

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

124^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du jeudi 19 janvier 2023

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE

1. Faciliter le financement des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics (p. 637)

PRÉSENTATION (p. 637)

M. Thomas Cazenave, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 639)

M. Guillaume Gouffier Valente

Mme Marine Hamelet

M. Jean-François Coulomme

M. Raphaël Schellenberger

Mme Mathilde Desjonquères

M. Elie Califer

M. Henri Alfandari

M. Christophe Béchu, ministre

M. Thomas Cazenave, rapporteur

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 645)

Article 1^{er} (p. 645)

Amendements n^{os} 3, 9, 4

Article 1^{er} bis (p. 646)

Amendements n^{os} 18, 20

Article 2 (p. 646)

Amendements n^{os} 12 deuxième rectification, 13, 14

Après l'article 2 (p. 646)

Amendement n^o 17

Sous-amendement n^o 19

Amendements n^{os} 16, 5

Article 3 (p. 647)

Amendement n^o 22

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 648)

Mme Mathilde Desjonquères (Dem)

M. Elie Califer (SOC)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 648)

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 648)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

FACILITER LE FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS

*Discussion, après engagement de la procédure
accélérée, d'une proposition de loi*

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de Mme Aurore Bergé, M. Damien Abad et plusieurs de leurs collègues visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique (n^{os} 574, 682).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à M. Thomas Cazenave, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Thomas Cazenave, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La proposition de loi que je vous présente vise à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour accélérer les travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics. Ce chantier est primordial pour respecter nos engagements en matière de lutte contre le réchauffement climatique. En effet, le secteur du bâtiment dans son ensemble équivaut à 44 % de la consommation d'énergie finale et à un quart des émissions de dioxyde de carbone en France. Les bâtiments publics de l'État et des collectivités locales représentent à eux seuls 380 millions de mètres carrés, soit 37 % du parc tertiaire national ; dans les communes, ils sont responsables de 76 % de la consommation énergétique.

Nous nous sommes fixé des objectifs extrêmement ambitieux ; ainsi, le décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire – dit décret tertiaire – prévoit que la consommation d'énergie des bâtiments tertiaires doit être réduite de 40 % d'ici à 2030, de 50 % en 2040 et de 60 % en 2050 par rapport à 2010.

L'année 2030, c'est demain. Nous devons accélérer la rénovation du parc immobilier public, non seulement pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre, mais aussi pour réduire la facture énergétique dans un contexte d'augmentation du prix de l'énergie. Il nous faut également améliorer le confort des agents et des usagers du service public. Nous avons tous été marqués par les fermetures d'école, en juin dernier, dues à la canicule ; il faut tout mettre en œuvre pour qu'elles ne se reproduisent pas. Enfin, il y a là un enjeu d'exemplarité pour l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales, à l'heure où nous demandons aux particuliers de rénover leurs logements.

Relever ce défi nécessite des investissements considérables. À titre d'illustration, la seule rénovation des écoles représente un effort évalué à 40 milliards d'euros. Pour y faire face, nous devons mobiliser toutes les ressources disponibles. La présente proposition de loi entend faciliter et encourager ces investissements. Elle crée un nouveau dispositif expérimental pour cinq ans, permettant à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales d'étaler sur plusieurs années le remboursement de leurs investissements de rénovation énergétique – qui seront, alors, partiellement financés par les économies d'énergie réalisées grâce aux travaux. En d'autres termes, le texte permet d'investir maintenant et de lisser dans le temps le coût des investissements.

Ce dispositif s'inscrit par ailleurs dans le cadre des marchés globaux de performance, qui permettent à la puissance publique de fixer des objectifs de performance énergétique aux opérateurs qui effectuent les travaux. Ces derniers sont peu risqués, puisqu'ils sont soumis à des obligations de résultat.

Ce type d'opération n'était pas possible jusqu'à présent, sauf à recourir aux marchés de partenariat – modalité trop complexe et trop lourde, inadaptée aux travaux de rénovation énergétique. Les chiffres de l'Observatoire national des contrats de performance énergétique (ONCPE) sont éloquentes : sur les 380 contrats de performance énergétique publics signés entre 2008 et 2021, seuls vingt ont été conclus sous la forme d'un partenariat public-privé. Contrairement aux contrats de performance énergétique, le dispositif expérimental permet à la puissance publique de garder la maîtrise d'ouvrage ; cette condition est essentielle, car l'État et les collectivités ne peuvent pas être dépossédés de leur bâti – je pense non seulement aux écoles, mais aussi aux hôpitaux et aux universités. Le dispositif est encadré et sécurisé : d'une part, le texte prévoit une analyse de la soutenabilité financière des contrats ; d'autre part, il prévoit une étude préalable de l'intérêt du projet, en particulier en matière de performance énergétique. L'expérimentation doit être réservée aux rénovations ambitieuses. Précisons qu'elle ne déroge pas au droit commun de la commande publique quant aux appels d'offres ou à la mise en concurrence des marchés globaux de performance.

Nous souhaitons que toutes les collectivités territoriales puissent se saisir de ce nouvel outil. Après avoir travaillé avec les associations d'élus – en particulier avec l'Association des maires ruraux de France (AMRF) –, nous avons décidé

de supprimer le seuil de 2 millions d'euros initialement prévu pour recourir à ces opérations. Pour faciliter la mutualisation des rénovations, en particulier pour les petites communes, nous avons également travaillé avec France urbaine et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) en vue de clarifier la loi quant à la possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats d'énergie, de se saisir du dispositif. Je présenterai un amendement en ce sens.

Nous avons entendu certaines craintes concernant le traitement de la dette issue de ces contrats. Nous y avons répondu en adoptant un amendement de clarification en commission. Cette dette ne sera pas déconsolidée : elle ne sera pas cachée, mais sera clairement inscrite comme telle dans les comptes des collectivités. Nous devons – et nous pouvons – assumer collectivement que cette dette est utile, et même rentable.

Enfin, la proposition de loi prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation de l'expérimentation dans les trois ans suivant la promulgation de la loi. Nous devons être attentifs à la bonne utilisation des contrats. Je souhaite qu'ils soient accessibles à toutes les collectivités territoriales, depuis les régions jusqu'aux communes – les plus petites d'entre elles mériteront une attention particulière. Il faudra également veiller à ce que les PME et les artisans, dans les territoires, puissent répondre aux appels d'offres directement ou par le biais de la sous-traitance. L'État devra enfin accompagner les collectivités dans l'ingénierie que nécessitent ces contrats. Je sais que la Banque des territoires, mais aussi l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), entre autres, sont prêts à relever ce défi.

Le dispositif que je vous présente est donc abouti. Il a été enrichi par la trentaine d'auditions que nous avons menées auprès de représentants des collectivités territoriales et des services de l'État, ainsi que d'experts et de professionnels de la rénovation. Je tiens à les remercier pour leur contribution.

La proposition de loi est également le fruit d'un travail parlementaire transpartisan ; je remercie les membres de la commission des lois pour la qualité de nos débats – je pense particulièrement à Guillaume Gouffier Valente pour le groupe Renaissance, Mathilde Desjonquères pour le groupe Démocrate (MODEM et indépendants), Marie-Agnès Poussier-Winsback pour le groupe Horizons et apparentés, et Sandra Regol pour le groupe Écologiste-NUPEs, qui ont contribué à améliorer le texte. Mes remerciements vont également à M. le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ainsi qu'à ses équipes, et au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, avec lesquels nous avons eu des échanges de qualité.

Je formule le souhait que cette proposition de loi permette d'accompagner l'indispensable mouvement de rénovation énergétique des bâtiments publics dont nous avons besoin ; je vous appelle donc à la voter. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe RE. – Mmes Mathilde Desjonquères et Anne Le Hénauff applaudissent également.)*

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Le dérèglement climatique constitue un enjeu majeur ; pour y faire face, nous devons œuvrer en tout premier lieu à la décarbonation de notre société. Nos objectifs et nos ambitions sont clairs : réduire

de 55 % nos émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030. Pour y parvenir, nous actionnons plusieurs leviers en ce moment même, au premier rang desquels figurent les énergies. Ainsi avons-nous entamé l'examen du projet de loi relatif au nucléaire, tandis que la première lecture du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables vient de s'achever.

Le deuxième pilier de la décarbonation a trait aux transports. Dans quelques jours sera publié le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), qui évaluera les investissements nécessaires, notamment dans le ferroviaire, pour offrir une solution alternative crédible aux transports plus carbonés.

Le troisième grand pilier réside dans la rénovation des bâtiments, qu'il s'agisse des logements individuels ou des bâtiments publics. Nous estimons que 20 millions de logements particuliers sont à rénover d'ici à 2050, soit 700 000 par an : tel est l'objectif du dispositif MaPrime-Rénov', doté de 2,6 milliards d'euros. Nous avons conscience que ce dernier mérite encore des améliorations : l'efficacité climatique des rénovations doit être renforcée, le cas des copropriétés doit être approfondi, et des lourdeurs liées aux délais doivent être levées.

Il reste un angle mort, les bâtiments publics : la présente proposition de loi s'en empare. Il s'agit d'un texte crucial et nécessaire, qui constitue un axe majeur de la planification écologique – ce, pour deux raisons principales, l'exemplarité au premier chef. Nos concitoyens estiment que quand nous leur imposons une contrainte, nous devons commencer par nous l'appliquer à nous-mêmes – quelle que soit notre famille politique, nous en avons tous pleinement conscience. Nous aurons beau multiplier les appels à la sobriété, si nous ne commençons pas par rénover les bâtiments qui appartiennent à l'État et aux collectivités locales, nous manquerons à notre responsabilité morale et nous nuirons à l'efficacité globale de la politique de rénovation.

La seconde raison se rapporte aux volumes en jeu : sachant que près de 40 % de l'immobilier tertiaire appartient à l'État et aux collectivités locales, la rénovation thermique de ce parc emporte des conséquences majeures en matière d'économies d'énergie et de budget. Elle nous permettra de répondre aux obligations légales de la loi de 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – dite loi Elan – et du décret tertiaire. Surtout, elle constituera une opportunité économique pour le secteur du bâtiment. Disons-le : c'est le chantier du siècle. Quatre cents millions de mètres carrés de bâtiments pourraient faire l'objet de travaux ; sachant que les coûts moyens de rénovation sont compris entre 500 et 1 000 euros le mètre carré, le chantier représente 200 à 400 milliards d'euros au total – nous avons là un aperçu du chiffre d'affaires afférent pour le secteur. Ce chantier de rénovation sera de nature à soutenir le secteur du bâtiment et des travaux publics – le BTP – et son 1,5 million de salariés. Naturellement, le financement d'un chantier d'une telle ampleur ne saurait passer par le cadre budgétaire classique.

La proposition de loi que défend avec talent Thomas Cazenave a été conçue dans un esprit de coconstruction et de consensus. Elle s'inscrit dans la planification écologique que nous appelons de nos vœux, élaborée avec les Français, et non à leurs dépens.

Les bâtiments des collectivités territoriales sont au cœur de la proposition de loi. Les maires et les élus ruraux sont confrontés à des injonctions paradoxales : il leur faut accélérer la lutte contre le réchauffement climatique, réduire la

consommation énergétique de leurs bâtiments, et préserver l'équilibre de leur budget. Nous devons leur offrir une solution pour résoudre ce dilemme. Précisons que la moitié du parc placé dans leur ressort relève du champ scolaire : sur les 300 millions de mètres carrés appartenant aux collectivités territoriales, 150 millions ont trait aux collèges, aux lycées et aux écoles – dont 50 millions concernent les 44 000 écoles de France. L'État, pour sa part, possède 100 millions de mètres carrés.

Le contexte d'inflation que nous connaissons, en particulier dans le domaine de l'énergie, renforce la nécessité d'agir. Nous devons concrétiser le souhait qu'a exprimé le Président de la République en marge du Congrès des maires, de proposer un accompagnement spécifique aux communes et de lancer un plan de rénovation des écoles.

Certes, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) couvre notamment la rénovation thermique, mais elle s'élève seulement à 1 milliard d'euros par an. Certes, le dispositif des certificats d'économie d'énergie (C2E) permet de financer des appels à programmes, mais seulement à hauteur de 200 millions d'euros. Certes, le fonds Chaleur existe, mais il n'est doté que de 500 millions d'euros.

Cette proposition de loi autorisera les collectivités à lisser les paiements – ce que ne permet pas actuellement le code de la commande publique – en se remboursant sur les économies d'énergie effectuées. Elles pourront ainsi mobiliser les fonds pour commencer immédiatement les travaux et procéder ensuite à un paiement différé, ce qui entraînera une économie réelle grâce à la baisse des factures liée à la rénovation. Comme l'a mentionné M. le rapporteur, une telle dérogation était jusqu'à présent impossible en dehors des partenariats public-privé (PPP), *de facto* très peu utilisés pour les travaux de rénovation énergétique car ils requièrent un transfert de maîtrise d'ouvrage. En ouvrant cette possibilité de tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales, nous leur offrons un outil clé pour gérer à la fois l'urgence climatique et leurs finances : les collectivités n'auront pas à décaisser des sommes indispensables à d'autres politiques publiques.

Le marché global de performance énergétique (MGPE) garantit que ce mode de financement dérogatoire aura des règles et des limites ; par ailleurs, le tiers financement sera soumis à une procédure de vérification simplifiée, ni trop complexe ni trop chronophage.

Je n'en dirai pas davantage, si ce n'est que j'ai le sentiment que ce texte – qui, s'il est adopté par l'Assemblée nationale, sera étudié par le Sénat dès le début du mois de février selon la procédure d'examen accélérée –, fruit d'un excellent travail, n'est qu'une première étape. La deuxième étape consistera à définir les modalités de mise en œuvre du dispositif et à réunir l'ingénierie nécessaire, aussi ai-je demandé à la Banque des territoires d'étudier en détail les outils permettant d'exploiter les possibilités qu'ouvrirait l'adoption de cette proposition de loi. Enfin, la troisième étape appellera de nouveaux débats au Parlement : il s'agit de réfléchir à la possibilité d'isoler la dette verte contractée pour réaliser la transition écologique, non pour la faire disparaître, mais pour rendre visibles les investissements effectués aujourd'hui pour éviter demain l'explosion des factures. Quand bien même les seules vertus de cette mesure seraient pédagogiques, elle serait justifiée, car on ne saurait traiter de la même manière une dette visant à financer des investissements qui entraîneront une hausse future des dépenses de fonctionnement, et une autre visant au contraire à préparer la diminution des dépenses futures et à limiter l'ampleur du réchauffement climatique.

Je remercie tous ceux qui ont travaillé sur ce texte et me réjouis du débat qui s'annonce. Je salue en particulier les membres de la commission des lois, son président, M. Houlié, et bien sûr M. le rapporteur Cazenave. (*Applaudissements sur les bancs des groupes RE, Dem et HOR.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Guillaume Gouffier Valente.

M. Guillaume Gouffier Valente. Le texte qui nous est soumis autorise l'État et les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, à l'interdiction du paiement différé dans le cadre des marchés publics globaux de performance énergétique. L'objectif de cette mesure consiste à massifier et à accélérer le mouvement de rénovation énergétique des bâtiments publics, dont beaucoup, mal isolés, consomment une quantité considérable d'énergie. Un chiffre illustre bien ce phénomène : les bâtiments publics sont responsables de plus de 76 % de la consommation énergétique totale des communes. Le texte concerne au premier chef les bâtiments scolaires, car chacun d'entre nous pourrait citer des écoles, collèges ou lycées qui, dans son territoire, font face à ces enjeux.

Je remercie notre rapporteur, M. Cazenave, pour son implication et son travail. Les auditions menées pour préparer ce texte ont révélé la volonté unanime de s'engager dans de réelles politiques publiques de rénovation énergétique des bâtiments et de tendre vers les objectifs de la transition énergétique, afin de faire face au changement climatique ainsi qu'à la hausse des coûts de l'énergie.

La proposition de loi s'inscrit toutefois dans une action plus globale. Ainsi, il faut la penser en relation avec les 4 milliards d'euros alloués à la rénovation énergétique des bâtiments dans le cadre du plan de relance, et avec les nouvelles obligations relatives aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie ou de neutralité carbone pour 2050.

Le trop faible niveau de rénovation énergétique des bâtiments publics s'explique notamment par le mur d'investissement auquel font face les collectivités qui souhaitent concrétiser leurs projets en la matière, et par la trop grande complexité des véhicules disponibles pour la mise en œuvre de contrats de performance énergétique (CPE) – je pense ici aux marchés de partenariat. Le dispositif proposé tend à y remédier en combinant les avantages du MGPE à la possibilité du tiers financement. Nous devrions pouvoir nous accorder assez largement, comme ce fut le cas en commission, sur la pertinence de l'objectif visé, à savoir lisser le coût de la rénovation énergétique de manière à faciliter la mise en œuvre de projets ambitieux par les personnes publiques – d'autant que les économies d'énergie générées contribuent au remboursement progressif de l'investissement. Nous sommes également convenus, je crois, de la nécessité de garantir la souplesse de ce dispositif, afin qu'il puisse fonctionner correctement, être utilisé par le plus grand nombre possible de collectivités et offrir une plus-value par rapport à l'existant.

En commission des lois, nous avons travaillé ensemble pour améliorer le texte. Je tiens à saluer particulièrement la contribution des groupes Démocrate et Écologiste-NUPES à cette proposition de loi qui illustre pleinement la démarche du temps transpartisan, récemment inaugurée par Mme la présidente de l'Assemblée nationale.

Ainsi, lors de l'examen en commission, nous avons d'abord clarifié les dispositions du texte pour préciser que la durée de cinq ans prévue pour l'expérimentation concerne non l'exécution des contrats, mais bien la période pendant laquelle les personnes publiques concernées peuvent conclure de tels contrats. Nous avons également, en adoptant d'importants amendements de notre rapporteur, assoupli le dispositif, de manière à le distinguer nettement du marché de partenariat et à s'assurer qu'il remplisse pleinement son rôle. À cette fin, nous avons supprimé le seuil minimal de 2 millions d'euros pour rendre le dispositif plus accessible aux petites communes ainsi qu'aux PME. En outre, nous avons supprimé les conditions d'évaluation préalable et de bilan plus favorable ; pour des raisons constitutionnelles, nous les avons remplacées par une étude préalable comparant – notamment sur le critère de leur performance énergétique – les différents modes possibles de réalisation du projet. Je précise qu'à des fins de prévisibilité et de transparence, les personnes publiques souhaitant conclure un tel contrat sont toujours tenues d'en démontrer la soutenabilité budgétaire.

Nous aurons à examiner en séance d'autres amendements. Ainsi, M. le rapporteur propose de sécuriser l'intervention des structures des EPCI et syndicats d'énergie dans la réalisation des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics de leurs membres. Cette disposition nous semble nécessaire pour encourager la montée en charge de ces contrats. Par ailleurs, soucieux de ne pas entraver les engagements ambitieux et volontaires des collectivités territoriales, nous sommes favorables à l'esprit de l'amendement de Mme Regol tendant à ce que les objectifs en matière de performance énergétique ne soient pas calculés globalement, mais à l'échelle plus réduite d'un bâtiment. Le texte s'inscrit enfin dans un mouvement plus général qui devra s'accompagner d'une réflexion collective quant à l'incitation à la bonne dette. Il s'agit en effet d'écartier les obstacles politiques que nous imaginons tous assez aisément, ainsi que d'accompagner au mieux l'ingénierie des collectivités. Les demandes de rapport répondent à cette ambition ; elles visent à faciliter l'accompagnement efficace et efficient des plus petites collectivités.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de l'impérieuse nécessité d'accélérer le mouvement de la rénovation énergétique des bâtiments publics, le groupe Renaissance votera le texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes RE, Dem et HOR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marine Hamelet.

Mme Marine Hamelet. Le groupe Rassemblement national considère le principe de cette proposition de loi, qui vise à ce que les contrats de performance énergétique puissent déroger aux règles d'exécution financière applicables aux contrats de la commande publique, comme une avancée. Il constitue une simplification du système des contrats de performance énergétique, ce que nous appelons de nos vœux. Cependant, celles et ceux qui ont dirigé un exécutif local savent qu'il serait nécessaire de le simplifier encore bien davantage. Le code de la commande publique, à lui seul, mérite un nombre incalculable d'évolutions.

Ce texte permettrait, par dérogation à l'article L. 2191-5 du code de la commande publique, d'étaler le paiement d'un investissement sur la durée entière d'un contrat. Néanmoins, la notion d'expérimentation présente dans le texte pose ici une difficulté. En effet, la durée d'expérimentation est fixée à cinq ans, alors que celle des contrats de performance énergétique est de dix ans en moyenne. Si le principe de dérogation est validé au terme de l'expérimentation, ce décalage ne

posera aucun problème ; mais s'il n'est pas validé, qu'advient-il du contrat conclu pendant la période d'expérimentation ? Les acteurs publics feront face à un flou juridique et financier et se trouveront contraints de signer plusieurs avenants, faute de quoi ils ne pourront honorer leurs contrats. Il paraît donc nécessaire d'anticiper en prévoyant de prolonger la dérogation au moins jusqu'au terme des contrats conclus pendant les cinq premières années.

En somme, l'expérimentation que vise cette proposition de loi risque de n'avoir que des effets très limités. Malgré son imperfection, nous voterons l'évolution proposée, tout en invitant le Gouvernement à donner aux collectivités territoriales plus de visibilité à moyen et à long terme.

Permettez-moi d'ajouter quelques mots au sujet de l'objectif affiché, à savoir favoriser les travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics. Je suis convaincue que nous le partageons tous. Or il existe bien d'autres leviers qui permettraient d'accélérer ces investissements.

Pour atteindre nos objectifs en matière d'économies d'énergie – si nécessaires à tous – et de neutralité carbone, les bâtiments publics ont besoin de lourds travaux allant du changement des équipements de chauffage à l'isolation. En outre, la rénovation énergétique globale est souvent indissociable d'autres dépenses importantes comme la mise aux normes des réseaux électriques, des systèmes de sécurité ou des moyens anti-incendie, la création de nouveaux espaces adaptés au public, ou encore la recherche de confort et d'ergonomie. Par conséquent, quelle que soit l'option contractuelle retenue, le coût des travaux de rénovation énergétique ne saurait être intégralement compensé par les économies d'énergie réalisées.

Les maires, présidents d'EPCI et autres présidents d'exécutifs locaux souhaitent tous, je le crois, faire rénover les bâtiments dont ils ont la charge. Cependant, ils se trouvent dans une situation financière sans précédent, en particulier les maires. Les gouvernements successifs et le gouvernement actuel, accumulant les décisions irresponsables, ont balayé à force de baisses de dotations ou de charges supplémentaires non compensées les efforts financiers réalisés localement.

M. Christophe Bentz. Exact !

Mme Marine Hamelet. Jamais les collectivités territoriales n'ont connu une telle précarité financière.

M. Christophe Bentz. Elle a raison !

Mme Marine Hamelet. Tant que la question des moyens dédiés à l'investissement dans la rénovation thermique des bâtiments publics ne sera pas traitée, ce dispositif dérogatoire ne saurait représenter un levier important. Les dispositifs actuels ont le mérite d'exister, mais restent insuffisants ; ils ne peuvent masquer le désengagement marqué de l'État auprès des collectivités territoriales. Je vous remercie donc par avance de l'attention que vous leur porterez peut-être enfin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe RN.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-François Coulomme.

M. Jean-François Coulomme. Le principe de ce texte est d'inclure un tiers dans le portage financier et technique d'une rénovation énergétique de bâtiment, dérogeant ainsi aux articles importants du code de la commande publique qui encadrent les investissements et dépenses publics. Le tiers réaliserait l'investissement et recevrait du commanditaire – une collectivité territoriale ou un établissement public – le remboursement de l'avance et des intérêts, soit lors de la

livraison des travaux, soit selon un échéancier négocié préalablement dans le cadre du contrat et dont les termes et le taux seraient fonction des économies réalisées par le maître d'ouvrage. La collectivité ou l'établissement public aurait ainsi à charge de rembourser, sur ses ressources propres, la différence entre les économies constatées et le coût global du financement des travaux.

Il convient de rappeler que le code de la commande publique interdit tout paiement différé dans les marchés passés par l'État, les établissements publics ou les collectivités territoriales, et réserve le préfinancement aux marchés de partenariat, plus strictement encadrés. Par cette proposition de loi, vous proposez donc que les contrats de performance énergétique puissent déroger à ces articles du code de la commande publique.

Nous sommes d'accord sur un point : les bâtiments publics doivent être exemplaires en matière de rénovation énergétique, puisqu'ils sont responsables de 76 % de la consommation énergétique des communes. Leur rénovation énergétique constitue donc un investissement important pour les acteurs publics. Pour le moment, les rénovations engagées sont très insuffisantes, qu'il s'agisse du parc immobilier public ou du parc privé, tant pour les bâtiments collectifs que pour les logements individuels.

Certes, les bâtiments publics représentent une part très importante du parc immobilier à rénover sur le territoire, et toutes les organisations ou associations œuvrant pour le développement durable recommandent de s'y atteler. Cependant, nous sommes en désaccord sur la manière d'y parvenir : ce que vous nous proposez suscite des interrogations et est loin de répondre à l'urgence de la rénovation thermique.

Qu'est-ce qui justifie que les collectivités s'exemptent des garde-fous prévus par le code de la commande publique et optent pour un mode de financement leur faisant courir de sérieux risques de surendettement ? La manne financière que représente le marché de la rénovation thermique pour les entreprises privées est très significative et il semble judicieux de soupeser tout mécanisme financier simplifiant le recours à celles-ci plutôt qu'à des acteurs publics et selon des mécanismes encadrant la dépense publique.

De plus, il paraît quelque peu hypocrite de la part de ce gouvernement – et de la minorité présidentielle qui soutient cette proposition de loi – de défendre une telle mesure, alors qu'il n'a pas intégré les amendements proposés par la NUPES et votés dans le budget sur la rénovation thermique des logements individuels, lesquels augmentaient de 12 milliards les fonds dédiés au dispositif MaPrimeRénov' Sérénité, avant que la représentation nationale se voie infliger l'utilisation anti-démocratique de l'article 49.3.

Je réitère donc ma question : êtes-vous animés par une réelle volonté de prendre le sujet à bras-le-corps alors même que vous avez balayé nos amendements au budget qui servaient cette cause, ou bien par les intérêts financiers que pourrait apporter au privé une apparente simplification payée en définitive par les contribuables ?

Globalement, le financement massif de la rénovation thermique des bâtiments publics devrait résulter d'une taxe sur les entreprises les plus polluantes. En outre, nous sommes face à un problème de structuration de la filière et à une pénurie de main-d'œuvre, faute d'offre et de formation. La question de la formation des personnels de nos administrations pour assurer la rénovation thermique devrait être posée avant de recourir, encore et toujours plus, à des entreprises privées. À tout le moins, les établissements publics et les collectivités territoriales, tout comme l'État, devraient

pouvoir gérer leurs marchés publics et leurs financements sans avoir à passer par un mécanisme de tiers-financement privé, mais préférablement avec des appels d'offres classiques, voire des investissements propres – mais il est vrai que vous n'avez pas anticipé la baisse des ressources des collectivités locales, qui vous incite aujourd'hui à déréguler, à libéraliser sans libérer, dans la précipitation et dans l'urgence.

Pour ces multiples raisons, le tiers-financement dérogeant aux lois encadrant la commande publique est un dispositif dont la pertinence et l'utilité sont douteuses pour assurer la rénovation thermique – poste très coûteux quand il touche l'enveloppe des bâtiments et les menuiseries, car il représente un risque potentiel fort d'endettement des collectivités territoriales et des établissements publics et est de nature à favoriser des pratiques corruptives.

Nous nous abstenons donc, puisque nous avons proposé, proposons et proposerons encore des mécanismes plus efficaces et plus justes que celui que vous défendez aujourd'hui et qui ne nous semble pas vertueux.

Mme la présidente. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne serai pas long, car cette proposition de loi fait l'objet d'un certain consensus. En effet, on considère généralement qu'il faut apporter plus d'intelligence budgétaire et financière aux collectivités locales : la gestion de la dépense publique locale n'est pas toujours optimale, du fait des outils disponibles et de rigidités dans son fonctionnement.

Cette proposition de loi, sous l'angle particulier de la rénovation énergétique, vient apporter une souplesse qui est bienvenue.

Je réagirai aux propos qui ont été tenus avant d'appeler l'attention sur des points auxquels il nous faudra être vigilants dans le dispositif que nous nous apprêtons à adopter.

D'abord, de façon générale, nous ne pourrions pas faire l'économie, dans les années qui viennent, d'un vrai travail sur la question de la commande publique. L'État et ses démembrements, à commencer par les collectivités locales, sont de très mauvais acheteurs ; ils achètent toujours plus cher que les organismes privés. Ce constat est grandement lié aux mécanismes de la construction de l'achat public.

Nous ne devons évidemment pas oublier des objectifs tels que l'équité dans la pétition des candidats, la probité et la stabilité dans l'attribution des marchés. Néanmoins, on pourrait faciliter un peu les choses pour améliorer les prix auxquels les collectivités achètent. Je parle ici de toutes les collectivités et pas seulement des plus grandes d'entre elles, qui disposent de services pour orchestrer une ingénierie financière particulièrement complexe. Les collectivités plus petites ont aussi besoin d'investir et d'acheter, mais on leur impose des dispositifs particulièrement lourds et elles rencontrent d'évidentes difficultés d'exécution.

Ensuite, il faut être vigilant lorsqu'on entend parler de bonne ou de mauvaise dette. J'ai tendance à penser qu'il y a dans le budget public de la bonne et de la mauvaise dette. La mauvaise dette finance des frais de fonctionnement, c'est-à-dire ce qu'on est incapable de payer autrement et qui nous sert dès aujourd'hui ; la bonne dette sert à investir : par ce mécanisme, ceux qui en profiteront paieront l'équipement.

Or les collectivités locales ne peuvent s'endetter que pour investir. Par conséquent, parler de mauvaise dette des collectivités locales revient à s'ingérer dans la libre administration de ces collectivités – les parlementaires prétendraient alors

dire ce qu'il est bon ou non de faire dans une collectivité locale. Je suis donc d'accord pour parler de bonne et de mauvaise dette à l'échelle nationale, mais au sujet des collectivités locales, cela me dérange, parce que c'est porter atteinte à la libre administration des collectivités locales. On peut faire de la politique, être d'accord ou non avec les décisions des exécutifs locaux, mais considérer que le droit doit établir si une collectivité locale souscrit une bonne ou une mauvaise dette ne me semble pas opportun.

Je ferai à présent quelques remarques sur le dispositif proposé, afin de souligner à quoi nous devons être vigilants. D'abord, il ne faudrait pas qu'à terme, ce dispositif devienne aussi compliqué que les partenariats public-privé. En effet, si ces derniers ne marchent plus, ce n'est pas seulement parce que l'attitude des uns et des autres n'a pas toujours été exemplaire, c'est aussi parce que le mécanisme est trop compliqué. Il ne faut donc pas que le nouveau mécanisme de tiers-financement devienne aussi complexe ; il doit rester simple et facile à mettre en œuvre et permettre une certaine agilité.

Ensuite, je reviendrai sur ce que j'ai déjà dit en commission, ce qui me permettra de répondre aux propos qui ont été tenus. Les notions de « rénovation globale » ou de « performance globale » peuvent entrer en contradiction avec les modes d'organisation des compétences locales et finalement ralentir les projets. Il faut donc faire preuve de la plus grande souplesse possible.

J'avais abordé avec M. le rapporteur la question de l'éclairage public, qui me semble importante : c'est exactement le genre d'équipement que l'on peut rénover très rapidement pour faire d'importantes économies d'énergie grâce à ces outils qui apportent des financements nouveaux et efficaces.

Enfin, je me réjouis que des amendements aient été adoptés pour permettre à tous d'accéder à ces outils, y compris aux plus petites collectivités locales. Encore une fois, attention à protéger les petites collectivités locales dans la souscription de ce type de contrats ! On a vu au début des années 2000 ce que donnaient les produits bancaires complexes dans un certain nombre de collectivités locales. Nous devons absolument préserver des risques budgétaires les collectivités locales qui ne disposent pas d'un service d'ingénierie financière avec tout le personnel nécessaire.

Surtout, plutôt que dans une logique d'expérimentation, nous devons nous inscrire dans une logique d'évaluation. Ces dispositifs doivent être établis dans le temps et nous devons pouvoir régulièrement et sérieusement les évaluer. Voilà les quelques points que je voulais signaler à votre attention.

Mme la présidente. La parole est à Mme Mathilde Desjonquères.

Mme Mathilde Desjonquères. Face à la menace du changement climatique, le recours à des leviers efficaces pour réduire l'émission de gaz à effet de serre est un impératif majeur. L'augmentation des coûts de l'énergie induite par la crise énergétique nous impose également de faire preuve de célérité dans l'action publique.

Le secteur des bâtiments représente 44 % de la consommation d'énergie en France et émet ainsi chaque année plus de 123 millions de tonnes de CO₂, ce qui en fait l'un des domaines clés dans la lutte contre le réchauffement climatique et dans la transition énergétique.

Ce constat exige une exemplarité sans faille : il y a donc une impérieuse nécessité à engager rapidement des travaux de rénovation du parc immobilier public. Fort heureusement,

le Gouvernement en prend la mesure. Le plan de relance dispose d'un budget considérable de 4 milliards d'euros pour financer cette rénovation énergétique. Grâce à cela, pas moins de 500 contrats France relance ont déjà été signés.

Cette proposition de loi a pour ambition de lever les freins juridiques à la commande publique verte pour accélérer le déclenchement des travaux de rénovation. Le texte prévoit de déroger, à titre expérimental, à l'interdiction de paiement différé pour les seuls contrats de performance énergétique conclus sous la forme de marchés globaux. Ce mécanisme permettrait alors à l'acheteur public, au moyen d'un tiers-financement, de lisser ses paiements. Or, en l'état des textes, le paiement différé n'est possible que pour la passation des contrats de partenariat.

Lors des débats en commission, nous n'avons pas fait mystère de nos inquiétudes quant aux trop grandes similitudes entre ce véhicule législatif et les dispositions relatives aux montages complexes que sont les contrats de partenariat public-privé. En effet, leur mise en œuvre a pu être désastreuse pour les finances locales de certaines collectivités qui ne disposaient pas de services opérationnels en la matière. Il nous faut éviter cet écueil.

C'est pourquoi je tiens à saluer M. le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ainsi que le rapporteur, M. Thomas Cazenave, pour leur écoute active, qui a conduit à toiletter le texte initial. Nous observons que la nouvelle rédaction clarifie dans une certaine mesure le dispositif en garantissant plusieurs points auxquels nous tenions : la soutenabilité budgétaire, la consolidation et la transparence de la dette, l'accessibilité effective du modèle aux différentes strates de collectivités et à nos petites et moyennes entreprises et, enfin, l'accompagnement des services de l'État au profit des collectivités locales dans la sécurisation juridique. De ce fait, le nouvel article 1^{er} adopté en commission semble constituer un point d'équilibre.

Pour garantir la soutenabilité budgétaire, nous saluons la saisine systématique de la mission d'appui au financement des infrastructures pour le recours à ce modèle contractuel.

Ensuite, à propos de la consolidation et de la transparence de la dette, volet qui nous est cher, notre vigilance perdurera : au-delà de son inscription dans les débats budgétaires, les annexes devront permettre à la collectivité d'analyser, autant que faire se peut, l'opportunité de ce montage, c'est-à-dire d'établir si celui-ci est plus vertueux que le recours à l'emprunt bancaire ou à la Banque des territoires. En effet, les contrats établis en utilisant ce nouveau dispositif ne doivent pas s'avérer contre-productifs pour la gestion de la dette.

Nous le savons, chers collègues, la bonne gestion de la dette d'une collectivité est un élément majeur de la politique financière des collectivités locales. Aujourd'hui, les finances locales se sont assainies, mais quelle épopée ! Parmi vous, nombreux sont ceux qui ont en mémoire les conséquences terribles des emprunts toxiques ; les collectivités locales auront mis dix ans à se relever de la crise de 2008.

C'est pourquoi nous ne devons pas baisser la garde. En effet, des dettes hors-bilan peuvent se cacher dans les détails. La restitution du rapport issu de cette expérimentation nous permettra, je l'espère, de mesurer les conditions dans lesquelles ces contrats seront conclus, notamment à l'aune de la mutualisation.

Outils efficacement les collectivités pour la passation des marchés publics est une initiative salutaire. Vous l'avez souligné lors des débats, les associations d'élus voient

arriver d'un bon œil un dispositif qui complètera leur boîte à outils, mais à condition que celui-ci soit simplifié. J'ajouterais : à condition qu'il soit vertueux pour les finances locales et pour nos PME, qui sont essentielles pour notre économie et qui contribuent à l'attractivité de nos territoires. Une entreprise de simplification ne doit pas être une boîte de Pandore ou une nouvelle usine à gaz. Tel est le sens de nos amendements qui ont été adoptés en commission.

Pour toutes ces raisons et sous toutes réserves, notre groupe accompagnera toute initiative allant vers une commande publique toujours plus verte, mais également respectueuse des enjeux et des spécificités de nos territoires, lesquels sont au premier rang dans la réalisation d'une véritable transition écologique. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes Dem et RE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Elie Califer.

M. Elie Califer. La proposition de loi que nous examinons s'inscrit dans le contexte de la transition énergétique, de l'accélération et de la massification attendues de la rénovation du parc de logements.

Le Gouvernement a fixé des objectifs ambitieux de neutralité carbone dès 2050, soit une division par six au moins des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

Pour cela, un des leviers est l'accélération des rénovations énergétiques de logements. Dans ce cadre, les sociétés de tiers-financement (STF) ont un rôle à jouer. Les STF ont été créées par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) et par la loi de transition énergétique du 17 août 2015.

L'objectif de ces établissements régionaux est de lever les freins à la réalisation des travaux de rénovation énergétique, souvent perçus comme chronophages et compliqués, et d'aider les ménages à les financer. Les STF sont censées proposer une offre de rénovation énergétique complète, intégrant à la fois le financement et le suivi après travaux. En effet, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, elles sont autorisées à avoir une activité de prêt. Ainsi, les sept STF qui existent en France proposent une offre de services globale, *a priori* adaptée aux spécificités locales.

L'article L. 381-1 du code de la construction et de l'habitation précise que « le tiers-financement est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques [...] ». Or, aujourd'hui, le code de la commande publique interdit tout paiement différé dans les marchés passés par l'État et ses établissements publics, mais aussi les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements. En effet, jusqu'à présent, le préfinancement était réservé aux marchés de partenariat, plus strictement encadrés en raison de leur caractère dérogoire au droit commun des marchés publics.

La proposition de loi vise donc à autoriser, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, l'État et ses établissements publics, ainsi que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, à déroger aux articles L. 2191-2 à L. 2191-8 du code de la commande publique pour les contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance pour la rénovation énergétique d'un ou de plusieurs de leurs bâtiments.

Je ferai trois observations : une sur la forme et deux sur le fond.

Tout d'abord, la proposition de loi est examinée dans le cadre d'une procédure accélérée. La pratique est devenue si courante que nous n'y prêtons plus réellement attention ; le respect de la Constitution voudrait pourtant que sauf motif légitime, ces textes fassent l'objet d'au moins deux lectures par assemblée parlementaire.

Venons-en au fond. En élargissant le recours au préfinancement pour la dépense publique, la proposition de loi comporte un risque élevé si les engagements pris ne sont pas suffisamment encadrés et sécurisés. En effet, si le principe de ces contrats est justement de protéger la personne publique des risques de dérives, notamment en termes de coûts, dans la réalisation de projets publics, ils peuvent être eux-mêmes porteurs de risques budgétaires. Le mécanisme prévu par le texte, qui passe par un ensemble d'engagements – certains fermes, d'autres conditionnels, certains explicites, d'autres moins –, pourrait comporter un risque lié au montage et, surtout, un risque plus systémique, lié au cumul de montages pesant sur les finances locales.

Heureusement, le texte, enrichi en commission, prévoit désormais que ces marchés devront indiquer la part du prix qui est consacrée au financement du projet, et les collectivités identifier le montant de dette à comptabiliser dans leurs comptes. Elles auront aussi l'obligation de traduire leurs engagements hors bilan dans une annexe.

Enfin, nous n'avons obtenu aucune réponse aux questions que nous avons posées il y a quelques jours, lors d'une séance de contrôle consacrée aux enjeux de la massification de la rénovation énergétique, et qui portaient sur les difficultés des Français face aux dispositifs de rénovation énergétique.

Forts de ces constats, deux options s'offrent à nous : soit, au vu de la procédure retenue et de l'absence d'engagement du Gouvernement sur le fond, nous abstenir ; soit, nonobstant ces deux réserves, voter pour le texte, à condition qu'il soit modifié et enrichi en séance.

Mme la présidente. La parole est à M. Henri Alfandari.

M. Henri Alfandari. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, déposée par nos collègues du groupe Renaissance, prévoit d'assouplir, à titre expérimental, les règles de passation et d'exécution des contrats de performance énergétique. En effet, en l'état du droit, ces contrats sont soumis au régime particulièrement contraignant des marchés publics globaux, qui interdit notamment toute forme de paiement différé. Or, réaliser des travaux de rénovation énergétique constitue souvent, en particulier pour les collectivités territoriales, un investissement important, et malheureusement, cela freine le rythme de rénovation du parc immobilier public.

Il s'agit pourtant d'un élément incontournable pour atteindre notre objectif zéro carbone d'ici 2050 : avec 380 millions de mètres carrés, soit 37 % du parc tertiaire national, l'État et les collectivités locales ont une responsabilité particulière dans cette rénovation, mais aussi un devoir d'exemplarité.

En investissant massivement dans la rénovation énergétique, l'État a été au rendez-vous : il y a consacré une enveloppe de 4 milliards d'euros dans le cadre du plan France relance, en faisant ainsi une véritable priorité du Gouvernement. Depuis, les collectivités territoriales disposent, dans le cadre du Grand plan d'investissement 2018-2022, de 3 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros de prêts et avances consentis par la Caisse des dépôts pour la

renovation de leur parc – écoles, crèches et hôpitaux notamment – et 500 millions disponibles à travers la dotation de soutien à l'investissement local.

Grâce au travail déterminant du rapporteur en commission, le texte initial a été repensé et enrichi afin d'assurer la lisibilité de ce régime spécifique : ainsi, seule une partie bien identifiée du régime juridique applicable aux marchés de partenariat s'appliquera, à titre expérimental et pour cinq ans, aux contrats de performance énergétique – en particulier la possibilité de recourir à un tiers-financier et d'étaler dans le temps le paiement effectif des travaux. D'autres dispositions applicables aux marchés de partenariat ont, elles, été adaptées, comme la suppression de la condition du bilan plus favorable, pertinemment remplacée par une étude préalable, qui permet de comparer les différents modes de réalisation du projet envisageables.

Nous saluons le caractère expérimental – dans un premier temps – de ces modifications. Cela permettra sans nul doute d'observer si le régime juridique contraignant était véritablement un frein à l'engagement des travaux de rénovation énergétique, mais également de s'assurer que le dispositif ne conduit pas à accroître trop fortement le taux d'endettement des collectivités, en particulier les plus petites. En outre, il nous semble déterminant que les tiers-financiers contribuent à dynamiser les bassins d'emploi en recourant à une sous-traitance locale, puisque la collectivité y aurait fait appel dans le cadre d'un marché public global classique.

Nous saluons également l'adoption en commission d'amendements du groupe Démocrate visant à préciser que le rapport d'évaluation prévu à l'article 2 examinera notamment le taux de recours des communes de moins de 3 500 habitants au nouveau dispositif et l'accès des PME aux contrats de performance énergétique conclus sous la forme d'un marché global de performance.

Simplifier et fluidifier les procédures pour verdir la commande publique, tel est l'objectif louable que la proposition de loi s'est donné. Le texte crée un dispositif innovant dont nous avons besoin : par conséquent, le groupe Horizons et apparentés le soutiendra. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe RE.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. Christophe Béchu, ministre. Je tiens tout d'abord à remercier tous les orateurs qui se sont exprimés. Je constate que la plupart d'entre eux soutiennent la proposition de loi. Permettez-moi néanmoins de répondre d'abord aux objections qui ont été formulées, en particulier celles de La France insoumise, que je ne comprends pas bien.

Nous sommes tous conscients de l'urgence climatique. Je suis donc surpris d'entendre que les choses vont peut-être trop vite et qu'il serait souhaitable de ne rien changer. Estimer que le Gouvernement est hypocrite car il n'a pas retenu votre proposition d'allouer des milliards d'euros supplémentaires à la rénovation thermique dans le privé, et refuser dans le même temps qu'il engage des dizaines de milliards d'euros pour assurer cette rénovation dans les bâtiments publics, me semble à la fois hypocrite et paradoxal au vu de l'urgence climatique. Face à une situation inédite et à l'urgence qui s'attache à lutter contre le réchauffement climatique, entendre conclure qu'il ne faut rien changer, et cela au nom de l'orthodoxie budgétaire, parce qu'il ne faut pas déroger aux règles d'encadrement et qu'il est nécessaire d'être vigilant sur le niveau de la dette, me surprend particulièrement, surtout venant de la gauche de l'hémicycle.

Plusieurs députés ont insisté sur le fait que le nouvel outil qu'est le tiers-financement ne devait pas être le seul moyen d'accompagner les collectivités des territoriales – une sorte de « solde de tout compte ». Ensuite, si tous se sont montrés favorables à l'assouplissement prévu par le texte, Mme Hamelet a souligné que d'autres aspects de la commande publique mériteraient également d'être assouplis : je suis tout à fait d'accord avec elle sur ce point. Nous nous efforçons de simplifier la vie de nos concitoyens, et il existe certainement d'autres domaines dans lesquels nous pourrions agir en ce sens.

Je pense que les amendements qui ont été déposés permettront de répondre aux principales objections que j'ai entendu soulever lors de la discussion générale, notamment celles de M. Califer. Résumons.

Le Rassemblement national nous alerte sur le problème qui pourrait naître du fait que les contrats de performance énergétique, prévus pour dix ou quinze ans, soient conclus dans le cadre d'une expérimentation qui n'en dure que cinq : un amendement adopté en commission précise que l'exécution du contrat signé dans le cadre d'une expérimentation ne prendra pas fin avec cette dernière, et courra jusqu'au terme prévu.

Plusieurs d'entre vous ont également mis en garde contre les conséquences du dispositif sur la dette des collectivités territoriales. C'est précisément au regard de ce risque que nous avons souhaité commencer par une expérimentation – certains l'ont d'ailleurs salué. Nous ne jouons pas aux apprentis sorciers : nous lançons l'expérimentation d'un dispositif qui existe déjà dans d'autres pays ; nous en dresserons ensuite un bilan. Raphaël Schellenberger estime qu'à l'inverse de celle de l'État, la dette des collectivités territoriales ne saurait être qualifiée de bonne ou mauvaise. Je sais qu'il est toujours plus simple et plus rapide de se mettre d'accord sur le fait qu'il existe une bonne et une mauvaise dette de l'État, la seconde servant à financer des dépenses de fonctionnement, mais il ne faut pas avoir peur de dire que cela peut également être le cas pour les collectivités territoriales. Le principe de libre administration ne préjuge pas de l'absence de mauvaise gestion. Certaines dépenses des collectivités locales ne sont pas nécessairement utiles : a-t-on vraiment besoin, par exemple, d'une piscine tous les trois kilomètres ? À divers égards, la mutualisation des investissements peut contribuer à la sobriété des dépenses publiques et énergétiques.

Nos discussions permettront de répondre aux différents points soulevés. Afin que nous ne nous perdions pas dans le débat, je souhaite simplement rappeler que nous n'imposons rien : le dispositif que la proposition de loi tend à créer offre aux communes un nouveau levier pour assurer la rénovation énergétique de leurs bâtiments. Il s'agit bien d'une faculté et non d'une obligation : si toutes les communes et intercommunalités peuvent y prétendre sans discrimination, quelle que soit leur taille, seules celles qui le souhaitent y auront recours. Ce nouvel outil est à la fois utile comme instrument de la libre administration des collectivités et précieux pour apporter une réponse crédible à l'urgence climatique en permettant de massifier la rénovation énergétique. Aujourd'hui, 400 millions de mètres carrés de bâtiments ne peuvent être rénovés faute d'une solution financière réaliste. Recourir au tiers-financement permettra de consacrer l'argent public ainsi dégagé à d'autres investissements, dans les infrastructures par exemple, pour lesquelles le recours à un tiers-financement n'est pas possible. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe RE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je voudrais moi aussi apporter quelques éléments de réponse aux différentes remarques entendues lors de la discussion générale.

Tout d'abord, je tiens à confirmer à Mme Hamelet – même si elle a quitté l'hémicycle – que nous avons bien identifié l'écueil qu'elle soulevait : le problème a été résolu en commission, grâce à l'adoption d'un amendement déposé par plusieurs membres du groupe Renaissance, qui a permis de sécuriser le dispositif en précisant que l'exécution des contrats conclus pendant les cinq années d'expérimentation durerait bien dix à quinze ans.

Monsieur Coulomme, le dispositif que nous créons ne préjuge absolument pas de la nature des tiers-financements, qui peuvent être privés ou publics. Un élu pourra tout à fait décider de faire appel à un acteur public, comme la Banque des territoires, ou au contraire à un acteur privé : ce sera aux élus locaux de décider vers qui ils souhaitent se tourner. J'ai d'ailleurs déposé un amendement tendant à préciser que le rapport d'évaluation remis par le Gouvernement formule des propositions pour faciliter le rôle de tiers-financier des intercommunalités et des syndicats d'énergie. Le choix de la nature des financements revient bien aux collectivités, dont nous respectons parfaitement le principe de libre administration. Nous ne préjugeons pas, je le répète, de la nature des financements.

Monsieur Califer, je pense que les amendements que nous avons déposés suite à nos nombreux échanges en commission, mais aussi à nos discussions avec les associations d'élus, répondront aux attentes de France urbaine et de la FNCCR que vous avez évoquées dans votre intervention : s'ils sont adoptés, le rôle des syndicats d'énergie, des intercommunalités et des sociétés de tiers-financement sera bien précisé. Le texte répondra donc tout à fait à vos préoccupations.

Enfin, madame Desjonquères, je vous remercie pour l'important travail que vous avez conduit pour assurer la prise en compte de la dette et la sécurisation financière du dispositif.

DISCUSSION DES ARTICLES

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

Article 1^{er}

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-François Coulomme, pour soutenir l'amendement n° 3.

M. Jean-François Coulomme. Bien évidemment, La France insoumise et la NUPES sont très favorables à la rénovation massive des bâtiments publics des collectivités territoriales. La question ne se pose donc pas dans ces termes ; elle prend la forme d'une légitime inquiétude concernant la défense des contribuables, car le texte opère une sorte de conjonction entre financements tiers et dérogations au code de la commande publique. Comprenez-moi bien : ce qui nous donne du souci n'est ni l'un ni l'autre, considérés séparément, mais bien cette interconnexion des deux qui pourrait conduire certaines communes à contracter dans la précipitation avec des acteurs majeurs – lesquels auront toute latitude pour les démarcher et leur proposer des offres tout-en-un englobant le financement et les travaux.

Certes, il y a urgence climatique et même urgence tout court, mais il y a aussi pénurie, au sein des entreprises, du savoir-faire qu'il conviendrait de solliciter de manière

immédiate et massive, et le fait de s'en tenir au code de la commande publique n'aurait pas retardé l'exécution de travaux qu'il faudra de toute manière des semaines, voire des mois, pour négocier, évaluer, chiffrer, métrer. Pourquoi donc vouloir accélérer le processus en autorisant des dérogations ? La prudence nous invite à réduire de cinq à trois ans la durée de l'expérimentation, afin de limiter, je le répète, les effets de la conjonction de deux mécanismes dont chacun comporte des risques d'endettement des collectivités.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Nous avons débattu de ce point en commission, cher collègue : c'est précisément parce que nous avons le souci des contribuables que nous souhaitons tout faire en vue d'accélérer les investissements dans la rénovation énergétique. Les passoires énergétiques entraînent en effet des factures difficilement maîtrisables ; les associations d'élus, pour qui vous craignez les risques du dispositif, l'attendent et le réclament unanimement. Or, pour investir dès à présent, il faut pouvoir déroger au code de la commande publique. De surcroît, alors que vous évoquiez dans votre propos liminaire le risque de corruption, ces dérogations ne porteront que sur le paiement différé : s'agissant de mise en concurrence, de transparence, en un mot d'encadrement de la commande publique, le code continuera de s'appliquer.

M. Jean-René Cazeneuve. Bien sûr !

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Le seul assouplissement que nous introduisons, je le répète, réside dans la possibilité de reporter l'investissement dans le temps, ce qui atténuera son poids et permettra son remboursement progressif par les économies mêmes qu'il aura fait réaliser. Encore une fois, les représentants des associations d'élus souhaitent cette souplesse.

Pour ce qui est de votre amendement, je vous ferai la même réponse qu'en commission, où vous proposiez de réduire l'expérimentation à deux ans : qu'il s'agisse de deux ou de trois années, la durée serait trop courte, compte tenu du temps nécessaire à l'élaboration et à l'évaluation d'un projet de rénovation énergétique, pour nous donner un recul suffisant et permettre de mesurer d'une façon sérieuse les effets du dispositif. Je vous demande donc de retirer l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christophe Béchu, ministre. Même avis. J'appelle les députés à suivre l'exposé sommaire de l'amendement de M. Coulomme, selon lequel le processus demandera du temps. C'est exactement pour cela que nous avons fixé à cinq ans la durée de l'expérimentation, sachant que la première année sera probablement consacrée à apporter des réponses précises au sujet des modalités. La vraie question reste la suivante : faisons-nous confiance aux collectivités territoriales ? Si la réponse est non, refusons-leur cet outil ; si nous les écoutons, si nous pensons à la fois au climat et au contribuable, alors fonçons – tout en prenant le temps nécessaire pour, je le répète, détailler les modalités, éviter les écueils, nous assurer du respect des procédures de mise en concurrence et de l'existence des vecteurs nécessaires, y compris publics. Si nous voulons bien caler le dispositif, ces cinq années sont incompressibles ; aux yeux des élus, nous ne serions pas crédibles à moins, car nous les priverions de la possibilité d'expérimenter la mesure.

(L'amendement n° 3 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 9.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je souhaite en effet reprendre cet amendement, déposé par Mme Regol et plusieurs autres membres du groupe Écologiste, qui prévoit que « lorsque le contrat conclu en application de la présente loi porte sur plusieurs bâtiments, les objectifs de performance énergétique à atteindre sont fixés de manière séparée pour chaque bâtiment ». Il s'agit là d'un objectif de suivi exigeant, et important dans la perspective d'opérations mutualisées.

M. Florent Boudié. Excellent !

(L'amendement n° 9, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-François Coulomme, pour soutenir l'amendement n° 4.

M. Jean-François Coulomme. Cet amendement de prudence vise à éviter des dérives corruptives en plafonnant à 8 % du montant des travaux ou des prestations de services – ce qui constituerait déjà un bon rendement – le taux de marge bénéficiaire réalisé par le titulaire d'un marché global de performance conclu en application de la future loi.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Vous souhaitez plafonner la marge réalisée sur les opérations de rénovation énergétique, en établissant une analogie avec la vente de gels hydroalcooliques et de masques. Tout d'abord, ce parallélisme est difficilement soutenable : une rénovation ne constitue pas un produit standardisé. En la matière, aucune opération ne ressemble à l'autre ; elles ne font pas forcément appel aux mêmes corps de métier ; la rénovation d'un immeuble récent n'est pas celle d'un immeuble ancien, et ainsi de suite. D'autre part, les dispositifs d'encadrement auxquels vous faites référence avaient été instaurés pour une durée très brève. Enfin, vous venez d'évoquer une nouvelle fois le risque de corruption. Je le répète, nous restons dans la voie tracée par le code de la commande publique : il y a mise en concurrence, transparence de la procédure, et choix en fonction du prix. C'est ce principe de la concurrence, non un plafonnement des marges, qui protège l'acheteur public. Si je suivais votre raisonnement, nous pourrions concevoir qu'un opérateur moins efficace, demandant un prix plus élevé, mais réalisant sur ce prix un bénéfice plus faible, soit retenu pour cette seule raison ! Ce n'est ni l'objectif de la proposition de loi, ni, je pense, celui de votre amendement. J'émet donc un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christophe Béchu, ministre. Même avis, pour les mêmes raisons. De surcroît, si nous adoptions cette façon de voir, nous devrions envisager une réflexion portant sur toutes les dépenses publiques : par exemple, le taux de marge des imprimeurs ou des cabinets de conseil auxquels recourent les candidats à l'élection présidentielle n'est pas encadré ! Dans le cadre d'un texte qui concerne l'urgence climatique et vise à accélérer la rénovation des bâtiments, imaginer un dispositif dont la généralisation s'imposerait ne laisse pas de surprendre.

(L'amendement n° 4 n'est pas adopté.)

(L'article 1^{er}, amendé, est adopté.)

Article 1^{er} bis

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 18.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de clarification visant à supprimer l'alinéa 15, lequel prévoyait de favoriser les artisans et PME ; or les marchés globaux de performance sont soumis au code de la commande publique dont l'article L. 2171-8 dispose : « Le marché global prévoit la part minimale de l'exécution du contrat que le titulaire s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises ou à des artisans. Cette part minimale est établie dans des conditions prévues par voie réglementaire. » Elle a du reste été fixée à 10 % par décret.

(L'amendement n° 18, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 20.

M. Christophe Béchu, ministre. Il tend à rendre applicable aux marchés globaux de performance à paiement différé, dans les mêmes conditions qu'aux marchés de partenariat, le mécanisme « Dailly » de cession de créance, afin d'accroître leur efficacité.

(L'amendement n° 20, accepté par la commission, est adopté.)

(L'article 1^{er} bis, amendé, est adopté.)

Article 2

Mme la présidente. Les amendements n°s 12 deuxième rectification, 13 et 14 de M. le rapporteur sont rédactionnels.

(Les amendements n°s 12 deuxième rectification, 13 et 14, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)

(L'article 2, amendé, est adopté.)

Après l'article 2

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 17, qui fait l'objet d'un sous-amendement, n° 19.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Cet amendement vise à sécuriser juridiquement l'intervention des EPCI et des syndicats d'énergie dans la réalisation d'études et travaux de rénovation énergétique, ainsi qu'à leur permettre de conduire des missions de tiers financement.

Mme la présidente. Qu'en est-il du sous-amendement n° 19 ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Il explicite le fait que les dispositions que je viens d'évoquer s'inscrivent dans le cadre de la commande publique.

(Le sous-amendement n° 19, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'amendement n° 17, sous-amendé, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 16.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Il vise à étendre à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie la portée des dispositions de la future loi concernant les opérations de rénovation énergétique conduites par l'État et ses établissements publics.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christophe Béchu, ministre. Favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-René Cazeneuve.

M. Jean-René Cazeneuve. Je profite de la rapidité avec laquelle sont successivement adoptés les articles de ce texte, qui fait heureusement consensus, pour saisir l'occasion de m'exprimer et de saluer le travail accompli par le rapporteur : comme cela a été dit à de nombreuses reprises, il va dans le bon sens, en tant qu'il favorisera l'investissement des collectivités territoriales.

Cette proposition de loi ne changera pas la vision de la dette des collectivités territoriales mais elle constitue selon moi un moyen astucieux de les rassurer. Elles ont aujourd'hui des ratios d'endettement relativement faibles, équivalant à quatre ou cinq années, mais elles sont prudentes – et elles ont raison de l'être dans le contexte actuel. Le mode de financement proposé ne modifiera pas fondamentalement les ratios mais, parce qu'il est facilité et en quelque sorte isolé, il est de nature à rassurer les collectivités. Je salue donc le travail collectif des députés.

Mme la présidente. Sur le vote de la proposition de loi, je suis saisie par le groupe Renaissance d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

(L'amendement n° 16 est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-François Coulomme, pour soutenir l'amendement n° 5.

M. Jean-François Coulomme. Comme vous le souligniez précédemment, monsieur le rapporteur, les opérations de rénovation énergétique sont complexes puisqu'elles touchent à l'enveloppe des bâtiments, aux menuiseries, à la toiture ou encore à l'éclairage. Cela nécessite que les agents de l'État chargés du suivi des travaux, parfois de leur accompagnement, bénéficient d'une formation leur permettant d'évaluer la nature des travaux à mener et la pertinence des dispositifs qui leur sont proposés pour améliorer la performance globale d'un bâtiment. Le présent amendement demande donc un rapport au sujet de la formation des agents de l'État en matière de rénovation énergétique. Il convient en effet de s'assurer de la diffusion large d'un minimum d'informations, voire de l'organisation de formations, pour que les agents soient en mesure d'évaluer et de suivre correctement l'ensemble des travaux prévus.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je partage votre conviction : la formation des agents publics dans ce domaine est un véritable enjeu. Votre amendement tel qu'il est rédigé part cependant du présupposé que ce sont les agents publics eux-mêmes qui conduiront les travaux de rénovation. Or ce n'est

pas notre objectif. Nous avons en France des filières à renforcer et à structurer dans les territoires. Le secteur de la rénovation a besoin de disposer des compétences adéquates et d'entreprises de taille suffisante. Le rapport que vous demandez aborde de ce fait la question de la formation de façon biaisée. Nous souhaitons nous appuyer sur des entreprises existantes – petites et moyennes entreprises, entreprises de taille intermédiaire et artisans – et non constituer une filière publique d'agents publics qui conduiraient eux-mêmes les travaux de rénovation. À défaut du retrait de l'amendement, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christophe Béchu, ministre. Il est défavorable pour deux raisons. D'une part, l'exposé sommaire reflète une nouvelle fois la volonté d'opposer le public et le privé alors qu'on aura besoin de tout le monde – *a fortiori* quand on explique qu'on manque de bras ! D'autre part, nous serions heureux de réaliser le rapport de formation des 25 000 cadres de l'État chargés de la transition écologique : cet engagement du Président de la République est en effet en train d'être mis en œuvre et concerne l'ensemble des plus hauts fonctionnaires du pays, dont chacun devra expliquer comment la formation qu'il a reçue pourra être diffusée aux agents qui se trouvent sous sa responsabilité et élargie aux enjeux de la lutte contre le dérèglement climatique.

(L'amendement n° 5 n'est pas adopté.)

Article 3

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 22 tendant à supprimer l'article 3.

M. Christophe Béchu, ministre. Il vise simplement à lever le gage sur cette proposition de loi.

Je profite de l'occasion pour redire à quel point, malgré les autres événements du jour qui détournent les projecteurs de l'Assemblée nationale, le vote qui s'apprête à avoir lieu est majeur. On s'en souviendra, car cette proposition de loi déclenchera des milliards d'euros de travaux de rénovation dans notre pays. Ce texte enverra aussi un message : il faut s'autoriser à trouver d'autres modes de financement pour rendre compatibles la réponse à l'urgence climatique et la nécessaire attention à nos dépenses publiques. Le chemin que nous nous apprêtons à emprunter est bon pour l'État mais aussi pour les collectivités locales. Les contribuables bénéficieront du fait qu'aucune dépense ne sera directement engagée par les collectivités sur ces travaux. La planète, quant à elle, profitera de l'accélération de la baisse des émissions de gaz à effet de serre. Enfin, le texte sera également favorable aux usagers des bâtiments publics : on ira désormais plus vite pour réaliser des travaux dans les écoles, par exemple, alors qu'aujourd'hui, en l'absence de rénovation, les conditions dans lesquelles les enfants et les enseignants travaillent ne sont pas optimales. Cela vaut aussi pour l'ensemble des agents publics qui, grâce aux enveloppes débloquées par ce texte pour la réalisation de travaux, bénéficieront de meilleures conditions de travail. L'État accompagnera ainsi ses collaborateurs de façon plus respectueuse.

(L'amendement n° 22, accepté par la commission, est adopté ; en conséquence, l'article 3 est supprimé.)

EXPLICATIONS DE VOTE

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à Mme Mathilde Desjonquères.

Mme Mathilde Desjonquères (Dem). Le vote de ce texte constituera effectivement un pas supplémentaire vers l'objectif impérieux de baisse de la consommation énergétique dans les bâtiments publics et, partant, vers la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre. Le groupe Démocrate a fait part des limites qu'il identifiait *a priori* dans ce texte. Je salue cependant de nouveau les échanges constructifs avec M. le rapporteur. Je suis satisfaite de constater que les idées et remarques que nous avons apportées ont été écoutées avec attention. Bien entendu, nous voterons pour ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Dem et sur plusieurs bancs du groupe RE.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Elie Califer.

M. Elie Califer (SOC). Nous avons travaillé sur ce texte en commission, émis quelques doutes et souhaité obtenir des réponses. Tout en regrettant que l'État ne se soit pas saisi de l'occasion pour faire un effort plus conséquent en matière de prêts et de subventions, et que certaines charges – qu'on le veuille ou non – pèsent sur les collectivités, je pense que nous sommes sur le bon chemin. Il faut accélérer les travaux de rénovation, non pas pour cinq ans seulement mais pour plus longtemps. Il y a lieu toutefois de prévoir des contrôles car ce texte pourrait susciter un phénomène d'aubaine ; il ne faut pas le négliger, quand bien même il s'agit de marchés publics. Nous savons tous, en effet, que certaines entreprises parviennent à s'entendre entre elles.

Quoi qu'il en soit, le groupe Socialistes et apparentés aurait pu adopter une attitude d'abstention très positive sur ce texte, mais il la commuera finalement en vote positif. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe RE.)*

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Mme la présidente. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(Il est procédé au scrutin.)

M. Jean-René Cazeneuve. Ça sent le *strike* !

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	58
Nombre de suffrages exprimés	56
Majorité absolue	29
Pour l'adoption	56
contre	0

(La proposition de loi est adoptée.) (Applaudissements sur les bancs des groupes RE, LFI-NUPES, Dem, SOC et HOR.)

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, mardi 24 janvier, à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

La séance est levée.

(La séance est levée à seize heures vingt-cinq.)

Le directeur des comptes rendus

Serge Ezdra