

8 Novembre 2022

# COLLECTIVITÉS ET LES ENR

## LES MONTAGES JURIDIQUES

## POUR LE PORTAGE ET

## LA GESTION DE PROJETS



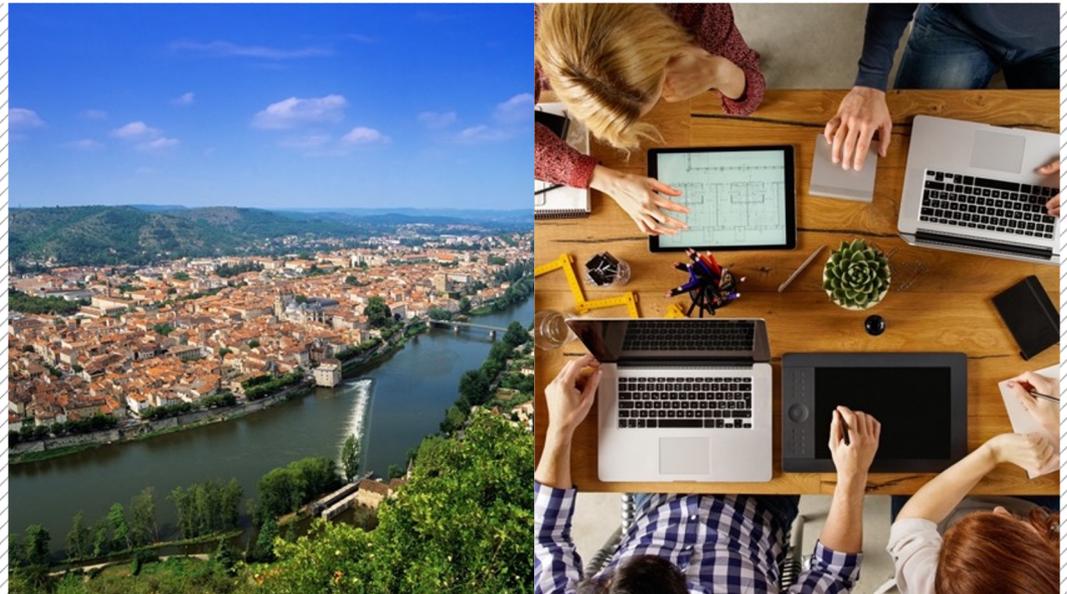
# AMORCE EN QUELQUES MOTS

Principale association de collectivités et de professionnels du secteur privé et associatif, spécialisée dans les domaines des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur ainsi que de l'eau et l'assainissement.



## CHIFFRES CLÉS

- Association nationale (loi 1901) créée en 1987
- 14 représentants au Bureau
- 43 membres du Conseil d'Administration (dont 30 élus et 13 professionnels)
- Équipe de 35 permanents
- Bureaux à Lyon et Paris



# + de 1050

## ADHÉRENTS



### 2/3

## DE COLLECTIVITÉS

*Conseils régionaux, conseils départementaux, syndicats, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, communes...*

Regroupant 60 millions d'habitants, repartis sur l'ensemble du territoire français (métropole, insulaire et ultra-marins)

### 1/3

## DE PROFESSIONNELS

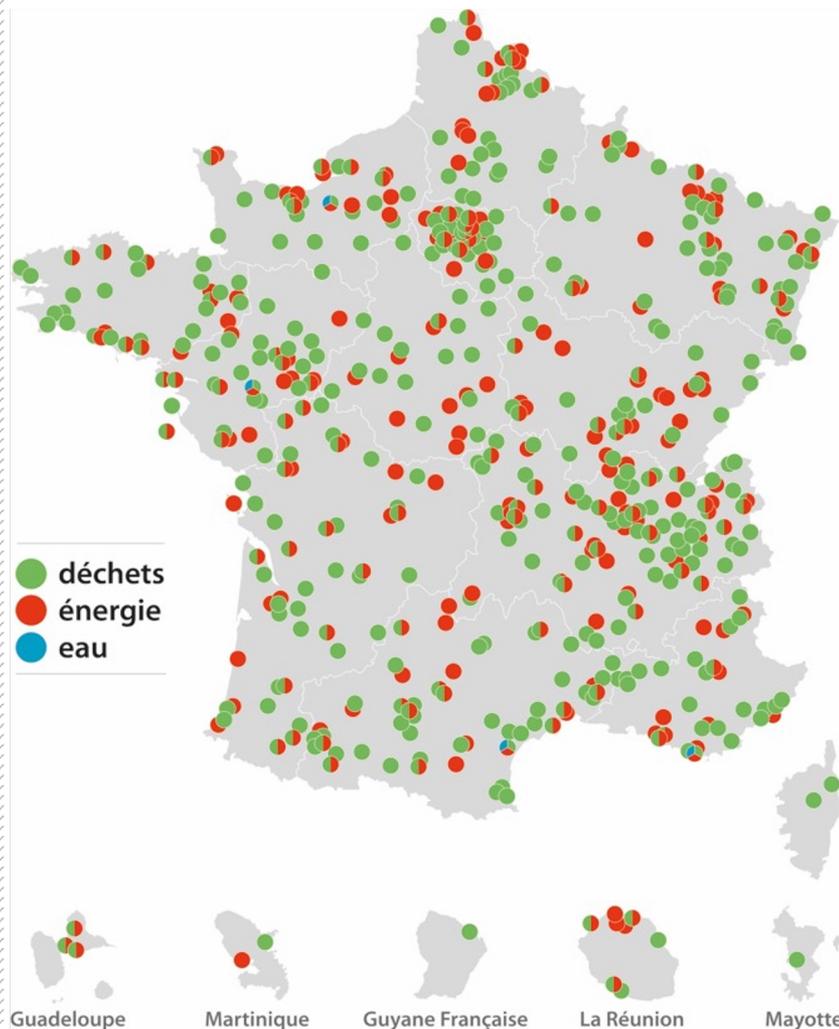
*Associations et fédérations professionnelles, fabricants, fournisseurs, opérateurs, bureaux d'études, cabinets juridiques, organismes financiers...*

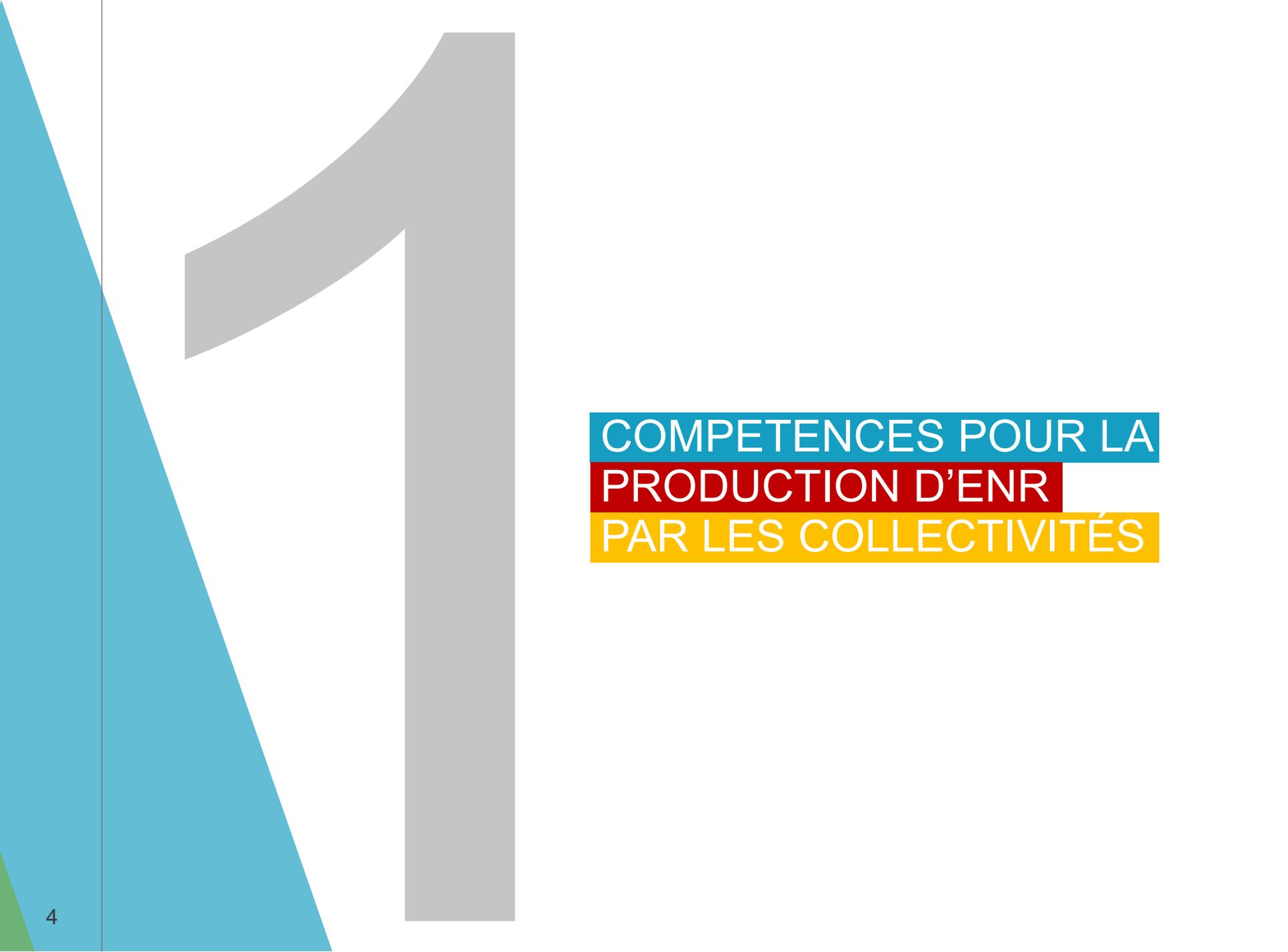
Le nombre d'adhérents a doublé en 10 ans, suivant une progression annuelle de 10%

\* au 01/05/17

## CARTE DES ADHÉRENTS COLLECTIVITÉS

au 30/09/2018





# COMPETENCES POUR LA PRODUCTION D'ENR PAR LES COLLECTIVITÉS

# CADRE JURIDIQUE DE LA PRODUCTION D'ENR PAR LES COLLECTIVITÉS

## COMPETENCES DU BLOC COMMUNAL

### DISTRIBUTION ÉNERGIE

CONCESSION GAZ ET ÉLECTRICITÉ  
L.2224-31 du CGCT

CRÉATION EXPLOITATION RÉSEAUX DE CHALEUR ET DE FROID L.2224-38 du CGCT

### PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES (EnR)

PRODUCTION TOUTES ENR : L.2224-32 du CGCT

PARTICIPATION FINANCEMENT ET CAPITAL SOCIÉTÉS DE PROD. D'ÉNERGIE : L.2253-1 CGCT  
territoire + limitrophes

### MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉNERGIE ET ASSOCIÉES

CONTRIBUTION À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

SOUTIEN AUX ACTIONS DE MDE

PLATEFORMES TERRITORIALES DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE (PTRE) : ÉCHELON PRIORITAIRE

### PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE

PCAET (obligatoire pour EPCI de plus de 20 000 hab / facultatif en deçà)  
L. 229-26 du Code de l'environnement

BLOC COMMUNAL = communes, EPCI voire syndicats

La particularité ici, en fonction des type d'EPCI certaines compétences sont obligatoirement transférées ou non



# CADRE JURIDIQUE DE LA PRODUCTION D'ENR PAR LES COLLECTIVITÉS

Collectivité		Compétence	Références
Région		« aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales des installations <b>de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables</b> »	L'article 88 de la loi du 12 juillet 2010 (Grenelle II)
Département		« aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales des installations <b>de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables</b> »	L'article 88 de la loi du 12 juillet 2010 (Grenelle II)
Bloc communal	Commune	« aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le présent code toute nouvelle installation hydroélectrique, toute nouvelle installation utilisant <b>les autres énergies renouvelables</b> »	L. 2224-32 du CGCT
	EPCI	On remarque que pour ce niveau de collectivités, cette faculté n'est pas limitée à l'électricité renouvelable.	
Toute autre entité		« quelle que soit la mission pour laquelle elle a été constituée, exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil dont les générateurs sont fixés ou intégrés aux bâtiments dont elle est propriétaire »	l'article 88 II de la Loi Grenelle II



# CADRE JURIDIQUE DE LA PRODUCTION D'ENR PAR LES COLLECTIVITÉS

Compétence ? Compétence partagée ? Faculté d'action ?

## Article L.2224-32 du CGCT :

« Sous réserve de l'autorisation prévue à l'article 7 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée, les communes, sur leur territoire, **et** les établissements publics de coopération, **sur le territoire** des communes qui en sont membres, peuvent, outre les possibilités ouvertes par les douzième et treizième alinéas de l'article 8 de la loi n° [46-628](#) du 8 avril 1946 précitée, **aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter** dans les conditions prévues par le présent code toute nouvelle installation hydroélectrique, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés mentionnés aux articles [L. 2224-13](#) et [L. 2224-14](#), ou toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur dans les conditions fixées par le dixième alinéa (6°) de l'article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée lorsque ces nouvelles installations se traduisent par une économie d'énergie et une réduction des pollutions atmosphériques. »

### Principe de spécialité

Les établissements publics (dont les EPCI) ne peuvent agir qu'en vertu d'une compétence qui leur a été soit transférée (par exemple par des communes membres), soit confiée par la Loi

### Principe d'exclusivité

Dès lors qu'une collectivité a transféré une de ces compétences, elle n'est plus juridiquement fondée à intervenir dans le domaine. Elle ne peut plus engager de dépenses relatives à cette compétence, les biens et services affectés sont transférés également.

Interprétation contestable



# CADRE JURIDIQUE DE LA PRODUCTION D'ENR PAR LES COLLECTIVITÉS

## → Conséquences

- Compétence qui, une fois inscrite dans les statuts de l'EPCI, ne peut plus être utilisée par une des communes membres
- Interdiction d'action commune autour d'un projet d'EnR entre commune et intercommunalité (exemple co-investissement cf section suivante)

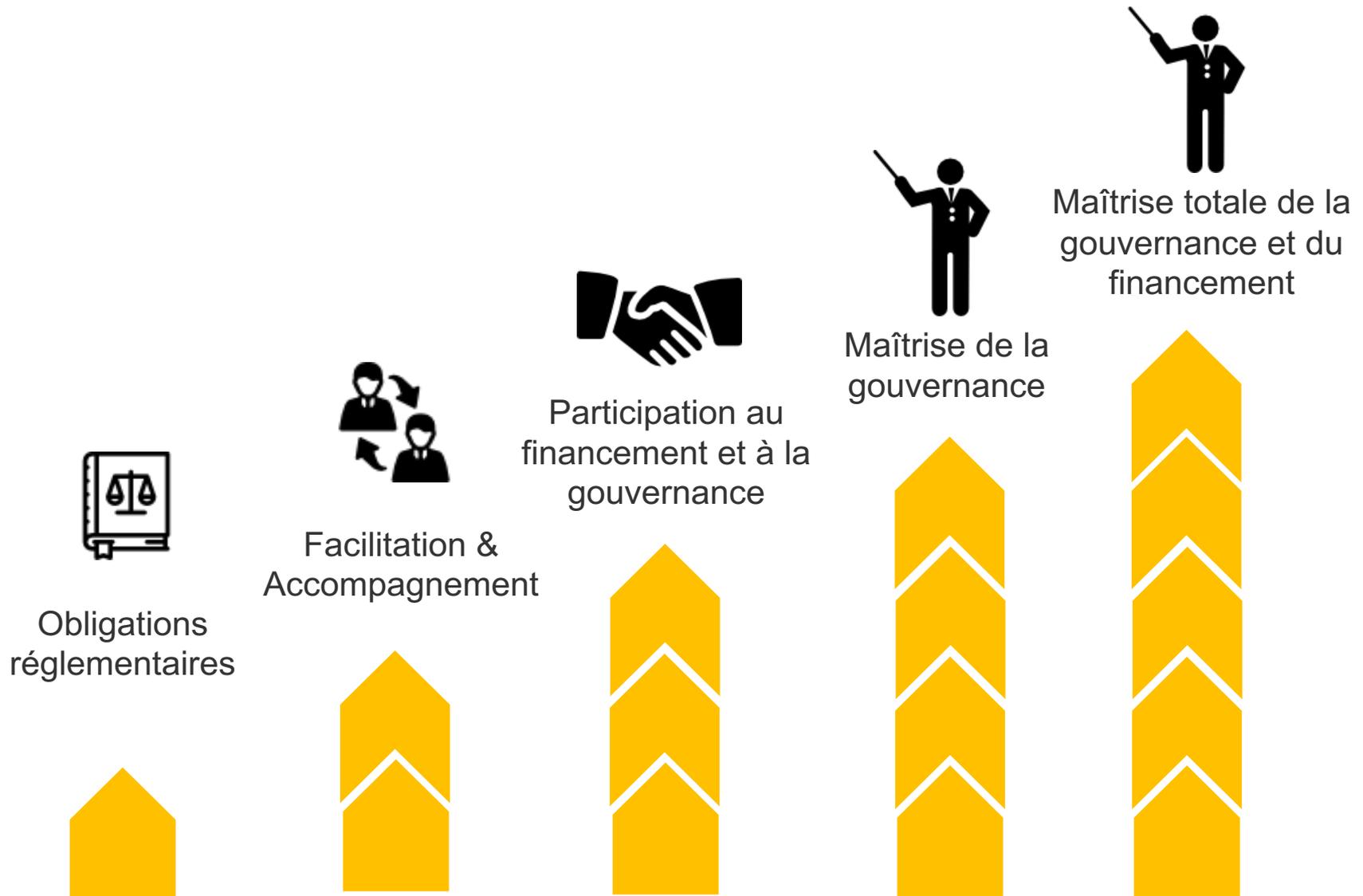
## → Piste de solutions

- Admis : séquençage de la compétence (puissance, technologies...)
- Evolutions possibles : interprétation des services ou clarification législative

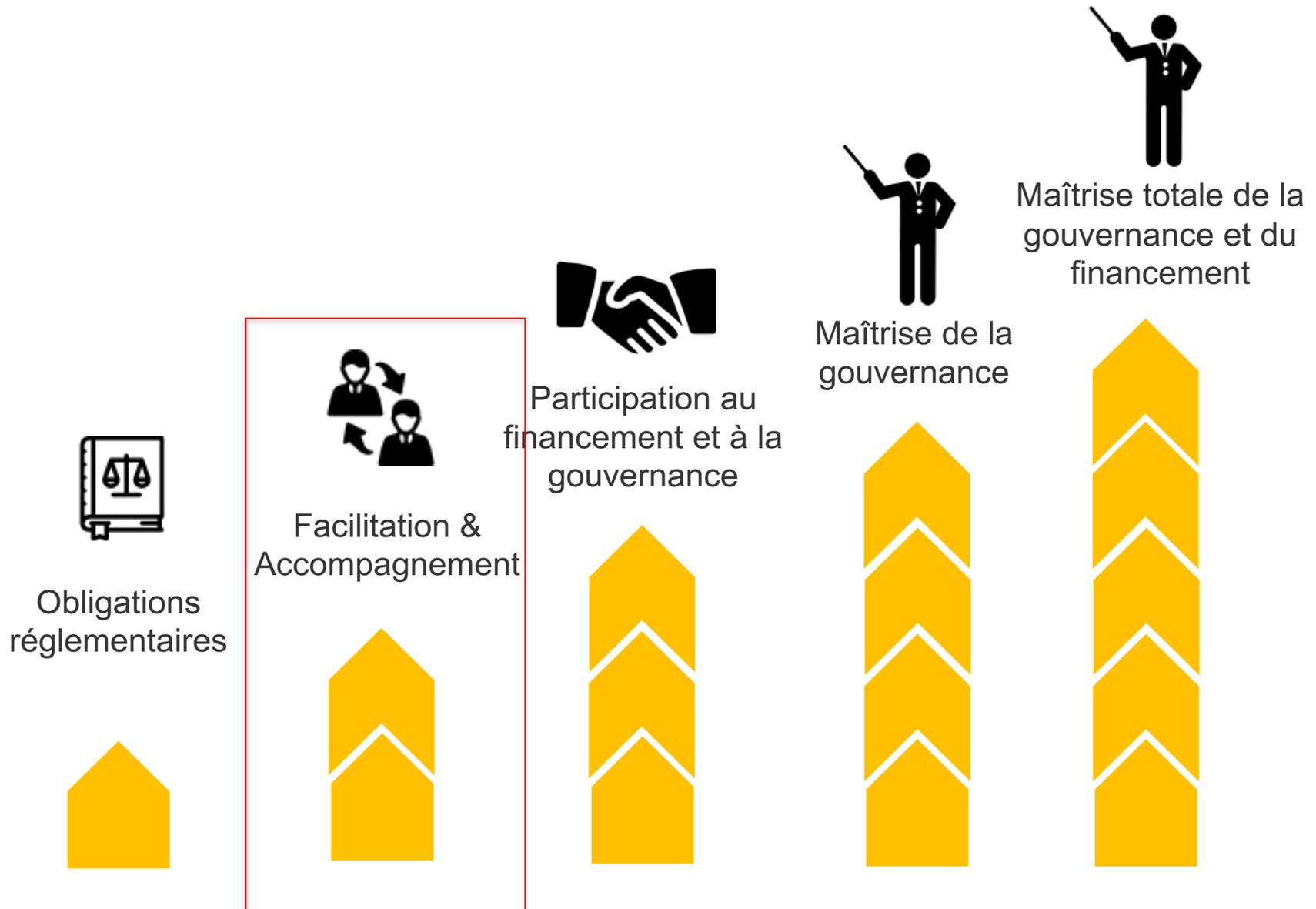
A large, stylized grey number '2' is positioned on the left side of the page. It is partially overlaid by a blue and green abstract graphic on the far left. To the right of the number, the title 'LE SOUTIEN AUX INITIATIVES SUR LE TERRITOIRE' is displayed in white uppercase letters, split across three horizontal bars of different colors: blue, red, and yellow.

# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES SUR LE TERRITOIRE

# EN AMONT : DÉFINIR LE NIVEAU D'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ



# EN AMONT : DÉFINIR LE NIVEAU D'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ



# EN AMONT : DÉFINIR LE NIVEAU D'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ



Quelle place souhaite donner la collectivité aux EnR ? Quel projet de territoire plus global envisage-t-on autour des projets EnR ?



Quel positionnement en termes de gouvernance publique et citoyenne ?



Quelle est la mobilisation autour d'un projet EnR ?



Quelles distribution et répartition des retombées entre collectivités, citoyens et tierces parties ?



Quelle implication en termes de financement du projet et des risques afférents est souhaitée pour la collectivité et les citoyens ?



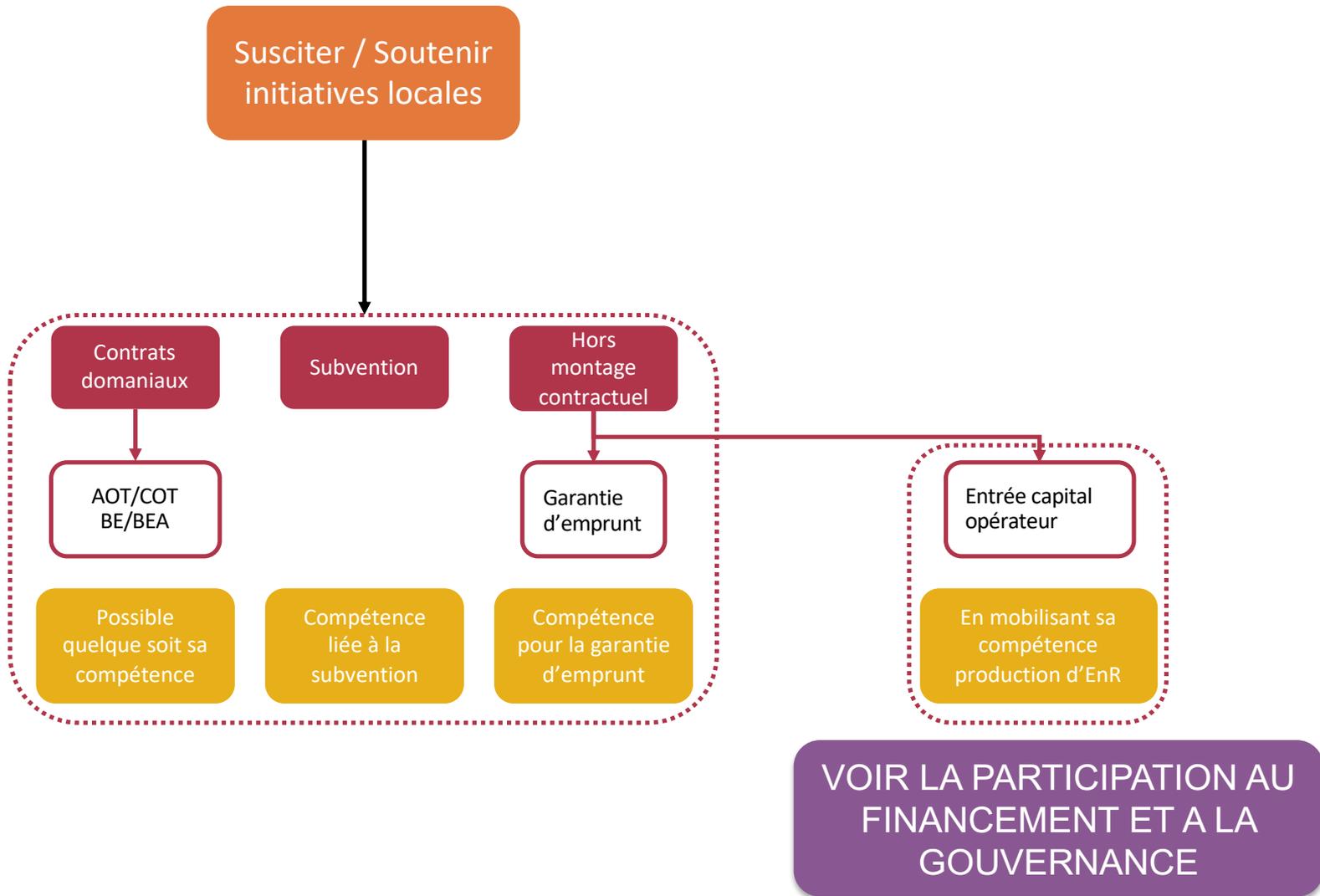
Quelles sont les compétences internes de la collectivité et relatives au projet à porter ?

# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE FACILITATION ET ACCOMPAGNEMENT

- Encourager/faciliter la dynamique des acteurs de son territoire
- Urbanisme et planification
- Mise à disposition du domaine de la collectivité (AAP, AMI, AMSI puis BEA, BE, COT...)
- Animation territoriale, en direct ou via des acteurs locaux existants (réunions publiques, concertations...)
- Réalisation d'un cadastre solaire

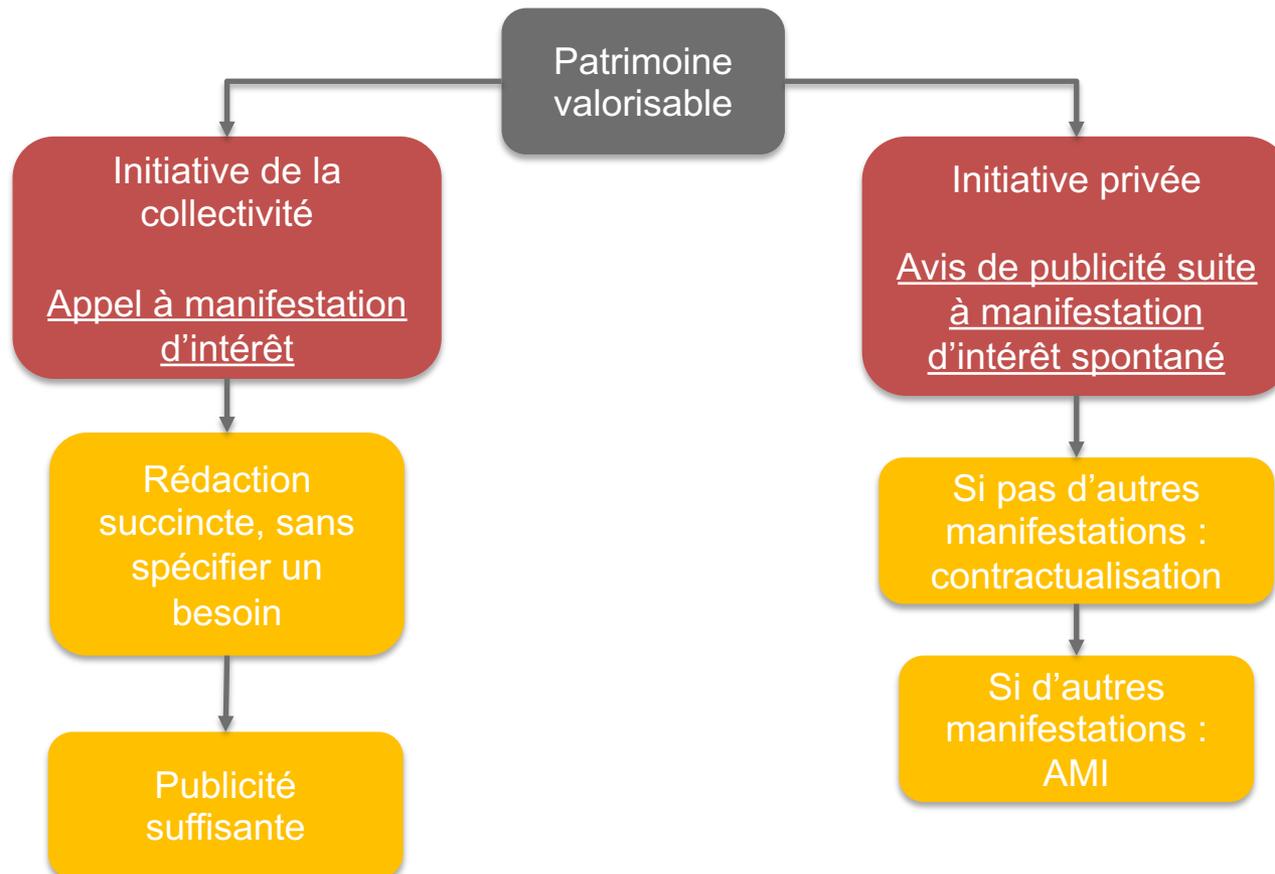


# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE

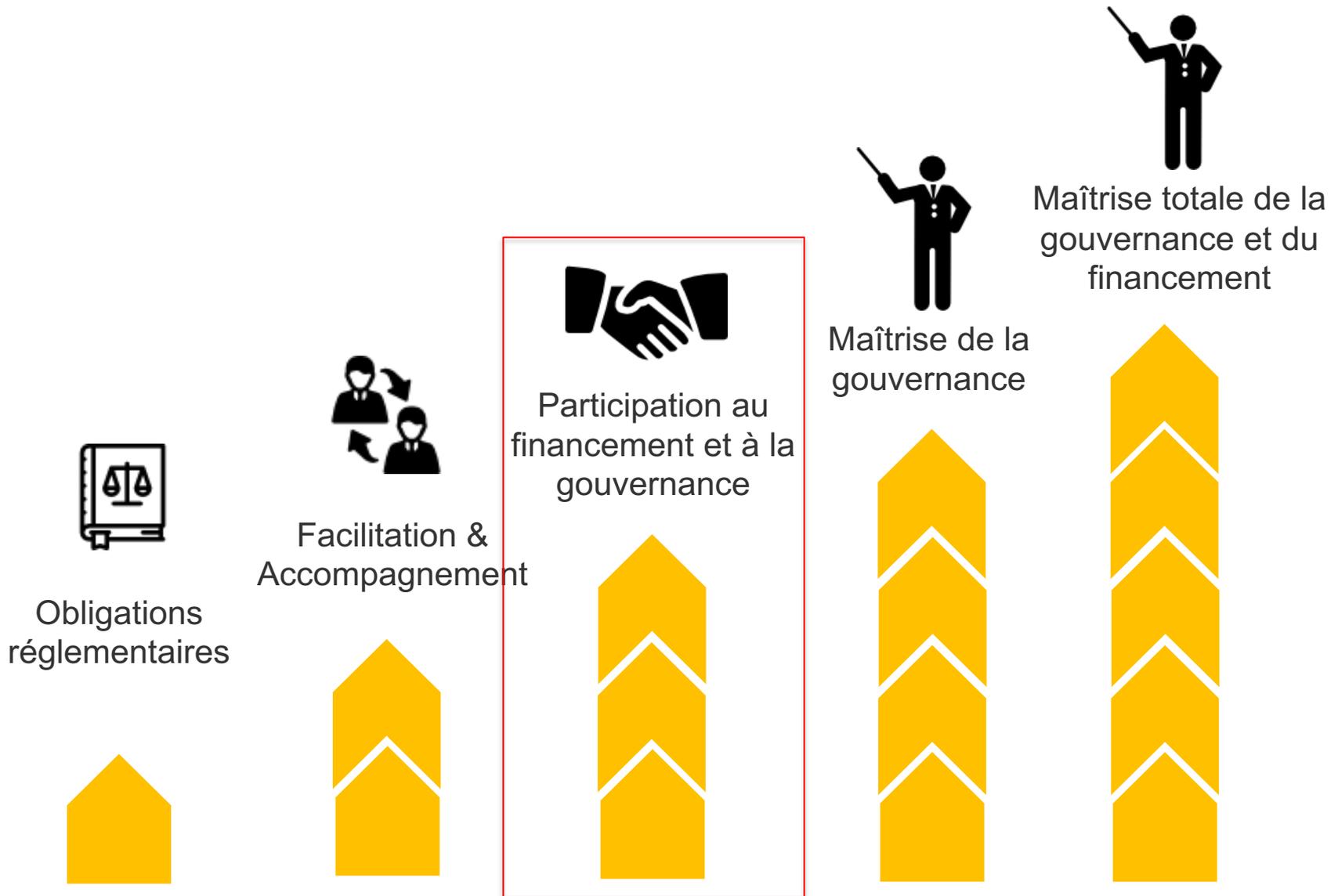


# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE

## Procédures de mise à disposition :



# EN AMONT : DÉFINIR LE NIVEAU D'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ



# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE



Meilleure prise en compte des intérêts locaux car gouvernance partagée



Approbation renforcée car acteurs locaux impliqués



Retombées économiques maximisées car argent généré revient davantage aux acteurs du territoire



Sensibilisation aux enjeux énergétiques facilitant le changement de comportement des citoyens et encouragement à la participation citoyenne

# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE CADRE RÉGLEMENTAIRE

- **SEM** : participation d'une collectivité et d'un groupement

**Article L1522-1 2° CGCT :**

« La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires »

- **SA/SAS** : prise de participation au capital

**Article L.2253-1 du CGCT :**

« Les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone définis à l'article L.811-1 du code de par des installations situées sur leur territoire ou, pour une commune, sur le territoire d'une commune limitrophe ou, pour un groupement, sur le territoire d'un groupement limitrophe

L'acquisition de ces actions peut être réalisée au travers de la prise de participations au capital de sociétés commerciales ayant pour seul objet de détenir les actions au capital des sociétés mentionnées à la première phrase du présent alinéa. Les communes et leurs groupements peuvent consentir aux sociétés de production d'énergie renouvelable auxquelles ils participent directement des avances en compte courant aux prix du marché et dans les conditions prévues à l'article L. 1522-5. »



# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE CADRE RÉGLEMENTAIRE

## **Objet social**

« dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas carbone »

## **Zone géographique**

« situées sur leur territoire, ou pour une commune, sur le territoire d'une commune limitrophe ou, pour un groupement, sur le territoire d'un groupement limitrophe »

## **Type d'investissement**

Prise de participation au capital ou avance en comptes courants d'associés

## **Quels types d'apports**

Apports en numéraires possibles, apports en nature possibles, apports en industrie a priori exclus

## **Montant minimal ou maximal ?**

Pas de montant minimal ou maximal pour la prise de participation au capital (dans la limite des seuils selon le type de sociétés), et limite pour les CCA

## **Risques pour les élus**

Risque pénal : délit de favoritisme, risque de prise illégale d'intérêts

Responsabilité civile : transféré à la collectivité dans une SEM, responsabilité de l'élu pour les SA/SAS

## **Contractualisation**

Respect de la commande publique sauf SPL

# LE SOUTIEN AUX INITIATIVES DU TERRITOIRE CADRE RÉGLEMENTAIRE

## Enjeux de l'engagement :

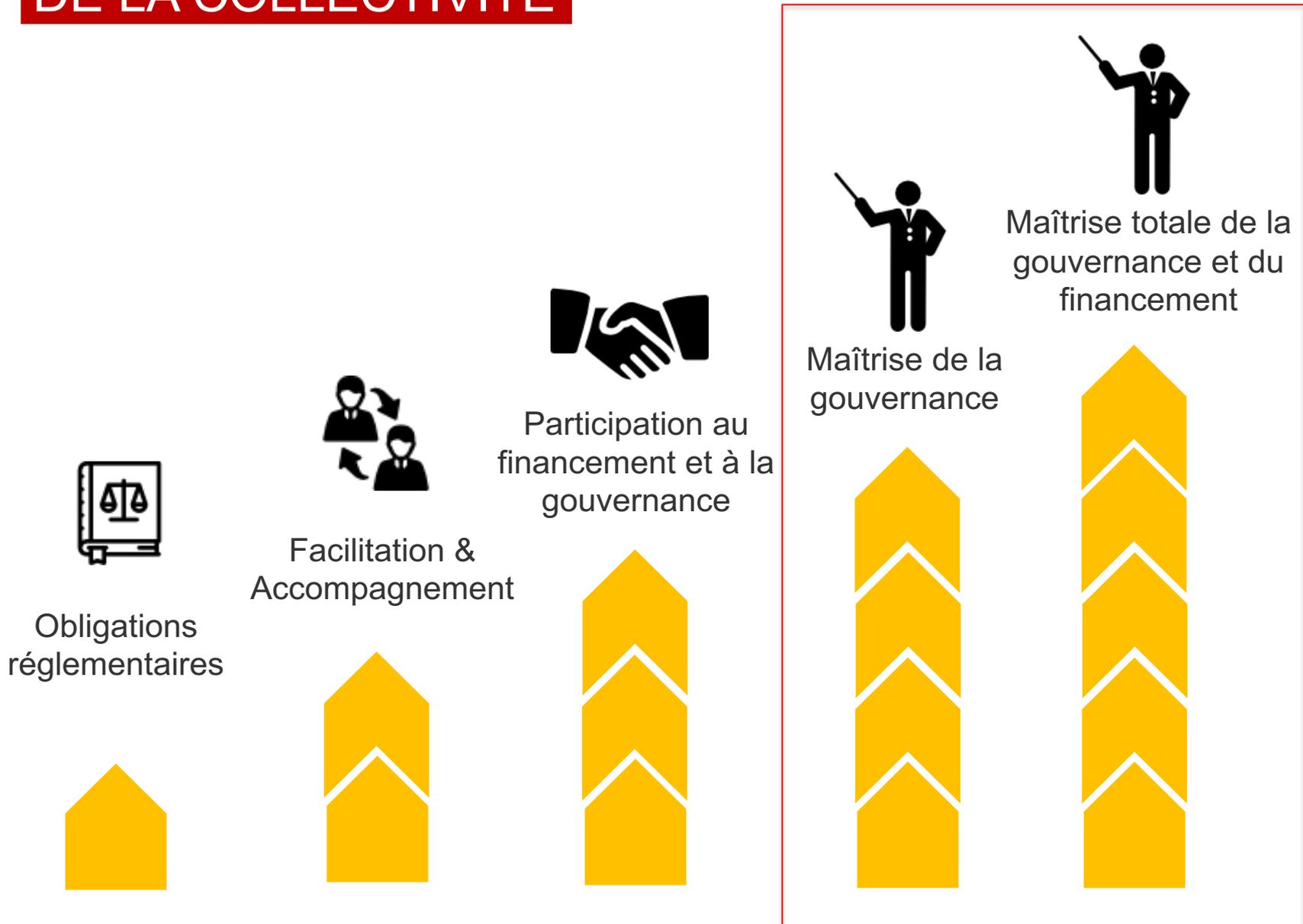
- Enjeux de **gouvernance** (contrôle, image, investissements...)
- Enjeux économiques d'entrée au capital/**gestion du risque** (valorisation de la société, entrée dans la phase de développement ou phase de financement)
- Enjeux de **stabilité** (durée d'inaliénabilité des actions garantissant la sécurité du projet, stabilité du capital, solidarité entre actionnaires)
- ...



A large, light grey number '3' is positioned on the left side of the page, partially overlapping a blue and green abstract graphic. To its right, the title is presented in three stacked horizontal bars: a blue bar for 'PORTAGE DU PROJET', a red bar for 'ET MAÎTRISE DE LA', and a yellow bar for 'GOUVERNANCE'.

**PORTAGE DU PROJET  
ET MAÎTRISE DE LA  
GOUVERNANCE**

# EN AMONT : DÉFINIR LE NIVEAU D'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ

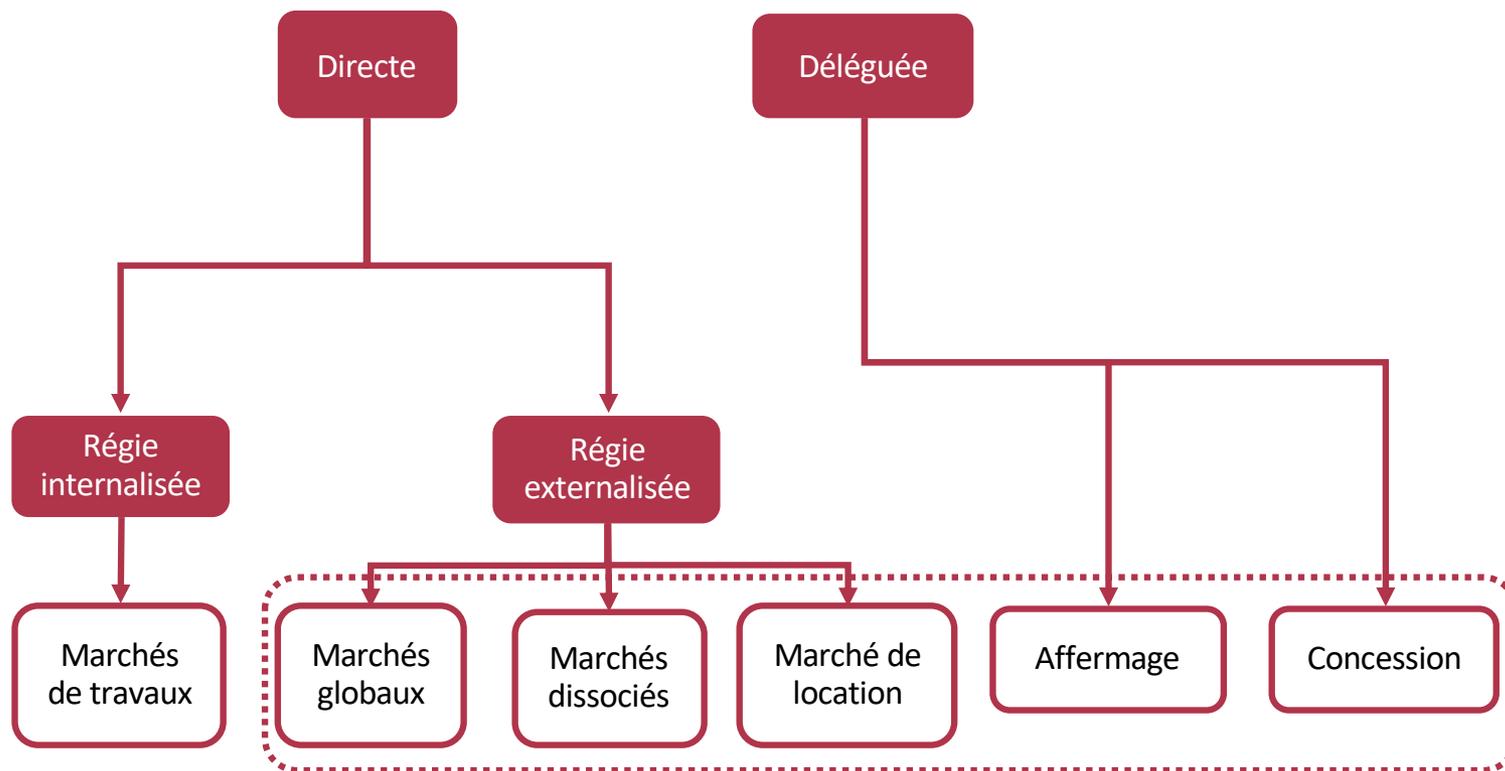


# AU STADE DU CHOIX DU MODE DE GESTION ET DE LA CONTRACTUALISATION

Mode de gestion >	Régie internalisé	Régie externalisé	Déléguee Affermage	Déléguee Concession	Soutien initiatives
Propriété	Porteur de projet				Opérateur
Financement des investissements	Porteur de projet	Porteur de projet	Porteur de projet	Opérateur « concessionnaire »	Opérateur
Financement du fonctionnement	Porteur de projet	Porteur de projet	Opérateur « fermier »	Opérateur « concessionnaire »	Opérateur
Conception	Opérateur « Moe »	Opérateur « Moe »	Opérateur « Moe »	Opérateur « concessionnaire »	Opérateur
Réalisation	Opérateur « prestataire »	Opérateur « prestataire »	Opérateur « prestataire »		
Exploitation	Porteur de projet	Opérateur « prestataire »	Opérateur « fermier »		
Maintenance	Porteur de projet	Opérateur « prestataire »			
Commercialisation/ Facturation	Porteur de projet	Porteur de projet			

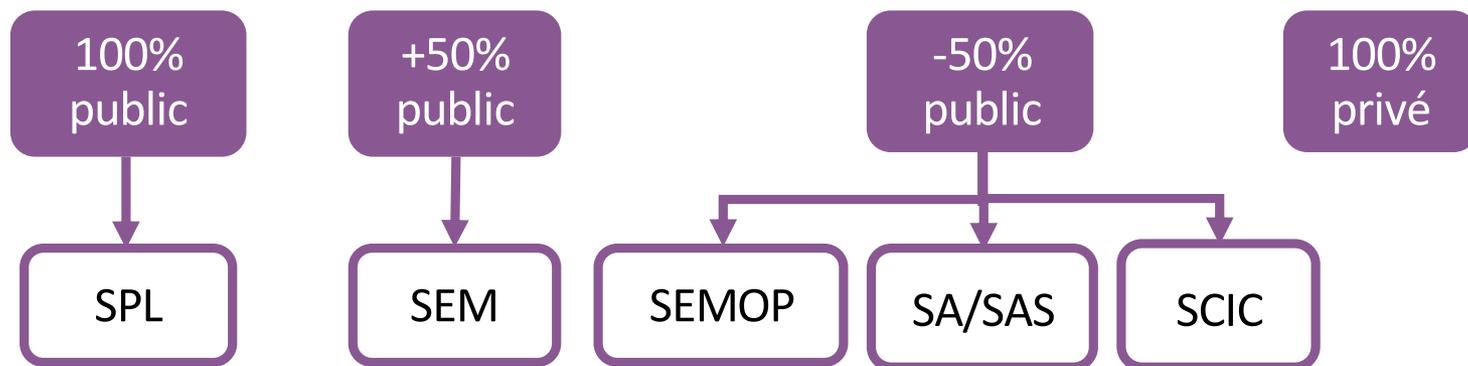
# AU STADE DU CHOIX DU MODE DE GESTION ET DE LA CONTRACTUALISATION

Portage impliquant la  
collectivité : seule ou  
en coopération



# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET

Mode de gestion et  
contractualisation choisis



- Opérateur du projet (contractualisation avec la collectivité)  
**ou**
- Porteur autonome du projet

# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET

## SPL (SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE)



Société de droit privé, uniquement détenue par des collectivités territoriales et leurs groupements.



2 actionnaires au minimum



Objet : exploitation de services publics industriels et commerciaux ou activité d'intérêt général – uniquement pour le

compte des actionnaires et sur leur territoire. Les relations entre les actionnaires et la SPL ne sont pas soumises aux règles de la commande publique.

Capital :

100 %

exclusivement public

Article L. 1531-1 du CGCT



### Avantages

- outil de coopération entre collectivités territoriales
- totale maîtrise de la gouvernance par les collectivités territoriales



### Inconvénients

- apports de fonds publics pour le déroulement de l'activité
- impossibilité de créer des filiales et de prendre des participations

# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET

## SEM (SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE)



La SEM est une société anonyme à capitaux mixtes créée par les collectivités locales ou leurs groupements.

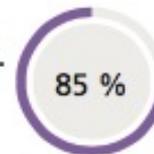
Articles L. 1541-1 et s. CGCT



### Avantages

- objet pouvant inclure plusieurs activités si elles sont complémentaires (exploitation de services publics à caractère industriel et commercial ; toute autre activité d'intérêt général)
- les élus détiennent a minima la majorité des droits de vote
- filialisation possible

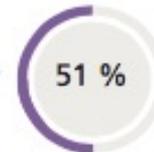
Capital :  
Public max.



Privé min.



Public min.



Privé max.



### Inconvénients

- nécessité d'une mise en concurrence dans les relations contractuelles avec la collectivité
- capital minimum de 37 000 euros pour les SEM ne faisant pas appel à l'épargne

# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET

## SEMOP (SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE À OPÉRATION UNIQUE)



La SEMOP est constituée à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat entre une seule collectivité territoriale (ou un seul groupement de collectivités territoriales) et au moins un actionnaire opérateur économique sélectionné après mise en concurrence. Revêt la forme d'une SA.

Articles L. 1541-1 et s. CGCT



### Avantages

- le président du conseil d'administration ou de surveillance est un représentant de la collectivité
- les élus détiennent a minima la minorité de blocage
- la collectivité est impérativement impliquée dans les décisions stratégiques
- un unique contrat et une seule mise en concurrence initiale

Capital :  
Public max.



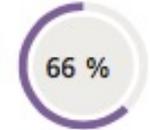
Privé min.



Public min.



Privé max.



### Inconvénients

- objet unique (gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service; opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité)
- durée limitée
- territoire d'intervention limité à celui de la collectivité
- filiales et prise de participation impossible

# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET

## SCIC (SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'INTÉRÊT COLLECTIF)

 Société coopérative : un homme = 1 voix  
- possibilité d'aménagement de cet impératif avec la constitution de collèges d'actionnaires.

 L'objet de la société doit être la fourniture ou la production de biens et services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale.

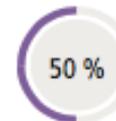
 Actionnariat obligatoirement élargi : salariés de la société, bénéficiaires de la société et tierce personne qui contribue à l'activité.



### Avantages

- implication facilité d'acteurs multiples
- fonctionnement intermédiaire entre une entreprise et une association

### Capital :

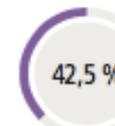


maximum détenus par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux

### Bénéfices :



des bénéfices réinvestis dans l'activité de la société au min.



redistribués aux actionnaires au max.

Loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 - article 19 quinquies et suivants



### Inconvénients

- gouvernance plus dispersée
- intervention des collectivités dans les limites de leurs frontières géographiques

# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET

## PRISE DE PARTICIPATION AU CAPITAL D'UNE SOCIÉTÉ PRIVÉE (SA/SAS)

Qui peut investir ?



Le bloc communal, les départements et les régions.

Quelles sont les sociétés concernées ?



Les SA et les SAS – participation des collectivités au capital déjà possible pour les SEM, les SPL, les SemOp et les SCIC.



L'objet social de la société doit être la production d'énergies renouvelables.



Avantages

- large choix de l'étendue de l'intervention : minorité de blocage avec participation forte à la gouvernance de la société ou participation symbolique pour encourager les initiatives sur le territoire

Notion de proximité :



Le projet doit être situé sur les territoires des collectivités actionnaires. Eventuellement, il peut être au-delà des frontières de la collectivité si l'installation contribue à l'alimentation énergétique du territoire.



Possibilité qui est nouvelle, les modalités de mise en œuvre se précisent pas à pas.

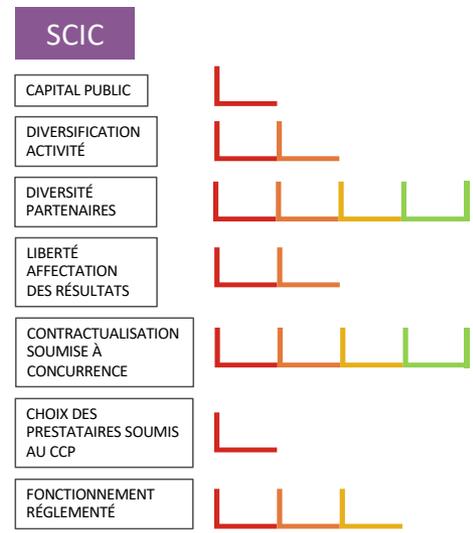
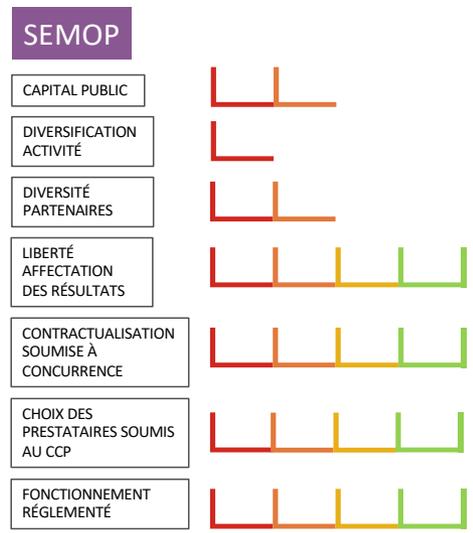
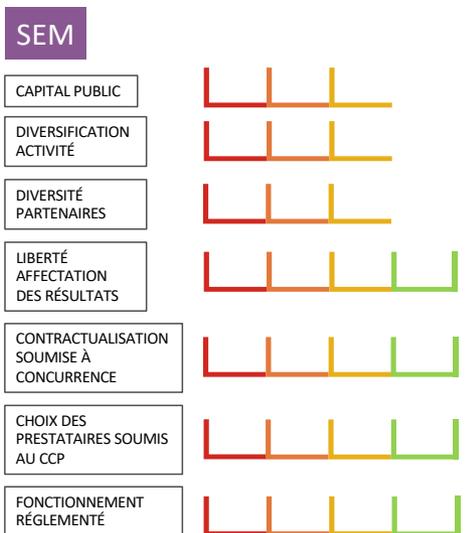
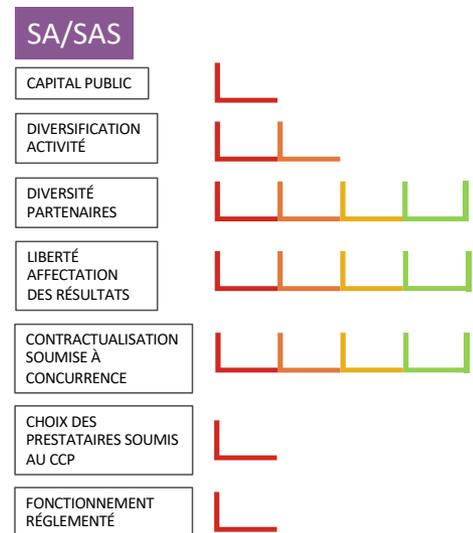
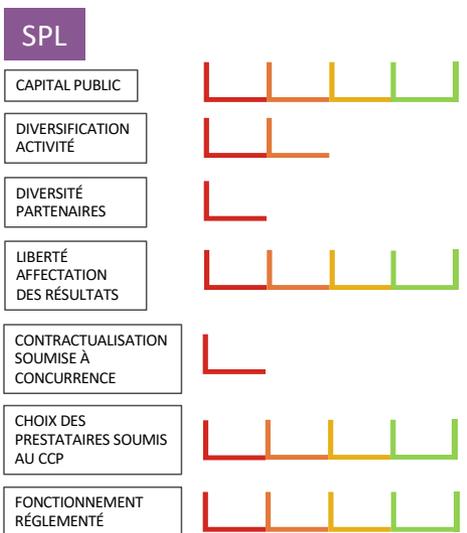
Articles L. 2253-1 (bloc communal), L. 3231-6 (département) et L. 4211-1 (région) du CGCT et compléments dans la lettre aux adhérents de décembre 2016



Inconvénients

- contexte actuel de rareté des ressources publiques
- incertitudes sur les contours du mécanisme

# AU STADE DU CHOIX DE L'OPÉRATEUR DU PROJET





**UNE QUESTION ?**  
**CONTACTEZ-NOUS :**

**Robin FRAIX-BURNET**  
**Chargé de mission juridique**  
**et fiscale énergie**

**[rfraix-burnet@amorce.asso.fr](mailto:rfraix-burnet@amorce.asso.fr)**

**04 81 91 83 13**