



N° 2335

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mars 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE
SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
*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 (n° 1998),*

PAR M. DANIEL LABARONNE,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 922 (2022-2023), 163, 164 et T.A. 31 (2023-2024).

Assemblée nationale : 1998.

SOMMAIRE

	Page
AVANT-PROPOS	5
I. LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU BÂTI SCOLAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	5
A. LE BÂTI SCOLAIRE REPRÉSENTE UNE LARGE PART DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	6
1. Le parc du bâti scolaire représente 30 % du patrimoine public immobilier	6
2. Le bâti scolaire est le premier poste de consommation d'énergie des communes..	6
B. LA RÉNOVATION DU BÂTI SCOLAIRE EST PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. Un parc vieillissant et d'une faible efficacité énergétique.....	7
2. La rénovation énergétique est une obligation juridique pour les collectivités.....	8
II. UN COÛT IMPORTANT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI BÉNÉFICIENT DÉJÀ DU SOUTIEN DE L'ÉTAT DANS LEURS PROJETS D'INVESTISSEMENT	8
A. LA DIFFICILE ESTIMATION DU COÛT DE LA RÉNOVATION DU BÂTI SCOLAIRE	8
B. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI S'INSCRIT DANS LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	9
1. Les collectivités territoriales bénéficient déjà du soutien financier de l'État pour mener leurs opérations de rénovation énergétique.....	9
2. L'abaissement de la participation minimale du maître d'ouvrage renforce le levier financier de l'État pour les opérations de rénovation du bâti scolaire	10
TRAVAUX DE LA COMMISSION	11
DISCUSSION GÉNÉRALE	11
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article unique</i> : Abaissement de la participation minimale du maître d'ouvrage pour le financement de projets d'investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires	19
<i>Après l'article unique</i>	27

AVANT-PROPOS

La présente proposition de loi, déposée au Sénat par Mme Nadège Havet le 8 septembre 2023, a été adoptée à l’unanimité par la chambre haute le 14 décembre 2023. Il doit être possible d’aboutir au même consensus à l’Assemblée nationale, autour d’une mesure nécessaire en faveur des collectivités territoriales – et afin que sa mise en œuvre intervienne dans les délais les plus courts possibles.

La rénovation énergétique des bâtiments scolaires est en effet un objectif crucial auquel les collectivités territoriales prennent toute leur part. Toutefois, face à l’ampleur financière de la tâche, il convient de renforcer les moyens déjà importants que l’État met en place pour soutenir la transition écologique des collectivités locales.

Dans cette perspective, le rapporteur souscrit pleinement à l’initiative sénatoriale visant à abaisser de 20 % à 10 % la participation minimale du maître d’ouvrage dans le financement total apporté par des personnes publiques pour des projets d’investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires.

Cette dérogation, appliquée avec justesse par le préfet de département, doit permettre aux communes les plus en difficulté de « sauter le pas » et d’entreprendre des projets dont le financement n’aurait pas pu être assuré sans cette aide.

Cette disposition, ciblée et équilibrée, doit s’entendre à l’aune de l’ensemble des dispositifs de soutien – tant financiers qu’en matière d’ingénierie – que l’État a déjà déployés et continue à mettre en œuvre pour aider les collectivités territoriales à engager leurs projets d’investissement en faveur de la transition écologique sur l’ensemble du territoire.

I. LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU BÂTI SCOLAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La rénovation du bâti scolaire est non seulement une nécessité environnementale pour réduire l’empreinte écologique des écoles mais induit d’autres bienfaits, documentés notamment dans les rapports d’information de l’Assemblée nationale sur l’adaptation de l’école aux enjeux climatiques ⁽¹⁾ et du Sénat sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires ⁽²⁾.

(1) Assemblée nationale, Mmes Graziella Melchior et Francesca Pasquini, rapport d’information n° 1974 sur l’adaptation de l’école aux enjeux climatiques, décembre 2023 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/116b1974_rapport-information.pdf.

(2) Sénat, M. Jean-Marie Mizzon et Mme Nadège Havet, rapport d’information n° 800 sur le bâti scolaire à l’épreuve de transition écologique, juin 2023 : <https://www.senat.fr/rap/r22-800/r22-8001.pdf>.

La rénovation énergétique des écoles est en effet également une condition essentielle pour garantir un confort thermique aux élèves et à la communauté éducative face aux températures amenées à être de plus en plus extrêmes du fait du changement climatique.

Il s'agit par ailleurs d'un investissement nécessaire pour de nombreuses collectivités territoriales afin de leur permettre de diminuer leurs coûts de fonctionnement liés aux dépenses d'énergie. Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les dépenses d'énergie des communes représentent 4,2 % de l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement, soit 44 euros par habitant dont 32,50 euros pour la consommation des bâtiments communaux parmi lesquels figurent les bâtiments scolaires, propriété des collectivités territoriales.

A. LE BÂTI SCOLAIRE REPRÉSENTE UNE LARGE PART DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Le parc du bâti scolaire représente 30 % du patrimoine public immobilier

Au total, le parc du bâti scolaire compte près de 60 000 lieux dédiés à l'enseignement public et privé sous contrat (écoles primaires, collèges et lycées) dont environ 80 % sont des écoles primaires.

D'après le ministère de l'Éducation nationale ⁽¹⁾, les bâtiments de l'école publique représentent 30 % du total du patrimoine public immobilier et la moitié du patrimoine bâti des collectivités territoriales. Ils couvrent une surface de 157 millions de m² dont 56 millions de m² pour les écoles, 49 millions de m² pour les collèges et 52 millions de m² pour les lycées.

Deux communes sur trois disposent d'au moins une école. En outre, 66 % des écoles primaires sont situées dans des communes de moins de 10 000 habitants ⁽²⁾. Les petites communes sont donc en première ligne du défi de la rénovation du bâti scolaire.

2. Le bâti scolaire est le premier poste de consommation d'énergie des communes

Les bâtiments représentent 76 % de la consommation d'énergie des communes. Dans cet ensemble, les écoles comptent pour 28 % de la consommation d'énergie des communes liées aux bâtiments municipaux ⁽³⁾. Ces écoles sont ainsi

(1) Site du ministère de l'Éducation nationale : <https://www.education.gouv.fr/la-renovation-energetique-des-batiments-scolaires-307398>.

(2) Assemblée nationale, rapport d'information n° 1974 sur l'adaptation de l'école aux enjeux climatiques, décembre 2023.

(3) Ministère de l'Éducation nationale, « Bâtir l'école élémentaire ».

les bâtiments les plus consommateurs d'énergie pour les communes, devant les bâtiments sportifs et les bâtiments administratifs.

Les collèges et lycées ont également un poids croissant dans les dépenses énergétiques des départements et des régions. Selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale relatif à l'adaptation de l'école aux enjeux climatiques, « *les dépenses énergétiques des lycées sont passées de 271 millions d'euros en 2020 (11 régions métropolitaines hors Île-de-France) à 288 millions d'euros en 2021 et sont estimées à 388 millions d'euros en 2022* ».

B. LA RÉNOVATION DU BÂTI SCOLAIRE EST PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Outre l'économie substantielle en dépenses d'énergie qu'engendrerait la rénovation du bâti scolaire pour les collectivités territoriales, il s'agit également d'une obligation légale et réglementaire pour celles-ci, découlant des objectifs affichés dans la lutte contre le changement climatique. Dès lors, il s'agit d'un défi de taille, tant le parc du bâti scolaire est ancien et souvent peu efficace énergétiquement.

1. Un parc vieillissant et d'une faible efficacité énergétique

Les bâtiments scolaires se caractérisent par des constructions anciennes. Ainsi, près de 55 % des écoles actuelles ont été construites avant 1900 (écoles type « Jules Ferry ») et 5 % entre 1900 et 1945. Sur les 40 % des écoles construites après 1945, un nombre très réduit l'a été après 1990 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, plus de 58 % des établissements d'enseignement secondaire (collèges et lycées d'enseignement général, lycées professionnels, cités scolaires) ont été construits avant 1980, et moins de 7 % datent de 2010 ou sont plus récents ⁽²⁾.

Le rapport d'information du Sénat sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition énergétique rapporte en outre les données de l'Observatoire des bâtiments basse consommation (BBC) qui estime que les bâtiments scolaires répondant aux normes basse consommation ne représentent que 14 % du bâti scolaire.

S'il ne s'agit que d'estimations – les données en matière d'état du parc du bâti scolaire étant très parcellaires – les élus locaux s'accordent à dire qu'« *il y a encore un long chemin à parcourir pour améliorer l'efficacité énergétique de la plupart des bâtiments scolaires en France* » ⁽³⁾.

(1) Le délégué de l'éducation nationale n° 264, septembre 2020.

(2) Sénat, rapport d'information n° 800 sur le bâti scolaire à l'épreuve de transition écologique, juin 2023.

(3) Propos de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) dans le rapport du Sénat précité.

2. La rénovation énergétique est une obligation juridique pour les collectivités

La législation française, s'inscrivant dans l'objectif de neutralité carbone à échéance 2050 fixé par l'Union européenne, définit un cadre juridique contraignant en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

L'article L. 100-4 du code de l'énergie définit ainsi plusieurs objectifs en matière de transition écologique et notamment celui de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » (BBC) ou assimilées à l'horizon 2050.

Le parc immobilier public des collectivités territoriales est concerné par ce cadre juridique contraignant, en particulier le bâti scolaire au titre des obligations d'économie d'énergie existantes pour les bâtiments tertiaires.

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.

II. UN COÛT IMPORTANT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI BÉNÉFICIENT DÉJÀ DU SOUTIEN DE L'ÉTAT DANS LEURS PROJETS D'INVESTISSEMENT

Bien qu'il soit difficile d'estimer précisément le coût de la rénovation énergétique du bâti scolaire, celui-ci se compte *a minima* en dizaines de milliards d'euros. Dès lors, le soutien de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement au titre de cette rénovation, déjà important, pourra utilement se voir renforcé par le biais de la présente proposition de loi.

A. LA DIFFICILE ESTIMATION DU COÛT DE LA RÉNOVATION DU BÂTI SCOLAIRE

Malgré le consensus existant autour de la nécessité d'engager une politique ambitieuse en matière de rénovation énergétique des bâtiments scolaires, aucune estimation précise de son coût n'a pu être sérieusement avancée jusqu'à présent.

Le rapport d'information sénatorial relatif à la transition énergétique du bâti scolaire met ainsi en avant plusieurs tentatives d'estimation qu'il qualifie de peu convaincante.

Parmi les hypothèses retenues, l'institut de recherche I4CE a estimé qu'il était nécessaire de consacrer à la rénovation des bâtiments scolaires au moins 1,5 milliard d'euros par an jusqu'en 2050 pour atteindre le niveau BBC, ce qui représente environ 40,5 milliards d'euros en 27 ans.

I4CE reconnaît toutefois que son analyse des besoins financiers en matière de rénovation des bâtiments publics – et par extension du bâti scolaire – pâtit d'un manque de données relatives à l'état du parc des bâtiments des collectivités et d'un suivi insuffisant des investissements réalisés par les collectivités pour la rénovation énergétique de leur parc.

Entendue par la mission d'information sénatoriale, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, Mme Dominique Faure, a quant à elle avancé un budget de 5,2 milliards d'euros par an sur dix ans (52 milliards d'euros sur la période) pour permettre la seule rénovation énergétique des écoles publiques du premier degré, sans intégrer les collèges et les lycées.

Sans définir un montant exact, le rapport sénatorial estime néanmoins que la transition écologique du bâti scolaire « *implique que lui soit consacré un effort d'investissement significatif* », considérant que le montant des dépenses du bloc communal en matière de création, de rénovation, d'extension et d'aménagement du bâti scolaire est évalué à près de 1,8 milliard d'euros par an en moyenne sur la période 2019-2021 et que celui consacré à ce même champ de dépenses par les régions et les départements s'établissait respectivement à 1,8 et 1,5 milliard d'euros en 2021.

B. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI S'INSCRIT DANS LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1. Les collectivités territoriales bénéficient déjà du soutien financier de l'État pour mener leurs opérations de rénovation énergétique

Les missions budgétaires *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), *Écologie, développement et mobilités durables* et *Plan de relance* portent des crédits du budget de l'État en faveur de l'investissement des collectivités territoriales qui peuvent être utilisés pour financer la rénovation énergétique de leurs bâtiments scolaires.

Ces crédits prennent la forme de dotations :

– la mission RCT comprend en loi de finances pour 2024 1,05 milliard d'euros au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 570 millions d'euros pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 212 millions d'euros pour la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et 150 millions d'euros pour la dotation politique de la ville (DPV) ;

– la mission *Écologie* porte les crédits du Fonds vert, créé en 2023 et doté de 2 milliards d’euros d’autorisations d’engagement (AE) et de 500 millions d’euros en crédits de paiement (CP) au titre de cette année. Ces crédits, potentiellement mobilisables pour la rénovation énergétique des bâtiments, ont été reconduits à hauteur de 2 milliards d’euros en AE et 695 millions d’euros en CP en 2024 ;

– la mission *Plan de relance* a porté 600 millions d’euros de dotation régionale d’investissement (DRI) et 1 milliard d’euros de dotation de rénovation thermique (DRT) dans la loi de finances pour 2021, dont les crédits de paiement continuent à être décaissés en 2024.

Les dotations d’investissement de la mission RCT, le Fonds vert et le plan de relance contribuent ainsi à financer la rénovation énergétique du bâti scolaire avec un fort effet de levier.

Ainsi, en 2022, 2 130 projets de rénovation des bâtiments scolaires 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.

2. L’abaissement de la participation minimale du maître d’ouvrage renforce le levier financier de l’État pour les opérations de rénovation du bâti scolaire

La présente proposition de loi vise à permettre au préfet de département de déroger à la règle de participation financière minimale de 20 % du maître d’ouvrage (voir le commentaire d’article *infra*).

Ainsi, le préfet pourra fixer la participation minimale de la collectivité territoriale à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques pour les projets d’investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires.

En conséquence, les communes les plus fragiles financièrement, notamment, pourront bénéficier d’un soutien accru de la part de l’État *via* ses dotations d’investissement.

Il faut toutefois relever que d’autres collectivités territoriales, à l’instar des régions et des départements, peuvent soutenir financièrement les opérations de rénovation thermique des écoles au travers de dispositifs de subventions.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent aussi bénéficier de subventions d’investissement versées par les régions dans le cadre du Fonds européen de développement régional (Feder).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa réunion du mercredi 13 mars 2024, la commission a examiné 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 (n° 1998) (M. Daniel Labaronne, rapporteur).

M. le président Éric Coquerel. Chers collègues, nous examinons maintenant la proposition de loi, adoptée par le Sénat, 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. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour du 19 mars.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Cette proposition de loi, adoptée à l'unanimité par le Sénat, permettra d'accompagner encore davantage les collectivités dans les efforts qu'elles réalisent en matière de transition écologique en réduisant le reste à charge pour les investissements relatifs à la rénovation des bâtiments scolaires.

Le présent texte s'inscrit dans la continuité de l'action menée par la majorité en faveur des collectivités et de leurs investissements depuis bientôt sept ans. Permettez-moi d'en brosser un rapide panorama.

Le soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales a été croissant et massif. Les principales dotations de soutien à l'investissement des collectivités, la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux), la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), la DSID (dotation de soutien à l'investissement des départements) et la DPV (dotation politique de la ville) représentent plus de 2 milliards d'euros en 2024. Ces quatre dotations sont historiquement au plus haut, et je rappelle que le soutien à l'investissement a été renforcé pendant la crise sanitaire par la création d'une DSIL exceptionnelle. Ses moyens continuent, sous forme de crédits de paiement, à alimenter des projets dont près de la moitié finance la transition écologique.

À ces 2 milliards d'euros annuels de soutien à l'investissement local s'ajoutent 2 autres milliards issus du fonds Vert, créé en 2023 et reconduit en 2024. Là encore il faut mesurer le volontarisme de l'État sur lequel les collectivités peuvent s'appuyer pour sauter le « mur d'investissement » que représente la transition écologique.

Néanmoins, financer l'investissement n'est pas tout : il faut aussi donner aux collectivités les moyens de se saisir des outils mis à leur disposition et leur offrir un soutien à l'ingénierie. À cet égard, je veux saluer le travail de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a été créée en 2019 afin de soutenir et de conseiller les collectivités pour la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. L'ANCT joue ainsi un rôle central pour les projets de développement du territoire, dans le cadre d'Action cœur de ville, de Petites Villes de demain ou de Villages d'avenir. Ce dernier programme faisait partie de l'Agenda rural, dont les 181 mesures, prolongées par celles de France ruralités, sont un message fort pour les 22 millions de personnes résidant dans les territoires ruraux, lesquels représentent 88 % des communes.

Je rappelle également le soutien sans faille de l'État aux collectivités face à la crise énergétique et inflationniste qui a menacé leurs capacités financières. Nous avons protégé les collectivités territoriales de la hausse des prix de l'électricité par une baisse des tarifs de l'accise sur l'électricité, par l'instauration de boucliers tarifaires et par la création d'un amortisseur électricité qui, ensemble, ont limité l'augmentation des dépenses d'énergie des collectivités. Face à l'inflation et à la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires, nous avons également mis en place, dès 2022, un filet de sécurité de près de 400 millions d'euros ; ce dispositif a été reconduit en 2023.

Je terminerai cette longue liste de mesures en évoquant les dispositions nouvelles inscrites dans la loi de finances pour 2024, qui sont la preuve du soutien continu de l'État aux collectivités territoriales. Je rappelle, en premier lieu, que nous avons stoppé la diminution constante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sous la précédente majorité : nous avons stabilisé le niveau de cette dotation, puis, en 2023 et 2024, nous l'avons augmenté de 320 millions, tout en renforçant son caractère péréquateur. Nous avons, par ailleurs, créé une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

Voilà, chers collègues, le contexte dans lequel s'inscrit cette proposition de loi. Elle constituera un dispositif de plus au service des collectivités territoriales et de la transition écologique, dans un arsenal déjà riche grâce auquel l'État, par l'intermédiaire efficace des préfets, pourra soutenir les collectivités territoriales les plus fragiles dans leur indispensable effort de rénovation des bâtiments scolaires.

Il s'agit d'une mesure équilibrée qui ne présente pas de caractère automatique, afin de permettre de viser les collectivités ayant un reste à charge disproportionné au vu de leur capacité financière. Le maintien d'un reste à charge minimal me semble, par ailleurs, être une règle de bonne gestion pour assurer non seulement une certaine qualité du côté des projets présentés par les collectivités, mais aussi la capacité financière de ces dernières à entretenir ensuite leur investissement.

Cette proposition de loi est un texte utile que les collectivités aimeraient voir aboutir rapidement. Je vous propose de l'adopter sans modification afin que, grâce à un vote conforme à celui du Sénat, son application soit la plus précoce possible.

M. le président Éric Coquerel. La question de la rénovation thermique des bâtiments scolaires est centrale : ils représentent 50 % de la surface des 225 000 bâtiments constitutifs du patrimoine immobilier des collectivités territoriales et plus du quart du parc tertiaire national. Cette proposition de loi va dans le bon sens, puisqu'elle soulagerait les collectivités et pourrait leur permettre d'engager les travaux nécessaires. Elle me semble toutefois modeste par rapport au défi qui nous attend et elle ne garantit donc pas que le processus de rénovation sera accéléré. Je regrette surtout que la dérogation prévue soit laissée à l'appréciation du préfet, ce qui ouvre la voie à une application discrétionnaire et renforce les pouvoirs du représentant de l'exécutif.

Ces deux regrets ne m'empêcheront pas de voter en faveur de la proposition de loi.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Nadia Hai (RE). Cette proposition de loi qui vise à soutenir davantage les collectivités territoriales et dont l'examen intervient à point nommé après l'audition des représentants de l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) nous permet de revenir sur le comportement de l'État au cours des sept dernières années et peut-être de déconstruire certaines idées reçues selon lesquelles l'État ne soutiendrait pas les collectivités. Il a pris des mesures conjoncturelles pour les soutenir pendant les différentes crises que notre pays a traversées, ainsi que des mesures structurelles afin d'accompagner le développement des territoires, comme le rapporteur général l'a brillamment rappelé tout à l'heure.

Le Président de la République l'a dit lors de la présentation du plan de relance, en 2021 : il n'y aura pas de transformation de notre pays sans développement des territoires. Bon nombre de mesures ont donc été mises en place, soit directement au niveau des préfets soit dans le cadre des différentes agences de l'État, comme l'Anah (Agence nationale de l'habitat) et l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine), afin de soutenir les collectivités non seulement en matière d'investissement mais aussi de fonctionnement – je pense, par exemple, au mécanisme de soutien budgétaire que nous avons adopté en 2023. La situation financière des collectivités est, en effet, contrastée : certaines vont bien, et d'autres non.

Dans la continuité de toutes les mesures du Gouvernement en faveur des collectivités, le groupe Renaissance votera cette proposition de loi qui vise à tenir compte de la capacité de ces dernières à financer le reste à charge en matière d'investissement dans la transition écologique pour les bâtiments scolaires – vous avez rappelé, monsieur le président, à quel point cette action était importante et nécessaire. Je précise, car cette idée a été envisagée, que nous ne sommes pas favorables à un cantonnement à certaines collectivités : il est préférable que les préfets puissent répartir les moyens selon les besoins, comme c'est déjà le cas pour certaines dotations.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Les prix de l'énergie se sont envolés, dans un contexte de crise mondiale, et pèsent désormais lourdement sur les budgets des collectivités. Réduire la consommation énergétique des bâtiments scolaires est ainsi devenu une nécessité économique. C'est pourquoi cette proposition de loi, qui prévoit d'abaisser de 20 à 10 % la participation minimale du maître d'ouvrage dans le cas où celle-ci apparaît disproportionnée au vu de ses capacités financières, nous paraît pertinente. Elle fait l'objet d'un consensus, notamment de l'Association des maires ruraux de France, de Départements de France et de la direction générale des collectivités locales.

La Cour des comptes a souligné dans son rapport annuel combien il est important d'associer les communes à la planification locale de l'adaptation au changement climatique, grâce à l'élaboration de stratégies menées conjointement avec le niveau intercommunal et à une approche partenariale et participative impliquant les collectivités territoriales détenant d'importants parcs immobiliers. Un réel travail de concertation avec les collectivités doit, dès à présent, être conduit par l'État.

Les petites communes rurales et désindustrialisées, que l'on trouve dans l'Aisne, par exemple, consacrent un temps disproportionné à la recherche de financements. Sous-dotées en agents administratifs et en moyens d'ingénierie et bénéficiant, par ailleurs, d'économies d'échelle réduites, elles sont confrontées à une charge trop lourde en matière de gestion des infrastructures et des réseaux. Or ces communes assurent la structuration du territoire et garantissent un accès universel à l'instruction. La création d'une dotation spéciale pour la rénovation énergétique, que le Sénat a déjà eu l'occasion de proposer, serait donc bénéfique.

Dans ma circonscription, la municipalité de Villers-Cotterêts attend de pouvoir réunir les fonds nécessaires à l'isolation par l'extérieur de l'école Moncond'Huy, dont le coût a été estimé entre 1,2 et 1,3 million d'euros. Pour les communes rurales et les plus modestes, la baisse de 10 % de leur participation, sur décision préfectorale, sera bienvenue. Nous voterons en faveur de cette proposition de loi, qui constitue une avancée pour les communes rurales.

Néanmoins, nous aimerions avoir des précisions sur la nature de l'appréciation préfectorale : se limitera-t-elle aux capacités financières des communes ou prendra-t-elle en compte la qualité des projets ?

M. Michel Sala (LFI-NUPES). Cette proposition de loi, adoptée par le Sénat, va dans le bon sens. Son article unique prévoit de ramener de 20 % à 10 % la participation minimale des collectivités pour la rénovation énergétique des bâtiments scolaires. Cette mesure accélérera l'action des collectivités en faveur des écoliers et de la rénovation thermique des établissements scolaires, lesquels représentent 50 % des 225 000 bâtiments que compte le patrimoine immobilier de l'État. La situation reste pour le moins préoccupante : les bâtiments scolaires sont, pour la plupart, anciens et mal isolés ; seuls 14 % d'entre eux respectent les normes de basse consommation. Le chantier qui nous attend est donc titanesque. Lors de l'examen du projet de loi de finances, Emmanuel Macron a annoncé qu'il voulait la

rénovation de 40 000 écoles d'ici dix ans ; mais, au rythme actuel, il faudrait un siècle rien que pour rénover les écoles primaires.

La portée de cette proposition de loi reste, pour l'instant, en deçà des enjeux climatiques, d'autant que nous avons appris, fin février, que 500 millions d'euros destinés au fonds Vert allaient être supprimés par un simple décret. Ce fonds est pourtant essentiel pour le travail d'adaptation et d'aménagement des territoires face au changement climatique. Soyons plus ambitieux pour le renforcement de nos dispositifs d'accélération de la transition écologique et pour le soutien financier de l'État aux collectivités territoriales.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Sur le fond, c'est-à-dire la transition écologique pour les bâtiments scolaires, nous sommes tous d'accord : la nécessité est réelle. Je déplore, en revanche, que l'application du dispositif soit laissée à la discrétion du préfet. Un préfet en poste depuis plus de deux ans tend à favoriser les mêmes secteurs. Il faudrait donc une concertation plus large.

Par ailleurs, qu'il y ait régulièrement des appels d'offres, que l'État fasse preuve de volontarisme en matière d'accompagnement, on le constate depuis des années ; mais l'État ne contribuera jamais à un projet de rénovation scolaire à hauteur de 90 %. Si sa participation passe de 30 % à 40 % ou 50 %, les communes iront voir le département et la région pour atteindre le taux de 90 %. J'aimerais qu'on essaie d'imaginer ce qui va se passer. On va de nouveau mettre à contribution les départements et les régions, dans le cadre de ce beau dispositif, mais cela risque de ne pas être suffisant – sauf si vous nous dites que l'État apportera tout seul 90 %.

M. Mohamed Laqhila (Dem). Assurer la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, c'est, avant tout, améliorer le bien-être des élèves, des professeurs et de l'ensemble du personnel et relever le défi de notre siècle que constitue la transition écologique. C'est un enjeu colossal : majoritairement vétustes et énergivores, les bâtiments scolaires, qui représentent 50 % du parc immobilier des collectivités territoriales, demanderont, pour la plupart, des rénovations globales, donc très coûteuses. Certaines collectivités font donc face à un mur d'investissement qu'elles ne peuvent tout simplement pas franchir, alors que la loi Elan – portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – impose, d'ici à 2030, une diminution de 40 % des consommations d'énergie dans l'ensemble des bâtiments tertiaires de plus de 1 000 mètres carrés.

Devant l'urgence de la situation, la proposition de loi prévoit un dispositif permettant d'aider financièrement les collectivités qui en ont le plus besoin à assurer la rénovation de leurs écoles. Le préfet de département pourra ainsi autoriser un taux de participation minimale du maître d'ouvrage de 10 %, au lieu de 20 % actuellement, quand la situation financière de la collectivité le nécessitera. Cette mesure équilibrée correspond bien aux principes du groupe Démocrate : le texte facilitera les investissements dans le bâti scolaire tout en préservant la responsabilité des collectivités, puisqu'un taux de participation minimale sera maintenu.

Pour toutes ces raisons, nous voterons en faveur de la proposition de loi.

Mme Christine Pires Beaune (SOC). Nous sommes favorables à ce texte, même si je m'interroge, à titre personnel, sur l'effectivité de la mesure, tout simplement parce que les départements – nous en avons parlé tout à l'heure – sont en grande difficulté. Alors qu'ils subventionnent souvent des projets, ils auront peut-être tendance à se recentrer sur leurs dépenses obligatoires. Je me pose également la question de la coordination, qui me paraît nécessaire, avec les taux maximaux de subventions dans le cadre des dossiers d'attribution de la DETR et de la DSIL, ainsi que pour les fonds de concours – on l'oublie en général, mais les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) peuvent aussi cofinancer les projets.

Nous comprenons la volonté d'un vote conforme, et nous n'avons donc pas déposé d'amendements. Je le dis néanmoins à l'attention de nos collègues du Sénat : il aurait été intéressant d'intégrer dans le dispositif les 12 %, du point de vue de la surface, de bâtiments universitaires qui appartiennent encore aux collectivités – les universités ne sont pas mieux loties que les écoles.

Enfin, et c'est un élément de réflexion pour le prochain budget, nous devrions créer un fonds, d'une durée de trois ou quatre ans, pour aider les collectivités à faire une photographie de leur patrimoine. Beaucoup ne disposent pas d'informations pourtant indispensables.

Mme Félicie Gérard (HOR). La proposition de loi que nous étudions vise à faciliter le financement de projets de rénovation énergétique du bâti scolaire par les collectivités territoriales. Il s'agit de permettre au préfet de ramener la participation minimale de la collectivité concernée, en tant que maître d'ouvrage, à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. Cette mesure repose sur le constat que certaines communes se heurtent à des difficultés en la matière, alors que la rénovation de nos écoles est un enjeu important pour la santé des élèves et la transition écologique du pays.

Le parc scolaire public représente, quant à la surface, près de la moitié du patrimoine des collectivités territoriales. La rénovation du bâti scolaire constitue donc un enjeu de taille pour ces acteurs, qui sont soumis à des obligations d'action sur le plan de la rénovation énergétique. Le coût global des opérations à mener pour le bâti scolaire se comptant en dizaines de milliards d'euros dans les années à venir, il est indispensable de donner aux collectivités les outils les plus adaptés pour relever l'immense défi qui les attend. Cette proposition de loi qui vise à octroyer aux collectivités plus de liberté et de souplesse dans la conduite de leurs politiques s'inscrit pleinement dans l'approche suivie par les députés du groupe Horizons et apparentés. Nous voterons donc en faveur du texte.

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). Je m'exprime non seulement au nom du groupe Écologiste mais aussi en tant que rapporteure de la mission d'information sur l'adaptation de l'école aux enjeux climatiques. Le Haut Conseil

pour le climat a rappelé que la France n'était manifestement pas prête à faire face aux effets du changement climatique, et il n'en va pas autrement pour l'école de la République. Nous devons dès maintenant agir pour qu'elle puisse s'adapter à ces enjeux, sans quoi la continuité du service public de l'éducation ne sera plus qu'un lointain souvenir. C'est la responsabilité de l'État et des collectivités : personne ne se substituera à la puissance publique pour réaliser ces investissements.

Ces investissements devront être massifs et monter en puissance, puisque 86 % des bâtiments scolaires ne correspondent pas aux normes bâtiment basse consommation (BBC) et qu'une rénovation globale coûte entre 1 100 et 1 700 euros du mètre carré.

Cette proposition de loi va dans le bon sens. Le mur d'investissement à consacrer au climat auquel les collectivités font face ne se limite pas à la rénovation des écoles ; il faut donc qu'elles puissent, sur cette question, compter sur un soutien infaillible. Les écologistes feront plusieurs propositions pour améliorer ce texte, notamment l'intégration dans le dispositif des travaux de végétalisation des cours d'école et l'application de ce taux de 10 % à un plus grand nombre de collectivités.

J'espère que nos débats permettront d'arriver à un consensus et à l'adoption de ce texte ambitieux.

M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES). Le groupe GDR ne s'opposera pas à ce texte, même si je crains qu'il ne suscite de l'incompréhension. Il ne faudrait pas que les maires croient qu'ils vont tous bénéficier, désormais, de 90 % de subventions sur la rénovation thermique des écoles, car ce ne sera pas le cas.

Par ailleurs, arriver à 90 % de financement est une gageure. Dans le cadre des commissions départementales qui gèrent la DSIL, la DETR et le fonds Vert, il est déjà très difficile d'arriver à 80 %. Et je peux vous dire que lorsqu'on arrive à 80 %, le projet se fait. Je comprends la volonté d'affichage qui est derrière ce texte, mais je ne vois pas très bien à quoi il va servir.

Dans mon département, pour un montant de DETR de 11,5 millions, les projets déposés représentent 25 millions ; de même, pour un montant de DSIL de 3,2 millions, on arrive à 8 millions de demandes. J'ajoute que la priorité donnée aux dispositifs Villages d'avenir, Petites villes de demain ou Action cœur de ville va à l'encontre de l'annonce d'une augmentation de la prise en charge sur d'autres programmes. C'est encore plus vrai avec le fonds Vert, dont l'enveloppe va baisser. Comment, dans ce contexte, peut-on annoncer que l'on va prendre en charge jusqu'à 90 % des investissements ? Pourquoi ne pas avoir envisagé des prêts à taux zéro de la Banque des territoires ?

M. Charles de Courson (LIOT). C'est un petit texte sympathique, mais j'aimerais faire trois observations.

Comme plusieurs de mes collègues, je me demande tout d'abord pourquoi on donne cette faculté au préfet. Pourquoi ne pas dire tout simplement que l'on ne

peut pas demander plus de 10 % de participation aux communes ou aux intercommunalités ?

Je rappellerai ensuite que la règle des 20 % n'a pas cours dans les outre-mer et que des projets peuvent déjà y être financés à 95 %. Si celle proposition de loi s'y applique, elle va donc dégrader la situation.

Enfin, dans la mesure où il s'agit d'enveloppes fermées, l'argent qui bénéficiera à la transition écologique des bâtiments scolaires ne bénéficiera pas à d'autres. Pensez-vous vraiment que les départements, dont la situation financière ne cesse de se dégrader, seront capables d'intervenir auprès de l'État pour atteindre un taux de financement de 90 % ?

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Vous semblez tous considérer que cette proposition de loi va dans le bon sens.

Plusieurs d'entre vous souhaitent supprimer l'intervention du préfet : je n'y suis pas favorable. Dans la mesure où il a une vision globale des différents projets développés par les communes de son département, il pourra identifier ceux qui risquent de ne pas aboutir sans ce coup de pouce. Nous avons tous rencontré des maires qui nous ont dit qu'ils n'avaient pas assez de fonds propres pour financer certains projets, même pris en charge à 80 %, et je crois important de cibler les communes qui en ont vraiment besoin. Par ailleurs, dans leur rapport d'information sur l'investissement du bloc communal et sur la mise en place du programme Petites villes de demain, Joël Giraud et Marina Ferrari ont montré que les préfets font plutôt bien leur travail. Vos réactions face aux interventions du représentant de l'État m'étonnent donc un peu, dans la mesure où son rôle est précisément de flécher les dotations de l'État, que nous votons en tant que parlementaires.

J'aimerais, pour finir, dire un mot de l'accompagnement des collectivités locales en matière d'ingénierie. Le rapport d'information sur l'adaptation de l'école aux enjeux climatiques de Mme Pasquini montre que les acteurs qui apportent leur contribution financière sont nombreux : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'ANCT, la Banque des territoires, les services des communautés de communes, etc. Par ailleurs, dans le cadre du plan France ruralités, les préfetures auront très prochainement un sous-préfet chargé d'aider les maires à monter leurs projets d'investissement. Nous sommes donc très bien dotés désormais en matière d'ingénierie, d'autant que l'on peut compter aussi sur le volontariat territorial en administration, que j'ai eu l'honneur de lancer dans le cadre de l'Agenda rural.

Il me paraît tout à fait souhaitable que le préfet puisse cibler les communes qui ont besoin de ces 10 % de financements supplémentaires pour mener à bien leurs projets – lesquels, je le répète, sont désormais très bien montés, parce que les collectivités locales disposent d'une bonne ingénierie.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Abaissement de la participation minimale du maître d'ouvrage pour le financement de projets d'investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article unique de la proposition de loi vise à permettre au représentant de l'État dans le département de fixer la participation minimale du maître d'ouvrage à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques pour les projets d'investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires. Le représentant de l'État dans le département prend cette décision quand il estime qu'il existe une disproportion entre la participation minimale du maître d'ouvrage et ses capacités financières.

Modifications apportées par la commission

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application du **III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales** (CGCT), toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.

Le niveau de cette participation minimale est fixé à **20 % du montant total** des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

Cette règle générale connaît toutefois déjà plusieurs exceptions pour certaines catégories d'investissement listées au III de l'article précité.

Ainsi, **la participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations** accordées par le préfet de département pour des projets 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, lorsque l’importance de la participation minimale est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d’ouvrage.

En outre, le **taux de participation minimale du maître d’ouvrage est inférieur à 20 % sans décision préalable du préfet de département** pour des projets d’investissement :

– 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 EPCI à fiscalité propre de Corse ou par ses communes membres lorsque les projets n’entrent pas dans le champ de compétence de l’EPCI. Le taux de participation minimale du maître de l’ouvrage est alors **fixé à 10 %** du montant total des financements apportés par des personnes publiques ;

– financés par le fonds européen de développement régional (Feder) dans le cadre d’un programme de coopération territoriale européenne. La participation minimale du maître d’ouvrage est alors **fixée à 15 %** du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

De plus, **d’autres dérogations de plein droit** sont prévues au III de l’article L. 1111-10 du CGCT s’agissant des opérations d’investissement :

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

– dont la maîtrise d’ouvrage relève de l’État, de ses établissements publics, de la société SNCF Réseau ;

– engagées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

Enfin, **la règle de participation minimale ne trouve pas à s’appliquer** pour les collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique de la proposition de loi modifie le III de l'article L. 1111-10 du CGCT en apportant une nouvelle dérogation à la règle de participation minimale du maître d'ouvrage fixée à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

Il prévoit ainsi que **le représentant de l'État dans le département peut décider d'abaisser à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques la participation minimale du maître d'ouvrage pour les projets d'investissement ayant pour objet la rénovation énergétique des bâtiments scolaires.**

L'article unique précise que le préfet de département décide de cette dérogation s'il estime que le montant de la participation du maître d'ouvrage est « *disproportionné* » eu égard à la capacité financière de ce dernier.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des finances a adopté l'article unique de la proposition de loi à l'unanimité.

Son dispositif assure ainsi un meilleur soutien aux maîtres d'ouvrage, en particulier aux petites communes rurales, confrontées à des difficultés de financement pour mettre en œuvre la transition écologique. Ce soutien peut ainsi s'avérer décisif pour permettre à des communes de réaliser leur projet de rénovation.

Cette disposition a reçu le soutien des associations d'élus locaux comme de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sans poser de difficulté juridique de quelque nature que ce soit puisque d'autres dispositifs dérogatoires existent déjà.

Le maintien d'un reste à charge pour le maître d'ouvrage est par ailleurs essentiel pour conserver la qualité des projets soumis tout en assurant la responsabilisation financière des collectivités territoriales qui les engagent.

Enfin, l'absence de caractère automatique de l'abaissement de la participation minimale permet d'éviter tout saupoudrage et de cibler les collectivités connaissant davantage de difficultés financières à l'échelle départementale.

*

* *

Article unique

Amendement CF1 de M. Vincent Seitlinger

Mme Véronique Louwagie (LR). Nous proposons d'étendre les dispositions de l'article unique aux bâtiments périscolaires, notamment aux salles de sport communales ou intercommunales, qui sont souvent à proximité immédiate des écoles, voire dans leur enceinte.

J'ai bien compris que vous souhaitiez une adoption conforme du texte, mais il me paraît dommage de ne pas lui donner une portée plus grande, en y incluant les bâtiments périscolaires, mais aussi, par exemple, les bâtiments universitaires qu'évoquait tout à l'heure Mme Christine Pires Beaune.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Je comprends le sens de votre amendement car j'ai moi aussi, dans ma commune, des locaux périscolaires qui sont totalement encastés dans les locaux scolaires. Mais il reviendra justement au préfet d'apprécier la situation et il pourra très bien considérer, à l'occasion de la rénovation d'un bloc scolaire, que la partie périscolaire fait partie du projet d'ensemble. C'est tout l'intérêt d'avoir une personne chargée d'apprécier la qualité du projet – car, pour répondre à notre collègue du Rassemblement national, le préfet n'appréciera pas seulement les capacités financières de la commune, mais aussi la qualité du projet.

M. Charles de Courson (LIOT). Ce que vous dites ne me semble pas exact : les comptables publics, que l'on appelait autrefois les trésoriers-payeurs généraux, devront contrôler tout cela. Il va y avoir des chicayas, on va découper les projets entre la partie éligible et la partie non éligible... Si vous voulez vraiment aller dans le sens de la simplification, intégrons le périscolaire et n'en parlons plus.

Mme Nadia Hai (RE). Nous nous opposerons à cet amendement, car nous souhaitons que cette proposition de loi soit votée conforme.

Il est fréquent que le périscolaire soit dans l'enceinte des bâtiments scolaires : dans ce cas, je ne vois pas pourquoi on serait amené à dissocier les deux. Pour les salles de sport communales ou intercommunales situées en dehors des écoles, il existe d'autres sources de financement, comme l'Agence nationale du sport (ANS).

Mme Véronique Louwagie (LR). Vous dites, monsieur le rapporteur, que le préfet aura une certaine latitude ; nous aurions aimé, en tant que députés, en avoir un peu aussi. Toutefois, comme j'entends qu'il importe que ce texte soit voté conforme, je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

Amendement CF11 de Mme Francesca Pasquini

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). Il s'agit d'étendre le dispositif aux opérations de végétalisation et de désimperméabilisation des cours d'écoles. Si l'on veut adapter l'école au dérèglement climatique et réduire vraiment les émissions de gaz à effet de serre, les rénovations doivent être globales. On ne saurait investir des millions d'euros et s'en tenir aux seuls bâtiments scolaires, sans intégrer les cours d'école.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Avis défavorable. Si nous voulons être efficaces, il me paraît important de nous en tenir à deux principes simples : éviter de nous disperser et concentrer nos efforts sur un objet précis ; éviter à tout prix le saupoudrage des dotations.

Par ailleurs, vous rappelez vous-même dans votre rapport d'information qu'il existe des dispositifs destinés à la rénovation et d'autres à la végétalisation, comme le fonds Chaleur, doté de 820 millions d'euros. Vous dites aussi que, face aux îlots de chaleur, le financement ne fait pas tout et qu'il faut surtout définir des stratégies d'adaptation, notamment en matière de temps scolaire.

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). La végétalisation du tiers d'une cour d'école coûte 200 000 euros. Il est certain qu'il existe de nombreuses autres sources de financement et que la question des rythmes scolaires doit être prise en compte, mais ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi. Les rénovations doivent être globales et inclure la végétalisation des cours d'école, dont le coût ne peut être entièrement absorbé par le fonds Chaleur.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Les écoles représentent 30 % de la consommation en énergie des bâtiments communaux. Cette proposition de loi cible la rénovation énergétique, et non la végétalisation.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF3 de M. Michel Sala, CF4 de M. Rodrigo Arenas et CF12 de Mme Francesca Pasquini (discussion commune)

M. Michel Sala (LFI-NUPES). Nous proposons de renforcer l'effet de la présente proposition de loi en supprimant le reste à charge pour les communes les plus en difficulté – toujours sur décision du représentant de l'État dans le département. Cela incitera les collectivités territoriales à s'engager dans la rénovation énergétique de leurs bâtiments scolaires. En exonérant de toute participation financière les communes et les collectivités les plus pauvres, nous atteindrons plus rapidement notre objectif de transition écologique.

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Je suis un peu surpris que l'on nous invite à voter ce texte conforme. S'il y a deux assemblées, c'est bien pour que la loi soit améliorée au cours de la navette.

Mon collègue Michel Sala s'est peut-être montré un peu excessif en demandant la suppression totale du reste à charge pour les collectivités ; cet amendement demande que le taux soit ramené de 10 % à 5 %. Le secteur du bâtiment étant en crise, la relance par l'investissement public est une nécessité.

En 2023, les crédits prévus pour la rénovation des bâtiments scolaires ont été largement sous-consommés – 300 millions mobilisés contre 700 millions prévus. Comme le Gouvernement ne cesse de dénigrer l'idée même d'endettement, les maires thésaurisent au lieu d'investir : ils attendent de disposer de 100 % du financement pour lancer leur projet.

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). Nous proposons de rendre automatique l'abaissement du reste à charge à 10 %, sans décision du préfet, pour qu'un maximum de collectivités puissent en profiter.

La rénovation des écoles est une priorité pour l'État et les collectivités. Si nous voulons arriver à un rythme de 4 000 rénovations par an, tous les leviers doivent être activés et le soutien de l'État aux collectivités doit être massif. L'adoption de cet amendement enverrait un signal fort : il montrerait que l'État est prêt à investir fortement et durablement.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Je ne suis pas favorable à ces amendements. La participation minimale du maître d'ouvrage me semble être une règle de bonne gestion. Elle vise à assurer la qualité des projets présentés par la collectivité et à garantir que celle-ci aura les moyens d'entretenir le bâtiment dans lequel elle aura investi – ce dont on peut douter si elle ne peut pas investir 10 % sur ses fonds propres. Les sénateurs ont insisté à juste titre sur l'autonomie de gestion des collectivités, qui serait remise en cause si on leur enlève toute responsabilité dans le financement des investissements qu'elles réalisent.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF14 de Mme Francesca Pasquini

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). À défaut d'étendre à toutes les collectivités le seuil de 10 %, cet amendement de repli vise à leur permettre d'en solliciter d'elles-mêmes l'application auprès du représentant de l'État lorsqu'elles jugent qu'une participation minimale de 20 % serait disproportionnée par rapport à leurs capacités financières.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Avis défavorable, pour les raisons déjà présentées.

Je profite de l'occasion pour saluer l'action des maires, qui accomplissent un travail considérable et donnent de leur temps pour aller chercher les 80 % restants – 90 % si nous adoptons le texte – au niveau européen, régional, départemental, auprès des communautés de communes, des pays et, bien sûr, de l'État.

Je rappelle que les dotations en question relèvent d'une enveloppe fermée. Je le répète, il importe que la participation minimale demeure à la main du préfet pour qu'il puisse cibler les collectivités les plus en difficulté et parce qu'il a une vision transversale de l'ensemble des projets. Toutefois, il ne décide pas seul. Les commissions d'élus de la DETR, où nous siégeons et qui disposent également de cette vision transversale, interviennent aussi. Nous-mêmes, en tant que députés, signalons au préfet l'intérêt de tel ou tel projet ou les difficultés rencontrées par telle ou telle collectivité et défendons certains dossiers dans le cadre d'un dialogue constructif avec lui – c'est aussi en cela que consiste notre activité politique.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF2 de M. Vincent Seitlinger

Mme Véronique Louwagie (LR). Je vais le retirer – à regret, car une ouverture serait souhaitable – puisqu'il nous est demandé d'adopter le texte conforme.

L'amendement est retiré.

Amendement CF5 de M. Michel Sala

M. Michel Sala (LFI-NUPES). Nous proposons de systématiser l'application de la proposition de loi dans les territoires qui en ont le plus besoin : les toutes petites communes et les territoires où le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne nationale.

Les toutes petites communes, la plupart du temps en zone rurale, doivent souvent dégager des moyens considérables, proportionnellement très supérieurs à ceux investis par certaines grandes collectivités. Dans nos choix de redistribution, nous devons garantir la solidarité nationale et l'équité.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. Je comprends que l'on souhaite affiner le dispositif. J'ai moi-même envisagé à un moment de le réserver aux communes rurales, désormais très bien définies par l'Insee, dans le cadre de l'Agenda rural, comme étant l'ensemble des communes peu denses ou très peu denses. J'y ai renoncé afin qu'il puisse être mis en œuvre dès 2024, ce qui suppose un texte conforme.

Cela ne nous empêche pas de faire des propositions. Le débat est intéressant. Peut-être faudra-t-il envisager des évolutions futures dans le cadre d'autres propositions de loi. Mais ce n'est pas l'objet du présent texte. Il est équilibré, il a fait l'objet d'un vote unanime au Sénat ; essayons d'avancer vite vers son adoption.

M. Fabien Di Filippo (LR). L'amendement propose le critère d'un taux de pauvreté supérieur à 1,5 fois la moyenne nationale sans considération de la situation géographique, de l'environnement métropolitain ni du volume d'aides déjà perçues par le territoire, par exemple dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Quant à l'autre critère – une population de moins de 500 habitants –, les fermetures de classe massives montrent combien l'évolution démographique de ces communes est problématique. On ne peut pas continuer d'encourager à y développer des équipements scolaires sans réflexion coordonnée sur l'école rurale de demain et sur son organisation, incluant des regroupements – or, dans ce cadre, le fait que chaque commune n'ait qu'une seule salle de classe pourra créer des difficultés.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CF6 de M. Michel Sala

M. Michel Sala (LFI-NUPES). Nous voulons rendre automatique la réduction du reste à charge pour les écoles et bâtiments scolaires situés en réseau d'éducation prioritaire (REP) et en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+).

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*

* *

Après l'article unique

Amendement CF13 de Mme Francesca Pasquini

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). L'utilisation des fonds alloués à la rénovation des écoles et leur répartition entre les différentes collectivités doivent être transparentes. Quels projets sont financés ? Combien le sont chaque année ? Quelles collectivités captent ces financements ? Le législateur, qui se prononce sur les budgets correspondants – nous avons voté des crédits destinés à la rénovation des écoles dans le cadre du dernier projet de loi de finances –, devrait disposer de ces informations.

Voilà pourquoi nous demandons un rapport au Gouvernement. Le soutien de l'État à la rénovation des bâtiments scolaires devrait rester marqué dans les prochaines années. Le Parlement ne peut s'en tenir aux maigres informations dont il dispose actuellement.

M. Daniel Labaronne, rapporteur. « Maigres informations » ? Le rapport sur les finances publiques locales annexé au projet de loi de finances présente un bilan très complet des financements de l'État en faveur des collectivités locales, et la direction générale des collectivités locales publie sur son site des rapports détaillés, dotation par dotation, sur l'emploi de ces dernières.

La ventilation des crédits du fonds Vert, dispositif très récent, apparaît dans les documents budgétaires. D'ailleurs, la loi de règlement 2023 et les rapports annuels de performances associés en fournissent une vision assez complète, qui sera utile au moment du Printemps de l'évaluation.

Enfin, le ministère de la transition écologique publie de nombreux éléments au sujet du fonds Vert. On sait par exemple qu'au cours des huit premiers mois de 2023, 618 projets de rénovation d'école ont été soutenus, pour 618 millions d'euros au total, dont 241 millions attribués au titre de ce fonds.

Le fait que les parlementaires demandent des informations est en soi légitime, mais nous en avons déjà beaucoup à ce sujet – je n'en dirais pas nécessairement autant dans d'autres domaines – et je doute de la plus-value d'un rapport supplémentaire.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.