

Observatoire National des Contrats de Performance Énergétique

Massification des marchés de performance dans le cadre d'un groupement de commande Exemple du Havre Seine Métropole

Auteurs : Pascal LEBRETON et Christophe HUET – Janvier 2023



www.observatoirecpe.fr



CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

CSTB
le futur en construction

Table des matières

1	Genèse du projet et problématique	3
2	Contractualisation du marché global de performance	5
2.1	Constitution du groupement de commande	5
2.2	Mise en œuvre de la procédure par le coordonnateur	6
2.3	Mise en œuvre par les acheteurs membres du groupement de commande	7
3	Exemple de la rénovation thermique et énergétique du site de l'hôtel communautaire ..	8
4	Conclusions et principaux enseignements	9

1 Genèse du projet et problématique

À l'origine du projet, la Ville du Havre devait envisager le renouvellement de son marché d'exploitation de chauffage arrivant à expiration le 30 juin 2018. Dans le cadre du renouvellement de ce marché, il a été envisagé de mutualiser la contractualisation d'un marché global de performance avec la Communauté d'agglomération havraise (CODAH, devenue Le Havre Seine Métropole) auxquels se sont ensuite ajoutés le Centre communal d'action sociale (CCAS) du Havre, la société publique locale (SPL) des Docks et la Commune d'Octeville sur Mer.

Dans ce cadre, ces acheteurs publics ont constitué un premier groupement de commande afin de sélectionner une assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser le bilan de sortie du précédent contrat et étudier l'opportunité de lancer un marché public global de performance commun à ces différents organismes.

Pourquoi un groupement de commande ?

Les cinq organismes concernés constituent des pouvoirs adjudicateurs distincts et autonomes et, à ce titre, chacun devrait négocier son propre CPE répondant à ses uniques besoins. Ce point semble évident pour la communauté d'agglomération, la SPL et les deux communes, mais c'est également vrai pour le CCAS du Havre.

En effet, les CCAS sont des établissements publics locaux administratifs dotés de la personnalité juridique, rattachés à une ou plusieurs communes, mais juridiquement indépendants de celles-ci. Même si la commune de rattachement a un droit de regard sur la vie du CCAS (le maire est d'ailleurs président du conseil d'administration), le CCAS dispose de ses organes délibérants et de son propre personnel et patrimoine. En l'espèce, le groupement de commande, même limité à une commune et à son CCAS, permet de ne pas faire peser la charge de la contractualisation sur un CCAS aux compétences bâtimentaires forcément limitées.

La technique du groupement de commande permet de regrouper ensemble différents pouvoirs adjudicateurs afin de leur permettre de répondre en commun à un besoin identique, ici mettre en œuvre un CPE sur un groupe de bâtiment.

Un tel regroupement présente de nombreux avantages :

- Les coûts de contractualisation (notamment liés au recours éventuel à une assistance à maîtrise d'ouvrage) peuvent être dissuasifs pour un acheteur isolé : leur mutualisation au sein d'une procédure commune permet donc souvent de produire des économies d'échelle profitables à tous, et surtout aux acheteurs de petite taille.
- Le regroupement peut permettre également aux acheteurs ne disposant pas d'équipes techniques suffisantes de bénéficier des compétences des acheteurs les plus importants, lorsque ces derniers sont mandataires du groupement.
- Le regroupement peut également permettre à une collectivité de mener des actions d'exploitation ou d'amélioration au bénéfice du patrimoine d'un autre acheteur

rattaché à lui mais juridiquement indépendant et autonome (comme un CCAS ou une association parapublique).

- Enfin, le regroupement peut permettre de constituer des paniers d'opérations plus importants ou plus pertinents permettant une mise en concurrence des entreprises plus efficace.

Zoom sur la technique du groupement de commande

(Articles L 2113-6 et L2113-7 du code de la commande publique)

Le groupement de commande est une technique de mutualisation d'achat qui permet à plusieurs acheteurs publics de se regrouper pour passer conjointement un ou plusieurs marchés publics. Le groupement peut comprendre également une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs publics à la condition que l'ensemble des membres applique les règles du code de la commande publique.

Une convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres.

Les acheteurs membres du groupement de commandes sont solidairement responsables des seules opérations de passation ou d'exécution du marché qui sont menées conjointement en leur nom et pour leur compte selon les stipulations de la convention constitutive

2 Contractualisation du marché global de performance

2.1 CONSTITUTION DU GROUPEMENT DE COMMANDE

En 2017, il a donc été décidé de mettre en œuvre, dans le cadre d'un groupement de commande, un marché public global de performance portant sur l'exploitation des installations de chauffage, froid, ventilation, production d'eau chaude sanitaire, traitement des eaux, télégestion avec fourniture d'énergie et services associés.

Le 12 juillet 2017, une convention de groupement de commande a donc été signée entre l'ensemble des acheteurs afin de donner mandat à la Ville du Havre (coordonnateur du groupement) pour rédiger les pièces du dossier de consultation des entreprises du marché global de performance ainsi que pour sélectionner et gérer la procédure de mise en concurrence (ici le dialogue compétitif). Cette convention de groupement de commande définissait et répartissait les rôles et tâches de chacun comme suit :

Le coordonnateur du groupement :	Les membres du groupement :
- choisit la procédure de mise en concurrence,	- désignent des référents techniques et financiers,
- recense et intègre les besoins des acheteurs dans un CCTP unique,	- transmettent sous délais les éléments nécessaires au coordonnateur,
- rédige le dossier de consultation des entreprises,	- respectent le choix du titulaire retenu,
- gère les mesures de publicité,	- signent le marché avec le titulaire retenu,
- réceptionne et sélectionne les candidatures et les offres,	- transmettent le marché au contrôle de légalité,
- gère les négociations,	- assurent l'exécution de leur marché,
- rédige l'analyse des offres et présente le marché au sein de sa propre commission d'appel d'offre,	- vérifient les conformités et mettent en œuvre les pénalités éventuelles,
- rédige le rapport de présentation signé par l'exécutif de chaque collectivité,	- concluent les avenants éventuels (avec possibilité d'un appui technique du coordonnateur),
- transmet les pièces aux autres membres et assure un appui technique pour le montage des dossiers de subventions.	- montent et suivent les dossiers de demande de subvention.

Dans le cadre de ce groupement de commande le rôle du coordonnateur s'arrêtait à la sélection du titulaire. A partir de celle-ci chacun des membres devait reprendre son autonomie pour signer avec le titulaire la part de marché qui le concerne. Le groupement de commande permettait donc ici de négocier globalement une offre et des conditions pour l'ensemble des acheteurs mais chacun doit ensuite individualiser ses propres opérations au sein d'un marché juridiquement indépendant.

2.2 MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE PAR LE COORDONNATEUR

Le lancement de la procédure formelle (date de publication de l'avis d'appel public à candidature) a eu lieu le 26 juillet 2017, avec une date limite de remise des offres finales fixée au 18 septembre 2018, soit une durée d'environ 14 mois pour réaliser la sélection des candidatures, la rédaction et le jugement des offres, et les négociations.

La phase de dialogue, particulièrement dense, a duré environ une année avec 4 séances de dialogue (3 séances de 7 heures et 1 séance de 4 heures) par candidat. L'essentiel du dialogue a porté sur des questions relatives à la part travaux.

La fourniture de l'énergie (dite « P1 »), qui était envisagée à l'origine a été finalement exclue du marché à l'issue des négociations, pour être traitée par un marché de fourniture dédié (sauf la fourniture des énergies spécifiques, bois et fioul, qui reste confiée au titulaire du marché global de performance) jugé plus efficace.

Trois candidats ont été sélectionnés et deux ont déposé une offre finale.

L'offre finale d'un groupement d'entreprises ayant l'entreprise CRAM comme mandataire, a été jugée comme étant l'offre économiquement la plus avantageuse et le marché a été notifié le 27 décembre 2018. Sa durée d'exécution est de 10 ans (du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2028) et son montant global est de 56 millions d'euros, dont 17 millions d'investissements.

Après négociations, le marché global de performance notifié porte sur 175 bâtiments, dont :

- 158 bâtiments pour la Ville du Havre ;
- 9 bâtiments pour la CODAH (devenue Le Havre Seine Métropole) ;
- 4 bâtiments pour la Commune d'Octeville sur Mer ;
- 3 bâtiments pour le CCAS du Havre ;
- 1 bâtiment pour la SPL des Docks.

Ces bâtiments sont essentiellement des écoles, des équipements sportifs (dont plusieurs piscines et centres aquatiques) ou des bureaux. A noter que deux résidences pour personnes âgées sont également comprises dans ce marché.

Le patrimoine qui n'a pas été inclus dans le marché global de performance, a pu bénéficier, par ailleurs, d'autres marchés en groupement de commande dans le cadre du renouvellement de chaudières murales ou de passation d'un marché d'exploitation à intéressement classique.

L'objet du MGP porte sur l'exploitation des installations de chauffage, de froid, de ventilation, de production d'eau chaude sanitaire, de traitement des eaux, avec la fourniture d'énergie

bois et fioul et leurs services associés et comporte la réalisation d'un programme de travaux thermiques et énergétiques pendant les 3 à 4 premières années.

Le marché comprend donc une phase d'investissements préalables, ainsi qu'un poste garantie totale avec renouvellement de matériel, qui complète la phase de travaux et permet de continuer les économies d'énergie, mais aussi de garantir la notion de vétusté et d'âge moyen des équipements.

Dans le cadre du Marché Global de Performance, les engagements globaux du groupement d'entreprise portent sur :

- La réduction des consommations énergétiques de chauffage de 24%
- La réduction des consommations d'eau des piscines de 26%
- La réduction des consommations d'électricité des piscines et patinoire de 18%
- La réduction des consommations générales d'électricité de 6,6%
- La réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 21 700 tonnes de CO₂

L'objectif prévisionnel (avant consultation) était notamment de réduire de 20 % les consommations de chauffage. Les négociations menées lors du dialogue compétitif ont permis d'augmenter cet objectif à 24%. Il monte jusqu'à 30 % pour la commune d'Octeville sur Mer, dont le patrimoine présentait un gisement important.

Ces objectifs correspondent à une moyenne, et varient beaucoup puisqu'ils sont fixés bâtiment par bâtiment. Les objectifs portant sur les bâtiments de la Ville du Havre (dont le patrimoine est le plus important) sont plus faibles car le marché global de performance a été mis en place après une période d'investissements importants, qui avaient déjà amené les bâtiments de la collectivité à un niveau d'efficacité satisfaisant.

2.3 MISE EN ŒUVRE PAR LES ACHETEURS MEMBRES DU GROUPEMENT DE COMMANDE

À l'issue de la procédure de mise en concurrence, chacun des membres du groupement de commande a donc signé avec le groupement d'entreprises retenu un marché autonome et indépendant des autres pour les seules opérations qui le concernent. L'offre finale étant sélectionnée par le coordonnateur, les acheteurs ne peuvent plus, à ce stade, renégocier les conditions du marché.

La qualité du suivi jouant un rôle considérable dans la bonne exécution d'un marché, l'efficacité de celui-ci peut donc varier d'un acheteur à l'autre même si les pièces du marché (Cahier des Clauses Techniques Particulières et Cahier des Clauses Administratives Particulières) ont fait l'objet d'une rédaction similaire.

3 Exemple de la rénovation thermique et énergétique du site de l'hôtel communautaire

A la date de cette étude, la réhabilitation de l'hôtel communautaire a été réalisée, permettant d'offrir un exemple concret d'une des nombreuses opérations réalisées au titre du marché (ici pour la part de marché notifiée par Le Havre Seine Métropole). L'hôtel communautaire, qui abrite les services de la communauté urbaine, accueille aujourd'hui 280 agents. Le bâtiment est en réalité un ancien parking en silo construit dans les années 70, et reconverti dans les années 80 afin d'accueillir diverses activités tertiaires et commerciales et de devenir aujourd'hui l'hôtel communautaire.



Hôtel de la Communauté urbaine © LE HAVRE SEINE MÉTROPOLE

Les travaux réalisés visaient l'atteinte d'un objectif d'économies d'énergie de l'ordre de 40 %, l'amélioration du confort des occupants ainsi que la mise aux normes du site (désamiantage et renouvellement d'air).

Les travaux énergétiques réalisés comprennent :

- le remplacement de l'ensemble des menuiseries (sauf au rez-de-chaussée) ;
- le renouvellement du système de chauffage/climatisation ;
- le passage en LED de l'éclairage avec gradation ;
- le traitement d'air des bureaux et des salles de réunion ;
- la reprise des faux plafonds ;
- l'isolation, notamment du parking.

Les travaux de rénovation du bâtiment se sont étalés sur 7 mois, de septembre 2020 à avril 2021. Le montant des investissements s'est élevé à 3,7 millions d'euros, avec un cofinancement de 1,5 millions d'euros (1 M€ de l'État, 400 k€ de la Région Normandie et 100 k€ du Département de Seine-Maritime). L'hôtel de la Communauté sera également raccordé à un réseau de chaleur vertueux, alimenté à 80 % par des énergies renouvelables, à partir de 2024.

4 Conclusions et principaux enseignements

Travail préparatoire :

Le regroupement d'acheteurs et de sites différents a nécessité un gros travail de phasage temporel entre les différents marchés d'exploitation en cours. En effet, le marché global de performance énergétique confiant l'exploitation au titulaire (par définition), ce nouveau marché ne pouvait porter que sur des sites qui n'étaient plus couverts par un marché d'exploitation actif au jour de son entrée en vigueur. Afin de pouvoir mettre en phase les durées de fin de marchés en cours, certains d'entre eux ont dû faire l'objet d'une prorogation lorsque cela était possible.

La constitution du panier d'opérations a un impact important sur la complexité et la durée des négociations. Ainsi, les centres aquatiques sont des objets très spécifiques et ont nécessité des approches particulières. Traiter ces installations spécifiques par le biais d'un marché distinct aurait pu faciliter les négociations pour les autres sites.

Globalement, un dossier de cette ampleur nécessiterait l'affectation d'un chef de projet dédié ainsi que d'une équipe conséquente.

La rédaction du marché global de performance a été rendue compliquée par l'absence d'un Cahiers des Clauses Administratives Générales global, ce qui a contraint à aller prendre des dispositions au sein de plusieurs CCAG¹.

Compte-tenu de l'ampleur du projet, la durée de la phase de dialogue (1 an) s'est révélée trop courte. Le temps nécessaire pour assurer de bonnes conditions de négociation n'est donc pas à sous-estimer.

Questions périphériques :

Les services en charge d'instruire les dossiers de demande de subventions ne sont pas habitués à traiter de projets réalisés dans le cadre de marchés globaux de performance, et il est important de pouvoir les rencontrer en amont, afin d'anticiper les incompatibilités éventuelles entre les critères d'instruction et les logiques de fonctionnement de ce type de marché. Dans le cas présent, des rencontres avec les services instructeurs de la Région et du Conseil Départemental ont permis d'aplanir les problèmes éventuels concernant les règles appliquées par ces financeurs. Toutefois les maîtres d'ouvrages ont eu quelques difficultés à pouvoir répondre aux critères de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local).

Le marché global de performance demande également de travailler avec les services comptables, car la distinction entre investissement et fonctionnement y est très poreuse, ce qui peut compliquer son approche comptable et financière.

¹ Sur ce point, la publication d'un modèle de CCAG global par la FNCCR semble de nature à résoudre cette difficulté (Note Du Rédacteur)

Exécution du marché :

Le marché est en cours d'exécution et il n'est pas possible de réaliser une analyse générale de ce marché global de performance au travers d'un critère commun et unique. En effet, chaque site traité présentait une situation de départ spécifique (certains sites avaient déjà fait l'objet de rénovations importantes et le gisement marginal était faible, d'autres présentaient un gisement plus important et facilement accessible) et la réussite de chaque opération est très liée à la qualité du suivi effectué par l'acheteur public en charge de l'exécution (N.D.R.).

Pour Le Havre Seine Métropole, le marché est piloté par le service *énergie*, en co-pilotage avec la direction du patrimoine pour la question des rénovations globales. Cela représente presque 5 équivalents temps plein, *a minima*, mais la charge de travail représentait un point hebdomadaire par opération, et un point mensuel pour le suivi de la performance énergétique. Ces fréquences, nécessaires en première phase, devraient revues à la baisse pour la suite du marché.

Résultats :

Le résultat est jugé très satisfaisant, même si le titulaire n'a pas encore terminé son programme d'améliorations. Le volet sensibilisation des écoles a été particulièrement apprécié, dans la mesure où il a été l'occasion d'un projet pédagogique (une heure de sensibilisation aux écogestes tous les ans pour les classes de CE2 notamment).

On notera toutefois que la pratique du marché global de performance en groupement de commande peut être très chronophage, en raison notamment de l'importance et de la diversité du patrimoine traité (ici 175 bâtiments de natures très diverses et comprenant des équipements très spécifiques). Il demande également une bonne implication des différents acheteurs car tout retard dans la validation politique des différentes phases du projet impacte directement l'ensemble des participants.

Le groupement de commande permet de réduire les coûts moyens de contractualisation grâce au regroupement de sites et offre la possibilité de faire bénéficier les acheteurs partenaires des compétences présentes au sein des services du coordonnateur.

Cependant, si le régime juridique du groupement de commande semble simple à mettre en œuvre, il peut être très complexe à piloter en pratique car le retard et/ou les difficultés d'un des membres peut impacter l'ensemble du marché.

Les rédacteurs adressent ici leurs plus vifs remerciements à Mme Virginie BOQUET, du Havre Seine Métropole, pour sa précieuse participation à la rédaction de cette étude de cas.