

...le rapport d'information



« ÉLUS LOCAUX : COMMENT FAIRE FACE AUX SURCOÛTS DE LA CONSTRUCTION PUBLIQUE ? »

Fabien GENET, Anne-Catherine LOISIER,
Cédric CHEVALIER, Patricia SHILLINGER

La construction des bâtiments publics est une **compétence majeure** des communes, qui assument la maîtrise d'ouvrage de nombreux **équipements de proximité** (écoles, gymnases, salle des fêtes, stades, halles...).

Alors que les communes sont soumises à une pression budgétaire de plus en plus lourde, de nombreux élus locaux s'inquiètent de la **forte augmentation des coûts de construction** au cours des deux dernières décennies. Ainsi, les « *maires bâtisseurs* » se verraient entravés dans **leur capacité à construire ou à rénover** les **principaux bâtiments communaux** dont ils ont la charge. Des collectivités sont même contraintes de **renoncer** à certains projets de construction devenus **trop onéreux**.

Cette interpellation des élus a conduit la délégation aux collectivités territoriales à lancer une **mission transpartisane**, avec plusieurs **objectifs essentiels**.

En premier lieu, elle a souhaité poser un **diagnostic aussi précis que possible**, afin d'objectiver la situation : peut-on quantifier l'aggravation dans le temps des coûts de construction qui pèsent sur les collectivités territoriales, et notamment sur les communes ?

En second lieu, la mission a cherché à identifier l'existence d'un éventuel lien de causalité entre ces **surcoûts**, ainsi estimés, et la multiplication des **normes** et des **règles de la commande publique**.



I. LES COÛTS DE CONSTRUCTION PROGRESSENT BEAUCOUP PLUS VITE QUE LES RECETTES

Les auditions menées par la mission ont confirmé les inquiétudes ressenties par les élus locaux concernant **la forte progression des coûts de construction et d'aménagement depuis 20 ans**. En outre, les édiles locaux regrettent **l'allongement des délais** de construction et la **multiplication des acteurs, instances et agences** impliqués dans les opérations de construction.

La mission a constaté qu'un des ministères interrogés n'a été **capable** de fournir à la mission des **données précises sur l'évolution des coûts de construction pesant sur les communes**. Chaque administration travaille « *en silo* » sur des normes poursuivant certes des intérêts légitimes mais sans se livrer à une **réflexion globale** sur le coût que ces normes, **ajoutées les unes aux autres**, font peser sur les finances locales.

La mission s'est donc tournée vers le pôle « **science des données** » du Sénat pour évaluer la progression des dépenses de construction des collectivités locales.

	Dépenses de construction des collectivités locales	Coûts de production supportés par les entreprises du bâtiment	Indice des prix à la consommation
Augmentation moyenne annuelle sur la période 2005-2024	+ 3,0 % <i>(estimation)</i>	+ 2,1 %	+ 1,9 %
Augmentation sur la période 2005-2024	+ 66,8 %	+ 49,4 %	+ 42,6 %

Source : pôle « **science des données** » du Sénat

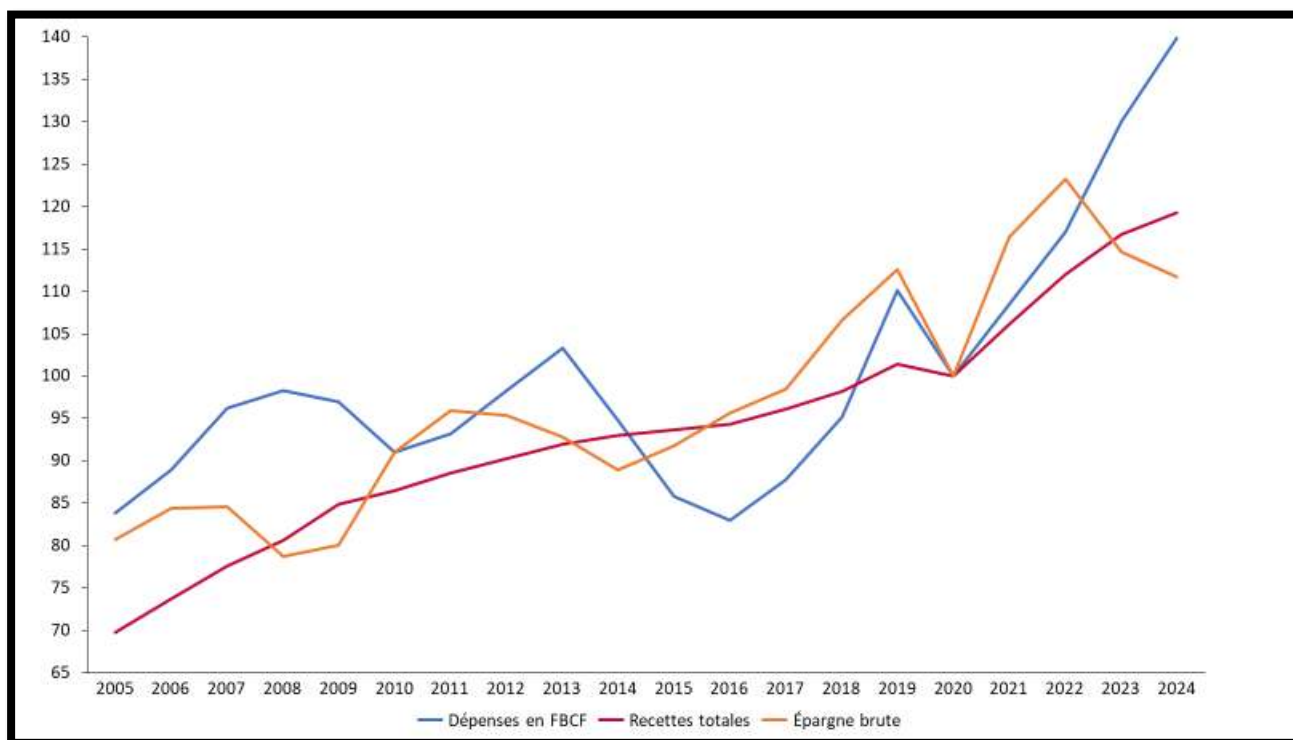


Cette situation résulte principalement d'une forte croissance en 2023 des **marges** des entreprises du bâtiment, lesquelles ont **plus que répercuté** la hausse des coûts de production sur le prix de vente de leurs constructions.

S'agissant des **recettes** globales des collectivités territoriales¹, entre 2020 et 2024, elles ont **progressé moins vite** que les dépenses d'investissement (de toutes natures) des collectivités.

En parallèle, sur cette même période, **l'épargne brute** des collectivités territoriales a progressé à un **rythme nettement plus faible** que leurs recettes ou leurs dépenses en investissement.

Évolution des dépenses en investissement des collectivités territoriales par rapport à leurs recettes et à leur épargne brute



Source : Eurostat

¹ Recettes totales au sens de la comptabilité nationale. Celles-ci incluent notamment les recettes fiscales et non fiscales.



Évolution des principales données des collectivités entre 2020 et 2024

	2020	2024	Évolution 2020/2024
Dépenses en investissements (M€)	48 484	67 793	39,8 %
Recettes totales (M€)	262 440	312 944	19,2 %
Épargne brute (M€)	45 138	50 437	11,7 %

Source : pôle « science des données » du Sénat

II. LE FACTEUR « NORMES » PÈSE DANS CETTE FORTE PROGRESSION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION, SURTOUT DANS LE CADRE D’UNE RÉNOVATION D’UN BÂTIMENT EXISTANT

Aucune donnée ni aucune étude ne permet de déterminer précisément dans quelle mesure l'alourdissement normatif serait responsable de l'augmentation des coûts de construction supportés par les collectivités territoriales.



Toutefois :

- dans le cadre d'une construction **neuve**, un **effet d'apprentissage** semble, dans une large mesure, **neutraliser**, au bout d'environ 5 ans, **le coût** de la nouvelle norme de construction ;
- en revanche, dans le cadre d'une rénovation d'un bâtiment **existant**, l'alourdissement financier pesant sur les collectivités paraît **réel**, quoique difficile à estimer.

Par ailleurs, le **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)** a évalué à environ **1 milliard d'euros nets par an** depuis 15 ans l'impact financier des normes applicables aux collectivités locales. Toutefois, il n'existe **pas de données statistiques** précises et complètes sur les normes qui ont un impact sur les **coûts de construction à la charge des collectivités**.

Le CNEN a émis, le **3 juillet 2025**, un **avis défavorable** sur le projet de décret relatif aux **performances énergétiques et environnementales** des bâtiments d'activités. Ce texte élargit la réglementation environnementale 2020 (**RE2020**) aux bâtiments dits « *tertiaires spécifiques* » (*piscines, gymnases...*).

Si le collège des élus locaux du CNEN s'est dit **favorable** à l'objectif environnemental du texte, **il a exprimé plusieurs objections** tenant :

- aux **surcoûts importants** – estimés entre 6 et 12 % – pour les futurs équipements publics, du fait de l'application des nouvelles normes . Dans un contexte de **tensions budgétaires**, ces exigences sont jugées insoutenables sans soutien financier ;
- à un **retour sur investissement trop lointain** au regard de l'effort budgétaire nécessaire ;
- à la mise en œuvre du décret, qui suppose un **niveau d'expertise technique élevé**.

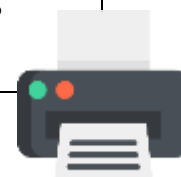


Par ailleurs, l'inflation normative affecte particulièrement les **cinq codes qui régissent principalement l'activité des maires « bâtisseurs »**.

Évolution de certains codes en nombre de mots (2005 - 2025)

	Nombre de mots au 1 ^{er} janvier 2005	Nombre de mots au 1 ^{er} janvier 2025	Augmentation sur la période (en %)
Code de la construction et de l'habitation	365 984	762 506	108 %
Code de l'urbanisme	197 725	306 671	55 %
Code de l'environnement	261 152	1 155 949	343 %
Code du patrimoine	32 052	184 881	476 %
Code général des collectivités territoriales	425 361	974 173	122 %

Source : Sénat, à partir des données fournies par le Secrétariat général du Gouvernement



Les normes **d'accessibilité, environnementales, de performance énergétique et de sécurité** sont les plus couramment pointées comme les plus coûteuses ou les plus « *impactantes* » pour les finances locales. Le rapport cite notamment l'étude dite « *faune flore 4 saisons* » qui représente un **coût généralement compris entre 10 000 et 60 000 euros**. En outre, la réglementation environnementale dite « *RE2020* », entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, impose aux collectivités des **normes coûteuses** en matière de **performance thermique** pour certaines **nouvelles constructions**. Enfin, les **normes de sécurité**

régissant le recours aux matériaux biosourcés (comme le bois) sont souvent décrites comme excessives ou disproportionnées, en particulier pour les bâtiments de faible hauteur. Cette situation pourrait expliquer le retard important que la France accuse dans la construction en bois par rapport à certains de ses voisins européens.

Notre pays a souvent **tendance** à en « *faire trop* » alors que le droit communautaire impose déjà des **règles contraignantes en matière de construction**. Deux exemples de telles **surtranspositions** ou **surrèglementations** ont été donnés lors des auditions : la RE2020 et la **Responsabilité Élargie du Producteur (REP)**.

III. LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE PÈSENT ÉGALEMENT DANS CETTE FORTE PROGRESSION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION

La commission d'enquête du Sénat sur la **commande publique**, qui a rendu ses conclusions le **8 juillet 2025**, a formulé certaines recommandations visant à « *libérer les acheteurs publics et les entreprises des **contraintes excessives** du droit de la commande publique* ».

Au terme de ses auditions, la mission souligne la **pertinence** de ces propositions. En effet, de nombreux élus ont pointé l'**extrême complexité des règles de la commande publique qui pèse en grande partie sur les acheteurs publics**, freinant les bonnes volontés, ajoutant que les règles actuelles suscitent **complexité** et **insécurité juridique**. La commande publique est ainsi perçue comme **un irritant** et son cadre juridique comme un **obstacle** aux légitimes ambitions des maires bâtisseurs.



IV. LES SIX RECOMMANDATIONS DE LA MISSION



Recommandation n° 1 : Mesurer et évaluer systématiquement l'impact de toute norme de construction sur les finances locales.

La mission appelle à modifier en profondeur notre « **fabrique des normes** » afin d'évaluer systématiquement, et de manière préalable, pragmatique et raisonnable, si les nouvelles règles de construction envisagée sont financièrement « **soutenables** » pour nos collectivités locales et **toujours proportionnées** à l'objectif qu'elles poursuivent. À défaut, le risque est que nos élus locaux abandonnent ou réduisent progressivement leurs projets d'investissements, avec de multiples conséquences sur l'économie et les services publics.

Cette nouvelle fabrique des normes doit aussi conduire le Gouvernement à s'interroger systématiquement sur les démarches de ses voisins européens. Pourquoi la France s'engagerait-elle dans des normes qui vont **au-delà** des prescriptions de l'Union européenne ?

Recommandation n° 2 : alléger certaines normes de construction qui apparaissent comme disproportionnées au regard de l'objectif de protection des deniers publics.

Même s'il est difficile de caractériser avec précision le lien entre les surcoûts de construction et l'inflation normative, la mission propose certaines **voies d'amélioration pour alléger les normes applicables à la construction**.

- assouplir le calendrier de mise en œuvre de la RE2020
- revoir le zonage sismique en 2027
- supprimer certaines études qui présentent un bilan intérêt/contraintes limité
- créer une 6^{ème} catégorie d'établissements recevant du public
- évaluer les lois d'exception avant d'envisager leur généralisation



Recommandation n° 3 : Simplifier les outils de la commande publique afin de renforcer la capacité des collectivités à mieux contrôler les coûts de construction.

- supprimer la procédure adaptée, spécificité française non imposée par le droit communautaire
- autoriser tous les pouvoirs adjudicateurs à recourir librement à une procédure formalisée avec négociation, sans avoir à le justifier
- inverser le régime actuel des variantes, en les autorisant par principe, sauf mention contraire
- mettre en place un « *passeport commande publique* »

Recommandation n° 4 : Mieux négocier la rémunération des maîtres d'œuvre

- envisager une rémunération des maîtres d'œuvre sans se fonder nécessairement sur le seul coût des travaux
- dispenser les acheteurs publics de l'obligation de recourir à un architecte pour les constructions de faible importance
- retenir plusieurs lauréats dans le cadre du concours d'architectes



Recommandation n° 5 : Confier à l'INSEE une mission de suivi annuelle des coûts de construction pesant sur les collectivités locales

Objectif : améliorer la connaissance des données relatives aux coûts de construction pesant sur les collectivités locales

Recommandation n° 6 : Actionner certains leviers pour maîtriser, à droit constant, les coûts de la construction.



- une définition précise des besoins : une étape préalable essentielle
- inscrire les projets de construction dans le contexte local
- prendre en compte le coût global du projet
- renforcer l'expertise des acheteurs publics locaux (développer la mutualisation des achats ; s'appuyer davantage sur l'expertise départementale ; envisager le recours à l'intelligence artificielle)

LE PRÉSIDENT	LES RAPPORTEURS			
				
<u>Bernard DELCROS</u> Président de la délégation Sénateur du Cantal (Union Centriste)	<u>Fabien GENET</u> Sénateur de la Saône-et-Loire (Les Républicains)	<u>Anne-Catherine LOISIER</u> Sénatrice de la Côte d'Or (Union Centriste)	<u>Cédric CHEVALIER</u> Sénateur de la Marne (Les Indépendants – République et Territoires)	<u>Patricia SHILLINGER</u> Sénateur du Haut-Rhin (Rassemblement des Démocrates Progressistes et Indépendants)
Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : https://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html				
Lien vers le rapport : xxx				