette offre émane d'un établissement de crédit, de société de financement, ou de société de tiers-financement bénéficiant de l'autorisation mentionnée à l'article R. 518-70 du code monétaire et financier, la société de tiers-financement est agréée comme intermédiaire en opération de banque et de service de paiement*

<sup>19</sup> Cette offre de prêt peut comporter des avances à titre gratuit (par exemple pour couvrir la durée du chantier jusqu'à la première échéance.





tel que défini au I de l'article L. 519-1 du code monétaire et financier, ou intervient exclusivement à titre gratuit.»

Il ressort donc de ces dispositions que l'offre de tiers-financement correspond à l'exercice :

- d'un champ de missions obligatoires :
  - au titre de la « *mission technique* » : la conception du programme de travaux, sur la base d'un audit énergétique, l'estimation des économies d'énergie associé au dit programme et l'accompagnement du maître d'ouvrage dans la réalisation des travaux ou l'exercice, sous maîtrise d'ouvrage déléguée, des travaux.
  - au titre de la mission de « *service financier* » : la détermination du plan de financement des travaux, en ce compris l'identification des aides mobilisables et la gestion de ces dernières pour le compte du maître d'ouvrage.
- d'un champ de missions facultatives :
  - au titre de la mission de « *service financier* », la fourniture d'une offre de prêt :
    - soit directement par la société de tiers-financement, ou via des établissements bancaires (auquel cas, la société de tiers-financement intervient en tant qu'intermédiaire en opération de banque) ;
    - soit sous forme d'avance à titre gratuit.

**En synthèse sur ce point :**

La mise en place d'une société de tiers-financement pourrait être un véhicule juridique utile en vue d'assumer les missions suivantes :

1./ le service d'appui aux PTRE à l'échelle régionale (conseil / coordination / pilotage / communication) ; ces prestations étant susceptibles de se rattacher, à titre accessoire, à l'exécution de la mission « technique » susvisée, l'exercice en direct de certaines de ces prestations par la société de tiers-investissement ne peut être exclu par principe si elle est utile à la réalisation des missions obligatoires et /ou facultatives qui lui seraient dévolues ne pose pas de difficultés.

Toutefois, l'exercice de ces missions par le Centre d'Appui et de Ressources aux PTRE devra s'effectuer dans le respect des attributions des Plateformes Locales de la Rénovation Énergétique, en charge de l'accomplissement auprès des ménages d'une mission de tiers de confiance. Ainsi, au stade de la mise en place concrète du dispositif, la bonne articulation entre les interventions de l'opérateur de tiers-financement et des plateformes locales de la rénovation énergétique devra être un point de vigilance dans la définition exacte des missions du premier.

2./ le préfinancement des aides à verser aux ménages via un dispositif de caisse d'avances fait expressément partie des prestations pouvant être exercées, à titre facultatif, par un tel opérateur ; ce point ne pose donc pas de difficultés ;

3./ Enfin, la fourniture d'une offre intégrée, conformément aux éléments visés au titre de la fiche d'investissement, répond précisément à l'objet même d'une société de tiers-financement et n'appelle, donc, pas de commentaires supplémentaire





## 2. METHODE APPLIQUEE POUR QUANTIFIER LE PLAN D'AFFAIRE DU DISPOSITIF REGIONAL EN FAVEUR DE LA RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS PRIVES

L'exercice de quantification et de projection développé ci-après fait appel à de nombreuses hypothèses, organisées selon le plan d'ensemble suivant. Les différents blocs sont décrits ci-après.

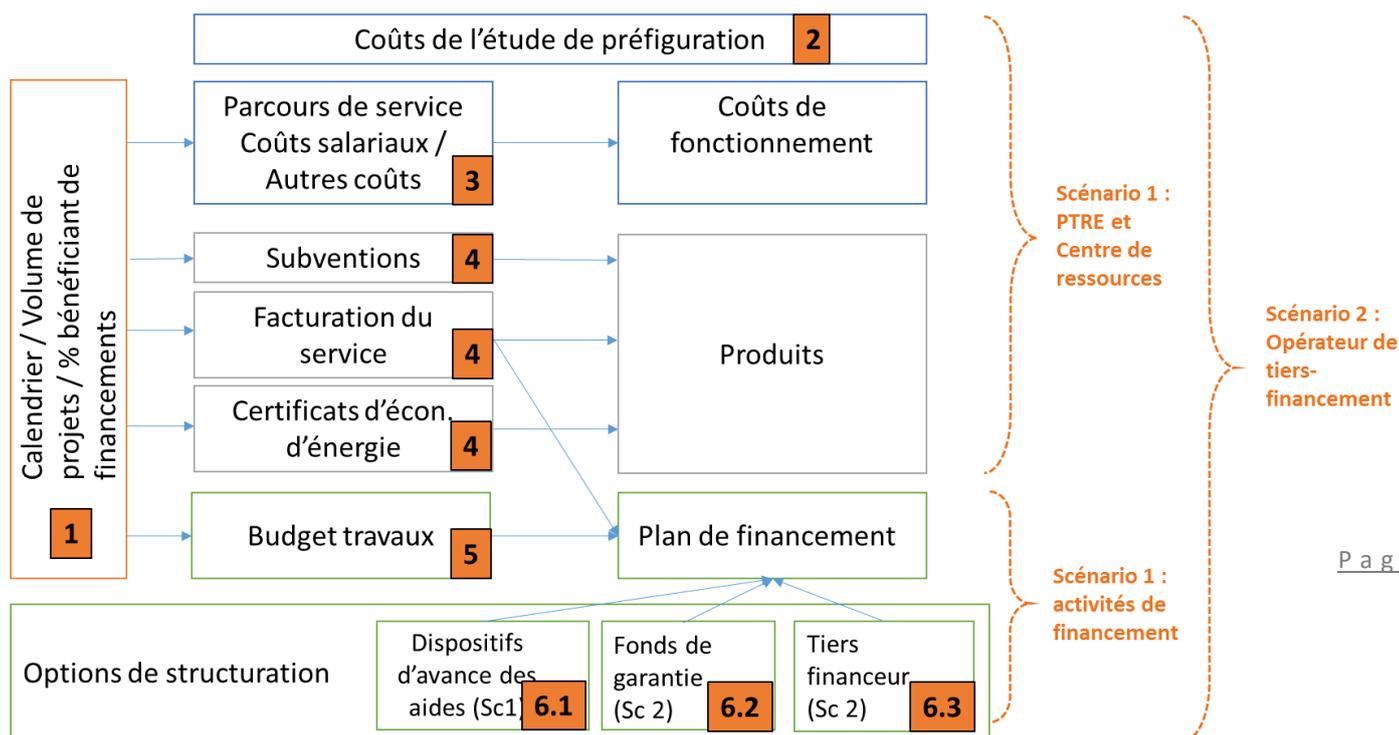


Figure 8 – Schéma d'ensemble du plan d'affaire du dispositif régional en faveur de l'efficacité énergétique du parc résidentiel privé

Il convient de noter que par construction, le Scénario 1 ne prend pas en compte l'activité des Plateformes territoriales de la Rénovation énergétique (coûts et ressources), tandis que dans le scénario 2, l'activité de tiers de confiance réalisée par les plateformes est prise en compte dans les services de l'opérateur de tiers-financement facturés aux particuliers et aux copropriétés et incorporés dans l'assiette de financement.





## 2.1 Evaluation du montant d'investissement correspondant au rythme visé pour des travaux énergétiques ambitieux sur le parc résidentiel privé

### 2.1.1 Rappel des scénarios de rénovation énergétique

Les valeurs relevées à l'occasion de l'exercice de croisement de l'offre et de la demande (cf. partie III 3.3.2) pour le scénario « Optimum technico-économique », qui en réalité, correspond à des objectifs inférieurs au SRCAE, sont les suivantes :

- un montant des travaux de rénovation énergétiques de 38 €/m<sup>2</sup> pour des maisons individuelles permettant d'atteindre un gain énergétique de 14 % et de 56 €/m<sup>2</sup> pour des immeubles collectifs pour atteindre un gain énergétique de 32 %

Et pour le scénario BBC, ces valeurs sont :

- un montant des travaux de rénovation énergétiques de 350 €/m<sup>2</sup> pour des maisons individuelles et de 300 €/m<sup>2</sup> pour des immeubles collectifs, pour atteindre un niveau BBC Rénovation, soit un gain énergétique de 75%. Ce niveau de coût paraît optimiste au regard des pratiques actuelles mais il constitue un objectif atteignable dans le cadre d'un dispositif conçu pour orienter à la fois l'offre et la demande vers des chantiers permettant d'atteindre le niveau BBC Rénovation en une ou deux interventions.

Ces ordres de grandeur, appliqués à l'objectif du PREH en Auvergne, soit 7 500 logements rénovés par an (soit 1,44 % des résidences principales du parc privé), donnent un **montant d'investissement de l'ordre de 27,2 millions €/an pour le scénario « Optimum économique », et 224,8 millions €/an pour le scénario BBC<sup>20</sup>.**

Ce deuxième scénario sert de fondement à l'évaluation de l'impact en termes de volume d'investissement (effet prix), ainsi qu'en termes d'impact sur les consommations d'énergies et sur les émissions de GES évitées présentés dans la présente fiche d'investissement 4 relative au dispositif régional pour la rénovation énergétique du parc résidentiel privé.

### 2.1.2 Objectif du nombre de Plateformes Territoriales de la Rénovation Énergétique et de dossiers de rénovations énergétiques ambitieuses sur le territoire auvergnat

Pour ce qui concerne **le nombre de rénovations** qui pourraient être déclenchées par ce dispositif, nous nous basons sur la projection de l'activité de la plateforme préfigurée par le Conseil Départemental de l'Allier en 2014 pour fixer l'hypothèse de nombre de dossiers conclus par chaque plateforme, soit : **300 dossiers / an en période de test puis 1 000 dossiers / an en période de montée en charge.**

Pour atteindre en rythme de croisière l'objectif du PREH de 7 500 logements bénéficiant de rénovations thermiques ambitieuses par an, il conviendrait de constituer au moins 8 plateformes territoriales de la rénovation énergétique.

Nous faisons l'hypothèse que ces 8 plateformes pourraient être déployées sur le territoire auvergnat d'ici à 2020 :

- deux plateformes en 2017 dont une à Clermont-Ferrand (le projet en est au stade des études préalables)
- deux autres opérations en 2018, puis en 2019 et en 2020 qui restent à identifier, mais qui bénéficieraient de l'effet d'entraînement des premières PTRE créées sur le territoire de la grande région Auvergne Rhône-Alpes.

<sup>20</sup> En Rhône Alpes, à titre comparatif, les hypothèses retenues pour l'analyse ex ante d'instruments financiers dédiés à la rénovation du parc privé des logements étaient de 290 € TTC/m<sup>2</sup> de coût de travaux et de 33 % de gain énergétique moyens. Appliqués à l'ambition d'atteindre 7 500 rénovations par an en Auvergne, cet indicateur donnerait un montant d'investissement intermédiaire entre les deux scénarios, de 191 millions €/an.



Par ailleurs, le nombre de dossiers bénéficiant de subventions de l'Anah et de la prime du dispositif « Habiter mieux » devrait être de l'ordre de 1 700 par an, le niveau atteint en 2014 (environ 2 000 dossiers) correspondant à un maximum probablement non soutenable sur plusieurs années.

☞ Nous faisons l'hypothèse qu'au fur et à mesure de leur montée en charge, les PTRE assumeront la coordination de l'accompagnement social des dossiers réalisés par les opérateurs sélectionnés par les collectivités dans le cadre de conventions avec l'Anah, et les préconisations techniques de travaux puis le suivi des chantiers, ainsi que le préfinancement des subventions. Ainsi, les dossiers traités par les PTRE devraient progressivement englober les dossiers éligibles aux subventions de l'Anah.

Au total, nous retenons l'hypothèse d'un plan de développement tel que décrit dans le graphique suivant :

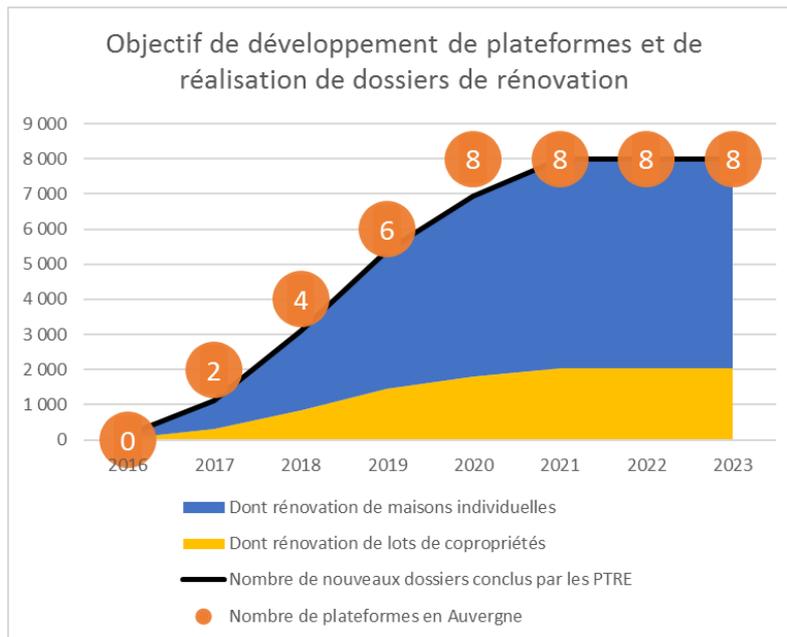


Figure 9 - Plan de développement des PTRE sur le territoire Auvergnat

### 2.1.3 Evaluation des sources de financement

En nous basant sur l'évaluation de la capacité de financement des ménages (Cf. partie IV.3.3.4), nous évaluons les sources de financement des rénovations selon la répartition suivante :

- sur l'ensemble des dossiers traités par les PTRE, de l'ordre de 75 % des ménages peuvent recourir à une offre bancaire, facilitée par les PTRE, et de l'ordre de 25 % des dossiers ont besoin d'une offre de financement étendue grâce à l'intervention d'un fonds de garantie régional (scénario 1) ou de l'opérateur de tiers-financement (scénario 2).
- pendant les premières années de mise en place du dispositif où le nombre de PTRE croît progressivement, les dossiers bénéficiant de ce financement seraient en priorité ceux qui sont éligibles aux aides de l'Anah. Par la suite, le nombre de dossiers « remontés » par les PTRE correspondant à des ménages au-dessus des plafonds de l'Anah devrait excéder le nombre de dossiers bénéficiant d'aides de l'Anah.
- Le nombre de dossiers bénéficiant de subventions de l'Anah et d'aides des collectivités devrait être stable (1 700 / an).

**Par conséquent, le nombre de dossiers bénéficiant d'un financement dans le cadre des scénarios d'instruments financiers serait identique dans les deux scénarios, à savoir : 25 % environ des dossiers traités par les PTRE.**

Il s'agit en priorité de dossiers éligibles aux aides de l'Anah et pour lesquels le dispositif régional doit permettre d'avancer ces aides. En rythme de croisière, le dispositif permet de traiter en outre une frange de dossiers pour des ménages dont les revenus sont légèrement au-dessus des plafonds de l'Anah, dans la limite qui avait été



établie pour la « prime du PREH » mise en place en 2014<sup>21</sup>. Une telle possibilité est conforme aux conditions particulières spécifiées pour l'utilisation du FEDER sur la cible des logements privés économes (cf. partie IV 2.1.3 du rapport).

Les hypothèses de nombre de dossiers bénéficiant du dispositif régional en Auvergne sont présentées dans le graphique suivant :

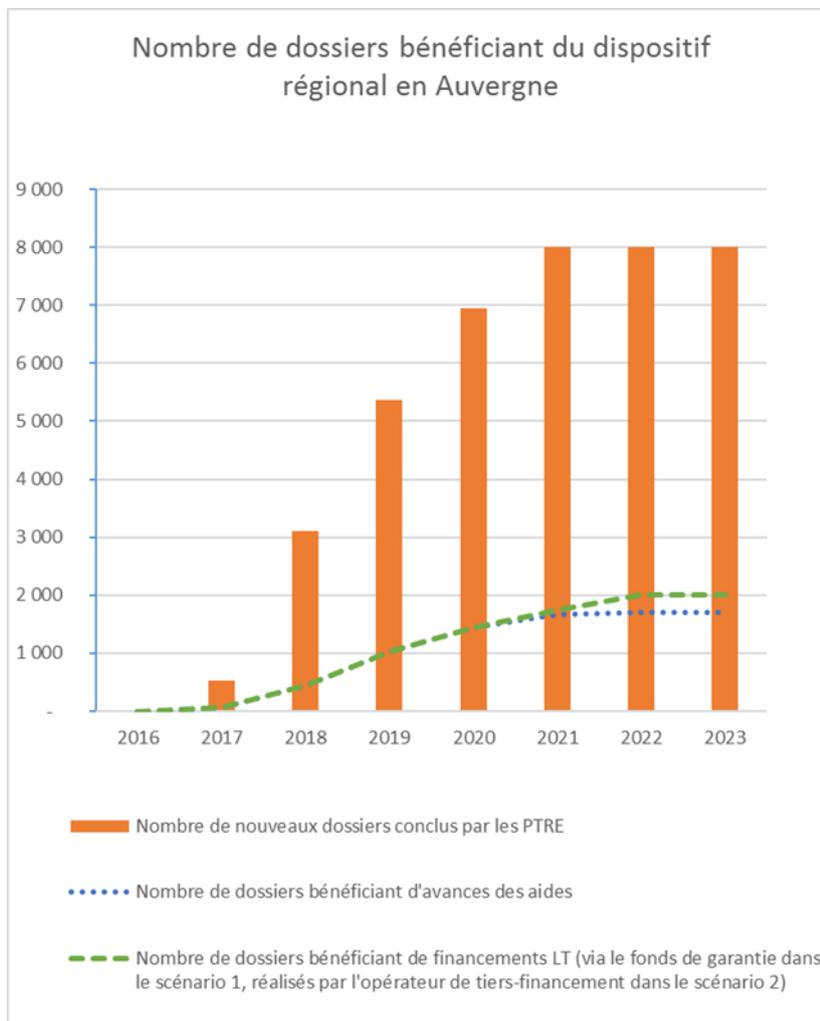


Figure 10 - Hypothèses de nombre de dossiers bénéficiant du dispositif régional en Auvergne

Au total, les montants des financements sur la période 2016 – 2020 en cohérence avec ces hypothèses seraient les suivants :

<sup>21</sup> La prime de 1 350 € instituée en 2014 dans le cadre du Programme de Rénovation Energétique de l'Habitat (PREH) visait les ménages dont les ressources sont au-dessus de ces plafonds (jusqu'à 50 000 de revenus pour un ménage de 4 personnes par exemple).





Figure 11 - Montant des financements sur la période 2016-2020

Impact visé sur les volumes de dossiers



Montant des financements sur la période 2016-2020

**Parvenir à un rythme de 8 000 rénovations ambitieuses par an grâce à un réseau de 7 à 8 PTRE en Auvergne**

- Dont : **25 % avec une offre de financement étendue**
  - (a) une avance des aides de l'Anah pour les ménages bénéficiaires (scénario 1) **Avances sur aides : 30 M€**
  - (b) Un financement long terme apporté soit par un fonds de garantie régional (Scénario 1) ou par tiers-financement (scénario 2) **Financements garantis ou Tiers financement : 125 M€**
- Dont **75 % bénéficient de financements bancaires** **Financements bancaires coordonnés avec les plateformes : 375 M€**

## 2.2 Coûts de lancement

Dans la mesure où un dispositif comparable est en cours de déploiement sur le territoire rhônalpin, les investissements et dépenses nécessaires à l'extension du dispositif à l'Auvergne ont été évalués selon une approche marginale.

Dès lors les coûts sont proportionnés à l'activité du centre d'appui et de ressources dédiée aux PTRE auvergnates, et ne sont pas pris en compte les coûts fixes, puisque ceux-ci seraient intervenus de toute façon pour assurer le développement des PTRE sur le territoire de Rhône-Alpes.

Parmi ces coûts fixes, un investissement la première année d'environ 400 000 € avait été estimé par la Région Rhône-Alpes pour la mise en place de son système d'information, sa documentation juridique, ses outils de communication (cet investissement étant amorti sur 4 ans).

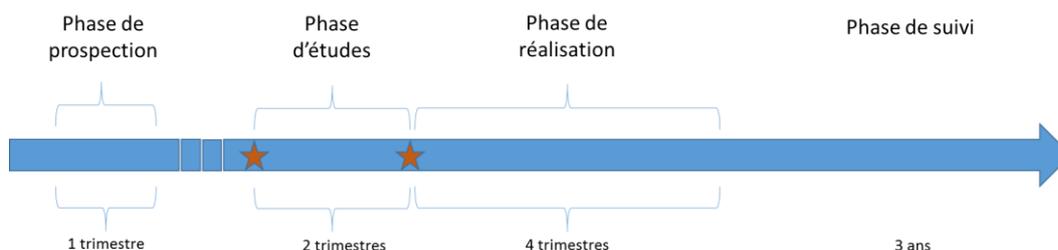
## 2.3 Coûts du dispositif pour assurer les fonctions de « tiers de confiance »

### 2.3.1 L'activité de tiers de confiance (assurée par les PTRE)

Cette activité est scindée en phases successives, caractérisées par une évaluation du temps passé par dossier, sa durée, et le taux de transformation vers l'étape suivante. Ces hypothèses sont les suivantes, pour les copropriétés et pour les propriétaires de maisons individuelles :

#### Approche des copropriétés :

Le schéma suivant montre l'enchaînement des phases d'accompagnement de copropriétés :



★ = vote en AG





Figure 12 – Enchaînement des phases d'un projet de rénovation de copropriétés

Le délai entre la phase d'études et la phase de réalisation est supposé limité à 6 mois : en pratique cela signifie qu'une des deux assemblées générales au moins sera une assemblée générale extraordinaire, le rythme habituel des AG des copropriétés étant en général annuel.

Le tableau suivant présente les hypothèses de charge de travail sous-jacentes à l'évaluation des coûts directs d'accompagnement des copropriétés :

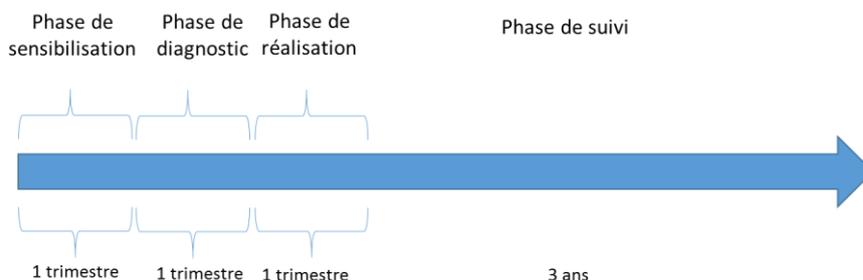
Charge de travail (jxh) par phase et par compétence en COPROPRIETE (soit un total de 95 jxh/copropriété en moyenne)				
	Prospection	Etudes	Réalisation	Suivi annuel (sur 3 ans)
Chef de projet	1,00	3,00	5,00	0,50
Technicien de la Rénovation	3,00	15,00	28,00	2,00
Thermicien	1,50	5,00	3,00	2,00
Maître d'œuvre	1,50	7,00	2,00	-
Chargé Accueil	0,50	0,50	4,00	0,50
<b>Total</b>	<b>7,5</b>	<b>30,5</b>	<b>42</b>	<b>5</b>

Figure 13 - Hypothèse de charge de travail pour l'accompagnement d'une copropriété

Le taux de concrétisation, à la suite de la phase de prospection, est estimé à 60 %<sup>22</sup>, puis à la suite de la phase d'études, à 80 %, soit au total 48 %.

### Pour l'approche des propriétaires de maisons individuelles :

Le schéma suivant montre l'enchaînement des phases d'accompagnement :



<sup>22</sup> Selon le retour d'expérience d'Energies POSIT'IF





Le tableau suivant présente les hypothèses de charge de travail sous-jacentes à l'évaluation des coûts directs d'accompagnement d'un ménage pour la rénovation de sa maison :

Charge de travail (jxh) par phase et par compétence en MAISON INDIVIDUELLE (soit un total de 6,6 jxh/ménage en moyenne)				
	Sensibilisation	Diagnostic	Réalisation	Suivi annuel (sur 3 ans)
Chef de projet	-	0,10	0,20	-
Technicien de la Rénovation	0,20	1,00	3,00	0,50
Thermicien	-	-	-	-
Maître d'œuvre	-	-	-	-
Chargé Accueil	0,10	0,10	0,10	0,10
Total	0,3	1,2	3,3	0,6

Figure 14 - Hypothèses de charge de travail pour l'accompagnement d'une rénovation de maison individuelle

Le taux de concrétisation, à la suite de la phase de prospection, est estimé à 50 %, puis à la suite de la phase d'études, à 75 %, soit, au total : 38 %<sup>23</sup>

### Sensibilité au taux de transformation

Les coûts associés à cette fonction sont très sensibles au taux de transformation (le nombre de dossiers conclus rapporté au nombre de contacts initiaux). Les graphiques ci-après montrent l'impact d'une dégradation du taux de transformation de 48 % pour les copropriétés et 38 % pour les maisons individuelles à respectivement 40% et 30%, pour atteindre un même objectif de dossiers réalisés

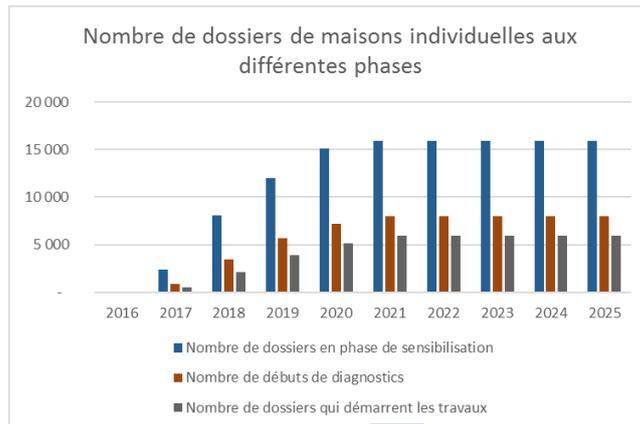
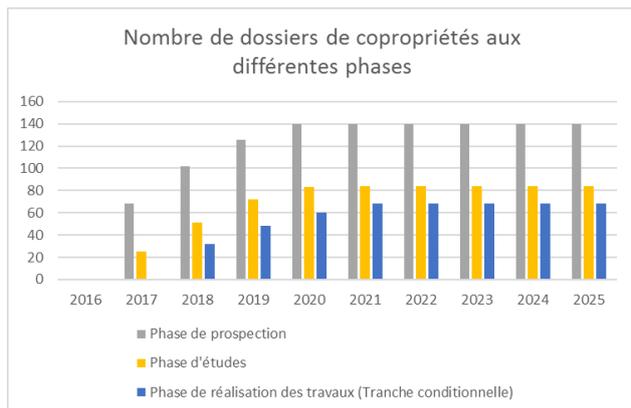
<sup>23</sup> Selon le retour d'expérience de PICARDIE PASS RENOVATION





Taux de transformation de 38 %

Taux de transformation de 48 %



Taux de transformation de 30 %

Taux de transformation de 40 %

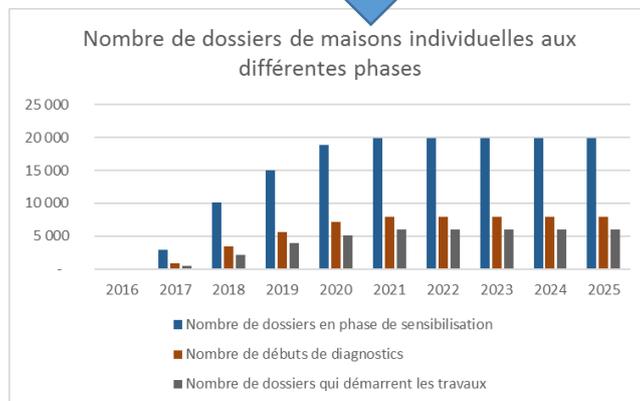
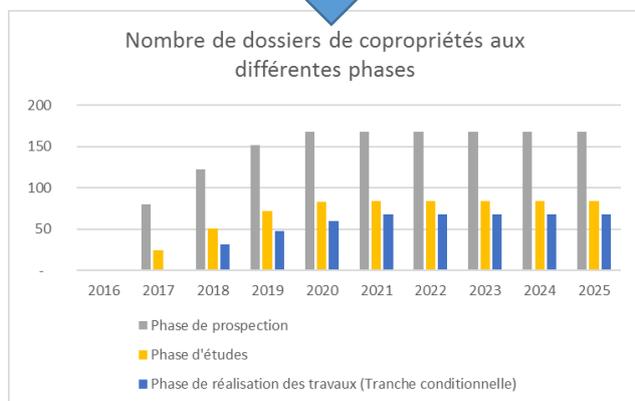


Figure 15 - Impact d'une dégradation du taux de transformation des dossiers

L'impact du plus grand nombre de dossiers à sensibiliser pour arriver aux objectifs de production concerne les PTRE dans le scénario 1. C'est également le cas dans le scénario 2, ce qui a un impact sur le compte de résultat de l'Opérateur de tiers-financement, puisque le plan d'affaire incorpore les coûts liés à la fonction de tiers-de confiance (cf. ci-après).

### 2.3.2 Centre de ressources et d'appui aux Plateformes Territoriales de la Rénovation (Scénario 1)

Le centre régional de ressources et d'appui aux PTRE, devrait déployer son activité à l'échelle de la grande région Auvergne-Rhône-Alpes. Le tableau suivant récapitule l'évolution des coûts correspondant au déploiement sur le territoire de Rhône-Alpes et son extension à l'Auvergne :





	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de plateformes en Auvergne	0	2	4	6	8	8	8	8
Nb de plateformes en Rhône-Alpes	15	19	20	20	20	20	20	20
<b>Coûts engagés pour la constitution du Centre d'appui et de ressources à l'échelle de Rhône-Alpes (€)</b>								
Effectif (ETP)	6,20	7,60	8,20	8,60	9,00	9,60	10,40	11,00
Total coûts salariaux	395 633	478 138	521 565	538 820	561 005	588 120	622 630	652 210
Total Charges générales	295 290	307 475	314 955	316 040	217 435	219 140	221 310	223 170
Investissement consenti sur le périmètre de Rhône-Alpes	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	-	-	-
<b>Total général concernant Rhône-Alpes</b>	<b>770 923</b>	<b>865 613</b>	<b>916 520</b>	<b>934 860</b>	<b>858 440</b>	<b>807 260</b>	<b>843 940</b>	<b>875 380</b>
<b>Coûts pris en compte pour l'extension de l'activité à l'Auvergne (€) :</b>								
<i>Effectif pris en compte pour l'extension de l'activité à l'Auvergne (ETP):</i>								
	-	1,70	2,00	2,00	3,00	3,00	3,50	3,50
Total Coûts salariaux	-	94 794	116 363	124 700	187 050	187 050	216 775	216 775
Total Charges générales	-	6 263	11 805	15 960	22 440	23 440	24 370	24 370
<b>Total général concernant l'Auvergne</b>	<b>-</b>	<b>101 056</b>	<b>128 168</b>	<b>140 660</b>	<b>209 490</b>	<b>210 490</b>	<b>241 145</b>	<b>241 145</b>
<b>Coûts complets du Centre d'appui et de ressources aux PTRE (€) :</b>								
	<b>770 923</b>	<b>966 669</b>	<b>1 044 688</b>	<b>1 075 520</b>	<b>1 067 930</b>	<b>1 017 750</b>	<b>1 085 085</b>	<b>1 116 525</b>

Figure 16 - Evolution des moyens déployés pour le Centre d'appui et de ressources des PTRE

En vitesse de croisière, le coût de fonctionnement du Centre de ressources et d'appui, s'il est réparti de façon équivalente entre toutes les PTRE, représente un budget annuel d'environ 42 k€ par plateforme :

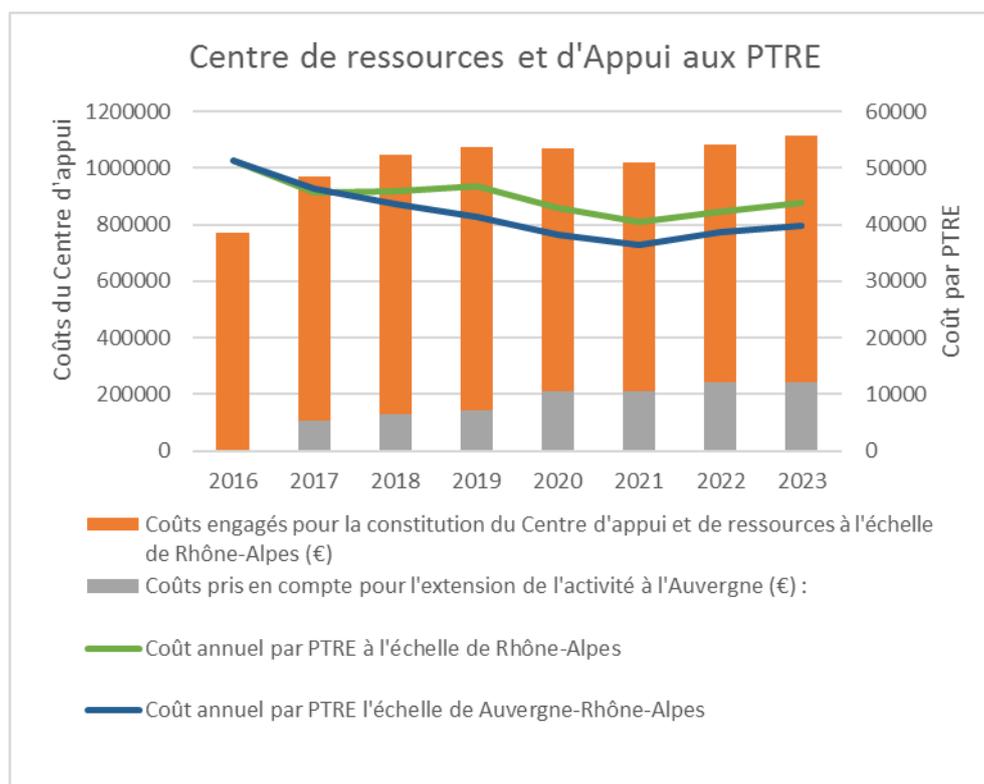


Figure 17 – Coûts du Centre de ressource et d'appui et par PTRE

L'équilibre économique de cette structure dépend de la façon dont ses recettes sont déterminées.

Les prestations du Centre de ressources et d'appui aux PTRE pourraient être facturées sous forme d'abonnement ou d'adhésion des plateformes de la rénovation, ou sous forme de participation par dossier. Sous cette hypothèse, les graphiques suivants montrent la sensibilité du besoin de financement du Centre de Ressources au montant de cette redevance :





- Avec une facturation de ses services de 42 k€ HT / an à chaque PTRE, le besoin de financement du Centre de Ressource s'élève à 260 k€ à l'échelle de la Région Auvergne-Rhône-Alpes ; ce niveau de ressources ne permet pas de revenir à des résultats positifs avant 5 ans.

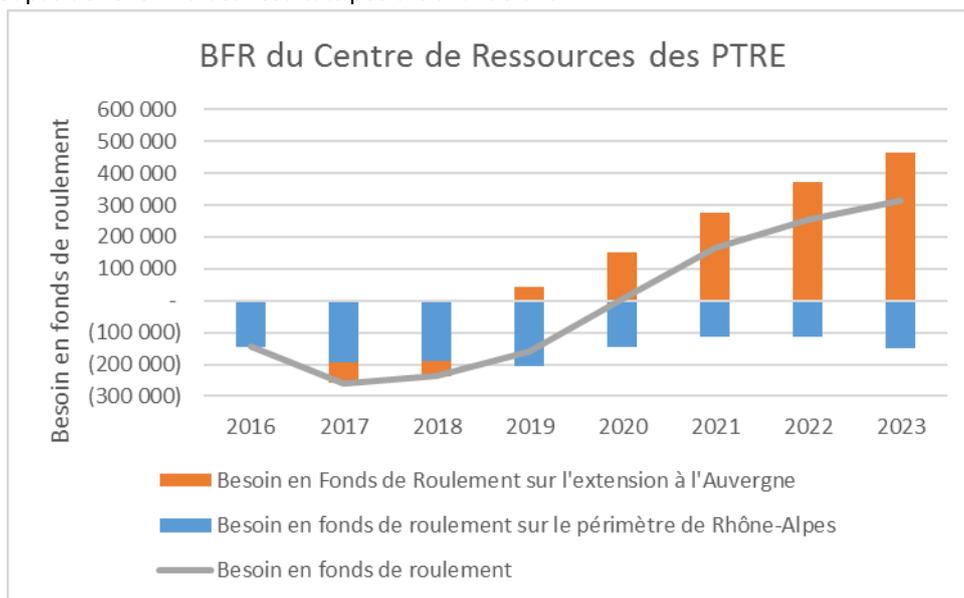


Figure 18 - Sensibilité des résultats du Centre d'appui à la facturation de ses services – Hypothèse d'une redevance de 42 k € HT / an par PTRE

- Si cette facturation est augmentée à 50 k € HT /an, le besoin de financement diminue à 60 k € HT, le résultat devient positif dès la 2ème année.

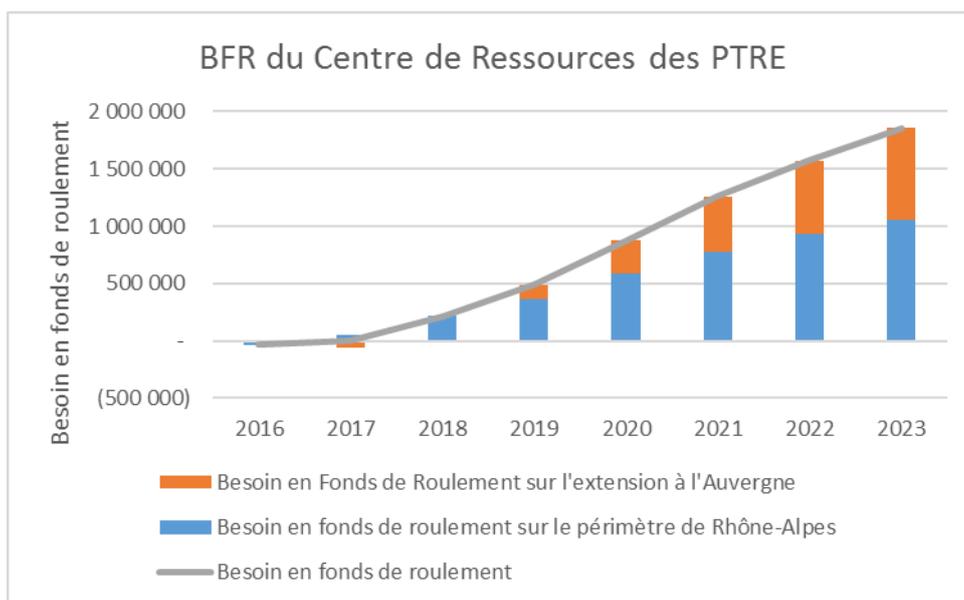


Figure 19 - Sensibilité des résultats du Centre d'appui à la facturation de ses services – Hypothèse d'une redevance de 50 k € HT / an par PTRE

Une hypothèse alternative à une facturation des coûts exhaustifs du Centre de Ressources aux PTRE serait de couvrir prioritairement les coûts du service régional d'appui aux PTRE par la valorisation des CEE<sup>24</sup>, ce qui représenterait un montant de 4,91 M€ sur la période 2016-2020 et 8,15 M€ jusqu'en 2023.

<sup>24</sup> Nous faisons l'hypothèse que la valorisation des CEE représente 2% du montant des travaux, soit 4,8 M€ sur la période 2016-2020.





## 2.4 Coûts du dispositif pour les fonctions de financement

### 2.4.1 Dispositif d'avances des aides (Scénario 1)

Le dimensionnement du dispositif des aides se base sur les hypothèses suivantes :

- 25 % des dossiers qui bénéficient de l'intervention des PTRE, dans la limite de 1 700 dossiers par an, qui correspond à l'hypothèse du rythme annuel moyen de dossiers bénéficiant des aides de l'Anah ;
- Un montant moyen de subventions de l'Anah à avancer de 10 000 €<sup>25</sup>
- Une rotation des avances de 9 mois
- Taux de défaut nul (contrepartie = DREAL / Anah et les collectivités)

Ces hypothèses permettent de définir l'évolution de l'encours moyen des avances, qui s'élève à 3,2 M€ en vitesse de croisière.

Le coût du refinancement est estimé à 21 k € la première année, et il s'élève progressivement à 59 k € en 2022 et 2023. Il est calculé à partir des chiffres suivants :

- Taux d'intérêt : 1,5 %
- Commission d'engagement : 0,25 % par an

Eléments du bilan et du compte de résultat de la fonction d'avance des aides :

#### Recours à une ligne de financement bancaire

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges	Frais financiers	-	20 906	19 828	33 609	43 547	48 844	49 406	49 406
	Frais de gestion	-	414	2 385	5 586	7 895	9 126	9 256	9 256
<b>Total charges :</b>		<b>-</b>	<b>21 320</b>	<b>22 213</b>	<b>39 196</b>	<b>51 442</b>	<b>57 969</b>	<b>58 663</b>	<b>58 663</b>
<b>Bilan :</b>									
Actif	Créances sur Anah et collectivités délégataires	-	285 000	1 222 500	2 160 000	2 955 000	3 187 500	3 187 500	3 187 500
	Passif	Dotation ou Fonds propres	-	28 500	122 250	216 000	295 500	318 750	318 750
	Ligne de financement	-	256 500	1 100 250	1 944 000	2 659 500	2 868 750	2 868 750	2 868 750

Page 35

#### Constitution d'un fonds revolving permettant de couvrir 100 % du montant des avances

	(K€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges	Frais de gestion	-	414	2 385	5 586	7 895	9 126	9 256	9 256
<b>Bilan :</b>									
Actif	Créances sur Anah et collectivités délégataires	-	285 000	1 222 500	2 160 000	2 955 000	3 187 500	3 187 500	3 187 500
Passif	Dotation ou Fonds propres	-	285 000	1 222 500	2 160 000	2 955 000	3 187 500	3 187 500	3 187 500

- Commission de gestion : 0,25 % à la mise en place.

Les charges de gestion sont estimées à une heure de temps passé par dossier pour la mise en place du dossier d'avance. Aussi, les charges de gestion directe, hors mise en place d'outils, s'élèvent à 10 k € par an, soit 0,2 ETP sur le périmètre de l'Auvergne. Sur le périmètre de Rhône-Alpes seul, les charges de gestion directe, hors mise en place d'outils représentent 2,5 ETP, soit un coût annuel de 126 k€ par an.

La caisse d'avance représente une ligne de financement ou une dotation budgétaire de l'ordre de 3,2 M€ pour 1 700 dossiers / an. **En cas de constitution de fonds revolving, il convient de prendre en compte le fait que la dotation représente une perte d'opportunité pour le financement d'autres projets.** Les éléments du bilan et du compte de résultat de ces deux options sont présentés ci-après :

<sup>25</sup> Par hypothèse, les dossiers bénéficiant des avances des aides seraient des dossiers permettant de viser des gains thermiques significatifs, les subventions Anah se rapprocheraient du maximum (50 % du plafond appliqué au montant des travaux soit 20 000 €).





Figure 20 - Eléments du bilan et du compte de résultat pour un recours à une ligne de financement bancaire ou la constitution d'un fonds revolving

## 2.4.2 Dispositif de fonds de garantie (Scénario 1) ou de tiers-financement (Scénario 2)

La proportion de dossiers ayant recours au fonds de garantie est évalué à 25 % de l'ensemble des dossiers traités par les PTRE (les 75 % restant ayant recours au secteur bancaire) :

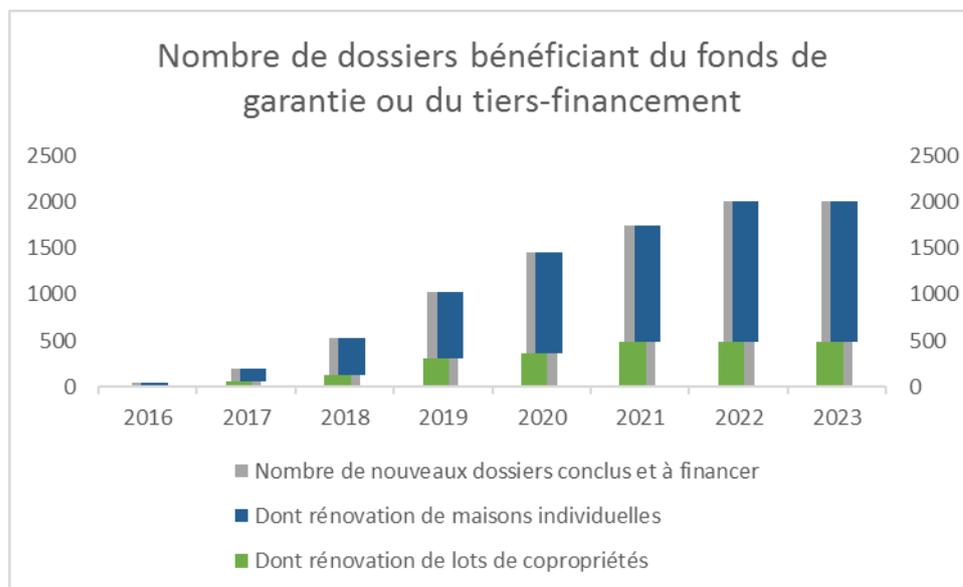


Figure 21 – Evolution du nombre de dossiers faisant l'objet de l'intervention du fonds de garantie ou de l'Opérateur de tiers-financement

Le montant des travaux à financer, correspondant à l'atteinte du niveau BBC en une fois ou par étapes, est en moyenne de :

- 19 000 € TTC pour des appartements
- 34 000 € TTC pour des maisons individuelles

Soit un montant moyen de 31,4 k€ par dossier.

### Dispositif de fonds de garantie (Scénario 1)

Les hypothèses suivantes ont été prises pour évaluer l'évolution de l'activité du fonds de garantie, en adoptant le schéma de la société de caution<sup>26</sup> :

- Dotation initiale et abondements au fonds : 5% de l'encours des prêts. Ce niveau de 5% paraît suffisamment conservateur : il est comparable au taux de couverture du Fonds de cohésion sociale, niveau pris en compte par la CDC dans son rapport de juin 2013 sur la création d'un fonds national, et par la BPA pour créer son offre de prêt collectif aux copropriétés
- Evolution de l'encours de prêts : correspond au financement de 25% des dossiers traités par les PTRE (financement intégral du montant des travaux)
- Facturation de commissions de garantie aux emprunteurs, qui permet de faire face aux défauts, de reconstituer le fonds, et de couvrir les frais de gestion

<sup>26</sup> Les hypothèses sont identiques à celles retenues pour l'évaluation ex ante du dispositif de fonds de garantie envisagé en Région Rhône-Alpes, à l'exception de la proportion de dossiers bénéficiant de ce dispositif : 25 % en Auvergne, au lieu de 10 % en Rhône-Alpes.





- Impact du coût du risque : correspond à la différence entre les créances exigibles du fait des défauts de paiement et les sommes recouvrées. Il est rapporté à l'encours en début de période.

Nous avons évalué le niveau de prime trimestrielle (en % du montant financé) nécessaire pour couvrir les profils de risque, correspondant à un niveau d'équilibre avec le niveau de facturation observée sur le marché. Nous observons les correspondances suivantes :

- Une sinistralité de 0,05% de l'encours => niveau de risque sur prêts immobiliers
- Une sinistralité de 0,30% de l'encours => niveau de risque sur prêts personnels
- Une sinistralité de 7,00% de l'encours => niveau de risque sur le micro-crédit très social

Nous retenons un niveau de coût du risque, correspondant au profil de prêts personnels non sécurisés (0,30 % par an) et la perception de commissions de garantie supérieure au coût du risque anticipé : (0,40% /an). La perception des commissions de garantie au fil des remboursements accentue le besoin en dotation pendant la phase de croissance des encours.

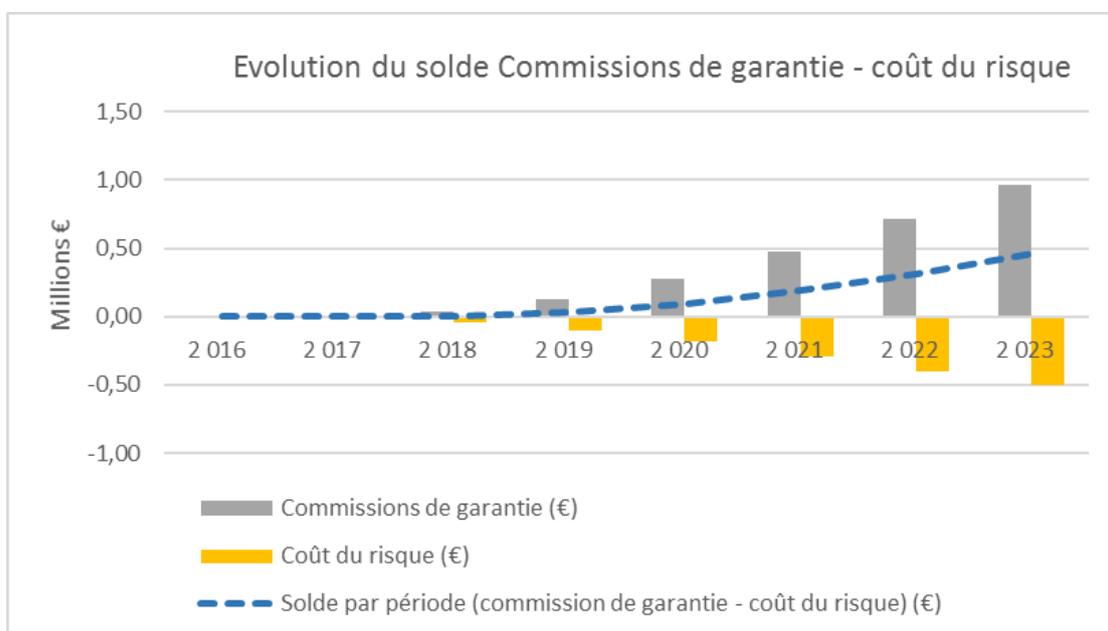


Figure 22 - Détermination de la commission de garantie permettant de couvrir le coût du risque





- Dotation du fonds et commissions de garantie :

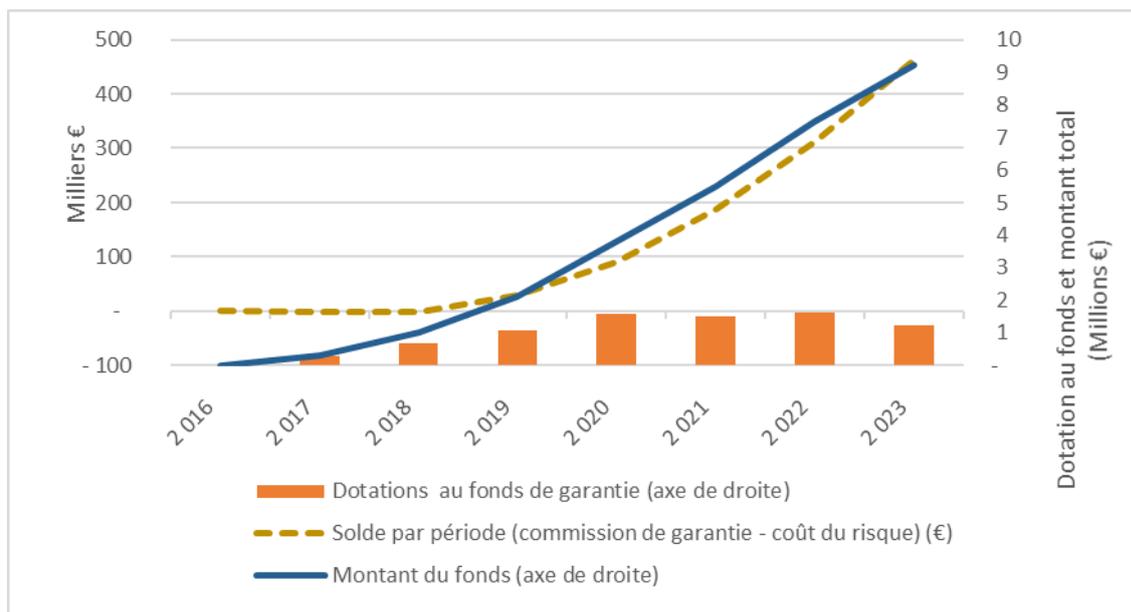


Figure 23 - Graphique d'évolution des commissions de garantie au regard du coût du risque

Fonds de Garantie	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023
Encours à garantir (€)	-	4 718 506	20 124 465	42 502 350	76 000 447	110 344 891	148 705 901	182 386 777
Montant du fonds (objectif) (€)	-	300 000	1 000 000	2 120 000	3 800 000	5 500 000	7 500 000	9 200 000
Dotations au fonds de garantie	-	302 508	700 215	1 090 571	1 589 936	1 512 580	1 687 167	1 237 628
Commissions de garantie (€)	-	4 104	39 420	128 910	275 454	474 624	713 232	968 592
Coût du risque (€)	-	6 612	39 635	99 481	185 390	287 204	400 399	506 220
Solde par période (commission de garantie - coût du risque) (€)	-	2 508	215	29 429	90 064	187 420	312 833	462 372
Solde cumulé (€)	-	2 508	2 723	26 706	116 770	304 190	617 023	1 079 395
Montant du fonds	-	300 000	1 000 000	2 120 000	3 800 000	5 500 000	7 500 000	9 200 000

Figure 24 - Tableau d'évolution des commissions de garantie au regard du coût du risque

- En synthèse, les principaux indicateurs financiers à retenir sont les suivants :
  - Un portefeuille de créances bancaires à garantir qui pourrait atteindre 180 M€ à horizon 2023
  - Un objectif de couverture du risque conservateur de 5 % des montants financés : 3,8 M€ fin 2020 et 9,2 M€ à horizon 2023
  - Un coût du risque anticipé de 0,30% de l'encours par an
  - Une facturation de commissions de garantie légèrement supérieure pour tenir compte de la croissance du portefeuille : 0,40% des montants financés par an.

### Opérateur de Tiers-financement (Scénario 2)

- Les fonctions de management et de support représentent des coûts de développement et des coûts fixes, qui sont les mêmes que celles prévues pour le service régional d'appui aux PLRE ainsi que pour la gestion d'avances des aides, détaillées pour le scénario 1. De fait, l'activité de tiers-financement entre en complète synergie avec la coordination des plateformes, l'animation des partenariats bancaires et l'avance des aides et subventions<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Comme pour le service régional de ressources et d'appui aux PTRE, nous considérons les coûts incrémentaux liés à l'extension du dispositif au territoire de l'auvergne, les investissements initiaux étant déjà réalisés au titre du déploiement sur le territoire de Rhône-Alpes.





- Les financements octroyés aux copropriétés et aux ménages, pour les profils correspondant au financement de 100 % des travaux (hypothèse maximaliste), sont répartis comme suit :
  - Financement de la rénovation du bâti :
    - 66 % du total
    - Remboursement sur 25 ans
  - Financement des équipements :
    - 33 % du total
    - Remboursement sur 15 ans.

Le taux de financement considéré est de 2 %, et le taux de progression des échéances est estimé à 2 %, permettant de réduire les échéances au départ.

Les encours de tiers-financement prennent en compte l'avance des aides de l'Anah pour les dossiers éligibles sous forme de remboursement anticipé. La proportion de ces dossiers est proche de 100 % sur la phase de montée en charge des PTRE et du dispositif régional. Sous l'effet de ce remboursement anticipé (intervenant par hypothèse 4 trimestres après la réalisation) puis de l'amortissement différencié pour l'intervention sur le bâti et sur les équipements, le montant des échéances trimestrielles n'est pas stable dans le temps. Ce profil pour un dossier individuel est représenté dans le graphe ci-dessous (rapportées à une base 1) :

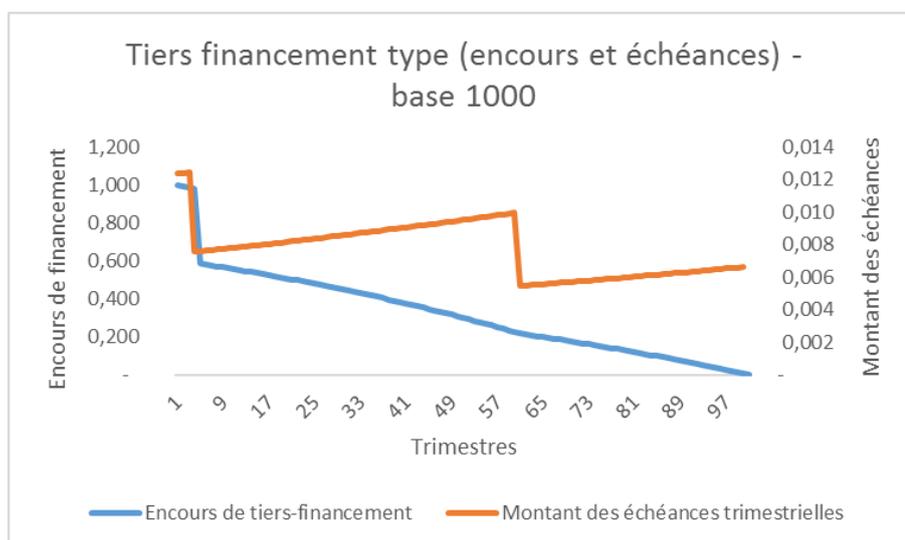


Figure 25 – Profil type d'un dossier de Tiers financement : encours et montant des échéances

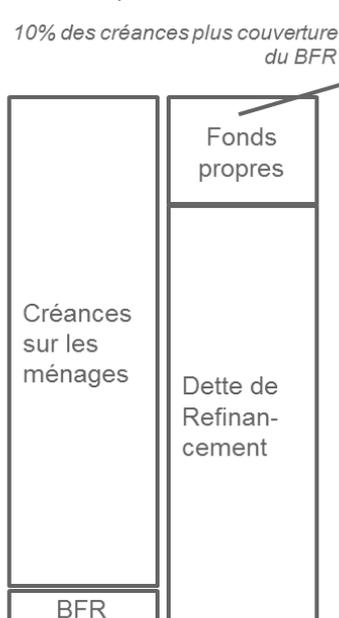
Afin d'être en mesure de proposer du tiers-financement, l'opérateur devra lui-même se financer. Par hypothèse :

- l'encours de tiers-financement apparaissant à l'actif du bilan est égal à l'encours du refinancement apparaissant au passif du bilan ;
- L'opérateur ne réalise pas de marge d'intermédiation ;
- Le taux du refinancement anticipé est évalué à 2 % p.a. (conditions de prêts amortissables sur 25 ans auprès de la BEI) ;
- Le ratio des fonds propres sur le total du bilan doit être supérieur ou égal à 10%, de plus les fonds propres doivent couvrir le besoin en fonds de roulement ;
- Le coût du risque est le même que pour le scénario du fonds de garantie (0,30 % de l'encours par an dans le cas de base). Il n'est pas couvert par une commission de garantie mais provisionné au départ de chaque financement ;
- Enfin, l'activité de tiers-financement ne bénéficiant pas d'antériorité, il convient d'anticiper que les prêteurs potentiels, tels que la BEI, demandent un engagement financier de la part des actionnaires de la structure (si celle-ci n'est pas une structure « in-house »).





Le schéma ci-après représente le bilan de l'opérateur de tiers-financement :



Bilan de l'opérateur de tiers financement

- **Les ressources de l'opérateur de tiers-financement :**

L'équilibre des opérations repose sur les ressources suivantes :

- Pour couvrir les fonctions de « tiers de confiance »<sup>28</sup> :
  - La valorisation des CEE : évaluée à 2 % du montant des travaux HT financés
  - Pour les dossiers de copropriétés : la rémunération de la phase d'étude, soit 2 % du montant des travaux HT financés (10 800 € HT en moyenne par copropriété) et la rémunération de la phase de réalisation, soit 10 % de la même assiette (54 000 € HT en moyenne par copropriété)
  - La rémunération de l'accompagnement des propriétaires de maisons individuelles : 5 % du montant des travaux HT soit 1 700 € HT en moyenne par dossier.

Compte de résultat simplifié de l'opérateur de tiers-financement								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Produits</b>								
Commissions de service	-	224 400	884 900	1 876 400	2 819 200	3 312 500	3 724 000	3 724 000
Valorisation des CEE	-	89 760	331 160	545 360	947 560	1 256 600	1 432 600	1 489 600
Rémunération de la trésorerie	-	3 858	9 280	17 436	28 123	42 645	60 306	78 632
<b>Total produits</b>	-	<b>318 018</b>	<b>1 225 340</b>	<b>2 439 196</b>	<b>3 794 883</b>	<b>4 611 745</b>	<b>5 216 906</b>	<b>5 292 232</b>
<b>Charges de fonctionnement</b>								
Charges de personnel	-	154 958	380 168	585 702	844 558	952 358	1 102 835	1 106 237
<i>Dont encadrement, Animation, Contrô</i>	-	94 794	116 363	124 700	187 050	187 050	216 775	216 775
<i>Dont Accompagnement des ménages</i>	-	60 164	263 806	461 002	657 508	765 308	886 060	889 462
Autres charges	-	19 137	63 245	131 401	230 270	334 084	449 139	554 960
<b>Total charges</b>	-	<b>174 095</b>	<b>443 413</b>	<b>717 104</b>	<b>1 074 828</b>	<b>1 286 441</b>	<b>1 551 974</b>	<b>1 661 197</b>
<b>Résultat avant impôt</b>	-	<b>143 923</b>	<b>781 926</b>	<b>1 722 093</b>	<b>2 720 056</b>	<b>3 325 304</b>	<b>3 664 932</b>	<b>3 631 035</b>

Figure 26 – Compte de résultat simplifié de l'opérateur de tiers-financement

<sup>28</sup> Ces fonctions pouvant, comme dans le Scénario 1, être assurées par les PTRE, leur intervention étant financée par l'opérateur de tiers-financement.





## Bilan simplifié de l'opérateur de tiers-financement

	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
<b>Actif</b>								
Encours de tiers-financement copros	-	-	-	1 135 431	6 305 391	10 694 495	16 761 349	21 751 246
Encours de tiers-financement MI	-	4 718 506	20 124 465	41 366 919	69 695 056	99 650 396	131 944 552	160 635 531
<b>Total portefeuille de créances</b>	-	<b>4 718 506</b>	<b>20 124 465</b>	<b>42 502 350</b>	<b>76 000 447</b>	<b>110 344 891</b>	<b>148 705 901</b>	<b>182 386 777</b>
Trésorerie cumulée	-	1 643 923	2 925 849	4 647 942	7 367 998	10 693 301	14 358 233	17 989 268
<b>Total actif</b>	-	<b>6 362 429</b>	<b>23 050 314</b>	<b>47 150 292</b>	<b>83 368 444</b>	<b>121 038 192</b>	<b>163 064 134</b>	<b>200 376 045</b>
<b>Passif</b>								
Capital	-	1 500 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Report à nouveau	-	-	143 923	925 849	2 647 942	5 367 998	8 693 301	12 358 233
Résultat	-	143 923	781 926	1 722 093	2 720 056	3 325 304	3 664 932	3 631 035
<b>S/T Fonds propres</b>	-	<b>1 643 923</b>	<b>2 925 849</b>	<b>4 647 942</b>	<b>7 367 998</b>	<b>10 693 301</b>	<b>14 358 233</b>	<b>17 989 268</b>
Encours de refinancement	-	4 718 506	20 124 465	42 502 350	76 000 447	110 344 891	148 705 901	182 386 777
<b>Total passif</b>	-	<b>6 362 429</b>	<b>23 050 314</b>	<b>47 150 292</b>	<b>83 368 444</b>	<b>121 038 192</b>	<b>163 064 134</b>	<b>200 376 045</b>

Figure 27 – Bilan simplifié de l'opérateur de tiers-financement

- Les dotations en capital sont évaluées pour couvrir le besoin en fonds de roulement et respecter un ratio Fonds propres / Encours de créances supérieur ou égal à 10 %.
  - Toutefois, la modélisation ne tient pas compte de facteurs qui pourraient accélérer la rotation des créances de tiers-financement, et permettraient d'améliorer le ratio de levier. Il s'agit des remboursements anticipés : le montant de refinancement qui devient disponible en cas de remboursement anticipé, peut alors couvrir une part du financement d'un nouveau projet, sans augmentation des fonds propres. En outre, l'objectif de l'opérateur de tiers-financement devrait être de préparer dès la phase de montage, un suivi statistique des dossiers en anticipation de programmes de cessions de créances qui pourraient se réaliser après 3 à 4 ans de recul sur l'activité de financement. Ces programmes de cessions de créance doivent permettre de diminuer le volume des créances à l'actif par rapport au nombre de nouveaux financements, et par conséquent également de diminuer le besoin de fonds propres.
- La progression du nombre de dossiers et de l'encours de financement conduit à des besoins en fonds propres de 7,1 M€ sur la période 2016 – 2020, à compléter au fur et à mesure de la progression du portefeuille de créances de tiers-financement, qui pourrait atteindre 180 M d'euros en 2023 ;
- La rentabilité est satisfaisante, ce qui pourrait conduire à minorer les taux de facturation des prestations de tiers de confiance par rapport aux hypothèses présentées ci-dessus.





## 2.5 Cas de base et sensibilités

Les hypothèses qui présentent le plus fort impact sur l'équilibre du plan d'affaire sont :

- le taux de concrétisation des dossiers : un mauvais ciblage des dossiers entraîne un alourdissement des coûts de prospection et d'accompagnement sans contrepartie de facturation. Ce risque peut se matérialiser dans les deux scénarios. Dans le Scénario 1, cela a un impact sur l'équilibre financier des PTRE, dans le scénario 2, on peut en voir l'impact sur l'activité de tiers de confiance intégrée dans le modèle d'affaire de l'opérateur de tiers-financement ;
- le coût du risque : il s'agit de la différence entre les créances exigibles du fait des défauts de paiement et les sommes recouvrées, rapportée à l'encours de créances en début de période, comme précisé pour le fonds de garantie
- la valorisation des CEE : qui a un impact direct sur la couverture des coûts d'exploitation

Critères	Cas de base	Cas dégradé
Taux de dossiers sans suite en début de parcours	40 % pour les copropriétés  50 % pour les maisons individuelles  Ce qui donne un taux de concrétisation de : 48 % pour les copropriétés et 38 % pour les maisons individuelles	50 % pour les copropriétés  60 % pour les maisons individuelles  Ce qui donne un taux de concrétisation de : 40 % pour les copropriétés et 30 % pour les maisons individuelles
Coût du risque	0,30 % par an	2 % par an
Valorisation des CEE	2 %	0 %

Figure 28 - Valeurs appliquées aux indicateurs ayant le plus fort impact sur l'équilibre du plan d'affaire

L'impact de ces dégradations est présenté page suivante : **la dégradation de la rentabilité suppose d'augmenter les dotations en capital sur la période 2016-2020 : de 2 M€ dans le cas de base à 7 M€ dans le cas dégradé.**

**Au total**, les ressources à injecter en fonds propres (ou équivalent) sur la période 2016-2020 dans les dispositifs composant l'un ou l'autre des scénarios d'instruments financiers, représentent :

- de l'ordre de 3,8 M€ pour le scénario 1, pour la constitution du fonds de garantie
- de l'ordre de 2 à 7 M€ pour le scénario 2, pour capitaliser l'opérateur de tiers-financement.

Au stade encore précoce de la préfiguration du projet d'instrument financier dédié à l'efficacité énergétique des logements, il convient de considérer que les deux scénarios représentent un montant équivalent d'investissement.



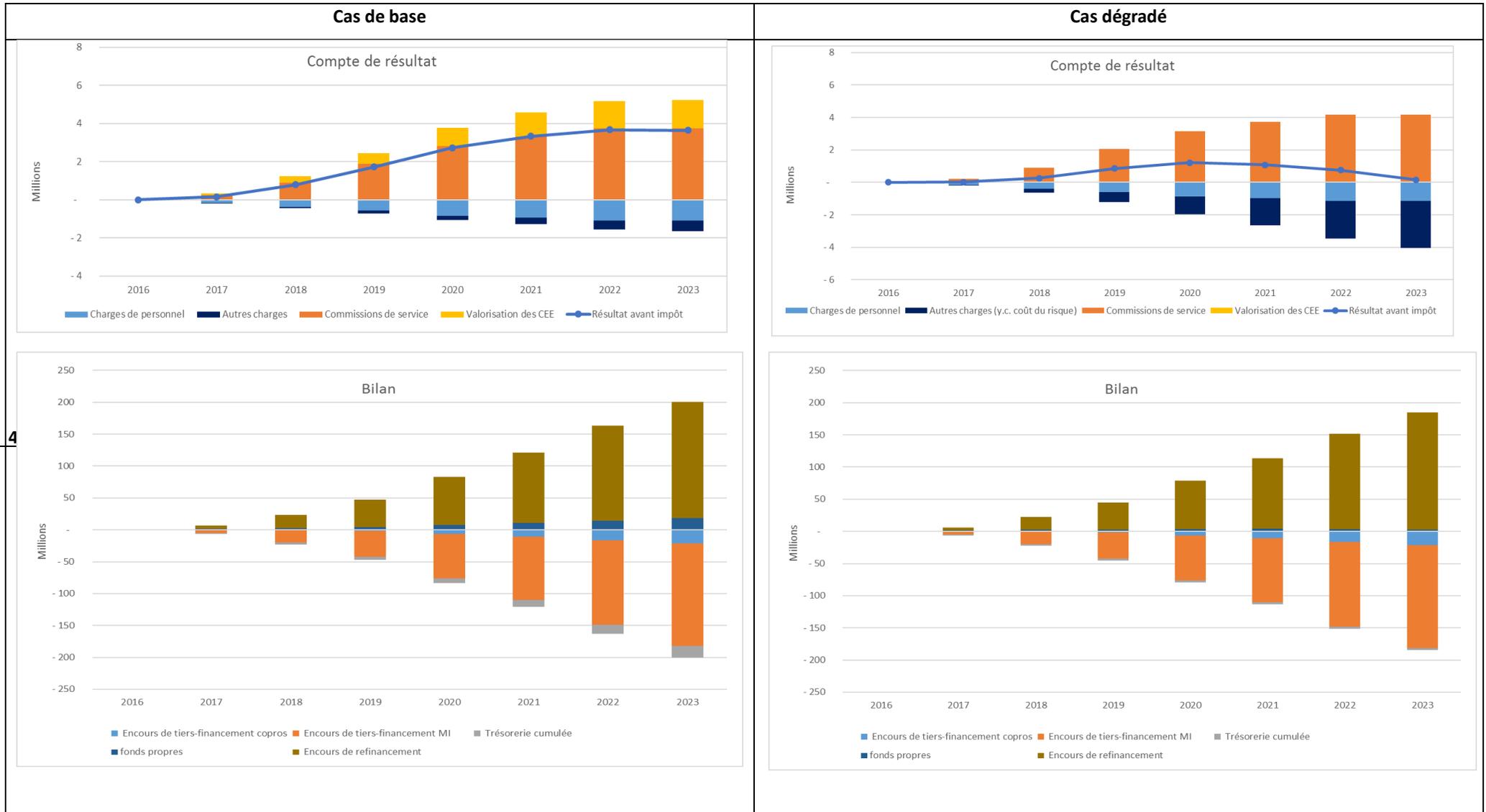


Figure 29 - Compte de résultat et bilan de l'opérateur de tiers-financement dans le cas de base et le cas dégradé





## 2.6 Cohérence avec les autres dispositifs

### Scénario 1

Centre de ressource régional pour articuler les PLRE et l'offre de financement			
Cible	Effet de levier sur		Impact croisé et cohérence des dispositifs
	Le financement des travaux	L'accompagnement	
Appui aux dispositifs d'accompagnement destinés à tous les ménages propriétaires (ainsi qu'aux locataires)	Extension de l'offre bancaire: <ul style="list-style-type: none"> <li>intégrer le préfinancement des aides, du CITE<sup>29</sup></li> <li>financement acquisition + travaux</li> <li>extension de la durée</li> <li>↗ distribution des Eco-PTZ</li> </ul> ↗ du taux de transformation des dossiers en facilitant le bouclage du plan de financement	de l'efficacité du dispositif d'accompagnement : <ul style="list-style-type: none"> <li>Outils</li> <li>Méthodes</li> <li>Animation</li> </ul> ↘ Coût d'accompagnement par dossier	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Centre de ressource régional permet de centraliser le suivi des conventions avec les banques</li> <li>Il facilite la création des PLRE et le maillage du territoire</li> <li>Permet des interventions directes sur cibles / zones déprimées</li> <li>Facilite l'intégration / coordination avec les OPAH et PIG</li> <li>Il pourrait porter l'activité de caisse d'avance de subventions et centraliser la valorisation des CEE pour réaliser des synergies de moyens</li> </ul>
Mesures complémentaires à rechercher : Faciliter le financement des ménages qui ne satisfont pas aux critères de crédit des banques => Micro-crédit, fonds de garantie ou tiers financement Impact sur l'offre de travaux : AO groupés, coordination avec les Clusters de l'éco-habitat			

<sup>29</sup> Le montant du CITE pourrait faire l'objet d'un remboursement anticipé lors de sa perception.





L'avance des aides de l'Anah			
Cible	Effet de levier sur		Impact croisé et cohérence des dispositifs
	Le financement des travaux	L'accompagnement	
Ménages bénéficiaires des subventions et aides de l'Anah et des collectivités : => de l'ordre de 1 700 dossiers / an	↗ le taux de concrétisation des dossiers		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesure la plus attendue par les opérateurs d'OPAH et PIG</li> <li>Cible réduite aux ménages attributaires des aides de l'Anah</li> </ul>
	Faible impact sur le nombre de dossiers, dès lors que les limites du budget d'intervention de l'Anah sont atteintes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ de l'efficacité du dispositif</li> <li>Améliore les taux de transformation des OPAH et PIG en facilitant le bouclage des plans de financement</li> <li>Limite l'impact des retards de paiement sur la trésorerie des entreprises</li> </ul>	
Mesures complémentaires à rechercher :			
<p>Pour financer le « reste à charge », dans le cadre du scénario I, le fonds de garantie permettrait d'inciter les banques à étendre leur offre de financement à la cible des ménages éligibles aux aides de l'Anah. Alternativement, il conviendrait de rechercher des partenaires bancaires pour développer des micro-crédits. Dans le cadre du scénario II, l'opérateur de tiers-financement assurerait à la fois l'avance des aides et le financement du reste à charge, dans la limite de la capacité de remboursement des ménages, en y intégrant les économies d'énergie attendues</p>			





Fonds de garantie régional			
Cible	Effet de levier sur		Impact croisé et des cohérence des dispositifs
	Le financement des travaux	L'accompagnement	
<p>Ménages Propriétaires occupants et bailleurs qui ne parviennent pas à boucler leur plan de financement =&gt; Cible estimée à 25 % des ménages</p>	<p>↗ du taux de transformation des dossiers en facilitant le bouclage du plan de financement</p> <p>Effet recherché : extension de l'offre de financement, en complément de l'action du Centre de ressources et d'appui aux PTRE</p> <p>Extension des durées de remboursement</p> <p>Prise en compte des économies d'énergie pour évaluer la solvabilité des ménages</p>	<p>L'impact réel sur l'offre des banques reste à déterminer</p> <p>↗ de l'efficacité du dispositif d'accompagnement par amélioration du taux de transformation</p> <p>Suppose d'adapter les prestations en y intégrant l'étude détaillée des budgets des ménages pour évaluer leur capacité de remboursement</p>	<p>Synergies de moyens à rechercher concernant la gestion / supervision de l'octroi de garantie avec l'activité de caisse d'avance, et la centralisation de la valorisation des CEE (le Centre de ressource régional pourrait cumuler ces fonctions)</p> <p>Mais il y a un risque de redondance entre le projet régional et le projet de fonds de garantie national inscrit dans la loi TECV (... alors qu'il existe déjà de nombreux fonds de garantie) et avec le prêt à taux zéro Habiter Mieux, mis en place au niveau national au 1<sup>er</sup> janvier 2016</p>
Copropriétés	Inciter davantage de banques à prêter aux copropriétés	<p>Faciliter le montage du plan de financement en intégrant l'impact des économies d'énergie sur les charges de la copropriété</p> <p>Suppose d'adapter l'accompagnement aux caractéristiques des copropriétés (gouvernance)</p>	
<p>=&gt; Approfondissements nécessaires :</p> <p>Appui sur les premières réalisations de la BPA dans le cadre de l'accord KfW Elena<sup>30</sup>,</p> <p>Consultation des autres banques sur les modalités de garantie recherchées,</p> <p>Consultation des organismes de caution mutuelle existants</p> <p>Suivi du projet national de garantie et de la mise en œuvre du nouveau prêt à taux zéro Habiter mieux.</p>			

<sup>30</sup> Cf. Annexe.





## Scénario 2

Opérateur de tiers financement régional			
Cible	Effet de levier sur		Impact croisé et cohérence des dispositifs
	Le financement des travaux	L'accompagnement	
<p>Mêmes cibles que pour le Centre de ressources et d'appui aux PTRE et du fonds de garantie du scénario 1 :</p> <p>Ménages Propriétaires occupants et bailleurs qui ne parviennent pas à boucler leur plan de financement</p> <p>Copropriétés</p>	<p>Effet recherché : extension de l'offre de financement</p> <p>Extension des durées de remboursement</p> <p>Prise en compte des économies d'énergie pour évaluer la solvabilité des ménages</p> <p>↗ du taux de transformation des dossiers en facilitant le bouclage du plan de financement</p>	<p>↗ de l'efficacité du dispositif d'accompagnement par amélioration du taux de transformation</p> <p>Suppose d'adapter les prestations en y intégrant l'étude détaillée des budgets des ménages pour évaluer leur capacité de remboursement</p>	<p>Synergies de moyens concernant l'octroi de financement avec la centralisation de la valorisation des CEE, et l'animation territoriale assurée dans le scénario 1 par le Centre de ressource régional</p> <p>Alternative à l'intervention sous forme de fonds de garantie, si cette dernière ne permet pas de faire évoluer suffisamment l'offre de financement bancaire</p> <p>Modèle consommateur de fonds propres, à évaluer à l'échelle de quelques milliers de dossiers avant diffusion et optimisation du refinancement</p>
Complémentarité avec l'animation des banques pour la facilitation des financements et la distribution des Eco-PTZ			





## 2.7 Analyse AFOM

### Scénario 1

	Interne	Externe
Points positifs	<p><b>Atouts concernant l'avance des aides :</b></p> <p>Possibilité de solliciter des partenaires sur le territoire, dans le réseau des Sacicap et les banques actives sur le micro-crédit (Banque Postale, Caisse d'Épargne...)</p> <p><b>Atouts concernant le fonds de garantie régional :</b></p> <p>Contacts déjà établis avec le Comité Régional des Banques</p>	<p><b>Opportunités concernant l'avance des aides :</b></p> <p>Le précédent en Aquitaine (création d'un fonds d'avance en partenariat avec une Sacicap) serait un facteur de facilitation (mais le dispositif ne fonctionne pas encore)</p> <p>Pour les copropriétés : le préfinancement des aides aux syndicats des copropriétaires pourrait être financé sous forme de remboursement anticipé partiel d'un prêt collectif</p>
Points négatifs	<p><b>Faiblesses concernant l'avance des aides :</b></p> <p>Le préfinancement des aides s'adapte bien aux subventions de l'Anah et des collectivités, moins facilement au préfinancement du crédit d'impôt (à traiter comme un prélèvement sur les comptes bancaires des ménages)</p> <p>N'apporte pas de solution pour le « reste à charge » (quotité des travaux qui n'est pas couverte par les aides)</p> <p>Le mécanisme d'avance des aides devrait donc être complété par le fonds de garantie permettant de faciliter le financement du « reste à charge ».</p>	<p><b>Menaces concernant l'avance des aides :</b></p> <p>Besoin d'avance des aides sujet aux évolutions des dotations et règles de fonctionnement de l'Anah et de manière plus générale, d'évolutions de tous les dispositifs publics d'incitation aux travaux.</p> <p>En cas de recours aux Sacicap, elles disposent de moyens limités et ne sont pas organisées pour traiter de nombreux dossiers</p> <p>Articulation des procédures à définir avec les opérateurs de l'Anah, voire avec les plateformes, qui sont facteurs de complexité</p> <p><b>Menaces concernant le fonds de garantie régional :</b></p> <p>Evaluer le caractère complémentaire plutôt que concurrentiel des fonds existants ou en projet</p> <p>Incertitude sur les attentes des banques et sur l'effet d'entraînement d'une proposition de garantie sur l'offre bancaire, en particulier à destination des copropriétés, de même que sur la prise en œuvre du projet de fonds de garantie national et du dispositif PTZ Habiter mieux</p>



**Scénario 2**

	Interne	Externe
Points positifs	<p><b>Atouts concernant un opérateur de tiers-financement :</b></p> <p>Maîtrise complète des modalités de l'offre (lien entre prescription de travaux et réalisation, critères d'octroi de crédit)</p> <p>La relation de long terme avec les ménages permet de suivre les consommations réelles et d'influer sur les usages =&gt; optimisation de l'efficacité énergétique réelle</p> <p>Contribution directe à la structuration de la filière professionnelle</p> <p>Le modèle vise un recyclage intégral des ressources investies par les collectivités</p>	<p><b>Opportunités concernant un opérateur de tiers-financement :</b></p> <p>Complète l'offre des PTRE pour proposer un « <i>one stop shop</i> » aux ménages qui sont sensibles à l'intérêt d'un interlocuteur unique</p> <p>L'Opérateur pourrait assurer les fonctions du Centre de ressources et d'appui aux PTRE prévu dans le Scénario 1 : les investissements sont comparables en ce qui concerne le système d'information et les missions d'animation</p>
Points négatifs	<p><b>Faiblesses concernant un opérateur de tiers-financement :</b></p> <p>Caractère expérimental : incertitude sur le niveau de fonds propres adéquat en vitesse de croisière.</p> <p>Délai de mise en œuvre (variable selon les options de structuration)</p>	<p><b>Menaces concernant un opérateur de tiers-financement :</b></p> <p>Statut du tiers financement très récent, les premiers opérateurs sont en phase de dépôt de leur demande d'agrément</p>





## 2.8 Valeur ajoutée des dispositifs

La valeur ajoutée de l'intervention régionale, est de **créer les conditions permettant qu'une part de plus en plus importante des ménages qui se limitent à réaliser des travaux ponctuels, s'engagent dans une optimisation du volet thermique de leurs travaux, et entraîner un développement d'une offre de travaux groupés ou coordonnés.**

D'un point de vue **quantitatif**, la valeur ajoutée du dispositif régional peut être mesurée en termes de gains énergétiques et de volume d'affaire pour les entreprises, qui sont liés aux chantiers que les PLRE permettent de réaliser avec un objectif de performance énergétique élevé.

L'impact du dispositif régional devrait se traduire par un accroissement des investissements (réalisation de travaux énergétiques) de 475 M€ et un gain énergétique de 258 GWh<sub>ep</sub>/an à l'horizon 2020, par rapport au scénario tendanciel, ce différentiel tendant à s'accroître au fur et à mesure que le pourcentage de rénovations complètes ou partielles accompagnées par les PLRE s'élève.

Impact Energie Climat du dispositif régional :	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Niveau de départ (effectif des résidences principales du parc privé)	520 000							
Nombre de nouveaux dossiers conclus par les PTRE	-	525	3 100	5 375	6 950	8 000	8 000	8 000
Dont rénovation de lots de copropriétés	-	-	960	1 440	1 800	2 040	2 040	2 040
Dont rénovation de maisons individuelles	-	525	2 140	3 935	5 150	5 960	5 960	5 960
Nombre de dossiers bénéficiant d'avances des aides	-	76	438	1 026	1 450	1 676	1 700	1 700
Nombre de dossiers bénéficiant de financements LT (via le fonds de garantie dans le scénario 1, réalisés par l'opérateur de tiers-financement dans le scénario 2)	-	76	438	1 026	1 450	1 738	2 000	2 000
<b>Nombre de dossiers bénéficiant du dispositif régional (Scénario 1 ou 2)</b>	-	<b>525</b>	<b>3 100</b>	<b>5 375</b>	<b>6 950</b>	<b>8 000</b>	<b>8 000</b>	<b>8 000</b>
Investissement correspondant (montant HT des rénovations) (M€)	-	17,9	90,0	159,7	207,5	239,4	239,4	239,4
Economies d'énergie (GWh <sub>ef</sub> /an)	-	8,5	50,1	86,9	112,4	129,4	129,4	129,4
Impact sur consommations d'énergies du parc privé (GWh <sub>ef</sub> /an)	11 250	11 250	11 242	11 191	11 104	10 992	10 863	10 604
Réduction d'émissions de GES (milliers de t CO <sub>2</sub> )	-	1,85	10,90	18,91	24,45	28,14	28,14	28,14
Impact sur les émissions de GES cumulées (milliers de tCO <sub>2</sub> )	1 750	1 750	1 748	1 737	1 718	1 694	1 638	1 609





Le tableau suivant récapitule l'impact du dispositif sur la période du FEDER 2014-2020 :

Il s'agit d'un effet incrémental par rapport au scénario « Fil de l'eau », dans la mesure où les dossiers de rénovation résultent des démarches des PTRE et de l'action du dispositif d'appui / de l'opérateur intégré, ce qui permet aux particuliers et aux copropriétés de réaliser des rénovations ambitieuses plutôt que des travaux ponctuels.

Sur la période 2014 - 2020	Valeur	%
Impact sur l'investissement (M€)	475	
Impact sur consommations d'énergies du parc privé (GWhef/an)	- 258	-2,29%
Impact sur les émissions de GES cumulées (milliers de t CO2)	- 56	-3,21%

Figure 30 - Synthèse des impacts sur l'investissement et les indicateurs climat énergie sur la période du FEDER (2014 2020)

La valeur ajoutée se mesure également par l'effet de levier des capitaux investis. Le tableau suivant donne une évaluation de l'effet de levier au niveau du dispositif global selon les deux scénarios, **indépendamment des hypothèses à faire sur les contributions respectives du FEDER et des autres apporteurs de capitaux.**

Compte-tenu du degré d'incertitude sur la rentabilité du dispositif, il convient de considérer à ce stade que les deux scénarios seraient équivalents :

Effet de levier (Rapport entre le montant investi en capital et le montant HT des travaux réalisés sur la période 2014 - 2020) :		
<b>Scénario 1 :</b>	<b>(M€)</b>	
Capitalisation du Centre de ressources :	0,3	x 3 547
Capitalisation du dispositif d'avance des aides (option d'une ligne de financement) :	0,3	x 3 216
Capitalisation du dispositif d'avance des aides (option d'un fonds revolving permettant de couvrir 100% des avances) :	3,0	x 322
Capitalisation d'un fonds de garantie :	3,8	x 250
<b>Scénario 2 :</b>		
Capitalisation d'un Opérateur de tiers-financement :	7,1	x 133

Figure 31 - Evaluation du levier de la totalité des capitaux investis à l'échelle du dispositif sur la période 2014 2020

## 2.9 Stratégie de mise en œuvre à court terme

Il avait été proposé dans le cadre de l'analyse ex ante sur les outils d'ingénierie financière de la Région Rhône-Alpes, de suivre un plan d'ensemble mettant en exergue les étapes-clé de la conduite du projet, tel que schématisé ci-après.

Les deux scénarios envisagés en RA et en Auvergne n'étant pas exclusifs l'un de l'autre en phase d'amorçage, et leur faisabilité dépendant de conditions externes différentes, il avait été recommandé de mener de front les phases de préfiguration des différents dispositifs, en vue de réaliser des arbitrages sur le scénario à privilégier et le mode de portage le plus adapté à la phase de décollage du projet.



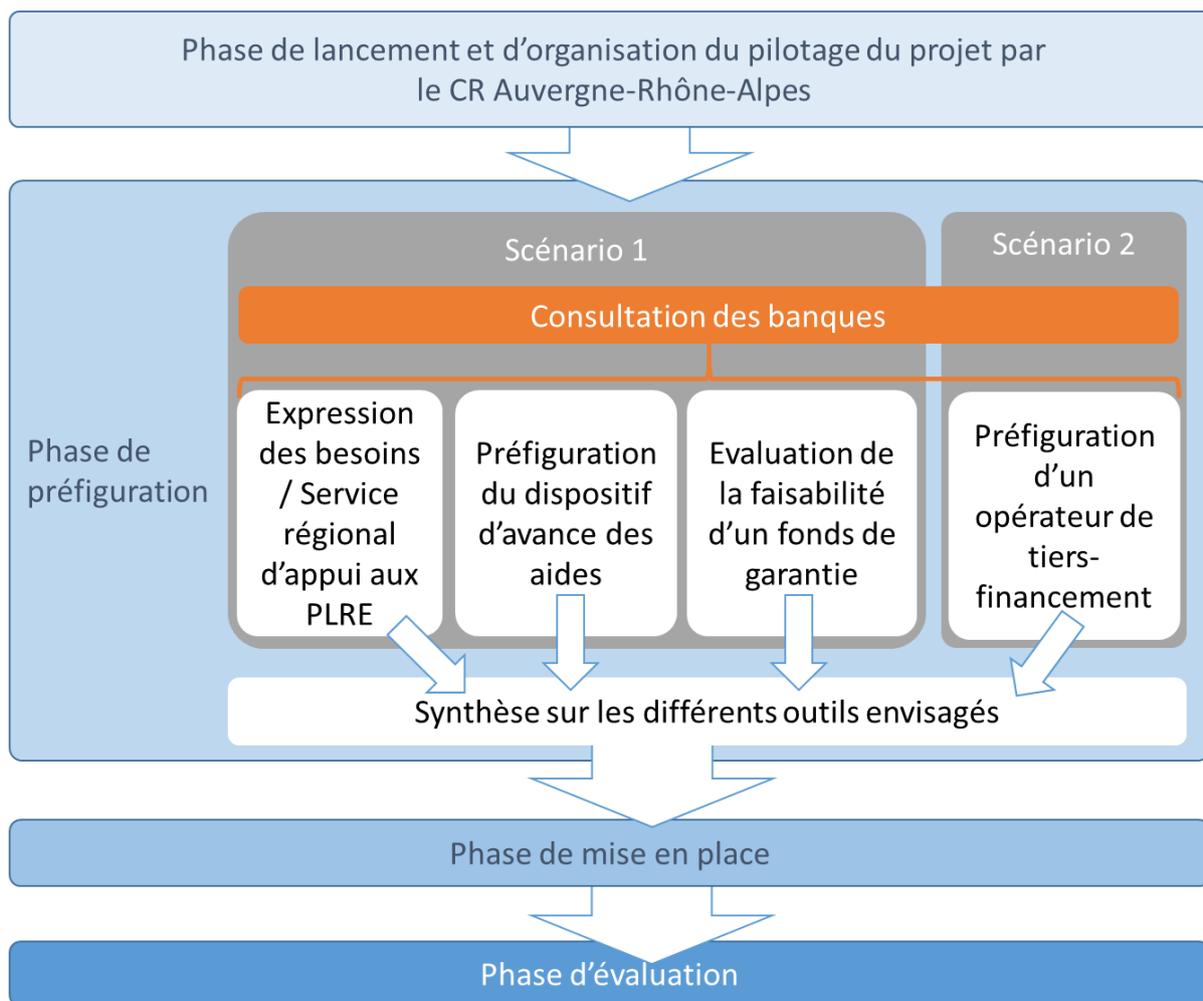


Figure 32 - Schéma d'ensemble de gestion du projet pour le développement du dispositif régional en faveur de l'efficacité énergétique des logements

Les conditions de mise en œuvre de ces différentes étapes ont été évaluées à l'appui des premiers retours d'expérience sur des initiatives comparables menées par d'autres régions.

La Région Rhône-Alpes a lancé en décembre 2015 un appel d'offre pour assurer l'accompagnement et le suivi des territoires en matière de production d'ENR et d'efficacité énergétique du parc résidentiel privé, avec la constitution d'un centre régional d'appui et de ressources aux plateformes de la rénovation énergétique du logement. Ce marché couvre l'animation et à l'accompagnement des plateformes locales de rénovation énergétique, l'animation des partenaires bancaires et des autres dispositifs financiers dans le cadre de l'animation et de l'accompagnement des plateformes locales de rénovation énergétique, la mobilisation et à la valorisation des matériaux à faible impact environnemental dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments ainsi que la production de connaissances sur le changement de comportement et la construction d'outils favorisant le passage à l'acte dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments. **Dans la perspective où cette procédure serait menée à bien dans les prochains mois, on peut considérer que les phases de préfiguration et de mise en place du dispositif pourraient démarrer en 2016.**

Comme souligné en partie 1.5.3, **la mise en œuvre à l'échelle régionale d'un fonds de garantie, devrait être articulée avec le projet inscrit dans la loi TECV. Il pourrait être proposé à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui devrait se charger de la mise en œuvre de ce projet, de l'expérimenter en Auvergne-Rhône-Alpes avant d'envisager son extension à l'échelle nationale.** Ceci permettrait à la Région de s'allier à la Caisse des Dépôts pour valider la phase de faisabilité et potentiellement d'influer ainsi sur les décrets d'application. Dans la perspective de la conduite du projet régional, cela permettrait de mettre à profit la phase de discussion avec les acteurs du secteur bancaire et assurantiel pour une mise en œuvre sur le territoire d'Auvergne-Rhône-Alpes à un stade expérimental, et de limiter ainsi le risque de décourager les acteurs de s'investir dans la phase de préfiguration.





## 2.9 Les modalités de portage envisageables par la Région

Nous passons en revue les modalités de portage qui devraient faire l'objet d'un arbitrage à l'issue de la phase de préfiguration, à l'issue d'une analyse multicritère à réaliser au stade de l'étude pré-opérationnelle. Les critères suivants seraient à prendre en compte :

- visibilité et lisibilité du dispositif,
- maîtrise du dispositif et implication de la Région Auvergne Rhône Alpes,
- capacité d'évolution du dispositif,
- efficacité du dispositif,
- facilité de mise en œuvre et
- adéquation avec l'organisation de la Région, sur l'ensemble de son territoire.

### 2.9.1 Modalités de gestion directe ou indirecte selon les scénarios de portage du dispositif de soutien à la rénovation des logements privés

Les options concernant le montage institutionnel et contractuel du dispositif devraient dessiner des modalités de gestion directe, ou de gestion intermédiée, selon que les différentes fonctions qui composent le dispositif régional seraient internalisées ou confiées à un ou plusieurs opérateurs externes, après mise en concurrence.

Les schémas suivants dessinent ces options en distinguant les niveaux fonctionnels à assurer :

- Définition de la stratégie régionale, du périmètre d'activité proposé du dispositif régional, de gestion des financements publics et privés, d'allocation des fonds aux intermédiaires financiers et du reporting du dispositif global d'ingénierie financière ;
- Modalités de portage envisageables du dispositif proposé (portage direct de la Région ou mandat confié à une structure intermédiaire).





Scénario 1 : un dispositif régional composé d'acteurs autonomes pour chaque composante :

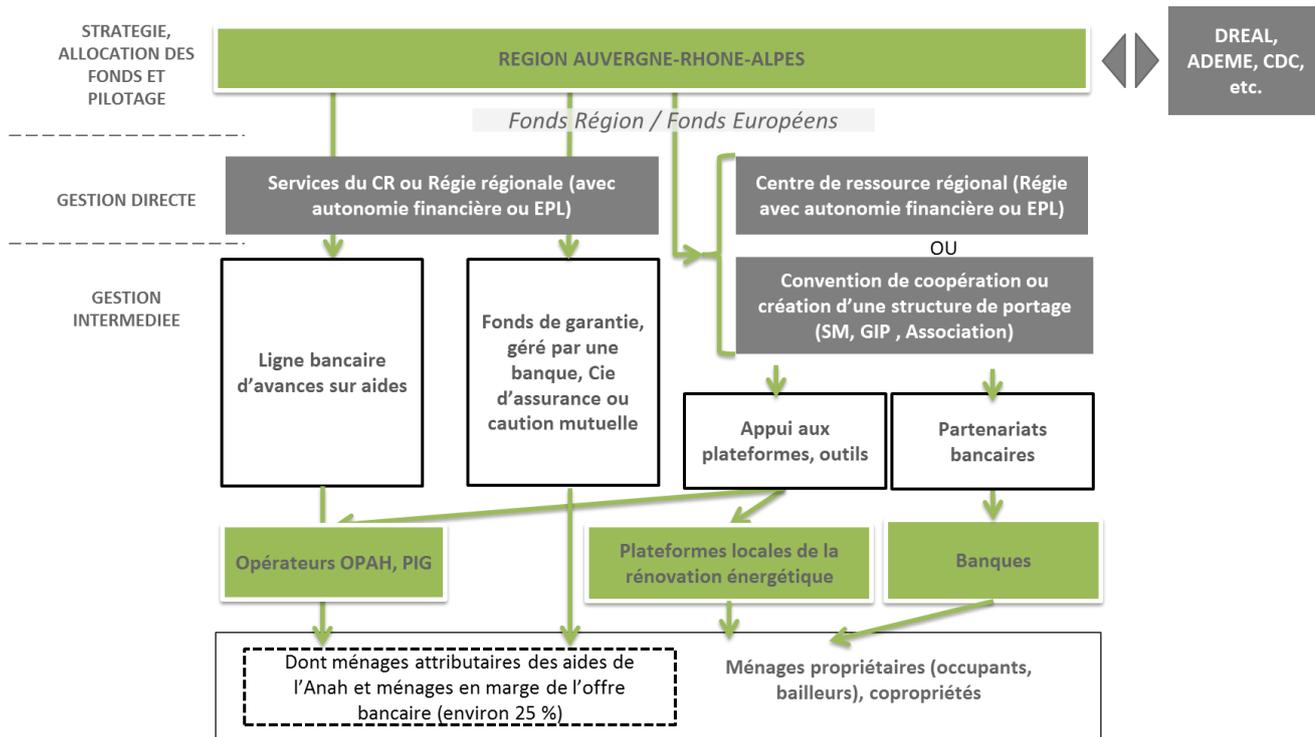


Figure 33 - Options de gestion directe ou indirecte pour le dispositif selon le scénario 1

Scénario 2 : un dispositif régional intégré :

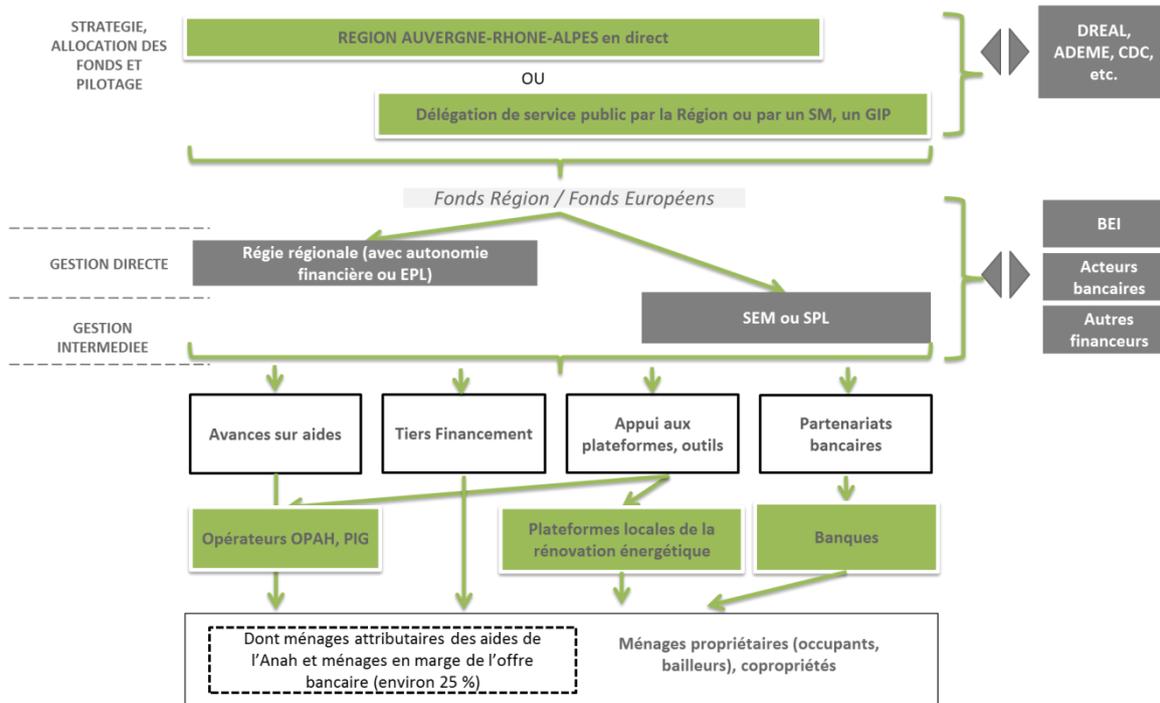


Figure 34 - Options de gestion directe ou indirecte pour le dispositif selon le scénario 2





Les montages juridiques sous-jacents à ces options de gestion directe ou intermédiaire sont présentés ci-après pour les deux scénarios.

## 2.9.2 Principaux montages juridiques envisageables dans le cadre du portage du dispositif de soutien à la rénovation des logements privés selon les deux scénarios

Il importe, ici, de présenter les modalités de portage contractuel du dispositif de soutien à la rénovation des logements privés dans le cadre du scénario 1 [cf. § I.] et du scénario 2 [cf. § II.].

### I. Montages juridiques envisageables dans le cadre du scénario 1 :

La caractéristique essentielle du scénario 1 réside dans le fait que la Région envisage d'assurer la mise en œuvre des différents items de mission de manière distincte, à savoir :

- la caisse d'avance ;
- la mise en place d'un fonds de garantie régional en vue de couvrir le risque de non-remboursement encouru par les banques en cas de prêt aux ménages actuellement en marge de l'offre bancaire ;
- le soutien aux PTRE et l'animation des partenariats bancaires.

Ce faisant, l'objectif est que les PTRE puissent recourir, au cas par cas, aux différents dispositifs en vue d'être en capacité de proposer un parcours de service coordonné aux particuliers.

S'agissant de la mise en place d'une caisse d'avance dédiée au préfinancement de subventions dues aux ménages modestes, il ressort de notre analyse visée *supra* au § 1.5.2 que le portage de cette mission par une société de tiers-investissement serait un instrument juridique sécurisé car fondé sur une habilitation légale expresse. Nous vous renvoyons, à ce titre, aux éléments d'analyse visés *infra* figurant au sein de la partie II.

En ce qui concerne la mise en place d'un fonds de garantie à l'échelle régionale, les modalités de mise en œuvre d'un tel dispositif nous paraissent incertains au jour de l'écriture du présent rapport, et ce compte tenu de l'absence de publication du décret d'application.

En revanche, s'agissant de la mise en place d'un dispositif de soutien aux PTRE, nous retenons, à ce jour, les paramètres d'analyse suivants en vue de déterminer le type de montages pertinents :

- La Région est un acteur central et indispensable dans le cadre de la mise en place d'un Centre d'Appui et de Ressources aux PTRE dans la mesure où :
  - en vertu de l'article 188 de la loi sur la transition énergétique et la croissance verte (loi TECV), la région « constitue **l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique**. Elle favorise, à l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale, l'implantation de plateformes territoriales de la rénovation énergétique mentionnées à l'article L. 232-2 du code de l'énergie et le développement d'actions visant à lutter contre la précarité énergétique en matière de logement, en application de l'article L. 232-1 du même code. Elle est garante de la bonne adéquation entre l'offre de formation des établissements de formation initiale et les besoins des entreprises pour répondre aux défis techniques de construction en matière de transition énergétique. » ; par ailleurs, elle est également en charge de l'élaboration du **« programme régional pour l'efficacité énergétique »**, qui définit les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire. » ;
  - en vertu de l'article L. 1111- 9 du Code général des collectivités territoriales tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la région est chargée « d'organiser, en sa qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives (...) 3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie » [version entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016].





- Un montage contractuel « naturel » pourrait consister, en première approche, à ce que la Région assume la mise en place d'un tel Centre d'Appui et de Ressources aux PTRE dans le cadre d'une régie simple ou personnalisée ;
- toutefois, en fonction de l'appétence éventuelle des collectivités locales ou groupements intéressés à la mise en place, en cours ou à terme, de PTRE, il pourrait être imaginé que certaines d'entre elles souhaitent être associées de manière plus étroite au fonctionnement du Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE ; sous réserve de l'avis des acteurs intéressés tels que le département de l'Allier ou la Communauté d'Agglomération de Clermont (ou éventuelle Communauté Urbaine à l'avenir) ce mode de fonctionnement plus intégré du Centre pourrait, en effet, être regardé comme un facilitateur pour la mise en place subséquente de PTRE.
- Partant, il est présenté, ici, des montages juridiques favorisant une telle intégration plus ou moins forte allant du régime de la **coopération conventionnelle**, des **structures de coopération** telles que **l'association**, ou le **GIP** jusqu'au **syndicat mixte**.
- sur la base des échanges intervenus, nous comprenons que l'activité de coordination et d'impulsion au bénéfice des PTRE via la création d'un Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE n'est pas *a priori* à même d'intéresser des acteurs privés, lesquels n'ont pas montré d'appétence à ce titre (banque ou professionnels du bâtiment).

Sur cette base, nous vous présentons ci-après les différents montages juridiques qui paraissent pertinents aux fins de structurer la mise en place d'un Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE :

**1. Une gestion en régie avec la création d'un établissement public local doté ou non de la personnalité morale**

En cette hypothèse, la Région exploite elle-même le service, avec ses moyens propres et son personnel. L'exploitation est réalisée aux frais et risques de la Région. La comptabilité de la Région retrace les différentes opérations du service.

Deux formes de régies peuvent être envisagées : la régie avec autonomie financière et la régie personnalisée.

Dans les deux cas, le personnel de la régie est soumis au droit commun du travail, à l'exception du directeur et du comptable, qui sont soumis au droit public.

Il est nécessaire de recueillir l'avis de la commission consultative des services publics locaux avant la constitution d'une régie.

- La régie dotée de la seule autonomie financière  
Elle est dotée de la seule autonomie financière, mais ne dispose pas de personnalité juridique propre. Les décisions sont prises par l'assemblée délibérante, et un budget annexe est consacré au service<sup>31</sup>.

La régie comprend un directeur, chargé d'assurer le fonctionnement des services de la régie, et un conseil d'exploitation, chargé de délibérer sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante ne s'est pas réservée le pouvoir de décision. Tous deux sont nommés par l'assemblée délibérante sur proposition de l'exécutif.

**Création d'une Régie dotée de la seule autonomie financière**

Intérêts	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle direct de la collectivité sur la gestion du service public (pas d'indépendance de gouvernance)</li> <li>• Pas de phase de consultation</li> <li>• Mutualisation possible des compétences au sein de la collectivité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de personnalité morale</li> <li>• Pas de patrimoine distinct</li> <li>• Nécessite une structure suffisamment large pour disposer des personnels d'encadrement et de terrain, ayant les compétences professionnelles et techniques</li> </ul>

<sup>31</sup> Articles L.2221-14 et R.2221-63 à 94 du CGCT.





<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion dans l'intérêt général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La collectivité assume l'intégralité des coûts, notamment les charges d'investissement</li> </ul>
--	--

- La régie personnalisée, dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale  
Elle est dotée de l'autonomie financière et d'une personnalité morale, et prend la forme d'un établissement public local.  
Elle est administrée par un conseil d'administration, composé en majorité d'élus, et dirigée par un Directeur aux pouvoirs étendus, le conseil d'administration et le directeur étant désignés par l'assemblée délibérante<sup>32</sup>.  
La régie personnalisée est créée sans capital social, une dotation peut lui être allouée par la collectivité, à laquelle elle est directement rattachée.  
Elle comprend un budget propre, voté par le conseil d'administration.  
La comptabilité resterait publique mais serait adaptée aux activités d'entreprise de l'établissement.

### Création d'une Régie personnalisée (établissement public local)

Avantages	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les mêmes que cités pour la régie avec autonomie financière</li> <li>Personnalité morale et patrimoine distinct de celle de la Région, ce qui permet de mener une gestion autonome</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risques industriels et commerciaux supportés intégralement par la collectivité</li> <li>Portage financier des investissements supportés intégralement par la collectivité</li> </ul>

## 2. Une collaboration conventionnelle entre personnes publiques

La Région peut faire le choix de conclure une convention avec des collectivités ou groupements partenaires, qui pourrait revêtir la nature de convention de coopération.

L'article L. 5111-1 du CGCT prévoit que « des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les Départements, les Régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes ».

**La Région pourrait, sur le fondement des dispositions qui précèdent, conclure une convention de coopération avec toute collectivité territoriale, ou tout établissement public, pour qu'ils lui confient la gestion d'un service relevant de leurs attributions, comme par exemple la mise en œuvre des prestations de services relevant du dispositif d'appui aux PTRE.**

En premier lieu, Il est nécessaire, toutefois, d'insister sur le fait que ces personnes doivent disposer d'une habilitation expresse par les textes en vigueur aux fins de conclure une telle convention. La jurisprudence a pu relever, en effet, qu'une commune ne « pouvait accomplir les missions de service public qui lui incombent par ses propres moyens ou en coopération avec d'autres personnes publiques que selon les modalités prévues par la loi<sup>33</sup> ». Plusieurs personnes publiques ne peuvent ainsi s'associer que dans les hypothèses prévues par la loi pour la gestion en commun d'un service. Par exemple, le Code général des collectivités territoriales habilite une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération à conclure une convention avec une collectivité

<sup>32</sup> Articles L.2221-10 et R.2221-18 à 52 du CGCT.  
<sup>33</sup> Cf. CE, 3 février 2012, Commune de Veyrier-sur-Lac n°353737 ;





territoriale telle qu'une Région en vue de confier la création ou la gestion, en commun, par convention avec la ou les collectivités concernées de certains services relevant de leurs attributions.

En second lieu, cette coopération « *horizontale* » entre personnes publiques comporte un risque de requalification de marché public au sens européen ou de délégation de service public<sup>34</sup>.

La coopération entre personnes publiques est autorisée, « notamment par la mutualisation de moyens dédiés à l'exploitation d'un service public, **à la condition que cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel** »<sup>35</sup>.

Le respect de cette condition est vérifié par le biais de deux axes :

- **l'existence d'engagements réciproques**, « *même s'ils peuvent être d'une ampleur différente* »<sup>36</sup>. Le juge vérifie que le mécanisme constitue bien un instrument de coopération, et non une « *commande* » d'une collectivité à une autre ;
- **la neutralité financière : les mouvements financiers doivent correspondre au seul remboursement des charges.**

En l'absence de réunion de ces conditions, la convention est susceptible de se voir qualifiée de prestations de services, soumise en tant que telle aux principes de la commande publique.

La **jurisprudence européenne** retient une interprétation similaire<sup>37</sup>. Elle relève qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier<sup>38</sup> :

- qu'un tel contrat a pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public commune à ces entités,
- qu'il est exclusivement régi par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public,
- qu'il n'est pas de nature à placer un prestataire privé dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents.

Elle a encore précisé qu'« un contrat ne saurait échapper à la notion de marché public du seul fait que sa rémunération reste limitée au remboursement des frais encourus pour fournir le service convenu ».

L'article 18 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose, quant à lui, que :

*« La présente ordonnance n'est pas applicable aux marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

**1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ;**  
**2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération.** *Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées au IV de l'article 17 », soit sur la base du « chiffre d'affaires total moyen ou tout autre paramètre*

<sup>34</sup> Le Conseil d'Etat a par exemple déjà jugé que la passation d'une convention entre une communauté de communes et un syndicat mixte, pour la gestion d'un service public industriel et commercial, devait faire l'objet d'une mise en concurrence préalable, le syndicat mixte se comportant en l'espèce comme un entrepreneur vis-à-vis de la communauté de communes (CE, Sect., 20 mai 1998, *Communauté de communes du Piémont de Barr et a.*, req. n°188239).

<sup>35</sup> CE 3 fév. 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac, Communauté d'agglomération d'Annecy*, req. n°353737.

<sup>36</sup> Conclusions de Bertrand Dacosta sur l'arrêt du 3 février 2012, BJCP n°82, p.153.

<sup>37</sup> La Cour de justice de l'Union européenne a récemment rappelé, s'agissant des « *contrats qui instaurent une coopération entre des entités publiques ayant pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public qui est commune à celles-ci* », que « *Dans cette hypothèse, les règles du droit de l'Union en matière de marchés publics ne sont pas applicables pour autant que, en outre, de tels contrats soient conclus exclusivement par des entités publiques, sans la participation d'une partie privée, qu'aucun prestataire privé ne soit placé dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents et que la coopération qu'ils instaurent soit uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public* » (CJUE, 19 déc. 2012, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce*, cons. 34 et 35).

<sup>38</sup> CJUE, 19 déc. 2012, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce*, cons. 40.





*approprié fondé sur les activités, tel que les coûts supportés, au cours des trois exercices comptables précédant l'attribution du marché public ».*

**Sous les conditions précitées, la conclusion de ce type de conventions n'est donc pas soumise à une mise en concurrence.**

**Une telle convention de coopération permettrait à la Région de centraliser les dispositifs mis en œuvre au niveau régional et métropolitain, sur son territoire, afin de présenter un « guichet unique » vis-à-vis des PTRE. Elle lui permettrait d'organiser une éventuelle mise en commun des moyens humains et matériels régionaux et des autres collectivités ou groupements intéressés, sur ce même territoire.**

Dans ce cadre d'analyse, il doit être mis en avant que la réflexion autour de la mise en place d'une telle formule pourrait tout à fait s'inscrire dans le cadre de la démarche institutionnelle prévue par l'article 4 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale (dite « loi MAPTAM »), à savoir la **conférence territoriale de l'action publique**.

Pour mémoire, dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de « favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements public » (art. L. 1111-9-1 I. al. 2 du CGCT).

Précisément, son objet est de :

- débattre « des projets visant à coordonner les interventions des personnes publiques qui lui sont présentés (...) » ;
- dans ce cadre, l'objectif est, à ce titre, pour une compétence donnée, de conclure une « convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence » dont le contenu obligatoire est fixé par la loi (délégations de compétences –modalités de coordination des interventions financières (...) ;
- sur la base de cette convention-cadre, les signataires peuvent se voir opposés les stipulations de la convention ;
- ce faisant, les signataires s'engagent à « prendre les mesures et à conclure les conventions nécessaires à sa mise en œuvre ».

En cas d'intérêt avéré pour une telle formule, la poursuite de la réflexion à ce titre pourrait, donc, être approfondie dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique qui a vocation à être prochainement mis en œuvre au sein de la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes.

### Convention de coopération

Intérêt	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souplesse de fonctionnement</li> <li>• Mutualisation des moyens humains et financiers entre personnes publiques</li> <li>• Poursuite d'objectifs d'intérêts publics propres aux différents échelons de collectivités territoriales ;</li> <li>• Formule adaptée pour les besoins de l'exécution d'une mission d'appui aux PTRE ;</li> <li>• Articulation possible avec la Conférence Territoriale de l'Action Publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque de requalification juridique en marché public : interdiction des interventions lucratives (Formule conventionnelle peu adapté a priori à la mise en place d'un opérateur de tiers-financement) ;</li> <li>• Nécessité d'une habilitation légale expresse des personnes publiques signataires ;</li> </ul>

### 3. Une collaboration institutionnelle via la création d'une structure de portage





Le Conseil d'Etat souligne, dans son Etude annuelle 2015, que :

« La notion de groupements désigne l'ensemble des modalités de partenariat institutionnel offertes aux personnes publiques dans le cadre de leur action économique. Elle inclut ici les groupements d'intérêt économique (GIE) et leur pendant, les groupements européens d'intérêt économique (GEIE), les groupements d'intérêt public (GIP), les associations, les fondations et les fonds de dotation »<sup>39</sup>.

La constitution d'un partenariat institutionnel pour la gestion du Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE, sous forme d'un syndicat mixte (a), d'un groupement d'intérêt public (GIP) (b), ou d'une association (c.) sera analysée. Un point sera également proposé concernant le projet de fonds local de réhabilitation de l'habitat privé.

#### a. Création d'un syndicat mixte

Le syndicat mixte est un établissement public, **regroupant des personnes publiques** diverses (Région, Communes, Départements, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ...) et devant comporter au moins une collectivité territoriale.

Le CGCT prévoit explicitement la possibilité de constituer un syndicat mixte « pour l'exploitation, par voie de convention, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause »<sup>40</sup>, comme pour la gestion « d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales »<sup>41</sup>.

Le service public de la performance énergétique de l'habitat pourrait ainsi être confié à cet établissement. Le syndicat mixte est une **entité in house**, qui peut se voir confier directement, sans contrat, l'exécution de missions de service public.

Ce mode de gestion implique un transfert de compétences et obéit aux principes :

- **de spécialité** : l'établissement ne peut intervenir que dans le cadre de la compétence qui lui a été transférée ;
- **d'exclusivité** : les collectivités membres de l'établissement ne peuvent plus exercer directement la compétence transférée.

La mise en œuvre de l'objet d'un syndicat mixte peut se faire par voie d'exploitation directe (régie – cf. supra) soit par la voie actionnariale (prise de participation dans une SEM ou une SPL par exemple) soit par voie de gestion déléguée (délégation de service public ou marché public).

#### Le Syndicat Mixte

Intérêt	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formule juridique classique de partenariat institutionnel</li> <li>• Mutualisation des intérêts propres aux personnes publiques au sein d'une structure unique ;</li> <li>• Réalisation de son objet social souple (prise de participation – exploitation directe ou indirecte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principe de spécialité</li> <li>• Principe d'exclusivité</li> <li>• Régime procédural strict (CGCT)</li> </ul>

#### b. Le groupement d'intérêt public (« GIP »)

Si les GIP existent depuis les années 80, la loi n°2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit tente de remédier au caractère hétérogène des règles les régissant, en posant un statut législatif de droit commun applicable au GIP.

<sup>39</sup> « L'action économique des personnes publiques », Etude annuelle du Conseil d'Etat 2015, p. 169.

<sup>40</sup> Article L.5721-3 CGCT.

<sup>41</sup> Article L.5721-2 du CGCT.





Le GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative, constitué par convention approuvée par l'Etat<sup>42</sup>, notamment entre plusieurs personnes morales de droit public par lequel ces personnes exercent ensemble des **activités d'intérêt général à but non lucratif**, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.

Le **but lucratif est défini comme la constitution en vue de réaliser un profit** (bénéfice ou économie).

Ceci ne devrait donc pas être l'objectif visé par la constitution du GIP<sup>43</sup>.

L'organe délibérant d'un GIP est l'assemblée générale, au sein de laquelle les personnes chargées d'une mission de service public, membres, doivent être majoritairement représentées (en voix ou en capital).

Selon le choix opéré par le GIP et quelle que soit la nature de ses activités, tous les personnels, y compris le directeur, sont soumis soit aux dispositions du code du travail, soit à un régime de droit public<sup>44</sup>.

La contribution des membres aux dettes du GIP est déterminée<sup>45</sup> :

- à proportion de leur part dans le capital, lorsque le GIP a été constitué avec capital ;
- à raison de leur contribution aux charges du GIP, lorsqu'il a été constitué sans capital.

Dès lors qu'il comprend une ou plusieurs personnes publiques, le GIP est susceptible d'être contrôlé par la Cour des Comptes<sup>46</sup>.

Néanmoins, il convient de noter que selon l'article 98 de la loi précitée n°2011-525 du 17 mai 2011, « *les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des GIP pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du CGCT...* ».

Cette disposition a été expressément rappelée par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle en date de 2015 :

*« Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des GIP pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à l'un des organismes publics de coopération prévus à la cinquième partie du CGCT (par ex., des EPCI), à l'exception des activités de gestion des programmes opérationnels interrégionaux »<sup>47</sup>.*

Or, la formule du syndicat mixte est bien l'un des organismes publics de coopération prévu à la cinquième partie du CGCT auquel l'activité d'appui aux PTRE pourrait être confiée de sorte que l'on pourrait en déduire que la Région et les autres collectivités territoriales (ou leurs groupements) ne pourraient pas constituer un GIP entre elles dès lors qu'elles pourraient créer un syndicat mixte.

Reste à savoir si cette interdiction doit être interprétée :

- comme applicable seulement aux GIP qui seraient créés uniquement entre des collectivités territoriales et leurs groupements ;
- ou, de manière plus stricte, comme applicable à tout GIP auquel participerait les collectivités territoriales et leurs groupements, mais également d'autres établissements publics pour lesquels l'interdiction de l'article 98 précité ne s'applique pas.

<sup>42</sup> Article 1 du décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 *relatif aux groupements d'intérêt public*.

<sup>43</sup> Article 107 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 : « *Le groupement d'intérêt public ne donne pas lieu au partage de bénéfices. Les excédents annuels de la gestion ne peuvent qu'être utilisés à des fins correspondant à l'objet du groupement ou mis en réserve* ».

<sup>44</sup> Article 109 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 : « *Les personnels du groupement sont constitués :*

*1° Des personnels mis à disposition par ses membres ;*

*2° Le cas échéant, des agents relevant d'une personne morale de droit public mentionnée à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, non membre du groupement, et qui sont placés dans une position conforme à leur statut ;*

*3° Des personnels propres recrutés directement par le groupement, à titre complémentaire.*

*Sous réserve des dispositions relatives à la mise à disposition prévues par le statut général de la fonction publique, les personnels du groupement ainsi que son directeur sont, quelle que soit la nature des activités du groupement, soumis, dans les conditions fixées par la convention constitutive, aux dispositions du code du travail ou à un régime de droit public déterminé par décret en Conseil d'Etat ».*

<sup>45</sup> Article 108 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 :

<sup>46</sup> Article L. 133-2 du code des juridictions financières.

<sup>47</sup> « *L'action économique des personnes publiques* », Etude annuelle du Conseil d'Etat 2015, p. 174.





Dans le premier cas, cela signifierait alors que l'interdiction de création d'un GIP ne s'appliquerait pas à l'hypothèse où ce dernier associerait des personnes publiques qui ne seraient pas uniquement des collectivités territoriales ou des groupements (à savoir des collectivités et leurs groupements ainsi que l'Etat et/ou l'ANAH<sup>48</sup>). Cette interprétation n'est pas, toutefois, sécurisée en l'état actuel du droit applicable.

Selon l'interprétation à retenir de cette disposition, celle-ci pourrait donc constituer un obstacle juridique à la création d'un GIP, dès lors que la solution du syndicat mixte serait ouverte (Cf. § 1.1 ci-dessus).

In fine, il convient, donc, de retenir que :

- en cas de souhait de structuration d'un dispositif associant uniquement des collectivités territoriales et leurs groupements : la création d'un GIP ne sera pas possible dès lors que la solution du syndicat mixte ouvert serait ouverte ;
- en cas de souhait de structuration d'un dispositif associant des collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que l'Etat et/ou l'ANAH (établissement public d'Etat), la formule du GIP pourrait être mise en œuvre sous réserve de lever le doute juridique susvisé lié à l'interprétation de l'article 98 de la loi susvisée.

En l'état actuel du droit, et afin d'éviter tout risque juridique, en cas de choix d'un groupement de coopération, la structure du syndicat mixte ouvert évoquée ci-dessus pourrait être retenue en priorité.

### Groupement d'Intérêt Public

Avantages	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en commun des moyens nécessaires à l'exercice d'activités d'intérêt général</li> <li>• Souplesse de fonctionnement (convention constitutive liant ses membres)</li> <li>• Constitué avec ou sans capital</li> <li>• Liberté de rédaction de la convention constitutive</li> <li>• Action du GIP non cantonnée à ses membres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• But non lucratif</li> <li>• Structure subsidiaire : CT et leurs EPCI ne peuvent pas nécessairement lui confier des activités qui pourraient être confiées à un de leurs EPCI</li> <li>• Personne morale de droit public</li> </ul>

#### c. L'association

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités, dans un but autre que de partager les bénéfices.

La doctrine souligne, concernant le but non lucratif, que :

*« A la différence d'une société, l'association à un but non lucratif. Cette caractéristique n'exclut cependant pas la possibilité pour elle d'exercer une activité économique, a fortiori en collaboration avec la personne publique, dès lors que le but n'est pas de partager les bénéfices entre les membres »<sup>49</sup>.*

L'association acquiert la personnalité morale de droit privé dès sa déclaration auprès des autorités de l'Etat et sa publication au Journal officiel.

L'association ne doit toutefois pas être considérée comme « transparente » : la doctrine souligne ainsi que « la fictivité de l'association correspond à l'hypothèse dans laquelle la structure créée ne dispose d'aucune autonomie

<sup>48</sup> L'attribution des aides publiques en faveur de la rénovation de l'habitation privée relève de la compétence de l'Etat (art. L. 301-3 du Code de la Construction et de l'habitat) ; l'ANAH constitue, à ce titre, un établissement public d'Etat en charge de la gestion de ce service de guichet unique (art. 185 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « SRU » ;

<sup>49</sup> « L'action économique des personnes publiques », Etude annuelle du Conseil d'Etat 2015, p. 177.





et ne constitue qu'un démembrement de la personne publique, augmente les risques encourus par la collectivité publique, qui devient responsable des fautes commises par l'association »<sup>50</sup>.

L'association devrait correspondre à une démarche collective, et non à un simple démembrement de l'administration en vue d'éviter le risque de requalification en association transparente, c'est-à-dire d'être considérée comme «le nez creux» d'une ou plusieurs collectivités publiques, et, partant, encourir le risque de requalification juridique à ce titre.

**Association**

Avantages	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en commun des connaissances ou des activités</li> <li>Liberté statutaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>But non lucratif :</li> <li>peut réaliser, mais pas donner lieu au partage de bénéfice,</li> <li>Risque que l'association soit dite « transparente » (créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources)</li> </ul>

**Nota bene :**

Dans un souci d'exhaustivité, nous souhaitons également mentionner le fait que le dispositif de **fonds local de réhabilitation de l'habitat privé** est un dispositif intéressant en soi mais **d'application très incertaine en l'état actuel du droit applicable**.

Il aurait pu être envisagé de mettre en œuvre un « *fonds local de réhabilitation de l'habitat privé* » dont l'objet ait été de centraliser la gestion des aides financières des collectivités pour les besoins liés à la conduite des opérations de réhabilitation de l'habitat privé.

En effet, l'article 26 III de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui a créé notamment un nouvel article L. 321-1-3 au sein du code de la construction et de l'habitation, permet la création de fonds locaux dédié à la rénovation énergétique :

*« L'Agence nationale de l'habitat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et, le cas échéant, tout autre organisme public ou privé peuvent créer, par convention, des **fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé regroupant leurs financements** pour conduire des opérations de réhabilitation de l'habitat privé.*

*Cette **convention désigne la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat, responsable de la gestion comptable et financière du fonds, chargé d'assurer l'instruction et le traitement des demandes et de prendre les décisions d'attribution des aides.***

*La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale ainsi désigné peut déléguer, en contrepartie d'une rémunération, l'instruction et le traitement des demandes d'aides à un organisme public ou privé.*

*Les modalités de création, de gestion et d'utilisation des fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé ainsi que les conditions dans lesquelles est exercé, par l'Etat ou en son nom, le contrôle sur la gestion de ces fonds sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».*

Il pourrait être imaginé que la Région, étant compétente en matière de programme local de l'habitat, désigne un tel fonds local en vue «d'assurer l'instruction et le traitement des demandes et de prendre les décisions d'attribution des aides».

Le décret visé n'a pas été pris à ce jour et rend donc incertain la mise en œuvre effective de ce dispositif.

<sup>50</sup> « L'action économique des personnes publiques », Etude annuelle du Conseil d'Etat 2015, p. 178.





### En synthèse sur l'ingénierie contractuelle afférente au scénario 1 :

L'ingénierie contractuelle relative au scénario 1 viserait principalement à définir les modalités d'exercice des prestations de service à proposer par le Centre régional de Ressources et d'Appui aux PTRE. Dans le cadre de ce scénario 1, son objet serait donc *a priori* relativement limité dans la mesure où la mission de fonds de garantie ne peut être mise en œuvre en l'état en l'absence de cadre juridique clair et que l'exercice d'une mission d'avance des aides peut être sécurisé juridiquement seulement au travers de la mise en place d'un opérateur de tiers-financement [cf. *infra* scénario 2].

Il ressort de cet état des lieux des structures de portage et formes de coopération possibles que la Région dispose de plusieurs outils de coopération public-privé disponibles pour mettre en œuvre le projet de Centre de Ressources et d'Appui aux PTRE.

En revanche, il pourrait être intéressant de privilégier, du moins dans un premier temps, des formes de portage et de gestion « souples ». Sur cette base, et compte tenu de l'impulsion nécessairement forte des collectivités publiques, et, en particulier de la Région, il pourrait être mis en œuvre un schéma juridique fondé :

1. soit sur une **gestion en régie par la Région**, sans (ou avec) création d'une personne morale distincte, assumant à ses seuls risques la mise en place du Centre de Ressources et d'Appui aux collectivités ;
2. soit sur un **dispositif de coopération conventionnelle** visant à définir les modalités d'exercice en commun du service ; le cas échéant, la Conférence Territoriale de l'Action Publique serait un instrument utile en vue de favoriser et promouvoir la mise en place d'une telle convention.
3. soit, enfin, sur le recours à une **structure de coopération institutionnelle** telle qu'un syndicat mixte (ou à titre subsidiaire un GIP ou une association). La création d'une structure de portage 100% publique ne s'avèrera nécessaire et pertinente, que dès lors qu'elle serait consommatrice de ressources, et relativement « lourde » au regard du champ limité des missions assurées par le Centre de Ressources dans le cadre du scénario 1 (cf. *supra*). Le cas échéant, entre le Syndicat Mixte et le GIP, il semble que l'option du syndicat mixte devrait être privilégiée, compte tenu du principe d'application subsidiaire de la formule du GIP (cf. *supra* les dispositions de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011).

## II. Montages juridiques envisageables dans le cadre du scénario 2 :

En cas de mise en œuvre du scénario 2, il ressort de la fiche d'investissement *ad hoc* que l'opérateur aurait pour mission de porter une offre de service complète s'adressant directement aux ménages et copropriétés :

- d'une part, une mission de conseil de service régional d'appui pour les plateformes locales de la rénovation énergétique ;
- d'autre part, une activité de tiers-financement, ce en s'appuyant sur les entreprises pour réaliser les prestations de conseil / les travaux, qui intègre un financement optimisé avec une approche de type tiers-financement.

La mise en place d'une société de tiers-financement présenterait, à l'échelle du territoire de la Région, la caractéristique d'impliquer tout à la fois une mission de conseil en amont des travaux, la réalisation et/ou le financement des travaux puis un suivi post-travaux (cf. *supra* § 3.1.1 à propos des missions obligatoires et facultatives au regard de la loi TECV).

Ces éléments sont des marqueurs essentiels dans le choix des montages juridiques susceptibles d'être mis en œuvre en vue d'assumer le portage du dispositif.

A ce propos, il convient, à titre liminaire, de préciser qu'en vertu de l'article L. 381-2 du Code de la construction et de l'habitation, « est dite société de tiers-financement tout organisme susceptible d'offrir au maître d'ouvrage un service de tiers-financement tel que défini à l'article L. 381-1 du Code de la construction et de l'habitation » (cf. *supra* § 3.1.1).

Ainsi, il est important de préciser que le qualificatif de « société de tiers-financement » ne désigne pas nécessairement une société commerciale au sens du Code de commerce mais vise tout type d'organisme public ou privé.





A ce stade, les montages contractuels définis ci-après paraissent adaptés à la mise en œuvre d'un schéma de tiers-financement, à savoir des montages traduisant une implication plus ou moins forte des personnes publiques :

- une gestion, sous la forme d'une **régie personnalisée** (établissement public local), par la Région (1.) ;
- une quasi-régie via une **société publique locale** (SPL) (2.) ;
- une structure contractuelle de coopération public-privé telle qu'une **société d'économie mixte** (SEM) (3.) ;
- une dissociation entre, d'une part, une fonction de gouvernance et pilotage stratégique assumée en direct (ou indirectement à travers un groupement tel qu'un syndicat mixte ou un GIP) et, d'autre part, une fonction opérationnelle liée à l'exercice des missions relevant du service de tiers-financement dont la gestion serait déléguée, par voie de marché ou délégation de service public, à un opérateur économique tiers (SEM, SPL...) (4.)

### 1. La gestion directe par la collectivité dans le cadre d'une régie personnalisée

Nous vous renvoyons, ici, aux développements figurant *supra* au sein de la **partie I**.

Une question préalable essentielle aux fins de déterminer l'opportunité d'un tel montage aurait trait, le cas échéant, au point de savoir si l'exploitation d'un service public de la performance énergétique afférent à la fourniture de prestations de tiers-financement pourrait être assumée en direct par la Région, avec ses moyens propres et son personnel.

### 2. Le recours à la quasi-régie : la société publique locale (la SPL)

Les SPL sont constituées par les collectivités territoriales (à l'exclusion de toute personne privée) sous la forme de sociétés anonymes dont le capital social ne peut être constitué que de capitaux publics<sup>51</sup>.

L'objet des SPL recouvre bien le projet en cours tant sur l'aspect « *ressources et appui aux PTRE* » que sur aspect complémentaire de « *prestations de services et de travaux facturés* ».

En effet, la création d'une SPL permet « *l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial* » ainsi que de « *toutes autres activités d'intérêt général* ».

Cette structure présente l'avantage de bénéficier de la souplesse de gestion propre aux sociétés anonymes et de constituer une entité « *in house* », c'est-à-dire pouvant se voir confier, sans contrat, l'exécution de missions de service public par les collectivités l'ayant créée.

Toutefois, son intervention doit s'exercer « *exclusivement pour le compte de [ses] actionnaires* » et sur le territoire des personnes publiques qui en sont membres<sup>52</sup>.

La SPL doit donc **réaliser l'intégralité de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent**<sup>53</sup>, cette intervention pouvant par exemple se réaliser dans le cadre d'une délégation de service public, d'un marché public de services, ou d'une quasi-régie<sup>54</sup>.

La SPL pourrait :

- être rémunérée par ses actionnaires (marché public de services ou quasi-régie), ou
- voir sa rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (délégation de service public).

Dans ces hypothèses, les ménages revêtiraient la qualité d'usagers du service dont l'exécution est confiée à la SPL. Cela ne pose pas de difficultés de principe.

<sup>51</sup> Article L. 1531-1 CGCT.

<sup>52</sup> Troisième alinéa de l'article L.1531-1 du CGCT.

<sup>53</sup> CJCE 10 sept. 2009, *Sea SRL c/ Comune di Ponte Nossa*, aff. C-573/07, pour un marché de service de collecte, de transport et d'élimination des déchets.

<sup>54</sup> Les SPL « *ne peuvent agir que pour le compte de leurs actionnaires publics. Cela signifie qu'elles n'ont pas par elles-mêmes une compétence générale pour intervenir sur un marché. Elles ne peuvent le faire que pour le compte de leurs actionnaires et donc, dans le cadre d'un acte contractuel, normalement un marché ou une délégation de service public, qui leur est délivré par l'actionnaire* » : « *Les sociétés publiques locales, un outil aux contours incertains* », J-F. Auby, RFDA 2012, p.99.





A ce titre, il convient, toutefois de relever que le droit français ne permet pas à une SPL de développer, par lui-même<sup>55</sup> le développement d'activités commerciales auprès d'opérateurs économiques qui ne seraient pas des usagers du service qui est confié à la SPL (comme les ménages). En ce cas, la SPL serait regardée comme exécutant une prestation de services pour le compte d'un opérateur économique tiers.

La SPL ne devrait pas non plus permettre de développer des services pour des usagers situés au-delà du ressort territorial de ses actionnaires.

En l'occurrence, cela signifie donc que le champ des missions dévolues à la SPL doit être défini en amont de manière claire et précise d'une part et, en aval, que cette dernière ne dispose pas d'une marge de manœuvre commerciale aux fins de développer par elle-même sa propre activité commerciale.

Ainsi, sous la réserve principale tirée de l'impossibilité légale d'inclure des personnes morales de droit privé, il n'y pas d'obstacles essentiels à la création ou l'extension de l'activité d'une SPL pour les besoins de la réalisation d'un service de tiers-financement.

### Société Publique Locale

Avantages	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souplesse de gestion</li> <li>• Minimum de 2 actionnaires seulement</li> <li>• Actionnariat 100% public</li> <li>• Bénéficie de la dérogation in house : absence de nécessité d'une mise en concurrence pour confier la gestion du service public à la SPL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques industriels et commerciaux et portage financier des investissements supportés par les associés de la SPL</li> <li>• Activité réalisée exclusivement pour le compte des actionnaires sur leur territoire : relation avec les ménages possible uniquement s'ils revêtent la qualité d'utilisateur du service public</li> </ul>

### 3. Le recours à la société d'économie mixte (SEM)

Le CGCT permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de s'associer avec des personnes privées dans le cadre d'une SEM pour l'exécution de missions de service public ou pour toute autre activité d'intérêt général<sup>56</sup>.

A ce titre, elle semble correspondre à l'objet d'une société de tiers-financement.

La SEM est constituée sous la forme d'une société anonyme et est par conséquent régie par le code de commerce. Elle doit être constituée d'au moins 7 actionnaires<sup>57</sup> et disposer d'un capital minimum de 37.000 euros<sup>58</sup>.

A la différence de la SPL, la SEM ne peut intervenir pour le compte de personnes publiques qu'après mise en concurrence de la personne publique bénéficiaire de la prestation, les spécificités liées à la relation *in house* (relation de quasi-régie) n'étant pas applicables à un opérateur doté d'un actionnariat en partie privé. Ce qui signifie, concrètement, que l'attribution d'une mission d'opérateur de tiers-financement auprès d'une SEM ne peut être accomplie par une personne publique en s'affranchissant du respect des obligations de publicité et mise en concurrence qui lui sont applicables.

La SEM doit avoir pour objet une mission d'intérêt général ; cette notion est étroitement liée à celle d'intérêt public.

<sup>55</sup> Soit en dehors d'une habilitation expresse délivrée par ses actionnaires ;

<sup>56</sup> Article L. 1521-1 du CGCT : « Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour 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 ».

<sup>57</sup> Article L. 225-1 du Code de commerce.

<sup>58</sup> Article L. 224-2 du Code de commerce.





Dans ses conclusions sur l'arrêt *Syndicat national des agences de voyage*<sup>59</sup>, le rapporteur public Emmanuelle Cortot-Boucher indiquait que :

« pour des raisons de cohérence, et plus précisément, parce que, ainsi que nous l'avons dit, les aides des collectivités publiques aux entreprises privées sont assimilables à des interventions économiques au sens de votre jurisprudence « *Ordre des avocats au barreau de Paris* », vous ne pouvez donner à la notion d'intérêt général au sens de l'article L.1521-1 qu'un contenu identique à celui de la notion d'intérêt public »<sup>60</sup>.

**Le caractère d'intérêt général d'une activité sera donc établi dès lors que l'intérêt public local peut être vérifié.**

A l'inverse, les juridictions ont censuré la création d'une SEM dont l'activité, consistant essentiellement à valoriser l'image de la collectivité ne présentait pas le caractère d'une activité d'intérêt général mais uniquement d'une activité commerciale à but lucratif<sup>61</sup>.

L'intérêt général exclut donc qu'une SEM soit créée dans le seul but d'enrichissement d'une collectivité territoriale<sup>62</sup>.

La doctrine quant à elle lie également la notion d'intérêt général à celle de service public, au motif que « *la raison d'être de ce dernier est en effet d'assurer la réalisation d'une mission d'intérêt général* »<sup>63</sup>.

En l'espèce, la structure aurait pour objet, principalement, l'exécution des missions exercées par une société de tiers-financement qui ont été définies de manière claire et précise aux articles L. 381-1 et R. 381-1 s. du Code de la construction et de l'habitation.

En tout état de cause, il conviendra d'être vigilant quant à l'objet statutaire de la SEM afin que toutes les missions soient qualifiées ainsi par le juge administratif.

#### Société d'Economie Mixte

Avantages	Points de vigilance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souplesse de gestion résultant de sa nature de personne morale de droit privé;</li> <li>• Intervention possible au bénéfice de tiers non actionnaire (c'est-à-dire de personnes qui ne participent pas à son capital)</li> <li>• Minimum de 7 actionnaires seulement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques industriels et commerciaux et portage financier des investissements supportés par les associés de la SEM ;</li> <li>• Répartition du capital encadrée ;</li> <li>• Obligation de publicité et de mise en concurrence [au stade de l'attribution de la mission de tiers-financement] ;</li> <li>• Doit avoir une mission d'intérêt général ; ne peut être créée dans le seul but d'enrichissement d'une collectivité locale</li> </ul>

#### 4. Une dissociation des fonctions de gouvernance et de gestion du service de rénovation énergétique des logements privés

<sup>59</sup> CE 5 juil. 2010, *Syndicat national des agences de voyage*, req. n°308564.

<sup>60</sup> Revue juridique de l'économie publique n°680, Novembre 2010, comm. 51.

<sup>61</sup> CAA Paris, 11 mai 2004, *Cne d'Ozoir-la-Ferrière*, req. n°00PA00781 : le juge relevait en l'espèce que l'activité de la SEM avait consisté essentiellement à passer des contrats de prestations de service avec des sociétés de communication chargées de l'ensemble de la conception et de la réalisation d'animations et d'activités avec leur financement et dont les bénéfices étaient partagés avec la SEM, de sorte que la création et les conditions d'exercice de son activité, la société s'étant bornée « à mettre à la disposition des sociétés successives contractantes des locaux et des facilités de matériel », n'avaient « eu pour objet que de satisfaire à des besoins n'ayant qu'un caractère commercial dans un but principalement lucratif et non pas, contrairement à ce que soutient la commune, à assurer une activité de service public administratif de communication institutionnelle d'une collectivité publique ».

<sup>62</sup> CE 23 déc. 1994, *Cne Clairvaux-d'Aveyron*, req. n°97449. Cité par P. Chrestia, « Sociétés d'économie mixte locales (SEML) », Fasc. 162, JCl. A, oct. 2012, §165.

<sup>63</sup> P. Chrestia, « Sociétés d'économie mixte locales (SEML) », Fasc. 162, JCl. A, oct. 2012, §163.





En cette hypothèse, la Région, gérant en direct le service, ou indirectement à travers un groupement de coopération regroupant plusieurs personnes intéressées, pourrait envisager de dissocier :

- la **fonction de gouvernance et pilotage institutionnel du service** d'une part ; cette fonction pourrait être assumée en direct par la Région via une régie ou être déléguée à un groupement de coopération tel qu'un syndicat mixte ou, à titre subsidiaire, un GIP<sup>64</sup> ;
- et, d'autre part, la **fonction de gestion des missions de tiers-financement** dont la responsabilité pourrait être confiée par l'entité en charge de la gouvernance et du pilotage du service [Régie ou Syndicat Mixte] au bénéfice d'un opérateur économique tiers ; ce dernier se verrait délégué la réalisation de tout ou partie des missions afférentes à la réalisation de missions de tiers-financement [audit technique, réalisation de lots de travaux...]. Le cas échéant, il pourrait être mis en œuvre des mécanismes contractuels classiques et notamment le recours au marché public ou à la délégation de service public.

**a. Le marché public**

Par le biais d'un marché public, l'entité mobiliserait un partenaire, qu'elle rémunérerait directement.

Le prix versé devrait couvrir toutes les dépenses du prestataire, celui-ci ne supportant aucun risque lié au résultat d'exploitation.

L'activité de gestion des plateformes ne semble pas comporter de possibilité d'abandon de recettes de la Région au prestataire : il s'agirait dès lors plutôt d'une logique concessive, par laquelle elle permettrait à un prestataire privé de tirer profit de l'exploitation du service.

Dès lors que la Région ou le groupement en charge de la mise en œuvre du service public de la performance énergétique rémunérerait un opérateur économique pour la réalisation de la mission intégrée de tiers-financement, et qu'il ne détiendrait pas sur celui-ci un contrôle analogue à celui qu'il détient sur ses propres services (comme dans le cas d'une régie ou d'une société publique locale), il devrait alors le mettre en concurrence au préalable.

**b. La délégation de service public**

La Région (ou le cas échéant un groupement – cf. *supra*) pourrait envisager de confier les missions de service public prévues par les articles L. 381-1 et R. 381-1 s. du code de la construction et de l'habitation à un opérateur privé par le biais d'une délégation de service public (DSP) prévue à l'article L. 1411-1 du CCGT.

Dans le cadre d'une concession, le délégataire prend en charge la réalisation des investissements nécessaires au service, qu'il s'agisse des frais de premier établissement ou des investissements à réaliser en cours d'exécution du contrat. La durée du contrat est calculée en fonction de la durée d'amortissement des immobilisations financées par le délégataire.

A la différence de la concession de travaux publics, qui confie la réalisation de travaux publics au concessionnaire, lequel se rémunère soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix, la concession de services porte principalement sur l'exploitation d'un service public. La distinction entre la concession de travaux publics et la concession de services repose donc sur l'importance respective des composantes « travaux » et « services » du contrat.

Pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire assume la direction du service, choisit, rémunère et surveille lui-même le personnel du service, entretient et renouvelle les installations et le matériel nécessaires à l'exploitation.

---

<sup>64</sup> Il ressort de l'analyse ci-dessus que la mise en place d'un GIP pourrait ne pas être possible compte tenu du fléchage effectué par le législateur vers la formule du syndicat mixte en ce qui concerne les groupements de coopération créés à l'initiative de collectivités territoriales et leurs groupements (cf. *supra*).





Il se rémunère par la **perception de redevances sur les usagers**, lesquelles doivent normalement lui permettre de couvrir les intérêts et l'amortissement du capital qu'il a engagé et de dégager un bénéfice net dont il garde le profit.

En principe, la délégation de service public portant sur les missions d'opérateur de tiers-investissement pourraient être regardées comme se rapprochant d'une concession au regard des investissements en services et/ou travaux mis à sa charge en cours d'exécution du service.

Le délégataire se rémunère directement auprès des usagers du service et il exploite le service à ses risques et périls<sup>65</sup>.

**En synthèse sur ce point :**

L'ingénierie contractuelle relative au scénario 2 viserait principalement à définir les modalités liées à l'exercice d'une activité de tiers-financement par un opérateur.

La mise en place d'un opérateur intégré assumant une mission de tiers-financement pourrait, en fonction de la maturation plus ou moins forte du projet, être mis en œuvre à travers :

- 1./ soit un portage en direct par la Région (régie personnalisée – établissement public local) ;
- 2./ soit une coopération institutionnelle entre collectivités territoriales via une quasi-régie (la SPL) ;
- 3./ soit une formule de coopération public-privé telle qu'une SEM ;
- 4./ soit une formule « mixte » reposant sur la dissociation entre (i) les tâches de gouvernance et de pilotage du projet [régie personnalisée ou syndicat mixte] d'une part (ii) et les tâches d'exécution de la mission de tiers-financement qui seraient confiées, via un marché ou une délégation de service public, à un opérateur économique tiers (SPL ? ; SEM ?) d'autre part.

A ce stade de maturation, il semble trop tôt pour arbitrer en faveur de tel ou tel montage. Ces données dépendent, en effet, largement de la structuration exacte des missions retenues au titre du service de tiers-financement, de la typologie d'acteurs intéressés (personnes publiques / privées ?), de leurs habilitations légales en matière d'efficacité énergétique ainsi que du degré de contrôle que la Région, acteur chef de file, souhaitera exercer sur le dispositif.

<sup>65</sup> CE 26 nov. 2007, *Migliore*, n°279302





### 3. DIMENSIONNEMENT DE L'UTILISATION DU FEDER SUR LE DISPOSITIF DEDIE A L'EFFICACITE ENERGETIQUE DU PARC RESIDENTIEL PRIVE

#### 3.1 Dispositif d'ingénierie financière

**Au regard du montant des investissements à consentir -de l'ordre de 7 M€ sur la période 2016-2020**, il convient de déterminer le niveau de l'enveloppe FEDER qui pourrait être réservée à la création du dispositif.

Nous retenons par hypothèse, un taux de mixage de 50%, c'est-à-dire que le Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes devrait consentir une dotation d'investissement équivalente à l'enveloppe FEDER dédiée au dispositif. Dans l'hypothèse où la Région envisagerait de contribuer seule en capital (ce qui correspondrait à un montage sous forme de régie), l'enveloppe du FEDER serait de l'ordre de 3,5 M€.

Si la Région envisage des montages sous forme de SPL ou de SEM, il conviendrait de tenir compte des contributions des partenaires publics et privés qui seraient intéressés. On voit ainsi, que les SEM de tiers-financement qui se sont créées en Ile de France (Energies POSIT'IF) ou en Poitou-Charentes (ARTEE) ont un tour de table composé à 15 % par des actionnaires privés et à 20 - 35 % de collectivités infra régionales. Dans cette hypothèse, l'enveloppe du FEDER pourrait permettre de couvrir l'équivalent de 25 à 33 % du besoin en capital, soit 1 à 1,2 M€, si la Région Auvergne entend appliquer un taux de mixage de 50 / 50 entre ressources du FEDER et dotations propres.

**Nous observons par ailleurs que la Région Rhône-Alpes a décidé de dédier 5 M€ de son enveloppe FEDER sur le dispositif d'ingénierie financière pour l'efficacité énergétique des logements à l'échelle de son territoire.** Face au constat que l'intensité capitalistique du projet est directement fonction de l'activité des PTRE, l'optique de la Région Rhône-Alpes est de consacrer le FEDER à la phase d'amorçage du projet et d'augmenter la part des partenaires et de ses propres dotations à l'occasion des augmentations de capital qui seraient nécessaires pour financer la croissance du dispositif.

L'optique de la Région Auvergne pourrait être comparable, puisqu'il s'agit de fait de contribuer à un seul et même dispositif avec des fonds FEDER de part et d'autres. Dans ces conditions, l'enveloppe FEDER de l'Auvergne dédiée à cet outil financier pourrait être proportionnelle à celle de Rhône Alpes (par exemple en prenant en compte la taille des parcs de logements) soit de l'ordre de 1 pour 3, ou de l'ordre de 1 pour 2, pour tenir compte d'un niveau de consommation énergétique de départ plus élevé en Auvergne.

**L'enveloppe FEDER Auvergne à réserver à cet instrument financier pourrait donc être de l'ordre de 1,2 à 1,5 M€, quel que soit le scénario appliqué, celui-ci étant à déterminer dans le courant de l'année 2016.**

#### 3.2 Subventions complémentaires

En outre, le développement des PTRE crée un besoin de subvention (pour le fonctionnement des plateformes dans les premières années) qui peut être évalué à 1,6 M€, dans l'hypothèse d'un développement de 8 projets de plateformes d'ici 2020 (sur la base de subventions d'environ 200 k€/projet, comparables aux subventions de l'Ademe). Le recours au FEDER pourrait permettre de couvrir 40 à 60 % de ce montant.

Les éléments présentés ci-dessus montrent que, par rapport à l'enveloppe de 8,55 M€ de FEDER envisagée initialement pour favoriser l'efficacité énergétique des logements privés :

- une enveloppe FEDER sous forme de dotation d'un dispositif d'IF à hauteur de 1,2 à 1,5 M€ et
- une deuxième enveloppe complémentaire sous forme de subventions au démarrage des PTRE de 0,8 M€

... permettraient à la Région Auvergne de donner une impulsion décisive pour ce dispositif, en prenant appui sur les choix comparables réalisés en Rhône-Alpes. Cette stratégie représente l'opportunité d'une marge de manœuvre de 6,25 à 6,5 M€ pour l'utilisation du FEDER sur les autres priorités d'investissement.



## ANNEXES

### 1 – EXEMPLES DE SCHEMAS DE STRUCTURATION DE GARANTIES

#### Le schéma de garantie appliqué par la SGFGAS pour les prêts à l'accession sociale

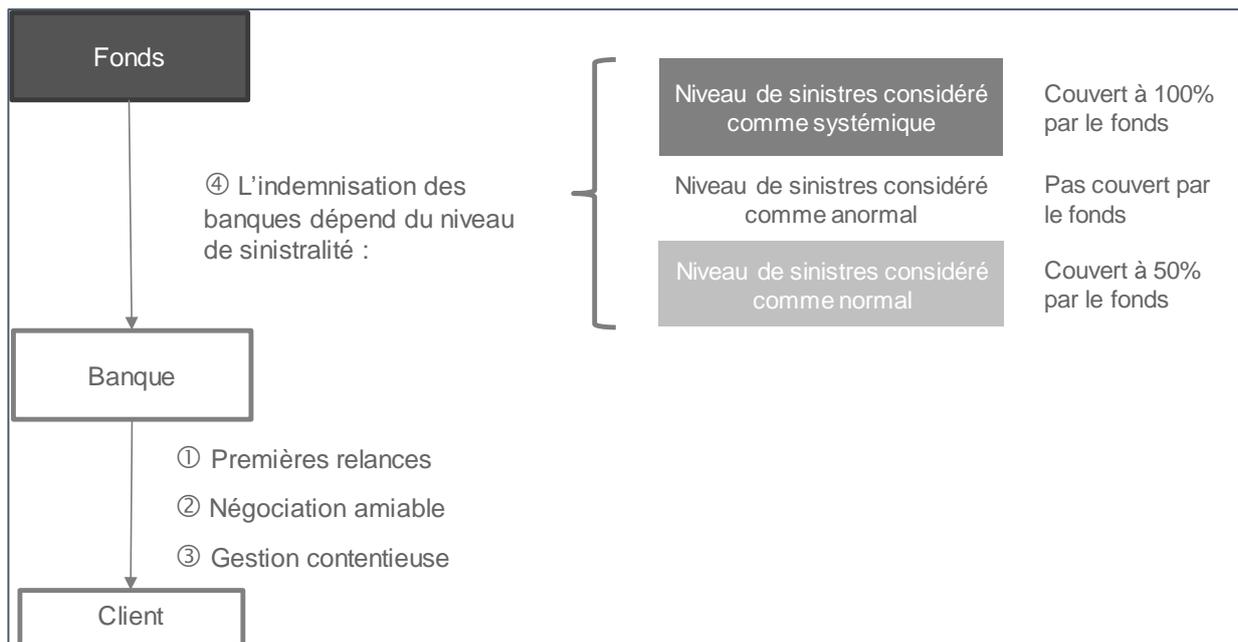


Figure 35 - schéma de garantie de la SGFGAS

- Le fonds est constitué par provisionnement dans les comptes des banques et l'Etat s'engage par une signature.
- Le fonds indemnise la banque sur l'ensemble du portefeuille, en fonction du niveau de sinistralité<sup>66</sup>.
- Le recouvrement est assuré par la banque.

<sup>66</sup> Les indemnisations sont établies en fonction de niveaux de sinistralité qui sont révisés périodiquement.



## Le schéma de « capped guarantee » présenté dans le projet de termes de référence d'IF clé-en-main pour les PME<sup>67</sup>

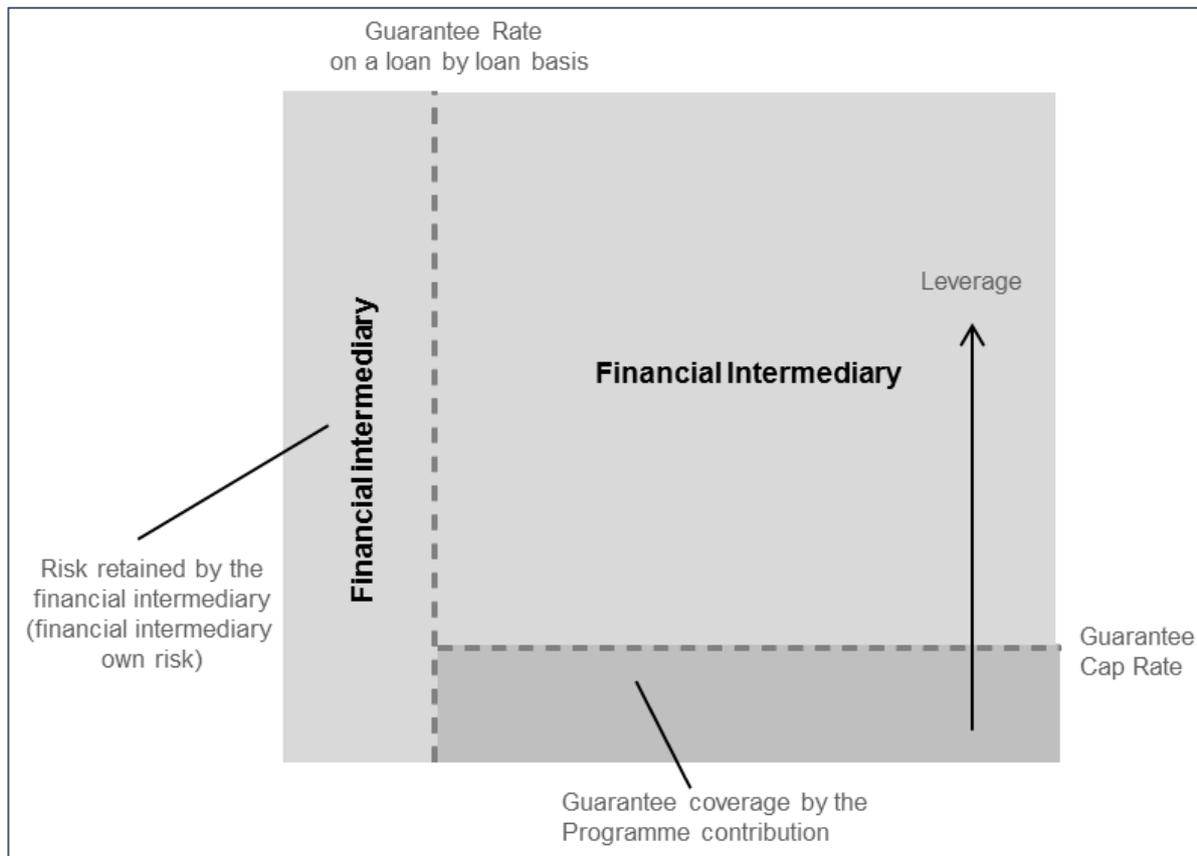


Figure 36 - Schéma de "Capped Guarantee"

Ce schéma est comparable au FGAS, quoique les modalités de couverture du risque soient différentes :

- L'assiette garantie, inférieure au montant du financement, laisse la banque en risque direct sur une part de l'encours
- Le taux de couverture s'applique à une cohorte de dossiers<sup>68</sup> et est limité à une quotité du montant de cette cohorte (par exemple limite équivalente au taux de sinistre anticipé, ce qui fait que la banque garantie assume les conséquences d'une dérive des risques).

<sup>67</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 964/2014 de la Commission du 11 septembre 2014 portant modalité d'application du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions standards pour les instruments financiers

<sup>68</sup> C'est-à-dire une série de dossiers correspondant à des critères d'octroi homogènes.



## Schéma de garantie appliqué par la Banque Populaire des Alpes (BPA) pour le financement des copropriétés :

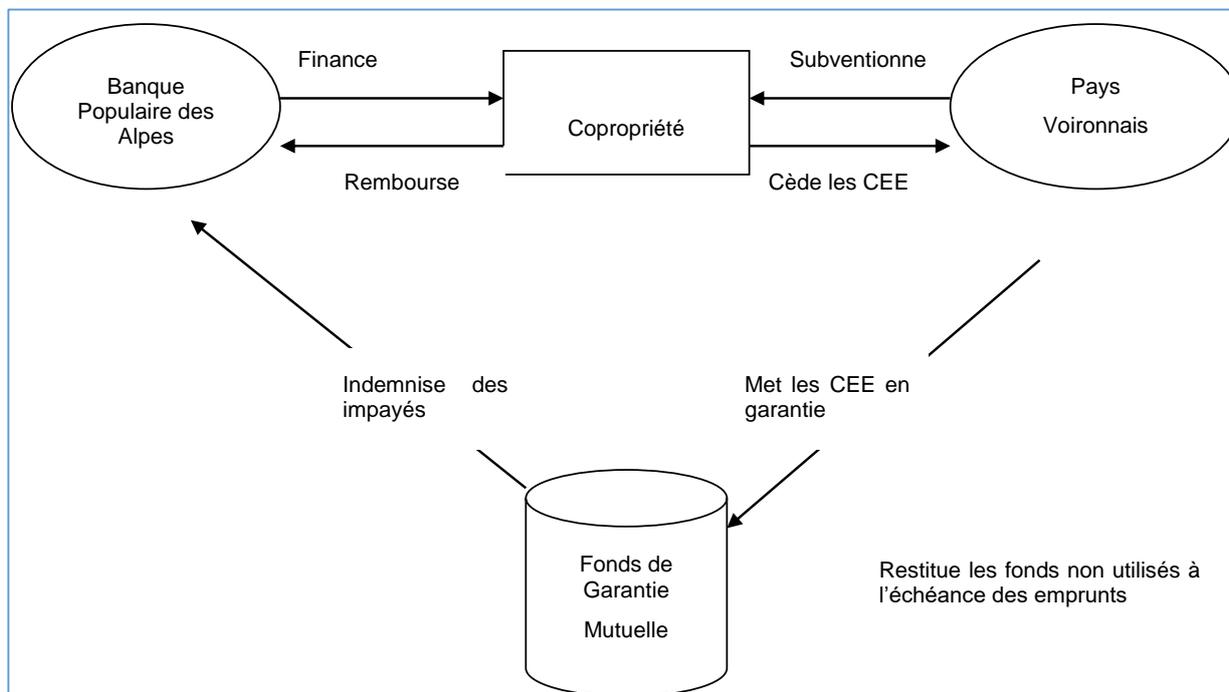


Figure 37 - Schéma de fonds de garantie de la Banque Populaire des Alpes

- Le fonds indemnise la banque dossier par dossier, ce qui représente des modalités de gestion très différentes des deux premiers exemples
- La copropriété ne paie pas de commission de gestion.
- Le fonds de garantie est abondé par la BPA au moyen de la valorisation des Certificats d'Economie d'Energie qui lui sont cédés par la collectivité.
- L'organisation prévue pour le recouvrement est à préciser (en liaison avec le syndic, mandataire de la copropriété).

Le schéma de garantie appliqué par les sociétés de caution<sup>69</sup>

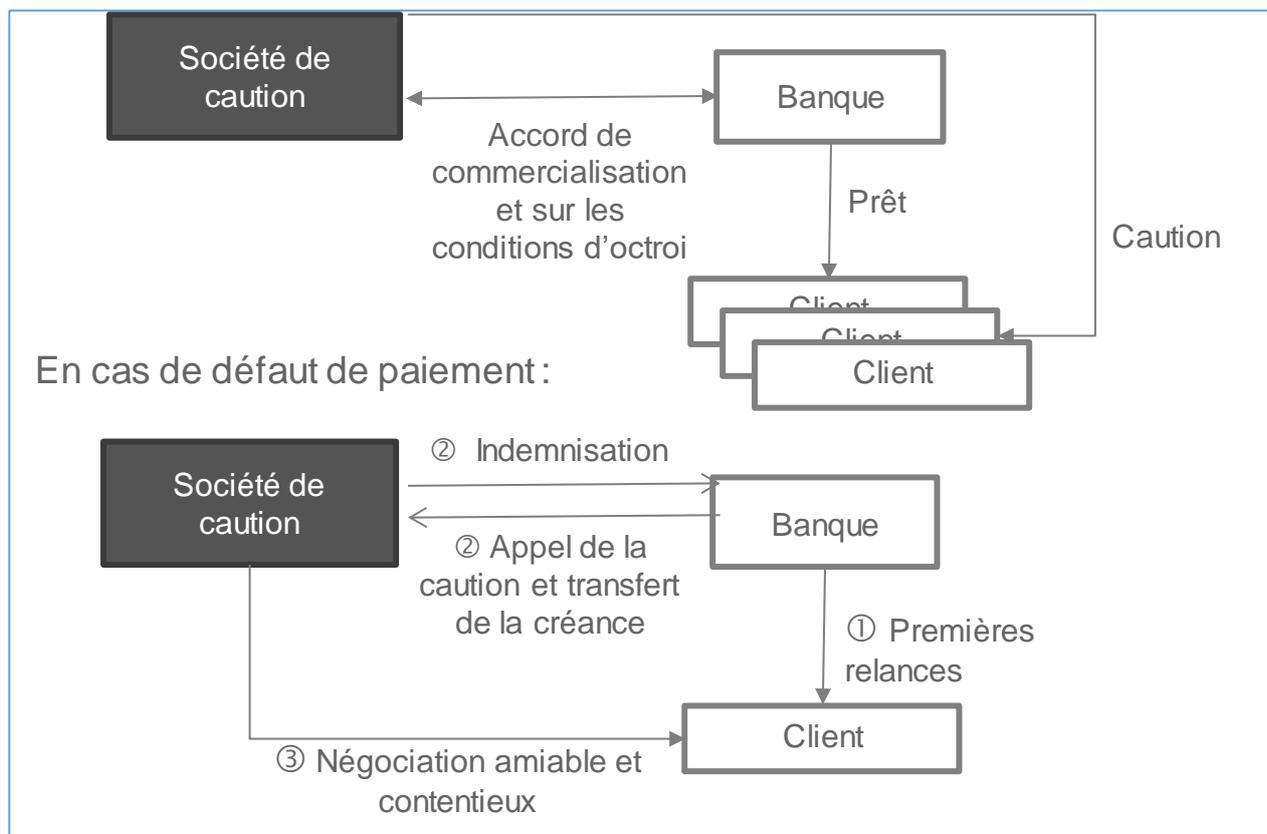


Figure 38 - Schéma d'intervention des sociétés de cautions (type Crédit Logement)

- Ce schéma se conçoit dans le cadre d'un accord d'ensemble entre la banque et la société de caution, qui fixe les modalités de commercialisation de la caution par les conseillers de clientèle de la banque et précise le processus administratif à respecter pour que les employés de la banque appliquent les conditions de délégation de la décision d'octroi pour les dossiers courants.
- En cas de défaut de paiement, une fois les premières relances amiables réalisées par la banque, la société de caution indemnise la banque dossier par dossier, puis elle assure directement la gestion du recouvrement.

<sup>69</sup> (type : Crédit Logement, la SACEF (groupe BPCE))



## ANNEXE 2 - HYPOTHESES LIEES AUX RESSOURCES HUMAINES, AUX CHARGES GENERALES ET AUX INVESTISSEMENTS

Le tableau suivant récapitule les hypothèses prises pour évaluer l'effectif et les charges salariales des structures selon les scénarios :

Profil	Poste	Rémunération brute annuelle	Coûts fixes ou variables	Poste ouvert à partir de	Dimensionnement de l'effectif	Scénario 1 : le poste concerne	Scénario 2
Direction (pris en compte pour le développement des PTRE à l'échelle de Rhône-Alpes)	Directeur Général	65 000 €	Fixe	1 PTRE	Poste fixe	Centre de ressource	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Animation des PTRE	Responsable territorial	45 000 €	Fixe	4 PTRE	Poste ouvert à partir de 4 PTRE	Centre de ressource	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Animation partenariat banque	Correspondant Financements	34 000 €	Variable	1 PTRE	Poste fixe	Centre de ressource	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Suivi administratif base arrière	Ch. Dossier	35 000 €	Variable	1 PTRE	Fonction de la montée en charge	PTRE	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Conduite de projet	Chef de projet	45 000 €	Variable	4 Ch.de projet	Fonction de la montée en charge	PTRE	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Accueil, orientation, prise de rdv, suivi de dossier :	Chargé Accueil	30 000 €	Variable	1 PTRE	Fonction de la montée en charge	PTRE	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Conseil sur la réalisation des travaux et sur le financement :	Chargé de projet	40 000 €	Variable	1 PTRE	Fonction de la montée en charge	PTRE	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Conseil technique interne	Thermicien	40 000 €	Variable	1 PTRE	Fonction de la montée en charge	PTRE	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt
Maîtrise d'œuvre	MOe	40 000 €	Variable	1 PTRE	Fonction de la montée en charge	PTRE	Intégré dans les coûts de l'Opérateur de 1/3 fincmt

Figure 39 - Tableau récapitulatif des hypothèses concernant les effectifs du dispositif régional et leur répartition selon les scénarios





Le tableau suivant récapitule les hypothèses prises pour évaluer les coûts liés au démarrage de l'activité du dispositif et les coûts récurrents, et leur répartition sur les différentes composantes du scénario 1 /

Postes de dépenses	Coûts récurrents	Coûts liés au démarrage de l'activité	Concerne (Scénario 1)	Concerne (Scénario 2)	Concerne l'extension de l'activité à l'Auvergne :
Gestion du Système d'information	15 000 € HT par an	100 000 € HT la première année, amorti sur 4 ans	Centre de ressource	Opérateur 1/3 financement	Non
Communication / Site internet	70 000 € HT par an	100 000 € HT la première année, amorti sur 4 ans	Centre de ressource	Opérateur 1/3 financement	Non
Assistance juridique	15 000 € HT par an	100 000 € HT la première année, amorti sur 4 ans	Centre de ressource	Opérateur 1/3 financement	Non
Environnement Voix Données Images	1 000 € HT par ETP par an		Centre de ressource et PTRE	Opérateur 1/3 financement	Oui
Comptabilité + CAC	20 000 € HT par an		Centre de ressource	Opérateur 1/3 financement	Non
Déplacements et autres charges	2 000 € HT par an et par plateforme		Centre de ressource	Opérateur 1/3 financement	Oui
Assurances	30 000 € HT par an		Centre de ressource	Opérateur 1/3 financement	Non
Location de bureau	140 € par m <sup>2</sup> par an, 15 m <sup>2</sup> par ETP		Centre de ressource et PTRE	Opérateur 1/3 financement	Oui

Figure 40 - Tableau récapitulatif des hypothèses concernant les charges et les investissements du dispositif régional et leur répartition selon les scénarios

