



...la proposition de loi visant à

OUVRIRE LE TIERS-FINANCEMENT À L'ÉTAT, À SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR FAVORISER LES TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

La commission des lois, réunie le mercredi 8 février 2023, a adopté avec modifications, sur le rapport de Jacqueline Eustache-Brinio, la proposition de loi n° 264 (2022-2023) visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 19 janvier 2023.

Afin de **lever les freins à l'investissement** qui résultent du coût élevé des travaux de rénovation énergétique et de favoriser, *in fine*, l'atteinte des ambitieux objectifs de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments publics que prévoit la législation, cette proposition de loi vise à **expérimenter, pendant cinq ans, un régime dérogeant au droit de la commande publique pour la réalisation de ces travaux**.

Ces dérogations permettraient à l'État et à ses établissements publics ainsi qu'aux collectivités territoriales, à leurs établissements et à leurs groupements de **recourir à titre exceptionnel au paiement différé** dans le cadre des contrats de performance énergétique, qui fixent des objectifs chiffrés de gain d'énergie. Le paiement différé serait à terme simplifié par les économies d'énergie qu'entraîneraient ces travaux de rénovation énergétique.

Considérant que cette expérimentation représente un nouvel outil au service de la transition énergétique, **la commission des lois a approuvé l'instauration de cette expérimentation**. Attentive à l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments, elle souligne cependant que **ce dispositif expérimental n'est qu'un outil complémentaire, qui ne peut en aucun cas suffire pour l'atteinte de ces objectifs ni avoir vocation à être systématisé** dans la mesure où le tiers-financement demeure plus coûteux pour les acheteurs publics. C'est pourquoi **elle a adopté 10 amendements** pour rendre plus accessible cette expérimentation, tout en maintenant une forte exigence en matière de soutenabilité financière des projets de rénovation énergétique.

1. DES BESOINS COLOSSAUX POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS D'ICI 2050

A. UN CADRE LÉGISLATIF FIXANT DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS

La rénovation énergétique des bâtiments publics a été identifiée, depuis de nombreuses années, comme l'un des leviers privilégiés pour permettre d'abaisser la consommation d'énergie et ainsi participer à la réduction de l'empreinte carbone nationale.

C'est pourquoi, dès 2009 lors du vote de la loi dite « Grenelle 1 », **le législateur a assigné à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements qui en dépendent des objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments publics.**

Ces objectifs, qui n'ont pas été atteints dans un premier temps, ont été réaffirmés et rehaussés lors de la loi de 2018 dite « ÉLAN » qui impose que soient mises en œuvre « des actions de réduction de la consommation d'énergie finale [...] dans les bâtiments [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** ».



Objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments publics d'ici 2050, par rapport à 2010

B. L'ATTEINTE DE CES OBJECTIFS NÉCESSITE DES INVESTISSEMENTS SE CHIFFRANT À PLUSIEURS CENTAINES DE MILLIARDS D'EUROS

Le patrimoine immobilier du secteur public s'élevant approximativement à 400 millions de mètres carrés, dont 94 millions de mètres carrés sont détenus par l'État et ses opérateurs, le reste par les collectivités territoriales et leurs établissements, **les sommes à lever dans les prochaines années pour respecter les engagements fixés par la loi apparaissent considérables.**

Pour la seule sphère étatique, le coût de la rénovation énergétique de ces bâtiments, estimé par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), **atteint 90 milliards d'euros**, à mobiliser d'ici 2050. En guise de comparaison, cette somme représente 1,5 fois le budget annuel du ministère de l'éducation nationale, premier poste de dépense de l'État.

Sur la base de cette évaluation, **le montant total à engager pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique des bâtiments publics se chiffrait, approximativement, à 400 milliards d'euros**, voire 500 milliards d'euros en considérant que les collectivités territoriales ont individuellement moins facilement accès que l'État aux commandes groupées permettant de faire baisser les coûts unitaires des travaux.

Malgré l'accélération récente des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics, l'État y ayant notamment consacré 3,9 milliards d'euros depuis 2019, l'ampleur des rénovations qu'il reste à effectuer pour atteindre les objectifs fixés par la loi ÉLAN « **conduit au constat de l'incapacité [d']atteindre ces objectifs sans mobilisation de ressources supplémentaires dédiées à la mise à niveau du parc immobilier** », selon l'analyse de la DIE.

Dans ce contexte, l'assouplissement des conditions financières de mise en œuvre des contrats de performance énergétique, qui est l'objectif porté par la proposition de loi, peut être un moyen de lever partiellement les nombreux freins à l'investissement identifiés en matière de rénovation énergétique.



Patrimoine immobilier du secteur public, en mètres carrés

Montant estimé des travaux de rénovation énergétique à effectuer d'ici 2050

Montant estimé des travaux, pour la seule sphère étatique

Somme mobilisée par l'État depuis 2019

2. ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EN EXPÉRIMENTANT LE RECOURS AU PAIEMENT DIFFÉRÉ

A. L'INSUFFISANT RECOURS AUX CONTRATS DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

En parallèle de la fixation d'objectifs ambitieux de réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments publics, la loi « Grenelle 1 » a créé un nouvel outil juridique dédié explicitement aux travaux de rénovation énergétique, les « **contrats de performance énergétique** » (CPE). Il s'agit de contrats globaux, confiant au titulaire du contrat aussi bien la réalisation des travaux que l'exploitation du bâtiment une fois ceux-ci terminés. Ces contrats ont pour objet de **garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage, vérifiée et mesurée par rapport à une situation de référence contractuelle**. La rémunération du titulaire du contrat dépend alors de l'atteinte ou non de ces objectifs chiffrés de réduction de la consommation énergétique.



conclus sur les quinze dernières années

Les CPE peuvent prendre la forme soit d'un marché global, soit d'un marché de partenariat, la distinction principale entre ces deux marchés reposant sur le transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire du contrat pour les marchés de partenariat. En conséquence, le recours à ces derniers est davantage encadré par la jurisprudence constitutionnelle et la loi.

Malgré le cadre législatif imposant la réalisation de nombreux travaux de rénovation énergétique et les garanties de résultats que comportent les CPE, **ces derniers demeurent un outil encore peu usité par les acheteurs publics : sur les quinze dernières années, seuls 380 CPE ont été conclus**, soit une moyenne annuelle de 25 CPE. L'État lui-même ne semble pas s'en être pleinement approprié, puisqu'il n'y a eu recours qu'à 24 reprises.

B. UN NOUVEAU TYPE DE CONTRAT DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE, PERMETTANT À TITRE EXPÉRIMENTAL LE PAIEMENT DIFFÉRÉ

Afin de **massifier le recours aux CPE** et ainsi **d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments publics**, l'article 1^{er} instaure, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, **un nouvel outil juridique permettant aux contractants publics de différer le paiement des travaux, l'investissement financier initial reposant sur un tiers**.

Il s'agit d'une dérogation explicite au droit de la commande publique, le code de la commande publique interdisant aussi bien le paiement différé que de faire reposer la rémunération de la phase de travaux sur la phase d'exploitation.

L'objectif de ce dispositif expérimental est de **permettre aux acheteurs publics de financer partiellement leurs travaux de rénovation énergétique grâce aux futures économies d'énergie qu'ils entraîneraient**.

Cet outil juridique mis à la disposition de l'État et des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs établissements publics respectifs **s'appuie sur les contrats de performance énergétique** en mêlant dans **un régime hybride** des caractéristiques des marchés globaux à celles des marchés de partenariats : il maintient les strictes conditions de passation, notamment la réalisation d'une étude préalable démontrant un bilan favorable et d'une étude de soutenabilité financière, sans pour autant transférer la maîtrise d'ouvrage au titulaire du contrat. Les modalités de passation et d'exécution de ces contrats, largement inspirées des marchés de partenariat, sont définies à l'article 1^{er} bis de la proposition de loi.

Toujours dans l'objectif d'inciter à la rénovation énergétique des bâtiments, l'article 2 bis procède à un élargissement de la faculté, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats d'énergie, de **prendre en charge tout ou partie des travaux de rénovation énergétique des bâtiments dont sont propriétaires leurs membres, en y ajoutant les études qui précèdent généralement ces travaux**.

3. UN DISPOSITIF COMPLÉMENTAIRE BIENVENU MAIS QUI NE PEUT REPRÉSENTER L'UNIQUE SOLUTION POUR RÉUSSIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DU SECTEUR PUBLIC

Voyant dans cette expérimentation une solution complémentaire pour favoriser la transition énergétique, **la commission a approuvé son instauration**, en y apportant toutefois des modifications, par **l'adoption de 10 amendements**, de nature à simplifier le recours à ce dispositif et à renforcer son suivi et son évaluation.

Tout en recentrant le bénéfice du paiement différé sur la seule expérimentation de la proposition de loi au lieu de le rendre pérenne dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), elle a **étendu, à l'article 1^{er}, le bénéfice de l'expérimentation à la prise charge des travaux de performance énergétique par les EPCI et les syndicats d'énergie** qu'autorise déjà le CGCT. À l'article 1^{er} *bis*, elle a assoupli les conditions de mise en œuvre du dispositif expérimental, afin de le rendre plus opérationnel en précisant qu'il peut intervenir dès lors que le bilan préalable est **au moins aussi favorable** que les autres contrats publics. En parallèle, pour éviter toute situation de surendettement, elle a **accru le degré de précision attendu de l'étude de soutenabilité budgétaire**, celle-ci devant identifier clairement les incidences budgétaires pour chacune des parties prenantes, lorsque le marché est conclu pour le compte de plusieurs personnes morales.

La commission souligne cependant **que le tiers-financement, s'il peut être une solution utile dans certaines situations, ne doit pas être favorisé de façon systématique en raison des surcoûts finaux qu'il entraîne**, le tiers-financier répercutant *in fine* sur l'acheteur public son avance de trésorerie, tandis que les économies d'énergie ne pourront compenser entièrement le coût des travaux. C'est pourquoi, elle a conditionné son soutien à l'expérimentation **au renforcement de son suivi et de son évaluation**, afin que soient accompagnées les collectivités qui rencontreraient des difficultés et que les dérogations au droit de la commande publique restent mesurées.

POUR EN SAVOIR +

- [Site](#) de l'observatoire national des contrats de performance énergétique ;
- [Rapport](#) n° 129 (2022-2023) de Gérard LONGUET, sénateur et Pierre HENRIET, député, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, intitulé « Pour une rénovation énergétique des bâtiments pilotée, encouragée et accélérée », déposé le 17 novembre 2022 ;
- [Rapport](#) de la Cour des comptes du 28 octobre 2022 sur la rénovation énergétique des bâtiments.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Jacqueline Eustache-Brinio

Rapporteuse

Sénatrice
(Les Républicains)
du Val-d'Oise

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-264.html>