

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi tendant à tenir compte de la **capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires***

(procédure accélérée),

Par M. Stéphane SAUTAREL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 922 (2022-2023) et 164 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DE L'ARTICLE	17
• <i>ARTICLE unique</i> Dérogation à la règle encadrant le taux de participation minimale des maîtres d'œuvre pour les opérations de rénovation liée à la transition écologique des bâtiments scolaires	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
LA LOI EN CONSTRUCTION	37

L'ESSENTIEL

Réunie le mardi 5 décembre 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Stéphane Sautarel sur la proposition de loi n° 922 (2022-2023) tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.

La présente proposition de loi est la traduction de la recommandation n° 9 du rapport fait au nom de la mission d'information du Sénat sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »¹ présidée par Jean-Marie Mizzon et dont la rapporteure était Nadège Havet, également co-auteurs de cette proposition.

I. UN IMPORTANT PATRIMOINE IMMOBILIER SCOLAIRE QUI NÉCESSITE DES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE D'AMPLEUR

A. UN PATRIMOINE IMMOBILIER SCOLAIRE CONSIDÉRABLE ET VIEILLISSANT

1. Le patrimoine immobilier scolaire représente près de la moitié du patrimoine immobilier des collectivités territoriales

D'après les documents publiés par l'ADEME et la Banque des territoires, les collectivités territoriales détiennent un patrimoine bâti constitué de plus de 225 000 bâtiments, pour une surface totale d'environ 280 millions de mètres carrés. Ce patrimoine immobilier représente ainsi 27 % du parc national tertiaire.

Par ailleurs, il est caractérisé par une grande diversité dans sa structure et les fonctions des bâtiments : bâtiments administratifs, établissements scolaires, équipements sportifs, socio-culturels... Les bâtiments scolaires représentent à eux seuls près de 50 % de la surface totale du parc.

¹<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>.

Dans le détail, les bâtiments scolaires publics se composent de 51 000 écoles, collèges et lycées¹² dont :

- 43 904 écoles du premier degré pour une surface totale d'environ 50 millions de mètres carré ;

- 5 040 collèges pour une surface totale de 37,3 millions de mètres carré ;

- 1 242 lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) pour une surface totale de 25,4 millions de mètres carré ;

- 645 lycées professionnels (LP) pour une surface totale de 8,8 millions de mètres carré ;

- 76 établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA).

Les cités scolaires, ensemble immobilier constitué d'au moins deux établissements scolaires qui utilisent en commun des locaux, et dont au moins un est un établissement du second degré, représentent pour leur part 9,9 millions de mètres carré.

2. Un patrimoine ancien et énergivore

Majoritairement construit avant 1975, **l'immobilier appartenant aux collectivités est relativement ancien, mal isolé et, de fait, énergivore puisqu'il représente un tiers des volumes de CO₂ émis par les bâtiments au niveau national** et 84 % des émissions des seules collectivités, contre 11 % pour les carburants et 5 % pour l'éclairage public.

Le patrimoine immobilier scolaire **présente des similitudes avec l'ensemble du patrimoine immobilier des collectivités territoriales.**

En effet, la mission d'information « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique » précise dans son rapport que les années 1960-1970 ont été marquées par la construction de nombreux bâtiments scolaires rendue nécessaire par l'évolution démographique et l'allongement de 14 à 16 ans de la scolarité. Ainsi, entre 1964 et 1969, 1 150 établissements du second degré ont été construits. Il en résulte que, selon les chiffres du ministère de l'éducation nationale, les deux tiers de la surface-plancher des cités scolaires et près de la moitié de celle des lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) sont antérieurs à 1970.

¹ Le nombre de collèges et lycées est indiqué hors cités scolaires.

² Publics et privés confondus, les écoles, collèges et lycées sont au nombre de 59 650. Les établissements scolaires publics représentent donc 85,5 % de l'ensemble des établissements.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE RAPIDE DU PATRIMOINE IMMOBILIER SCOLAIRE DANS UN CONTEXTE DE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

1. Pour des raisons règlementaires

Les collectivités territoriales sont assujetties aux obligations d'actions d'économie d'énergie dans les bâtiments tertiaires (dispositif éco-énergie tertiaire) dans les conditions prévues par les articles L. 174-1 et R. 174-22 à R. 174-32 du code de la construction et de l'habitation (CCH), au même titre que tous les propriétaires et preneurs à bail des bâtiments à usage tertiaire.

Ainsi, l'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que des **actions de réduction de la consommation d'énergie finale** doivent être mises en œuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments existants à usage tertiaire, afin de parvenir à une **réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.**

Ces actions s'inscrivent en cohérence avec les objectifs fixés par la **stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone**, mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement qui précise dans son III que « *l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre* ».

Enfin, la révision de la directive européenne sur l'efficacité énergétique (DEE), actée par le Conseil de l'Europe le 25 juillet 2023, vise à réduire de 11,7 % en 2030 la consommation finale d'énergie au niveau de l'Union européenne. Les nouvelles règles fixent une **obligation spécifique pour le secteur public**. Les États membres seront, en effet, tenus de **renover chaque année au moins 3 %** de la surface totale au sol des bâtiments appartenant à des organismes publics au niveau NZEB (*Near Zero Energy Building*¹).

Les collectivités locales sont donc concernées par ces nouvelles exigences règlementaires.

¹ Cela signifie un objectif de bâtiments à consommation énergétique nette nulle, soit une quantité totale d'énergie utilisée par le bâtiment, calculée sur une base annuelle, à peu près égale à la quantité d'énergie renouvelable créée sur le site.

2. Pour des raisons économiques

La performance énergétique des bâtiments scolaires est devenue une préoccupation majeure pour de nombreuses institutions éducatives et pour les élus locaux en ce qu'elle pèse lourdement sur les budgets des établissements et donc des collectivités territoriales.

Ainsi, **réduire la consommation énergétique des bâtiments scolaires offre l'opportunité de réduire les coûts énergétiques globaux des collectivités.**

La consommation énergétique des bâtiments scolaires peut varier considérablement en fonction de divers facteurs, tels que la date de construction, la taille et la conception des bâtiments, le nombre d'occupants, le climat local, et le niveau d'utilisation des équipements.

Dans ce contexte, **76 % de la consommation d'énergie des collectivités territoriales sont dus aux bâtiments**, le delta résultant de l'éclairage public (11 %), de la gestion des déchets et de l'eau (8 %) et des carburants (6 %).

D'après l'étude quinquennale réalisée en 2019 par l'ADEME sur les dépenses énergétiques des collectivités territoriales, **pour les seules communes, les bâtiments scolaires représentent 30 % de la consommation énergétique des bâtiments communaux.**

Part de la consommation énergétique par type de bâtiments pour les communes

En %	Communes de métropole +500 hab. (hors PLM)		Communes de métropole +10 000 hab. (hors PLM)		Communes de métropole +10 000 hab. (rappel 2012)	
	Conso.	Dépense	Conso.	Dépense	Conso.	Dépense
Ecoles	31	29	30	28	30	28
Piscine	7	5	10	7	10	8
Sport	17	17	18	18	17	18
Administrations	15	16	13	14	15	16
Socio	12	12	13	14	20	21
Autres	19	21	17	19	8	9
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Rapport ADEME, sur les dépenses énergétiques des collectivités locales – 2019

Les postes de consommation énergétique les plus importants dans les bâtiments scolaires sont généralement le chauffage (jusqu'à 40 %), la climatisation (jusqu'à 15-20 %), l'éclairage (jusqu'à 20 %) et les équipements électroniques.

Il convient cependant de souligner que les départements et les régions ne faisaient pas partie du périmètre de l'enquête ADEME, ce qui exclut donc le bâti des collèges et lycées.

Or, la part prédominante de ces bâtiments dans l'immobilier des départements et des régions suppose que la part de la consommation énergétique des bâtiments scolaires soit encore plus importante pour ces deux strates de collectivités. D'après les éléments transmis par Régions de France à la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique » la part des lycées dans les dépenses d'énergie des régions liées aux bâtiments publics serait supérieure à 90 %.

3. Pour des raisons environnementales et climatiques

Au-delà des arguments et motivations règlementaires et économiques, les collectivités territoriales ont une responsabilité forte concernant la lutte contre le réchauffement climatique au regard du poids de leur patrimoine immobilier dans la consommation énergétique totale au niveau national.

Des actions fortes et rapides de rénovation du patrimoine immobilier scolaire seraient donc de nature à avoir un impact significatif sur la consommation totale d'énergie et donc sur les émissions de CO₂.

Dès lors, ces rénovations sont une nécessité, non seulement pour réguler les dérèglements climatiques à long terme, mais également pour faire face au réchauffement climatique à court terme et ainsi améliorer le niveau de confort des élèves et enseignants fréquentant les établissements scolaires.

En effet, les récentes canicules qui ont touché la quasi-totalité de la France métropolitaine dès le mois de juin 2023 posent la question de l'adaptation du bâti scolaire aux vagues de chaleur qui devraient se répéter et s'intensifier sur des périodes de plus en plus longues, entre les mois de mai et octobre.

II. LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AU FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS SCOLAIRES

A. LA DIFFICILE ESTIMATION DU COÛT TOTAL DE CES RÉNOVATIONS

1. L'estimation des coûts de rénovation par mètre carré

L'estimation du coût d'une opération de rénovation énergétique d'un bâtiment varie de manière considérable en fonction du type des rénovations.

- des rénovations légères à faible investissement financier mais permettant une meilleure maîtrise des consommations d'énergie (comme la mise en place de régulateur de température, des détecteurs de présence pour l'éclairage des bureaux...);

- des rénovations intermédiaires avec un investissement significatif centré sur l'énergie, dans **un objectif de 30 à 40 % d'économie**. Pour ces rénovations intermédiaires, le coût estimé par le Gouvernement est de 150 à 300 euros par mètre carré avec un retour sur investissement de 5 à 10 ans ;

- des rénovations globales avec des investissements patrimoniaux et des travaux de rénovation lourds, **dans un objectif de 60 % d'économie**. À titre d'exemple, sur la base d'un panel de 18 projets de rénovation globale au label BBC¹ Rénovation, Effinergie² estime à 540 euros par mètre carré SRT (surface thermique au sens de la réglementation thermique 2012) le montant relatif à la rénovation énergétique, soit 41 % du coût total de la rénovation.

Dans le cadre d'une rénovation globale, les coûts vont également varier en fonction des caractéristiques initiales du bâtiment. Une méthode de simulation a été mise en place par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), établie en collaboration avec le CEREMA, pour estimer le coût au mètre carré de la rénovation des bâtiments publics. Celui-ci dépend de deux paramètres :

- le niveau d'ambition des travaux envisagés ;
- la performance initiale du bâtiment.

Dans ce cadre, le coût au mètre carré de la rénovation des bâtiments destinés à l'enseignement s'établit, selon la simulation précitée :

- pour une passoire thermique : à 1250 euros par mètre carré pour atteindre le niveau « peu performant », à 1 563 euros par mètre carré pour atteindre le niveau « performant » et à 3 500 euros par mètre carré pour atteindre le niveau « très performant ³ » ;

- pour un bâtiment « peu performant » : à 1 212 euros par mètre carré pour atteindre le niveau « performant » et à 1 500 euros par mètre carré pour atteindre le niveau « très performant » ;

- pour un bâtiment « performant », à 1 320 euros par mètre carré pour atteindre le niveau « très performant ».

¹ Bâtiments basse consommation.

² Le collectif Effinergie est une association créée en 2006 et reconnue d'intérêt général, qui a pour objectif de promouvoir les constructions et rénovations sobres en énergie et bas carbone.

³ Au niveau de la directive Efficacité énergétique.

Estimation des coûts au m² de la transition environnementale des bâtiments de l'État en fonction de leur nature, de leur état d'origine et des scénarios de rénovation

Bâtiments d'enseignement ou sport				
Classe d'arrivée → Classe de départ ↓	Pas performant	Peu performant	Performant	Très performant
Pas performant	21 €	1 250 €	1 563 €	3 500 €
Peu performant	- €	17 €	1 212 €	1 500 €
Performant	- €	- €	17 €	1 320 €
Très performant	- €	- €	- €	21 €

Source : Direction de l'immobilier de l'État (DIE)

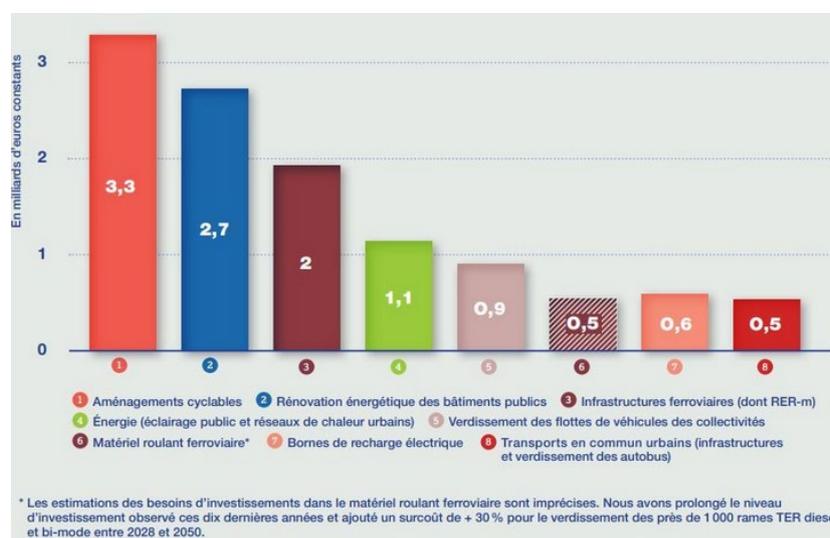
2. L'estimation incertaine du montant total des investissements à venir pour la rénovation énergétique des bâtiments scolaires

L'institut de recherche I4CE a estimé à **1,4 milliard d'euros par an jusqu'en 2050 les investissements nécessaires pour la rénovation des bâtiments scolaires** soit environ 40,5 milliards d'euros en 27 ans, pour atteindre le niveau BBC.

Ce chiffre découle de l'estimation qui est faite pour l'ensemble des bâtiments des collectivités (2,7 milliards d'euros) avec une proratisation sur les seuls bâtiments scolaires qui représentent environ 50 % du patrimoine immobilier des collectivités et sont repris dans le rapport de la mission d'information précitée.

Besoins d'investissement des collectivités locales pour le climat par secteur (par an pour la période 2021-2030)

(en milliards d'euros)



Source : institut I4CE

L'institut estime qu'environ **1,3 milliard d'euros d'investissements « climat »** sont déjà réalisés aujourd'hui par les collectivités sur les **bâtiments publics**. Il en résulte que ces dernières devraient donc, chaque année, réaliser environ **1,4 milliard d'euros d'investissements « climat » additionnels** pour les bâtiments, ce qui correspondrait à **700 millions d'euros additionnels par an par rapport aux investissements réalisés actuellement pour le bâti scolaire**.

Il convient cependant de préciser que selon les auteurs de cette étude :

- l'évaluation de 2,7 milliards d'euros par an, propre aux bâtiments publics, n'est qu'indicative ;

- l'analyse « *souffre d'un manque de données sur l'état actuel du parc des bâtiments des collectivités (taille, consommation...), mais également d'un manque de suivi des investissements réalisés par les collectivités pour la rénovation énergétique de leur parc* ».

Ces limites méthodologiques étant transposables à la thématique du seul bâti scolaire, **il reste, en conséquence, délicat d'établir une évaluation fiable des besoins financiers nécessaires à la rénovation du patrimoine immobilier scolaire**. Il est néanmoins certain que les sommes à engager sont, et seront dans un avenir proche, considérables.

B. DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT IMPORTANTES POUR FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE MAIS LA PERSISTANCE DE FREINS AU LANCEMENT DES PROJETS

1. Des dotations d'investissement qui permettent d'accompagner les collectivités dans leur projet de rénovation énergétique des bâtiments scolaires

Pour financer la rénovation énergétique des bâtiments scolaires les collectivités territoriales peuvent d'ores et déjà bénéficier de dotations d'investissement portées par plusieurs missions du budget de l'État : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dotation politique de la ville (DPV) et fonds verts¹. À noter que les 500 millions d'euros d'autorisations d'engagements ouvertes au titre du fonds vert en PLF 2024 seront fléchés vers la rénovation énergétique

¹ La dotation de rénovation thermique portée par le programme 362 au sein de la mission « Plan de relance » (action 1) pour 1 milliard d'euros et la dotation régionale d'investissement portée par le programme 362 de la mission « Plan de relance » (action 9) pour 600 millions d'euros, toutes deux créées par la loi de finances initiale pour 2021, ainsi que la DSIL exceptionnelle, ne sont pas mentionnées dans la mesure où elles sont en voie d'extinction.

des bâtiments scolaires dans le cadre du plan école annoncé le 5 septembre 2023¹.

Dotations d'investissement destinées aux collectivités territoriales

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Dotations	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	PLF 2024
RCT	119	DETR	1 046,00	1 046,00	1 046,00	1 046,00	1 046,00
RCT	119	DSIL	570,00	570,00	873,00	570,00	570,00
RCT	119	DSID	212,00	212,00	212,00	212,00	212,00
Ecologie	380	Fonds vert	-	-	-	2 000,00	500,00
Total dotations			1 828,00	1 828,00	2 131,00	3 828,00	2 328,00

Source : commission des finances du Sénat

Dans ce cadre, **il convient de souligner que les dotations de soutien à l'investissement susmentionnées soutiennent de nombreux projets de rénovation thermique des bâtiments scolaires**. Ainsi, en 2022, 2 130 projets ont été soutenus pour un montant total de subvention de 171,8 millions d'euros (dont 94,5 millions d'euros au titre de la DETR, 59,5 millions d'euros au titre de la DSIL, 7,9 millions d'euros au titre de la DPV et 9,9 millions d'euros au titre de la DSID), avec un effet de levier de 3,1 en moyenne. 27,8 % des projets notifiés au titre de la DETR et de la DSIL concourent à la transition écologique, soit une progression de 5 points par rapport à 2021.

Enfin, les collectivités peuvent également avoir recours, pour financer leurs projets de rénovation des bâtiments scolaires, aux financements externes comme l'intermédiation bancaire ou le financement obligataire. Elles peuvent également solliciter des prêts de long terme auprès de la Banque des Territoires (Edu Prêt², GPI Ambre³).

¹ Le plan a pour objectif la rénovation de 40 000 à 44 000 bâtiments scolaires sur 10 ans.

² Prêts à taux bonifié pour les opérations les plus vertueuses.

³ Prêt « grand plan d'investissement ambition des bâtiments publics pour la rénovation énergétique ».

2. La persistance de freins structurels pour le lancement des projets de rénovation

a) Le manque d'ingénierie des plus petites collectivités

Les enveloppes portées par l'État et ses opérateurs sont souvent gérées sous la forme d'appels à projet auprès des collectivités qui viennent de cette façon boucler le plan de financement de leurs opérations. Le simple fait de monter les réponses à ces appels, sans avoir la certitude d'être retenu *in fine*, demande aux porteurs de projet des moyens de veille et d'ingénierie dédiés.

De surcroît, dans un contexte de subventionnement, dans une logique d'appel à projets d'une part et de prise en compte de la maturité des projets d'autre part, **un biais peut se créer en faveur des collectivités les plus importantes et/ou les plus riches disposant de moyens humains suffisants, leur permettant l'élaboration des dossiers complets dans des délais courts.**

Dans le cadre de projets d'investissement en lien avec la transition écologique, une évaluation de la performance énergétique doit également être fournie. Or, ces documents sont caractérisés par un haut niveau de compétence technique. Ainsi, les enjeux de la transition environnementale « ajoutent aux besoins traditionnels d'une ingénierie de premier niveau, des besoins d'une ingénierie de second niveau¹ ».

b) La complexité d'accès aux dotations

Face aux besoins d'investissement à financer par les collectivités territoriales pour leur transition écologique, le recours aux dotations constitue une source de financement majeure.

Pour autant l'accès à ces dotations, malgré les démarches mises en œuvre par le Gouvernement pour simplifier les demandes (cf. « mes démarches simplifiées ») reste complexe à plusieurs titres.

Les calendriers relatifs aux demandes de dotations diffèrent d'une subvention à l'autre même s'il est commun entre la DETR et la DSIL.

Or, **l'absence d'alignement des calendriers *infra* annuels** entre les dotations d'État elles-mêmes et celles des départements ou des régions, ou encore celles en lien avec les initiatives contractuelles, **de même que la lenteur d'instruction**, évoquée par de nombreuses associations d'élus, et enfin **une absence d'homogénéité dans les pièces demandées rendent parfois un nouveau dépôt difficile, voire impossible.**

¹ « Se mettre au diapason des élus locaux », rapport d'information n° 313 (2022-2023) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par Mme Céline Brulin et M. Charles Guené - février 2023.

Enfin, la multiplicité des pièces à fournir, différentes d'une dotation à l'autre participe à la complexité d'accès aux dotations d'investissement, notamment pour les petites collectivités.

c) Une méconnaissance du patrimoine immobilier par les collectivités qui n'aide pas à prioriser les opérations de rénovation

Le patrimoine immobilier des collectivités locales s'est constitué au fil du temps et **les collectivités ne le connaissent que très imparfaitement**. Cette connaissance, pour être complète, doit se baser sur un inventaire physique et comptable ainsi que sur un diagnostic technique et juridique de leurs biens.

Or, l'inventaire physique qui permet le recensement complet des biens et leur suivi est parfois encore inexistant. Il est très souvent partiel (uniquement sur certaines catégories de biens), succinct sous la forme d'une simple liste et insuffisamment renseigné notamment concernant les surfaces, l'ancienneté ou encore la localisation exacte des biens.

Par ailleurs, les informations sur les biens recensés se limitent souvent au domaine comptable et financier, laissant de côté des informations extracomptables élémentaires comme la superficie des bâtiments.

3. Des opérations de rénovation des bâtiments scolaires très coûteuses

Les opérations de rénovation des bâtiments scolaires représentent un coût très important pour les collectivités (cf. *supra*). Bien que réduit par l'apport de financements extérieurs et notamment par les dotations de l'État, la règle définie actuellement par l'article L 1111-10 du code des collectivités territoriales et prévoyant une **participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % au financement des investissements** peut générer un **laissé à la charge des collectivités trop important au regard de leur situation financière ou du montant total de l'opération.**

Cette obligation de financer un minimum de 20 % du total du montant des investissements peut représenter pour certaines collectivités, et notamment les plus petites, un **frein considérable pour lancer des travaux pourtant nécessaires.**

III. UNE PREMIÈRE RÉPONSE APPORTÉE PAR LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI POUR FACILITER LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU BÂTI SCOLAIRE

Face à l'urgente nécessité de rénover le patrimoine immobilier scolaire, des moyens budgétaires existent déjà. Cependant, leur mobilisation peut parfois s'avérer complexe (cf. *supra*) et ces moyens sont également susceptibles d'être insuffisants dans le cas de collectivités de petite taille ou en difficulté financière, et/ou devant faire face à des opérations de grande envergure.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi de Mme Nadège Havet et M. Jean-Marie Mizzon, respectivement rapporteure et président de la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique », prévoit **un abaissement de 20 % à 10 % de la participation minimale du maître d'ouvrage au montant total des financements apportés par des personnes publiques, dans les cas où cette participation de 20 %, issue du droit existant, apparaît disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.**

Cette proposition semble effectivement aller dans le bon sens pour aider les collectivités à boucler le financement de leur projet.

En effet, l'audition de l'association des maires ruraux de France (AMRF) a mis en exergue « *qu'il manquait parfois seulement quelques milliers d'euros* » à une commune pour finaliser le financement d'une opération. Cette disposition permettrait donc, dans certains cas, de débloquer des situations pour permettre le lancement des projets.

L'Assemblée des départements de France (ADF) estime également que cette évolution est essentielle dans un contexte où les finances départementales sont très dégradées, ce qui pourrait avoir un impact sur le niveau des investissements de cette strate de collectivités. À cet égard l'association souligne « *qu'abaisser le plancher de participation minimale du porteur de projet aux opérations de rénovation énergétique des bâtiments scolaires est assurément une mesure de bon sens* ».

Enfin, la DGCL a confirmé que « *l'abaissement de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % à 10 % est effectivement de nature à débloquer le financement de certains projets de rénovation énergétique des bâtiments scolaires* ».

La commission des finances a adopté la proposition de loi sans modification.

EXAMEN DE L'ARTICLE

ARTICLE unique

Dérogation à la règle encadrant le taux de participation minimale des maîtres d'œuvre pour les opérations de rénovation liée à la transition écologique des bâtiments scolaires

Le présent article prévoit que pour les projets d'investissements ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, la participation minimale du maître d'ouvrage peut être fixée par le représentant de l'État dans le département à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, lorsque ce dernier estime que la participation minimale prévue au deuxième alinéa du III de l'article L 1111-10 du CGCT, et fixée à 20 %, est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Cette disposition serait applicable à toutes les strates de collectivités, même s'il est probable qu'elle bénéficie plus aux petites communes dont les budgets sont limités par rapport au montant considérables que peuvent représenter des opérations de rénovation d'une école.

Cette mesure serait de nature à permettre le bouclage financier d'opérations particulièrement importantes.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: UN ENCADREMENT DE LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET GROUPEMENTS, MAÎTRES D'OUVRAGE, AU FINANCEMENT DE LEURS PROJETS D'INVESTISSEMENT

A. UNE EXIGENCE DE PARTICIPATION MINIMALE FIXÉE À 20 % DU COÛT TOTAL DU PROJET D'INVESTISSEMENT

Les règles de participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements, lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage d'un projet, sont strictement encadrées par **l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**, créé par l'article 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Le premier alinéa du III de cet article pose ainsi une exigence de participation minimale de la collectivité territoriale ou du groupement maître d'ouvrage au financement de leurs projets d'investissement. Comme le précise l'exposé des motifs de la loi précitée, cette disposition poursuit l'objectif « à la fois d'accélérer la réalisation des projets, d'éviter le saupoudrage et de lutter contre les phénomènes de concurrence entre cofinanceurs qui permettent à des maîtres d'ouvrage de lancer, à moindre coût initial, des projets dont le coût d'entretien et de fonctionnement peut grever durablement leurs capacités financières ».

Le second alinéa du III de cet article précise que cette part est, en droit commun, fixée à **20 % du montant total des financements apportés au projet par des personnes publiques.** Cette règle ne s'applique toutefois pas aux collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article L. 1111-9 du même code précise que ce taux est porté à 30 % lorsque le projet s'inscrit dans l'exercice d'une compétence pour laquelle la collectivité assurant la maîtrise d'ouvrage est chef-de-file. **Il est à noter qu'un certain nombre de dérogations à cette règle sont déjà prévues par la loi.**

B. LES DÉROGATIONS AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN DE PARTICIPATION MINIMALE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE OU DU GROUPEMENT MAÎTRE D'OUVRAGE AU FINANCEMENT DE SES PROJETS D'INVESTISSEMENTS

L'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales prévoit un certain nombre de dérogations aux règles de droit commun de participation minimale de la collectivité territoriale ou du groupement maître d'ouvrage au financement de ses projets d'investissements.

Des dérogations peuvent être accordées par le représentant de l'État pour des opérations d'investissement :

- en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine ;

- concernant le patrimoine non protégé lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage ;

- concernant les ponts et ouvrages d'art ainsi que ceux concernant les équipements pastoraux, les projets en matière de défense extérieure contre l'incendie et pour ceux concourant à la construction, à la reconstruction, à l'extension et aux réparations des centres de santé lorsque l'importance de la

participation est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d'ouvrage ;

- destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés ;

- destinés à restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre, au vu de l'importance de la dégradation des habitats et des espèces et des orientations fixées dans le document d'objectifs, d'une part, et de la capacité financière du maître d'ouvrage, d'autre part.

D'autres dérogations de plein droit sont prévues s'agissant des opérations d'investissement :

- figurant dans les contrats de projet État-régions ou dans les contrats de convergence ;

- des opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État, de ses établissements publics, de la société SNCF Réseau ;

- menées dans le cadre de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale, qui sont réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de Corse ou par les communes membres d'un tel établissement, pour lesquels, lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la participation minimale est fixée à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques ;

- financées par le fonds européen de développement régional (Feder) dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne pour lesquels ce taux est de 15 %.

Enfin, concernant la dotation de rénovation thermique (DSIL RT) instituée par la loi de finances initiale pour 2021, les préfets avaient été autorisés à déroger à la règle de participation minimale du maître d'ouvrage de l'article L.1111-10 CGCT, dès lors que la collectivité territoriale ou l'établissement de coopération intercommunale bénéficiaire avait observé une **baisse de son épargne brute supérieure à 10 % entre le montant de l'exécution 2019 constaté au 31 octobre 2019 et celui constaté au 31 octobre 2020**. Les préfets ont largement fait usage de cette possibilité : au total, 114 projets de rénovation thermique des bâtiments scolaires ont été financés par la DSIL-RT avec des taux de subventions compris entre 80 % et 100 %

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ABAISSEMENT DE LA PARTICIPATION MINIMALE DU MAÎTRE D'OUVRAGE À 10 %

Le présent article unique de la présente proposition de loi complète le III de l'article L 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) par un alinéa qui prévoit que **pour les projets d'investissements ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, la participation minimale du maître d'ouvrage peut être fixée par le représentant de l'État dans le département à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques**, lorsque ce dernier estime que la participation minimale prévue au deuxième alinéa du III de l'article l'article L 1111-10 du CGCT et fixée à 20 % est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Compte tenu des difficultés particulières auxquelles se heurtent certaines communes pour financer la rénovation énergétique des écoles, les auteurs de la présente proposition de loi estiment que cette modification de l'article L.1111-10 du CGCT devrait **tout particulièrement faciliter les investissements des petites communes, et notamment en milieu rural, sans naturellement exclure** que la faculté ouverte au représentant de l'État dans le département **s'applique aux investissements des autres collectivités lorsque la situation financière de celles-ci le justifie.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ABAISSEMENT DE LA PARTICIPATION MINIMALE DE NATURE À FACILITER LES TRAVAUX DE RENOVATION DES BATIMENTS SCOLAIRES EN LIEN AVEC LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Cette dérogation à la participation minimale des maîtres d'ouvrage résulte de la recommandation n°9 de la mission d'information du Sénat relative au bâti scolaire.

Elle ne pose pas de difficulté particulière dans la mesure où :

- des dérogations sont déjà prévues dans certains cas (cf. *supra*) ;
- elle resterait à la main du représentant de l'État dans le département et ne présente donc aucun caractère automatique ;

- elle serait ciblée sur les seules collectivités dont les investissements pour la transition énergétique des bâtiments scolaires génèrent un laissé à charge manifestement disproportionné au vu de leur capacité financière, ce qui éviterait tout effet d'aubaine. Ce ciblage permet également d'éviter les critiques habituelles justifiant le maintien d'un taux minimal de 20 %. En effet, ce taux a été défini pour éviter le saupoudrage, lutter contre les phénomènes de concurrence entre cofinanceurs, et pour limiter le plus possible le lancement de projets dont le coût d'entretien et de

fonctionnement pourrait ensuite grever durablement les capacités financières des collectivités.

Par ailleurs, malgré l'urgente nécessité de rénover le patrimoine immobilier scolaire pour des raisons règlementaires, économiques et environnementales, le lancement des travaux est parfois confronté à des difficultés de financement notamment pour les collectivités dont la situation financière est tendue et qui doivent faire face à des opérations de grande envergure.

Enfin, l'évolution proposée par la présente proposition de loi répond à une attente forte des collectivités territoriales dans un contexte de relèvement des taux d'intérêt et d'inflation qui renchérit les coûts des investissements.

Nonobstant, la règle de participation minimale du maître d'ouvrage est une règle de bonne gestion qui vise à assurer, non seulement une certaine qualité des projets présentés par les collectivités, mais aussi la capacité financière de la collectivité, porteuse du projet, à entretenir ensuite l'investissement.

Aussi, dans le seul objectif d'accélérer les investissements dans le cadre de la transition énergétique, et en la réservant strictement aux cas qui le nécessitent de manière objectivée et circonstanciée, une dérogation à cette règle peut s'avérer utile, à la condition également de la cibler sur les collectivités qui connaissent une situation financière difficile, pour lesquelles le soutien de l'État est indispensable au lancement du projet. Or, c'est bien le cas de la présente proposition de loi en ce qu'elle prévoit une dérogation limitée et encadrée, pour les seules opérations de transition énergétique des bâtiments scolaires.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 décembre 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Stéphane Sautarel sur la proposition de loi n° 922 (2022-2023) tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Stéphane Sautarel sur la proposition de la loi tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires, déposée le 8 septembre 2023 par Mme Nadège Havet et plusieurs de ses collègues.

M. Stéphane Sautarel rapporteur. – Cette proposition de loi résulte du rapport établi au nom de la mission d'information du Sénat sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique, présidée par Jean-Marie Mizzon et dont la rapporteure était Nadège Havet, tous deux coauteurs de la présente proposition. Elle en traduit la recommandation n° 9.

Elle alerte sur deux phénomènes : l'urgence absolue de rénover rapidement les bâtiments scolaires et les difficultés rencontrées par les collectivités pour financer ces travaux parfois lourds et très coûteux.

Je partage les constats formulés dans le rapport de la mission d'information.

Le parc immobilier scolaire des collectivités territoriales représente 51 000 écoles, collèges et lycées, pour une surface totale d'environ 140 millions mètres carrés, soit à peu près 50 % de l'ensemble du bâti des collectivités territoriales. Majoritairement construit avant 1975, l'immobilier scolaire appartenant aux collectivités est relativement ancien, mal isolé et, de fait, énergivore.

La mission d'information précise dans son rapport que les années 1960-1970 ont été marquées par la construction de nombreux bâtiments scolaires, rendue nécessaire par l'évolution démographique et l'allongement de 14 à 16 ans de la scolarité. Entre 1964 et 1969, 1 150 établissements du second degré ont été construits. Selon les chiffres du ministère de l'éducation nationale, les deux tiers de la surface de plancher des cités scolaires et près de la moitié de celle des lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) sont antérieurs à 1970.

Ce parc doit être rénové pour des raisons réglementaires, économiques et environnementales.

Les collectivités territoriales sont d'abord assujetties aux obligations d'économie d'énergie dans les bâtiments tertiaires. Elles doivent mettre en œuvre des actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments à usage tertiaire, d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.

Conformément à la révision de la directive européenne sur l'efficacité énergétique du 25 juillet 2023, elles sont par ailleurs tenues de rénover chaque année, au niveau NZEB - *Near Zero Energy Building*, bâtiments à consommation énergétique nette presque nulle -, au moins 3 % de la surface totale au sol des bâtiments appartenant à des organismes publics.

Cette rénovation est ensuite nécessaire pour des raisons économiques dans la mesure où, d'après l'étude quinquennale réalisée en 2019 par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) sur les dépenses énergétiques des collectivités territoriales, pour les seules communes, les bâtiments scolaires représentent 30 % de la consommation énergétique des bâtiments communaux. Une telle consommation est de plus en plus problématique dans le contexte de hausse des prix de l'énergie que subit le pays depuis 2022.

Enfin, au-delà des arguments et des motivations réglementaires et économiques, les collectivités territoriales ont une responsabilité forte concernant la lutte contre le réchauffement climatique au regard du poids de leur patrimoine immobilier dans la consommation énergétique nationale totale. Dès lors, ces rénovations deviennent une nécessité, non seulement pour réguler les dérèglements climatiques à long terme, mais également pour faire face au réchauffement climatique à court terme et améliorer le niveau de confort des élèves et des enseignants dans les établissements scolaires.

Si le coût total des rénovations reste difficile à estimer, les études de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) a estimé à 1,4 milliard d'euros par an jusqu'en 2050 les investissements nécessaires à la rénovation des bâtiments scolaires, soit environ 40,5 milliards d'euros en vingt-sept ans, pour atteindre le niveau « bâtiment basse consommation » (BBC).

L'Institut estime par ailleurs qu'environ 1,3 milliard d'euros d'investissements « Climat » sont déjà réalisés aujourd'hui par les collectivités sur les bâtiments publics. Ces dernières devraient, chaque année, réaliser environ 1,4 milliard d'euros d'investissements « Climat » additionnels pour les bâtiments, ce qui correspondrait à 700 millions d'euros supplémentaires par an par rapport aux investissements réalisés actuellement pour le seul bâti scolaire.

Cette évaluation n'est cependant qu'indicative et elle souffre d'un manque de données sur l'état actuel du parc des bâtiments, ainsi que d'un manque de suivi des investissements réalisés par les collectivités pour la rénovation énergétique de leur parc.

Il est néanmoins certain que les sommes à engager sont, et seront dans un avenir proche, considérables.

Pour financer la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, les collectivités territoriales peuvent d'ores et déjà bénéficier de dotations d'investissement portées par plusieurs missions du budget de l'État : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dotation politique de la ville (DPV), fonds verts et, éventuellement, de financements venant d'autres collectivités publiques.

Elles peuvent également avoir recours aux financements externes, comme l'intermédiation bancaire ou le financement obligataire, et solliciter des prêts de long terme auprès de la Banque des territoires.

Cependant, des freins structurels importants demeurent pour le lancement des projets.

En premier lieu, les plus petites collectivités manquent parfois d'ingénierie alors même que, dans le cadre de projets d'investissement en rapport avec la transition écologique, une évaluation de la performance énergétique doit être fournie. Or les documents correspondants sont caractérisés par un haut niveau de compétence technique.

En deuxième lieu, l'accès aux dotations est parfois rendu complexe par l'absence d'alignement des calendriers des appels à projets, par les délais contraints pour déposer des demandes de subventions, ainsi que par la multiplicité des pièces demandées.

Enfin, les opérations de rénovation des bâtiments scolaires représentent un coût très important pour les collectivités. Bien que réduit par l'apport de financements extérieurs, notamment par les dotations de l'État, la règle définie actuellement par l'article L. 111-10 du code des collectivités territoriales, prévoyant une participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % au financement des investissements, peut entraîner un reste à charge des collectivités trop important au regard de leur situation financière ou du montant total de l'opération.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi prévoit un abaissement de 20 % à 10 % de la participation minimale du maître d'ouvrage au montant total des financements apportés par des personnes publiques, dans les cas où cette participation de 20 % apparaîtrait disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Cette proposition semble aller dans le bon sens pour aider les collectivités à boucler le financement de leurs projets.

Elle ne pose pas de difficulté particulière dans la mesure où des dérogations sont déjà prévues dans certains cas, où elle resterait à la main du représentant de l'État dans le département et ne présente donc aucun caractère automatique, et où elle serait ciblée sur les seules collectivités dont les investissements pour la transition énergétique des bâtiments scolaires entraînent un reste à charge manifestement disproportionné au vu de leur capacité financière, ce qui éviterait tout effet d'aubaine.

Par ailleurs, l'évolution proposée par la présente proposition de loi répond à une attente forte des collectivités territoriales dans un contexte de relèvement des taux d'intérêt et d'inflation qui renchérit les coûts des investissements.

Toutefois, je tiens à dire que la règle de participation minimale du maître d'ouvrage est une règle de bonne gestion qui vise à assurer non seulement une certaine qualité des projets présentés par les collectivités, mais aussi la capacité financière de la collectivité, porteuse du projet, à entretenir ensuite l'investissement.

Aussi, avec le seul objectif d'accélérer les investissements dans le cadre de la transition énergétique, et en la réservant strictement aux cas qui la nécessitent de manière objectivée et circonstanciée, la dérogation à la règle des 20 % de participation minimale peut s'avérer utile pour relancer des projets bloqués.

C'est bien le cas avec la présente proposition de loi en ce qu'elle prévoit une dérogation limitée et encadrée pour les seules opérations de transition énergétique des bâtiments scolaires. C'est pourquoi je vous propose d'en adopter sans modification l'article unique.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Si je prends l'exemple du département de la Meurthe-et-Moselle, l'obtention de financements à hauteur de 80 % du coût de la rénovation énergétique des bâtiments scolaires reste tout à fait exceptionnelle. Il manque généralement aux collectivités bien plus de 10 % dans le montage de leurs dossiers de financement.

Il serait intéressant de connaître les disparités entre les écoles notamment en termes de mètres carrés par enfant. Par ailleurs, les normes de construction ont évolué dans le temps et ne sont plus les mêmes que dans les années 1970.

D'autre part, sur le sujet de la désimperméabilisation, les agences de l'eau sont certes prêtes à apporter leur soutien à hauteur de 80 %, mais le système risque de devenir rapidement inégalitaire si toutes les cours sont prises en charge à cette hauteur. Il serait plus opportun d'opter pour une prise en charge progressive, en décidant de ne pas traiter immédiatement la totalité des surfaces, notamment dans les écoles qui bénéficient de grandes cours de récréation. Il vaudrait donc mieux séquencer les travaux, à partir d'un diagnostic patrimonial à l'échelle du département, et s'interroger sur

les capacités financières et la volonté des uns et des autres pour éviter un engorgement des dossiers de demande de financement.

Derrière le bâti se trouvent des enfants - et c'est le point le plus important -, il importe donc de trouver une forme de convergence entre les enjeux en présence.

M. Marc Laménie. - Merci à notre rapporteur pour son travail.

Les chiffres de la mission d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique montrent que le travail à réaliser et les investissements qu'il suppose sont considérables.

Pourquoi l'Ademe, dans les études qu'elle a conduites, ne s'est-elle pas intéressée aux collèges et lycées dont la gestion incombe respectivement aux départements et aux régions ? Il s'agit pourtant de plusieurs millions de mètres carrés et d'investissements importants.

Outre la question du financement, les études préalables à tous les travaux requièrent qu'on y consacre du temps, ce qui pose un problème de délais.

Enfin, il s'avère souvent difficile de trouver des entreprises qui répondent aux appels d'offres.

M. Bruno Belin. - Pour compléter les propos du rapporteur général, je préciserai certains enjeux qui peuvent toucher les territoires ruraux. Face à l'obligation de rénover les bâtiments scolaires, qui paie ou qui est le maître d'ouvrage ?

En milieu rural, et même hyper rural, un syndicat intercommunal à vocation scolaire (Sivos) se substitue parfois en la matière à la compétence des communes : il est en partie compétent en matière de fonctionnement - il est alors financé au prorata du nombre d'élèves -, et parfois en matière d'investissements - il est dans ce cas financé au prorata du nombre d'habitants. Ces syndicats seraient-ils éligibles au dispositif de cette proposition de loi ?

Toujours dans nos territoires les plus ruraux, nous constatons que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen) envisagent, devant les réalités démographiques, des fermetures ou regroupements d'établissements. On passe d'ailleurs des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) - les niveaux sont éclatés dans plusieurs sites - à des regroupements pédagogiques concentrés (RPC). De nouveau, qui porte le projet, qui finance les rénovations des établissements scolaires ? Comment concilier la nécessaire rénovation des bâtiments scolaires avec la prise en compte de l'évolution de la démographie et de la baisse du nombre d'enfants qui entrent à l'école primaire ? Si nul ne conteste l'enjeu climatique, il serait fâcheux que la fermeture complète de groupes scolaires suive leur rénovation thermique. La démographie est une science exacte et la question se pose avec acuité en milieu rural.

M. Laurent Somon. - Merci au rapporteur pour son excellent rapport chiffré.

Les travaux de rénovation concernent les bâtiments scolaires d'enseignement. L'éducation physique et sportive (EPS) est une matière obligatoire. Les salles de sport, qui, généralement, sont intercommunales ou communales, sont-elles considérées comme des bâtiments scolaires et entrent-elles dans le champ d'application de la présente proposition de loi ?

Ces salles sont, au surplus, souvent contemporaines de la création d'un collège. Leur construction remontant aux années 1960 ou 1970, elles nécessitent par conséquent des travaux de réhabilitation, notamment du point de vue de leur consommation énergétique.

M. Olivier Paccaud. - Dans le même ordre d'idées, le périscolaire est fréquemment abrité dans d'anciens bâtiments scolaires, dans l'enceinte de l'école ou à proximité immédiate. Il participe sans conteste de l'attractivité d'un territoire. Dans les écoles qui connaissent une baisse de leur effectif, un périscolaire de qualité peut conduire à maintenir l'établissement ouvert. Entre-t-il à son tour dans le champ d'application de la proposition de loi ? Je n'en ai pas l'impression.

Quant à obtenir déjà 80 % de financements, si c'est techniquement possible, cela reste extrêmement rare dans les faits, y compris dans des départements qui, comme l'Oise, se montrent pourtant généreux en subventions. Les régions n'apportent pas leur concours et les intercommunalités, si elles en ont la possibilité, n'obtiennent qu'exceptionnellement la compétence sur les bâtiments scolaires, parce que celle-ci priverait les communes de toute attribution. Dans l'Oise, une seule intercommunalité sur 21 est compétente dans ce domaine. Abaisser de 20 % à 10 % la participation minimale du maître d'ouvrage est une belle idée, mais elle n'aura qu'une utilité marginale.

M. Pascal Savoldelli. - Le retour sur investissement des rénovations intermédiaires est de l'ordre de dix ans minimum, plutôt que de cinq ans. Dans le Val-de-Marne, je ne connais aucun établissement scolaire qui a pu se prévaloir d'un retour sur investissement après seulement cinq années. Il faut l'assumer.

Aborder en commission des finances la question du retour sur investissement apparaît tout à fait légitime. Cependant, nous traitons ici du bâti scolaire ou périscolaire, de lieux d'éducation, d'établissements qui, pour la plupart d'entre eux, sont ouverts à la vie associative, voire à la vie citoyenne, avec évidemment l'engagement, dans ces deux derniers cas de figure, de les maintenir en bon état d'entretien.

D'un point de vue purement comptable, l'abaissement de 20 % à 10 % de la participation minimale aidera peut-être quelques maîtres d'ouvrage, mais ce ne sera alors que dans une proportion éminemment résiduelle ; engager, ou non, des travaux de rénovation est d'abord une

affaire de volonté politique. L'effort valorise-t-il et légitime-t-il suffisamment le travail des élus d'une collectivité ? Il est permis de s'interroger au vu du faible nombre des décisions d'engager des travaux.

C'est pourquoi je m'abstiendrai.

Mme Ghislaine Senée. – J'exprimerai des réserves de même nature.

Des raisons d'ordre économique, réglementaire et écologique sont en jeu, mais n'oublions pas celles qui ont trait à la qualité de l'apprentissage et, partant, les aspects humains de la question. Dans certaines collectivités, nous devons engager des travaux de rénovation de bâtiments scolaires parce que des températures extrêmes sont atteintes, hiver comme été, dans les classes...

En présence de travaux très lourds à réaliser, je suis perplexe sur le fait qu'une participation financière ramenée à 10 % puisse faire la différence. Peut-être cela sera-t-il une réussite à la marge, avec des communes qui séquentent leurs financements, en profitant par exemple d'un contrat rural ou de versements issus de la DETR, la difficulté majeure consistant alors pour elles à coordonner les calendriers des différentes subventions.

Néanmoins, la perspective d'une amélioration même minime en faveur du financement de l'isolation de certains bâtiments ne doit pas être négligée.

M. Claude Raynal, président. – Tous les éléments ont été avancés et montrent qu'il est difficile d'être contre cette proposition de loi. Toutefois, sans conteste, son utilité ne sera que marginale. Les collectivités qui perçoivent actuellement déjà 80 % de subventions sur le montant total de travaux de rénovation de bâtiments scolaires s'avèrent peu nombreuses. Pourquoi ne pas prévoir 90 % si le besoin existe dans quelques cas particuliers.

Quel sera le rôle du préfet ? Se déterminera-t-il uniquement en fonction des capacités financières de la commune ? Jugera-t-il aussi de la qualité du projet ? Nous l'avons dit, des écoles répondent à des normes de construction très éloignées de celles qui prévalent aujourd'hui. Certaines écoles se sont considérablement étendues avec de nouveaux services. Toutes ces considérations laissent un peu perplexe.

Mme Christine Lavarde. – Hier, j'ai défendu en séance un amendement qui avait été voté par notre commission sur la rénovation du bâti scolaire des établissements d'enseignement sous contrat. Le ministre Christophe Béchu a pris l'engagement que le Gouvernement considère leur situation et trouve le moyen de les rendre éligibles aux aides ou, du moins, de les inclure dans les travaux d'ingénierie. Au regard du sujet qui nous occupe, il sera intéressant de savoir si Gabriel Attal partage le même avis. Dans certains départements, le bâti de ces établissements est aussi important, sinon plus, que le bâti des établissements publics.

M. Jean-François Rapin. – L'enjeu des subventions à hauteur de 80 %, 90 %, voire 100 %, pose question, au-delà du bâti scolaire, sur la rénovation de l'ensemble des bâtiments publics, ainsi que de la voirie.

J'accompagnais hier le président Larcher dans le département du Pas-de-Calais, à la suite des inondations qui s'y sont produites. Une commune où nous nous sommes rendus ne dispose que de 10 000 euros de budget d'investissements, quand la première estimation des travaux à réaliser sur son territoire s'élève à 1 million d'euros. Comment le maire peut-il s'en sortir ? La question du versement d'une aide supérieure à 80 % pour les nombreuses communes sinistrées va rapidement se poser. Mais je dépasse là le cadre de notre discussion.

M. Claude Raynal, président. – La loi autorise déjà ce type d'aides dans des circonstances exceptionnelles comme celles que vous évoquez.

M. Jean-François Rapin. – Le préfet du Pas-de-Calais nous a indiqué qu'il traitera les situations au cas par cas. Peut-être peut-il en être de même pour la question qui nous occupe.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur. – Actuellement, les cas où l'on atteint 80 % des financements publics restent en effet limités. Les derniers chiffres de 2021 montrent que la DETR ne finance que 1,7 % des dossiers, à hauteur de 80 % ou plus. Toutefois, selon les territoires, et en fonction de l'intervention des autres collectivités régions, départements, intercommunalités-, les taux peuvent se révéler plus élevés.

Je partage aussi l'idée selon laquelle le niveau de 20 % d'autofinancement est susceptible de responsabiliser la collectivité intéressée par les travaux.

Pour autant, la question qui nous est ici posée ne traite que du bâti scolaire. Seul le bâtiment affecté aux activités scolaires est concerné, et non pas un périmètre plus large.

Le rapporteur général a fait référence à la désimperméabilisation de l'extérieur du bâti scolaire. C'est un sujet à part entière, mais la présente proposition de loi ne l'inclut pas.

De même, un équipement tel qu'un gymnase sera considéré comme du bâti scolaire s'il se situe dans l'enceinte scolaire et qu'il est affecté exclusivement à l'activité scolaire. En revanche, il en va différemment pour le gymnase communal occupé pour partie seulement par les groupes scolaires.

Un des éléments qui a justifié la création de la mission d'information tient à ce que le bâti scolaire se trouve souvent en site contraint, du fait de l'occupation des locaux. Cela implique un étalement des travaux, qui en renchérit le coût, avec des appels d'offres aux montants souvent bien plus élevés que les estimations initiales.

Or la règle veut que le taux de la subvention attribuée par le financeur public, quel qu'il soit, s'applique à l'assiette prévue et non à la réalité de la dépense effective si celle-ci s'avère supérieure.

Monsieur Laménie, l'étude quinquennale de l'Ademe ne porte que sur le périmètre des communes, c'est-à-dire sur les écoles. Elle représente un travail déjà considérable, même s'il ne s'étend pas aux collèges ni aux lycées.

Monsieur Belin, les Sivos, en tant qu'établissements publics, sont éligibles à la DETR, et entreraient donc, me semble-t-il, dans le champ de la proposition de loi.

Le lien entre la démographie, les perspectives d'effectifs, d'une part, et le bâti nécessaire à l'accueil des élèves, d'autre part, est certes essentiel, mais il pose une autre question. Celle-ci renvoie à un travail prospectif, en relation avec l'éducation nationale, qui sous-tend le choix de maintenir ouvert un établissement. Je ne me prononcerai pas sur le bien-fondé de rénover ou non une école en fonction des prévisions démographiques. Le choix en revient à chaque collectivité.

Monsieur Paccaud, l'inclusion des activités périscolaires dans le champ de la proposition de loi dépend de l'affectation des locaux à l'activité scolaire.

Les réponses sont aussi différenciées selon les territoires et la politique menée par les conseils départementaux ou régionaux pour soutenir ce type d'investissements.

Monsieur Savoldelli, nous constatons en effet des retours sur investissement de l'ordre de dix ans.

L'Association des maires ruraux de France (AMRF), que nous avons entendue, nous a fait savoir qu'une aide de 5 % ou 10 % supplémentaire peut s'avérer décisive pour engager des communes à réaliser leur projet. La direction générale des collectivités locales (DGCL) s'est montrée plutôt favorable à cette proposition de loi, en considérant qu'elle pouvait répondre à certaines situations, après une analyse au cas par cas à la main du préfet. Les départements eux-mêmes se réjouiraient de pouvoir prétendre à des financements supplémentaires pour les collèges dont ils ont la gestion. J'ignore cependant si beaucoup d'entre eux obtiennent déjà des financements à hauteur de 80 %.

Madame Senée, la réalisation de travaux de rénovation dans des sites occupés mériterait, avec le décalage qu'ils impliquent, qu'on améliore les situations de financement dans quelques cas de figure.

Monsieur le président Raynal, nous en sommes d'accord, il est difficile de ne pas être favorable à la proposition de loi, même si, dans sa portée, elle ne concerne qu'un nombre restreint de collectivités.

Madame Lavarde, je ne manquerai pas d'interroger le ministre sur les établissements sous contrat. J'ai formulé récemment une question orale à ce sujet. La ministre chargée des collectivités territoriales m'avait indiqué que le Gouvernement était à la recherche de solutions, la position du Conseil d'État ne permettant en effet pas, à ce stade, aux financeurs publics d'intervenir.

Monsieur Rapin, l'article L.1111-10 du code des collectivités territoriales autorise, dans des situations d'urgence, des dérogations quant au niveau de subvention des travaux de rénovation des bâtiments publics. De telles dérogations sont souhaitables, mais cette observation dépasse le cadre de cette proposition de loi.

M. Claude Raynal, président. – En application du vade-mecum relatif aux irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, la commission des finances a arrêté, lors de sa réunion du 5 décembre 2023, le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.

Ce périmètre comprend toutes dispositions relatives aux modalités de financement des investissements des collectivités territoriales en vue de la rénovation énergétique des bâtiments scolaires.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* relatif aux irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 5 décembre 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 922 (2023-2024) visant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.**

Ce périmètre comprend toutes dispositions relatives aux modalités de financement des investissements des collectivités territoriales en vue de la rénovation énergétique des bâtiments scolaires.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Nadège HAVET, sénatrice (Finistère) et M. Jean-Marie MIZZON, sénateur (Moselle), auteurs de la proposition de loi.

Association des maires ruraux de France (AMRF) :

- M. Bertrand HAUCHECORNE, maire de Mareau-aux-Près (Loiret), vice-président de l'AMRF.

Contributions écrites :

- Direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- Assemblée des départements de France (ADF) ;
- Régions de France.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-922.html>