

Achats d'énergie par les collectivités :

Pourquoi et comment

Recourir à des achats mutualisés ?

PRÉAMBULE

La volatilité des marchés de l'électricité et du gaz a fait passer l'achat d'énergie par les collectivités d'une simple fourniture à un achat stratégique et complexe. Afin d'assurer une sécurité financière et une visibilité économique, les collectivités doivent avant tout mettre en œuvre des mesures de sobriété et de développement des énergies renouvelables (notamment via des montages en circuit-court). Néanmoins, les collectivités ne peuvent se passer d'acheter de l'énergie sur les marchés via des fournisseurs.

Face à l'enjeu financier et la complexité de ce type d'achat, les collectivités peuvent bien sûr investir dans des moyens internes ou externes (en recourant à un AMO) afin d'acheter l'énergie dont elles ont besoin tout en réduisant au maximum les risques. Mais les collectivités ont également la possibilité de mutualiser ces achats, afin notamment de mutualiser les moyens nécessaires pour réduire ces risques. Plusieurs solutions existent (constitution d'un groupement de commandes ou d'une centrale d'achats), et beaucoup sont déjà mises en œuvre sur les territoires. Cette note propose de rappeler les grands contours de l'achat groupé d'énergie pour les collectivités et de mettre en avant quelques bonnes pratiques, afin de d'aiguiller les collectivités et syndicats dans le recours à ce type d'achats.

1. LES DIFFÉRENTES TECHNIQUES D'ACHATS GROUPÉS

La fin progressive des tarifs réglementés pour la plupart des collectivités oblige ces dernières à se fournir pour l'essentiel de leurs besoins sur le marché auprès de fournisseurs. Les collectivités sont donc amenées à sélectionner, via des procédures de mise en concurrence prévues au code de la commande publique, différentes offres afin d'assurer leurs besoins énergétiques. Dans le contexte énergétique actuel, l'enjeu pour elles d'essayer de maintenir des coûts stables et réduits est majeur. Les collectivités ont la possibilité, pour s'assurer de répondre à ces enjeux de la manière la plus simple possible, de mutualiser leurs achats d'énergie. Pour ce faire, il existe deux grandes solutions d'achats groupés : le groupement de commandes et la centrale d'achats (articles L2113-2 et suivants du Code de la commande publique).

1.1. LE GROUPEMENT DE COMMANDES

Les acheteurs publics peuvent se regrouper afin de mutualiser des procédures d'achats, de manière ponctuelle ou permanente. Ils peuvent pour cela constituer un groupement de commandes au sens des articles L2113-6 et suivants du Code de la commande publique. Dans ce cas de figure il n'y a pas de création d'une structure *ad hoc*. Il s'agit d'un mode d'achat qui permet de passer un ou plusieurs marchés via une procédure commune à une pluralité d'acheteurs.

Le groupement de commandes n'est pas spécifique à l'achat d'énergie et est utilisé par les collectivités pour une multitude d'achats, mais il peut s'avérer très pertinent pour des achats complexes et récurrents.

Le groupement de commandes est créé via la signature d'une convention constitutive du groupement. Elle définit les grandes règles de fonctionnement du groupement, notamment :

- Durée : le groupement peut être constitué de manière ponctuelle, ou bien de manière permanente si le besoin perdure dans le temps.

- Objet : le groupement de commandes porte sur un objet précis, mais qui peut être diversifié. Si l'objectif premier est le plus souvent l'achat d'électricité, celui-ci peut être élargi à l'achat de gaz, voire à d'autres services énergétiques.
- Rôle du coordonnateur : la convention doit fixer la personne morale coordinatrice du groupement et définir ses missions.
- Modalités de sélection des offres : la convention doit prévoir le fonctionnement des commissions d'appel d'offres, et notamment si c'est celle du coordonnateur qui fait office de commission pour le groupement. La convention peut préciser que le coordonnateur soit le seul représentant du groupement dans les commissions, ou bien que les collectivités membres concernées soient également parties à cette commission. Pour rappel, le groupement doit respecter les procédures de la commande publique auxquelles sont soumises les collectivités membres.
- Détermination des besoins et contrats à conclure : les membres doivent transmettre leurs besoins (type d'énergie, quantité, critères spécifiques) au coordonnateur du groupement afin que celui-ci puisse procéder à la rédaction des documents d'appel d'offres (CCAP, CCTP) et à la meilleure procédure de sélection possible. On retrouve le plus souvent des accords-cadres permettant aux collectivités membres de signer des marchés subséquents pour leurs besoins.
- Modalités financières : les membres doivent le plus souvent verser une cotisation financière afin d'indemniser le coordonnateur du groupement. Il peut s'agir d'un tarif fixe par adhésion, ou bien d'une modulation en fonction de la taille de la collectivité.
- Modalités d'adhésion et de retrait : il s'agit de fixer quels types de structures peuvent adhérer au groupement, et quelles en sont les modalités (délibération, notification). De la même manière, il apparaît essentiel de fixer les conditions de sorties du groupement et de bien assurer que les marchés en cours ne seront pas impactés. Il peut également être prévu un délai de préavis, notamment en amont de toute phase de mise en concurrence d'un nouveau marché par le coordonnateur du groupement. Enfin, la convention pourra prévoir les limites géographiques d'adhésion à ce groupement. Si la plupart des groupements de commandes en matière d'énergie se font à l'échelle départementale, certains ouvrent aujourd'hui l'adhésion à des collectivités issues de leur région d'appartenance.

A noter également que si l'on évoque ces groupements essentiellement pour la passation de marchés publics de fourniture, il est tout à fait possible de constituer un groupement d'autorités concédantes (L3112-1 et suivants du CCP), qui correspond au même principe que le groupement de commandes, mais pour un ou plusieurs contrats de concession et non plus un ou plusieurs marchés publics. Les conditions de création, de rédaction de la convention constitutive, de mutualisation des procédures et de sélection lors de la commission d'appel d'offres, sont les mêmes que pour le groupement de commandes.



La technique des accords-cadres : L'accord-cadre est un marché public qui permet à une collectivité de sélectionner un panel de fournisseur d'énergie pour une durée maximale de 4 ans. Au sein de cet accord-cadre, la collectivité peut ensuite passer des contrats (marchés subséquents ou bons de commande en fonction de la technique retenue) sans avoir à remettre en concurrence les candidats présélectionnés sur l'ensemble des critères techniques. Le seul point de sélection généralement retenu sera celui du prix, et la collectivité mettra en concurrence les différents candidats présélectionnés sur ce critère. Cela permet notamment de passer des contrats rapidement en fonction de l'évolution des prix de l'énergie et donc de pouvoir conclure rapidement un contrat de fourniture quand les prix de marché sont favorables. Une aide technique du coordonnateur du groupement peut notamment guider les collectivités dans la conclusion de ces contrats.

1.2. LA CENTRALE D'ACHAT

Les collectivités ont également la possibilité de constituer une centrale d'achat (articles L2113-2 et suivants du Code de la commande publique). Contrairement au groupement de commandes, il s'agit cette fois d'une entité juridique distincte des collectivités qui la composent. Elle est par conséquent constituée de manière permanente et dispose d'une certaine autonomie. Elle peut prendre plusieurs formes juridiques : association, groupement d'intérêt économique (GIE), établissement public, etc.). La forme associative est cependant déconseillée au regard du risque de requalification d'association transparente.

L'intérêt de la centrale d'achat est que celle-ci réalise les procédures de mise en concurrence et d'achat, les collectivités se fournissant ensuite auprès de la centrale sans avoir à respecter elles-mêmes ces procédures de mise en concurrence. Comme le groupement de commandes, cela permet de mutualiser les procédures et de procéder à des économies d'échelles importantes, à la fois en matière financière, mais aussi en matière d'ingénierie consacrée aux procédures et à la gestion administrative.

Cela étant dit, contrairement au groupement de commandes, la centrale d'achat peut avoir deux rôles en fonction du choix des collectivités qui l'ont créée :

- Rôle d'intermédiaire : dans ce cas, la centrale d'achat ne fait que l'intermédiaire entre les fournisseurs et les acheteurs. Concrètement, la centrale d'achat conclut un accord-cadre, et les collectivités identifiées peuvent ensuite conclure des marchés subséquents (ou bons de commande) pour se fournir auprès du ou des fournisseurs retenus. Les collectivités membres de la centrale doivent alors se manifester auprès de celle-ci pour exprimer leur besoin. La centrale met en lien la collectivité demandeuse et le titulaire du contrat, afin que ces parties puissent conclure un marché. La collectivité demandeuse n'aura donc pas à mettre en concurrence son cocontractant.
- Rôle de grossiste : dans ce cas, la centrale d'achat passe les contrats à la place de la collectivité. La collectivité n'a alors qu'un lien avec la centrale, et non pas avec le fournisseur.

La centrale d'achat peut également avoir un objet plus large que l'achat d'énergie. A l'échelle d'un territoire assez large, une centrale peut en effet prendre en charge l'achat de fourniture dans plusieurs domaines. Il est par exemple envisageable, comme l'a fait la Métropole de Lyon, de constituer une centrale d'achat pour ses communes membres pour la fourniture en moyens généraux, en informatique, en énergie, en transports et en espaces publics.



Ce mode d'achat mutualisé est à la fois plus rare en matière d'énergie et plus complexe à mettre en œuvre, puisqu'il nécessite de créer une structure juridique. Alors que le groupement de commandes paraît particulièrement adapté pour une mutualisation intercommunale et/ou pour un type d'achat en particulier (notamment l'achat d'électricité), la centrale d'achat paraît adaptée à l'échelle d'un grand territoire ou avec des besoins importants et pour répondre à des familles d'achats diversifiées. Les centrales d'achats bénéficient également d'un cadre réglementaire plus souple, mais qui nécessite en contrepartie d'être bien défini. Le groupement de commandes constitue à l'inverse une solution plus simple d'un point de vue juridique.

2. COMMENT CONCILIER ACHAT D'ÉNERGIE EN CIRCUIT COURT ET ACHATS GROUPÉS ?

Néanmoins, le développement de ces achats groupés pose de nouvelles questions pour les collectivités. Il en est ainsi de la combinaison avec d'autres projets de territoire, comme l'intégration de boucles d'autoconsommation ou des achats directs à des producteurs (via des contrats d'achats directs, aussi appelés PPA).

2.1. L'INTÉGRATION DE L'ACHAT EN CIRCUIT COURT DANS LA FOURNITURE DE LA COLLECTIVITÉ

- **Les contrats d'achats directs d'énergie renouvelable**

Pour rappel, les collectivités peuvent désormais conclure des contrats d'achats directs d'énergies renouvelables (article L331-5 du code de l'énergie). Il est possible d'intégrer ce nouveau modèle de contrats dans des schémas groupés, comme le groupement de commandes ou la centrale d'achat.

La loi d'accélération des énergies renouvelables de mars 2023, qui a permis aux collectivités de conclure ce type de contrat, n'a en revanche pas modifié le code de la commande publique. Cela signifie que les collectivités doivent passer par un type de contrat reconnu par le code de commande publique. En matière d'énergie, il s'agira principalement d'un marché de fourniture, auquel sont ajoutés des critères spécifiques afin de sélectionner des producteurs directement et non des fournisseurs classiques.

Il est donc envisageable que la mutualisation d'achat d'énergie puisse prendre en compte cette nouvelle forme de contractualisation, dès lors que les collectivités qui recourent à l'achat groupé en font expressément la demande.

En fonction du schéma retenu, il conviendra d'être vigilant à ce que la collectivité coordinatrice du groupement (ou la centrale d'achat) respecte les mêmes conditions de mise en concurrence qu'une collectivité. Pour les contrats d'achats directs, il convient en effet de ne pas insérer de critères géographiques et de respecter les seuils de procédure de mise en concurrence. Aussi, il est possible de conclure un contrat directement avec un producteur d'énergie renouvelable, mais qui ne sera pas forcément implanté localement.

A noter que la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023 a également créé un cadre pour la fourniture de biogaz, identique dans son fonctionnement à l'électricité (articles L446-5 et suivants du code de l'énergie).



Pour plus de détails sur les modalités de contractualisation directe avec un producteur, voir la note d'AMORCE : [ENJ30 – Contrats d'achats directs : quelle solution pour les collectivités ?](#)

- **Le cas spécifique des opérations d'autoconsommation**

Les collectivités peuvent également intégrer des opérations d'autoconsommation pour répondre à une partie de leur besoin en fourniture d'énergie. Si les collectivités peuvent s'impliquer en tant que productrice et consommatrice d'énergie dans une telle opération (cf partie 2.2), elles peuvent également l'intégrer uniquement en tant que consommatrice.

En effet, l'opération d'autoconsommation collective va lier plusieurs personnes entre elles au sein d'une personne morale. Cette opération va comporter un ou plusieurs producteurs et un ou consommateur. Dans le

cas de figure où la collectivité souhaite intégrer une telle opération pour consommer de l'énergie produite localement par un tiers, elle devra conclure un marché de fourniture avec ce tiers. En effet, la présence d'une PMO n'empêche pas que le contrat d'achat d'électricité soit conclu entre le producteur et le consommateur.

Parmi les conséquences de ce cadre, la première est relative aux règles de la commande publique. En effet, la collectivité va devoir respecter le code de la commande publique pour le contrat qu'elle passe, y compris au sein même de l'opération d'autoconsommation collective. Cela semble pourtant aller à l'encontre de l'idée même d'une opération locale, mais le code de la commande publique n'ayant pas été modifié, ce dernier s'applique strictement pour les collectivités. Certaines dérogations et exemptions semblent possibles au regard de ce cadre juridique, notamment pour favoriser le caractère local de l'achat (qui pour rappel est en principe interdit). Aussi, si la collectivité n'est pas à l'origine de l'opération et souhaite intégrer une opération existante et conclure un contrat d'achat avec un ou plusieurs producteurs au sein de cette opération, il semble qu'elle puisse bénéficier d'une dérogation au sens du code de la commande publique (cf. la note citée ci-dessous).

La seconde conséquence que l'on peut noter est l'impossibilité de recourir à un schéma d'achat groupé dans une telle opération, du fait de sa nature locale et restreinte.

Néanmoins, plusieurs collectivités (notamment au sein du bloc communal) peuvent faire partie d'une même opération d'autoconsommation. Il s'agira en tout état de cause de volumes d'énergie limités. On peut également noter qu'il est envisageable de réaliser des appels à manifestation d'intérêts communs, afin de mutualiser les procédures de sélection des candidats pour installer des centrales photovoltaïques en toiture sur des bâtiments publics et donc potentiellement monter plusieurs opérations d'autoconsommation. Il conviendra néanmoins de rester vigilant quant à la rédaction de ces AMI, ces derniers ne pouvant répondre à des besoins (notamment de consommation d'énergie) au risque d'être requalifiés en contrat de la commande publique.

Un autre aspect du développement de ces opérations d'autoconsommation est la prise en compte de l'évolution des besoins de la collectivité en tant que consommatrice, dès lors que celle-ci est engagée dans un groupement de commandes ou une centrale d'achat. En effet, si la collectivité est engagée sur des volumes de consommations et que ceux-ci sont réduits du fait de la diversification des modes d'approvisionnement, il conviendra d'être vigilants aux conditions de sortie ou d'évolution des besoins auprès de la structure gérant les achats groupés, et les éventuelles indemnités qui pourraient être dues.

A noter que la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023 a également créé un cadre pour l'autoconsommation de biogaz, identique dans son fonctionnement à l'électricité (articles L448-1 et suivants du code de l'énergie).



Pour plus de détails sur les montages juridiques d'une opération d'autoconsommation collective ou individuelle, voir la note d'AMORCE : [ENJ31 – Montages juridiques d'opérations d'autoconsommation individuelle et collective](#)

2.2. L'ASSOCIATION DE LA PRODUCTION À LA CONSOMMATION DE LA COLLECTIVITÉ

Si l'enjeu de la fourniture d'énergie pour les consommations de la collectivité est devenu stratégique, beaucoup de collectivités cherchent à associer ce besoin à des projets de production d'énergies renouvelables sur leur territoire. En effet, l'implication des collectivités dans la production d'énergies renouvelables rend possible la création de liens entre production et consommation à l'échelle locale. Néanmoins, cela pose plusieurs contraintes juridiques, dès lors que l'électricité transite sur un réseau national commun, et que le code de la commande publique interdit d'introduire un critère géographique pour sélectionner des candidats à un contrat.

Si les collectivités cherchent encore des montages qui permettent d'associer production et consommation, ceux-ci sont dépendants d'un cadre juridique en grande partie inadaptés à ces projets et à la variété de ces derniers. En dehors des cadres d'autoconsommation, on peut citer deux montages qui semblent possibles, bien qu'ils soient relativement lourds à mettre en œuvre, mais qui permettent à plusieurs collectivités de s'associer.

2.2.1 Le recours à des sociétés de projet

Les collectivités disposent d'un cadre juridique pour investir au capital de plusieurs types de société. Parmi elles, on peut notamment citer les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL).

Les SEM pourraient être utilisées pour la fourniture d'énergie. Les SEM peuvent en effet avoir un objet large qui comporte plusieurs aspects d'un projet. Les SEM peuvent ainsi être productrices d'énergie renouvelables, soit en propre (la SEM porte un projet privé pour le compte de ses actionnaires), soit en tant qu'opérateur (via un contrat de la commande publique confié par l'une des collectivités après mise en concurrence). Les collectivités actionnaires ou non actionnaire, pourraient donc également signer un contrat avec cette SEM pour la fourniture d'électricité dont elles ont besoin. Néanmoins, le capital des SEM étant nécessairement d'au moins 15% de capital privé, et la société agissant comme un opérateur économique, la collectivité qui le souhaite devra se soumettre au code la commande publique pour conclure un contrat d'achat direct d'énergies renouvelables avec la SEM.

En revanche, **cette difficulté semble écartée dans le cas d'une SPL**. En effet, la SPL a obligatoirement un capital 100% public, qui en fait un opérateur économique pouvant bénéficier de l'exception « in house », ce qui signifie que la collectivité n'a pas besoin de la mettre en concurrence pour conclure un contrat avec elle. Dans le cas où la SPL produirait de l'énergie, pour le compte des collectivités actionnaires ou pour son propre compte, les collectivités actionnaires semblent pouvoir conclure un contrat d'achat direct d'énergie renouvelable avec cette société. La création d'une SPL nécessite des démarches administratives importantes, et une implication assez forte des collectivités dans la gestion de la société. Ce type de montage pourrait donc être lourd pour répondre au seul besoin de fourniture de la collectivité, mais pourrait être adapté pour répondre aux objectifs de production d'énergie renouvelable et de visibilité de l'approvisionnement en électricité.



Pour plus de détails sur ces différentes sociétés, voir la note d'AMORCE : [ENJ15 – Guide des montages juridiques : production d'énergie renouvelable et réalisation de réseaux de chaleur et de froid par les collectivités](#)

2.2.2 Le recours à un contrat de concession

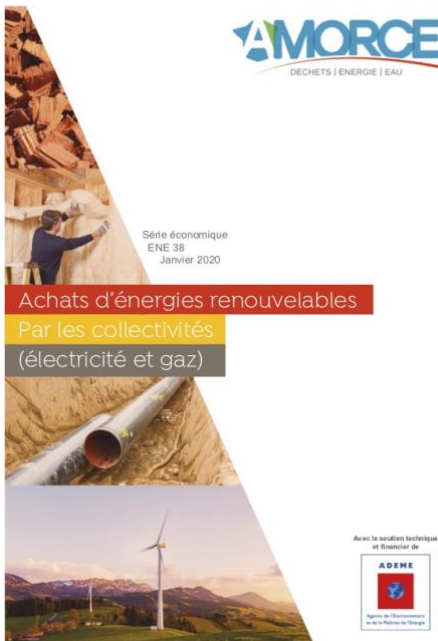
Si les acheteurs publics doivent se soumettre au code de la commande publique pour les contrats qu'ils passent pour satisfaire leur besoin en matière de fourniture d'énergie, et qu'ils ne peuvent intégrer de critères géographiques favorisant un producteur d'énergie de leur territoire, le recours au modèle concessif pourrait permettre de lever plusieurs de ces difficultés.

En effet, le contrat de concession est un contrat pouvant comprendre plusieurs prestations en son sein, et le titulaire qui sera retenu après mise en concurrence devra exécuter toutes les prestations. Ainsi, il semble envisageable qu'un contrat de concession soit passé pour réaliser un projet de production d'énergie renouvelable, en incluant par exemple une occupation temporaire d'occupation du domaine public pour le titulaire du contrat, mais aussi un contrat de fourniture, via une opération d'autoconsommation ou un contrat d'achat direct. Le contrat d'achat direct d'énergies renouvelables permettra de s'engager sur des volumes d'énergie plus important mais aura un coût plus important en matière de taxes. Un point d'attention important à soulever est celui du transfert de risque sur le délégataire. En effet, le contrat de concession nécessite que le titulaire supporte les investissements et prenne un risque économique. Ainsi, le titulaire du contrat doit pouvoir revendre une partie de son énergie à des tiers, et ne semble pas pouvoir en vendre la totalité à la collectivité, au risque de voir le contrat requalifié en marché public.

Les collectivités intéressées pourraient aussi s'associer via un groupement d'autorité concédante, fonctionnement selon le même cadre juridique que pour les groupements de commandes (cf 1.1).

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau



Consultez nos précédentes publications

- ENT36 – Autoconsommation individuelle et collective pour les installations photovoltaïques : opportunités et limites, AMORCE 2021
- ENJ31 – Montages juridiques d'opérations d'autoconsommation individuelle et collective, AMORCE 2023
- ENJ30 – Contrats d'achats directs d'énergie : quelles solutions pour les collectivités ? AMORCE 2023
- ENE38 – Achats d'énergies renouvelables par les collectivités (électricité et gaz), AMORCE 2023

Réalisation

Robin FRAIX-BURNET, AMORCE

Relecture

Joël RUFFY, AMORCE

Avec le soutien de :



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorcer.asso.fr - @AMORCE

