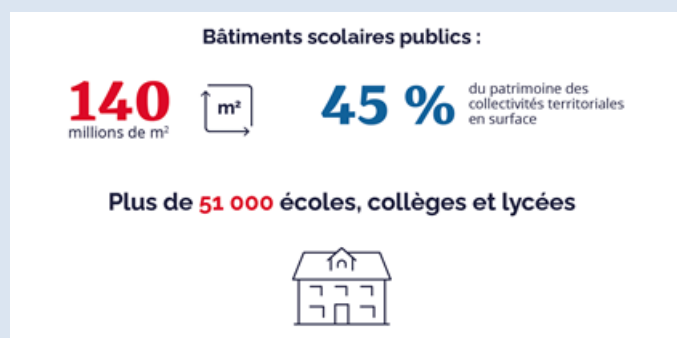


...le rapport de la mission d'information sur LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE



La transition écologique des bâtiments scolaires pose de nombreux défis aux élus locaux en charge de ce patrimoine immobilier. L'importance de ces bâtiments pour les collectivités territoriales depuis les lois de décentralisation, leur poids dans le patrimoine de ces collectivités, le nombre important de leurs usagers (pour le seul enseignement public, environ 10 millions d'élèves et 720 000 enseignants, sans compter les parents d'élèves) et, enfin, leur dimension symbolique, leur confèrent une place singulière.

Deux communes sur trois disposent d'au moins une école, ce « **poumon du village** », selon un témoignage d'élu local recueilli par la mission d'information.

La mission d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique, constituée le 1^{er} février 2023 à l'initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), a procédé à l'audition de plus de 80 spécialistes et a effectué cinq déplacements entre avril et juin 2023. 1 379 élus locaux ont répondu à la consultation en ligne à laquelle la mission d'information a procédé, en avril 2023, sur la plateforme du Sénat.

1. DE NOMBREUX ENJEUX POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, BIEN AU-DELÀ DE LA SEULE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Sur le plan méthodologique, la rénovation des écoles, collèges et lycées ne se distingue pas de celle des autres bâtiments publics des collectivités territoriales. Elles partagent le même cadre juridique européen (l'Union européenne s'est donné comme objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050) et français (loi ELAN et décret tertiaire). La transition énergétique de ces bâtiments est, en effet, une obligation, qui se traduit par des exigences en termes de baisse des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre et, plus récemment, d'amélioration de la qualité de l'air.

	Sur la période 2010-2015	Objectif Décret tertiaire 2030	Objectif Décret tertiaire 2040	Objectif Décret tertiaire 2050
Evolution de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires par rapport à 2010	Env. 1 % (stagnation)	- 40 %	- 50 %	- 60 %

Les trois échéances fixées par le décret tertiaire pour rénover les bâtiments publics

L'importance du parc scolaire et la crise actuelle des prix de l'énergie font de la rénovation de ces bâtiments un enjeu économique et financier majeur pour les collectivités qui n'ont, toutefois, pas attendu cette crise pour s'engager dans cette démarche.

L'incidence de leur rénovation en termes de **lutte contre le réchauffement climatique** a été mise en avant au cours des travaux de la mission d'information.



Ont ainsi été abordés les problèmes posés par les grandes baies vitrées, très répandues dans les écoles, collèges et lycées des années 1980 mais inadaptées au risque de canicule, les « **îlots de chaleur** » dans des cours encore très minérales, ou la **question de l'eau**, très prégnante par exemple à Mayotte.

Dans ce domaine, les bonnes pratiques mises en œuvre par les **établissements d'enseignement français à l'étranger** dans les pays concernés par ce défi méritent d'être largement partagées.

La **végétalisation des espaces extérieurs** s'inscrit dans cette thématique, de même que la **récupération des eaux de pluie**.



Végétalisation des espaces extérieurs du collège G. Pompidou de Courbevoie - avant/après (mars 2021/mars 2023)

Enfin, les **implications pédagogiques** de la rénovation des écoles, collèges et lycées doivent être relevées : il est essentiel de former à la sobriété énergétique l'ensemble des élèves et d'y sensibiliser parents et enseignants. Il s'agit de « **faire de la classe un laboratoire pédagogique de la mise en place de solutions concrètes d'économie d'énergie** ».

L'objectif est aussi que les écoles, collèges et lycées deviennent « **les vitrines d'une transition écologique réussie** » : leur rénovation est un **enjeu d'exemplarité**. De plus, ces bâtiments s'inscrivent dans la politique locale et l'**aménagement du territoire**. Ils contribuent à l'attractivité et au **rayonnement** de celui-ci.

« Il y a encore un long chemin à parcourir pour améliorer l'efficacité énergétique de la plupart des bâtiments scolaires en France. »

Association des maires de France

2. DES PROJETS COMPLEXES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, PLUS PARTICULIÈREMENT POUR LES COMMUNES

Le processus de construction, de rénovation ou de réaménagement du bâti scolaire constitue une démarche complexe, plus particulièrement pour les communes dont les moyens autonomes en ingénierie sont parfois limités. Or ces projets requièrent une véritable expertise technique, juridique et financière. Leur conduite s'échelonne généralement sur plusieurs années, ce qui implique une réflexion sur les usages futurs du bâtiment, en anticipant l'évolution des effectifs.

La programmation de tels investissements est jalonnée de **nombreux défis pour les élus**. Outre les difficultés d'organisation liées au **calendrier des travaux** (pendant les vacances d'été ou durant l'année scolaire), les besoins de rénovation énergétique peuvent différer d'un bâtiment à l'autre au sein d'un même établissement, en fonction d'époques de construction diverses.

Des **exigences parfois difficiles à concilier** accentuent encore la complexité de ces projets : l'isolation thermique peut affecter la qualité de la ventilation, la ventilation peut entraîner une hausse des consommations énergétiques, les exigences de conservation du patrimoine peuvent entrer en contradiction avec l'efficacité énergétique (cas des panneaux solaires en zone protégée).

Par ailleurs, une difficulté majeure de la transition écologique des bâtiments scolaires est l'évaluation du **coût de ces travaux**.

Pour la **construction** de bâtiments scolaires aux normes récentes, les estimations s'échelonnent entre 3 000 € et 4 600 € par mètre carré en fonction du type d'établissement.

En matière de **rénovation**, il n'existe pas de « budget type ». L'estimation du prix de ces investissements peut être comprise entre 300 € et 1 700 € au mètre carré (entre 1 100 € et 1 700 € afin d'atteindre les objectifs du décret tertiaire pour 2040 et 2050).



Coût d'une rénovation au mètre carré



Coût d'une construction aux normes actuelles au mètre carré

Les informations recueillies par la mission d'information confirment qu'il **n'existe pas de réponse unique pour établir le coût de la rénovation énergétique de ces bâtiments**.

« Le coût de deux opérations de même nature et de même niveau peut varier du simple au double selon l'état initial du bâtiment, les matières utilisées et la nécessité de travaux liés à la présence d'amiante ou de plomb. »

INET-CNFPT, mars 2023

De plus, des **dépassements** sont régulièrement constatés par rapport aux prévisions initiales : la réalisation des travaux en « site occupé » contribue à alourdir la facture, de même que la nécessité de prévoir d'autres aménagements liés à la mise aux normes en matière d'accessibilité ou de sécurité. À la rénovation des bâtiments peut aussi s'ajouter celle des espaces extérieurs.

En outre, la contrainte budgétaire oblige certaines collectivités à recourir à une « **stratégie des petits pas** », plus coûteuse en définitive qu'une **rénovation globale**.

Enfin, le **retour sur investissement**, souvent long (20 ou 30 ans pour une rénovation aux standards « basse consommation »), décourage de nombreux élus, *a fortiori* lorsqu'existe un risque de fermeture de classe ou d'école.

À cet égard, l'engagement de **prévisibilité de la carte scolaire sur 3 ans** prévu dans le cadre du Plan ruralité est un progrès, même si ce délai peut paraître insuffisant pour sécuriser la programmation d'investissements dont la rentabilité s'étend sur de nombreuses années.

Par ailleurs, les investissements liés à la transition environnementale suscitent un besoin accru des collectivités en ingénierie, non seulement pour mener ces projets, mais aussi pour en assurer le suivi : l'évaluation de la performance énergétique que supposent ces investissements requiert en effet un haut niveau de compétence technique.

L'accès à l'ingénierie est un sujet essentiel pour les collectivités.

À ce titre, les collectivités disposent d'une grande diversité d'interlocuteurs potentiels (grandes agences comme l'ADEME, le CEREMA ou l'ANCT, structures privées - bureaux d'étude, cabinets d'architectes -, agences de l'eau, agences départementales d'ingénierie, agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)...)

Alors que les départements et les régions possèdent au sein de leurs services techniques l'expertise nécessaire en matière d'ingénierie pour conduire de tels projets, de nombreux territoires, en particulier les communes rurales, en sont dépourvus.

La **diversité des acteurs de l'ingénierie** n'est pas un gage de simplicité : certains maires sont perplexes face à de multiples guichets et au manque de coordination de ces différentes structures. La mission d'information a toutefois pu constater que des écosystèmes efficaces existent localement, par exemple autour d'une ALEC, d'une agence départementale de l'ingénierie ou des conseillers en énergie partagés (CEP) mutualisés par des EPCI.

Le **Plan ruralité** prévoit le déploiement de 100 chefs de projet pour apporter aux maires de communes rurales un soutien en matière d'ingénierie, dans le cadre du programme « Village d'avenir ».



Qui fait quoi ?

Autre obstacle pour les collectivités : la **recherche de financements**.

Compte tenu de la réticence des élus à s'endetter, les subventions et dotations sont une source de financement incontournable. DETR, DSIL et Fonds vert ne sont pas spécifiques au bâti scolaire, mais les critères d'attribution de ces aides flèchent la rénovation de ces bâtiments. S'ajoutent à ces dotations les subventions attribuées par les régions et départements ainsi que les fonds européens.

Part du bâti scolaire :		
19% des montants 14% des projets financés	DETR	2 Mds en 2023
25% des montants 23% des projets financés	DSIL	
	Fonds vert	

Or l'accès à ces dotations est pour le moins complexe : les élus rencontrés par la mission d'information évoquent sur ce point une « **usine à gaz** » et un « **parcours du combattant** ».

**« DSIL, DETR, Fonds vert, Fonds européens :
c'est compliqué à l'échelle des communes rurales de s'y retrouver ! »**
Maire d'une commune de Meurthe-et-Moselle

La **sous-consommation** de certains fonds tels que la DSIL et le Fonds vert (25% en juin 2023) constitue un paradoxe au regard des besoins exprimés par les élus. Elle souligne la **nécessité de faciliter l'accès à ces financements**, comme l'ont demandé tous les élus rencontrés par la mission d'information, qui appellent à une **simplification des guichets** à partir de la mise en place d'un interlocuteur unique pour orienter les investissements des collectivités vers le bon levier de financement.

« Un guichet unique des aides et subventions en matière de rénovation thermique, de développement des énergies renouvelables et de constructions bas carbone avec limitation des émissions de gaz à effet de serre ferait gagner un temps précieux »

Régions de France

Par ailleurs, la **loi du 30 mars 2023** a permis aux collectivités territoriales, par dérogation au droit de la commande publique, de faire appel à un **tiers financeur** pour leurs travaux, ce qui permettra le paiement différé de ceux-ci. Ce dispositif expérimental suppose une étude préalable de soutenabilité financière.

Enfin, le **Plan « 10 000 écoles »**, présenté par le gouvernement le 9 mai 2023, mise sur l'émergence de projets « totem » pour encourager des projets de rénovation dans d'autres communes, dans une logique d'émulation par l'exemple. Il s'appuie sur des prêts de la Banque des territoires pour financer ces investissements, sans que des moyens nouveaux soient injectés dans le système.

3. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'AMPLEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU BÂTI SCOLAIRE

L'échéance de 2030 fixée par le décret tertiaire est pour demain, celles de 2040 et 2050 sont pour après-demain : elles doivent être anticipées dès maintenant.

« En matière de bâti scolaire, la dynamique à impulser pour relever les défis de la transition écologique repose sur les collectivités territoriales qui en ont la compétence. Elle nécessite un accompagnement renforcé des élus sur les plans financier, technique et juridique. »

Nadège Havet, rapporteure

• Améliorer l'accès à l'ingénierie : un prérequis, plus particulièrement pour les maires



L'accès à l'ingénierie passe tout d'abord par une **information simple et complète**. Or l'information des élus reste aujourd'hui **dispersée**, de qualité inégale et parfois dépassée.

De plus, la complexité des investissements de rénovation énergétique souligne la **nécessité d'échanges** de retours d'expériences entre collectivités.

Face à ce constat, la mission d'information préconise :

- la création d'une **plateforme** regroupant toutes les informations utiles à l'élaboration et à la conduite des projets de rénovation des bâtiments scolaires. Il s'agit notamment de partager **les bonnes pratiques, mais aussi les écueils à éviter** ;
- l'organisation chaque année, dans les départements, de **conférences des acteurs locaux** de l'ingénierie ;
- la mise à l'étude d'une **adresse courriel générique**, dans chaque département, afin de permettre à tout maire, par cette « boîte aux lettres » dédiée, d'obtenir les réponses que pose son projet de rénovation du bâti scolaire en matière d'ingénierie.

- **Sécuriser le financement des investissements en renforçant l'efficacité des dotations et subventions publiques**



Le financement des projets, dont l'organisation s'échelonne sur plusieurs années, s'établit brique après brique, **sans visibilité** et avec **beaucoup d'incertitudes**.

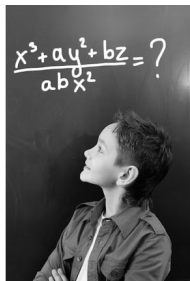
La méthode des **appels à projet** est une **contrainte** forte pour certaines collectivités ; elle favorise les dossiers « tout prêts » qui bénéficient ainsi d'une sorte d'effet d'aubaine.

De plus, les différents guichets de subvention (État, régions...) fonctionnent avec des **calendriers différents**.

La mission d'information formule donc **6 recommandations visant à faciliter l'accès des collectivités territoriales aux financements** :

- l'alignement des calendriers des dotations et subventions : les collectivités demandent plus de **prévisibilité** et de **simplicité** pour sécuriser des investissements qui doivent s'inscrire dans une **logique pluriannuelle** ;
- une réflexion afin de **limiter les études préalables** nécessaires pour obtenir certaines subventions. Elles représentent une **dépense non négligeable** pour certaines communes et limitent souvent l'intérêt du bilan exigé (exemple d'une étude de 4 000 euros pour obtenir une subvention espérée, mais non assurée, de 6 000 euros pour le remplacement d'ampoules par des LED). Elles suscitent le **découragement des élus si la subvention est finalement refusée** ;
- la prise en compte, dans l'attribution des subventions, des **travaux préalablement effectués par les collectivités**. Les niveaux de réduction d'énergie exigés pour obtenir une subvention pénalisent les collectivités territoriales qui ont déjà investi dans ce domaine : le système actuel est en quelque sorte une « **prime au mauvais élève** » de la transition énergétique ;
- la mise à l'étude d'une **formule forfaitaire** dans l'attribution des subventions, dans une **logique de barème** (en euro par mètre carré, en fonction du niveau de performance énergétique visé par le projet) : il s'agit de mettre en place un **système de subvention plus simple, transparent et prévisible** ;
- **l'abaissement du reste à charge pour les collectivités territoriales** (actuellement de 20% minimum), lorsqu'elles ne possèdent pas les moyens financiers nécessaires. Pour de petites communes confrontées à des chantiers importants, un reste à charge de 20% reste souvent un seuil infranchissable. Il doit pouvoir être fixé à 10% en fonction des capacités financières des collectivités ;
- la mise à l'étude d'un **interlocuteur unique** pour aider les collectivités territoriales à mobiliser le levier de financement adapté à leur projet d'investissement.

- **Lutter contre le déficit de connaissance des besoins en matière de rénovation du parc scolaire**



Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, a évoqué le chiffre de 5,2 milliards d'euros par an sur dix ans (**soit 52 milliards d'euros**) pour la rénovation énergétique des **seules écoles** publiques.

Le rapport Demarcq de mars 2020 sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires estimait nécessaire un **budget de 40 milliards d'euros** pour atteindre en 10 ans l'objectif de réduction de 40% prévu par le décret tertiaire pour 2030. Cette estimation doit être réévaluée à l'aune de l'évolution des prix et des objectifs fixés par le décret tertiaire à l'échéance de 2040 et 2050 ; elle suppose toutefois une connaissance de l'état du parc scolaire qui manque actuellement.



Selon l'ADEME, 100 milliards d'euros sont nécessaires pour que l'ensemble du parc des collectivités territoriales (dont les bâtiments scolaires) atteigne les objectifs du décret tertiaire.

Cette **valse des chiffres** montre que l'estimation du coût de la rénovation du bâti scolaire ne repose pas sur des bases solides.

- La mission d'information préconise donc de créer un **centre de ressources**, en lien avec les collectivités territoriales et les associations d'élus, pour connaître l'état des lieux des bâtiments scolaires avant et après travaux, estimer les économies d'énergie ainsi réalisées et anticiper les travaux qui restent à effectuer pour atteindre les objectifs de réduction des consommations d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre aux échéances de 2030, 2040 et 2050.

- **Adapter certaines normes aux enjeux du changement climatique**

- La mission d'information propose de mettre à l'étude l'extension, aux **établissements du premier degré, de la possibilité de récupérer les eaux de pluie**, par exemple pour les sanitaires ou l'entretien des espaces extérieurs de l'école, en prenant en compte les enjeux sanitaires d'une telle évolution de la réglementation.



Les maires consultés par la mission d'information ont pointé cette difficulté, qu'ils estiment contradictoire avec le risque de sécheresse. Actuellement, l'utilisation des eaux de pluie n'est possible que pour les établissements du second degré.

- **Évaluer les mesures récentes pouvant contribuer à la rénovation du bâti scolaire**

- La mission d'information appelle à une évaluation des récentes mesures susceptibles de concerner la rénovation des bâtiments scolaires. Elle recommande, dès la fin de 2024, un bilan du recours au « tiers financement » créé par la loi du 30 mars 2023, du Plan « 10 000 écoles » et du recours au soutien en ingénierie prévu par le programme « Village d'avenir » dans le cadre d'investissements concernant des écoles.

4. PAROLES D'ÉLUS

Sélection de témoignages recueillis par la mission d'information en avril 2023 lors de sa consultation en ligne, en lien avec ses recommandations

« Nous avons engagé un bilan énergétique de l'ensemble du patrimoine communal. Le résultat est sans appel. Tous les bâtiments sont énergivores, en particulier le bâtiment du périscolaire et l'école élémentaire. Des audits et des études d'opportunités ont été engagés pour permettre la mise en place d'un schéma directeur. Notre priorité est l'école élémentaire car elle tombe dans le périmètre du décret tertiaire (1 070m²). »

« Le groupe scolaire a la particularité d'avoir deux modes de chauffage : fuel sur l'ancien bâtiment et électrique sur l'extension faite en 1987. Les charges liées à ces deux énergies sont difficiles à gérer (financièrement et techniquement). »

« Pour nous, petite commune rurale, 600 habitants, l'enjeu est considérable (gouffre énergétique ; occupation très intermittente ; pôle de développement et d'animation du village) mais il est exclu d'investir fortement tant que la pérennité de notre école (maternelle) ne sera pas garantie, sur plusieurs années. »

« Je dois faire le choix entre rénover notre école (qui date de 1866) ou construire une nouvelle école répondant aux nouvelles normes. J'ai donc besoin de soutien en ingénierie pour mener cette étude et d'assistance à maîtrise d'œuvre. »

« C'est très chronophage et assez compliqué : je ne suis pas spécialiste, et personne ne l'est dans mon conseil. La secrétaire de mairie n'a ni le temps ni la compétence pour gérer les demandes de subventions, et autres marchés publics. Cette tâche est assez stressante car cela engage beaucoup d'argent (...) et j'ai peur de faire des erreurs. »

« Il faut aujourd'hui, faute de moyens, rester terre à terre et essayer de rénover petit à petit, ce qui dans le cadre actuel des subventions potentiellement mobilisables s'apparente à un parcours du combattant. Il n'y a pas de dispositif qui couvre des dépenses au-delà de 4 ans, ce qui est d'une incohérence absurde au regard des enjeux financiers sur ce type de rénovation de complexe scolaire. »

« Les subventions n'étant pas forcément garanties, il est difficile de prévoir le réel reste à charge de la commune sur un projet à engager. C'est aussi un frein non négligeable dans les prises de décisions. »

« Tout est trop long : études, architecte, permis, subventions, calcul du reste à charge, appel d'offres, chantier, surcoût lors de la rénovation, révision de prix... Il faudrait dès le début avoir la certitude du reste à charge mais en terme de rénovation c'est rarement possible. Il faudrait que les subventions soient versées rapidement et facilement pour ne pas impacter la trésorerie de la commune. »

« Dans le cadre du fonds vert, nous ne sommes pas éligibles car nous n'avons pas 30 % d'économie à réaliser... nous sommes vertueux et donc perdants pour continuer à investir ».

« Je souhaitais que nous mettions des récupérateurs d'eau pour économiser l'eau et arroser tous les végétaux que nous mettons dans les cours pour les rafraîchir, or il est interdit dans une école d'utiliser l'eau de pluie pour arroser... »

« Nous nous débrouillons seuls, sans approche globale et concertée : à quand un grand service public d'aide à la transformation énergétique, simple et rapide ? »

« Nous avons été très bien conseillés par le CEP (conseiller en énergie partagé) de notre EPCI, qui a pris du temps pour nous donner les informations nécessaires. C'est une très bonne aide. Les communes voisines partagent mon avis. »



Jean-Marie Mizzon

Président de la mission
Sénateur de la Moselle
(Union Centriste)



Nadège Havet

Rapporteuse
Sénatrice du Finistère
(Rassemblement des Démocrates,
Progressistes et Indépendants)

Mission d'information sur le bâti scolaire

Consulter le dossier :

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/missions-dinformation-communes/mission-dinformation-sur-le-theme-le-bati-scolaire-a-lepreuve-de-la-transition-ecologique.html>

