

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (SPL OSER)

(Métropole de Lyon)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 29 Février 2024

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la SPL OSER pour les exercices 2016 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 30 novembre 2022, adressée à M. Philippe Truchy, directeur général de la SPL OSER et seul représentant légal de la société depuis le 1^{er} janvier 2013.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 28 novembre 2023 avec M. Philippe Truchy.

Les observations provisoires délibérées lors de la séance du 4 décembre 2023 ont été adressées au directeur général de la SPL. Des extraits ont été adressés à M. Eric Fournier, président de la SPL, ainsi qu'à plusieurs collectivités territoriales actionnaires : la région Auvergne-Rhône-Alpes, la métropole de Lyon, ainsi que les communes d'Annemasse, Loriol-sur-Drôme, Saint-Fons, Saint-Pierre-de-Chartreuse, et Voiron.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre a arrêté, au cours de sa séance du 29 février 2024, les observations définitives présentées ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

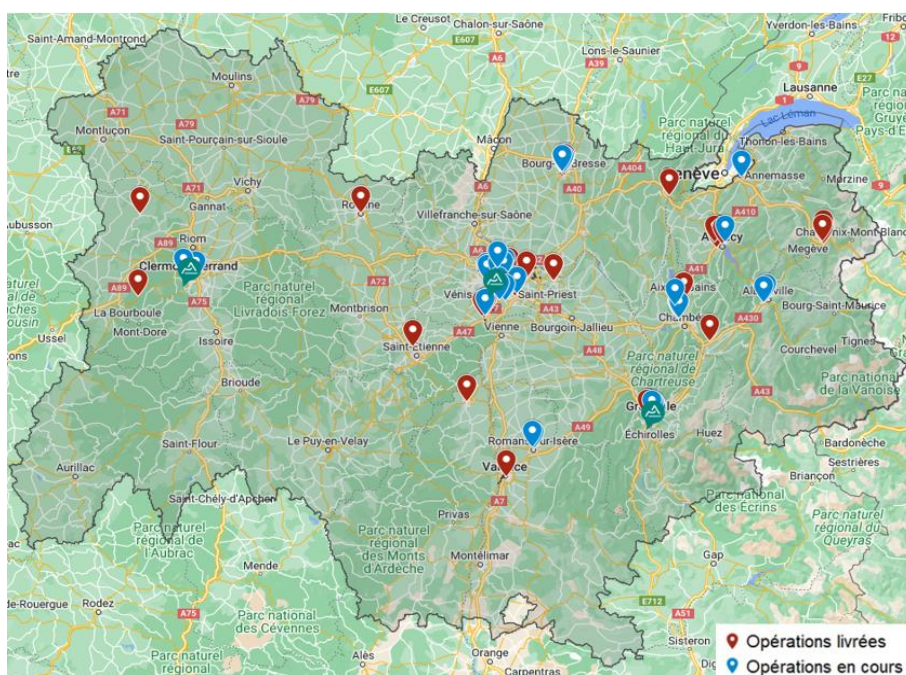
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE SOCIETE ATYPIQUE	10
1.1 Une société créée à l'initiative de la région	10
1.2 Une société spécialisée dans la rénovation énergétique des bâtiments publics	11
1.2.1 Un objet social original	11
1.2.2 Un acteur important, intervenant dans un secteur en plein essor	12
1.2.3 Une activité centrée sur la rénovation énergétique du bâti scolaire	14
1.2.4 Une société opérant à titre principal sur le territoire de l'ancienne région Rhône-Alpes.....	14
1.3 Une société à l'actionnariat multiple.....	15
1.3.1 Une participation au capital distincte en fonction du mode de portage de l'opération de rénovation énergétique	15
1.3.2 Une croissance continue de l'actionnariat.....	17
1.4 La place particulière de la région au sein de la société publique locale.....	19
1.4.1 Une implication régionale constante	20
1.4.2 Une réduction prochaine de la participation régionale au capital	21
2 LA GOUVERNANCE	23
2.1 Les instances de gouvernance	23
2.1.1 Les assemblées générales	23
2.1.2 Le conseil d'administration.....	25
2.1.3 Une direction bicéphale composée d'une présidence sans rôle opérationnel et d'une direction générale aux larges pouvoirs.....	26
2.2 L'information des actionnaires.....	26
3 LA MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE ANALOGUE	28
3.1 Des censeurs insuffisamment impliqués	29
3.2 Une faible participation au sein de l'assemblée spéciale des actionnaires.....	30
3.3 Un comité des engagements et des investissements de moins en moins consulté.....	31
4 L'ORGANISATION ET LA GESTION DE LA SPL	33
4.1 L'organisation interne de l'entreprise	33
4.2 La gestion du personnel.....	34
4.2.1 Des effectifs en forte augmentation	34
4.2.2 Des rémunérations fixées en référence au cadre conventionnel applicable	35
4.2.3 Une évolution des effectifs vers la parité hommes/femmes.....	36
4.2.4 Le cumul des fonctions de directeur général et de directeur technique	37

4.3 La gestion de la commande publique et des achats.....	38
4.3.1 Une activité soumise au droit de la commande publique.....	38
4.3.2 La passation des marchés globaux de performance énergétique.....	38
5 LES OPERATIONS DE RENOVATION ENERGETIQUE.....	39
5.1 Une pluralité d'interventions.....	39
5.2 Le travail préalable à la rénovation : les audits énergétiques.....	40
5.3 Des rénovations à périmètres variables	41
5.4 Une absence de labellisation des rénovations	43
5.5 Le portage contractuel des opérations de rénovation énergétique	43
5.5.1 Les opérations portées via un bail emphytéotique administratif.....	43
5.5.2 Les opérations portées sous mandat de maîtrise d'ouvrage public	44
5.6 La réalisation des opérations de rénovation énergétique.....	45
5.6.1 La passation d'un contrat de performance énergétique.....	45
5.6.2 Des marchés complexes dont la réalisation n'est pas exempte d'aléas.....	46
5.6.3 Le suivi des performances énergétiques.....	47
5.7 Une activité résiduelle : l'assistance à maîtrise d'ouvrage.....	47
5.8 La rémunération de la société publique locale	48
6 LA SITUATION FINANCIERE	49
6.1 Les principaux soldes intermédiaires de gestion.....	49
6.2 Les produits et charges d'exploitation.....	51
6.3 L'indicateur d'activité	53
6.4 La situation bilancielle	54
6.4.1 Le capital social.....	54
6.4.2 L'encours de dette	55
6.4.3 La trésorerie.....	55
ANNEXES.....	57
Annexe n° 1. Liste des abréviations	58
Annexe n° 2. Évolution de l'actionnariat	59
Annexe n° 3. Échantillon des contrats de rénovation (BEA et MMO)	62
Annexe n° 4. Les indices de l'exercice d'une situation de quasi-régie.....	64
Annexe n° 5. Les différents modes de portage contractuels des rénovations	65
Annexe n° 6. Les contrats de performance énergétique.....	67
Annexe n° 7. Suivi de la performance énergétique des bâtiments livrés (2018-2022).....	68
Annexe n° 8. Échantillon des MGPE	70
Annexe n° 9. Des rénovations à périmètres variables : deux exemples grenoblois	71
Annexe n° 10. Le label bâtiment basse consommation (BBC) rénovation.....	79
Annexe n° 11. Bilan synthétique et retraité 2022.....	80

SYNTHÈSE

La société d'efficacité énergétique (SPL OSER) est une société publique locale créée en 2013 à l'initiative de la région Rhône-Alpes. Elle réalise des opérations de rénovation énergétique de bâtiments publics – principalement scolaires – à l'échelle du territoire de la région Auvergne-Rhône-Alpes, même si son champ d'intervention principal demeure, pour des raisons historiques, le territoire de l'ancienne région Rhône-Alpes.

Opérations de la SPL Oser (au 4 janvier 2024)



A la création de la société, le capital social était réparti entre onze actionnaires. En 2023, la SPL compte 35 actionnaires, dont une majorité de communes (31), un département (le Puy-de-Dôme), une métropole (Lyon), un syndicat intercommunal d'énergie (le SIEL 42) et la région Auvergne-Rhône-Alpes. Cette augmentation du nombre d'actionnaires traduit le dynamisme de l'entreprise et son développement constant depuis sa création.

Une gouvernance complexifiée par le mode de portage des rénovations en BEA et la diminution prochaine de la participation régionale

Deux spécificités de la SPL fragilisent sa gouvernance. D'une part, les opérations de rénovation étaient portées jusqu'en 2016 par la conclusion de baux emphytéotiques administratifs (BEA) de valorisation au profit de la SPL. Ceux-ci impliquaient un apport en capital complémentaire par la collectivité, lui conférant une place renforcée au capital, pour la durée du contrat. La société dispose donc d'un groupe d'actionnaires de référence, constitué pour la durée des BEA.

D'autre part, la région est l'actionnaire majoritaire de la SPL depuis sa création, détenant 66,2 % de son capital social, qui s'élève à 11,1 M€. Elle a cependant annoncé son intention de diminuer sa participation au capital au cours du premier semestre 2024 d'un montant de 4,95 M€. Elle ne sera plus l'actionnaire majoritaire, mais demeurera l'actionnaire de référence de l'entreprise (par la détention d'environ 35 % du capital).

La société doit envisager dès à présent de nouvelles modalités de fonctionnement (en particulier de son conseil d'administration) pour anticiper ces évolutions : à court terme par la réduction forte de la participation régionale ; à plus long terme par la disparition du groupe d'actionnaires de référence à l'issue des contrats de BEA.

Une organisation interne destinée à faire de la SPL une structure de quasi-régie

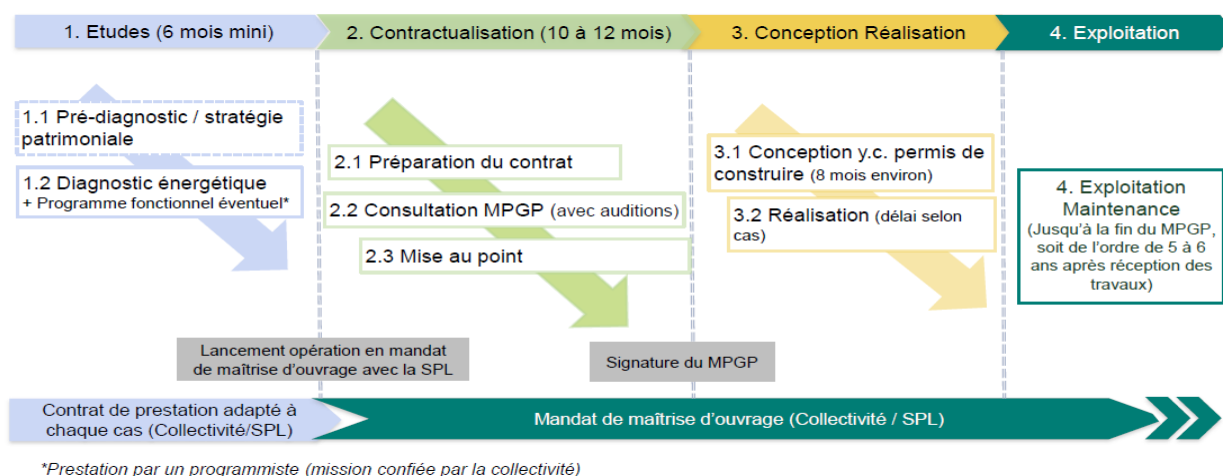
Malgré le nombre important des actionnaires et la présence au capital d'une majorité d'actionnaires à la participation très réduite, la SPL a cherché à mettre en place une situation de quasi-régie, permettant la conclusion de contrats sans mise en concurrence préalable avec l'ensemble des collectivités territoriales.

La SPL s'est ainsi efforcée, à travers ses statuts, son règlement intérieur et le pacte d'actionnaires, de créer un faisceau d'indices favorisant l'exercice d'un contrôle analogue exercé conjointement par l'ensemble des actionnaires sur l'entreprise. La chambre invite toutefois la société à la plus grande vigilance dans la mise en œuvre de ce contrôle, en particulier vis-à-vis des actionnaires les moins actifs dans les organes de contrôle mis en place. Par ailleurs, la réduction du champ de compétence du comité des engagements et des investissements (CEI) prive ce dernier de l'essentiel de son rôle dans la société, affaiblissant d'autant l'exercice du contrôle analogue.

Les rénovations énergétiques, des opérations complexes au périmètre variable

Le mode de portage des opérations de rénovation a évolué depuis la création de la société (avec la fin des BEA en 2016). Désormais, la SPL OSER n'agit plus que comme mandataire de ses actionnaires. Dans tous les cas, la société conclut un contrat de performance énergétique (CPE) prenant la forme d'un marché global de performance énergétique (MGPE) avec un groupement d'entreprises, pour la réalisation des travaux et la phase d'exploitation et de maintenance du bâtiment. La SPL s'assure du suivi des travaux et de la performance énergétique des bâtiments rénovés. Elle peut appliquer des pénalités au groupement d'entreprises dans le cas où le niveau de performance énergétique n'est pas atteint.

Déroulement d'une opération en mandat de maîtrise d'ouvrage public

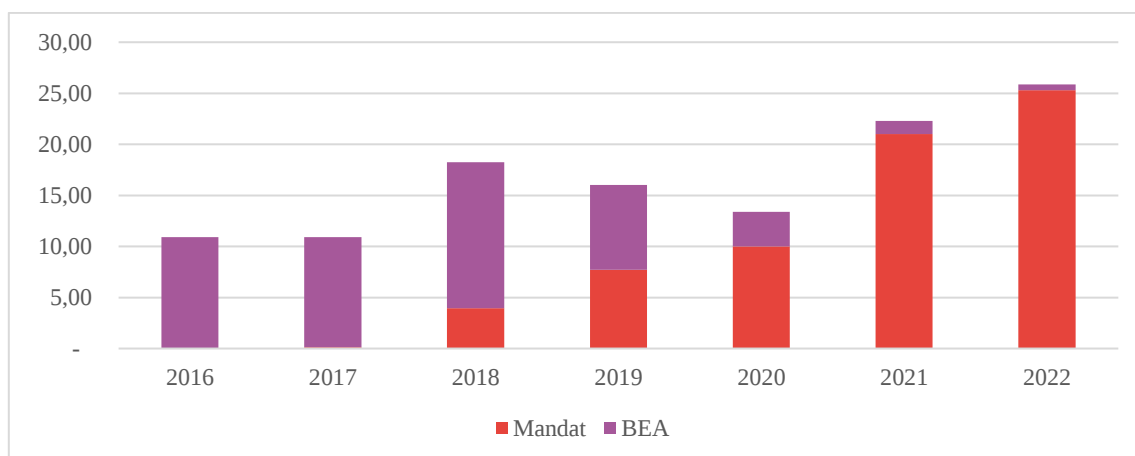


Le périmètre et l'étendue des rénovations sont très variables d'une opération à l'autre et dépendent très largement de l'attente du commanditaire et des financements disponibles. La SPL privilégie une approche globale de la rénovation d'un bâtiment, plutôt que des interventions ponctuelles. Ses opérations visent toutes à atteindre le niveau bâtiment basse consommation (BBC) rénovation, même si la société ne fait aucune démarche pour obtenir le label BBC rénovation auprès de l'organisme certificateur agréé. Les travaux permettent des économies de l'ordre de 40 % sur les énergies primaires, conformément aux dispositions du décret tertiaire du 23 juillet 2019. Ces économies peuvent atteindre, dans certains cas, jusqu'à 70 %.

Une société de portage des opérations de rénovation au profit des actionnaires publics

La SPL OSER est une société de portage d'opérations de rénovation énergétique, réalisées au bénéfice exclusif de ses actionnaires publics. De ce fait, son chiffre d'affaires reste relativement modeste (1,7 M€ en 2022) et elle ne dispose que d'un patrimoine propre très réduit. Pour autant, l'accroissement tant de l'indicateur de son activité de rénovation (de 10,9 M€ en 2016 à 25,3 M€ en 2022) que de ses effectifs au cours de la période sous revue (de 7 en 2016 à 17 employés en 2022) témoignent du développement continu de l'entreprise.

Evolution du volume d'activité en M€ (2016-2022)



La société présente un résultat d'exploitation qui se situe à un niveau proche de l'équilibre (130 k€ en moyenne sur la période 2016-2022), mais qui a été négatif à plusieurs reprises sur la période de contrôle, et pas uniquement durant la crise sanitaire. La chambre l'encourage à procéder à une analyse plus détaillée de ses perspectives financières, dans une logique pluriannuelle, afin de garantir la viabilité de son modèle économique.

Evolution du résultat de l'entreprise (2016-2022)

(en k€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chiffre d'affaires nets	9 989	9 913	12 547	7 754	3 558	2 065	1 701
Résultat d'exploitation	1 394	75	99	- 28	- 184	- 130	- 36
Résultat financier	- 183	- 154	-9	42	52	48	88
Résultat de l'exercice	947	- 51	67	11	- 31	- 82	51

Une société de taille modeste devant répondre à des enjeux importants

La SPL OSER répond efficacement aux sollicitations de ses actionnaires pour la conduite des opérations de rénovation énergétique de leur patrimoine.

Elle participe – à son échelle – de la réponse des collectivités actionnaires à l'enjeu de la rénovation énergétique, tant les besoins sont importants à l'échelle d'une région. De ce point de vue, la taille de l'entreprise apparaît modeste au regard du défi de la rénovation.

Mais, elle demeure tributaire de la grande fluctuation de son activité en fonction des commandes de ses actionnaires, la conduisant à multiplier les entrées au capital, au risque de remettre en cause son statut de quasi-régie.

La société est au défi de trouver une organisation optimale, entre accroissement continu de son activité et recherche d'une simplicité de son intervention au service de ses actionnaires.

RECOMMANDATION

Recommandation n° 1. Solliciter l'avis du comité des engagements et des investissements pour tout projet de rénovation énergétique, quel que soit son portage contractuel.

INTRODUCTION

La société publique locale d'efficacité énergétique (SPL OSER) a été créée au 1^{er} janvier 2013, sous l'impulsion de la région Rhône-Alpes, qui en est l'actionnaire majoritaire. Elle a pour mission d'accompagner ses actionnaires dans la mise en œuvre de leur stratégie et de leurs projets de rénovation énergétique, sur leur propre patrimoine ou dans le cadre d'une politique dédiée.

La société a été créée sous la forme d'une société publique locale (SPL), dont le régime juridique est fixé par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 (codifiée à l'article L. 1531-1 du CGCT), introduisant en droit français une nouvelle forme de société anonyme à capital intégralement public, chargée de missions liées à la satisfaction de l'intérêt public local¹. La SPL est par principe régie par le code de commerce et, par dérogation, par des dispositions spécifiques insérées au CGCT (article L. 1531-1 et, par renvoi, articles L. 1521-1 et s.).

L'entreprise ayant été créée à l'initiative de la région Rhône-Alpes, son siège social est situé à Lyon, à l'hôtel de région. Mais ses bureaux sont à Grenoble et elle dispose de deux antennes délocalisées à Lyon et Clermont-Ferrand. Constituée autour de onze actionnaires, elle n'a cessé d'élargir son périmètre d'intervention, par l'intégration de nouveaux actionnaires (au nombre de 35 en 2023). La région Auvergne-Rhône-Alpes en est le principal actionnaire, depuis 2013, même si son influence a été progressivement réduite, du fait de la dilution de sa participation suite aux différentes augmentations du capital (passant de 94,4 % du capital en 2013 à 66,2 % en 2023).

La SPL OSER est une société de portage de projets, réalisés pour le compte des collectivités et groupements actionnaires. De ce fait, son chiffre d'affaires reste relativement modeste (1,7 M€ en 2022). Mais l'accroissement tant de l'indicateur de son activité de rénovation² (passant de 10,9 M€ en 2016 à 25,3 M€ en 2022) que de ses effectifs au cours de la période sous revue (passant de 7 en 2016 à 17 employés en 2022) soulignent le développement continu de l'entreprise.

1 UNE SOCIÉTÉ ATYPIQUE

1.1 Une société créée à l'initiative de la région

Prenant la forme d'une société anonyme à capitaux intégralement publics, la SPL OSER a été créée le 6 décembre 2012, à l'initiative de l'ancienne région Rhône-Alpes et en partenariat avec neuf communes et un syndicat intercommunal d'énergie. La région en a toujours été

¹ L'article L. 1531-1 du CGCT précise que ces sociétés sont créées « par les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre des compétences qui leurs sont reconnues par la loi » et qu'elles « sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général ».

² Indicateur consolidant la totalité des dépenses réalisées par la SPL par opération de rénovation.

l'actionnaire majoritaire, même si sa participation au capital social est passée de 94,4 % en 2013 à 66,2 % en 2023, par effet de dilution.

La création de la société s'est inscrite dans le cadre de la mise en place, par l'ancienne région Rhône-Alpes, d'une politique environnementale et énergétique s'articulant, selon la présentation qu'elle en faisait, autour du triptyque sobriété, efficacité et énergies renouvelables. La mise en œuvre de cette politique s'est traduite par la création de deux outils distincts portés par la région, regroupés sous une bannière commune, OSER (opérateurs de services énergétiques régionaux) : la société publique locale d'efficacité énergétique (plus communément appelée SPL OSER) et le fonds d'investissement pour les énergies renouvelables (le fonds OSER), prenant la forme d'une société de financement régional destinée à soutenir le développement des énergies renouvelables (ENR). Malgré la proximité sémantique et de présentation qui en a été faite, les deux organismes demeurent totalement indépendants, dans leurs natures, missions ou modes de financement. Par contre, les deux entités ont exercé leurs missions dans les mêmes locaux jusqu'à la fin de l'exercice 2018, partageant par voie conventionnelle certains services. Malgré la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes d'une part, et l'évolution des politiques publiques régionales liées à la rénovation énergétique et au développement des ENR d'autre part, les appellations des deux organismes n'ont pas évolué. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société indique qu'une assemblée générale extraordinaire devrait se tenir le 8 mars 2024, afin de modifier la dénomination sociale par « société publique locale d'efficacité énergétique – SPL OSER ».

1.2 Une société spécialisée dans la rénovation énergétique des bâtiments publics

1.2.1 Un objet social original

La création de la SPL OSER témoigne d'une prise en compte dès 2013 par la région Rhône-Alpes des enjeux du réchauffement climatique. Le préambule des statuts de l'entreprise souligne que, d'une part, *« le secteur du bâtiment représente 40 % de la consommation régionale d'énergie primaire et provoque plus de 28 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire »* et que, d'autre part, *« ces impacts, ne pouvant être réduits par les seules mesures pour les constructions neuves, la rénovation thermique des bâtiments constitue un chantier prioritaire des politiques publiques locales »*.

A titre principal, la SPL « accompagne ses actionnaires dans la mise en œuvre de leur stratégie et de leurs projets de rénovation énergétique, sur leur propre patrimoine ou dans le cadre d'une politique dédiée »³. Concrètement, elle fournit des prestations pour aider ses

³ Selon ses statuts, la société est compétente pour toute intervention portant sur *« la rénovation énergétique complète des bâtiments et de leurs équipements et dépendances, incluant des interventions lourdes d'amélioration du bâti des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires. Ainsi, la société pourra entreprendre sur lesdits bâtiments, équipements et dépendances : la réalisation d'études, d'audits, de conseils et de diagnostics ; la réalisation, directement ou indirectement, de prestations, globales ou distinctes, de fournitures et/ou de services et/ou de travaux destinées à améliorer leur performance énergétique et/ou tout autre investissement autorisé par les lois et textes en vigueur ; le cas échéant, la contribution au financement des travaux de rénovation énergétique susmentionnés ainsi que la réalisation directe ou indirecte de travaux accessoires auxdits travaux »*. Les statuts

actionnaires à réaliser des opérations de rénovation énergétique permettant une réduction très significative des consommations d'énergies (de 40 à 70 % suivant les projets), des émissions de gaz à effet de serre (jusqu'à 80%) et, éventuellement, le développement des énergies renouvelables (photovoltaïque, chaufferies bois, etc.).

Son objet, tel que défini ainsi, est assimilable à une activité d'intérêt général et est compatible avec la liste des activités limitativement énumérées par l'article L. 1531-1 du CGCT.

Pour la réalisation de son objet social, la SPL effectue des audits et diagnostics de performance énergétique à la demande de ses actionnaires. Elle peut, ensuite, prendre en charge tout ou partie des travaux de rénovation énergétique. La société privilégie par principe une approche globale de la rénovation, la conduisant à agir comme mandataire de la collectivité maître d'ouvrage⁴ pour la signature d'un contrat de performance énergétique (CPE) déterminant précisément les objectifs de réduction des consommations d'énergies à atteindre. Par exception, la SPL peut limiter son action à l'assistance à maîtrise d'ouvrage de la collectivité, lorsque cette dernière souhaite conserver la maîtrise d'ouvrage de l'opération mais souhaite tout de même bénéficier de l'expertise de la société pour conduire sa rénovation.

Le développement de son activité répond pleinement aux objectifs du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, qui oblige les propriétaires publics ou privés d'un établissement de plus de 1000 m² et abritant des activités tertiaires à réduire leurs consommations d'énergies finales de 60 % à l'horizon 2050 (décret dit « tertiaire »)⁵.

1.2.2 Un acteur important, intervenant dans un secteur en plein essor

Avec un patrimoine bâti estimé à plus de 225 000 bâtiments et 280 millions m² (27 % du parc tertiaire national), les collectivités territoriales françaises disposent de leviers importants pour agir sur la consommation d'énergie du parc tertiaire⁶. Sur la base de leur patrimoine bâti, l'INET a estimé que les collectivités consomment environ 3,5 % de l'énergie finale en France. À ce titre, I4CE (2022) estime à près de 2,7 milliards d'euros le montant que les collectivités devraient consacrer chaque année à la rénovation énergétique, pour atteindre

précisent par ailleurs que « d'une manière générale, la société peut accomplir toutes opérations financières, commerciales, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à son objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation ».

⁴ Jusqu'en 2016 la société recourait au modèle du bail emphytéotique administratif (BEA) de valorisation permettant un montage aller-retour d'une durée d'une vingtaine d'années avec la collectivité propriétaire du bien à rénover. Cette modalité d'intervention n'est plus possible depuis la réforme de l'article L. 1311-5 du CGCT qui interdit de recourir au BEA pour ce type d'opération à compter du 1^{er} avril 2016.

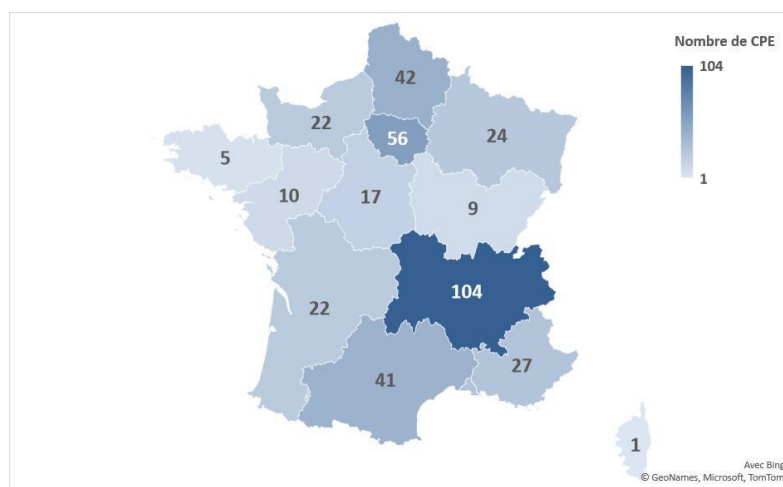
⁵ Le décret fixe des objectifs de réduction des consommations d'énergie de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport 2010, année de référence. Défini de façon très large, le secteur tertiaire regroupe le commerce, les services publics, les transports, le crédit, les communications, les assurances, la recherche, les services immobiliers, la santé privée, la santé publique, les services personnels et communautaires, l'éducation, les services d'administration publique générale, la justice, la défense. En sont seulement exclus les constructions ayant donné lieu à un permis de construire à titre précaire, les bâtiments destinés au culte et les bâtiments exerçant une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure. Les dispositions du décret tertiaire ont été codifiées aux articles R. 131-38 à R. 131-44 du code de la construction et de l'habitation.

⁶ Estimation du ministère de la transition écologique en 2023.

l'objectif de la neutralité carbone de la France en 2050, inscrit dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments public est un marché récent, mais qui connaît une forte croissance depuis le début des années 2010. L'observatoire national des contrats de performance énergétique (ONCPE) recensait, dans ses chiffres-clefs 2022, 380 contrats de performance énergétique signés sur l'ensemble du territoire national entre 2007 et 2021, dont 104 sur le seul territoire de la région Auvergne-Rhône-Alpes (soit 27,4 % du total national).

Graphique n° 1 : Répartition géographique des CPE (2007-2021)



Source : ONCPE, 2022

Sur la même période, la SPL OSER a porté 47 opérations de rénovation (44,3 % du total régional), représentant 12,4 % du nombre total des CPE au niveau national⁷.

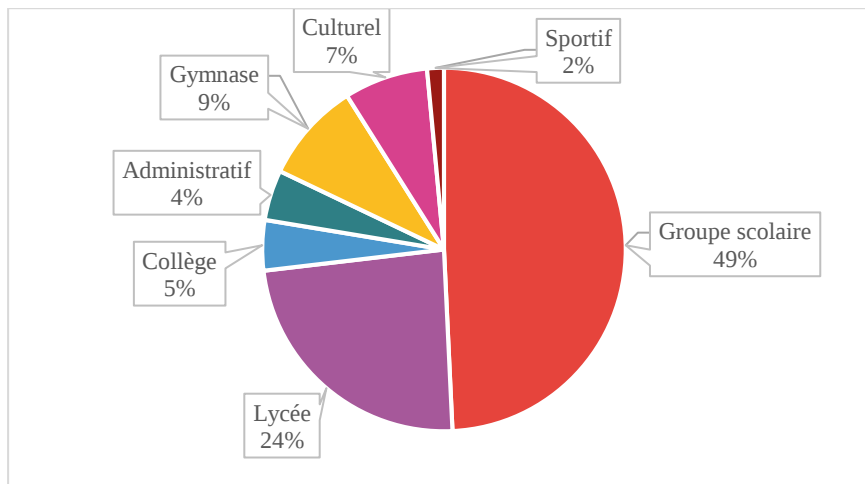
La création de la SPL OSER s'inscrit ainsi dans une tendance de fond consistant à valoriser le patrimoine public existant en améliorant ses performances énergétiques. La société est longtemps apparue comme précurseur sur un secteur d'activité émergent, en permettant un portage des opérations par une société mandataire, au profit des collectivités. Elle est, à l'échelle nationale, l'une des dix entreprises publiques locales dont l'objet social est centré sur la rénovation énergétique des bâtiments publics. La spécialisation de la SPL dans ce secteur d'activité depuis dix ans en a fait un acteur majeur, dont la compétence est reconnue, tant au niveau régional que national.

⁷ Ce chiffre est porté à 15,6 % sur la période d'existence de la SPL (2013-2021).

1.2.3 Une activité centrée sur la rénovation énergétique du bâti scolaire

Sur les 67 opérations réalisées ou en cours de réalisation depuis la création de la SPL OSER⁸, 52 concernent des écoles, collèges ou lycées (soit 77 % du total des opérations). La société s'est, de fait, spécialisée dans la rénovation énergétique du bâti scolaire, même si cela ne ressort pas de ses statuts et qu'elle consacre une part non négligeable de son activité à d'autres types de bâtiments (à titre principal des équipements sportifs et culturels).

Graphique n° 2 : Répartition des opérations par type de bâtiment rénové (2013-2023)



Source : données SPL, retraitement CRC

1.2.4 Une société opérant à titre principal sur le territoire de l'ancienne région Rhône-Alpes

Dix ans après sa création et plus de huit ans après la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes, la chambre constate que la zone d'activité de la SPL reste centrée principalement sur le territoire de l'ancienne région Rhône-Alpes. Sur les 37 opérations livrées au 4 janvier 2024, seules deux concernaient des lycées situés sur le territoire de l'ancienne région Auvergne⁹. Cela peut s'expliquer, notamment, par la technicité des opérations de rénovation, qui nécessitent un suivi opérationnel de proximité par la SPL. L'ouverture d'une antenne de l'entreprise à Volvic et l'entrée au capital du département du Puy-de-Dôme en 2022 atténuent cet effet¹⁰. En réponse aux observations de la chambre, la société indique également que deux opérations de rénovation¹¹, ainsi que plusieurs études ont été lancées par le département et la région, concrétisant la volonté de la société et de ses actionnaires de développer l'activité sur le territoire de l'ancienne région Auvergne.

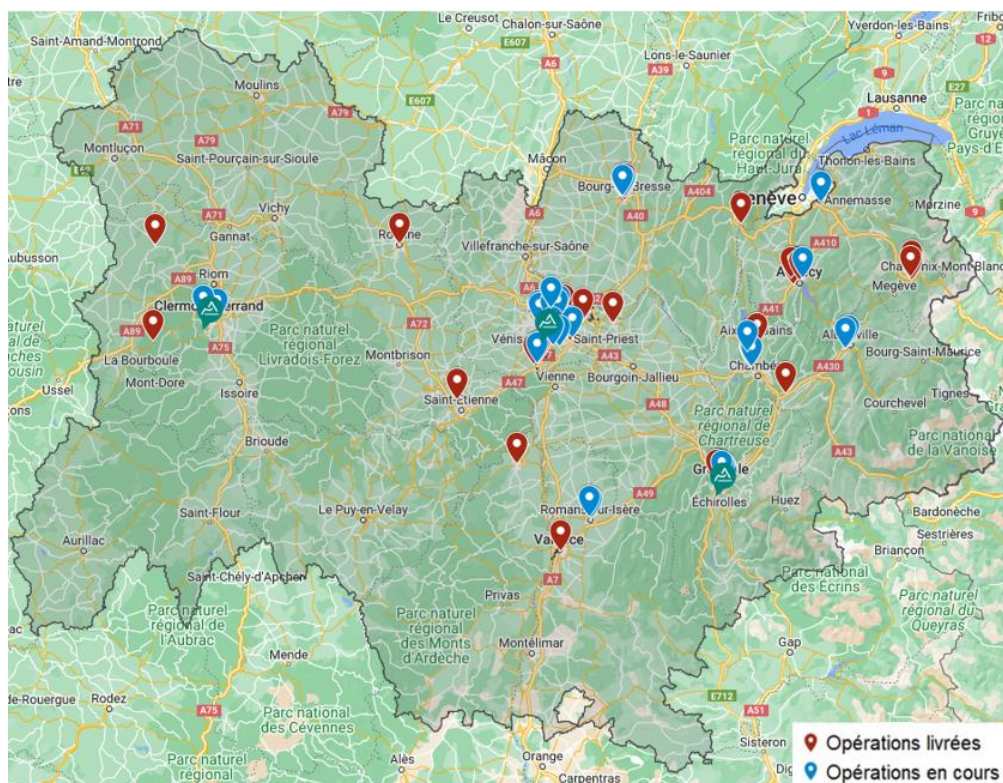
⁸ Pour ce calcul, la chambre a retraité les données de la SPL, en distinguant lorsque plusieurs opérations sont portées par un seul montage contractuel (par exemple un mandat portant sur un groupe scolaire et un gymnase distinct).

⁹ Le lycée des Combrailles (Saint-Gervais-d'Auvergne), le lycée agricole de Rochefort-Montagne, dans le département du Puy-de-Dôme.

¹⁰ L'entrée au capital du département a été suivie du lancement immédiat de cinq audits de collèges.

¹¹ Le lycée Lafayette (Clermont-Ferrand) en 2019 et le collège Teilhard de Chardin (Chamalières) en 2023.

Carte n° 1 : Opérations de la SPL Oser (au 4 janvier 2024)

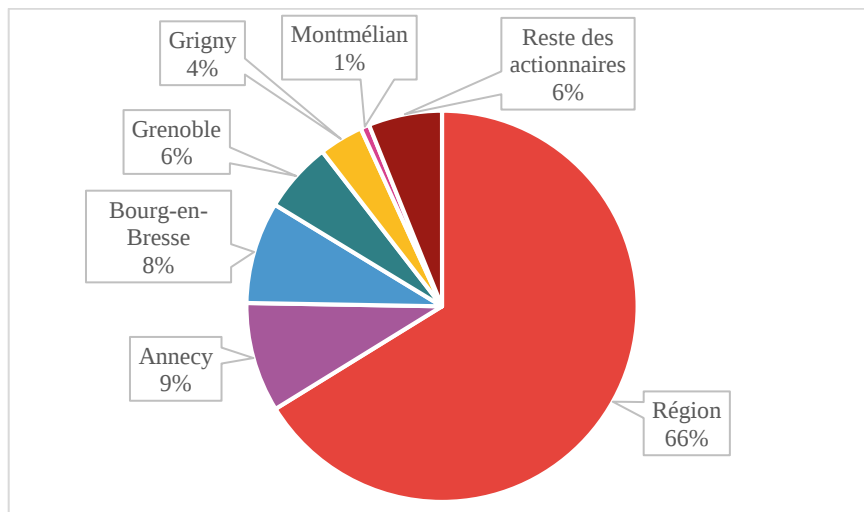


Source : SPL OSER

1.3 Une société à l'actionnariat multiple

1.3.1 Une participation au capital distincte en fonction du mode de portage de l'opération de rénovation énergétique

L'actionnariat de l'entreprise présente une forte disparité entre, d'un côté, un groupe de collectivités à l'influence renforcée (cinq actionnaires principaux détiennent ensemble près de 93 % du capital social) et, de l'autre, le reste des actionnaires, dont la participation au capital est minime (les 7 % restants sont partagés entre 26 collectivités ou groupements, dont aucun ne dépasse les 1 %).

Graphique n° 3 : Répartition du capital social (2023)

Source : SPL OSER, retraitement CRC

La distinction entre ces deux groupes est liée à la spécificité du portage de certaines opérations de rénovation. Lors de sa création et jusqu'en 2016, la société utilisait le mécanisme du bail emphytéotique administratif (BEA) de valorisation pour réaliser les opérations de rénovation. Les actionnaires (y compris la région) procédaient à des augmentations ponctuelles du capital social pour financer une partie des opérations de rénovation (de l'ordre de 10 % du montant de l'opération).

Ces apports demeurent toutefois distincts de la participation permanente de l'actionnaire. Le pacte des actionnaires prévoit les modalités d'augmentation et de réduction du capital, qui relèvent de la compétence de l'assemblée générale extraordinaire. En début d'opération, la société organise une augmentation de capital, réservée à l'actionnaire souhaitant signer un BEA¹². A la clôture de l'opération, la SPL – et à la condition que l'opération ne remette pas en cause la pérennité de l'entreprise¹³ – la SPL « pourra, à la condition d'en avoir équilibré le bilan et de disposer de la trésorerie nécessaire, restituer les fonds versés au titre de l'augmentation de capital à l'Actionnaire souscripteur »¹⁴.

¹² « Les actionnaires s'engagent, lors de l'assemblée générale extraordinaire, à supprimer le droit préférentiel de souscription au profit de cet actionnaire déterminé ou, à défaut de l'avoir supprimé, ils s'engagent à ne pas exercer ce droit, mais à le transmettre à titre gratuit à l'actionnaire considéré, à première demande de sa part. La loi interdisant toute augmentation de capital préalable à la libération du capital déjà souscrit, les actionnaires s'engagent à prévoir que la libération totale de l'augmentation interviendra dès la souscription ».

¹³ Ainsi, « l'opération ne pourra cependant intervenir si elle a pour effet d'amener les capitaux propres de la société à moins de la moitié de son capital social ».

¹⁴ En pratique, le pacte des actionnaires détaille les modalités de ce rachat. En premier lieu, « la société s'oblige à organiser à cet effet, dans l'année qui suivra la constatation (de la clôture de l'opération), une réduction de capital non justifiée par des pertes, portant sur la totalité des fonds apportés par l'actionnaire à l'occasion de l'augmentation de capital » ; en deuxième lieu, cette réduction ne peut intervenir qu'en faveur de l'actionnaire concerné (« en conséquence, les autres actionnaires s'interdisent de réclamer à cette occasion le rachat de tout ou partie de leurs participations, même si la question leur est posée par la société, conformément à la loi ») ; en dernier lieu, le rachat des actions est réalisée au nominal et sans versement d'aucun boni, « quelle que soit la durée

Toutes les collectivités territoriales ayant conclu un BEA avec la SPL ont donc une participation renforcée au capital social de l'entreprise, pour la durée du BEA.

L'utilisation des BEA de valorisation n'étant plus possible depuis le 1^{er} avril 2016¹⁵, les actionnaires publics recourent désormais aux services de la SPL en mandat de maîtrise d'ouvrage public (MMO), ne nécessitant pas d'apport en capital complémentaire au soutien de l'opération. Celle-ci est financée par la collectivité, par l'intermédiaire de la SPL, en fonction de l'avancement de l'opération.

Les deux modes de portage contractuels ne sont pas exclusifs et les collectivités ayant conclu des BEA peuvent désormais recourir aux services de la société par le biais de mandats.

La chambre observe que la clôture progressive des BEA à compter de 2035 devrait mécaniquement conduire à un rééquilibrage progressif du poids de ces actionnaires au capital de l'entreprise.

1.3.2 Une croissance continue de l'actionnariat

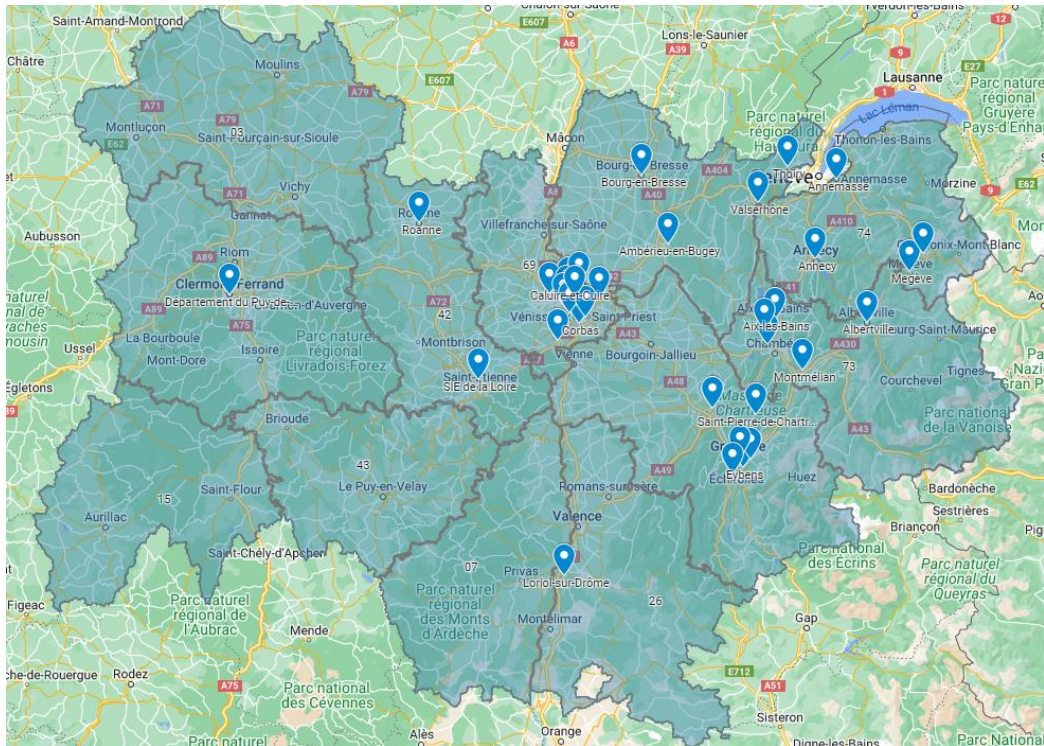
A la création de la société, le capital social était réparti entre onze actionnaires : la région Auvergne-Rhône-Alpes, un syndicat intercommunal d'énergie (le SIEL 42) et neuf communes. En 2023, la SPL compte 35 actionnaires¹⁶, dont une majorité de communes (31), un département (le Puy-de-Dôme), une métropole (Lyon), un syndicat intercommunal d'énergie (le SIEL 42) et la région Auvergne-Rhône-Alpes. Cette dernière demeure l'actionnaire de référence de la SPL, détenant un peu plus de 66 % de son capital social, qui s'élève à 11,1 M€.

de l'opération ». Le pacte des actionnaires organise ainsi les modalités de la renonciation, par les actionnaires, à la protection conférée par le principe d'égalité entre les actionnaires (art. L. 225-204 du code de commerce).

¹⁵ L'article L. 1311-5 du CGCT, qui définit le BEA de valorisation comme une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la personne publique, en limite la portée en précisant que « *les collectivités territoriales ne peuvent utiliser ces autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels pour l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour leur compte ou pour leurs besoins* ».

¹⁶ Deux actionnaires historiques, les communes de Chambéry et de Romans-sur-Isère, sont sorties du capital en 2019.

Carte n° 2 : Actionnariat de la SPL OSER (2023)

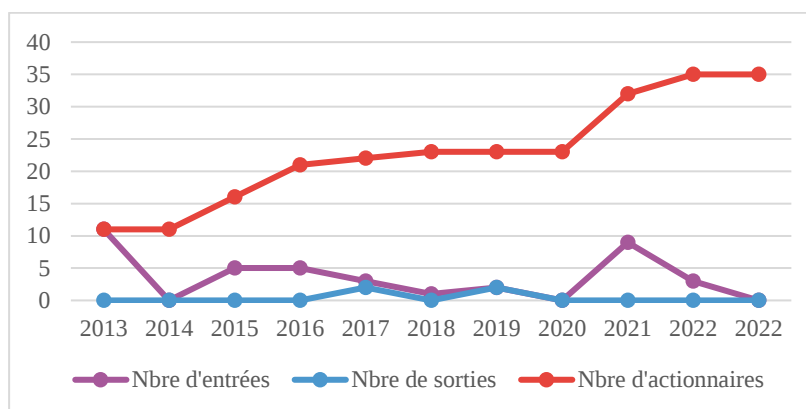


Source : données SPL, traitement CRC

L'actionnariat et la répartition du capital social sont restés stables durant la phase de démarrage de l'activité de la société. Le lancement des premières opérations de rénovation énergétique, en particulier celles de Cran-Gevrier, Bourg-en-Bresse et de Montmélian débutées en 2015, se sont accompagnées d'une augmentation de capital permettant l'entrée de nouveaux actionnaires au capital de la société. La société a par la suite procédé à plusieurs augmentations de capital, dont une en 2021 ayant conduit à l'entrée de neuf nouveaux actionnaires. Parmi ceux-ci, l'entrée au capital du département du Puy-de-Dôme marque la volonté de la SPL d'accroître son champ d'activité sur la partie auvergnate du territoire régional, à la demande de son actionnaire de référence (la région).

Au cours de ses dix ans d'existence, seules deux communes se sont retirées de l'entreprise en 2019 (Chambéry et Romans-sur-Isère). La création de la commune nouvelle d'Annecy en 2017 a mis fin à l'actionnariat en propre des communes de Cran-Gevrier et de Seynod. Par ailleurs, le SIEL-Territoire d'énergie Loire, bien qu'actionnaire depuis 2013, n'a jamais eu recours aux services de l'entreprise¹⁷, alors même que le pacte des actionnaires prévoit que « les actionnaires conviennent de conclure, au plus tard dans un délai de 12 mois à compter de l'immatriculation de la société, un contrat au moins entre chacun d'eux et la société ».

¹⁷ Aucune opération de rénovation n'a été engagée, ni aucune étude ou diagnostic énergétique préalable.

Graphique n° 4 : Evolution de l'actionnariat

Source : données SPL OSER, retraitement CRC

Le pacte des actionnaires précise¹⁸ que lorsque l'entrée au capital se fait par le biais d'une augmentation de celui-ci, le montant demandé à chaque nouvel entrant dépend de la taille de la collectivité¹⁹ : pour celles de moins de 50 000 habitants, il est calculé sur la base d'un euro par habitant²⁰ ; pour celles de 50 000 habitants et plus, sur la base d'une contribution volontaire d'un montant minimum de 50 000 €. Dans la pratique – telle que constatée par la chambre – l'actionnariat des nouvelles collectivités de plus de 50 000 habitants n'excède jamais 50 000 €, alors même que cette limitation ne résulte d'aucun texte. Dès lors, les nouveaux actionnaires, tels que la métropole de Lyon ou la commune de Lyon ne disposent que d'une fraction infime du capital (0,5 % du capital), quels que soit leur taille ou le volume éventuel des contrats signés avec la société.

1.4 La place particulière de la région au sein de la société publique locale

La région est, depuis la création de la SPL en 2013, l'actionnaire de référence de la société : contrairement aux autres actionnaires, qui ont limité leur participation initiale à 1 € / habitant plafonné à 50 k€, la région a fait le choix d'un apport initial en fonds propres de 5 M€ à l'entreprise. Le montant de sa participation n'a, depuis, fait que croître (passant de 5 M€ en 2013 à 7,4 M€ en 2023), en raison de la signature de plusieurs BEA²¹. Dans le même temps, son influence a été progressivement diluée, en raison des ouvertures successives du capital social : alors qu'elle détenait un peu plus de 93,4 % du capital de l'entreprise en 2013, son influence a été ramené à 66,2 % en 2023. Il n'en demeure pas moins qu'elle reste le principal actionnaire de la SPL et qu'elle dispose, à ce titre, d'une influence renforcée dans les organes de direction²².

¹⁸ Article 6 du pacte, dans sa version du 6 décembre 2012, non modifiée par la version du 14 mars 2016.

¹⁹ Déterminé sur la base du dernier recensement officiel publié.

²⁰ Montant arrondi au millier supérieur.

²¹ Chaque BEA s'accompagne d'une prise de participations à hauteur de 10 % du montant de l'opération de rénovation énergétique, pour faciliter l'accès au crédit de la société.

²² La région dispose de la majorité des administrateurs au conseil d'administration (huit sur les douze que compte le conseil depuis 2018) et désigne, en leur sein, le président de l'entreprise.

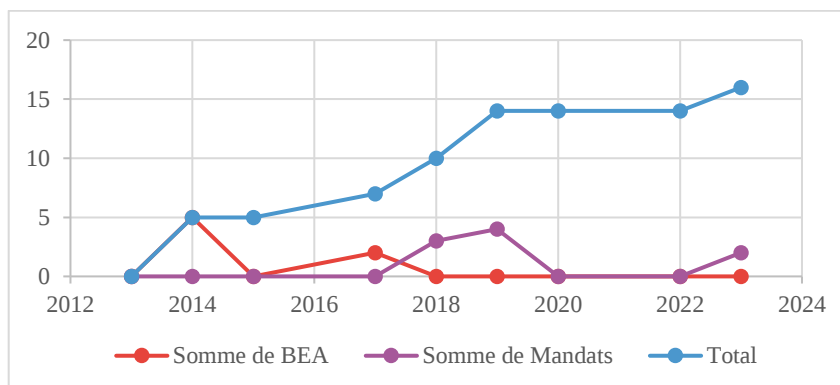
1.4.1 Une implication régionale constante

Dans un audit interne (mars 2018), les services de la région soulignent que la société a été pensée comme un outil pour renforcer la démarche patrimoniale de la région en faveur des lycées et que, en tant qu'actionnaire principal, elle doit alimenter le *business plan* de la SPL.

En pratique, la SPL est l'unique interlocuteur de la région pour réaliser tous les projets ne comportant qu'une dimension de rénovation énergétique. Par contre, il arrive fréquemment qu'à l'issue d'un audit énergétique, la région décide de procéder à une restructuration complète du bâtiment concerné, opération qui ne relève pas, selon les services de la région, de l'objet social de l'entreprise. Il peut alors s'agir soit de chercher à accroître encore les gains énergétiques, au-delà de ce qu'une simple rénovation permet²³, soit d'inclure ces travaux d'amélioration dans un projet plus global de réaménagement, en procédant par exemple au réagencement complet des espaces au sein d'un lycée (extension, changement d'affectation des espaces, modernisation des locaux, etc.)

La chambre constate que l'engagement de la région est constant depuis la création de la société : elle a conclu sept BEA entre 2014 et 2017, puis neuf mandats à partir de 2018. Elle est ainsi le principal commanditaire de la société (16 rénovations), devant Bourg-en-Bresse (sept), Grenoble (six) et Annecy (quatre). Ce volume d'activité représente un peu moins de 30 % du total des rénovations réalisées depuis 2013, la région assurant ainsi un socle d'activité important et constant à l'entreprise.

Graphique n° 5 : Nombre de rénovations commandées par la région (2013-2023)



Source : données SPL OSER, retraitement CRC

En parallèle, la région a fait réaliser 24 audits énergétiques depuis 2013, dont 12 pour la seule année 2018 et 7 en 2023. Cela témoigne d'un regain d'intérêt pour la SPL, même si seulement 40 % de ces audits ont donné lieu à l'engagement de travaux depuis (22 audits réalisés depuis 2016, pour neuf mandats signés).

²³ Le niveau des économies d'énergies obtenu par une rénovation énergétique est plafonné par la structure du bâtiment (forme, hauteur, présence ou non d'un espace en sous-sol, etc.) et par l'époque de construction. Pour dépasser certains seuils (en général au-delà de 50 % d'économies), il est parfois nécessaire de procéder à des modifications qui dépassent la rénovation et touchent à la structure bâtiminaire.

1.4.2 Une réduction prochaine de la participation régionale au capital

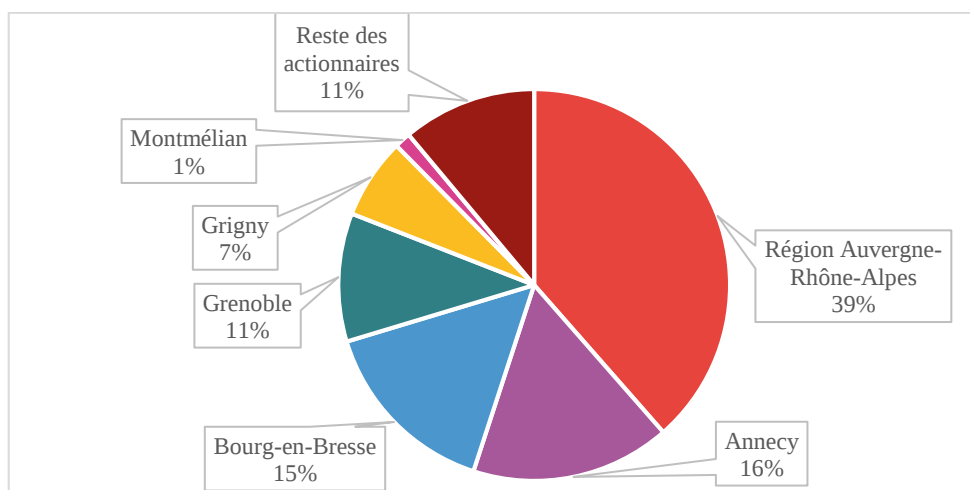
La région a entamé, courant 2023, une réflexion visant à réduire le montant de sa participation initiale de 5 M€ à 50 k€. Elle justifie cette décision par le fait que, selon son analyse, la SPL OSER dispose d'une trésorerie importante et immobilisée, dont elle n'a pas l'utilité. Interrogée sur cette opération, la société confirme qu'une telle réduction du capital est à l'étude et devrait être réalisée avant février 2024.

La région conserverait 38,5 % du capital social à l'issue de cette opération, en raison de ses prises de participations réalisées dans le cadre d'opérations de rénovation portées en BEA. Elle demeurerait l'actionnaire de référence de l'entreprise (pour la durée des opérations portées en BEA), conservant une minorité de blocage aux assemblées générales extraordinaires.

La chambre constate que si cette réduction, décidée par la région, a été présentée et discutée en conseil d'administration, elle n'a pas été accompagnée de la mise en place d'un plan prévisionnel de développement. Aucun document envisageant les modalités de reconstitution de l'actionnariat à plus long terme n'a été élaboré, alors que la perte de la majorité de l'actionnariat par la région pourrait entraîner des difficultés de gouvernance à l'avenir.

Pour la région, la réduction du capital envisagée doit être perçue comme une opportunité permettant un rééquilibrage de la gouvernance, par l'entrée de nouveaux administrateurs représentant les petites collectivités. La chambre rappelle que si cette hypothèse est envisageable, elle n'est en rien certaine et que la réduction du capital pourrait n'être accompagnée d'aucune nouvelle entrée au conseil d'administration et n'avoir comme conséquence qu'une diminution du nombre des sièges²⁴ ou une nouvelle répartition des sièges laissés par la région entre les autres collectivités administratrices déjà représentées²⁵. Il appartiendra à l'assemblée générale extraordinaire de décider des conséquences de la réduction du capital sur la gouvernance de la SPL.

Graphique n° 6 : Répartition du capital (hypothèse d'une réduction de la participation régionale)



Source : SPL OSER, retraitement CRC

²⁴ Par la modification des statuts de l'entreprise.

²⁵ Par application de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Par ailleurs, les effets de ce désengagement seront beaucoup plus importants à l'issue des contrats de BEA, lorsque la SPL aura remboursé aux actionnaires leurs participations au capital versés dans ce cadre. A périmètre actionnarial constant, le capital social serait éclaté entre un nombre très important d'actionnaires disposant d'une fraction réduite du capital (entre 0,1 et 5,7 %). La société devra alors envisager de nouvelles modalités de fonctionnement (en particulier de son conseil d'administration), en l'absence d'actionnaire(s) de référence. Il sera en particulier nécessaire de revoir les modalités d'exercice du contrôle analogue²⁶, condition nécessaire à la qualification d'une situation de quasi-régie, permettant aux actionnaires de recourir aux services de la SPL sans mise en concurrence préalable.

La chambre rappelle que, selon le pacte des actionnaires, la participation des collectivités territoriales de 50 000 habitants est déterminée sur la base d'une contribution volontaire « *d'un montant minimum de 50 k€* ». La région n'a donc aucune obligation de limiter le montant de sa participation à cette somme et pourrait décider de conserver une participation plus importante au capital social, afin de demeurer l'actionnaire de référence – si ce n'est majoritaire – de l'entreprise. De la même sorte, d'autres collectivités pourraient monter au capital, pour créer un nouveau groupe d'actionnaires de référence et ainsi faciliter le pilotage de la SPL.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 2013, la société d'efficacité énergétique (SPL OSER) est une société publique locale chargée de la rénovation énergétique des bâtiments publics, spécialisée dans le bâti scolaire. Elle connaît une croissance régulière du nombre de ses actionnaires, passant de 11 à 35 collectivités ou groupements depuis sa création. La région Auvergne-Rhône-Alpes en est, l'actionnaire de référence depuis l'origine (66,2 % du capital en 2023).

L'actionnariat de l'entreprise présente une forte disparité entre, d'un côté, un groupe de collectivités à l'influence renforcée et, de l'autre, le reste des actionnaires, dont la participation au capital demeure très réduite. Cette distinction est liée d'une part à l'évolution du mode de portage des opérations de rénovation : jusqu'en 2016, la société signait des baux emphytéotiques administratifs de valorisation, impliquant un apport en capital complémentaire par les signataires, pour la durée du contrat. Ces participations ayant vocations à être restituées, le pacte des actionnaires organise de façon détaillée les modalités d'entrée et de sortie du capital liées à ce mode de portage. Désormais, la société n'intervient plus qu'en qualité de mandataire de maîtrise d'ouvrage public de la collectivité, ne nécessitant pas de renforcement de l'actionnariat.

D'autre part, les actionnaires de la SPL ont retenu une lecture restrictive des dispositions du pacte des actionnaires, limitant leurs apports à un maximum de 50 000 €, quelle que soit la taille de la collectivité. Cette approche empêche l'émergence d'un groupe d'actionnaires de référence à la participation renforcée. La société devra par ailleurs veiller à anticiper la fin des BEA et le remboursement des participations au capital afférentes. Le risque

²⁶ Cf. infra 3.

serait alors d'un éclatement du capital social entre un nombre très important de petits actionnaires, rendant la gouvernance de l'entreprise délicate.

L'engagement de la région est constant depuis la création de la société, dont elle demeure le principal pourvoyeur d'activité (16 rénovations en cours ou réalisées depuis 2013). Elle organise cependant une diminution importante de sa participation au capital courant 2024 (celle-ci sera ramenée, à 50 k€, hors prises de participations liées aux opérations portées en BEA). La région demeurerait l'actionnaire de référence de l'entreprise (38,5 % du capital social) sur la durée des BEA. Mais la société doit, dès à présent, envisager de nouvelles modalités de fonctionnement (en particulier de son conseil d'administration).

2 LA GOUVERNANCE

Selon les dispositions énoncées à l'article L. 1531-1 du CGCT, les SPL revêtent la forme de sociétés anonymes régies par le code de commerce, qui énonce en particulier les règles de gouvernance applicables²⁷.

Dans le cadre de la SPL OSER, les instances de gouvernance sont composées d'une assemblée générale rassemblant l'ensemble des actionnaires, d'un conseil d'administration, dont les travaux sont conduits sous l'autorité d'un président et d'un directeur général distinct (ce dernier est le représentant légal de la société)²⁸.

Le fonctionnement des instances de gouvernance de l'entreprise est précisé par les statuts, le pacte des actionnaires et le règlement intérieur de l'entreprise. Un livret de gouvernance est également élaboré à destination des administrateurs de la société, comportant une présentation de l'ensemble des instances dirigeantes et de ses membres.

2.1 Les instances de gouvernance

2.1.1 Les assemblées générales

Les actionnaires d'une société anonyme participent à l'assemblée générale des actionnaires, quel que soit le nombre d'actions qu'ils possèdent. Celles-ci sont présidées par le président du conseil d'administration. Elles sont compétentes pour les décisions les plus importantes pour la vie sociale²⁹.

²⁷ Sous réserve des dispositions dérogatoires prévues par le titre II du livre V du CGCT applicables aux entreprises publiques locales (articles L. 1521-1 et suivants).

²⁸ Outre ces instances, dont la création est rendue obligatoire par le droit des sociétés, la SPL a décidé la mise en place d'un comité des engagements et des investissements (CEI), au rôle consultatif, afin de permettre aux collectivités territoriales actionnaires de bénéficier de la théorie de la quasi-régie (*cf. infra* 3).

²⁹ L'assemblée générale se réunit au moins une fois par an et permet d'informer les associés sur la situation de la société et de valider les comptes de l'exercice clos – assemblée générale ordinaire (AGO). Toutes décisions portant sur la modification des statuts de la société sont prises en assemblées générales extraordinaires (AGE - article L. 225-96 du code de commerce). Dans le premier cas elle statue à la majorité des voix exprimées et dans le second à la majorité des deux tiers des voix exprimés.

Depuis 2016, les assemblées générales ont été réunies onze fois et au minimum une fois par an pour la présentation des comptes de la société. Le taux de participation des actionnaires se situe aux alentours de 45 %, soulignant que les collectivités sont assez peu impliquées dans le fonctionnement de ces organes³⁰.

La chambre ne relève pas d'irrégularité dans cette participation limitée ni dans l'exercice du droit de vote. Elle rappelle toutefois que les assemblées générales sont un organe décisionnel fondamental pour la vie sociale et qu'elles sont les seules au sein desquelles tous les actionnaires sont représentés directement et selon une stricte égalité (même si la règle de la proportionnalité s'applique lors des votes). Elles constituent un forum de discussion unique entre les actionnaires, pour le contrôle de la vie de la société et la détermination de ses orientations stratégiques.

Pour les modifications de capital, les assemblées générales exceptionnelles (AGE) procèdent par délégation de pouvoir et de compétence au conseil d'administration, suivant les modalités des articles L. 225-129-1 et L. 225-129-2 du code de commerce³¹. Si la chambre ne relève pas d'irrégularité, elle considère cependant que la pratique retenue par la société constitue une forme de délégation permanente au profit du conseil d'administration, au détriment des petits actionnaires, dont l'influence au sein de la société se trouve ainsi réduite. Par ailleurs, cette pratique de la délégation pour les décisions les plus fondamentales n'est pas favorable à l'accroissement de l'assiduité des actionnaires et est contraire à la logique du contrôle analogue que la société cherche à développer³². Dans sa réponse aux observations provisoires, la société souligne qu'aucune collectivité n'a jamais délibéré en défaveur de ce principe de délégation. Selon elle, cette procédure a pour objectif de faciliter l'entrée de nouveaux actionnaires, en réduisant la lourdeur de la procédure à suivre pour autoriser une augmentation de capital, pour une durée et un plafond de participation définis par l'ensemble des actionnaires lors de l'AGE.

La chambre considère toutefois que le plafond défini par l'AGE ne constitue pas une limite puisqu'il pourrait permettre l'entrée au capital de plus d'une centaine de nouvelles collectivités par période³³. Par ailleurs, le renouvellement systématique de cette délégation prive les actionnaires – et en particulier ceux qui ne sont pas directement représentés au conseil d'administration – d'un pouvoir de contrôle important sur l'évolution de l'actionnariat de la SPL. La chambre encourage la société à réfléchir aux modalités d'amélioration du fonctionnement de cet organe social fondamental.

Les comptes-rendus des assemblées générales sont concis, mais suffisamment clairs et précis. La chambre constate que la question de la création d'un mécanisme d'augmentation de capital réservée aux salariés a été évoquée à plusieurs reprises. L'adoption d'un tel mécanisme étant illégal dans le cas d'une société publique locale³⁴, la mise au vote d'une telle création par l'AG – fut-ce pour la rejeter – est inutile.

³⁰ La chambre observe toutefois que les règles du quorum sont respectées, en raison de la présence systématique de la région aux assemblées qui, sur la période de contrôle, représente à elle-seule plus de 65 % du capital social.

³¹ Ces délégations sont étendues, mais respectent les dispositions légales : elles sont limitées à 26 mois et l'AGE fixe systématiquement le montant nominal cumulé maximal des augmentations successives du capital possible sur la période.

³² Cf. *infra* 3.

³³ Le plafond est fixé à 3 à 4 M€, par période de deux à trois ans.

³⁴ Selon l'article L. 1531-1 du CGCT, seuls des collectivités territoriales et leurs groupements peuvent être actionnaires.

2.1.2 Le conseil d'administration

2.1.2.1 La composition

La société est administrée par un conseil d'administration qui détermine les orientations de l'activité de la société (dans le cadre des orientations stratégiques définies par les collectivités territoriales et leurs groupements) et veille à leur mise en œuvre (art. 19 des statuts).

Depuis la création de la SPL en 2013, l'ensemble des actionnaires sont représentés directement ou indirectement – via une assemblée spéciale des actionnaires minoritaires – au conseil d'administration³⁵. Conformément au droit des sociétés, les actionnaires se répartissent les sièges proportionnellement à la part de capital qu'ils détiennent.

Durant la période sous contrôle, la société a fait le choix de maintenir un nombre d'administrateurs inférieur au maximum légal, même si leur nombre a évolué, passant de onze à douze (depuis mars 2018), par l'ajout d'un second représentant de l'assemblée spéciale des actionnaires. Sur les douze administrateurs, dix représentent directement des collectivités territoriales³⁶. Or, sur l'ensemble des autres collectivités, deux détiennent une participation renforcée, liée à la réalisation d'opérations via un BEA, qui pourraient justifier qu'elles soient directement représentées au conseil, moyennant une modification statutaire : les communes de Grenoble (5,8 %) et de Grigny (3,7 %). Aucun autre actionnaire ne détient plus de 1 % du capital, justifiant ainsi leur représentation via une assemblée spéciale des actionnaires.

Par ailleurs, la chambre constate que la composition du conseil n'a plus évolué depuis 2018, alors même que le nombre d'actionnaires a connu une forte croissance, passant de 23 en 2018 à 35 en 2022. La société est, de fait, administrée par certains des actionnaires historiques de la SPL, dont la participation renforcée au capital social est liée au choix de recourir à un montage juridique particulier (le BEA) pour le portage des opérations de rénovations énergétiques. L'abandon de ce mode de portage contractuel au profit des mandats de maîtrise d'ouvrage public depuis 2016 n'a pas entraîné de rééquilibrage dans l'organisation du conseil d'administration. Alors que les BEA ne représentent plus que 28 % du total des opérations de rénovation de la SPL, la région et les communes de Bourg-en-Bresse et d'Annecy disposent de dix des douze sièges au conseil d'administration³⁷. La fin progressive des BEA va entraîner un rééquilibrage de fait de l'influence des actionnaires, par la réduction du montant de leur participation au capital social³⁸. La société pourrait anticiper cette évolution, qui présente des risques pour l'administration de l'entreprise en raison de la disparition des actionnaires de référence à l'issue des contrats de BEA³⁹. La chambre invite à la société de modifier

³⁵ Par dérogation au droit des sociétés, chaque collectivité ou groupement actionnaire d'une SPL a droit à un représentant au moins au sein du conseil d'administration (art. L. 1531-1 du CGCT), ce qui peut rendre nécessaire la création d'une assemblée spéciale des actionnaires (art. L. 1524-5 du CGCT).

³⁶ Huit pour la région, qui détient 66,2 % du capital, un pour la commune d'Annecy, 9,1 % du capital et un dernier pour la commune de Bourg-en-Bresse, 8,4 %.

³⁷ Les communes de Grenoble, Grigny et Montmélian ne sont pas représentées directement au conseil d'administration, alors même qu'elles ont conclu des BEA de rénovation avec la SPL.

³⁸ La place renforcée de certains actionnaires (hors région) est liée à l'apport en capital de 10 % du montant de la rénovation portée en BEA, devant être remboursée à l'actionnaire à l'issue du contrat (*cf. Infra*).

³⁹ Ce phénomène devrait être renforcé par la réduction de la participation de la région au capital de l'entreprise en février 2024 (*cf. supra* 1).

l'organisation de son conseil d'administration, pour renforcer le poids des actionnaires minoritaires.

2.1.2.2 Le fonctionnement

La fréquence annuelle des réunions du conseil d'administration est de trois à quatre séances par an et se conforme au règlement intérieur de la SPL qui définit un seuil à trois séances au moins. Depuis la création de la SPL, le taux de participation des administrateurs est de 64 %. Celui des administrateurs de la région est proche de celui des autres administrateurs, à un peu plus de 60 %. Le seuil de 40 % d'administrateurs de chaque sexe défini par l'article L. 225-18-1 du code de commerce est ainsi respecté.

La chambre relève l'établissement systématique de procès-verbaux détaillés et retraçant les débats tenus entre les administrateurs.

2.1.3 **Une direction bicéphale composée d'une présidence sans rôle opérationnel et d'une direction générale aux larges pouvoirs**

Les travaux du conseil d'administration sont organisés et dirigés par son président qui en rend compte à l'assemblée générale.

Le conseil d'administration nomme parmi ses membres un président et, s'il le juge utile, un ou plusieurs vice-présidents. M. Eric Fournier, actuel président du conseil d'administration, a été désigné sur ces fonctions par le conseil d'administration du 25 avril 2016, en sa qualité d'administrateur de la collectivité régionale.

Selon les statuts et conformément à l'article L 225-51-1 du code de commerce, la direction générale est exercée soit par le président lui-même soit par un directeur général. Au cas d'espèce le conseil d'administration a opté en 2013 pour la séparation des fonctions de président et de directeur général. Les fonctions de directeur général sont exercées depuis la création de la société par M. Philippe Truchy, également salarié de la société (en tant que directeur technique)⁴⁰.

Les statuts de la société prévoient que « *les administrateurs, le président et les cas échéant le président directeur général exercent leur activité à titre gracieux* » (art. 22). Il a pu être constaté que les mandats d'administrateur et de président n'ont jamais été rémunérés.

Le directeur général perçoit pour sa part une rémunération au titre de son mandat social, déterminée par le conseil d'administration, conformément aux statuts de la société, ce qui lui confère à la fois une position de mandataire et de salarié⁴¹.

2.2 **L'information des actionnaires**

Une fois par an, un rapport de gestion portant sur les opérations de l'exercice précédent est présenté aux actionnaires de l'entreprise. L'article L. 232-1 du code de commerce dispense

⁴⁰ Le directeur général représente la société dans ses relations avec des tiers, conformément aux dispositions énoncées par le code de commerce (art L. 225-48 et L. 225-54).

⁴¹ Cf. *infra* 4.

les sociétés commerciales appartenant à la catégorie des petites entreprises (dont la SPL fait partie) de l'obligation d'établir un rapport de gestion. La société a toutefois décidé de continuer à produire un tel rapport, qui concourt à la matérialisation du contrôle analogue⁴². Ce rapport est bien présenté annuellement et contient l'ensemble des informations requises par l'article L. 225-100-1 du code de commerce.

A compter de 2020, la société a également décidé la production d'un rapport annuel d'activité, complémentaire au rapport de gestion et présenté en conseil d'administration. Ce document fait le bilan de l'année écoulée et présente de façon synthétique et didactique un certain nombre d'indicateurs relatifs à la vie sociale (évolutions de l'actionnariat et de l'effectif salarié, etc.) et son activité (évolution du chiffre d'opérations sur cinq ans, résultats de la performance énergétique, etc.). La chambre invite la SPL à publier ces rapports sur son site internet, afin de faire davantage connaître l'activité de l'entreprise auprès des élus et du grand public. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société indique qu'elle envisage dorénavant une telle publication.

Par ailleurs, les organes délibérants des collectivités et groupements actionnaires ont l'obligation, une fois par an, de se prononcer après un débat sur le rapport écrit qui leur est soumis par leurs représentants au sein de l'entreprise⁴³. Jusqu'en 2021, les élus pouvaient présenter le rapport de gestion, qui faisait office de rapport des mandataires. A compter de 2022, la SPL a mis en place un rapport annuel des mandataires, reprenant et complétant le rapport de gestion⁴⁴. Son contenu n'appelle pas d'observation de la chambre, qui rappelle qu'il appartient aux élus administrateurs de s'assurer que le rapport est présenté aux organes délibérants des actionnaires. Sur la période de contrôle, la chambre relève que le rapport est systématiquement présenté à la commission permanente de la région.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de la SPL OSER est assurée par ses assemblées générales (rassemblant l'ensemble des actionnaires), le conseil d'administration (dont les travaux sont conduits sous l'autorité d'un président) et un directeur général. Le fonctionnement de ces organes apparaît régulier durant la période sous contrôle et la société se conforme à ses obligations en matière d'information des actionnaires, notamment par l'édition d'un rapport annuel aux mandataires détaillé. Par ailleurs, la société a choisi de mettre en place une direction bicéphale, composée d'une présidence sans rôle opérationnel et d'une direction générale et technique aux larges pouvoirs.

⁴² Le procès-verbal du conseil d'administration du 8 avril 2019 souligne que cette production est faite « dans un esprit de clarté et de totale transparence vis-à-vis des actionnaires ».

⁴³ Article L. 1524-5 al. 14 du CGCT.

⁴⁴ Le décret n° 2022-1406 du 4 novembre 2022, pris sur le fondement de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite 3DS, modifie substantiellement le contenu de ce rapport à compter du 1^{er} janvier 2023 en renforçant le nombre de mentions obligatoires.

3 LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE ANALOGUE

L'un des enjeux majeurs du choix de créer une société publique locale est de pouvoir bénéficier de la règle de la prestation intégrée (relation dite *in house* ou de quasi-régie), permettant une dispense des obligations de mise en concurrence dans les relations contractuelles entre la société et ses actionnaires⁴⁵. La chambre constate que l'ensemble des contrats de la société avec ses actionnaires publics (audits de performance énergétique, baux emphytéotiques administratifs ou mandats de maîtrise d'ouvrage public) a été conclu sans mise en concurrence, en se prévalant de cette règle.

Pour caractériser l'existence d'une situation de quasi-régie, les collectivités territoriales actionnaires doivent démontrer qu'elles exercent un contrôle de la structure, analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services d'une part, et que la structure exerce ses activités à titre principal au profit de ses actionnaires publics d'autre part.

Sur le second critère, l'article L. 1531-1 du CGCT impose l'actionnariat intégralement public de la société et que cette dernière exerce son activité uniquement au profit de ses actionnaires. La chambre relève que toutes les collectivités cocontractantes de la SPL sont également actionnaires et que la société n'a réalisé aucun audit ni aucune opération de rénovation pour une collectivité tierce. La société exerce donc bien ses activités exclusivement au profit de ses actionnaires publics.

Sur le premier critère, les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales actionnaires doivent pouvoir caractériser l'existence d'un contrôle analogue de la structure. La jurisprudence, tant européenne qu'administrative, s'attache à caractériser la réalité de ce contrôle, en recourant à la technique du faisceau d'indices.

Le contrôle analogue passe notamment par une présence régulière et une implication dans les organes d'administration. En l'espèce, la chambre constate que le taux de participation au conseil d'administration et dans les assemblées générales est stable, mais qu'il demeure faible et qu'il présente de fortes disparités entre les actionnaires très assidus et ceux ne participant pas ou très peu⁴⁶. Le risque contentieux se caractérise surtout à l'encontre de ces actionnaires peu impliqués dans la vie sociale de la SPL.

L'exercice du contrôle analogue est plus délicat à caractériser, en particulier lorsque la SPL est constituée autour d'un nombre important d'actionnaires, dont certains ne disposent que d'une fraction très réduite du capital. L'accroissement continu de l'actionnariat de la SPL vise à lui permettre d'assurer un niveau d'activité suffisant pour garantir sa pérennité économique. En effet, les audits énergétiques menés par la société n'entraînent pas systématiquement la réalisation d'une rénovation. Certaines projets peuvent être abandonnés quand d'autres sont reportés, pour des raisons économiques, matérielles, voire parfois politiques. Ainsi, la présence d'actionnaires n'ayant aucune rénovation en cours ou réalisée n'est pas, en tant que tel, contraire à la reconnaissance d'une future situation de quasi-régie. Il n'en demeure pas moins que la société devra s'assurer de leur implication réelle dans les organes de gouvernance.

La reconnaissance d'une situation de quasi-régie est ainsi plus problématique pour les actionnaires minoritaires qui, par définition, ne sont représentés qu'indirectement au conseil

⁴⁵ Cf. annexes.

⁴⁶ Cf. *supra*.

d'administration, via l'assemblée des minoritaires. Il est alors nécessaire que ces actionnaires puissent prouver la réalité du contrôle qu'ils exercent sur la société, par la mise en place de mécanismes spécifiques visant à renforcer leur influence sur les prises de décisions de l'entreprise

Afin de renforcer l'exercice du contrôle analogue de l'ensemble des actionnaires, les statuts de la SPL prévoient la mise en place « *d'un système de contrôle et de compte-rendu permettant aux (...) actionnaires d'exercer un contrôle analogue et conjoint* » (article 27). Celui-ci est caractérisé par trois instances particulières : les censeurs (au sein du conseil d'administration), l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires et le comité des engagements et des investissements. La chambre constate que la société a mis en place une organisation statutaire interne favorable à l'exercice d'un tel contrôle analogue au sens de la jurisprudence administrative⁴⁷, mais que sa mise en œuvre demeure perfectible.

3.1 Des censeurs insuffisamment impliqués

Les statuts permettent aux collectivités actionnaires qui ne disposent pas d'une représentation directe au conseil d'administration de se voir doter d'un poste de censeur pouvant assister aux séances du conseil d'administration, sans voix délibérative⁴⁸. La SPL a fait le choix d'une approche englobante : sur la période de contrôle, l'ensemble des actionnaires non représentés directement au conseil d'administration y sont invités et peuvent y participer en qualité de censeur, exerçant leurs fonctions à titre gracieux⁴⁹.

L'article 3.2 du pacte des actionnaires précise que la raison d'être de ces censeurs est de « *renforcer le contrôle exercé sur la société par ses actionnaires, dans la mesure où les censeurs participeront aux réunions du conseil d'administration* ». Ce contrôle reste très limité dans la mesure où, conformément aux statuts de l'entreprise, les censeurs n'ont pas voix délibérative même si, comme le souligne la société, ils ont la faculté de participer aux débats. Leur présence peut toutefois permettre au conseil d'administration de bénéficier d'éclairages sur les sujets concernant un actionnaire ne disposant pas d'une représentation directe et est donc un indice de matérialisation d'un contrôle analogue.

La chambre relève cependant la faible implication des censeurs sur la période de contrôle : en moyenne quatre par conseil d'administration, alors que le nombre des censeurs est passé de 15 en 2016 à 32 en 2023. Cette faible implication fragilise l'exercice du contrôle analogue conjoint par les actionnaires minoritaires. La chambre invite la SPL à rappeler aux actionnaires le rôle et l'importance de la présence des censeurs pour la mise en œuvre du contrôle analogue.

⁴⁷ Le juge administratif retient une approche statutaire du contrôle analogue, rappelant, selon une formule consacrée, que « *pour être regardée comme exerçant un tel contrôle sur cette société, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, cette collectivité doit participer non seulement à son capital mais également aux organes de direction de cette société* » (CE, 6 novembre 2013, n° 365079, *Commune de Marsannay-la-Côte*, reprenant CJUE, 29 novembre 2012, *Econord Spa*, aff. C-182-11).

⁴⁸ Cette nomination est de droit pour les membres fondateurs de la société et qui ne seraient pas représentés directement par un administrateur, elle est facultative pour les autres actionnaires.

⁴⁹ Ainsi, le conseil d'administration compte, depuis 2022, 32 censeurs en plus des douze administrateurs.

3.2 Une faible participation au sein de l'assemblée spéciale des actionnaires

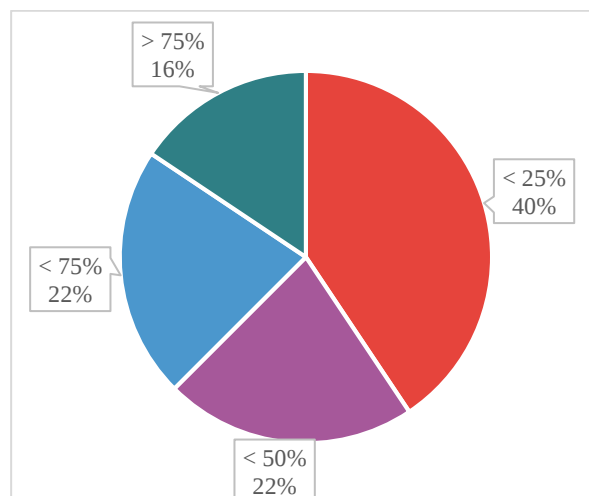
Les statuts prévoient que les actionnaires « *qui ont une participation au capital trop réduite pour leur permettre d'être directement représentés au conseil d'administration sont regroupés en assemblée spéciale des collectivités territoriales, un siège au moins leur étant réservé* ». Selon les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT, une assemblée spéciale est instituée pour permettre aux collectivités actionnaires minoritaires d'être représentées indirectement au sein du conseil d'administration, si le nombre des membres de ce conseil est insuffisant pour leur permettre de siéger directement. L'assemblée spéciale désigne, parmi les élus de ces collectivités, le ou les représentants qui siégeront au sein du conseil d'administration. Dans le cadre de la SPL OSER, la représentation de l'assemblée spéciale au conseil d'administration était assurée depuis la création de la société par un administrateur spécifique, issu de l'assemblée des minoritaires, conformément au droit européen⁵⁰. Ce nombre a été porté à deux en 2018⁵¹.

Le fonctionnement de l'assemblée spéciale n'appelle pas de remarque particulière de la chambre⁵². En revanche, si la participation des collectivités aux travaux de l'assemblée spéciale est globalement stable sur la période de contrôle, elle demeure faible, se situant aux alentours des 40 % en moyenne. La pratique de l'assemblée spéciale fait ressortir plusieurs catégories d'actionnaires : au-delà des collectivités très impliquées, un nombre important d'actionnaires ne participent que très peu – voir quasiment jamais – aux travaux de l'assemblée spéciale, fragilisant d'autant l'exercice du contrôle analogue dans leurs relations avec la société.

⁵⁰ Les directives et la jurisprudence européenne précisent que si un contrôle analogue peut être exercé conjointement par une pluralité d'actionnaires (CJCE, 6 avr. 2006, aff. C-410/04, *Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori c/ Commune di Bari*), il est en revanche indispensable que les membres de l'assemblée spéciale des minoritaires disposent d'une représentation propre au conseil d'administration (CJUE, 22 décembre 2022, aff. C-383/21 et C-384/21, *Sambre & Biesme SCRL et Commune de Farciennes*). Si cet administrateur peut représenter plusieurs actionnaires, il doit en revanche être spécifique à ces derniers et ne peut, en aucun cas, être l'un des administrateurs des actionnaires directement représentés au conseil d'administration.

⁵¹ A compter du conseil d'administration n° 21 du 26 mars 2018.

⁵² Chaque conseil d'administration est précédé d'une assemblée spéciale, qui aborde tous les sujets relatifs au fonctionnement de la société. La chambre relève l'établissement systématique de procès-verbaux détaillés et retraçant les débats tenus entre les actionnaires.

Graphique n° 7 : Ratio de participation des actionnaires à l'assemblée spéciale (2016-2023)

Source : données SPL, retraitement CRC

Ainsi, la chambre constate que la métropole de Lyon n'a participé à aucune assemblée depuis son entrée au capital en 2021 (huit assemblées). Il en est de même pour les communes de Voiron, Loriol-sur-Drôme et Saint-Pierre-de-Chartreuse (quatre assemblées depuis 2022). D'autres collectivités, pourtant actionnaires depuis de nombreuses années, ne sont guère davantage investies, à l'image d'Annemasse (une participation aux vingt assemblées organisées depuis son entrée au capital en 2017) ou Saint-Fons (deux participations sur les vingt-trois organisées sur la période de contrôle). Cette absence d'implication pourrait être liée à l'absence de projet de rénovation énergétique à court terme. La chambre considère toutefois qu'elle constitue une fragilité juridique pour une éventuelle mise en œuvre future d'une relation de quasi-régie. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL OSER indique être préoccupée par l'absentéisme de certains membres de l'assemblée spéciale, auxquels un courrier a été adressé courant 2023, afin d'attirer leur attention sur l'importance de leur participation aux organes de gouvernance de la société.

3.3 Un comité des engagements et des investissements de moins en moins consulté

Le pacte des actionnaires a prévu la création d'un comité des engagements et des investissements (CEI) ; le règlement intérieur en détaille l'organisation et le fonctionnement. Le CEI est composé d'une part, des administrateurs et de l'ensemble des censeurs siégeant au conseil d'administration, disposant chacun d'une voix délibérative et, d'autre part, de deux membres consultatifs (l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME – et de l'Agence Auvergne-Rhône-Alpes énergie environnement – AURA-EE), ayant chacun une voix consultative.

Le pacte des actionnaires et le règlement intérieur de la société précisent que le CEI a pour rôle principal d'émettre un avis motivé relatif aux projets stratégiques à mettre en œuvre

par la société, conformément à son objet social⁵³. Il est saisi pour avis sur tout projet de rénovation énergétique envisagé par l'un de ses actionnaires et entrant dans l'objet social de la société tel que défini à l'article 2 de ses statuts. L'originalité du mécanisme créé par la SPL réside dans le fait que, aux dispositions du règlement intérieur, *« les actionnaires se portent fort de ce que leurs représentants au conseil d'administration suivent les avis favorables ou défavorables émis par le CEI relativement aux projets, dans les conditions précisées dans le règlement intérieur, et ce afin d'assurer le respect du principe de contrôle analogue inhérent au fonctionnement de la société »*. Par ailleurs, les administrateurs s'interdisent de statuer sur des projets portés en BEA et qui n'auraient pas fait l'objet d'un avis préalable du CEI⁵⁴.

Sur la période sous contrôle, le CEI s'est réuni sept fois, sur un rythme annuel⁵⁵. La présence des membres du CEI est stable, mais elle demeure mesurée (entre 40 % et 55 % sur la période de contrôle). Par ailleurs, la chambre constate une disparité importante entre les communes ne siégeant jamais ou presque jamais (Valserhône, Annemasse, Saint-Fons ou Passy) et celles très assidues (la région, le SIEL 42, Saint-Priest, ou Annecy). L'absence d'implication de certains actionnaires est de nature à fragiliser la reconnaissance d'un contrôle analogue en cas de contentieux devant le juge administratif. La chambre invite la SPL à accroître la participation des actionnaires minoritaires au CEI.

Sur la période sous revue, la SPL OSER confirme que tous les avis du CEI ont été suivis par le conseil d'administration. La chambre constate toutefois que, dans la pratique, le règlement intérieur a été modifié en 2020⁵⁶ et que l'avis du comité n'est plus sollicité, à titre principal, que pour les projets impliquant un montage contractuel autour d'un BEA de valorisation, que la société ne peut plus mettre en œuvre depuis le 1^{er} avril 2016. Pour les autres opérations réalisées sous mandat, la société ne sollicite pas l'avis du CEI de façon systématique, considérant que les risques financiers et juridiques dans le cadre des marchés globaux de performance énergétique sont moindres pour l'entreprise. A titre résiduel, la société indique saisir le CEI de certaines opérations de mandat, lorsque la rénovation nécessite une opération de construction adjointe (extension d'un bâtiment, installation d'une centrale photovoltaïque, etc.).

Le compte-rendu du conseil d'administration actant la modification du règlement intérieur ne contient pas d'autre explication à cette modification que l'objectif de permettre à la société d'être plus réactive.

La chambre rappelle que, selon le règlement intérieur, le CEI doit rendre des avis pour tout projet de rénovation entrant dans l'objet social tel que défini par les statuts de l'entreprise, sans distinction entre les opérations réalisées en BEA ou en mandat. De plus, l'objet même de la création du CEI est de sécuriser l'exercice du contrôle analogue, en particulier au profit des actionnaires minoritaires. L'exclusion de l'essentiel des mandats de la procédure de contrôle, alors même que ces derniers représentent désormais l'intégralité de l'activité de l'entreprise, prive très largement le CEI d'effectivité. Cela affaiblit d'autant l'exercice de ce contrôle et fait

⁵³ Le règlement intérieur distingue entre, d'une part, les orientations générales de l'activité de la société et la stratégie opérationnelle mise en œuvre.

⁵⁴ Ils s'engagent par conséquent à convoquer le CEI en cas de saisine du conseil d'administration sur un projet n'ayant pas fait l'objet d'un tel avis.

⁵⁵ La chambre souligne que les comptes-rendus des réunions sont clairs et détaillés.

⁵⁶ Dans sa version initiale, le règlement intérieur mentionnait les *« projets »* portés par la société tels que définis par les statuts. Il est désormais expressément limité aux *« projets en tiers investissement »*, c'est-à-dire portés en BEA.

peser une forte incertitude juridique sur les modalités de passation des mandats sans mise en concurrence avec la SPL. Dès lors, la chambre recommande à la SPL de revenir à la pratique antérieure à 2020 et de modifier son règlement intérieur pour imposer l'avis du CEI sur tout projet de rénovation énergétique, quel que soit son portage contractuel retenu. Dans sa réponse aux observations provisoires, la SPL indique qu'elle entend procéder à une modification de son règlement intérieur en ce sens, à l'occasion d'un prochain conseil d'administration.

Recommandation n° 1. Solliciter l'avis du comité des engagements et des investissements pour tout projet de rénovation énergétique, quel que soit son portage contractuel.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'une des motivations de la création d'une société publique locale est la possibilité de passer des contrats sans mise en concurrence avec les collectivités territoriales actionnaires, par application de la théorie de la quasi-régie. A cette fin, la SPL s'est efforcée, à travers ses statuts, son règlement intérieur et son pacte d'actionnaires, de créer un faisceau d'indices favorisant l'exercice d'un contrôle analogue exercé conjointement par l'ensemble des actionnaires sur l'entreprise, afin de permettre la reconnaissance d'une situation de quasi-régie avec l'ensemble de ses actionnaires. Conformément au code général des collectivités territoriales, les actionnaires minoritaires sont représentés au conseil d'administration par l'intermédiaire d'une assemblée spéciale, dont le fonctionnement apparaît régulier.

Outre ces instances, dont la création est obligatoire, la SPL a cherché à impliquer les actionnaires minoritaires dans le fonctionnement de la vie sociale en leur conférant la qualité de censeurs au sein du conseil d'administration (sans voix délibérante). Elle a par ailleurs créé un comité des engagements et des investissements (CEI). Si ce dernier a un rôle simplement consultatif, les membres du conseil d'administration se sont engagés (par la signature du pacte d'actionnaires) à en suivre les avis, lui conférant ainsi un réel pouvoir d'influence sur les orientations stratégiques de la société. La réduction du champ de compétence du CEI depuis 2020 prive ce dernier de l'essentiel de son rôle, affaiblissant d'autant l'exercice du contrôle analogue.

La chambre relève toutefois que la participation de certains actionnaires minoritaires à ces instances demeure réduite sur la période de contrôle, fragilisant l'exercice du contrôle analogue à leur bénéfice. Elle invite la société à la plus grande vigilance dans la mise en œuvre du contrôle analogue, en particulier vis-à-vis des actionnaires les moins actifs.

4 L'ORGANISATION ET LA GESTION DE LA SPL

4.1 L'organisation interne de l'entreprise

La SPL OSER est domiciliée au siège de la région Auvergne-Rhône-Alpes à Lyon, mais n'y dispose d'aucun local. Son établissement principal est situé à Grenoble. Deux établissements secondaires ont été ouverts en 2022 (à Lyon et Volvic). Trois employés sont

affectés à l'antenne de Lyon et deux à celle de Volvic, placés sous la responsabilité d'un responsable de secteur ou sous celle, plus directe, du directeur technique (antenne de Volvic), tous les deux basés à Grenoble.

L'ouverture de ces deux agences répond aux orientations stratégiques de l'entreprise, qui souhaite, d'une part, accompagner son développement dans le bassin lyonnais et, d'autre part, accroître son implantation sur le territoire de l'ancienne région Auvergne, conformément au souhait de la région. Cette stratégie répond à la possibilité offerte par l'actionnariat régional d'intervenir sur l'ensemble du territoire, à la condition que la collectivité commanditaire devienne actionnaire de l'entreprise⁵⁷.

La chambre observe que ce choix de développement doit être accompagné d'une stratégie formalisée d'implantation dans les territoires concernés.

4.2 La gestion du personnel

La SPL OSER est une société de petite taille, relevant de la catégorie des PME. Mais elle dispose d'un niveau d'encadrement élevé. Elle compte 20 salariés en 2023, dont 18 cadres et 2 employées, exerçant principalement des fonctions techniques.

4.2.1 Des effectifs en forte augmentation

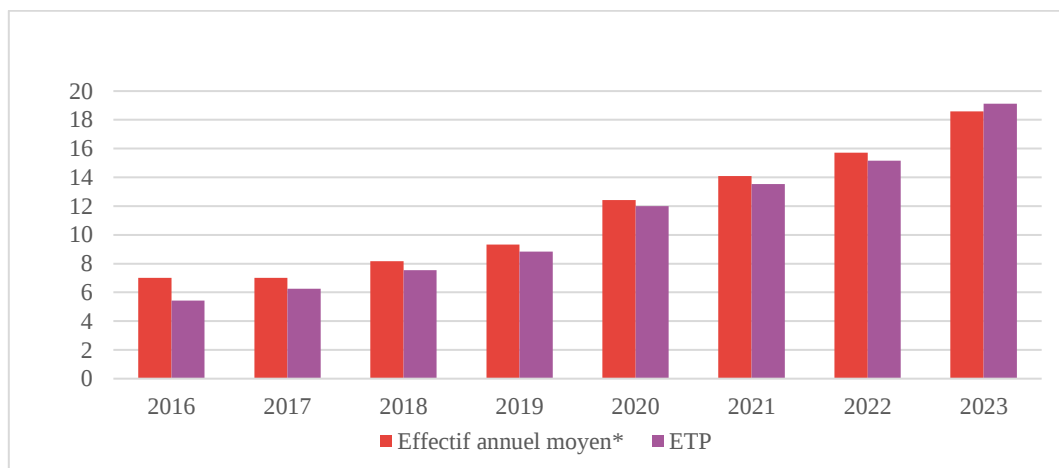
Compte-tenu de sa taille, la SPL n'est pas soumise à l'obligation légale de produire un bilan social⁵⁸, document récapitulant les principales données sociales chiffrées de l'entreprise. Les rapports annuels de gestion comportent néanmoins une présentation succincte des ressources en personnel et mettent en évidence une augmentation importante et continue des effectifs.

De 2016 à 2023, les effectifs ont ainsi plus que doublés, passant de sept salariés en 2017 à 20 salariés fin 2023. Cette évolution des effectifs est étroitement liée à l'accroissement continu de l'activité de la SPL et à son extension progressive sur l'ensemble du territoire régional⁵⁹.

⁵⁷ Article L. 1531-1 du CGCT.

⁵⁸ Cette obligation ne s'impose qu'aux entreprises dont l'effectif atteint au minimum 300 salariés.

⁵⁹ En 2022 et 2023, la SPL a recruté deux nouveaux responsables d'opérations : un dans l'antenne de Lyon et un autre pour celle de Volvic.

Graphique n° 8 : Évolution des effectifs 2016-2023 (en année civile et équivalent ETP)

*Du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année

Source : retraitement CRC à partir des contrats de travail transmis par la SPL OSER

4.2.2 Des rémunérations fixées en référence au cadre conventionnel applicable

Les salariés de la SPL sont soumis à la convention collective SYNTEC, convention collective nationale des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils.

Un rapprochement entre les salaires bruts mensuels minimums prévus par la convention collective SYNTEC et la moyenne des salaires bruts mensuels alloués par la SPL montre que, toutes catégories confondues, les salaires dans la société sont en moyenne de 11 % à 33 % supérieurs aux minimas prévus dans la convention.

Tableau n° 1 : Comparaison salaires bruts mensuels SYNTEC / moyenne SPL OSER (hors mandat social du directeur général)

Catégorie	Position	Coefficient	Base salaire brut mensuel minimum (€) ⁶⁰	Salaire brut mensuel moyen SPL (€)	Différence (%)	Salaire net mensuel moyen imposable SPL (€)
Cadre	3.1 à 3.2	170 à 210	4 562	5 771	27 %	4 946
Cadre	2.2 à 2.3	130 à 150	3 262	3 613	11 %	2 718
Cadre	1.1 à 1.2	95 à 115	2 054	2 723	33 %	2 225
ETAM ⁶¹	2.3	355 à 400				

Source : SPL OSER

Cet écart tient pour partie à un montant de rémunération mensuelle de base déterminé en référence à une période de 13 mois. Ce dispositif salarial prenant la forme d'une prime de 13^{ème} mois est versé pour partie en mai et le solde en novembre.

⁶⁰ Convention Syntec - avenant n° 47 du 31 mars 2022.

⁶¹ ETAM : employés, techniciens et agents de maîtrise.

Les personnels bénéficient en plus du salaire mensuel de base d'une prime de vacances prévue par la convention collective. Déterminée en référence au montant des indemnités de congés payés de l'année, cette prime est versée au mois de juillet. Elle correspond à 1 % du salaire de base annuel brut de chaque salarié.

Selon la convention collective SYNTEC, le versement d'un 13^{ème} mois, bien que non prévu explicitement à la convention, ne saurait se substituer au paiement de la prime de vacances. C'est pourtant ce que prévoient formellement les contrats de travail les plus anciens, signés jusqu'en septembre 2019. Depuis 2020, la société s'est mise en conformité et respecte les dispositions conventionnelles en ne substituant plus le versement d'une prime de 13^{ème} mois à la prime de vacances. Bien qu'ayant régularisé cette situation, il appartient néanmoins à la société de mettre à jour les contrats de travail antérieurs à 2020 par avenant.

Depuis 2015, des primes à caractère exceptionnel sont attribuées, permettant de souligner les efforts des personnels⁶².

Selon la société, les salaires sont négociés en fonction de l'âge, de l'expérience, des diplômes et du potentiel de chaque salarié. Sans tenir compte des primes exceptionnelles, les salaires moyens des cadres de la SPL seraient inférieurs à la moyenne du marché, qui se situe entre 2 900 € et 3 350 € brut mensuel pour un cadre ingénieur débutant et entre 3 350 et 4 200 € brut mensuel pour un cadre ingénieur confirmé. Les primes exceptionnelles permettent ainsi de valoriser et fidéliser les personnels de la société.

Toujours selon la société, les minimums conventionnels ne prennent pas suffisamment en compte la spécificité et la technicité des compétences du métier d'ingénieur d'efficacité énergétique.

Il convient de rappeler que la rémunération fait partie des éléments essentiels du contrat de travail, dont la modification est soumise à l'accord du salarié. La chambre invite la SPL à formaliser les augmentations de rémunération de base accordées aux personnels, dans une perspective tant de traçabilité que de bonne gestion de l'entreprise.

4.2.3 Une évolution des effectifs vers la parité hommes/femmes

Les TPE ou PME de moins de 50 salariés n'ont pas d'obligation légale de réaliser un index de l'égalité professionnelle, ni même de procéder à la signature d'un accord relatif à l'égalité professionnelle. Cependant, la chambre constate qu'au sein de la SPL, la surreprésentation initiale des hommes tend à être gommée, même si les effectifs fin 2023 (neuf femmes et onze hommes) ne reflètent plus la parité constatée en 2022.

De plus, si tous les hommes sont des cadres, trois des neuf femmes sont des employées administratives. Cependant pour une même catégorie d'agents, les salaires varient peu entre hommes et femmes.

⁶² En 2018, les personnels ont également perçu une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, dite « prime Macron », dispositif introduit par la loi n° 2018-1214 du 24 décembre 2018. Ce dispositif plafonné à deux fois le SMIC pour les entreprises de moins de 50 salariés a été reconduit jusqu'en 2021 et modulé en fonction du temps de présence et du taux d'emploi. En 2022, ce dispositif d'exonération fiscale et sociale a laissé place à un nouveau dispositif : la prime de partage de la valeur. Le montant de prime a été compris entre 1 400 € et 2 000 € brut, modulé en fonction du temps de présence et du taux d'emploi.

4.2.4 Le cumul des fonctions de directeur général et de directeur technique

La SPL OSER a fait le choix dès 2013 de confier la direction générale de la société à une personne autre que le président du conseil d'administration, en nommant un directeur général⁶³. Le mandataire social en charge de la direction générale peut être assisté d'un directeur salarié, qui doit alors être placé en situation hiérarchique de subordination. L'enjeu de cette distinction réside dans les modalités de révocation du directeur mandataire, beaucoup plus souples que celles d'un salarié de l'entreprise.

Depuis la création de la société, les fonctions de directeur général sont assumées par M. Truchy qui exerce également les fonctions de directeur salarié de la SPL (directeur technique). Il perçoit deux rémunérations distinctes, l'une attachée à sa fonction de directeur et l'autre au titre de ses fonctions de directeur technique salarié.

Si l'existence d'un mandat social n'est pas obligatoirement exclusive d'un contrat de travail⁶⁴, cette dérogation n'est recevable que si le contrat correspond à un emploi effectif dans lequel l'intéressé assume des fonctions techniques distinctes de celles exercées au titre de son mandat social et au terme duquel il bénéficie d'une rémunération spécifique. Il doit alors être soumis à un lien de subordination dans l'exercice de ses fonctions salariées⁶⁵. Sur ce dernier point, la jurisprudence retient que *« l'emploi effectif permettant la légitimité d'un cumul suppose que l'intéressé soit placé dans un état de subordination juridique défini comme un contrôle continu générateur de dépendance exercé par l'employeur concerné, le lien de subordination ne saurait donc être caractérisé si les fonctions exercées par le salarié ne sont soumises qu'à sa propre autorité »*⁶⁶.

En l'espèce, si la distinction entre les deux rémunérations est clairement établie, celle concernant l'exercice des fonctions de directeur général et de directeur technique apparaît plus ténue. Bien qu'il soit fait référence dans le contrat de travail de M. Truchy à un emploi de directeur technique responsable de la conception et du suivi des opérations, la distinction avec les fonctions de directeur général apparaît plus délicate à mettre en œuvre, au vu de l'exercice réel des fonctions tel que constaté par la chambre⁶⁷.

Le contrat de travail précise que ce dernier est placé sous l'autorité hiérarchique non pas du directeur général mais du président du conseil d'administration. Cette situation apparaît peu satisfaisante à un double égard. D'une part, le président d'un conseil d'administration n'a pas la faculté d'exécuter des actes de direction et notamment de gestion du personnel, excepté lorsqu'il exerce les fonctions conjointe directeur général, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. D'autre part, bien que l'organisation interne de la société ait évolué à plusieurs reprises depuis 2013, aucun élément d'instruction n'a permis d'établir un quelconque lien de subordination entre les fonctions de directeur technique et de président du conseil d'administration, la

⁶³ Le directeur général désigné par le conseil d'administration est le représentant légal de la société, dont il assume seul et sous sa responsabilité la direction générale. Selon la formule consacrée *« le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société »* sous réserve que l'acte entre dans l'objet social de la société et qu'il ne soit pas expressément réservé aux assemblées générales d'actionnaires ou au conseil d'administration (article L. 225-51-1 du Code de commerce). Il est un organe de la société pleinement autonome et n'est pas un auxiliaire du président du conseil d'administration.

⁶⁴ Cour de cassation, chambre sociale, 19 février 1986 n°83-42004.

⁶⁵ Cour de cassation, chambre sociale, 5 février 1981 n°79-14798.

⁶⁶ Cour d'appel de Nîmes, 5^e chambre sociale, 5 avril 2022, n°18-03745.

⁶⁷ Cf. annexes.

présence de ce dernier dans les locaux de la société se limitant pour l'essentiel aux assemblées et conseils d'administration (3 à 4 fois par an depuis le début de son mandat).

Au regard de la difficulté de distinguer clairement les fonctions de directeur général de celle de directeur technique et en l'absence de lien de subordination avéré s'agissant des fonctions du directeur technique, la chambre souligne la fragilité du cadre juridique dans lequel s'exercent les fonctions de directeur général et de directeur technique. Elle invite la société à mettre en place un véritable lien de subordination avec le conseil d'administration, qui peut par exemple être matérialisé par l'inscription dans le contrat de travail de l'actuel ou d'un futur dirigeant salarié, d'une obligation de procéder à des comptes-rendus réguliers de son activité au conseil d'administration.

4.3 La gestion de la commande publique et des achats

4.3.1 Une activité soumise au droit de la commande publique

La SPL rappelle dans son règlement intérieur qu'elle est un pouvoir adjudicateur⁶⁸ et doit veiller à respecter des trois grands principes de la commande publique⁶⁹ : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. A cette fin, elle a mis en place une commission d'appel d'offres, qui donne un avis collectif sur les marchés conclus (ou certains avenants) dépassant les seuils européens. Elle distingue ainsi trois procédures, en fonction du montant du marché⁷⁰.

4.3.2 La passation des marchés globaux de performance énergétique

Pour la réalisation de chaque rénovation, la SPL passe un marché global de performance énergétique (MGPE), selon une procédure de dialogue compétitif formalisée⁷¹. Cette procédure se déroule en trois temps⁷².

⁶⁸ Du fait de la nature intégralement publique de son actionnariat, la SPL OSER exerce par principe ses activités comme un pouvoir adjudicateur au sens du droit européen de la commande publique : elle relève de la définition du pouvoir adjudicateur issue de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique pour toutes les consultations engagées à compter du 1er avril 2019 (auparavant, la SPL était soumise au respect des dispositions fixées par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, puis de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015).

⁶⁹ D'une façon générale, un pouvoir adjudicateur doit veiller au respect des obligations de mise en concurrence dans ses relations contractuelles, non seulement pour les achats réalisés dans le cadre de son activité au bénéfice de ses actionnaires, mais également pour ceux nécessaires à son fonctionnement courant.

⁷⁰ Pour les marchés inférieurs aux seuils européens et inférieurs à 15 000 € HT, le directeur général peut librement contracter, sous réserve de solliciter au moins trois devis et de choisir le mieux disant. Pour les marchés inférieurs aux seuils européens et supérieurs à 15 000 € HT, une commission d'appel d'offre (CAO) est chargée de sélectionner les candidats et de proposer les marchés à la signature du directeur général. Pour les marchés dépassant les seuils européens, la SPL désigne un jury composé des trois membres titulaires de la CAO, de l'élu de la collectivité concernée par le projet, d'un architecte et d'un membre d'un bureau d'ingénieurs, ces deux derniers choisis par le directeur général.

⁷¹ Code de la commande publique, articles L. 2124-1, L. 2124-4, R. 2124-1, R. 2124-3 et R. 2161-24 à 31.

⁷² Cette procédure comprend trois phases. Tout d'abord la publication de l'appel d'offre, la remise des candidatures et le choix par la CAO de trois candidats. Puis débute une phase de dialogue entre la SPL et les candidats retenus, avec visite des bâtiments à rénover et auditions. Cette phase permet d'améliorer les solutions proposées par les candidats et dure plusieurs mois. Enfin, la CAO choisit le prestataire du marché suite à la remise des offres finales (détails de la procédure et illustration à travers l'échantillonnage des MGPE analysés en annexes).

Dans ce cadre, la chambre n'a pas de remarque quant au respect du code de la commande publique par la SPL. Toutefois, elle note que l'estimation des marchés est difficile, avec un écart entre le montant prévisionnel et celui signé de 4 à 31 %. De plus, des avenants au contrat sont régulièrement signés, pouvant augmenter jusqu'à 17 % le montant initial du marché. Les raisons sont multiples : découverte d'amiante entraînant une prise en charge spécifique, études et travaux supplémentaires demandés par la collectivité, décalage du calendrier pour respecter la nidification d'une espèce protégée, etc. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société affirme que ces augmentations ne sont pas systématiquement répercutées sur les honoraires versés à la SPL et la collectivité, les mandats prévoyant une discussion entre la collectivité et la société. La société ne peut généralement pas revoir ses honoraires à la hausse, mais dans certain cas la SPL considère que l'augmentation du budget n'a pas d'impact sur sa charge de travail.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Historiquement implantée à Grenoble, la SPL OSER connaît un développement constant de ses effectifs, se traduisant par l'ouverture en 2022 de deux agences à Lyon et Volvic. Les effectifs sont de vingt salariés en 2023 et l'entreprise tend vers la parité salariale, même si celle-ci n'est toujours pas atteinte, en raison de la surreprésentation des salariés de la catégorie des employées administratives chez les femmes. Pour la détermination des rémunérations, la société applique la convention collective nationale des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils. La chambre rappelle que la SPL doit formaliser les augmentations de rémunération de base accordées aux personnels, dans une perspective tant de traçabilité que de bonne gestion de l'entreprise.

Le directeur général de la SPL présente la particularité d'être également son directeur technique. Si ce cumul de fonction n'est pas, en soi, contraire au droit du travail, la chambre rappelle que le mandat social (directeur général) doit être clairement distingué des fonctions salariées (directeur technique), pour lesquels le salarié doit être placé dans un lien de subordination. Elle invite la société à mettre en place un véritable lien de subordination avec le conseil d'administration.

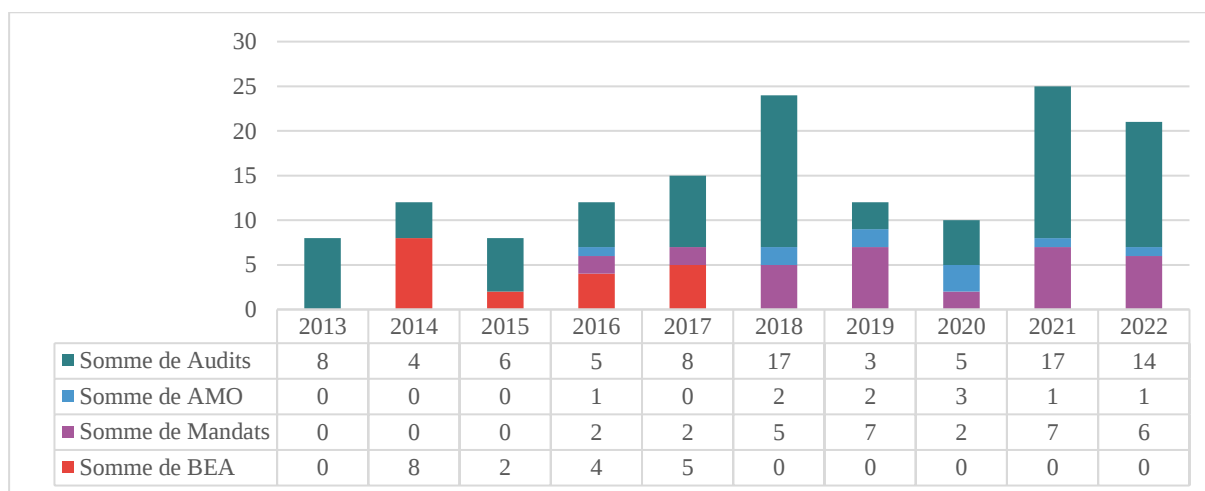
La SPL étant un pouvoir adjudicateur, elle doit veiller au respect des principes de transparence issus de la commande publique dans ses relations contractuelles avec des tiers. La chambre constate qu'elle a mis en place des procédures visant à garantir l'égalité d'accès à la commande publique, en particulier pour l'attribution des marchés globaux de performance énergétique.

5 LES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

5.1 Une pluralité d'interventions

La SPL apporte son expertise de diverses façons au cours d'une opération de rénovation énergétique :

- en amont des travaux, par la production d'audits énergétiques permettant de dresser un diagnostic du patrimoine et de proposer plusieurs scénarii d'intervention⁷³ ;
- par la réalisation des travaux, la SPL OSER agissant en BEA (jusqu'en 2017) ou mandataire de la collectivité propriétaire (depuis 2017) pour la réalisation et le suivi des travaux et sur une durée d'exploitation et de maintenance déterminée par voie contractuelle ;
- par l'assistance à maîtrise d'ouvrage public (AMO) à la collectivité, lorsque celle-ci souhaite réaliser en direct les travaux.

Tableau n° 2 : Activité de la SPL OSER (2013-2023)

Source : données SPL, retraitement CRC

5.2 Le travail préalable à la rénovation : les audits énergétiques

En amont des opérations de rénovation énergétique, la SPL accompagne les collectivités actionnaires par son expertise, que celle-ci prenne la forme d'un audit énergétique ou d'un accompagnement à la rédaction du programme de travaux. Ces prestations sont effectuées via des marchés de prestation intellectuelle, d'une durée moyenne de l'ordre de six mois. Chaque audit présente plusieurs scénarii contenant une estimation des coûts des travaux et de l'exploitation-maintenance, ainsi que l'enveloppe globale de l'opération tous frais confondus et une présentation des gains attendus d'énergie.

Après la présentation de l'audit, la collectivité se positionne sur un scénario, avec parfois quelques arbitrages pour tenir compte des contraintes budgétaires de la collectivité. La préparation d'un programme de travaux, validé par la collectivité, met fin à la mission.

⁷³ Lorsque la société réalise des travaux pour une collectivité ayant fait réaliser un audit énergétique par un prestataire autre que la SPL, celle-ci fournit un nouveau diagnostic, permettant de consolider les données et observations du premier diagnostic.

Sur la période 2016-2022, 76 audits ont été réalisés (pouvant porter sur un ou plusieurs bâtiments), pour un montant de 1,1 M€ HT. La chambre constate le recours marginal à la sous-traitance sur la période de contrôle, qui demeure toujours partielle⁷⁴.

Le prix d'un audit varie fortement, de quelques centaines ou milliers d'euros⁷⁵ à plus de 72 k€ pour ceux regroupant plusieurs bâtiments⁷⁶. A partir d'un échantillon de 49 audits portant sur un seul bâtiment ou un groupe scolaire, la chambre constate que le coût facturé d'un audit varie de 9 k€ HT à 26 k€ HT, pour un montant moyen de 14,4 k€ HT.

Tous ces audits ne se traduisent cependant pas par la signature immédiate d'un mandat de rénovation, qui dépend entièrement de la collectivité actionnaire : il arrive que des audits ne soient pas suivis par la rénovation du bâtiment ou que celle-ci soit reportée, pour des raisons propres aux collectivités actionnaires⁷⁷. La SPL souligne ainsi que des opérations peuvent parfois aboutir au bout d'une période longue, chaque collectivité définissant ses priorités d'investissement avec parfois des projets dépassant parfois la seule perspective d'une rénovation énergétique (projets neufs et restructurations lourdes).

La société indique également qu'il lui arrive parfois de reprendre certains audits avant le lancement des travaux, notamment lorsqu'ils sont anciens ou ont été établis par des bureaux extérieurs.

5.3 Des rénovations à périmètres variables

Pour réaliser son objet social, la SPL OSER privilégie une approche globale de la rénovation énergétique d'un ou de plusieurs bâtiments déterminés afin d'améliorer leur performance énergétique en évitant de passer par une phase de démolition-reconstruction intégrale ou de modification substantielle du bâtiment. Outre les gains financiers, la SPL met en avant le fait qu'une opération de rénovation peut, pour l'essentiel des travaux, être réalisée en site occupé⁷⁸, qu'elle dure moins longtemps qu'une opération de démolition-reconstruction et a un meilleur impact environnemental, notamment par les économies de gaz à effet de serre qu'elle engendre. Elle permet par ailleurs une valorisation du patrimoine public, spécialement lorsque celui-ci présente certains éléments remarquables. Enfin, les rénovations permettent parfois une transformation visuelle de l'aspect du bâtiment, donnant l'impression d'une construction nouvelle.

⁷⁴ Quatorze audits ont donné lieu à sous-traitance partielle, pour un montant total de 82 k€ HT, soit 6 % du total.

⁷⁵ Pour des mises à jour d'audits anciens ou réalisés par des tiers, ainsi que pour les missions d'accompagnement d'audits réalisés par des personnes publiques propriétaires.

⁷⁶ Audit de cinq collèges dans le Puy-de-Dôme réalisé en 2022.

⁷⁷ Il peut s'agir de raisons financières, politiques ou autres.

⁷⁸ Pour les rénovations de bâtiments scolaires, les travaux les plus lourds sont programmés durant les périodes de vacances, ce qui permet de ne pas créer d'interruptions pédagogiques.

Photo n° 1 : Rénovation de la mairie de Cran-Gevrier (avant/après)

Source : SPL OSER

La SPL ne réalise que des opérations de rénovation énergétique (isolation des façades, installation de systèmes de ventilation simple ou double flux, remplacement des huisseries, etc.), éventuellement couplées à des projets d'installation de sources d'énergies renouvelables (chaudières bois, centrales photovoltaïques). Les opérations de rénovation peuvent parfois porter sur des éléments plus structurels (réorganisation de l'espace restauration d'une école, déplacement d'un escalier ou sa transformation en ascenseur, construction d'une extension pour accueillir une chaufferie, etc.), mais cela reste marginal au regard de l'opération dans son ensemble. Ces travaux sont rendus nécessaires soit pour atteindre le niveau d'économie d'énergies souhaité⁷⁹, soit pour permettre la mise aux normes de sécurité et d'accessibilité du bâtiment⁸⁰.

Dans son rapport d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique (juin 2023), le Sénat soulignait la difficulté d'évaluer avec précision le coût au m² d'une rénovation énergétique⁸¹. La SPL souligne par ailleurs que les coûts de la rénovation ont fortement augmenté depuis 2020, en raison de la crise sanitaire puis de celle des matériaux. A partir de l'analyse d'un ensemble de quinze rénovations réalisées, la SPL estime que le coût moyen d'une rénovation s'établit aux alentours de 1450 €/TTC/m² pour une rénovation, coût pouvant avoisiner les 2150 €/TTC/m² lorsque l'opération entraîne soit des travaux plus importants (réfection des espaces intérieurs, désamiantages importants ou ajout d'éléments de structure – ascenseurs, escaliers de secours, etc.)⁸².

⁷⁹ Par exemple par la démolition d'une partie d'un bâtiment ou l'ajout d'une chaufferie.

⁸⁰ Par exemple par la création d'ascenseurs extérieurs lorsque la reconfiguration du bâtiment ne permet pas de les intégrer dans son enceinte.

⁸¹ Le rapport retient un chiffrage allant de quelques centaines d'euros lorsque l'intervention se limite à mettre en place des écogestes (fermeture systématique des volets, mise en place d'un système d'éclairage basse consommation) à une fourchette allant de 1100 à 1700 €/m²/TTC, pour une rénovation répondant aux critères du décret tertiaire.

⁸² A titre de comparaison, le rapport sénatorial retient d'une part une estimation indiquée par la région Auvergne-Rhône-Alpes, selon laquelle le coût d'une construction neuve d'un lycée est de l'ordre de 2 800 à 3 200 euros par m² (hors démolition éventuelle) et, d'autre part, trois exemples de construction, dont une école primaire (3 700 €/TTC/m²). Le rapport souligne par ailleurs que « cette fourchette peut être largement dépassée par des

La rénovation énergétique d'un bâtiment, même si elle est appréhendée de façon globale, est très variable d'une opération à l'autre. Même si l'objectif principal reste la réalisation d'économies d'énergies substantielles (en général au moins 40 % sur les énergies primaires et parfois jusqu'à 70 %), le niveau de ces économies peut varier d'un projet à l'autre (par exemple par l'adjonction d'une centrale photovoltaïque, par différents niveaux d'isolation extérieure ou intérieure, par le choix des matériaux, etc.). Ces différences d'une opération à l'autre expliquent, au moins en partie, la différence des coûts de la rénovation énergétique des bâtiments constatée par la chambre⁸³.

5.4 Une absence de labellisation des rénovations

La SPL OSER communique régulièrement autour du fait que les opérations qu'elle mène « conduisent à des rénovations bâtiment basse consommation (BBC) ». Pour autant, la chambre relève que si la très grande majorité de ses opérations atteignent le niveau BBC rénovation⁸⁴, elle ne sollicite jamais l'obtention de ce label auprès d'Effinergie⁸⁵, pour des questions de réduction des frais et de la durée des opérations de rénovation. La SPL assure toutefois que le niveau BBC rénovation est vérifié au moyen d'un calcul réglementaire⁸⁶ effectué par un bureau d'études membre du groupement titulaire du contrat de performance énergétique (CPE), à l'aide d'un logiciel spécifique conforme à la réglementation RT-RE Bâtiment.

5.5 Le portage contractuel des opérations de rénovation énergétique

5.5.1 Les opérations portées via un bail emphytéotique administratif

Jusqu'en 2016, la SPL concluait avec le commanditaire un bail emphytéotique administratif (BEA) de valorisation, permettant d'englober dans un même contrat les trois phases de l'opération (la conception, la réalisation et l'exploitation-maintenance). Par ailleurs, ce montage permettait de différer et lisser le paiement des travaux et d'optimiser fiscalement, sous certaines conditions, le montage. Le BEA, d'une période de 22 à 24 ans, comporte trois temps, clairement distincts : durant les trois premières années, la SPL signe un contrat de performance énergétique (CPE) avec un groupement d'entreprises, chargé de la conception et de la réalisation des travaux. Puis, l'exploitation et la maintenance couvrent une durée moyenne assez longue, généralement de six à huit ans. A l'issue de cette phase, la collectivité reprend

considérations locales, et approcher 4 000 euros par m², même si la collectivité n'a pas eu besoin de faire l'acquisition du terrain sur lequel elle a bâti le nouvel établissement ».

⁸³ Cf. annexes.

⁸⁴ En pratique, seules les rénovations de bâtiments présentant des ensembles bâtimementaires découpés avec un grand linéaire de façade et en simple rez-de-chaussée (du type des écoles maternelles) présentent des difficultés pour parvenir au niveau BBC rénovation. En pratique, cette difficulté peut être contournée par l'installation d'une centrale photovoltaïque, venant compenser les dépenses énergétiques incompressibles.

⁸⁵ Sur le label, cf. annexes.

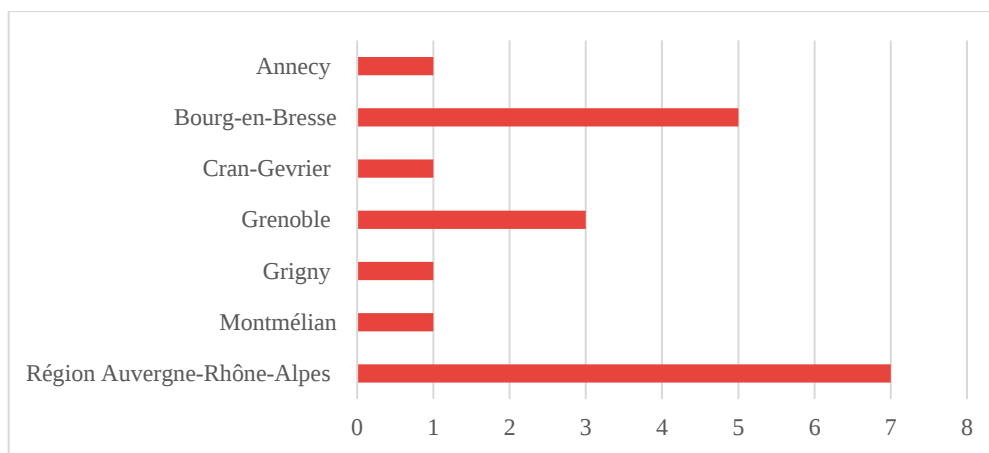
⁸⁶ Arrêté du 13 juin 2008, NOR : DEVU0813714A, ; arrêté du 8 août 2008, NOR : DEVU0819015A, arrêté du 29 septembre 2009, NOR : DEVU0917396A.

l'exploitation-maintenance du bâtiment pour la durée restante du bail, période pendant laquelle la SPL ne s'occupe plus que de la gestion du bail et du prêt.

Pour la SPL, la conclusion d'un BEA avait l'avantage de lui accorder des droits réels sur le bâtiment pendant la durée du contrat (en moyenne pour 20 ans). De son côté, la collectivité s'assurait de l'entretien et de la maintenance du bâtiment sur le long terme.

Dix-neuf contrats ont été conclus dans ce cadre entre 2014 et 2017, dont sept avec la région Auvergne-Rhône-Alpes concernant sept lycées. Les travaux réalisés dans le cadre des derniers BEA signés ont été livrés en 2021 et l'ensemble des contrats sont désormais dans leur phase exploitation-maintenance⁸⁷.

Graphique n° 9 : BEA signés (2013-2017)



Source : données SPL, retraitement CRC

5.5.2 Les opérations portées sous mandat de maîtrise d'ouvrage public

Depuis 2016, la SPL OSER réalise l'ensemble de ses opérations de rénovation en mandat de maîtrise d'ouvrage public⁸⁸, les collectivités territoriales actionnaires ayant préféré cette forme contractuelle au marché de partenariat.

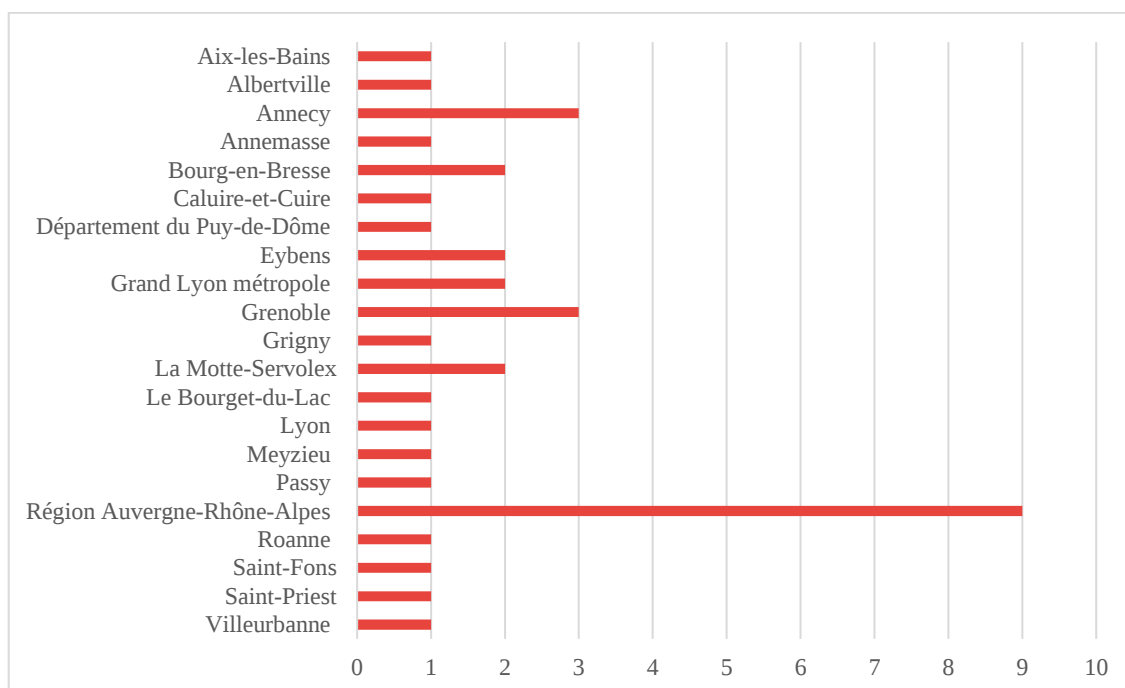
Après six années de pratique, la SPL considère que le mandat de maîtrise d'ouvrage répond aux objectifs qui lui sont fixés sur le plan opérationnel. Toutefois, elle souligne qu'elle est davantage soumise aux délais de réponse des collectivités à ses appels de fonds que lorsqu'elle portait la maîtrise d'ouvrage en BEA.

Entre 2016 et 2022, 33 mandats ont été passés entre la SPL et ses actionnaires⁸⁹, pour un montant de rémunération cumulé de 6,9 M€ HT. Sur cet ensemble, sept mandats ont été conclus avec la région Auvergne-Rhône-Alpes (soit plus du quart), pour un montant de 1,2 M€ HT.

⁸⁷ Les premiers BEA arriveront à échéance à l'horizon 2035 et jusqu'en 2039.

⁸⁸ Le mandat de maîtrise d'ouvrage est défini aux articles L. 2422-5 à L. 2422-11 du code de la commande publique.

⁸⁹ 39 contrats ont été signés, mais les deux mandats passés avec Ambérieu-en-Bugey ont été résiliés.

Graphique n° 10 : Mandats signés (2016-2022)

Source : données SPL, retraitement CRC

5.6 La réalisation des opérations de rénovation énergétique

La réalisation des opérations de rénovation énergétique est assurée par la SPL, agissant dans le cadre d'un BEA ou comme mandataire de la collectivité commanditaire. Pour ce faire, la société signe un contrat de performance énergétique (CPE), qui l'engage quant au suivi de la performance énergétique déterminée avec le commanditaire⁹⁰.

5.6.1 La passation d'un contrat de performance énergétique

La SPL agit comme pouvoir adjudicateur pour la signature des CPE. Ceux-ci prennent la forme de marchés globaux dérogeant au principe de l'allotissement du droit de la commande publique⁹¹. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la commande publique le 1^{er} avril 2016, la SPL passait des marchés publics de conception et/ou réalisation, exploitation et maintenance (CREM et REM). Depuis, ceux-ci ont été remplacés par les marchés publics de performance énergétique (MGPE)⁹². Le contrat comprend la conception, la réalisation et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage et est conclu pour une durée de six à huit années. Les premiers contrats conclus dans le cadre des BEA sont arrivés à échéances fin 2022 ; la collectivité a alors

⁹⁰ V. annexes.

⁹¹ Article L. 2113-10 du code de la commande publique.

⁹² Les dispositions du code de la commande publique reprennent, pour partie, les dispositions des marchés CREM et REM de l'ancien article 73 du Code des marchés publics, tout en élargissant le champ de ce type de contrat. Le MGPE lui, est défini à l'article L. 2171-3 du code la commande publique Il est soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence. Ainsi, l'acheteur devra respecter les seuils fixés par la Commission européenne, en fonction du montant et de la nature du marché.

repris la maintenance et l'exploitation du bâtiment pour la durée restante du bail. Les premiers CPE signés dans le cadre d'une rénovation réalisée en mandat arriveront à échéance fin 2025.

La société a par ailleurs fait le choix de ne pas recourir aux marchés de partenariat de performance énergétique (MPPE) pour la mise en œuvre de son objet social.

5.6.2 Des marchés complexes dont la réalisation n'est pas exempte d'aléas

A l'issue de l'audit énergétique, la SPL OSER propose plusieurs scénarii de travaux au commanditaire. Le choix dépend généralement de l'objectif de performance énergétique et de l'enveloppe financière allouée à l'opération.

Parmi les rénovations de l'échantillon contractualisées sous forme de MMO⁹³, quatre des six rénovations ont fait l'objet d'avenants au contrat initial, conduisant à des augmentations des montants des marchés de 18 à 48 % selon les contrats.

Des facteurs exogènes expliquent une partie des hausses (crise sanitaire et inflation, découverte d'amiante, retards de chantiers dus à la présence d'espèces protégées, etc.). Par ailleurs, la chambre constate des dépassements récurrents et parfois significatifs, dus à des modifications du programme initial par le mandataire (en général liées à de nouvelles demandes de travaux).

Mécaniquement, ces changements se répercutent sur les CPE signés avec les entreprises attributaires. La chambre rappelle que si la modification des contrats initiaux peut s'expliquer dans un certain nombre de cas, la SPL demeure un intermédiaire transparent entre la collectivité territoriale et le titulaire du marché. Dès lors, elle doit veiller au respect de l'équilibre initial du contrat en évitant toute modification substantielle, en particulier concernant le volet financier⁹⁴.

Tableau n° 3 : Répartition des augmentations par avenants de quatre MMO

<i>Projet</i>	<i>Modification du programme (en pt de %)</i>	<i>Amiante (en pt de %)</i>	<i>Sous-estimation du CPE (en pt de %)</i>	<i>Total (en %)</i>
<i>Groupe scolaire Vallier (Grenoble)</i>	23	-	25	+ 48 %
<i>Bâtiment administratif Paul Pillet (Roanne)</i>	5	14	23	+ 42 %
<i>Groupe scolaire COFTA (Annecy)</i>	10	28	-	+ 31 %
<i>Collège Boris Vian à Saint Priest (Métropole de Lyon)</i>	18	-	-	+ 18 %

Source : données SPL, retraitement CRC

⁹³ Cf. annexes.

⁹⁴ Pour le droit de la commande publique, n'est pas substantielle la modification qui soit n'excède pas 10 % du montant initial s'il s'agit d'un marché public de fournitures ou de services, soit n'excède pas 15 % s'agissant des marchés publics de travaux et, dans tous les cas, ne dépasse pas les seuils européens.

5.6.3 Le suivi des performances énergétiques

L'une des spécificités du MGPE est de devoir comporter « *des engagements de performance mesurables* »⁹⁵. Il permet d'apporter aux collectivités territoriales actionnaires un appui opérationnel mutualisé et un engagement contractuel sur les consommations d'énergie. En effet, le code de la commande publique impose que la rémunération pour les prestations d'exploitation et de maintenance soient liées à l'atteinte des objectifs de performance définis par l'acheteur, lesquels doivent être mesurables⁹⁶. La performance est ainsi analysée annuellement en comparant les objectifs aux consommations réelles des sites.

La garantie de performance prend la forme d'un système de bonus-malus⁹⁷ applicable à chaque opération et articulé autour d'une prime de performance⁹⁸ et d'un mécanisme annuel d'intéressement ou de pénalité en matière de consommation d'énergies⁹⁹. A ce mécanisme, la SPL OSER a ajouté depuis 2014 une prime de performance et une progressivité des pénalités en fonction des périodes de garantie¹⁰⁰.

Chaque contrat présente une garantie de baisse de la consommation différente, définie en fonction des caractéristiques propres au bâtiment et des travaux réalisés. Cette garantie est à minima de 40 % et peut aller jusqu'à 80 %. En 2021, 13 bâtiments sur 19 livrés ont atteint les performances énergétiques contractualisées¹⁰¹.

Ainsi, l'exploitation et la maintenance des bâtiments sont une activité à part entière pour la SPL. Elle décharge les collectivités du suivi des actions de réparation et de maintenance des équipements techniques, tout en associant les services de la collectivité. En effet, l'objectif est de former les personnels à la maintenance de leur bâtiment pour que celui-ci reste performant en matière de consommation énergétique après la fin du contrat.

5.7 Une activité résiduelle : l'assistance à maîtrise d'ouvrage

De façon marginale, la SPL assiste les collectivités actionnaires via des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), lorsque celles-ci souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage public des opérations. Depuis 2016, neuf AMO ont été signées, pour un montant de 145 k€.

⁹⁵ Article L. 2171-3 du code de la commande publique.

⁹⁶ Article R. 2171-2 du code de la commande publique.

⁹⁷ A titre complémentaire, la SPL peut mettre en place d'autres indicateurs de performance en fonction des sites et opérations (taux de couverture bois, taux de couverture par les énergies renouvelables, production photovoltaïque).

⁹⁸ Son montant peut varier entre 30 k€ et 120 k€ suivant les opérations. Elle est délivrée en une seule fois si les objectifs de performance sont atteints après la première année de garantie complète avec des niveaux de service respectés (respect des températures attendues).

⁹⁹ Il peut s'agir d'un intéressement au résultat en cas de surperformance (50 % pour le titulaire et 50 % pour la collectivité), soit de pénalités progressives basées sur le dépassement de consommation et dont l'intensité varie en fonction de la période de garantie.

¹⁰⁰ Trois périodes sont définies par la SPL : une période de garantie partielle, qui s'applique pendant les travaux et jusqu'à la réception ; une période de garantie probatoire postérieure à l'achèvement total des travaux, d'une durée de 12 mois et ne pouvant excéder 18 mois ; la période de garantie complète, qui s'applique de l'engagement définitif jusqu'à la fin du marché global.

¹⁰¹ Cf. annexes.

5.8 La rémunération de la société publique locale

Quel que soit l'objet de son intervention (audit énergétique ou rénovation portée en BEA ou en mandat de maîtrise d'ouvrage public), la SPL OSER applique une tarification à la journée de travail, sur la base d'un tarif unique pour l'ensemble des collectivités, quelle que soit l'ampleur de l'opération projetée. Les documents contractuels détaillent les modes de calcul de la rémunération de la société pour chaque activité.

La SPL distingue entre trois types de prestations, en fonction de la nature de l'action et du degré de technicité requis : directeur technique et responsable de secteur (940 €/HT/jour) ; responsable d'opération (820 €/HT/jour) ; assistant(e) (520 €/HT/jour). Sur la période de contrôle, le montant de cette tarification a été revu à la hausse à deux reprises, pour tenir compte tant de la volonté de l'entreprise d'atteindre un équilibre financier que de l'inflation.

La chambre constate que, sur l'échantillon des six opérations réalisées en mandat de maîtrise d'ouvrage public, le montant des honoraires de la SPL fixés par les conventions initiales (avant d'éventuels avenants) oscille entre 3,7 et 6,1 % du montant initial du mandat, avec une moyenne de 4,1 %. Pour ceux des mandats ayant connu des révisions de prix par le biais d'avenants, ce pourcentage oscille entre 3,2 et 5,4 %, avec une moyenne de 3,8 %¹⁰².

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SPL apporte son expertise de diverses façons : en amont des travaux, par la production d'audits énergétiques ; par le portage contractuel des rénovations (BEA ou MMO) ; de façon plus résiduelle par l'assistance à maîtrise d'ouvrage public (AMO) à la collectivité.

Le périmètre et l'étendue des rénovations sont très variables d'une opération à l'autre et dépendent très largement de l'attente du commanditaire et des financements disponibles. La SPL propose ainsi une palette d'interventions, même si toutes les rénovations qu'elle porte tendent à atteindre un niveau bâtiment basse consommation (BBC) rénovation, permettant des économies d'au moins 40 % sur les énergies primaires, conformément aux dispositions du décret tertiaire du 23 juillet 2019.

Toutes les opérations de rénovation donnent lieu à la passation d'un contrat de performance énergétique (CPE) prenant la forme d'un marché global de performance énergétique (MGPE) avec un groupement d'entreprises. Celui-ci porte sur la réalisation des travaux et la phase d'exploitation / maintenance du bâtiment. A partir d'un échantillon, la chambre a pu constater des dépassements récurrents et parfois significatifs de leurs montants initiaux, dus à des modifications du programme par le mandataire ou des difficultés rencontrés sur les chantiers. Elle rappelle que si ces modifications sont possibles, la SPL doit toutefois veiller au respect de l'équilibre initial du contrat, en évitant toute modification substantielle, en particulier concernant le volet financier.

La SPL assure le suivi des travaux ainsi que de la performance énergétique des bâtiments rénovés et peut appliquer des pénalités au groupement d'entreprises dans le cas où la performance n'est pas atteinte.

¹⁰² Cf. tableau en annexe.

Quel que soit l'objet de son intervention, la SPL OSER applique une tarification à la journée de travail, sur la base d'un tarif unique pour l'ensemble des collectivités, quelle que soit l'ampleur de l'opération projetée. A partir de l'analyse d'un échantillon d'opérations, la chambre constate que celle-ci avoisine les 4 % du coût total des travaux.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les baux emphytéotiques administratifs (BEA) signés entre 2014 et 2017 sont comptabilisés suivant le modèle dit de la « créance financière » dans la mesure où le contrôle qu'exerce l'autorité publique sur l'investissement que la SPL réalise n'autorise pas cette dernière à inscrire cet actif à son bilan. Ces opérations sont alors comptabilisées dans des comptes de charges et de produits durant les phases de conception, réalisation et maintenance.

Depuis le changement des règles de la commande publique intervenu au 1^{er} avril 2016 et mettant fin à la possibilité de contracter des BEA, la société n'intervient plus qu'en mandat de maîtrise d'ouvrage public. D'un point de vue comptable, ces opérations sont imputées exclusivement sur des comptes de tiers. Elles sont donc sans incidence sur le compte de résultat de la société en dehors des honoraires facturés aux collectivités actionnaires.

6.1 Les principaux soldes intermédiaires de gestion

En 2022, le chiffre d'affaires de la société se situe à un peu plus de 1,7 M€, en diminution constante, en particulier depuis 2019¹⁰³. Cette situation tient au fait que la société n'inscrit plus qu'en produit d'exploitation le chiffre d'affaires provenant des honoraires des audits, des assistances à maîtrise d'ouvrage et des mandats de maîtrise d'ouvrage, ainsi que la part restante relevant de la construction et de l'exploitation pour les contrats signés en BEA. Les opérations réalisées en mandat de maîtrise d'ouvrage n'apparaissent plus dans le chiffre d'affaires mais dans des comptes de bilan.

Le résultat d'exploitation est, sur la période, proche de l'équilibre. Il est négatif entre 2019 et 2022. Cette situation ne constitue pas un risque financier majeur à court terme, en raison du faible besoin de financement d'investissements d'une société de projets telle que la SPL OSER. La chambre relève que ce sont les produits financiers qui ont couverts des déficits d'exploitation, ce qui ne traduit pas une gestion financière durable de l'entreprise. La réduction importante du capital envisagée courant 2024 risque de fragiliser l'équilibre financier de l'entreprise, même si le capital social et les réserves de l'entreprise demeurent confortables. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL ajoute qu'après neuf années d'activité (et malgré les difficultés engendrées par la crise sanitaire) les réserves restent conséquentes et représentent plus de 500 k€, soit dix fois le résultat net 2022 (51 k€). Pour autant, la chambre constate que la récurrence de ces déficits au cours de la période sous revue (perceptibles avant la crise sanitaire) traduit une insuffisance de rentabilité d'exploitation de la société.

¹⁰³ Il était d'un peu moins de 10 M€ en 2017 et de 12,5 M€ en 2018.

Cette situation a conduit la SPL à faire progressivement évoluer le montant de sa tarification / jour pour compenser ces résultats. La chambre encourage toutefois la société à procéder à une analyse plus détaillée de ses perspectives financières, dans une logique pluriannuelle et en tenant compte des divers facteurs exogènes, tels que le cycle électoral ou encore l'augmentation du prix des matières premières liée à l'inflation.

Les intérêts financiers sur les emprunts souscrits au titre des BEA sont intégralement supportés par les collectivités actionnaires. Le résultat financier correspond aux placements des excédents structurels de la trésorerie de la société et principalement aux intérêts tirés de valeurs mobilières de placement et de comptes à terme correspondant au capital social de la société (78 k€ en 2022)¹⁰⁴.

En 2020, la société a bénéficié d'une recette exceptionnelle correspondant à des pénalités de retard sur trois opérations en BEA¹⁰⁵. Une partie de la pénalité a été reversée à la collectivité actionnaire tandis que le solde a permis à la SPL de couvrir pour partie les charges supplémentaires liées à l'allongement des délais et la gestion des difficultés sur ces opérations.

Le résultat net de l'exercice 2022 s'élève à 51 k€, affecté dans sa totalité en réserve.

Tableau n° 4 : Evolution du résultat de l'entreprise (2016-2022)

<i>(En k€)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits d'exploitation	11 591	10 115	13 136	9 410	4 470	2 471	2 604
Chiffre d'affaires nets	9 989	9 913	12 547	7 754	3 558	2 065	1 701
production vendue de biens				516	628	619	626
production vendue de services	9 989	9 913	12 547	7 238	2 930	1 446	1 075
dont subv d'exploit et autres produits	1 600	199	588	1 653	911	405	903
Charges d'exploitation	10 197	10 040	13 037	9 437	4 654	2 601	2 640
dont autres achats et charges externes	9 232	9 321	12 280	7 084	2 945	1 257	657
salaires et traitements	309	334	389	466	534	652	754
charges sociales	140	175	151	195	229	275	302
dotation aux amortissements	6	12	19	20	21	17	18
autres charges	472	199	146	1 653	911	385	903
Résultat d'exploitation	1 394	75	99	- 28	- 184	- 130	- 36

¹⁰⁴ Le résultat financier vient le cas échéant abonder les réserves de la SPL et ne peut être redistribué que sous forme de dividendes ce qui n'a jamais été envisagé.

¹⁰⁵ Les groupes scolaires Ampère, Elisée Chatin et Painlevée à Grenoble : date contractuelle de fin des travaux prévue au 30 septembre 2019 ; date de livraison effective le 28 août 2020.

(En k€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits financiers	152	397	474	524	521	492	573
Autres intérêts et produits financiers	25	43	20	42	47	48	78
Reprises sur dépréciation et pro	128	354	454	482	474	444	495
transfert de charges							
Charges financières	335	552	483	482	469	444	485
Intérêts et charges assimilées	335	552	483	482	469	444	485
Résultat financier	- 183	- 154	- 9	42	52	48	88
Résultat courant avant impôts	1 211	- 80	90	15	- 132	- 82	52
Résultat exceptionnel	0	0	0	2	101	0	-1
- Impôts sur les bénéfices	264	-29	23	5	0	0	0
Résultat de l'exercice	947	- 51	67	11	- 31	- 82	51

Source : Rapports de gestion de la SPL, retraitement CRC

6.2 Les produits et charges d'exploitation

Le chiffre d'affaires est pour partie constitué des recettes portant sur les BEA en cours, à savoir des redevances au titre de l'exploitation et de la maintenance et, de manière décroissante, du montant des travaux mis à la charge des collectivités actionnaires.

En 2022, la part des redevances s'est élevée à 625 k€ et les opérations de travaux à seulement 45 k€. A ces redevances facturées par la SPL aux collectivités actionnaires correspondent les frais des contrats d'exploitation et de maintenance facturé par les titulaires de marchés (484 k€ en 2022), auxquels s'ajoute la rémunération de la SPL au titre du suivi des contrats (136 k€ en 2022).

Sur les exercices antérieurs, la part des travaux portant sur les BEA en cours d'achèvement se situe à un niveau nettement supérieur, venant abonder le chiffre d'affaires de la société à due concurrence. Elle était de 6 606 k€ en 2019, de 2 384 k€ en 2020 et de 645 k€ en 2021,¹⁰⁶. Là encore ces recettes correspondent au montant des travaux réalisés dans le cadre de BEA, dont la charge revient *in fine* aux collectivités actionnaires.

S'ajoutent aux redevances de BEA dans le chiffre d'affaires les honoraires facturés par la SPL correspondant aux audits énergétiques réalisés dans la phase préparatoire à d'éventuelles opérations sous mandat de maîtrise d'ouvrage. Ces recettes ne présentent pas de caractère linéaire sur la période de contrôle dans la mesure où elles dépendent entièrement des demandes

¹⁰⁶ Cette part était de 9,6 M€ en 2017 et de 11,5 M€ en 2018.

des collectivités actionnaires. En 2022, les recettes tirées des audits énergétiques se sont élevées à un peu moins de 200 k€. Elles étaient de 285 k€ en 2018 et de seulement 39 k€ en 2020, en raison notamment de la crise sanitaire. L'augmentation récente du nombre d'audits réalisés est étroitement liée à l'entrée de nouveaux actionnaires au capital de la société entre 2021 et 2022, motivée par des projets de rénovation énergétique (12 nouvelles entrées depuis 2021).

Les recettes tirées de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage se situent à un étiage plus faible, un peu plus de 7 k€ en 2022 et une moyenne de 25 k€ sur les exercices antérieurs.

Enfin, les honoraires des opérations sous mandat de maîtrise d'ouvrage, qui constituent désormais l'essentiel des ressources d'exploitation de la société, s'élèvent en 2022 à 871 k€. Ces horaires progressent de façon régulière depuis 2016, année de la signature des premiers contrats de mandat de maîtrise d'ouvrage. Ils étaient d'environ 530 k€ en 2020 et d'un peu moins de 600 k€ en 2021.

Tableau n° 5 : Montant des rémunérations perçues 2016-2022

(En €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BEA	10 889	61 976	76 692	103 604	120 802	130 498	136 154
Mandats	NC	NC	174 588	483 156	528 319	593 073	871 084
Audits	NC	NC	285 753	59 026	38 727	230 205	196 748
AMO	NC	NC	18 402	35 171	21 705	22 847	7 269
TOTAL			555 435	680 957	709 553	976 623	1 211 255

Source : données comptables de la SPL – retraitement CRC¹⁰⁷

Depuis l'achèvement des travaux et la livraison des dernières opérations en BEA en 2021, les dépenses de personnel sont la principale charge d'exploitation de la société. Elles s'élèvent en 2022 à 1 056 k€ et ont été multipliées par 2,4 depuis 2016, suivant ainsi l'augmentation de la masse salariale de la société, pour répondre à l'accroissement de son activité.

Les intérêts d'emprunts souscrits par la SPL pour le financement des opérations sous BEA (apport en capital en sus) s'élèvent en 2022 à 485 k€. Ils sont intégralement couverts par une recette en transfert de charge pour un montant équivalent.

La SPL perçoit par ailleurs des intérêts au titre de la rémunération de ses éléments de trésorerie, près de 80 k€ en 2022, de sorte que le résultat financier se situe sur cet exercice à 88 k€. Ce solde positif entre dans les ressources propres de la société et ne fait pas l'objet d'un reversement aux titulaires de mandats de maîtrise d'ouvrage ou de BEA.

Il convient enfin de mentionner parmi les recettes d'exploitation la perception de financements extérieurs pour le compte des collectivités actionnaires dans le cadre des opérations réalisées sous mandat (tel que les financements FEDER et FEEE¹⁰⁸), comptabilisés en produits divers de gestion courante. Ceux-ci s'élèvent en 2022 à un peu plus de 900 k€,

¹⁰⁷ Recettes globalisées en 2016 et 2017 dans la comptabilité de la société pour les opérations sous mandat audit et AMO.

¹⁰⁸ Fonds européen pour l'efficacité énergétique (FEEE).

contre 1 653 k€ en 2019. L'évolution de ces produits ne présente pas de linéarité, car elle est intégralement liée au volume des opérations et à leur nature, certaines ouvrant droit à davantage de subventions que d'autres. Ces produits qui entrent dans le plan de financement des opérations sous mandat de maîtrise d'ouvrage font l'objet d'un reversement.

6.3 L'indicateur d'activité

Les comptes de la société ne permettent pas aisément d'apprécier son niveau d'activité, en raison d'une part du mode d'intervention de la SPL en mandat de maîtrise d'ouvrage en substitution des BEA à partir de 2016 et, d'autre part, de la comptabilisation des opérations sous mandat de maîtrise d'ouvrage essentiellement dans des comptes de bilan, sans incidence sur le chiffre d'affaires.

Un indicateur d'activité consolidant la totalité des dépenses par opération permet de pallier cette difficulté¹⁰⁹.

Le montant des dépenses payées par la SPL sur l'ensemble des opérations en cours pour le compte des collectivités actionnaires s'élève à 25,3 M€ en 2022. Sur la période, ce montant évolue en fonction du lancement des opérations et des différentes phases. En 2016 et 2017, le montant de dépenses engagées sur les opérations quasi exclusivement en BEA était d'un peu moins de 11 M€. Les dernières opérations en BEA ont été livrées en 2021 – phase de travaux et les dépenses générées par ce type de contrat se limitent désormais à des dépenses d'exploitation maintenance.

A partir de 2018, les mandats de maîtrise d'ouvrage se sont progressivement substitués aux BEA.

Le montant des dépenses pour les deux types de contrats a diminué en 2019 puis 2020 du fait des aspects cycliques des lancements d'opérations, les dépenses étant plus importantes en phase de lancement des travaux.

En 2020, deux chantiers en cours ont été arrêtés en raison des confinements et du ralentissement de l'activité. Les signatures de plusieurs MGPE ont été décalées et seuls deux mandats de maîtrise d'ouvrage ont été signés. Sur cet exercice le niveau d'activité de la société se situe à seulement 13,4 M€.

L'incidence de la crise sanitaire a été plus limitée en 2021 avec notamment l'allongement de la durée des opérations. Selon la société, les moyens supplémentaires qui ont été mis en œuvre sur certaines opérations en raison de l'allongement de la durée d'intervention, n'ont pu systématiquement être répercutés sur le montant des honoraires facturés aux collectivités.

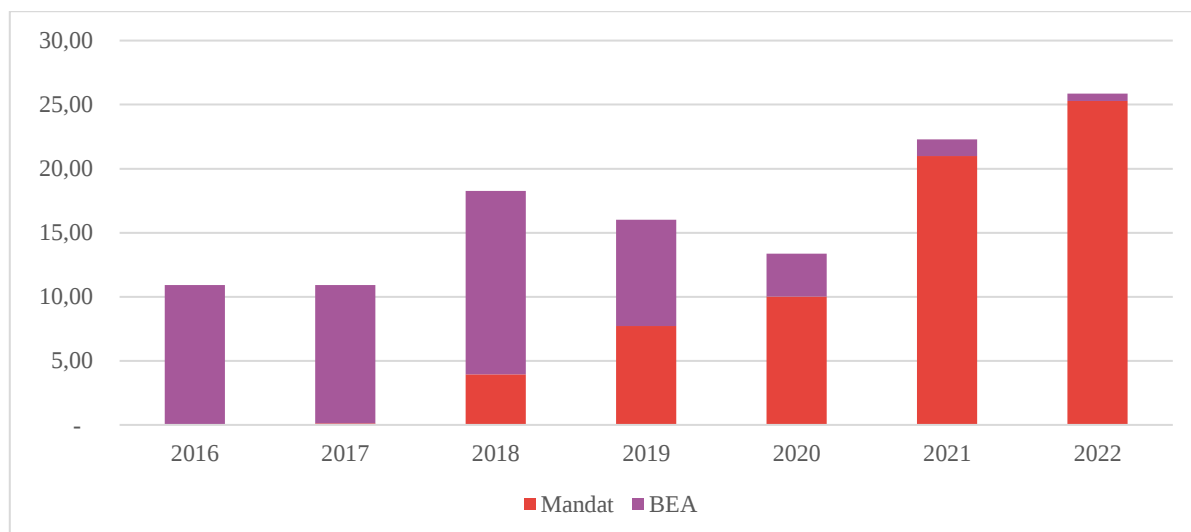
Enfin l'année 2020 a également été marquée par les élections municipales et le report du second tour, les années électorales générant des décalages dans les décisions et un arrêt du lancement de nouveaux projets.

En revanche, une augmentation de l'activité de la société apparaît clairement ces deux dernières années pour s'établir à 22,3 M€ en 2021 et dépasser 25,9 M€ en 2022. La part des

¹⁰⁹ Consolidation des opérations comptabilisées sur des comptes de charges et les flux sur des comptes de tiers – comptes 605-3, 615-6 et 461-3.

travaux y est prépondérante. Elle se situe en 2022 à 23,7 M€, uniquement sur les opérations sous mandat. Les dépenses d'exploitation, maintenance s'élèvent pour leur part à 481 k€ pour les opérations sous BEA et à 648 k€ pour les opérations sous mandat de maîtrise d'ouvrage.

Graphique n° 11 : Evolution du volume d'activité en M€ (2016-2022)



(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mandat		0,12	3,95	7,73	10,01	20,99	25,30
BEA	10,91	10,79	14,31	8,29	3,36	1,29	0,57

Source : SPL OSER – rapports d'activité

6.4 La situation bilancielle¹¹⁰

6.4.1 Le capital social

Au passif, les capitaux propres sont constitués du capital social à hauteur de 11,1 M€, réparti entre le capital social souscrit par les collectivités actionnaires (5,87 M€ dont 5 M€ pour la seule région) et le capital dit « opérations ». Celui-ci correspond aux apports en fonds propres par augmentation de capital pour les opérations en BEA, dont le montant représente 10 % de l'engagement généré par le contrat. Les actionnaires ayant fait appel à la SPL dans le cadre de BEA en sont les seuls détenteurs (5,2 M€ en 2022). Cette part du capital social a vocation à être restituée à l'issue des BEA¹¹¹.

Des réserves s'ajoutent aux capitaux propres de la société, qui s'élèvent à la clôture de l'exercice 2022 à 453,8 k€, ainsi que le résultat de l'exercice (51 k€).

La société a toujours eu pour stratégie d'apurer dans un premier temps les pertes de début d'activité (couverture du report à nouveau négatif jusqu'en 2016) puis d'affecter les

¹¹⁰ Bilan synthétique et bilan retraité pour le calcul du FDR et BFR en annexe.

¹¹¹ La région est le premier actionnaire, à hauteur de 7,4 M€, représentant 66,2 % du capital social de la société en 2022.

bénéfices en réserves (affectation du résultat 2018, 2019 et 2022) et les pertes en prélèvement sur réserves (affectation du résultat 2020 et 2021).

La SPL n'a par ailleurs jamais versé de dividendes à ses actionnaires.

6.4.2 L'encours de dette

L'encours de dette se situe en 2022 à 28,4 M€ et est constitué uniquement des emprunts souscrits pour le financement des opérations en BEA.

Tableau n° 6 : Évolution de l'encours de dette (2017-2022)

(En k€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette	29 488	32 794	33 408	31 763	30 094	28 391

Source : SPL, retraitement CRC

En 2014, la société a souscrit des emprunts assortis d'instruments de couverture de taux sous forme de « swaps »¹¹² pour le financement de trois lycées (Montgolfier à Annonay, la Pléiade à Pont-de-Chérucy et Amblard à Valence), pour un montant de près de 4 M€ et une durée de 20 années d'amortissement. Ces instruments de couverture permettent de faire correspondre des financements à taux variables avec un loyer fixe et ne pas exposer la société à des évolutions de taux.

6.4.3 La trésorerie

Le fonds de roulement qui représente la différence entre les ressources stables (dotation, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subvention d'investissement et provisions pour risques et charges et les dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements) se situe en 2022 à 8,1 M€¹¹³.

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation, est négatif à - 6,5 M€ ce qui permet à la société de ne pas solliciter ses excédents à long terme (fonds de roulement) pour financer son cycle d'exploitation.

Le niveau global de trésorerie est égal à la différence entre le fonds de roulement (8,1 M€) et le besoin en fonds de roulement (- 6,5 M€), soit 14,6 M€. Il correspond aux rubriques « disponibilités » et « valeurs mobilières de placement » du bilan.

¹¹² Le swap de taux est un contrat d'échange d'intérêts de nature différente (variable contre fixe ou fixe contre variable), dans une même devise, selon un échéancier prédéterminé. Aucune transaction n'est effectuée sur le capital : sont uniquement échangés les flux d'intérêts.

¹¹³ Les opérations sur BEA à long terme ont été intégrées au calcul du fonds de roulement.

La liquidité de cette trésorerie peut être décomposée en distinguant la trésorerie non immédiatement disponible (5 M€ sur des comptes à terme à échéance 2024¹¹⁴ et 2,7 M€ en valeurs mobilières de placement) et la trésorerie disponible, soit 6,9 M€. La SPL dispose donc d'un niveau de trésorerie important : fin 2022, la trésorerie représente environ 90 jours de dépenses de charges de gestion courante (comprenant également les opérations sur les BEA et mandats de maîtrise d'ouvrage)¹¹⁵.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la SPL apparaît globalement satisfaisante. L'entreprise présente un besoin de financement d'investissements limité, dans la mesure où elle est constituée sous la forme d'une société publique locale dédiée à la satisfaction de besoins de ses actionnaires et que, en pratique, elle s'apparente à une société de portage de projets.

La société présente un résultat d'exploitation qui se situe à un niveau proche de l'équilibre (130 k€ en moyenne sur la période 2016-2022), mais qui a souvent été négatif sur la période de contrôle. La chambre l'encourage à procéder à une analyse plus détaillée de ses perspectives financières, dans une logique pluriannuelle, afin de garantir la viabilité de son modèle économique.

Dans la période sous revue, le montant des dépenses engagées pour les opérations de rénovation énergétique en BEA auxquels se sont substituées progressivement les mandats de maîtrise d'ouvrage est passé d'un peu moins de 11 M€ en 2016 à 25,3 M€ en 2022, traduisant un niveau d'activité de la SPL en forte augmentation.

La SPL dispose d'une trésorerie importante s'élevant en 2022 à 14,6 M€ et représentant environ 90 jours de dépenses de charge de gestion courante.

¹¹⁴ Le capital social entrant de la région a été placé sur des comptes à terme. L'arrivée à terme de ces comptes en février 2024 rend possible une réduction de capital par l'actionnaire majoritaire au cours de cette année.

¹¹⁵ Rapport entre la trésorerie disponible (6,9 M€) et le total des charges de gestion fin 2022, soit le total des opérations sous mandat (25,3 M€), ainsi que le total des opérations sous BEA (0,5 M€) et le total des charges de gestion de la SPL (1,2 M€), soit 6,7 M€ / 27 M€ / 365 j).

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des abréviations	58
Annexe n° 2. Évolution de l'actionnariat	59
Annexe n° 3. Échantillon des contrats de rénovation (BEA et MMO)	62
Annexe n° 4. Les indices de l'exercice d'une situation de quasi-régie	64
Annexe n° 5. Les différents modes de portage contractuels des rénovations	65
Annexe n° 6. Les contrats de performance énergétique	67
Annexe n° 7. Suivi de la performance énergétique des bâtiments livrés (2018- 2022)	68
Annexe n° 8. Échantillon des MGPE	70
Annexe n° 9. Des rénovations à périmètres variables : deux exemples grenoblois	71
Annexe n° 10. Le label bâtiment basse consommation (BBC) rénovation	79
Annexe n° 11. Bilan synthétique et retraité 2022	80

Annexe n° 1. Liste des abréviations

BEA	Bail emphytéotique administratif
BBC	Bâtiment basse consommation
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGCP	Code général de la commande publique
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CPE	Contrat de performance énergétique
GES	Gaz à effet de serre
MGPE	Marché global de performance énergétique
MMO	Mandat de maîtrise d'ouvrage
MPGP	Marché public global de performance
MPPE	Marché de partenariat de performance énergétique

Annexe n° 2. Évolution de l'actionnariat

<i>Actionnaires</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Région Auvergne Rhône-Alpes</i>	94,39%	94,39%	79,93%	78,85%	73,94%	67,74%	68,07%	68,07%	66,85%	66,21%	66,21%
<i>SIEL 42</i>	0,94%	0,94%	0,62%	0,61%	0,52%	0,46%	0,46%	0,46%	0,45%	0,45%	0,45%
<i>Commune nouvelle d'Annecy</i>			0,62%	0,61%	10,47%	9,27%	9,32%	9,32%	9,15%	9,06%	9,06%
<i>- dont Ville de Cran-Gevrier</i>	0,34%	0,34%	7,61%	7,51%							
<i>- dont Ville de Seynod</i>				0,25%							
<i>Ville de Bourg-en-Bresse</i>	0,79%	0,79%	6,94%	6,85%	9,73%	8,61%	8,66%	8,66%	8,50%	8,42%	8,42%
<i>Ville de Chambéry</i>	0,94%	0,94%	0,62%	0,61%	0,52%	0,46%	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Ville de Grigny (Rhône)</i>	0,17%	0,17%	0,11%	0,11%	0,09%	3,74%	3,76%	3,76%	3,69%	3,66%	3,66%
<i>Ville de Meyzieu</i>	0,57%	0,57%	0,37%	0,36%	0,31%	0,28%	0,28%	0,28%	0,27%	0,27%	0,27%
<i>Ville de Montmélian</i>	0,09%	0,09%	1,00%	0,99%	0,85%	0,75%	0,75%	0,75%	0,74%	0,73%	0,73%
<i>Ville de Romans-sur-Isère</i>	0,66%	0,66%	0,43%	0,43%	0,36%	0,32%	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Ville de Saint-Fons</i>	0,32%	0,32%	0,21%	0,21%	0,18%	0,16%	0,16%	0,16%	0,15%	0,15%	0,15%
<i>Ville de Saint-Priest</i>	0,77%	0,77%	0,51%	0,50%	0,43%	0,38%	0,38 %	0,38 %	0,37 %	0,37 %	0,37%
<i>Ville de Grenoble</i>			0,62 %	0,61 %	0,52 %	5,96 %	5,99 %	5,99 %	5,88 %	5,83 %	5,83%

Actionnaires	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ville d'Eybens			0,12 %	0,12 %	0,10 %	0,09 %	0,09 %	0,09 %	0,09 %	0,09 %	0,09 %
Ville de Passy			0,14 %	0,14 %	0,12 %	0,11 %	0,11 %	0,11 %	0,11 %	0,10 %	0,10 %
Commune nouvelle de Valserhône			0,15 %	0,15 %	0,12 %	0,11 %	0,11 %	0,11 %	0,11 %	0,11 %	0,11 %
Ville d'Aix-les-Bains				0,36 %	0,31 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %	0,27 %
Ville d'Ambérieu-en-Bugey				0,18 %	0,15 %	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,13 %	0,13 %
Ville d'Annemasse				0,41 %	0,35 %	0,31 %	0,31 %	0,31 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %
Ville de La Motte-Servolex				0,16 %	0,14 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %	0,12 %
Ville de Gières					0,07 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %
Ville de Rillieux-la-Pape					0,33 %	0,29 %	0,30 %	0,30 %	0,29 %	0,29 %	0,29 %
Ville de Roanne					0,37 %	0,33 %	0,33 %	0,33 %	0,33 %	0,32 %	0,32 %
Ville de Megève						0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %
Ville d'Albertville							0,19 %	0,19 %	0,18 %	0,18 %	0,18 %
Ville de Pont-de-Claix							0,10 %	0,10 %	0,10 %	0,10 %	0,10 %
Métropole du Grand Lyon									0,45 %	0,45 %	0,45 %
Ville de Lyon									0,45 %	0,45 %	0,45 %
Ville de Thoiry (Ain)									0,06 %	0,06 %	0,06 %

Actionnaires	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ville du Bourget-du-Lac									0,05 %	0,05 %	0,05 %
Ville de Charbonnières-les-Bains									0,05 %	0,05 %	0,05 %
Ville de Saint-Pierre-de-Chartreuse									0,01 %	0,01 %	0,01 %
Ville de Loriol-sur-Drôme									0,06 %	0,06 %	0,06 %
Ville de Villeurbanne									0,45 %	0,45 %	0,45 %
Ville de Voiron									0,19 %	0,19 %	0,19 %
Ville de Caluire-et-Cuire										0,40 %	0,40 %
Département du Puy-de-Dôme										0,45 %	0,45 %
Ville de Corbas										0,11 %	0,11 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre d'actionnaires	11	11	16	21	22	23	23	23	32	35	35

Source : SPL OSER, retraitement CRC

Annexe n° 3. Échantillon des contrats de rénovation (BEA et MMO)

Cet échantillon de BEA / mandats concerne les rénovations de bâtiments également choisies pour l'échantillon de MGPE présenté en annexe 8. L'échantillon est composé de huit opérations. Celles-ci ont été choisies pour leur montant significatif, la forme juridique des contrats passés avec les collectivités actionnaires (deux baux emphytéotiques administratifs et six mandats de maîtrise d'ouvrage public), et la diversité des actionnaires contractants (actionnaires historiques et nouveaux entrants).

Projet	Actionnaire	Type de contrat	Signature du contrat	Durée du contrat* (en année)	Montant initial du contrat		Avenants		Phase du contrat**
					En € HT	dont honoraires SPL	En € HT	En % du montant initial	
Lycée La Pléiade à Pont-de-Chéruy	Région	BEA	14/01/2014	21,75	5 201 986	114 144	-	-	Exploitation
École Élisée Chatin	Grenoble	BEA	3/10/2017	21,75	1 886 682	65 540	-	-	Exploitation
Groupe Vallier	Grenoble	MMO	28/10/2018	6	3 183 889	129 735	1 533 920	48 %	Exploitation
Bâtiment administratif Paul Pillet	Roanne	MMO	04/02/2019	10	6 570 286	250 285	2 767 893	42 %	Exploitation
Groupe scolaire COFTA	Annecy	MMO	21/02/2019	8	3 454 742	135 575	1 055 567	31 %	Exploitation
Groupes scolaire Diderot, Gémeaux et ensemble Dolet Boileau	Lyon	MMO	9/09/2021	10	15 947 360	587 360	-	-	Diderot = travaux Gémeaux = travaux Dolet Boileau = conception
Gymnases Malherbe et Jouhaux	Grenoble	MMO	28/02/2022	8	6 401 627	275 960	-	-	Malherbe = conception Jouhaux = travaux

Projet	Actionnaire	Type de contrat	Signature du contrat	Durée du contrat* (en année)	Montant initial du contrat		Avenants		Phase du contrat**
					En € HT	dont honoraires SPL	En € HT	En % du montant initial	
Collège Boris Vian à Saint Priest	Métropole de Lyon	MMO	6/10/2022	10	4 956 740	245 282	929 000	19 %	Travaux

* Pour les MMO, durée initiale indiquée dans le MGPE signé entre la SPL et les entreprises de travaux. Il faut ajouter *a minima* six mois pour la clôture de l'opération.

** Fin octobre 2023.

Source : données SPL, retraitement CRC

Tableau n° 7 : Honoraires perçus par la SPL au titre des rénovations portées en mandat de maîtrise d'ouvrage public

Opération	Montant initial de l'opération (€)	Montant initial des honoraires (€)	Pourcentage	Montant final de l'opération (€)	Montant final des honoraires (€)	Pourcentage
Annecy (GS Cofta)	3 454 742	135 575	3,9 %	4 510 309	145 325	3,2 %
Lyon (GS Diderot Gémeaux et ens. Boileau)	15 947 360	587 360	3,7 %	/	/	/
Métropole de Lyon (Coll. B. Vian)	4 956 740	301 740	6,1 %	5 885 740	317 740	5,4 %
Grenoble (gym. Malherbe et Jouhaux)	6 401 627	275 960	4,3 %	/	/	/
Roanne (bat. adm. P. Pillet)	6 570 285	250 285	3,8 %	9 338 178	315 825	3,4 %
Grenoble (GS et gym. Vallier)	3 183 889	129 735	4,1 %	4 717 809	155 635	3,3 %
Moyenne			4,3 %			3,8 %

Source : SPL, retraitement CRC

Annexe n° 4. Les indices de l'exercice d'une situation de quasi-régie

La théorie de la quasi-régie, d'origine jurisprudentielle, a été codifiée à l'article 12 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 relative aux marchés publics et article 17 de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 relative aux contrats de concession : un contrat de la commande publique « *attribué par un pouvoir adjudicateur à une personne morale régie par le droit privé ou le droit public ne relève pas du champ d'application de la présente directive lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies : a) le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ; b) plus de 80 % des activités de cette personne morale contrôlée sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle ; et c) la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée* ».

Les exclusions de mise en concurrence s'appliquent aussi bien pour les marchés publics (articles L. 2511-1 et suivants du code de la commande publique) que pour les concessions (articles L. 3211-1 et suivants du code de la commande publique), qui reprennent les critères européens de reconnaissance de la situation de quasi-régie.

En droit interne, seul le second critère (l'existence d'un contrôle analogue de la structure à celui que la collectivité exerce sur ses propres services) pose des difficultés pratiques, en particulier vis-à-vis des actionnaires minoritaires de l'entreprise. Dans la logique du droit des sociétés ces derniers n'ont, par définition, pas vocation à avoir une influence prépondérante sur la société.

Il n'existe pas, au terme de la jurisprudence européenne ou administrative, de critères spécifiques pour délimiter la réalité d'un contrôle analogue par les actionnaires minoritaires d'une SPL. Mais il apparaît possible de rendre effectif un tel contrôle à travers deux grands faisceaux d'indices :

Le premier réside dans la nécessité de disposer, pour les pouvoirs adjudicateurs, de dispositifs juridiques formels au sein des organes décisionnels leur permettant à la fois d'exprimer leurs besoins et intérêts, mais aussi de prendre part aux décisions importantes et stratégiques de l'entreprise, c'est-à-dire de les approuver, de les provoquer voire de les refuser. Un certain nombre d'éléments peuvent alimenter ce premier faisceau : dispositions spécifiques dans les statuts, pacte d'actionnaires, règlement intérieur des assemblées spéciales, etc. Le second est factuel : les pouvoirs adjudicateurs doivent pouvoir documenter et justifier (notamment par le biais de leurs représentants) d'une activité démontrant un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services. Cela regroupe à la fois la réalité de la présence des pouvoirs adjudicateurs au sein des réunions des organes décisionnels (et des instances spécifiques mises en place pour le contrôle analogue) mais également la qualité et la régularité des informations fournies par la personne morale contrôlée.

Annexe n° 5. Les différents modes de portage contractuels des rénovations

Le montage contractuel et financier des opérations réalisées en BEA jusqu'en 2016 était assez complexe, la SPL s'appuyant sur les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à l'utilisation des baux emphytéotiques administratifs.

L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un « *bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence [...]* ».

Ainsi le bail emphytéotique administratif (BEA) est un contrat administratif permettant à une collectivité publique de concéder l'occupation d'un bien de son domaine (public ou privé), à un tiers chargé de la valorisation de ce bien. Moyennant le paiement d'un loyer (ou redevance), cette mise à disposition à ce tiers occupant (le preneur), confère à celui-ci des droits réels quant à la réalisation de travaux à ses frais pour améliorer ce bien et en tirer profit. Ce type de contrat est conclu sur une durée comprise entre 18 et 99 ans.

En pratique, la SPL versait un loyer à la collectivité bailleur et finançait l'opération, grâce à un apport en capital et en réalisant un emprunt sur une 20^e d'années auprès d'une banque (équivalant au montant des travaux réglés aux entreprises). Elle conduisait les travaux (en tant que maître d'ouvrage) puis assurait l'entretien et la maintenance du bâtiment. Pour cela, elle concluait un contrat de performance énergétique avec des entreprises du bâtiment. Par ailleurs, la société percevait un loyer de la part de la collectivité, en tant que sous-occupant du bâtiment rénové, une fois les travaux achevés. Il était prévu que les économies de charges d'énergies résultant des travaux effectués compensent en partie les loyers que la collectivité devait verser durant la durée de l'occupation du bâtiment rénové par la SPL.

Graphique n° 12 : Montage d'une opération de rénovation en BEA



Source : SPL OSER

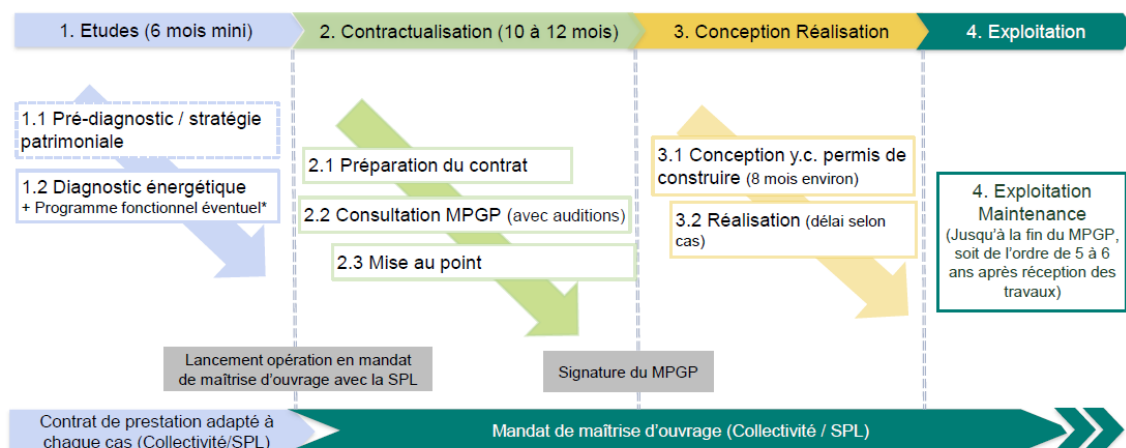
Depuis le 1^{er} avril 2016, « un tel bail ne peut plus avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services ou la gestion d'une mission de

service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou d'une autorité concédante soumise à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ».

2. Les opérations réalisées sous mandat de maîtrise d'ouvrage public

Dans le cadre d'un mandat, la SPL agit comme maître d'ouvrage public, intervenant au nom et pour le compte de la collectivité mandante dans la conduite de l'opération, pour une durée relativement courte (en général six à huit ans). La collectivité mandante verse au fur et à mesure de l'avancement de l'opération des avances de trésorerie au mandataire. Si un mandat de maîtrise d'ouvrage peut porter sur plusieurs bâtiments publics de la collectivité, l'enveloppe financière doit être d'au minimum 1 M€. Une fois le mandat signé, il appartient à la SPL, agissant comme maître d'ouvrage, de mettre en place un contrat de performance énergétique (CPE), prenant la forme d'un marché global de performance énergétique (MGPE) regroupant la réalisation des travaux et l'entretien-maintenance du bâtiment rénové.

Graphique n° 13 : Déroulement d'une opération en mandat de maîtrise d'ouvrage public



*Prestation par un programmiste (mission confiée par la collectivité)

Source : SPL OSER

En matière de rénovation énergétique des bâtiments publics, le recours à la SPL via un contrat de mandat permet aux collectivités territoriales de contourner les difficultés liées à l'utilisation de contrats de performance énergétique (CPE). Ceux-ci présentent des avantages reconnus (comme par exemple la rémunération du prestataire en fonction de la performance énergétique), mais sont complexes à mettre en œuvre. Le code de la commande publique impose notamment de définir au préalable des objectifs mesurables de performance pour toute la durée du marché, ce qui nécessite une connaissance fine des bénéfices de la rénovation d'un bâtiment.

Annexe n° 6. Les contrats de performance énergétique

Créé par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (dite Grenelle 1), le contrat de performance énergétique (CPE) est un contrat conclu entre un pouvoir adjudicateur et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir, par rapport à une situation de référence contractuelle, l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment ou d'un parc de bâtiments, vérifiée et mesurée dans la durée, par un investissement dans des travaux, fournitures ou services. Il contient nécessairement quatre éléments :

- Un objet centré sur l'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment ;
- Un investissement matériel ou immatériel ;
- La garantie d'une meilleure performance énergétique ;
- La mesure des performances énergétiques.

Les contrats de performance énergétique peuvent prendre la forme de marchés publics classiques (fournitures et services ; travaux et services) ou être à caractère global, comprenant la réalisation de travaux, l'installation d'équipements et la gestion de ces équipements. Pour le donneur d'ordre, le contrat global a l'intérêt de transférer l'entière responsabilité sur son cocontractant.

Annexe n° 7. Suivi de la performance énergétique des bâtiments livrés (2018-2022)

Acti onnaire	Bâtiments	ontrat C	% d'économie d'énergie garantie	018	019	020	021	022
Écoles ou groupe scolaires								
Bourg en Bresse	Groupe scolaire Baudin	BEA	55,0 %	49 %	61 %	59 %	61%	66 %
Bourg en Bresse	Groupe scolaire Robin	BEA	55,0 %	59 %	60 %	59 %	57 %	53%
Bourg en Bresse	École élémentaire Les Vennes	BEA	60,0 %	65 %	69 %	67 %	64 %	66 %
Annecy	Groupe scolaire Les romains	BEA	52,0 %		55 %	56 %	N 41 %	
Bourg en Bresse	Groupe scolaire Saint Exupéry	BEA	50,0 %		59 %	59%	61 %	
Grigny	Ecole Joliot Curie	BEA	61,3 %			58 %	N 60 %	
Eybens	Groupe scolaire Bel air	MMO	46,7 %			57 %	51 %	54 %
Grenoble	Groupe scolaire Ampère	BEA	46,0 %				N 36 %	
Grenoble	Ecole Elisée Chatin	BEA						
Grenoble	Groupe scolaire Painlevé	BEA						
Passy	Groupe scolaire de l'Abbaye	MMO	50,0 %		60 %	53 %	57 %	
Passy	Groupe scolaire Marlioz	MMO	40,0 %		46 %	45 %	37 %	
Passy	Ecole maternelle du plateau d'Assy	MMO	60,0 %		56 %	61 %	54 %	
Aix-les-Bains	Ecole élémentaire Marlioz	MMO	59,0 %				84%	
Annecy	Groupe scolaire du Cep	MMO	47,0 %				38,6%	49 %
Annecy	Groupe scolaire Cotfa	MMO	40,0 %					23 %
Lycées régionaux								
Lycée La Pléiade – Pont de Chérury		BEA	27,0 %	38 %	42 %	41 %	45 %	49 %

RAPPORT D'INSTRUCTION À FIN D'OBSERVATIONS PROVISOIRES
Document confidentiel destiné aux membres de la collégialité délibérante

Acti onnaire	Bâtiments	ontrat	% d'économie d'énergie garantie	018	019	020	021	022
Lycée De Montgolfier – Annonay		BEA	40,0%	29%	24%	N 31%	22%	
Lycée Camille Claudel – Lyon		BEA	46,0%	39%	45%	N 46%	N 44%	50%
Lycée Amblard – Valence		BEA	56,6%	60%	65%	60%	58%	64%
Lycée Les Canuts – Vaulx-en-Velin		BEA	40,1%	42%	37%	N	20%	
Lycée Picasso Aragon – Givors		BEA	40,8%			33%	40%	47%
Lycée Simone Weil – Saint Priest		BEA	41,7%		44%	N	N 37%	41%
Autres bâtiments publics								
Annecy / Cran-Gevrier	Hôtel de Ville	BEA	70,0%		72%	75%	68%	
Montmélian	Médiathèque Victor Hugo	BEA	50,0%	43%	54%	57%	49%	46%
Bourg en Bresse	Gymnase Favier	BEA	51,0%		63%	64%	74%	
Bellegarde sur Valserine	Centre Jean Marinet	AMO	61,1%			52%	47%	55%

Légende

 Objectif atteint	 Objectif non atteint
 Objectif atteint avec étude en cours des éléments de contexte	 Objectif non atteint avec étude en cours des éléments de contexte
 Objectif atteint mais températures de consigne non respectées	 Neutralisation des résultats en raison de la période covid

Source : données SPL, retraitement CRC

Annexe n° 8. Échantillon des MGPE

Cet échantillon de MGPE concerne les rénovations de bâtiments également choisies pour l'échantillon de BEA / mandat présenté en 3. L'échantillon est composé de huit opérations. Celles-ci ont été choisies pour leur montant significatif, la forme juridique des contrats passés avec les collectivités actionnaires (deux BEA et six MMO), et la diversité des actionnaires contractants (actionnaires historiques et nouveaux entrants).

Projet	Actionnaire	Publication de l'offre (en jours)	Nbre de candidatures	Durée totale de la procédure (en jours)	Montant du MGPE			Avenants	
					Prévisionnel	Figurant au contrat	Différence (en %)	En € HT	En %
<i>Lycée La Pléiade à Pont-de-Chéruf</i>	Région	30	7	236	4 692 000	5 031 677	+ 7 %	111 215	2 %
<i>École Élisée Chatin</i>	Grenoble	31	5	375	Non disponible ¹¹⁶	1 781 914	-	86 524	5 %
<i>Groupe Vallier</i>	Grenoble	42	5	534	2 670 000	3 495 516	+ 31 %	509 653	15 %
<i>Bâtiment administratif Paul Pillet</i>	Roanne	38	5	499	5 320 000	6 821 353	+ 28 %	1 159 754	17 %
<i>Groupe scolaire COFTA</i>	Annecy	36	6	319	3 440 000	3 680 158	+ 7 %	396 083	11 %
<i>Groupes scolaire Diderot, Gémeaux et ensemble Dolet Boileau</i>	Lyon	31	6	333	12 000 000	12 995 000	+ 8 %	-	-
<i>Gymnases Malherbe et Jouhaux</i>	Grenoble	29	4	338	5 380 000	5 577 917	+ 4 %	-	-
<i>Collège Boris Vian à Saint Priest</i>	Métropole de Lyon	32	7	316	4 260 000	4 660 708	+ 9 %	-	-

¹¹⁶ Cette opération fait partie d'un MGPE comprenant trois écoles. Le montant prévisionnel concernant cette école n'a pas été trouvé.

Annexe n° 9. Des rénovations à périmètres variables : deux exemples grenoblois

Lors d'un contrôle sur place le 21 février 2023, il a été constaté des différences flagrantes entre deux opérations réalisées sur des bâtis présentant des similitudes importantes (école élémentaire Elisée Chatin et groupe scolaire Vallier à Grenoble).

Tableau n° 8 : Synthèse de la rénovation de deux groupes scolaires à Grenoble

	E. Chatin	Vallier
<i>Année de construction</i>	1956	1962
<i>Type d'équipement rénové</i>	Ecole élémentaire uniquement	Ecoles maternelle et élémentaire
<i>Surface plancher (m²)</i>	2862	2827
<i>Montant estimée de la rénovation (M€, HT)¹¹⁷</i>	1,8	2,5
<i>Consommation d'énergie primaire avant travaux (MWh / an)</i>	560	461
<i>Economie d'énergie garantie (%)</i>	40	50

Source : SPL OSER et retraitement CRC

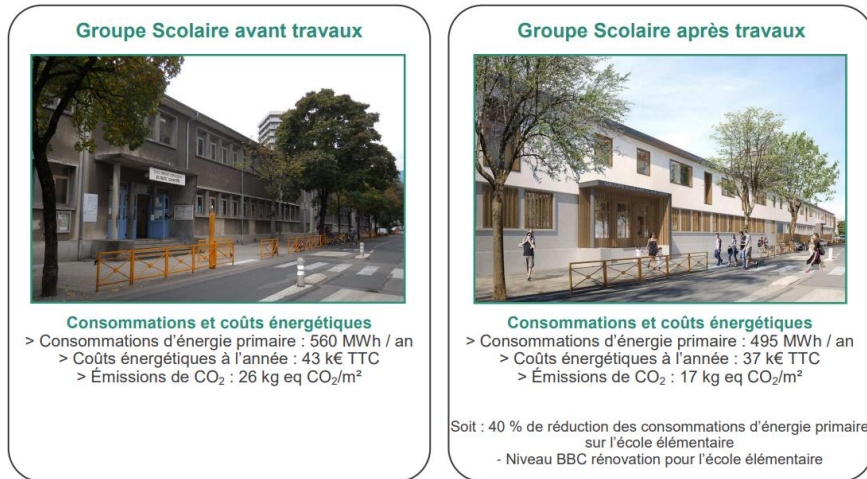
1. Une rénovation minimaliste : l'école élémentaire E. Chatin

La rénovation de l'école élémentaire E. Chatin constitue l'une des premières opérations réalisées à Grenoble, en BEA. L'objectif de la municipalité était de faire réaliser plusieurs rénovations, sur différents sites, en limitant l'intervention de la SPL aux strictes améliorations de la performance énergétique (obtention du niveau « BBC Rénovation »). Le contrôle a permis de constater, sur place, à la fois la réalité des rénovations (reprise de la façade nord de l'école par la fermeture de certaines fenêtres, changement des huisseries, installation d'un système de ventilation double flux et création d'une chaufferie nouvelle, etc.), mais également leurs limites (absence de reprise des sols et des peintures sur les murs non rénovés, reprise des murs limitées aux seules huisseries changées, installation d'un système de ventilation apparent dans les couloirs, etc.) (v. audit énergétique et photos lors du contrôle). La commune n'a pas profité de la rénovation pour renouveler le mobilier de l'école ou faire réaliser des travaux de confort (peinture, reprise des sols, etc.). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL souligne que pour un même budget, le fait d'intégrer des travaux de confort (sols, peintures, etc.) aurait eu pour conséquence une diminution de nombre d'écoles rénovées par la commune dans le cadre de ce projet (deux au lieu des trois prévues initialement). Elle ajoute que les travaux de rénovation énergétique ont tout de même permis de traiter la mise aux normes sur le

¹¹⁷ Source : audits énergétiques.

volet sécurité incendie, sur l'accessibilité, avec la création d'ascenseurs sur chaque école élémentaire, la création de sanitaires accessibles et les travaux de finitions associés.

Photo n° 2 : Rénovation de l'école élémentaire E. Chatin (Grenoble)



Source : SPL OSER

Photo n° 3 : Ecole élémentaire E. Chatin – Salle polyvalente (intérieur / extérieur) – façade sud



Photo n° 4 : Ecole élémentaire E. Chatin – salle de classe (façade sud)



Photo n° 5 : cole élémentaire E. Chatin – couloir (avant / après)



Cette approche minimaliste a été sans incidence sur les performances énergétiques obtenues pour le bâtiment. L'objectif de la commune était de minimiser le coût des travaux, en espérant multiplier le nombre de rénovations d'un parc bâtiementaire globalement ancien et nécessitant des interventions nombreuses. D'ailleurs, la commune a fait le choix d'un scénario de rénovation intermédiaire à l'issue de l'audit énergétique.

Tableau n° 9 : Comparaison des coûts des différents scénarii proposés par l'audit énergétique (scenario 2 retenu)

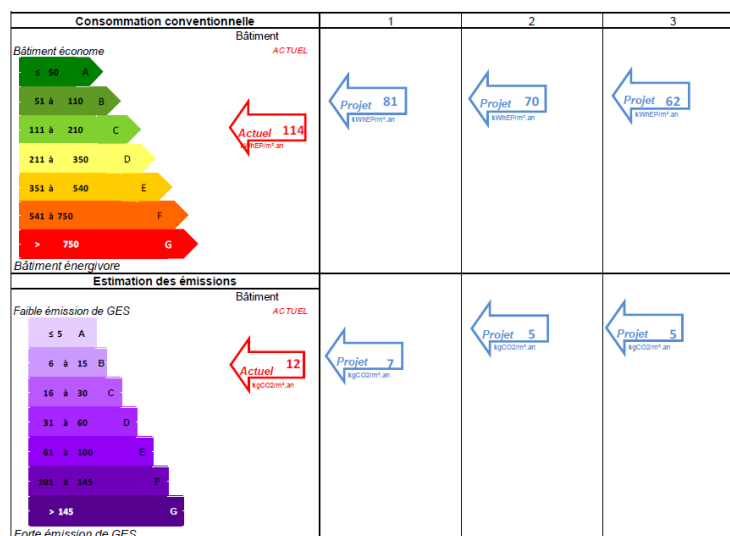
Intitulé du scénario	Scénario 1 : Rénovation énergétique de base	Scénario 2 : Rénovation énergétique poussée	Scénario 3 : rénovation énergétique type BBC (PV 9 kWc)
Coût de travaux HT	1 366 000 €	1 426 000 €	1 580 000 €
Coût d'opération HT	1 708 000 €	1 783 000 €	1 975 000 €
Coût d'opération TTC	2 050 000 €	2 140 000 €	2 370 000 €
Coût d'opération TTC par m²	438 € TTC/m²	458 € TTC/m²	507 € TTC/m²

Source : SPL OSER

Tableau n° 10 : Comparaison des actions issues des différents scénarii proposés par l'audit énergétique (scenario 2 retenu)

n°	Titre	Scénario		
		1	2	3
1	Réfection des toitures terrasses anciennes	X	X	X
2	Isolation des combles	X	X	X
3a	Remplacement des menuiseries anciennes	X		
3b	Remplacement des menuiseries anciennes avec réduction des surfaces vitrées		X	X
3c	Remplacement des menuiseries anciennes avec réduction des surfaces vitrées (panneaux sandwichs)			
4	Remplacement des menuiseries du restaurant		X	X
5a	Isolation des façades par l'extérieur	X		
5b	Isolation des façades par l'extérieur avec obturation de baies (-80 m² ou -15%)		X	X
6a	Création de ventilation simple flux pour les zones non ventilées	X		
6b	Création de ventilation double flux pour les zones non ventilées		X	X
7	Pompes à vitesse variable			X
8	Equilibrage	X	X	X
9	Réfection de l'éclairage			X
10	Chauffe-eau thermodynamique			X
11	Production d'électricité photovoltaïque			X

Source : SPL OSER

Graphique n° 14 : Comparaison des étiquettes énergie des différents scénarii proposés par l'audit énergétique

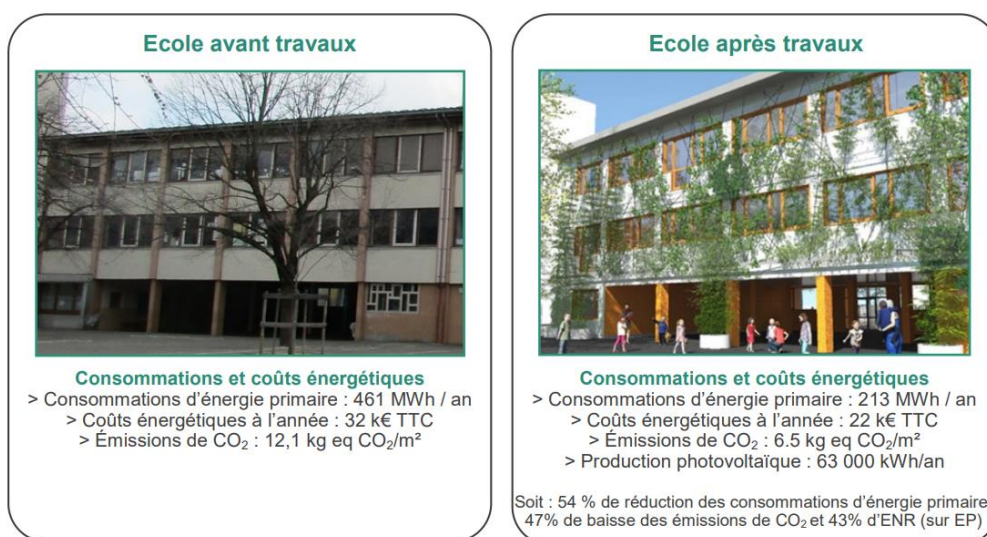
Source : SPL OSER

Toutefois, et de l'avis même du commanditaire, cette approche a eu un impact sur l'acceptation sociale des travaux par les élèves et leurs parents, conduisant la collectivité à ne plus envisager désormais que des rénovations énergétiques couplées à des travaux d'amélioration du confort et de l'esthétique des bâtiments, quitte à en réaliser un nombre moins élevé ou à davantage les étaler dans le temps.

2. Une rénovation poussée : le groupe scolaire Vallier

La rénovation du groupe scolaire Vallier (écoles maternelle et élémentaire) a été réalisée sous la forme d'un mandat de MOP et traduit une approche différente de la rénovation énergétique : si l'objectif premier des travaux reste l'obtention d'un niveau BBC rénovation, ceux-ci s'insèrent dans un projet plus global de réfection du bâtiment, prenant davantage en compte la dimension esthétique des travaux (v. audit énergétique et photos lors du contrôle).

Photo n° 6 : Rénovation du groupe scolaire Vallier (Grenoble)



Source : SPL OSER

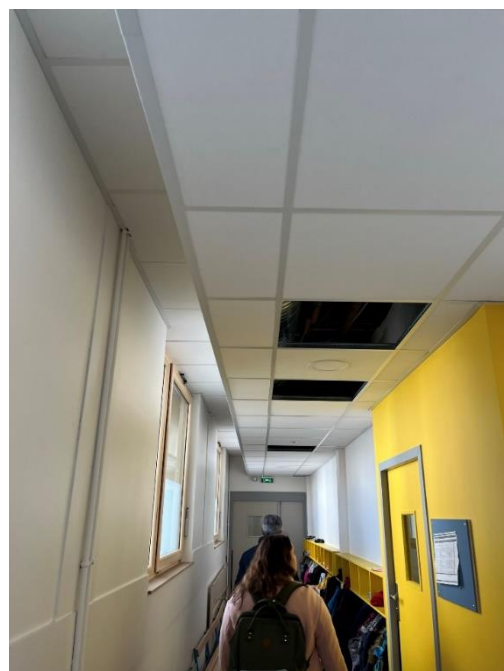
Photo n° 7 : Ecole maternelle – salle de classe (avant/après) – façade sud



Photo n° 8 : Ecole élémentaire Vallier – salle de classe (façade ouest)



Photo n° 9 : Ecole maternelle Vallier – couloir (avant/après), façade nord



Sur ce projet, la collectivité a également fait le choix d'un objectif intermédiaire quant aux performances énergétiques à atteindre par le prestataire (scénario 3 – rénovation énergétique optimisée).

Tableau n° 11 : Comparaison des coûts des différents scénarii proposés par l'audit énergétique

		Scénario 1 : Rénovation énergétique BBC	Scénario 2 : Rénovation énergétique école passive + qualité environnementale	Scénario 2a : Rénovation énergétique école passive + qualité environnementale	Scénario 3 : Rénovation énergétique optimisée
Gymnase	Coût de travaux HT	476 000 €	592 000 €	559 000 €	465 000 €
	Coût d'opération HT	590 000 €	734 000 €	693 000 €	577 000 €
	Coût d'opération TTC	708 000 €	881 000 €	832 000 €	692 000 €
Ecoles	Coût de travaux HT	1 963 000 €	2 313 000 €	2 226 000 €	2 041 000 €
	Coût d'opération HT	2 434 000 €	2 868 000 €	2 760 000 €	2 531 000 €
	Coût d'opération TTC	2 921 000 €	3 442 000 €	3 312 000 €	3 037 000 €
Total	Coût de travaux HT	2 439 000 €	2 905 000 €	2 785 000 €	2 506 000 €
	Coût d'opération HT	3 024 000 €	3 602 000 €	3 453 000 €	3 107 000 €
	Coût d'opération TTC	3 629 000 €	4 322 000 €	4 144 000 €	3 728 000 €

Source : SPL OSER

Tableau n° 12 : Comparaison des actions issues des différents scenarii proposés par l'audit énergétique (école et gymnase)

n°	Titre	Scénario			
		1	2	2a	3
1a	Isolation des toitures et réfection de la couverture des écoles	X			X
1b	Isolation des toitures et réfection de la couverture des écoles (+QE)		X	X	
2	Remplacement des menuiseries anciennes des écoles	X	X	X	X
3	Remplacement des menuiseries du gymnase	X	X	X	X
4a	Isolation des façades des écoles	X		X	X
4b	Isolation des façades des écoles (+QE)		X		
5a	Isolation des façades du gymnase	X		X	X
5b	Isolation des façades du gymnase (+QE)		X		
6a	Isolation du plancher bas de l'école élémentaire	X			X
6b	Isolation du plancher bas de l'école élémentaire (+QE)		X	X	
7	Création de ventilation double flux pour les écoles	X	X	X	X
8	Pompes à vitesse variable	X	X	X	X
9	Equilibrage	X	X	X	X
10	Réfection de l'éclairage		X	X	X
11	Transformation du chauffage du gymnase		X	X	X
12a	Installation photovoltaïque pour les écoles (36 kW)	X			X
12b	Installation photovoltaïque pour les écoles (80 kW)		X	X	
13a	Amélioration de la ventilation pour le gymnase				X
13b	Création de ventilation double flux pour le gymnase	X	X	X	

Source : SPL OSER

Tableau n° 13 : Comparaison des étiquettes énergie des différents scenarii proposés par l'audit énergétique (écoles et gymnase)

Bâtiment économe ACTUEL 5 à 10 A 11 à 20 B 21 à 30 C 31 à 40 D 41 à 50 E 51 à 60 F 61 à 70 G ACTUEL 116	Projet 61	Projet 29	Projet 27	Projet 57
Bâtiment énergivore ACTUEL ≤ 5 A 6 à 15 B 16 à 30 C 31 à 60 D 61 à 100 E 101 à 145 F > 145 G ACTUEL 12	Projet 6	Projet 4	Projet 4	Projet 5

Source : SPL OSER

Annexe n° 10. Le label bâtiment basse consommation (BBC) rénovation

Le label bâtiment basse consommation (BBC) rénovation fait partie des labels de « *haute performance énergétique* », dits labels HPE, portés par l'association Effinergie. Il complète le label BBC Effinergie dédié aux constructions neuves.

Le label BBC Effinergie rénovation concerne les projets de rénovation de bâtiments résidentiels (maison individuelle en secteur diffus ou en lotissement, logements collectifs) ou non résidentiels (bureau, enseignement, commerce, hébergement, restauration, spectacle, sport, industrie, etc.). Ces bâtiments doivent être situés en France métropolitaine, et peuvent être sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée.

Le label porte sur les éléments de l'étude thermique produite durant la phase de conception, ainsi que sur les contrôles et mesures réalisés à l'issue du chantier. Si les exigences du label sont respectées, il est octroyé à réception des travaux par l'organisme certificateur.

Les exigences minimales sont définies à l'article R. 171-7 du code de la construction et de l'habitation :

- Une consommation conventionnelle d'énergie primaire du bâtiment pour le chauffage, le refroidissement, la production d'eau chaude sanitaire, l'éclairage et les auxiliaires de chauffage, de refroidissement, d'eau chaude sanitaire et de ventilation (telle que définie à l'article 9 de l'arrêté du 13 juin 2008) inférieure ou égale de 40 % à la consommation conventionnelle de référence telle que définie à l'article 9 de l'arrêté du 13 juin 2008 ;
- Une température intérieure conventionnelle atteinte en été du bâtiment qui respecte les exigences de l'article 12 de l'arrêté du 13 juin 2008.

Annexe n° 11. Bilan synthétique et retraité 2022

Tableau n° 14 : Bilan synthétique 2022

Actif (€)			Passif (€)	
Actif immobilisé	Brut	Net	Capitaux propres	
Immobilisations incorporelles	62 374	4 838	Capital social	11 105 050
Immobilisations corporelles	96 875	21 088	Réserves	453 781
Immobilisations financières	5 203	5 203	Résultat de l'exercice	51 022
Total	164 452	31 129	Total	11 609 853
Actif circulant			Dettes	
Créances clients (BEA)	44 566 681	44 566 681	Dettes financières	
Créances (MMO)	68 816 069	68 816 069	Emprunts LT	28 390 847
CCA	8 368	8 368	Dettes d'exploitation	
			Dettes fournisseurs	6 343 661
Trésorerie			Dettes fiscales et sociales	6 981 910
Valeurs mobilières de placement	2 785 060	2 785 060	Autres dettes (mandats)	74 647 174
Disponibilité	11 851 410	11 851 410	Produits constatés d'avance	85 271
Total	128 027 588	128 027 588	Total	116 448 864
Total bilan	128 192 040	128 058 717	Total bilan	128 058 717

Tableau n° 15 : Bilan synthétique 2022 corrigé des BEA (intégrés en ressources à long terme)

Actif (€)			Passif (€)	
Actif immobilisé	Brut	Net	Capitaux propres	
Immobilisations incorporelles	62 374	4 838	Capital social	11 105 050
Immobilisations corporelles	96 875	21 088	Réserves	453 781
Immobilisations financières	5 203	5 203	Résultat de l'exercice	51 022
Capital restant dû / BEA	40 415 465	40 415 465	Dettes	
TVA sur fact. non parvenu BEA	245 136	245 136	Emprunts LT	28 390 697
			Dettes TVA Sur BEA	6 739 605
			Clients avances BEA	54 362
			Produits constatés d'avance (BEA)	54 362
			Fournisseurs fact. non parv. (BEA)	1 972 356
Total	40 825 053	40 691 730	Total	48 821 236
Fonds de roulement				8 129 506
Actif circulant		4 151 216	Dettes fournisseurs	4 316 942
Créances / mandats	68 570 933	68 570 933	Dettes fiscales et sociales	242 305
Charges constatées d'avance	8 368	8 368	Autres dettes (mandat)	74 647 174
			Concours bancaire	150
			Produits constatés d'avance	30 909
Total	72 730 517	72 730 517	Total	79 237 481
Besoin de fonds de roulement		- 6 506 964		
Trésorerie				
Valeurs mobilières de placement	2 785 060	2 785 060		
Disponibilité	11 851 410	11 851 410		
Total bilan	128 192 040	128 058 717	Total bilan	128 058 717



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes