

N° 120

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
(1) relatif aux surcoûts de construction liés aux normes et aux règles
de la commande publique,

Par M. Fabien GENET, Mme Anne-Catherine LOISIER,
M. Cédric CHEVALIER et Mme Patricia SCHILLINGER,

Sénateurs et Sénatrice

(1) Cette délégation est composée de : M. Bernard Delcros, président ; M. Rémy Pointereau, premier vice-président ; Mme Pascale Gruny, MM. Cédric Vial, Fabien Genet, Mme Corinne Féret, MM. Éric Kerrouche, Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Gérard Lahellec, Grégory Blanc, Mme Guylène Pantel, vice-présidents ; MM. Jean Pierre Vogel, Laurent Burgoa, Mme Sonia de La Provôté, M. Hervé Gillé, secrétaires ; M. Jean-Claude Anglars, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Daniel Gueret, Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, M. Olivier Paccaud, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre-Alain Roiron, Jean-Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, Nadia Sollogoub, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione.

S O M M A I R E

L'ESSENTIEL.....	7
I. LES COÛTS DE CONSTRUCTION PROGRESSENT BEAUCOUP PLUS VITE QUE LES RECETTES	8
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	9
III. LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE JOUENT ÉGALEMENT DANS CETTE FORTE PROGRESSION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION	12
IV. LES SIX RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	12
LES SIX RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	15
AVANT PROPOS.....	19
I. LE DIAGNOSTIC : DES COÛTS DE CONSTRUCTION QUI PROGRESSENT BEAUCOUP PLUS VITE QUE LES RECETTES, ENTRAVANT L'INDISPENSABLE CAPACITÉ D'ACTION DES ÉLUS	21
A. LES INQUIÉTUDES DES ÉLUS LOCAUX.....	21
B. LE DIAGNOSTIC DU PÔLE « SCIENCES DES DONNÉES » DU SÉNAT.....	21
C. UN COÛT DE CONSTRUCTION PUBLIQUE SUPÉRIEUR À CELUI DU PRIVÉ ?	26
D. UN RISQUE DE RENONCEMENT AUX TRAVAUX OU DE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DES BÂTIMENTS PUBLICS ?	28
II. LE FACTEUR « NORMES » PÈSE DANS CETTE FORTE PROGRESSION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION, SURTOUT DANS LE CADRE DE RÉNOVATION DE BÂTIMENTS EXISTANTS	28
A. POUR LES CONSTRUCTIONS NEUVES, LES NORMES GÉNÈRENT UN SURCOÛT IMPORTANT, TOUTEFOIS NEUTRALISÉ PAR UN « EFFET D'APPRENTISSAGE » AU BOUT D'ENVIRON 5 ANS	29
B. POUR LES RÉNOVATIONS, UN ALOURDISSEMENT FINANCIER RÉEL MAIS TRÈS DIFFICILE À ESTIMER	30
C. LE SIGNAL D'ALARME LANCÉ PAR LE CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES	31
D. UNE INFLATION NORMATIVE NÉCESSAIREMENT GÉNÉRATRICE DE COÛTS DIRECTS ET INDIRECTS POUR LES COLLECTIVITÉS.....	34
E. LES NORMES PERÇUES COMME LES PLUS COÛTEUSES POUR LES COLLECTIVITÉS	36
1. <i>Respect de l'environnement, accessibilité et performance énergétique : les exigences a priori les plus coûteuses pour les collectivités.....</i>	36

2. Les autres normes, moins coûteuses : l'exemple des normes sismiques et d'archéologie préventive	42
F. DES SURTRANSPOSITIONS PÉNALISANTES POUR LES COLLECTIVITÉS.....	48
III. LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE PÈSENT ÉGALEMENT DANS CETTE FORTE PROGRESSION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION.....	49
A. LA COMMISSION D'ENQUÊTE DU SÉNAT SUR LA COMMANDE PUBLIQUE : UN CONSTAT ACCABLANT.....	49
B. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE TENDANT À SIMPLIFIER LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE	50
C. DES RECOMMANDATIONS DONT LA PERTINENCE A ÉTÉ CONFIRMÉE LORS DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	50
1. <i>L'obligation actuelle de recourir à une procédure adaptée</i>	50
2. <i>L'interdiction actuelle de négocier dans le cadre d'un appel d'offre formalisé</i>	53
3. <i>L'extension du recours aux variantes</i>	53
IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	54
A. ANTICIPER ET ÉVALUER L'IMPACT DES NOUVELLES NORMES DE CONSTRUCTION SUR LES FINANCES LOCALES.....	54
B. ALLÉGER CERTAINES NORMES APPLICABLES À LA CONSTRUCTION	57
1. <i>Assouplir le calendrier de mise en œuvre de la RE2020</i>	57
2. <i>Revoir le zonage sismique en 2027</i>	59
3. <i>Supprimer certaines études qui présentent un bilan intérêt/contraintes limité</i>	59
4. <i>Créer une 6^{ème} catégorie d'ERP</i>	60
5. <i>Évaluer les lois d'exception avant d'envisager leur généralisation</i>	61
C. SIMPLIFIER LES OUTILS DE LA COMMANDE PUBLIQUE	63
1. <i>Supprimer la procédure adaptée, spécificité française non requise par le droit communautaire.....</i>	64
2. <i>Autoriser tous les pouvoirs adjudicateurs à recourir librement à une procédure formalisée avec négociation, sans avoir à le justifier</i>	64
3. <i>Inverser le régime actuel des variantes, en les autorisant par principe, sauf mention contraire.....</i>	64
4. <i>Mettre en place un « passeport commande publique ».....</i>	65
D. MIEUX NÉGOCIER LA RÉMUNÉRATION DES MAÎTRES D'ŒUVRES	65
1. <i>Envisager une rémunération des maîtres d'œuvres sans se fonder nécessairement sur le seul coût des travaux</i>	65
2. <i>Dispenser les acheteurs publics de l'obligation de recourir à un architecte pour les constructions de faible importance</i>	67
3. <i>Retenir plusieurs lauréats dans le cadre du concours d'architectes.....</i>	68
E. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES DONNÉES RELATIVES AUX COÛTS DE CONSTRUCTION PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	69
F. ACTIONNER LES LEVIERS POUR MAÎTRISER LES COÛTS DE LA CONSTRUCTION	71
1. <i>Une définition précise des besoins : une étape préalable essentielle</i>	71
2. <i>Inscrire les projets de construction dans le contexte local</i>	71
3. <i>Prendre en compte le coût global du projet</i>	72

4. Renforcer l'expertise des acheteurs publics locaux	73
CONCLUSION	79
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	80
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	94
ANNEXE N°1 - NOTE SUR L'ÉVOLUTION DES PRIX DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION, RÉALISÉE PAR LE PÔLE SCIENCE DES DONNÉES DU SÉNAT.....	99
ANNEXE N°2 - ÉVOLUTION DES PRESTATIONS NÉCESSITÉES PAR UNE OPÉRATION DE CONSTRUCTION NEUVE ENTRE 2009 ET 2025 (DOCUMENT FOURNI PAR L'AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE DE SAÔNE-ET-LOIRE)	124

L'ESSENTIEL

...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 verrait 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'aucun 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 % (estimation)	+ 2,1 %	+ 1,9 %
Augmentation sur la période 2005-2024	+ 66,8 %	+ 49,4 %	+ 42,6 %

Source : pôle « science des données » du Sénat



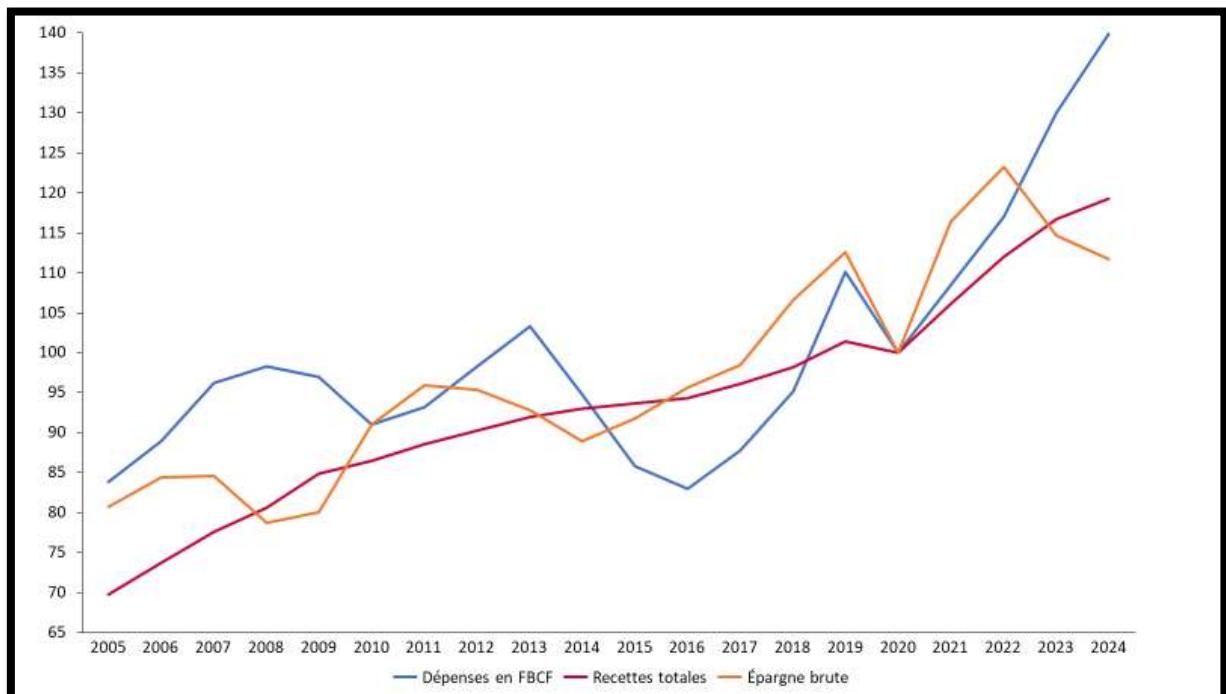
Cette situation résulte principalement d'une forte croissance en 2023 des **marges** des entreprises du bâtiment, lesquelles ont **plus que répercuté** la hausse des coûts de production sur le prix de vente de leurs constructions.

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.

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

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.

Graphique 1 - Évolution des dépenses en investissement des collectivités territoriales



Source : Eurostat

Tableau 1 - Évolution des principales données des collectivités entre 2020 et 2024

	2020	2024	Augmentation 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 % du coût total de la construction – 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 »**.

Tableau 2 - 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**, la protection de l'**environnement**, 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 **surréglementations** ont été donnés lors des auditions : la *RE2020* et la **Responsabilité Élargie du Producteur (REP)**. Il s'agit de filières dans lesquelles les professionnels doivent organiser ou financer la collecte, le tri, le recyclage ou la valorisation des produits **en fin de vie**. La France a imposé une dizaine de « *filières REP* » supplémentaires, qui vont au-delà des exigences communautaires.

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

La commission d'enquête du Sénat sur la **commande publique**¹, 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 transposition de ses voisins européens. Pourquoi la France s'engagerait-elle dans des normes qui vont **au-delà** des prescriptions de l'Union européenne ?

¹ *Rapport au nom de la commission d'enquête n° 834 (2024-2025), déposé le 8 juillet 2025 par MM. Olivier Henno et Thomas Dossus, sur la libre administration des collectivités*

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).

LES SIX RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support/action
1	Anticiper et évaluer l'impact des nouvelles normes de construction sur les finances locales	Gouvernement, Parlement	2026	Amélioration des pratiques actuelles Nécessité de modifier en profondeur notre « <i>fabrique des normes</i> » afin d'évaluer systématiquement, et de manière préalable, pragmatique et raisonnable, si les nouvelles règles de construction envisagées sont financièrement « <i>soutenables</i> » pour les collectivités locales et toujours proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent.
2	Alléger certaines normes de construction qui apparaissent comme disproportionnées au regard de l'objectif de protection des deniers publics 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'ERP Évaluer les lois d'exception avant d'envisager leur généralisation	Gouvernement, Parlement	2026	Modification de plusieurs textes législatifs ou réglementaires pour garantir une meilleure proportionnalité entre les intérêts en présence (code général des collectivités territoriales, code de la construction et de l'habitation, code de l'urbanisme et code de l'environnement)

3	<p>Simplifier les outils de la commande publique</p> <p>Supprimer la procédure adaptée</p> <p>Autoriser tous les pouvoirs adjudicateurs à recourir librement à une procédure formalisée avec négociation</p> <p>Inverser le régime actuel des variantes, en les autorisant par principe, sauf mention contraire</p> <p>Mettre en place un « <i>passeport commande publique</i> »</p>	<p>Gouvernement et Parlement français</p> <p>Parlement européen et Conseil de l'Union européenne</p>	2026 et 2027	<p>2026 : modification du code de la commande publique (dispositions législatives) pour supprimer la procédure adaptée.</p> <p>2027 : révision attendue de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics</p>
4	<p>Mieux négocier la rémunération des maîtres d'œuvres</p> <p>Rémunérer les maîtres d'œuvres en tenant comptant de leur capacité à réduire le coût global du projet, apprécié sur la durée de vie de l'ouvrage</p> <p>Dispenser les acheteurs publics de l'obligation de recourir à un architecte pour les constructions de faible importance</p> <p>Retenir plusieurs lauréats dans le cadre du concours d'architectes</p>	<p>Gouvernement, Parlement</p>	2026	<ul style="list-style-type: none"> - article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture ; - article L. 431-1 du code de l'urbanisme ; - article L. 2432-1 du code de la commande publique.

5	<p>Améliorer la connaissance des données relatives aux coûts de construction pesant sur les collectivités locales</p> <p>Confier à l'INSEE une mission de suivi annuelle des coûts de construction pesant sur les collectivités locales</p>	Gouvernement	2026	Arrêté annuel du ministre de l'Économie qui fixe les enquêtes statistiques à réaliser
6	<p>Actionner certains leviers permettant de maîtriser les coûts de la construction</p> <p>Une définition précise des besoins : une étape préalable essentielle</p> <p>Inscrire les projets de construction dans le contexte local</p> <p>Prendre en compte le coût global du projet</p> <p>Renforcer l'expertise des acheteurs publics locaux</p>	Élus locaux	2026	Amélioration des pratiques actuelles

AVANT PROPOS

La construction des bâtiments publics relève d'une **compétence majeure** des collectivités, tout particulièrement des communes, qui assument la maîtrise d'ouvrage de nombreux **équipements de proximité** (écoles, établissements et services d'accueil de jeunes enfants, maisons de santé, maisons d'assistantes maternelles, salle des fêtes, stades, halles, déchetteries...). Ces infrastructures structurent la vie locale et répondent à des besoins essentiels de nos concitoyens.

Or, alors que les communes sont soumises à une pression budgétaire de plus en plus lourde, nombreux sont les élus locaux qui s'inquiètent de la **forte augmentation des coûts de construction et d'aménagement** au cours des deux dernières décennies. Ainsi, les « *maires bâtisseurs* » seraient soumis à des contraintes qui **entraînent 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**, visant 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 ? À titre d'exemple, combien coûte la construction d'un bâtiment public en 2025 par rapport à 2015 ou 2005 ? Le surcoût dont les élus ont l'intuition est-il confirmé par les données disponibles ? Comment se situe-t-il par rapport à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation ? Est-il compensé par l'augmentation des recettes des collectivités ? Le coût de la construction privée est-il supérieur au coût de la construction publique ? Afin de tenter de répondre à ces interrogations avec une méthodologie rigoureuse et au regard de la carence de l'État en la matière, la mission a fait appel au pôle « *science des données* » du Sénat.

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**. Cette démarche, éminemment complexe, suppose de répondre aux **questions suivantes** : le poids croissant des normes (performance énergétique, accessibilité, préservation de l'environnement, sécurité, prévention des inondations, archéologie préventive...) ainsi que les règles de la commande publique imposent-ils aux collectivités territoriales, directement ou indirectement, des **surcoûts de construction** ? Ces normes ou règles sont-elles toujours **proportionnées**, d'une part, à l'**intérêt** qu'elles protègent,

d'autre part, à l'objectif – ô combien essentiel dans le contexte budgétaire que chacun connaît - de protection des **deniers publics** ? Comment supprimer ou alléger les « *irritants* » du quotidien et faire émerger des solutions concrètes pour réduire la pression normative et redonner du pouvoir d'agir aux élus locaux ?

S'agissant des règles de la commande publique, la mission a naturellement veillé à la bonne articulation de ses travaux avec ceux de la commission d'enquête sur les coûts et les modalités de la commande publique qui a rendu ses conclusions le 8 juillet 2025. Certaines recommandations du rapport d'enquête concernent directement le champ de la présente mission et ont été **reprises** par vos rapporteurs.

En outre, en accord avec la délégation sénatoriale aux outre-mer, la mission n'a pas étendu son périmètre d'investigation aux **départements et collectivités ultra-marins**. En effet, la délégation outre-mer consacre déjà des travaux à ces questions de coût de construction, lesquelles appellent des réponses spécifiques en fonction des particularités de chaque territoire d'outre-mer. À cet égard, vos rapporteurs se réjouissent que depuis le mois d'avril 2024, l'Union européenne permette aux régions ultrapériphériques (RUP) de **déroger au marquage « CE »** pour faciliter **l'importation de produits de construction**. Obtenue grâce à la mobilisation des parlementaires et des autorités françaises, cette dérogation permettra notamment aux territoires ultramarins français de faire face à l'augmentation des prix du fret et de l'approvisionnement en matériaux de **construction**, grâce à un **régime d'exception**.

I. LE DIAGNOSTIC : DES COÛTS DE CONSTRUCTION QUI PROGRESSENT BEAUCOUP PLUS VITE QUE LES RECETTES, ENTRAVANT L'INDISPENSABLE CAPACITÉ D'ACTION DES ÉLUS

A. LES INQUIÉTUDES DES ÉLUS LOCAUX

Les auditions menées par vos rapporteurs ont confirmé les inquiétudes ressenties par les élus locaux concernant **l'envolée des coûts de construction et d'aménagement depuis 20 ans**. Ces inquiétudes sont **plus vives** chez les élus des communes **rurales**, dont les marges de manœuvre budgétaires sont plus étroites.

Les édiles locaux ont également insisté sur deux autres motifs de préoccupation : **l'allongement des délais** de construction et **la multiplication des acteurs, instances et agences** impliqués peu ou prou dans les opérations de construction¹. Ces deux facteurs génèrent en eux-mêmes des **coûts de gestion interne** pour les collectivités (recrutement de personnel qualifié, recours à des bureaux d'étude...), qui s'ajoutent donc aux surcoûts de construction *stricto sensu* évoqués plus haut.

En d'autres termes, les élus locaux dressent un constat sans appel : une construction publique en 2025 est à la fois **plus onéreuse, plus longue et plus complexe** qu'il y a 10 ou 20 ans.

Toutefois, les associations d'élus locaux entendues par vos rapporteurs n'ont **pas été en mesure d'objectiver ce constat empirique**, faute de **données précises disponibles**.

B. LE DIAGNOSTIC DU PÔLE « SCIENCES DES DONNÉES » DU SÉNAT

Vos rapporteurs ont donc cherché à savoir s'il était possible **d'objectiver** l'inquiétude ressentie par les élus locaux. Ils ont constaté, non sans surprise, que tous les ministères interrogés ont été **incapables** 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.

Vos rapporteurs se sont donc tournés vers le pôle « *science des données* » du Sénat ainsi que vers les **professionnels** du secteur de la construction.

¹ *Outre les bureaux d'études, structures privées, ont été cités de nombreux organes publics tels que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), l'Agence de la transition écologique (ADEME), les Architectes des Bâtiments de France (ABF) ainsi que les commissions de sécurité et d'accessibilité compétentes pour les établissements recevant du public.*

Les questions suivantes leur ont été posées : peut-on quantifier l'aggravation dans le temps des coûts de construction et d'aménagement qui pèsent sur les communes ? Cette aggravation affecte-t-elle dans les mêmes proportions une construction **publique et privée** ?

Lors de leurs auditions, les professionnels n'ont pas été en mesure de d'apporter des **données précises**, en fournissant une typologie de bâtiments publics (écoles, établissements et services d'accueil de jeunes enfants, maisons de santé, maisons d'assistantes maternelles, salle des fêtes, stades, halles, déchetteries...).

En revanche, de nombreuses auditions se sont accordées sur un chiffre : le coût de construction d'une école a progressé, depuis 20 ans, **d'environ 4 à 5 % par an**. En 2025, une école coûterait donc, en moyenne et à surface identique, entre **2,19 et 2,65 fois plus cher qu'en 2005**¹.

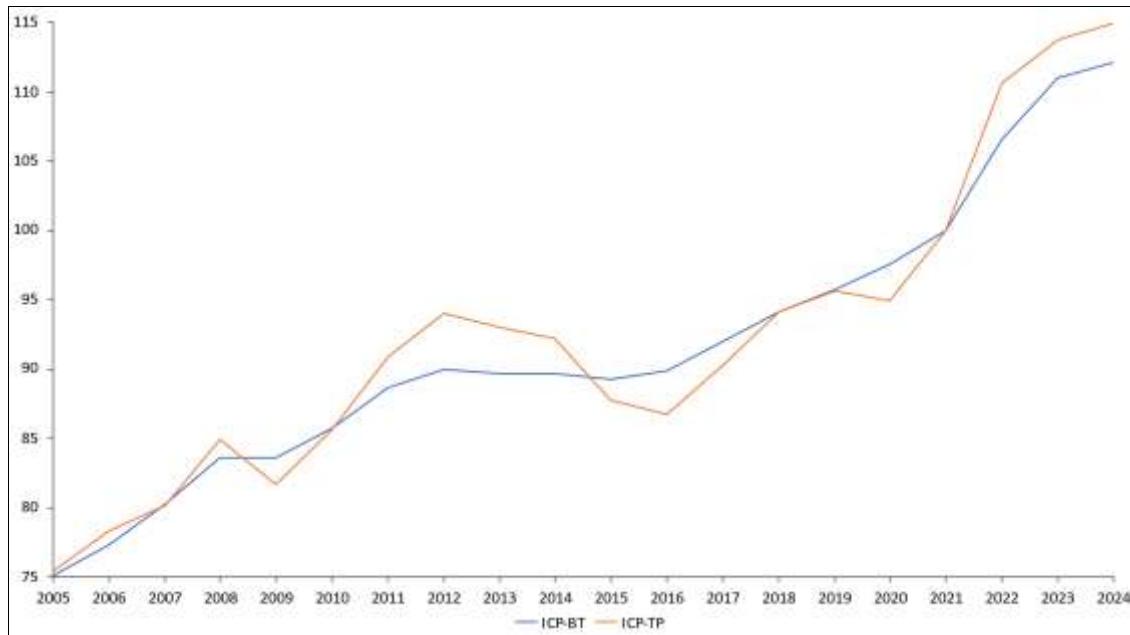
Toutefois, le pôle « *science des données* » du Sénat n'a pas été en mesure de **confirmer cette progression**, à partir des données de comptabilité nationale produites par l'INSEE ou Eurostat.

Sur 20 années complètes, entre 2005 et 2024, les **coûts de production du bâtiment**, supportés par les entreprises de construction, ont progressé en moyenne de **+ 2,1 % par an**, pour atteindre une croissance totale de **+ 49,4 %**. Cette évolution résulte principalement de l'augmentation des prix de **l'énergie et des matériaux**². La hausse des coûts dans le bâtiment est particulièrement marquée en **2022 (+ 6,6 %)** et **2023 (+ 4,1 %)**. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de l'indice des coûts dans le secteur du bâtiment (ICP-BT) et celui du secteur des travaux publics (ICP-TP).

¹ $1,04^{20} \approx 2,19$; $1,05^{20} \approx 2,65$

² Les coûts de l'énergie ont progressé en moyenne de 5 % par an entre 2005 et 2024, pour une augmentation totale de 45,3 %, marquée par deux années de forte hausse en 2021 (12,7 %) et en 2022 (28,9 %) ; les coûts des matériaux ont également progressé avec vigueur, en moyenne de 3,3 % par an, pour une évolution totale de +32,3 %, également marquée par deux années de forte hausse en 2021 (8,7 %) et en 2022 (14,3 %).

Graphique 2 - Indices ICP-BT et ICP-TP entre 2025 et 2024



Source : pôle « science des données » du Sénat

Cette progression des **coûts de production** pour les entreprises a été **plus forte** que celle de **l'indice des prix à la consommation**, qui, elle, a augmenté en moyenne de **+ 1,9 % par an** sur cette même période 2005-2024 pour atteindre une croissance totale de **+ 42,6 %**.

Concernant les **dépenses d'investissement effectivement réalisées** par les **collectivités territoriales¹** et destinées à la construction de **bâtiments publics** sur la période 2005-2024, les données ne sont disponibles qu'au prix d'une **extrapolation**. En effet Eurostat ne fournit que les montants d'investissements des collectivités territoriales, **sans distinction**.

¹ Les données publiques ne permettent pas d'isoler les communes au sein des collectivités territoriales.

Toutefois, l'investissement en construction représente chaque année, sur le champ de l'ensemble des administrations publiques, environ **60 % de l'ensemble de l'investissement**¹. On peut faire l'hypothèse que ce pourcentage concerne aussi les collectivités territoriales.

Tableau 3 - Estimations des dépenses des collectivités territoriales

2005	2024
60 % de 40,6 Md€ = 24,4 Md€	60 % de 67,8 Md€ = 40,7 Md€

Source : pôle « science des données » du Sénat

Sur la période **2005-2024**, les dépenses d'investissement global (sans distinction) ont progressé en moyenne de **3 % par an**, soit une hausse totale de **+ 66,8 %**. Cette moyenne **dissimule de fortes disparités**, puisque les dépenses ont augmenté de **39,8 % sur la seule période 2020-2024** (cf *infra*).

Tableau 4 - Principaux enseignements de l'étude pôle « science des données » du Sénat

	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 % (estimation)	+ 2,1 %	+1,9 %
Augmentation sur la période 2005-2024	+ 66,8 %	+ 49,4 %	+ 42,6 %

Source : pôle « science des données » du Sénat

Cette progression, très **difficilement soutenable** pour les collectivités dont les ressources financières sont limitées, est **plus forte** que celle des coûts de production du bâtiment, mentionnés *supra*. En d'autres termes, les **dépenses de construction** des collectivités ont, depuis 20 ans, progressé **plus vite** que les coûts de **production** supportés par les entreprises du bâtiment.

¹ En comptabilité, l'investissement est mesuré par la formation brute de capital fixe (FBCF), constitué par les acquisitions nettes d'actifs fixes par les producteurs (logements, bâtiments et ouvrage de génie civil, machines et équipements, systèmes d'armes). La FBCF en construction représente environ 60 % de l'ensemble de la FBCF sur la période 1978-2023 : la FBCF en construction est ainsi le premier poste d'investissement devant la recherche et développement scientifiques (22 %), les matériels de transport (8 %) et les activités informatiques et services d'information (5 %).

Quelles sont les causes de cette situation, **défavorable aux collectivités** ?

Comme l'indique le pôle « science des données » du Sénat, « la différence entre le coût de production et le coût pour la collectivité est principalement portée par la **marge** réalisée par les entreprises. Une mesure de cette **marge** en comptabilité nationale est l'**excédent brut d'exploitation** (EBE) qui est égal à la valeur ajoutée, diminuée de la rémunération des salariés, des autres impôts sur la production et augmentée des subventions d'exploitation ».

Les entreprises ont fait face, comme indiqué au graphique 1, à d'importants **surcoûts de production en 2022 et 2023**. L'analyse de leur EBE révèle qu'en 2023, les entreprises du secteur de la construction ont réalisé la **plus forte croissance de leurs marges** depuis 1990, avec une progression de celles-ci de **23,1 %** par rapport à 2022, ce qui représente une augmentation de 9,7 Md€ de leur EBE.

C'est pourquoi il est possible d'affirmer que les entreprises du bâtiment ont, depuis 2023, **plus que répercuté** la hausse des coûts de production sur le prix de vente de leurs constructions, au détriment des maîtres d'ouvrage, tels que les collectivités territoriales. Lors des auditions, certains ont ainsi parlé d'« *effet d'aubaine* ».

S'agissant des **recettes** des collectivités territoriales¹, il convient de **distinguer deux périodes** :

- entre 2005 et 2019, la progression des recettes était à peu près **équivalente** à celle des dépenses en investissement (respectivement + 2,7 % et + 2,2 % en moyenne chaque année, soit + 31,4 % et + 45,4 % sur la période 2005-2019) ;

- entre 2020 et 2024, les **recettes** des collectivités territoriales n'ont **pas progressé au même rythme** que les dépenses de construction des collectivités. En effet, les recettes ont progressé, sur la période, de **50,5 Md€**, ce qui représente une augmentation de **19,2 %**.

Quant aux **dépenses en investissement** (construction ou autre), elles ont, comme indiqué plus haut, augmenté de **39,8 %** sur cette même période, soit 21 points de plus que l'ensemble des recettes perçues par les collectivités. Le graphique suivant fait donc apparaître un **décrochage** entre les dépenses d'investissements et les recettes globales à partir de 2020, décrochage qu'on peut sans doute mettre en relation avec l'aggravation de l'**endettement** des collectivités territoriales.

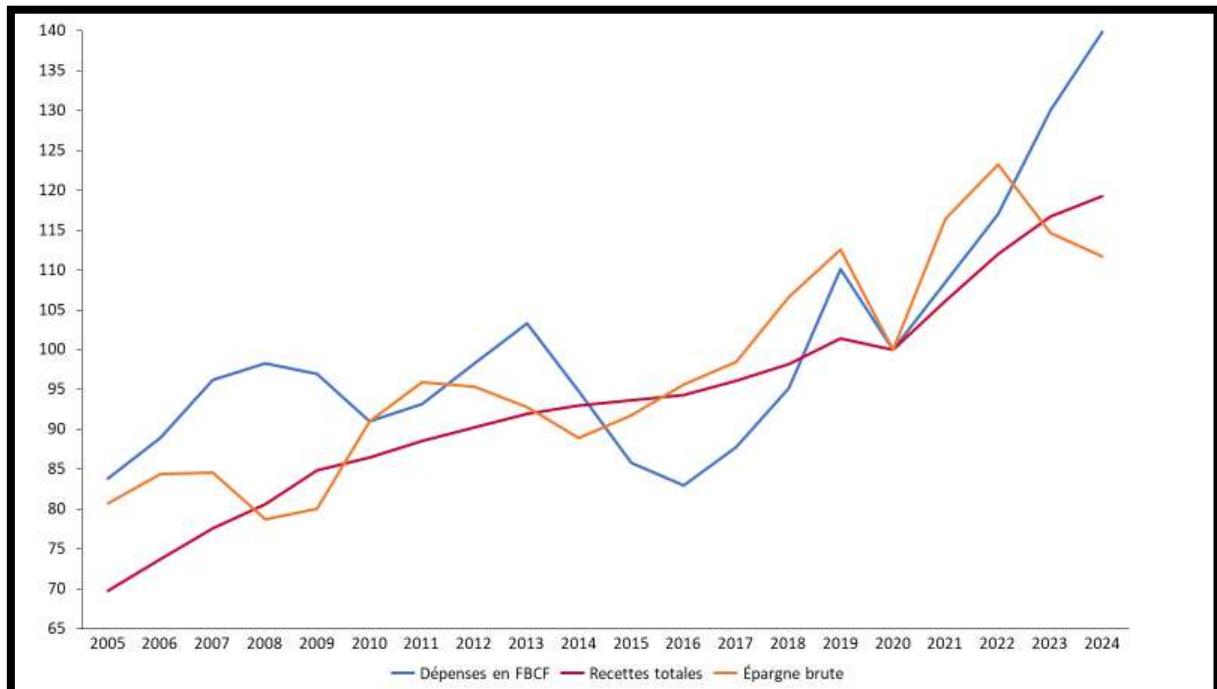
En parallèle, l'**épargne brute**² des collectivités territoriales a fortement progressé entre 2020 et 2022 (+ 23,2 %), **avant de se replier en 2023**

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

² En comptabilité nationale, l'épargne brute correspond au revenu disponible brut, diminué de la consommation finale effective. Cette épargne peut notamment être mobilisée pour réaliser des investissements.

et 2024 (- 9,3 % en 2024 par rapport à 2022). Ainsi, sur la période 2020 à 2024, l'épargne des collectivités territoriales a progressé à un **rythme nettement plus faible** que leurs recettes ou leurs dépenses en FBCF.

Graphique 3 - Évolution des dépenses en investissement des collectivités territoriales par rapport à leurs recettes et à leur épargne brute



Source : Eurostat

Tableau 5 - Évolution des principales données des collectivités entre 2020 et 2024 (en million d'euros)

	2020	2024	Évolution 2020/2024
Dépenses en FBCF (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

C. UN COÛT DE CONSTRUCTION PUBLIQUE SUPÉRIEUR À CELUI DU PRIVÉ ?

En outre, il ressort des auditions que les entreprises imposeraient des prix de construction **plus élevés** dans le cadre d'un ouvrage **public** que dans celui d'un ouvrage **privé**. Cette différence ne résulte pas des **normes applicables** puisque, comme l'a souligné la Direction de l'habitat, de

l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère en charge de la transition écologique, les constructions publiques et privées sont soumises aux **mêmes règles de fond** (code de la construction et de l'habitation, code de l'urbanisme, code de l'environnement...).

En revanche, **deux facteurs** ont été couramment cités pour expliquer l'écart entre le **coût public** et le **coût privé** :

- en premier lieu, les professionnels de la construction prendraient en compte et « *anticiperait* » les **subventions publiques** perçues, ce qui renchérirait mécaniquement les coûts de la construction ;

- en second lieu, les **contraintes procédurales**, liées aux règles de la commande publique (*cf infra*), engendrent **des coûts** pour les opérateurs économiques, qui les répercutent généralement dans le montant de leurs offres.

Toutefois, si ces observations empiriques ont été souvent formulées lors des auditions, aucune personne ou structure entendue par vos rapporteurs n'a été en mesure **d'évaluer dans quelles proportions** une construction privée serait moins onéreuse qu'une construction publique. Aucun pourcentage n'a ainsi été fourni à vos rapporteurs pour mesurer un **éventuel écart** entre le coût d'un ouvrage public et celui d'un ouvrage privé, à caractéristiques égales.

Le pôle « *science des données* » du Sénat, interrogé par vos rapporteurs, souligne que les données font défaut pour **confirmer ou informer** un écart entre le secteur public et le secteur privé. Certes, l'évolution du prix de l'investissement en construction supporté par les administrations publiques est **supérieure**, depuis 2020, à celui des entreprises. Mais au sens de la comptabilité nationale, l'investissement en construction **inclus le génie civil** et les travaux spécialisés (notamment l'entretien et la rénovation). Or, d'une part, le prix dans le génie civil a fortement augmenté depuis 2020, d'autre part, le génie civil représente une part nettement plus importante de la FBCF au sein des administrations **publiques** que chez les entreprises. Le décrochage entre le secteur public et le privé résulte donc d'un **effet de composition**, comme l'a expliqué l'INSEE à vos rapporteurs : « *Le niveau des prix dans la construction a fortement augmenté en 2021 et 2022, et plus encore pour les administrations publiques par rapport aux personnes morales privées. L'écart entre secteurs institutionnels s'explique par une évolution très marquée des prix dans le génie civil (F42Z), qui représente une part importante de la FBCF des administrations publiques (de l'ordre de 43 %), et une part plus modeste de la FBCF des personnes morales privées (15 %). Le prix dans le génie civil, qui s'applique pour tous les secteurs institutionnels est directement déduit de l'indice des coûts de production sur le génie civil (ICP - 42), plus dynamique que le reste des prix. La différence de prix entre la FBCF des APU et des entreprises dans la construction est donc liée à un effet de composition* ».

D. UN RISQUE DE RENONCEMENT AUX TRAVAUX OU DE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DES BÂTIMENTS PUBLICS ?

Non seulement le coût de la construction pèse de plus en plus lourd sur les finances locales, notamment depuis 2020, dans le contexte budgétaire que chacun connaît, mais en outre de nombreuses auditions ont souligné que cette augmentation des prix risquait d'emporter **deux lourdes conséquences**.

En premier lieu, des collectivités sont contraintes de **renoncer** à certains projets de construction devenus **trop onéreux**. Ces abandons sont eux-mêmes préjudiciables, en ce qu'ils découragent la construction de bâtiments neufs ou la rénovation de bâtiments existants. Les surcoûts de construction empêchent donc de satisfaire certains besoins de la population et conduisent à retarder l'atteinte des objectifs d'économies d'énergie ou d'accessibilité.

En second lieu, l'augmentation des prix de la construction risque de s'accompagner d'une **dégradation de la qualité des ouvrages**. En effet, les constructeurs et les collectivités pourraient chercher à **contenir** la majoration des coûts par des **prestations plus limitées, donc moins durables**, par exemple en recourant à des techniques ou des matériaux moins onéreux mais moins pérennes. Or, comme l'a justement souligné l'Union nationale des économistes de la construction (UNTEC), il importe de raisonner en termes de « *coût global* » en prenant en compte le « *cycle de vie d'un projet* », plutôt que de se concentrer sur les seuls coûts **initiaux**. Certes, ces derniers peuvent, en apparence, être attractifs pour une commune mais peuvent, à terme, générer des **surcoûts importants**. Ce point d'est d'ailleurs au cœur de la première recommandation du présent rapport.

II. LE FACTEUR « NORMES » PÈSE DANS CETTE FORTE PROGRESSION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION, SURTOUT DANS LE CADRE DE RÉNOVATION DE BÂTIMENTS EXISTANTS

Il résulte des développements précédents que la forte progression des « *coûts bâtimmentaires* » depuis 20 ans, qui **pénalise lourdement les élus locaux**, semble reposer principalement sur la hausse de l'énergie et des matières premières, ainsi que sur une forte augmentation des marges des entreprises du bâtiment, notamment depuis 2023. En outre, il semble que les entreprises imposeraient des prix de construction **plus élevés** dans le cadre d'un ouvrage **public** que dans celui d'un ouvrage **privé**.

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

Toutefois, les auditions ont permis de caractériser l'existence d'un éventuel lien de causalité entre les surcoûts de construction et la

multiplication des **normes régissant ce secteur**. Ce lien paraît dépendre de la **nature** des travaux engagés :

- 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 très difficile à estimer.

A. POUR LES CONSTRUCTIONS NEUVES, LES NORMES GÉNÈRENT UN SURCOÛT IMPORTANT, TOUTEFOIS NEUTRALISÉ PAR UN « EFFET D'APPRENTISSAGE » AU BOUT D'ENVIRON 5 ANS

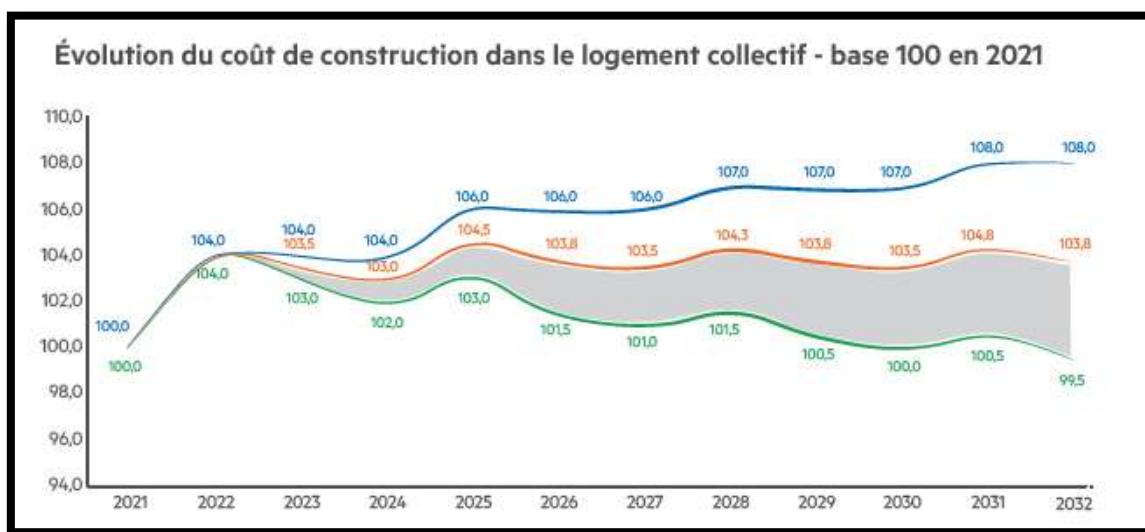
Prenant l'exemple de la réglementation environnementale RE2020, l'UNTEC a mis en avant qu'une nouvelle réglementation génère souvent un **surcoût**, pour une construction **neuve**, de **3 à 5 %** sur la première année suivant la mise en application de la norme de construction. Cette augmentation sera ensuite **stable** les **4 années suivantes** (pas de nouvelle hausse des prix), avant de connaître un **recul** plus ou moins important.

En effet, les représentants des économistes de la construction ont mis en avant l'existence d'un « *effet d'apprentissage* », défini comme un **phénomène d'assimilation** des évolutions technologiques nécessaires à l'intégration de normes de construction toujours plus exigeantes : « *dans la première période, tous les acteurs de la construction appliquent la nouvelle réglementation en recourant à des concepts et équipements nouveaux et/ou innovants et mal maîtrisés. Puis les années suivantes les concepts s'optimisent et les fournisseurs proposent des équipements plus adaptés et plus simples* ».

Cet effet d'apprentissage est **d'autant plus rapide** dans notre pays que les professionnels français de la construction sont reconnus parmi les **meilleurs au monde**, comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs.

Le graphique suivant illustre cet **effet d'apprentissage** :

- la courbe la plus haute (*en bleu*) représente une projection théorique **hors effet d'apprentissage** (augmentation de 8 % en 2032 par rapport à 2021) ;
- la courbe du milieu (*en rouge*) concerne l'hypothèse où le coût de construction subira, en 2032, une augmentation de 3,8 % par rapport à 2021, du seul fait de l'application de la nouvelle réglementation ;
- la courbe du bas (*en vert*) vise l'hypothèse où le coût de construction sera, en 2032, **légèrement inférieur** à son niveau de 2021 (**baisse de 0,5 %**).



Source : UNTEC

Ce graphique met donc en évidence que :

- dans l'hypothèse la plus **défavorable** aux collectivités, l'effet d'apprentissage **modère** l'augmentation des coûts de construction (3,8 % avec l'effet d'apprentissage au lieu de 8 % sans cet effet) ;
- dans l'hypothèse la **plus favorable**, cet apprentissage conduit à un **retour à la normale** des prix.

B. POUR LES RÉNOVATIONS, UN ALOURDISSEMENT FINANCIER RÉEL MAIS TRÈS DIFFICILE À ESTIMER

Si l'effet d'apprentissage permet, dans une certaine mesure, de contenir l'impact financier de nouvelles normes de construction sur le **bâti neuf**, tel ne semble pas être le cas des rénovations de **bâtiments existants**.

Toutefois, là encore, **les données font défaut** pour évaluer un tel surcoût normatif généré par la mise en œuvre de nouvelles réglementations.

C. LE SIGNAL D'ALARME LANCÉ PAR LE CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Afin de mesurer l'impact financier des normes de construction imposées aux collectivités territoriales, vos rapporteurs se sont également rapprochés du **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, créé, en 2013, à l'initiative du Sénat. En effet, cette instance est chargée **d'évaluer « l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables »** (article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales). Doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit les normes qui les concernent **spécifiquement ou principalement**, soit les normes qui affectent de façon **significative** leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances (CE, 26 octobre 2018, Association Regards Citoyens, n° 403916).

Selon le CNEN, 4 416 normes nationales sont entrées en vigueur depuis 2009 concernant les collectivités, soit 294 normes en moyenne par an, avec un impact cumulé pour les collectivités chiffré à **environ 1 milliard d'euros nets par an** depuis 15 ans. Cette moyenne dissimule toutefois de **très fortes disparités** selon les années comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 6 - Impact financier, pour les collectivités territoriales, des textes soumis au CNEN

	Nombre de textes examinés par le CNEN	Coût en M€	Économies en M€	Coût net en M€ (différence entre le coût et les économies)
2020	258	1 323	1242	81
2021	287	1 170	447	723
2022	325	3 921	1 472	2 449
2023	235	3 266	1 666	1 600
2024	223	3 293	2 728	565

Source : délégation du Sénat aux collectivités territoriales, à partir des données du CNEN

Toutefois, il n'existe **pas de données statistiques** précises et complètes sur les normes qui ont un impact sur les **coûts de construction et d'aménagement à la charge des collectivités**.

En effet, d'une part, 80 % des textes du Gouvernement soumis au CNEN ne font l'objet d'aucune **évaluation financière**. Ainsi, de 2023 à 2025,

le CNEN a décompté **44 textes** concernant le **secteur de la construction**. Sur ces 44 textes, **seuls 9** ont fait l'objet d'une estimation de leur coût¹.

D'autre part, même quand le Gouvernement remet au CNEN des fiches d'impact, ces dernières **ne remplissent pas la mission** qui leur est assignée : au lieu de fournir une **aide objective à la décision**, elles apparaissent comme un outil d'autojustification ou de « plaidoyer pro domo ». Ainsi, de nombreuses fiches d'impact présentent un **impact financier mal renseigné ou occultant** la charge pour les collectivités en termes de **gestion interne** (recrutement et formation du personnel, résultant de la mise en œuvre des nouvelles normes proposées par le ministère porteur). En outre, les fiches d'impact ne prévoient pas d'évaluation à 3 ou 4 ans pour mesurer l'écart éventuel entre la prévision et la réalisation. Enfin, elles n'intègrent pas l'effet d'apprentissage espéré à 5 ans (*cf supra*).

Vos rapporteurs ne peuvent que regretter, dans le droit-fil du rapport sur « *l'addiction aux normes* » publié en janvier 2023², que le CNEN n'ait pas reçu la compétence de **certifier le sérieux, la rigueur et la méthodologie** des fiches d'impact qui accompagnent les projets de textes réglementaires qui lui sont soumis. Au demeurant, il ne dispose pas actuellement des moyens humains nécessaires à l'exercice d'une telle mission de **contre-expertise**. Un renforcement des liens du CNEN avec des organismes tels que **l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)** pourrait permettre de pallier ces insuffisances et assurerait ainsi le pilotage **statistique et économique** de la politique d'évaluation. Il conviendrait donc de créer, au sein de l'INSEE, une cellule dédiée au CNEN, sur le modèle de ce qui pratique en Allemagne. Un tel partenariat apparaît indispensable dès lors que le CNEN ne dispose pas de profils d'économistes ou de statisticiens dans son équipe.

Dans l'immédiat, vos rapporteurs recommandent aux ministères le **respect le plus scrupuleux** de la circulaire du Premier ministre n° 6502/SG relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire, publiée le **1^{er} septembre 2025**. Ce texte insiste notamment sur la nécessité de bien mesurer l'impact des projets de textes sur les collectivités territoriales : « *doivent être évaluées les incidences techniques, financières et organisationnelles sur les collectivités territoriales (notamment les compétences,*

¹ *Le décret n° 2023-259 du 7 avril 2023 relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires et l'arrêté d'application représentent, à eux seuls, un coût de 1,5 milliard d'euros en N+1 : pour rappel, l'objectif poursuivi est d'équiper tous les bâtiments tertiaires existants et neufs de systèmes d'automatisation et de contrôle d'ici le 1^{er} janvier 2025 pour ceux possédant des systèmes de plus de 290 kW et d'ici le 1^{er} janvier 2027 pour ceux équipés de système de plus de 70 kW. Citons aussi le décret 2023-444 du 7 juin 2023 relatif aux systèmes de régulation de la température des systèmes de chauffage et de refroidissement et au calorifugeage des réseaux de distribution de chaleur et de froid, qui représente un coût de 1,7 milliard d'euros en N+1 pour les collectivités.*

² *Rapport d'information n° 289 (2022-2023) de Mme Françoise GATEL et M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 26 janvier 2023. « Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc ! ».*

l'emploi public – en Équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) –, la charge administrative ou encore le mode de financement assuré – transferts de charges, modification de l'équilibre du budget). Une attention particulière doit être portée à cette rubrique pour les dispositions soumises à l'examen du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). »

Force est de constater qu'aujourd'hui cette « attention » est insuffisante. Ainsi, lors de son audition par vos rapporteurs, Gilles GARREZ, président du CNEN, a souligné que ce dernier « se montrait très vigilant sur les conséquences financières des textes examinés car le sujet des finances publiques et en leur sein celui des **finances locales devient de plus en plus préoccupant** (...). Certes, certaines études d'impact sont complexes à réaliser car elles dépendent d'une multitude d'hypothèses. Dans ce cas il conviendrait de proposer plusieurs variantes de coûts prévisionnels autour de deux scénarios extrêmes et d'une option intermédiaire pour mieux éclairer les avis du CNEN. En tout cas, notre Conseil est décidé à se montrer plus sévère à l'avenir quant à la qualité des études d'impact et à refuser l'examen de textes insuffisamment documentés ».

À titre d'exemple, 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, pris pour application de l'article L. 171-1 du code de la construction et de l'habitation, s'inscrit dans le prolongement de la réglementation environnementale 2020 (RE2020). Il a pour objet de définir les niveaux minimums d'exigence sur les caractéristiques énergétiques et environnementales et la performance énergétique et environnementale des bâtiments neufs et extensions de bâtiments en France métropolitaine. Le projet de décret a pour objet d'élargir le dispositif du décret de 2021¹ à 9 typologies de bâtiments supplémentaires dits « *tertiaire spécifique* ».

Tout en soutenant les objectifs environnementaux, le collège des élus du CNEN a estimé que ce projet illustrait la **tension croissante entre soutenabilité économique et objectifs environnementaux**, « qui ne pourra être surmontée sans un dialogue entre les collectivités et l'État, et une programmation réaliste des obligations à venir ».

Si le collège des élus s'est dit **favorable** à l'objectif du texte – dont la vocation est de renforcer les exigences environnementales dans la construction – 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 (conception bioclimatique, matériaux biosourcés, ventilation performante, etc.). Dans un contexte de **tensions budgétaires**, ces exigences sont jugées insoutenables sans soutien financier ;

¹ Décret n° 2021-872 du 30 juin 2021 recodifiant la partie réglementaire du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation et fixant les conditions de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent.

- à un **retour sur investissement trop lointain** au regard de l'effort budgétaire nécessaire. Les bénéfices liés aux économies d'énergie ou de fonctionnement peuvent ne se matérialiser qu'au bout de **20 à 30 ans** ;
- à la mise en œuvre du décret, qui suppose un **niveau d'expertise technique élevé** (accompagnement à la conception, rédaction des pièces techniques, justification des performances) que **les petites communes ne sont pas toujours en mesure d'assumer**, faute d'ingénierie suffisante.

En conséquence, le collège des élus a demandé **un moratoire immédiat**, afin de **laisser le temps aux collectivités de sécuriser leurs financements** et de s'approprier les nouveaux outils nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles normes. Les élus appellent à une **mise en œuvre progressive, différenciée selon la taille des collectivités**, et à un **accompagnement renforcé** de la part de l'État, tant sur le plan technique que financier.

D. UNE INFLATION NORMATIVE NÉCESSAIREMENT GÉNÉRATRICE DE COÛTS DIRECTS ET INDIRECTS POUR LES COLLECTIVITÉS

À défaut de disposer de chiffres précis permettant d'appréhender les **surcoûts de construction** pesant sur les collectivités, vos rapporteurs ont pris connaissance des derniers indicateurs de l'activité normative, publiés en mai 2025 par le Secrétariat général du Gouvernement.

Ils révèlent que l'inflation normative affecte particulièrement les **cinq codes qui régissent principalement l'activité des maires « bâtisseurs »** : le code de la construction et de l'habitation, le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code du patrimoine et le code général des collectivités territoriales.

Or, plus les normes sont nombreuses, plus elles risquent de générer des contradictions. Plus elles sont complexes, plus elles risquent d'être interprétées différemment selon le service ou l'agent en charge de leur respect.

Dans les deux cas, les normes génèrent nécessairement, pour les collectivités, notamment les plus petites, des **coûts « cachés » de gestion interne**, comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs. Cette inflation normative génère aussi des coûts pour les constructeurs, qui sont répercutés sur le maître d'ouvrage, public ou privé.

Les deux tableaux ci-dessous illustrent cette « *obésité normative* » qui entrave nécessairement la **capacité d'agir** des collectivités et peut conduire, dans certains cas, à renoncer à certains **projets de construction**.

Tableau 7 - 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

Tableau 8 - Évolution de certains codes en nombre d'articles (2005-2025)

	Nombre d'articles au 1 ^{er} janvier 2005	Nombre d'articles au 1 ^{er} janvier 2025	Augmentation sur la période (en %)
Code de la construction et de l'habitation	2 477	4 083	65 %
Code de l'urbanisme	1 474	2 422	64 %
Code de l'environnement	2 098	7 062	237 %
Code du patrimoine	383	1 624	324 %
Code général des collectivités territoriales	4 434	6 889	55 %

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

Certes, ces données ne permettent pas de tirer des **conclusions définitives** tant il est délicat d'établir une **corrélation directe** entre l'inflation normative et les surcoûts de construction des bâtiments publics. Il paraît toutefois difficilement contestable que cette inflation génère des **coûts, directs ou indirects**, pour les collectivités auxquelles s'appliquent ces normes **toujours plus nombreuses et complexes**.

E. LES NORMES PERÇUES COMME LES PLUS COÛTEUSES POUR LES COLLECTIVITÉS

L'envolée des « *coûts bâtim mentaires* » depuis 20 ans est **multifactorielle**. À défaut de données disponibles, il n'est pas possible de distinguer au sein des facteurs qui expliquent l'augmentation des coûts de construction et de rénovation sur les 10 ou 20 dernières années, la **part imputable à chacun de ces facteurs et, par voie de conséquence, au seul facteur « normes »**. En d'autres termes, la mission n'est pas en mesure de caractériser et d'évaluer cette « *responsabilité normative* » de manière précise et documentée.

A fortiori, il n'est pas possible, au sein des différentes normes de construction, de **distinguer**, chiffres à l'appui, celles qui seraient les plus « *budgetivores* » des autres.

C'est pourquoi vos rapporteurs ont souhaité, *a minima*, recueillir le « *ressenti* » des principaux acteurs concernés, à savoir les élus locaux et les professionnels de la construction : ces derniers ont donc été interrogés sur les normes qui, selon eux, imposent aux « *maires bâtisseurs* » la **charge financière la plus lourde**. Les normes d'**accessibilité**, de **protection de l'environnement** et de **performance énergétique** ont été les plus couramment pointées comme les plus coûteuses ou les plus « *impactantes* ». Certains acteurs ont estimé - sans s'appuyer sur aucune étude - que ces normes seraient responsables de **10 à 40 %** de l'augmentation du coût de la construction depuis 20 ans.

1. Respect de l'environnement, accessibilité et performance énergétique : les exigences *a priori* les plus coûteuses pour les collectivités

a) Normes d'accessibilité

Au terme de ses auditions, la mission rejoint le constat dressé en 2023 par nos collègues Guylène PANTEL et Jérôme BASCHER, dans leur rapport sur l'impact des décisions de l'État sur l'équilibre financier des collectivités territoriales¹. En effet, vos rapporteurs ont constaté que de nombreux élus mettent en avant le **coût très élevé des normes d'accessibilité**, en particulier celles bénéficiant **aux personnes à mobilité réduite (PMR)**. Tout en défendant le caractère **inclusif** de ces mesures, 20 ans après le vote de la loi fondatrice du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, ils soulignent que les petites collectivités n'ont **pas toujours les moyens** de mettre en œuvre ces mesures de manière généralisée : en pratique, le respect des normes d'accessibilité se fait parfois

¹« État et collectivités territoriales : les bons comptes feront les bons amis ! » ; *Rapport d'information n° 729 (2022-2023)*, déposé le 13 juin 2023 : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-729-notice.html>

au détriment d'une certaine « *qualité bâimentaire* ». Les élus locaux sont donc nombreux à plaider pour des ambitions plus mesurées en matière d'accessibilité.

Parole d'élus recueillie par votre mission

« *Les normes d'accessibilité dans l'intégralité de bâtiments entiers sont-elles vraiment pertinentes ? Qui va oser démontrer que les mesures prises pour faciliter la vie des personnes handicapées sont inutiles ? Le nombre de PMR reste heureusement faible, si bien qu'il pourrait peut-être suffire de ne rendre accessible qu'un nombre limité de pièces dans lesquelles la PMR se rend et c'est le fonctionnaire qui se déplace* » (maire de la Côte-d'Or).

« *Les normes les plus coûteuses demeurent la mise en accessibilité PMR des bâtiments publics avec des cahiers des charges très lourds à respecter, tant administrativement que financièrement* » (maire du Haut-Rhin)

Le code de la construction et de l'habitation définit ainsi un bâtiment ou aménagement **accessible à tous** : « *un bâtiment ou un aménagement qui, dans des conditions normales de fonctionnement, permet à l'ensemble des personnes susceptibles d'y accéder avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux, d'utiliser les équipements, de se repérer, de s'orienter, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles il a été conçu, quelles que soient les capacités ou les limitations fonctionnelles motrices, sensorielles, cognitives, intellectuelles ou psychiques de ces personnes* » (article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH)).

Au regard de ces exigences, seuls 900 000 établissements recevant du public (ERP) - sur les 2 millions que compte le pays - sont aujourd'hui engagés dans une **démarche de mise en accessibilité**.

Lors des auditions, **aucun chiffrage précis** n'a pu être donné pour illustrer *in concreto* l'impact financier pour les collectivités des normes d'accessibilité qu'elles doivent respecter pour les constructions.

En revanche, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le délégué ministériel à l'accessibilité ont mis en avant le fait que les surcoûts étaient **faibles** dans le cadre des **nouvelles constructions** dès lors que l'accessibilité était bien intégrée *ab initio* dans la conception du bâtiment. Vos rapporteurs relèvent toutefois que, s'agissant des constructions neuves, le Gouvernement ne semble pas prendre en compte le fait que ces normes génèrent une **plus grande consommation d'espaces** et, par voie de conséquence, entraînent, de ce seul fait, des **surcoûts** pour les collectivités.

b) Normes environnementales

Lors des auditions, élus comme professionnels ont souvent pointé les **normes environnementales** comme générant des coûts et des délais importants pour les « *maires bâtisseurs* ».

En effet, toute personne projetant une construction ou un aménagement doit examiner l'environnement dans lequel son projet s'implante. L'ampleur de ce projet et de ses impacts potentiels détermine le **type d'inventaires** nécessaires et le contenu du dossier à constituer auprès de la DREAL (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

Paroles d'un élu recueillies par votre mission

« *Les contraintes les plus fortes (ou surprenantes) actuellement concernent l'environnement et sont portées par des associations qui nous obligent à faire des expertises longues et coûteuses, la plupart du temps pour un résultat négatif. Le dernier exemple en date concerne un bâtiment sportif auquel nous souhaitons accorder un nouveau bâtiment. Une association de défense des chauves-souris nous demande une expertise pour nous assurer qu'il n'y a pas de chiroptères dans ledit bâtiment. L'étude est estimée à plus de 1 300 €* » (maire du Haut-Rhin).

L'étude dite « *faune-flore 4 saisons* » qui peut s'imposer aux élus en fonction de **plusieurs paramètres**, fixés dans le code de l'environnement¹, a ainsi souvent été citée. Il s'agit d'une **analyse écologique approfondie** qui vise à inventorier et évaluer la biodiversité d'un site **sur une année complète**. Cette étude est placée sous la responsabilité juridique et financière du porteur de projet.

Objectifs de l'étude faune-flore 4 saisons

- **Réaliser des observations** de terrain sur les quatre saisons pour couvrir le cycle biologique complet des espèces ;
- **Inventorier** la faune et la flore présentes sur le site étudié ;
- **Identifier** les espèces, leur répartition, et évaluer l'état des populations et des habitats ;
- **Déetecter** les espèces migratrices, hivernantes, ou celles dont l'activité varie selon les saisons ;
- **Collecter** des données selon des protocoles scientifiques adaptés à chaque groupe d'espèces ;

¹ Ces paramètres sont les suivants : l'importance du projet et de ses effets sur la biodiversité, et la sensibilité environnementale du site et les résultats de l'analyse des données existantes (des espèces protégées et/ou patrimoniales sont relevées ? La qualité des données antérieures est-elle suffisante ?).

- Analyser et cartographier les données recueillies pour comprendre la distribution des espèces et identifier les zones sensibles.

L'objectif principal de cette étude est donc d'obtenir une **compréhension complète de l'écosystème** tout au long de l'année, afin d'évaluer les impacts potentiels d'un projet sur l'environnement et de proposer des mesures de préservation adaptées.

Ces études génèrent des contraintes importantes pour les collectivités : non seulement elles allongent, par définition, le projet d'un an, mais en plus elles représentent un **coût généralement compris entre 10 000 et 60 000 euros** selon les personnes entendues par vos rapporteurs. En effet, le coût moyen d'une étude « *4 saisons* » varie sensiblement selon l'étendue géographique du site ainsi que selon les enjeux écologiques :

- petit projet (moins de 5 hectares) : entre 10 000 et 25 000 euros ;
- projet intermédiaire (entre 5 et 20 hectares) : entre 15 000 et 35 000 euros ;
- grand projet (plus de 20 hectares) ou projet plus petit mais à forts enjeux écologiques : entre 30 000 et 60 000 euros.

c) Normes de performance énergétique

Troisième famille de normes pointées par les élus comme « *budgetivores* » : les normes de **performance énergétique**.

Comme le souligne le rapport de Boris RAVIGNON, analysant les données précitées du CNEN, les textes les plus coûteux pour les collectivités, appartiennent au champ de la **transition écologique et énergétique**¹.

Paroles d'un élu recueillies par votre mission

« Toute architecture doit répondre à des règles communes. Les règles abusives et inutiles engendrent des surcoûts inutiles et pénalisants. Qui va nous prouver que les règles actuelles de performance énergétique sont inutiles ? L'abus de règles est invalidant et coûte aux collectivités. Construire comme en 1960 serait plus facile » (maire de la Côte-d'Or).

¹ *Rapport de Boris RAVIGNON, mai 2024, p74 : « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions. »*

Lors des auditions, la réglementation environnementale dite « RE2020 », plus exigeante que la précédente, dite « RT2012 », a souvent été citée. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, elle impose aux collectivités des **normes coûteuses** en matière de **performance thermique** pour certaines **nouvelles constructions**¹.

Dates d'application de la RE 2020	
Usages	Date d'application RE 2020 (définie par la date du dépôt de permis de construire ou de la déclaration préalable, ou, pour les constructions dispensées de démarches d'urbanisme, la date de début de construction ou d'installation)
Habitation	1er janvier 2022
Bureaux, enseignement primaire ou secondaire	1er juillet 2022
Constructions et extensions de petite surface d'habitation, bureaux, enseignement primaire ou secondaire	1er janvier 2023
Habitations légères de loisirs (HLL) < 50m ² soumises à démarches d'urbanisme	1er janvier 2023
Constructions temporaires d'habitation, de bureaux ou d'enseignement primaire ou secondaire	1er juillet 2023
Habitations légères de Loisirs < 35 m ² dispensées de démarches d'urbanisme. (1)	1er juillet 2023
Autres usages de bâtiments	Date postérieure au 30 juin 2024

Source : Guide RE2020, janvier 2024, ministère de la transition écologique

Cette réglementation a vu ses exigences rehaussées au **1^{er} janvier 2025**.

En réponse à une question écrite, posée par un député, le Gouvernement a reconnu que la RE2020 « *entraîne des surcoûts à la construction* »². Pour autant, il semble évoquer un « *effet d'apprentissage* », probablement pour relativiser l'impact financier de cette nouvelle réglementation : « *Après deux ans d'application des premières exigences de la RE2020, un retour d'expérience a été mené auprès des professionnels de la construction, qui ont apporté environ 60 contributions au total. Ces retours ont confirmé la bonne appropriation de la réglementation par les acteurs et son efficacité pour atteindre les cibles visées* ».

Consciente des défis actuels du secteur de la construction, la ministre du Logement Valérie LÉTARD a lancé, en mars 2025, une **mission d'observation et d'évaluation de la RE2020**, confiée à l'économiste Robin RIVATON, afin de maîtriser les coûts des nouvelles normes. Les conclusions de cette réflexion ont été rendues le 10 juillet 2025.

¹ Conformément au décret n° 2021-1004 du 29 juillet 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine. Ce texte prévoit que la réglementation RE2020 ne concerne pas les bâtiments existants.

² Voir la réponse du Gouvernement, en date du 10 décembre 2024, à une question d'un député : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/questions/QANR5L17QE171>

Selon le communiqué de presse de lancement, cette mission s'inscrit « *dans une volonté claire de simplifier les démarches pour les collectivités territoriales (...) tout en gardant une ambition forte en matière de transition écologique* ». Ce même communiqué précise : « *Nous devons trouver l'équilibre des normes qui permet des projets plus rapides sans renoncer à nos objectifs environnementaux. Il est essentiel d'adapter nos réglementations pour tenir compte des réalités du terrain* ».

Vos rapporteurs se réjouissent de cette prise de position qui pourrait conduire le Gouvernement à **assouplir cette réglementation franco-française** qui ne découle d'aucune directive communautaire (*cf infra*). Ils ont pu, en effet, constater, lors de leurs auditions, que toutes les réglementations de performance énergétiques sont perçues par les collectivités avant tout comme une charge **nette**. En effet, les gains en fonctionnement (économies d'énergie) paraissent **limités et aléatoires**, surtout lorsque le bâtiment n'est **pas utilisé en permanence**, de sorte que les **retours sur investissement** sont tardifs, parfois au bout de **20 ans** d'utilisation des bâtiments. À titre d'exemple, dans le cas d'un bâtiment dont l'application de la RE2020 générerait un surcoût de 20 000 € pour 1 000 € d'économies d'énergie annuelles réalisées, la rentabilité ne serait garantie qu'au bout de 20 ans.

Toutefois, les associations d'élus locaux ont, lors des auditions, souligné que les données font, là encore, défaut, que les études thermiques sont parfois approximatives et que les durées de rentabilisation sont **incertaines et imprécises**.

Sur ce point, vos rapporteurs notent avec intérêt la possibilité pour une collectivité de recourir à un « *contrat de performance énergétique* ». Défini par la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012, ce contrat est un « *accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières* ».

d) Normes de sécurité

Les **normes de sécurité** ont été régulièrement citées comme les plus **budgettives**. En particulier, les questions de sécurité incendie dans les établissements recevant du public (ERP) sont régies par l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Cette réglementation s'est renforcée avec le temps.

Vos rapporteurs insistent sur deux points en particulier :

- il est essentiel que les **préventionnistes**, placés sous l'autorité du chef du service départemental d'incendie et de secours, puissent

accompagner les collectivités porteuses de projets de construction le **plus en amont possible**, afin de limiter le risque d'un **avis défavorable** de la commission de sécurité ;

- les normes de sécurité régissant le recours aux **matériaux biosourcés** (comme le bois) ont souvent été décrites, lors des auditions, comme **excessives ou disproportionnées**. Cette situation pourrait expliquer le retard que la France accuse dans la construction en bois par rapport à certains de ses voisins européens. Vos rapporteurs souhaitent une **adaptation et une territorialisation de la réglementation**, afin de développer le bois comme matériau de construction. Ils espèrent que la délégation interministérielle à la forêt, au bois et à ses usages, qui travaille sur ces mêmes sujets, aboutira à ces mêmes recommandations.

En particulier, la mission relève que depuis quelques années, la construction bois, notamment pour les bâtiments de grande hauteur (IGH) ou très grande hauteur (ITGH), s'est développée plus vite que la mise à jour de la réglementation incendie nationale.

En l'absence de textes clairs et à jour, des guides ou doctrines techniques ont été élaborés par la filière bois et par la préfecture de police de Paris (notamment en 2021, pour les JO de Paris 2024). Ces documents avaient pour but d'encadrer provisoirement la conception et la sécurité incendie des bâtiments bois. Toutefois, ils ont parfois étendu leurs préconisations à des bâtiments de petite ou moyenne hauteur (jusqu'à 4 niveaux), en imposant des exigences trop fortes inspirées du régime des grandes hauteurs. Il en est résulté une incertitude juridique et technique pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, un allongement des délais d'instruction et le refus de certaines assurances de couvrir les bâtiments en bois. Cette situation a ralenti le développement de la construction en bois en France, alors même qu'elle représente un levier essentiel de la décarbonation du bâtiment. Toutefois, une nouvelle réglementation incendie nationale est en cours de finalisation et permettra de donner un cadre juridique clair, cohérent et simplifié, notamment pour les bâtiments de moins de 4 étages.

2. Les autres normes, moins coûteuses : l'exemple des normes sismiques et d'archéologie préventive

Comme indiqué plus haut, les normes d'accessibilité, de protection de l'environnement et de performance énergétique ont été les plus couramment pointées lors des auditions comme les normes comme les plus « *budgetivores* » et les plus « *impactantes* ».

D'autres normes ont été citées : celles relatives au risque d'inondation¹, au risque sismique et au risque d'archéologie préventive.

¹ Voir les articles L. 562-1 à L. 562-8-1 et R. 562-1 à R. 562-20 du code de l'environnement. Les contraintes les plus importantes pour les « maires bâtisseurs » résultent du plan de prévention des

Vos rapporteurs ont choisi de mettre l'accent sur les deux dernières, moins connues que les normes relatives aux **inondations**.

a) Normes sismiques

En premier lieu, de nombreuses personnes entendues par la mission ont mis en avant le **coût des normes liées aux phénomènes naturels**. Des normes spécifiques sont ainsi prévues pour les « *risques sismiques* » (article L. 132-2 du code de la construction et de l'habitation), les « *risques cycloniques* » (article L. 132-3 du même code) ou les « *risques liés aux sols argileux* » (article L. 132-4 à L. 132-9 du même code).

Sans minimiser l'importance du « *coût évité* » par la prévention, d'aucuns s'interrogent sur la **charge financière parfois démesurée** de ces dispositifs, alors que le principe de précaution, ainsi que l'amélioration des connaissances scientifiques, conduisent à l'application de **règles toujours plus strictes**, sur des territoires toujours **plus étendus**.

S'agissant du risque sismique, souvent évoqué lors des auditions, l'article L. 132-2 précité dispose que « *les bâtiments exposés à un risque sismique prévisible préservent la sécurité des personnes présentes dans les bâtiments et permettent leur évacuation en toute sécurité. Ils préservent également la sécurité des personnes situées dans leur proximité.* »

La conception et la construction des bâtiments limitent les dommages qu'ils encourrent en cas de séisme ».

En France, le risque sismique, loin d'être homogène, est pris en compte par un **zonage** qui classifie les communes selon **cinq niveaux de sismicité, de très faible à forte**. Une cartographie de l'aléa sismique a ainsi été réalisée à l'échelle nationale, ce qui permet de différencier les règles sur le territoire en fonction de la probabilité qu'un séisme se produise. Ce zonage est applicable aux bâtiments abritant des établissements recevant du public, pour remplir des fonctions socio-économiques ou pour maintenir le fonctionnement de l'État.

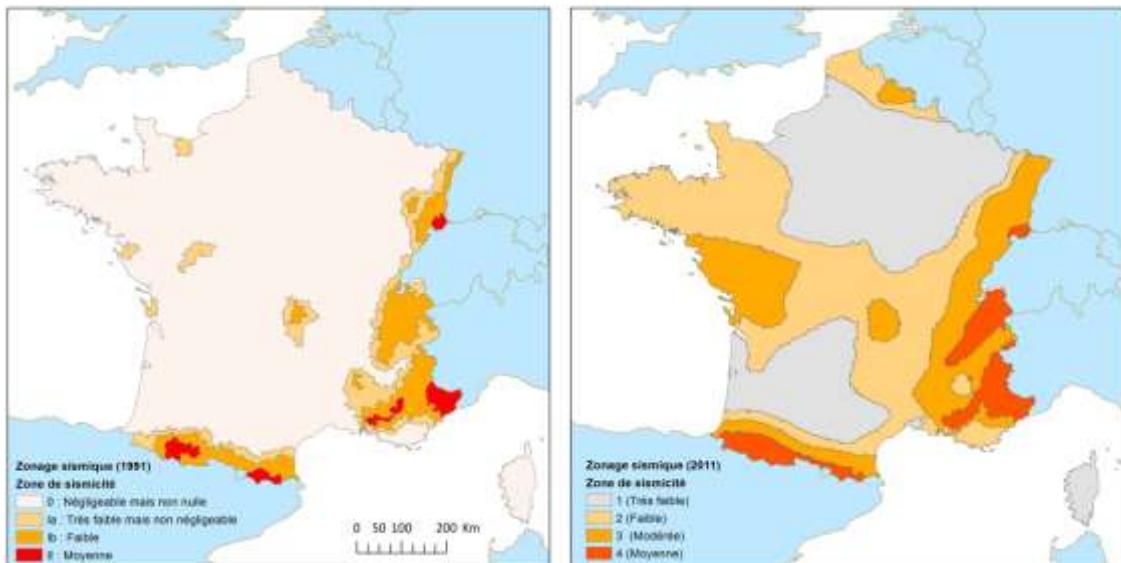
Toutefois, cette cartographie a évolué, en 1991 puis fin 2010, ce qui a entraîné **l'inscription** de certaines communes dans une classification plus élevée et l'application pour les **nouvelles constructions** de règles antismiques plus strictes.

Selon le ministère de la transition écologique, « *la réglementation parasmique a été révisée en octobre 2010 pour prendre en compte les évolutions des connaissances scientifiques et des normes européennes. Elle est basée sur un principe*

risques naturels d'inondation (PPRi), plan prescrit par le préfet. Ce document de planification, dédié aux risques naturels d'inondation, permet en particulier de délimiter les zones exposées aux risques d'inondation et d'y prévoir des interdictions ou des prescriptions spécifiques portant sur des constructions. Il permet également de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques d'inondation, mais où s'appliquent des mesures d'interdictions ou des prescriptions portant sur des constructions ou ouvrages.

de **proportionnalité** dans les exigences qu'elle pose pour les bâtiments dits « à risque normal », en fonction de la zone d'aléa et des enjeux liés aux bâtiments »¹.

Figure 1 - Zonage sismique en France (avant et après la révision d'octobre 2010)



Source : Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN)

Ce nouveau zonage a été **jugé quelque peu excessif** à l'époque, y compris par les spécialistes du sujet, de nombreux territoires non exposés étant classés à tort dans des zones 2 ou 3. Telle était notamment la position de l'Association Française du génie Parasismique (AFPS), entendue par la mission².

Quant aux élus locaux, nombreux sont ceux qui ont témoigné auprès de votre délégation de leurs difficultés à se conformer aux **règles sismiques**. Ainsi, un élu a-t-il indiqué, dans le cadre d'une consultation fin 2024 : « *Nous avons été obligés de faire un crédit pour notre commune (...). Je pense que notre école peut résister à une guerre atomique* ».

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/construction-risques-sismiques>

² Une commune peut contester son classement dans le zonage sismique national en exerçant un recours pour excès de pouvoir contre l'acte réglementaire de classement (décret ou arrêté). La contestation peut également porter sur les actes d'application du classement, tels que les plans de prévention des risques ou les documents d'urbanisme.

Figure 2 - Extrait de la consultation lancée par la délégation en novembre/décembre 2024 :

Les difficultés pour se conformer aux normes sismiques : thème majeur [cité par plus d'un répondant sur dix*] (question ouverte)

Question : Depuis 20 ans, les zones de risque sismique ont été étendues significativement en France. Quelles sont les éventuelles difficultés que vous rencontrez pour vous conformer aux règles applicables, notamment en matière de construction ?
(thème : Ensemble de l'architecte)

3. IMPACT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Coûts élevés et manque de moyens financiers / Surcoûts

- « Ce risque impose des coûts supplémentaires dans les constructions, cela pose des problèmes pour la rénovation des bâtiments qui impose souvent la reconstruction non prise en compte par l'Etat dans ses subventions du fond vert »
- « Enorme surcoût pour la construction d'un muséum à Nîmes qui a nécessité 22 pieux de 7m de profondeur (21 000 €) ce qui nous a obligé à rogner sur la qualité du bâtiment »
- « Pour construire une école en zone 2 nous avons dû appliquer les normes de la zone 3, au sortir du covid et avec la guerre en Ukraine nous avons été obligés de faire un crédit important pour notre communauté qui a plombé nos finances pour payer l'acteur. Je pense que notre école peut résister à une guerre atomique »

Impact sur les projets, les investissements

- « La construction d'un pôle scolaire a dû être suspendue afin de modifier les profils de soutien »
- « Impact sur le développement local : Les contraintes liées aux normes sismiques ajoutées aux autres contraintes de risques peuvent dissuader les investisseurs et ralentir le développement économique local. Les projets immobiliers, touristiques ou commerciaux peuvent être retardés ou annulés en raison des surcoûts et des complexités associées à la conformité réglementaire de prévention des risques »
- « Sur les nouvelles constructions les règles d'urbanisme sont très contraignantes et coûteuses pour les pétitionnaires au point de constater une diminution des projets »

94 - © AFPS / Sénat - Simplification des normes (Consultation Décembre 2024)

*Les résultats des questions ouvertes sont présentés sur la base des opinions exprimées : 105 743 répondants sur 2013 813 personnes pour cette question, soit 28%. Les unités de granularité données ne tiennent pas compte des non-réponses.



Pour autant, l'AFPS a fait valoir que « *le levier principal de protection des populations reste essentiellement la prévention par la construction parasismique avant un événement redouté* », tout en admettant que la France est « *soumise à une sismicité modérée, voire faible, sur une grande partie de son territoire hexagonal.* »

Concernant le coût des normes sismiques, l'AFPS a souligné que « *l'application des règles et des principes de conception parasismiques sur le bâti neuf est tout à fait accessible financièrement* », les surcoûts demeurant, selon l'association, « *limités quand les projets intègrent dès leur origine cette prescription, et que les choix architecturaux retenus ne sont pas extravagants* ». Ces surcoûts peuvent être évalués **entre 0,8 et 2 %** du coût global de la construction neuve.

En revanche, l'AFPS a reconnu que « *le renforcement du bâti existant construit avant l'application des premiers règlements parasismiques représente un défi technique important et un investissement qui peut être conséquent* », étant précisé que les règles sismiques **ne s'imposent pas** aux bâtiments existants¹.

Ce constat rejoint celui des économistes de la construction qui distinguent les constructions neuves, pour lesquelles un effet d'apprentissage peut jouer, et les rénovations de bâtiments existants.

¹ *En application de l'article R. 563-5 du code de l'environnement, les normes sismiques s'appliquent aux équipements, installations et bâtiments nouveaux, aux additions aux bâtiments existants par juxtaposition, surélévation ou création de surfaces nouvelles et aux modifications importantes des structures des bâtiments existants.*

b) Normes d'archéologie préventive

Autres normes parfois citées lors des auditions : les règles applicables à l'**archéologie préventive**.

Conformément à l'article L. 521-1 du code du patrimoine, l'archéologie préventive consiste à détecter et à sauvegarder les éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés et détruits par les travaux d'aménagements publics ou privés. L'archéologie préventive est régie par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001.

En moyenne annuelle, **2 %** des opérations d'aménagements sont précédées d'une **fouille d'archéologie préventive**, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Type d'actions d'archéologie préventive	Nombre d'actions concernées (moyenne annuelle)
Nombre d'opérations d'aménagements	27 500
Nombre de diagnostics	2 200, soit 8 % des opérations d'aménagement
Nombre de fouilles préventives	450, soit 20 % des opérations ayant fait l'objet d'un diagnostic et donc 2 % des opérations d'aménagement (20 % de 8 %).

Source : Délégation du Sénat aux collectivités territoriales, à partir des données publiques du ministère de la Culture

Concernant le coût de l'archéologie préventive pour les collectivités territoriales, il convient de distinguer les **diagnostics** des **fouilles elles-mêmes**.

En effet, les collectivités ne supportent **aucun coût direct** relatif aux diagnostics. Ces derniers sont en effet assumés par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ou par un service agréé de la collectivité, sur la base d'une subvention¹.

En revanche, si les diagnostics précités révèlent la nécessité de réaliser des fouilles d'archéologie préventive, ces dernières doivent être financées par les collectivités, en leur qualité d'aménageurs, maîtres

¹ Arrêté du 6 décembre 2022 portant revalorisation de la valeur par mètre carré et modifiant les critères de majoration en fonction du niveau de complexité des opérations de diagnostic d'archéologie préventive. Toutefois, la collectivité paie une redevance d'archéologie préventive quand elle aménage. Or, cette redevance, dont seuls sont exonérés les petits projets d'archéologie préventive portés par les collectivités (moins de 3000 m² au sol), sert à abonder le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) qui lui-même finance les diagnostics réalisés par l'INRAP. De nombreuses collectivités contribuent donc indirectement à la prise en charge du coût des diagnostics.

d'ouvrage de l'opération. Cette prise en charge financière repose sur les prix établis par les opérateurs présents sur le marché. Les collectivités ne disposent ainsi d'aucune subvention pour la construction de bâtiments publics¹. Selon le ministère de la Culture, « *le financement de l'archéologie préventive repose sur le principe du lien entre celui qui est susceptible de porter atteinte au patrimoine archéologique et celui qui contribue au financement des mesures rendues nécessaires pour en atténuer les dommages* »².

Les coûts des fouilles varient sensiblement selon la nature du site qui pourrait être détruit par l'aménagement ou la construction envisagée. Comme l'a indiqué l'INRAP lors de son audition : « *la fouille d'un petit four domestique coûte beaucoup moins cher que la fouille d'un cimetière de plusieurs centaines de tombes. Une opération limitée (en surface, en profondeur, dans le temps et en expertise) peut ne pas dépasser un coût de 10 000 euros, alors qu'une opération complexe (surface étendue, importante, stratigraphie, vestiges sensibles) peut coûter plusieurs centaines de milliers d'euros.* Tous les mois, depuis 2019, le ministère de la Culture publie les « *Données chiffrées de l'archéologie préventive* »³ ».

Vos rapporteurs estiment que les dispositions en vigueur opèrent une **conciliation équilibrée** entre, d'une part, la préservation de notre patrimoine archéologique et la recherche scientifique, d'autre part, l'aménagement raisonné du territoire.

Au regard de l'état de nos finances publiques, ils ne jugent pas pertinent d'ouvrir le bénéfice du FNAS aux communes qui réalisent des **ouvrages publics**, quand bien même aucune ressource financière ne serait attendue de cette construction, dans le cas, par exemple, d'un square, ouvert gratuitement et librement au public.

En revanche, ils regrettent des interprétations parfois excessives des textes par les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Certains élus soulignent en effet, d'une part, que les DRAC prescrivent parfois des diagnostics dont le principe ou l'ampleur apparaissent contestables, d'autre part, que les fouilles demandées par certaines DRAC s'avèrent parfois **trop onéreuses** au regard du **coût global des travaux concernés** mais aussi de l'intérêt patrimonial du site.

¹ *En revanche, les collectivités peuvent bénéficier du Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) pour les opérations de fouilles préventives induites par la construction de logements sociaux. En moyenne annuelle, sur la période 2016-2024, environ 44 % des fouilles préventives reçoivent un soutien financier de l'État. Le périmètre d'intervention du FNAP a, par ailleurs, été élargi en juillet 2021, en offrant la possibilité aux communes situées en zone de revitalisation rurale de donner mandat à l'opérateur de fouilles afin que celui-ci encaisse directement une prise en charge octroyée par le FNAP, évitant pour la commune une moindre sortie de trésorerie.*

² <https://www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ160119693.html>

³ <https://www.culture.gouv.fr/thematiques/archeologie/ressources-documentaires/donnees-chiffrées-de-l-archéologie>: Ces données chiffrées de l'archéologie préventive offrent un panorama de l'activité d'archéologie préventive en métropole et dans les départements d'outre-mer.

F. DES SURTRANSPOSITIONS PÉNALISANTES POUR LES COLLECTIVITÉS

Votre mission a examiné le cadre juridique applicable à la construction chez nos **voisins européens**. La pression normative en France découle-t-elle d'obligations communautaires appliquées **uniformément** dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne ? Ou la France a-t-elle cherché à en « *faire plus* » en tant que « *bon élève de l'Europe* » ?

Pour répondre à ces questions et à la demande de votre délégation, la division de la Législation comparée a réalisé, le 17 décembre 2024, une étude sur le **poids normatif en matière de construction de bâtiments** (en particulier de bâtiments publics) en Europe. L'étude souligne que la tendance à l'accroissement du poids normatif dans la construction des bâtiments au sein des États de l'Union européenne **date de la fin des années 1970**. À partir de cette période, sont progressivement apparues de nouvelles réglementations au sein des pays européens (sécurité, accessibilité, performance énergétique, protection de l'environnement...). Ainsi les différences historiques entre les pays européens se sont-elles **estompées** en raison de l'évolution de la réglementation européenne.

Deux types d'instruments juridiques de l'UE tendent à harmoniser les réglementations et normes de **construction** des bâtiments :

- les directives, en particulier la **directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments, modifiée en 2018**, et qui a fait l'objet d'une **refonte en 2024¹** ;

- les règlements dont le **règlement UE 305/2011** du Parlement européen et du Conseil établissant des **conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction** (marquage CE). Le marquage CE traduit l'engagement du fabricant sur les performances déclarées correspondant aux caractéristiques essentielles listées dans la norme européenne harmonisée. Ce règlement a notamment été complété par le règlement délégué du 30 mai 2024 prévoyant des systèmes pour évaluer et vérifier la constance des performances des produits de construction en ce qui concerne les caractéristiques essentielles de durabilité environnementale ;

Toutefois, la mission a constaté que notre pays a souvent **tendance** à « *en rajouter* » alors que le droit communautaire impose déjà des **règles contraignantes**. Deux exemples de telles **surtranspositions** ou **surréglementations** ont été données lors des auditions.

En premier lieu, il a été souligné que la **RE2020** résultait d'un **choix volontaire** de notre pays et non d'une directive communautaire, laquelle n'est attendue qu'en **2031**. Il s'agit donc d'une « *exception française* » dont

¹ Directive (UE) [2024/1275](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments.

l'impact sur le coût de la construction est majeur et insuffisamment évalué, notamment pour les collectivités locales (*cf supra*).

En second lieu, la France a mis en place des filières spécifiques de **Responsabilité Élargie du Producteur** (REP). Il s'agit de filières dans lesquelles les professionnels doivent organiser ou financer la collecte, le tri, le recyclage ou la valorisation des produits **en fin de vie**. Or, au niveau européen, seules **quelques filières** sont imposées par des directives, notamment les emballages (directive 94/62/CE), les piles et accumulateurs (2006/66/CE), les véhicules hors d'usage (2000/53/CE), les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE -2012/19/UE) et les huiles usagées (encadrées indirectement).

Tout le reste dépend de l'initiative des États membres.

Pourtant, la France a imposé **une dizaine de « filières REP » supplémentaires**, c'est-à-dire qui vont au-delà des exigences communautaires. Citons en particulier la filière des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB). Ce choix de notre pays illustre cette surréglementation que la mission ne peut que déplorer, en tant qu'elle pèse *in fine* sur les acheteurs finaux, aux premiers rangs desquelles se trouvent les collectivités territoriales.

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

A. LA COMMISSION D'ENQUÊTE DU SÉNAT SUR LA COMMANDE PUBLIQUE : UN CONSTAT ACCABLANT

La commission d'enquête sur les coûts et les modalités de la **commande publique** a rendu ses conclusions le **8 juillet 2025**¹. Elle dresse un double constat :

- en premier lieu, la **commande publique est principalement portée par les collectivités territoriales**, qui représentaient, en 2023, 80 % des contrats de plus de 90 000 € HT (contre seulement 8 % pour l'État et 12 % pour les entreprises publiques et les opérateurs de réseaux). En montant, ces contrats constituent 43 % du montant total de la commande publique, contre 30 % pour l'État et 27 % pour les entreprises publiques et les opérateurs de réseaux ;

- en second lieu, la commission d'enquête souligne que les acteurs de la commande publique, en particulier les collectivités territoriales, considèrent être soumis à un **cadre juridique très strict** qui, s'il vise légitimement à

¹ *Rapport de commission d'enquête n° 830 (2024-2025) de M. Dany Wattebled, déposé le 8 juillet 2025 ; sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-d'enquête/commission-d'enquête-sur-les-couts-et-les-modalités-effectifs-de-la-commande-publique-et-la-mesure-de-leur-effet-dentraînement-sur-leconomie-française.html>*

garantir la bonne utilisation des deniers publics, est aussi source de **complexité, de rigidité et d'inefficience**.

B. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE TENDANT À SIMPLIFIER LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La commission d'enquête a formulé, dans la perspective de la révision annoncée des directives européennes relatives aux marchés publics, 67 recommandations. Certaines d'entre elles visent à « *libérer les acheteurs publics et les entreprises des contraintes excessives du droit de la commande publique* ».

Vos rapporteurs ont souhaité entendre, en septembre 2025, nos collègues Simon UZENAT et Dany WATTLEBLED, respectivement Président et rapporteur de cette commission d'enquête.

Il en ressort que leurs travaux n'ont **pas permis de chiffrer les économies** que les mesures proposées permettraient de réaliser au bénéfice des collectivités territoriales, en particulier dans le domaine de la construction. Toutefois, vos rapporteurs sont convaincus que les mesures proposées permettraient, d'une part, **d'élargir la concurrence**, et donc de tirer vers le bas les coûts de la construction et, d'autre part, de **réduire les coûts de gestion interne** au sein de la collectivité.

C. DES RECOMMANDATIONS DONT LA PERTINENCE A ÉTÉ CONFIRMÉE LORS DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Les auditions menées par votre mission ont souligné la **pertinence** des recommandations présentées par la commission d'enquête. 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 l'enchevêtrement des procédures et des règles de publicité suscite de la **complexité et de l'insécurité juridique**. La commande publique est ainsi perçue comme **un irritant** et son cadre juridique comme un obstacle aux légitimes ambitions des maires bâtisseurs, agissant dans l'intérêt général. Les travaux de la mission intéressant la commande publique ont porté en particulier sur la **procédure adaptée**, la **négociation et les variantes**.

1. L'obligation actuelle de recourir à une procédure adaptée

En premier lieu, de nombreuses auditions ont rappelé que **trois types de procédures** de commande publique coexistent, en fonction de la valeur estimée du besoin. Le tableau ci-dessous ne concerne que les seuils applicables aux **marchés de travaux**, au regard du périmètre du rapport de la mission.

Type de procédure	Montant (pour les marchés de travaux)
Procédure négociée, dite aussi « <i>de gré à gré</i> », sans publicité ni mise en concurrence	Marchés d'un montant inférieur à 100 000 euros HT ¹
Procédure adaptée (marché en procédure adaptée [MAPA])	Marchés compris entre 100 000 euros HT et 5 538 000 euros HT
Procédures formalisées (appel d'offres)	Marchés supérieurs à 5 538 000 euros HT

Or, la procédure adaptée est une **spécificité française**² et l'obligation de recourir à une telle **procédure** pour des marchés dont le montant est situé entre les seuils des marchés négociés et les seuils des procédures formalisées **complexifie la tâche des acheteurs publics locaux**, contraints, dans le cadre d'un marché en procédure adaptée (MAPA), d'assurer une publicité et une mise en concurrence préalables, pourtant **non requises par le droit communautaire** en dessous du seuil actuellement fixé à 5 538 000 euros HT pour les travaux.

Le rapport de Boris RAVIGNON, remis au Gouvernement en mai 2024, a évalué le coût procédural d'un MAPA à **6 800 €** en moyenne, et celui d'une procédure formalisée à **11 150 €**. Ces coûts s'expliquent notamment par plusieurs obligations imposées aux acheteurs publics :

- l'achat et la gestion d'un profil d'acheteur dans le cadre de la dématérialisation des procédures ;
- l'obligation de publier les avis d'appel d'offres à partir de 90 000 € sur divers supports (BOAMP, JOUE) ;
- le temps administratif nécessaire au traitement des procédures (analyse des candidatures, des offres, rédaction des rapports, échanges avec les candidats...).

Vos rapporteurs ajoutent que du point de vue des entreprises, il est moins chronophage et plus simple de répondre à une consultation de gré à gré qu'à un MAPA, ce qui peut conduire à **réduire les coûts** pour les maîtres d'ouvrages.

¹ Initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2024, l'application du seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés de travaux, dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 euros hors taxes, est prorogée jusqu'au 31 décembre 2025 par le décret n° 2024-1217 du 28 décembre 2024.

² Le droit de l'Union européenne ne prévoit que le recours à une procédure formalisée au-delà des seuils européens, de sorte que la procédure adaptée constitue une particularité française.

2. L'interdiction actuelle de négocier dans le cadre d'un appel d'offre formalisé

En deuxième lieu, vos rapporteurs ont réfléchi, dans le cadre de leurs travaux, à l'extension du recours à la **négociation**, laquelle n'est, en principe, **pas autorisée** dans le cadre d'un appel d'offres formalisé. Les exceptions à ce principe - très encadrées - ne semblent guère s'appliquer à des constructions de bâtiments municipaux « *classiques* »¹, tels qu'une école ou un gymnase. Or, comme l'ont souligné les auditions, la négociation constitue l'un des leviers les plus adaptés **d'optimisation de l'offre**, notamment en matière de construction. Certes plus chronophage et requérant une grande technicité pour **limiter** le risque contentieux, elle offre une meilleure adéquation entre l'offre et le besoin de l'acheteur, permet de réduire les risques d'exécution liés aux imprécisions ou incompréhensions du cahier des charges et contribue à limiter les écarts entre le budget prévisionnel et les coûts réels. La mission a constaté, dans le cadre de ses travaux, que l'impossibilité actuelle de recourir à la négociation dans le cadre d'un appel d'offres formalisé est doublement surprenante :

- en premier lieu, la négociation est actuellement ouverte à certaines structures, dénommée « *entités adjudicatrices* »²³, lesquelles peuvent recourir à la négociation **chaque fois qu'elles le jugent nécessaire** ; pourquoi ne pas aligner les règles de passation **applicables aux pouvoirs adjudicateurs sur celles qui régissent actuellement les entités adjudicatrices** ?

- en second lieu, l'absence de négociations apparaîtrait incongrue à n'importe quel acheteur privé, dans le cadre d'une commande à forts enjeux financiers. Certes, les règles de commande publique visent à **protéger les derniers publics**. Mais cet objectif est-il toujours atteint par le respect du code de la commande publique ? Pourquoi les marchés publics les plus importants en valeur sont-ils **les seuls à ne pas pouvoir faire l'objet d'une négociation**, en dehors de quelques cas limitativement énumérés ?

3. L'extension du recours aux variantes

3^{ème} constatation de la mission : les **variantes**, définies comme des offres alternatives comportant une modification des spécifications techniques par rapport à la solution de base décrite dans le cahier des charges, sont

¹ *Le recours à la procédure avec négociation est permis aux pouvoirs adjudicateurs dans des cas limitativement listés par le code de la commande publique, par exemple lorsque le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles, lorsque le besoin consiste en une solution innovante, lorsque le marché comporte des prestations de conception...*

² *Les entités adjudicatrices sont des structures publiques ou privées qui assurent l'exploitation de réseaux de fourniture d'énergie (gaz, électricité, chaleur), d'eau ou encore de transport en commun.*

³ *Article R2124-4 du Code de la commande publique : « l'entité adjudicatrice peut passer librement ses marchés selon la procédure avec négociation ».*

actuellement interdites dans le cadre d'une procédure formalisée, sauf mention contraire. Or, les variantes offrent de **nombreux avantages en matière de construction** comme l'a souligné l'agence technique départementale de Saône-et-Loire : « *les variantes offrent une double opportunité : elles permettent aux entreprises de valoriser leur savoir-faire et leur capacité d'innovation, tout en offrant aux acheteurs publics la possibilité d'optimiser la réponse à leurs besoins grâce à des solutions alternatives, souvent plus performantes, innovantes ou moins coûteuse. Ouvrir la voie aux variantes, c'est activer un levier stratégique de performance de l'achat, permettant d'élargir le champ de la concurrence, en particulier dans les secteurs en constante évolution, la recherche de gain économique tout en intégrant des dimensions sociales, environnementales ou innovantes* ».

De même, M. Emmanuel Sallaberry, maire de Talence et coprésident de la commission des finances de l'AMF, entendu par vos rapporteurs, a indiqué : « *si je peux comprendre dans le principe que l'intangibilité de l'offre garantit une certaine stabilité du marché, il me semble néanmoins qu'il faudrait faire davantage confiance aux élus en leur permettant des modifications. Qui accepterait de ne rien changer dans les offres qu'il reçoit pour construire sa maison ? Et pourquoi donc imposer aux maires ce que l'on n'exige de personne d'autre ?* »

Pourtant, par **manque d'expertise** ou par **crainte du risque contentieux**, les acheteurs locaux rechignent, en pratique, à les autoriser, alors qu'elles permettent de valoriser les entreprises innovantes et d'élargir le champ de la concurrence, dans l'intérêt de tous.

IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

A. ANTICIPER ET ÉVALUER L'IMPACT DES NOUVELLES NORMES DE CONSTRUCTION SUR LES FINANCES LOCALES

Les auditions, en particulier celle du CNEN, ont mis en évidence la nécessité impérieuse d'analyser **systématiquement** l'impact financier prévisionnel d'un projet de texte, à **court et moyen terme**, sur les budgets des **collectivités territoriales**. Pour rappel, votre délégation plaide depuis longtemps pour une **telle démarche**¹, au cœur des Assises de la simplification, organisées chaque année au Sénat par votre délégation, en mars ou avril.

Le secteur de la construction ne saurait échapper à cet **impératif**, souvent cité par les élus locaux dans le cadre des consultations en ligne organisées par votre délégation.

¹ Voir en particulier le rapport « Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc ! », rapport d'information n° 289 (2022-2023), déposé le 26 janvier 2023 : <https://www.senat.fr/rap/r22-289/r22-289.html>.

Certes, les normes de construction répondent toutes à des **préoccupations légitimes** (santé publique, préservation de l'environnement, protection des biens et des personnes, société plus inclusive...) mais sont-elles toujours **proportionnées au principe de protection des deniers publics**, compte tenu de l'état de nos finances publiques et du niveau d'endettement de notre pays ? Mesure-t-on toujours le **coût global** qu'une norme fait peser sur les collectivités, ce qui suppose d'apprécier, sur une période longue, le rapport les coûts et les économies ? N'est-il pas utile de marteler que le « *bon usage des deniers publics* » est un **objectif constitutionnel** qui découle de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme (décision du Conseil constitutionnel : n° 2016-736 du 4 août 2016) ? Certaines normes imposées aux collectivités territoriales et à leurs groupements sont-elles une **atteinte aux principes de libre administration et de protection des deniers publics** ? Sont-elles parfois **disproportionnées** ?

Il ressort des **auditions** que l'appareil d'État ne conçoit pas suffisamment les **nouvelles normes** sous l'angle des coûts pour les maîtres d'ouvrage, en particulier pour les **collectivités territoriales**. De même, certaines régions ont subordonné l'octroi de leurs subventions au respect de critères stricts, non prévus par les textes (« *écoconditionnalité* »), critères que certains élus jugent parfois trop contraignants au regard des effets attendus et, en particulier, des économies d'énergies effectives escomptées dans les bâtiments publics. À cet égard, vos rapporteurs ne peuvent que **regretter** que les régions **n'évaluent** pas de manière précise les **surcoûts et les gains** générés par cette écoconditionnalité.

C'est pourquoi vos rapporteurs ne peuvent qu'appeler, à nouveau, à modifier en profondeur notre « *fabrique des normes* » et notre « *logiciel de pensée* » afin d'évaluer systématiquement, et de manière préalable, pragmatique et raisonnable, si les nouvelles règles de construction envisagées 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 ?

L'exemple de la RE2020, qui ne découle **d'aucune obligation communautaire**, et celui du nouveau décret tertiaire, pour lequel le CNEN a émis un avis **défavorable** le 3 juillet 2025, illustrent le **défaut de concertation** avec les collectivités territoriales et l'absence de bilan **coûts/avantages sérieux**, réalisé du point de vue des collectivités territoriales. La surréglementation des « *REP bâtiment* », évoquée plus haut, encourt la même critique.

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

B. ALLÉGER CERTAINES NORMES APPLICABLES À LA CONSTRUCTION

Vos rapporteurs reconnaissent naturellement la légitimité des normes applicables à la construction, dans la mesure où elles poursuivent un **but d'intérêt général** (santé, sécurité, environnement...).

Les normes sont également réclamées par les élus afin de les prémunir d'une mise en jeu de leur **responsabilité**, notamment au plan pénal. La prolifération des normes répond aussi à la **judiciarisation** de notre société. Tel est le cas, en particulier, dans le domaine de la sécurité, de l'environnement ou de l'accessibilité qui concernent, au premier chef, le domaine de la **construction publique**. Le besoin de protection agit ainsi comme un facteur d'inflation normative.

Enfin, la présente mission a parfois permis de relativiser l'impact de certaines normes en révélant l'**effet d'apprentissage** de tous les acteurs chargés de les appliquer.

Pour autant, les auditions conduites par vos rapporteurs ont démontré le caractère **parfois disproportionné** de certaines règles imposées aux « *maires bâtisseurs* ».

Or, votre délégation s'est vu confier, en 2014, une mission spécifique de **simplification des normes** applicables aux collectivités territoriales. La mission entend donc poursuivre inlassablement ce travail d'allègement et d'assouplissement, indispensable pour rendre aux élus locaux leur « *pouvoir d'agir* ».

En effet, même s'il est difficile de caractériser avec précision le lien entre les surcoûts de construction et l'inflation normative, il appartient à votre délégation de **lutter efficacement contre cette dernière**, qui a des effets négatifs globaux sur les capacités d'action des élus.

La mission a identifié certaines **voies d'amélioration qui font l'objet de la présente recommandation**.

1. Assouplir le calendrier de mise en œuvre de la RE2020

Comme indiqué plus haut, le rapport RIVATON remis le 10 juillet 2025 au Gouvernement recommande de « *ne pas interrompre les progrès engagés par la RE2020. Cette réglementation a eu indéniablement un effet d'entraînement industriel et a impulsé un progrès vers des technologies moins émettrices de gaz à effet de serre. Le rapport ne remet pas non plus en question le calendrier 2022-2025--2028-2031 qui donne de la visibilité à l'ensemble du secteur* ».

Toutefois, ce même rapport propose certains **assouplissements**, au premier rang desquels figure le « *rehaussement du seuil de départ* ». Il s'agit de « *donner de l'air* » immédiatement aux projets en cours ou lancés entre 2025 et 2026, en réduisant le risque de blocage ou d'annulation d'opérations jugées trop coûteuses à cause de la RE2020. Les objectifs 2028 et 2031 demeurerait toutefois **identiques**. En d'autres termes, le rapport RIVATON propose **d'assouplir les objectifs intermédiaires, sans modifier la trajectoire finale**. D'autres mesures visent à valoriser les logements plus agréables à vivre (plus grande hauteur sous plafond, surfaces extérieures...) sans les pénaliser au regard de la réglementation. L'impact d'une telle proposition paraît modéré sur le coût du projet mais fort sur l'acceptabilité sociale de la RE2020.

S'il ne paraît pas raisonnable de revenir sur le jalon 2028, les entreprises s'étant déjà préparées au respect de cette échéance, **vos rapporteurs recommandent de repousser de plusieurs années le jalon 2031**, afin d'alléger le poids de cette réglementation qui pèse lourdement sur le secteur du bâtiment.

Par ailleurs, vos rapporteurs rappellent que 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 a pour objet d'élargir la RE2020 aux bâtiments dits « *tertiaire spécifique* ». La mission soutient sans réserve la position du collègue des élus du CNEN qui a **exprimé plusieurs objections** tenant notamment aux **surcoûts importants** - estimés entre 6 et 12 % - pour les futurs équipements publics, du fait de l'application des nouvelles normes (conception bioclimatique, matériaux biosourcés, ventilation performante, *etc.*). Dans un contexte de **tensions budgétaires**, les élus considèrent, à juste titre, ces exigences insoutenables sans soutien financier.

En conséquence, la mission demande, comme le collège des élus, **un moratoire immédiat**, afin de **laisser le temps aux collectivités de sécuriser leurs financements** et de s'approprier les nouveaux outils nécessaires à la mise en œuvre de la RE2020. Les élus appellent à une **mise en œuvre progressive, différenciée selon la taille des collectivités**, et à un accompagnement renforcé de la part de l'État, tant sur le plan technique que financier.

En revanche, vos rapporteurs saluent la méthode retenue, dite « *ACV dynamique* »¹, dans le cadre de la RE2020. La méthode dynamique française accorde plus d'importance aux émissions évitées ou retardées à court terme. Ainsi, le bois stocke du carbone pendant la durée de vie du bâtiment. La méthode dynamique « *valorise* » ce stockage dès les premières

¹ *L'Analyse du Cycle de Vie (ACV) est une méthode d'évaluation qui permet de quantifier l'impact environnemental d'un bâtiment sur toute sa durée de vie. La méthodologie d'ACV dynamique décrite dans la RE2020 attribue un poids plus important aux émissions qui sont émises au début du cycle de vie par rapport à celles émises en fin de vie du bâtiment.*

décennies, ce qui améliore le bilan carbone du bâtiment bois par rapport à une ACV statique. L'ACV dynamique valorise directement cette production nationale de bois et de matériaux biosourcés (chanvre, paille, lin...).

2. Revoir le zonage sismique en 2027

Les exigences résultant des **normes sismiques en vigueur** paraissent, dans de nombreuses communes, disproportionnées au regard des risques encourus dans l'hexagone. C'est pourquoi vos rapporteurs demandent au Gouvernement de revoir le zonage de 2011, dans le sens d'un assouplissement au profit des collectivités les moins exposées au risque sismique.

3. Supprimer certaines études qui présentent un bilan intérêt/constraintes limité

Vos rapporteurs fournissent **en annexe 2** du présent rapport, une étude, réalisée par l'agence technique départementale de Saône-et-Loire, présentant l'évolution des prestations nécessitées par une opération de construction neuve entre 2009 et 2025.

Lors des auditions, nombreux ont été ceux qui ont déploré **le nombre et le coût des études préalables aux constructions**, études dont l'intérêt paraît parfois limité au regard des contraintes - financières et temporelles - qu'elles font peser sur les maîtres d'ouvrage : en effet, dans certains projets, les **études préalables** peuvent représenter 20 à 30 % du coût global du projet et allonger les projets de plusieurs années.

En outre, la prolifération des études conduit mécaniquement à l'augmentation des honoraires des maîtres d'œuvre, ces derniers étant rémunérés sur la base d'un pourcentage calculé sur le coût global des travaux.

C'est pourquoi vos rapporteurs appellent à supprimer toutes les études qui présentent un **bilan intérêt/constraintes limité, voire inexistant**. Ils se réjouissent ainsi de la suppression récente, à l'initiative du Sénat, de l'étude sur **l'optimisation de la densité** pour tout projet d'aménagement soumis à évaluation environnementale, dans le cadre de la proposition de loi portant simplification du droit de l'urbanisme et du logement¹. Comme l'indique l'objet des deux amendements à l'origine de cette suppression, cette étude, issue de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « *climat et*

¹ *Actuellement, toute nouvelle opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude sur l'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la reconquête de la biodiversité et de la nature en ville. Le Sénat a adopté, le 17 juin 2025, deux amendements identiques visant à supprimer cette étude : https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/694/Amdt_15.html et https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/694/Amdt_26.html.*

résilience », apparaissait « *inutile et coûteuse* »¹. Cette disposition a toutefois censurée par le Conseil constitutionnel considérant qu'elle ne présentait aucun lien, même avec indirect, avec la proposition de loi².

La mission encourage les pouvoirs publics à **poursuivre cette démarche d'allègement** des procédures préalables aux projets de construction. Ainsi, il pourrait être envisagé de supprimer certaines **études obligatoires de réversibilité, prévues par la loi dite « *climat et résilience* » de 2021**. Rappelons qu'un bâtiment réversible se définit comme un bâtiment dont la conception permet d'en changer **l'usage ou la destination**, partiellement ou totalement, sans qu'il soit besoin de procéder à une rénovation importante ou une reconstruction (art L. 111-1 CCH). Or, actuellement le maître d'ouvrage doit réaliser une telle étude de réversibilité à la fois lors de la **conception** du projet (article L. 122-1-1 du CCH³) et **avant sa démolition** (article L. 126-35-1 du CCH⁴). Selon les personnes entendues par vos rapporteurs et sous réserve d'une expertise plus approfondie de la commission des affaires économiques, l'étude « *conception* » pourrait être **avantageusement supprimée**. Vos rapporteurs encouragent à explorer cette voie, même s'ils saluent l'intérêt de principe de la réversibilité. La réversibilité dans le bâtiment permet de concevoir des constructions facilement transformables (par exemple, un bureau en logement), ce qui prolonge leur durée de vie et évite des démolitions coûteuses et polluantes. Elle répond ainsi aux enjeux de sobriété foncière et carbone, tout en offrant une plus grande flexibilité d'usage face à l'évolution des besoins.

4. Crée une 6^{ème} catégorie d'ERP

Vos rapporteurs ont acquis la conviction qu'il était nécessaire de **mieux concilier** les règles d'accessibilité avec la nature des établissements recevant du public (ERP) et avec l'objectif, ô combien essentiel, de protection des deniers publics.

C'est pourquoi ils plaident en faveur de la création d'une **6^{ème} catégorie d'ERP**. Cette dernière a été proposée par amendement au projet de loi « *Simplification de la vie économique* ». Cette création s'inscrit dans une démarche d'allègement des coûts qui pèsent sur les petits ERP, notamment en milieu rural. Déposé au Sénat en juin 2024 par

¹ *Le coût de ces études n'a toutefois pas été indiqué lors des débats au Sénat.*

² *Décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025, considérant 60.*

³ « *Préalablement aux travaux de construction d'un bâtiment, il est réalisé une étude du potentiel de changement de destination et d'évolution de celui-ci, y compris par sa surélévation* ».

⁴ « *Préalablement aux travaux de démolition d'un bâtiment nécessitant la réalisation du diagnostic mentionné à l'article L. 126-34, le maître d'ouvrage est tenu de réaliser une étude évaluant le potentiel de changement de destination et d'évolution du bâtiment, y compris par sa surélévation. Cette étude est jointe au diagnostic* ».

M. Bernard Delcros et des membres des groupes centriste, RDSE et LIRT¹, dans le cadre du projet de loi « *Simplification de la vie économique* », l'amendement n° 514 renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de « *fixer des modalités d'application particulières pour les établissements recevant du public dont l'effectif du public et du personnel ne dépasse pas 50 personnes* ».

Cet amendement visait ainsi à créer une 6^{ème} catégorie d'ERP, dont l'effectif maximal serait de 50 personnes. Pour ces établissements recevant peu de public, tels que les lieux de convivialité (cafés, hôtels, restaurants...), l'amendement propose d'assouplir les normes en vigueur, notamment en matière d'accessibilité.

En effet, selon les auteurs de l'amendement, la classification actuelle des ERP en cinq catégories ne prend pas suffisamment en compte la diversité de leur affluence. Tous les ERP accueillant moins de 300 personnes sont regroupés dans la même catégorie. L'amendement vise à distinguer les ERP qui **accueillent moins de 50 personnes**, de ceux qui en reçoivent 300. En effet, ces établissements ne sont pas soumis aux mêmes risques et leur création, aménagement et modification n'ont pas les mêmes incidences. Les normes en vigueur entraînent ainsi des coûts supplémentaires et freineraient les initiatives, notamment dans les communes rurales².

Cet amendement a toutefois été retiré à la demande du Gouvernement et de la commission, estimant qu'il n'allait pas dans le sens de la simplification

La création d'un ERP de 6^{ème} catégorie apparaît d'autant plus justifiée que les dérogations au principe d'accessibilité sont **rares** en pratique³.

5. Évaluer les lois d'exception avant d'envisager leur généralisation

Lors des auditions, comme lors des assises de la simplification, organisées le 3 avril 2025 au Sénat, de nombreuses personnes ont proposé d'assouplir **le droit de reconstruire à l'identique**, en pérennisant ce qui a été prévu, **à titre exceptionnel**, après les émeutes urbaines de juin/juillet 2023 et le cyclone de Mayotte en décembre 2024.

Ce droit est précisé à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme : « *lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démolie, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute*

¹ *L'amendement proposait de compléter l'article L. 161-3 du code de la construction et de l'habitation.*

² *La création d'un ERP de 6^{ème} catégorie est soutenue, depuis sa création en juin 2019, par le « Parlement rural français ».*

³ *L'article L. 164-3 du CCH pour les ERP existants prévoit la possibilité de déroger aux règles d'accessibilité, notamment lorsque le coût des travaux d'accessibilité s'avère « manifestement disproportionné » au regard des améliorations qu'ils apportent aux personnes handicapées.*

disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement. ». Ce droit de reconstruire à l'identique permet principalement de se prémunir contre l'évolution des règles d'urbanisme qui, depuis la réalisation de la construction, peuvent éventuellement s'opposer à sa reconstruction (zone devenue non constructible par exemple).

Trois conditions doivent donc être réunies pour pouvoir bénéficier du droit de reconstruire à l'identique :

- le bâtiment doit avoir été détruit ou démolie **depuis moins de dix ans** ;
- la construction démolie doit avoir été régulièrement édifiée ;
- la possibilité d'une reconstruction ne doit pas être exclue par une disposition expresse du plan local d'urbanisme, de la carte communale ou du plan de prévention des risques naturels prévisibles.

En outre, ce droit, s'il dispense du respect des règles d'urbanisme introduites postérieurement à la destruction ou à la démolition, ne permet pas de déroger aux règles posées par une **autre législation** (en matière de sécurité et d'accessibilité ou de protection de l'environnement par exemple).

Ce droit à reconstruction à l'identique après sinistre a fait l'objet d'un encadrement par le Conseil d'Etat : la **persistance du risque** peut ainsi justifier un refus de reconstruction à l'identique ou des prescriptions limitant la reconstruction.

Enfin, les termes de « *reconstruction à l'identique* » doivent être entendus comme une obligation de reconstruction **stricte** de l'immeuble détruit ou démolie puisqu'il s'agit de reconstruire l'immeuble tel qu'il avait été initialement autorisé. Lorsque le projet est différent, il ne peut être fait application des dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme. Certes, la jurisprudence ne s'oppose pas à des **différences de très faible importance** lors de la reconstruction, mais elle n'admet pas des différences architecturales ou de volume ou d'implantation **importantes**.

C'est sur ce dernier point que le cadre juridique a été assoupli ces dernières années dans le cadre d'événements exceptionnels qui nécessitaient une **reconstruction rapide**.

Ainsi, l'article 1^{er} de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des **violences urbaines** survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 habilite le Gouvernement à prendre des mesures visant à assouplir les règles d'urbanisme afin de faciliter la reconstruction par les communes des bâtiments publics détériorés, tels que les mairies ou les écoles. Le Gouvernement a donc été habilité à prendre des mesures relevant du domaine de la loi destinées en particulier à autoriser la reconstruction ou la réfection des bâtiments détruits ou endommagés, à l'identique ou sous

réserve de modifications limitées ou d'améliorations justifiées, nonobstant toute disposition de droit de l'urbanisme contraire, et y compris lorsqu'un document d'urbanisme applicable en dispose autrement. L'ordonnance prévue par la loi précitée a été publiée en septembre 2023¹. Elle prévoit en particulier que les travaux, installations ou aménagements nécessaires à cette reconstruction ou à cette réfection peuvent comporter des adaptations de la construction initiale, dans la limite **d'une diminution ou d'une augmentation de 5 % de son gabarit initial**, et ce par dérogation à l'article L. 111-15 précité du code de l'urbanisme.

Cette ordonnance a directement **inspiré certaines dispositions introduites** directement dans la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte. L'étude d'impact du projet de loi précise que cette mesure dérogatoire est « *destinée à faciliter la reconstruction à Mayotte* » mais sans fournir **aucune évaluation des mesures similaires adoptées après les émeutes urbaines de l'été 2023**. Ont-elles été utilisées par les élus locaux ? Dans quelles proportions ? Avec quels résultats ? Ont-elles généré des économies ou réduit les délais de reconstruction ?

Lors de son audition, la DHUP a confirmé l'absence d'évaluation de ce dispositif dérogatoire, ce que vos rapporteurs ne peuvent que déplorer.

D'une manière générale, vos rapporteurs recommandent une **évaluation précise et rigoureuse** de tous les **dispositifs dérogatoires** adoptés ces dernières années avant **d'envisager une généralisation**.

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

C. SIMPLIFIER LES OUTILS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Comme indiqué plus haut, la commission d'enquête sur les coûts et les modalités de la **commande publique** a rendu ses conclusions le **8 juillet 2025**². Elle a formulé de nombreuses recommandations visent à « *libérer les acheteurs publics et les entreprises des contraintes excessives du droit de la commande publique* ».

Trois d'entre elles intéressent particulièrement le **champ de la mission de la délégation**, dans la mesure où leur mise en œuvre serait susceptible d'alléger les coûts qui pèsent sur les « *maires bâtisseurs* ». En conséquence la

¹ *Ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023*.

² *Rapport de commission d'enquête n° 830 (2024-2025) de M. Dany Wattebled, déposé le 8 juillet 2025 ; sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française* : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-les-couts-et-les-modalites-effectifs-de-la-commande-publique-et-la-mesure-de-leur-effet-dentrainement-sur-leconomie-francaise.html>.

mission a souhaité les **reprendre à son compte**, après en avoir apprécié la pertinence lors de ses auditions.

1. Supprimer la procédure adaptée, spécificité française non requise par le droit communautaire

La commission d'enquête sur la commande publique propose opportunément de **supprimer la procédure adaptée, spécificité française**¹, et de permettre le recours à la procédure négociée en deçà des seuils européens, dans le respect des principes du droit de la commande publique (*recommandation n° 38*).

Au regard de ses propres constatations (cf *supra*), la mission confirme la **pertinence** de cette recommandation et propose à son tour de **supprimer la procédure adaptée**, source de complexité et de coûts inutiles pour les élus locaux, notamment dans le domaine de la construction.

2. Autoriser tous les pouvoirs adjudicateurs à recourir librement à une procédure formalisée avec négociation, sans avoir à le justifier

Le recours à une **négociation** n'est, en principe, **pas autorisé** dans le cadre d'un appel d'offres formalisé. Au regard de l'intérêt de la négociation, la commission d'enquête formule une **recommandation n° 42** ainsi rédigée : « *Permettre aux pouvoirs adjudicateurs de recourir librement à une procédure formalisée avec négociation, sans justification, dans le cadre de la révision des directives européennes* ».

Au terme de leurs auditions, vos rapporteurs **soutiennent fortement cette recommandation de bon sens**, attendue par les maires bâtisseurs. Ils appellent ainsi à modifier l'article 26 de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics, dans le cadre de la révision attendue de cette directive en 2027.

3. Inverser le régime actuel des variantes, en les autorisant par principe, sauf mention contraire

La commission d'enquête suggère d'autoriser par principe les variantes dans le cadre des marchés passés selon une procédure formalisée, **sauf mention contraire** dans l'avis de marché (*recommandation n° 47*).

Vos rapporteurs approuvent **sans réserve cette proposition**, dont la mise en œuvre impliquerait une modification de l'article 45 de la directive précitée 2014/24/UE. Ils soulignent en particulier que les variantes peuvent

¹ *Le droit de l'Union européenne ne prévoit que le recours à une procédure formalisée au-delà des seuils européens, de sorte que la procédure adaptée constitue une particularité française.*

s'avérer très utiles dans le cadre de la **construction d'un bâtiment municipal**, afin d'inciter les entreprises à proposer des offres moins onéreuses et plus créatives, tenant compte du contexte local et des matériaux disponibles. Ce point fait écho à la recommandation n°1 précitée, intitulée « *de bonnes pratiques pour maîtriser les coûts de la construction* ».

Il ressort des développements précédents que la commande publique mérite d'être **simplifiée**, ce qui permettrait d'élargir la concurrence et de réduire les coûts de gestion interne au sein de la collectivité. Il s'agit-là de deux facteurs de nature à tirer vers le bas **les coûts de construction**, même si la commission d'enquête précitée n'a pas été en mesure de chiffrer les économies que les mesures proposées permettraient de réaliser au bénéfice des collectivités territoriales.

4. Mettre en place un « *passeport commande publique* »

Au terme de ses auditions, la mission recommande également, comme la commission d'enquête précitée, de mettre en place, via une plateforme en ligne, un « *passeport commande publique* » attestant du respect par les soumissionnaires à un marché public et son titulaire de leurs obligations légales et réglementaires, notamment en matière fiscale et sociale. Ce passeport, qui s'apparenterait à un « *coffre-fort administratif* » serait conforme à l'intérêt à la fois des acheteurs publics et des opérateurs économiques.

La mission souligne l'intérêt de cette mesure « *dites-le nous une fois* », tout en rappelant que le bon fonctionnement opérationnel de cette plateforme supposerait que toutes les administrations concernées, telles que les collectivités territoriales, puissent communiquer avec la plateforme, d'où des enjeux de raccordements techniques, de protocoles, de garanties de sécurité et de confidentialité.

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

D. MIEUX NÉGOCIER LA RÉMUNÉRATION DES MAÎTRES D'ŒUVRES

1. Envisager une rémunération des maîtres d'œuvres sans se fonder nécessairement sur le seul coût des travaux

La question de la rémunération des maîtres d'œuvre a été souvent évoquée lors des auditions. Actuellement cette rémunération est déterminée **forfaitairement**, comme le prévoient les dispositions ci-dessous du code de la commande publique.

Article L. 2432-1 : « *Le marché public de maîtrise d'œuvre privée prévoit une rémunération forfaitaire du titulaire qui tient compte de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux. Les modalités de fixation de la rémunération du maître d'œuvre ainsi que les conséquences de la méconnaissance par celui-ci des engagements souscrits sur un coût prévisionnel des travaux, en distinguant selon le maître d'ouvrage, la nature de l'opération et l'ouvrage concerné, sont précisées par voie réglementaire*

Article R. 2432-6 : « *La rémunération forfaitaire du maître d'œuvre décomposée par éléments de mission tient compte des éléments suivants :*

1° L'étendue de la mission, appréciée notamment au regard du nombre et du volume des prestations demandées, de l'ampleur des moyens à mettre en œuvre, de l'éventuel allotissement des marchés publics de travaux, des délais impartis et, lorsqu'ils sont souscrits, des engagements pris par le maître d'œuvre de respecter le coût prévisionnel des travaux ;

2° Le degré de complexité de cette mission, apprécié notamment au regard du type et de la technicité de l'ouvrage, de son insertion dans l'environnement, des exigences et contraintes du programme ;

3° Le coût prévisionnel des travaux basé soit sur l'estimation prévisionnelle provisoire des travaux établie par le maître d'œuvre lors des études d'avant-projet sommaire, soit sur l'estimation prévisionnelle définitive des travaux établie lors des études d'avant-projet définitif ».

Aucun article du code de la commande publique ne prévoit donc que les honoraires du maître d'œuvre **doivent** être calculés **en pourcentage du coût des travaux**. En effet, les articles précités définissent les obligations du maître d'œuvre (contenu de la mission, modalités de passation, concours...), mais ne prescrivent pas de méthode obligatoire de rémunération.

La rémunération est donc **librement déterminée par le marché de maîtrise d'œuvre** (rémunération au forfait ou au temps passé, par exemple par des prix unitaires en jour/homme). Le pourcentage du coût prévisionnel des travaux est une méthode **d'usage**, issue de la loi dite « *MOP* » de 1985¹ et de son décret d'application n° 93-1268 du 29 novembre 1993, qui prévoyait que les honoraires étaient « *proportionnels au coût des travaux* ». Ce décret MOP a été **abrogé en 2018**², mais, par facilité et habitude, la **pratique du pourcentage subsiste largement dans le cadre des marchés publics de construction**, comme vos rapporteurs ont pu le constater lors des auditions.

Or, ce pourcentage porte en lui-même une **logique inflationniste** : plus les travaux coûtent cher à la collectivité, y compris les frais d'études, plus les honoraires du maître d'œuvre augmentent en valeur absolue. En

¹ loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

² article 14 du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

outre, le pourcentage a eu tendance à progresser au fil des ans par un « effet d'aubaine » que certains élus ont pointé, en particulier M. Emmanuel Sallaberry, maire de Talence et coprésident de la commission des finances de l'AMF. Ce dernier a regretté la **pratique systématique** de la rémunération du maître d'œuvre au pourcentage, ce dernier ayant progressé de « de 5-10 % à 15 % ». L'agence technique départementale de Saône-et-Loire a, quant à elle, estimé que le pourcentage est passé de 9 à 11 % en 2010 à **11 à 13 % en 2025** (cf. annexe 2).

Vos rapporteurs suggèrent de modifier l'article L. 2432-1 précité pour préciser que la rémunération du maître d'œuvre devra aussi tenir compte, en matière de travaux publics, de la capacité du maître d'œuvre à **réduire le coût global du projet**, apprécié sur la **durée de vie de l'ouvrage**. Pour comprendre la portée de cette mesure, il faut rappeler qu'aujourd'hui, les textes prévoient que la rémunération du maître d'œuvre privé est :

- forfaitaire ;
- et fixée en tenant compte de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux. Cette rédaction vise principalement la charge de travail intellectuel du maître d'œuvre, non l'optimisation économique du projet.

La modifacatin proposée introduirait **deux nouveautés** : d'une part, un lien direct entre rémunération du maître d'œuvre et économies générées (logique d'intéressement), d'autre part, une référence au coût **global** plutôt qu'au seul coût prévisionnel des travaux.

2. Dispenser les acheteurs publics de l'obligation de recourir à un architecte pour les constructions de faible importance

La loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture pose comme principe que le projet architectural de toute construction doit être conçu **par un architecte**. Ainsi, en application de l'article L. 431-1 du code de l'urbanisme, « *la demande de permis de construire ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre les travaux soumis à une autorisation a fait appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire.* ». En outre, il résulte de l'article R. 431-2 du même code¹ que les personnes physiques **ne sont pas tenues** de recourir à un architecte pour une construction à usage autre qu'agricole dont la **surface de plancher n'excède pas 150 m²**.

Une telle dérogation **n'existe pas** pour les collectivités territoriales. En tant que personnes morales, elles doivent toujours recourir à un architecte pour toute construction soumise à permis de construire, **même si la surface est inférieure à 150 m²**.

¹ Cet article a été pris sur le fondement de l'article L. 431-3 du code de l'urbanisme.

Comme l'a indiqué le Gouvernement en 2012¹, un élargissement du champ des dérogations au principe de recours obligatoire à l'architecte, qui nécessiterait une modification législative, pourrait être « *motivé par des considérations relatives au surcoût direct pour la construction, car l'intervention de l'architecte répond à des exigences de qualité architecturale et urbaine qui présentent un intérêt majeur pour la collectivité nationale* ».

Vos rapporteurs proposent donc que les acheteurs publics, notamment les collectivités territoriales, bénéficient de la même dérogation que les personnes physiques et puissent ainsi être dispensés de l'obligation de recourir à un architecte pour une construction **dont la surface de plancher n'excède pas 150 m²**.

Dans cette hypothèse, c'est le **constructeur**, au sens de l'article 1792 du code civil, qui assumerait alors **toute la responsabilité** en cas de malfaçon².

3. Retenir plusieurs lauréats dans le cadre du concours d'architectes

Pour les marchés publics de **maîtrise d'œuvre**, le seuil au-delà duquel la procédure formalisée est obligatoire est actuellement de **221 000 € HT**. Au-delà de ce seuil, le **concours de maîtrise d'œuvre** est le principe (article R. 2172-2 du code de la commande publique). Le concours allonge les délais et génère des coûts supplémentaires : en effet, les candidats admis au concours reçoivent une **indemnité**, et les membres extérieurs du jury sont **rémunérés**.

En l'état du droit, la détermination de la rémunération du maître d'œuvre intervient **après que** le maître d'œuvre ait été choisi dans le cadre du concours. Cette rémunération est négociée de **gré à gré** avec le maître d'œuvre. Ce dernier se trouve donc en **position de force** puisque l'acheteur public n'a d'autre choix que de recourir à ses services, sauf à déclarer l'**infructuosité** du marché.

Cette situation résulte de l'article R. 2122-6 du code de la commande publique qui dispose que « *l'acheteur peut passer un marché de services sans*

¹ Réponse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement publiée le 13/09/2012 : <https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120700630.html>

² La responsabilité des constructeurs est régie par l'article 1792 du Code civil, qui dispose : « Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination. Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère. » Ce texte institue une responsabilité de plein droit (dite « décennale ») à la charge de tout constructeur d'ouvrage, sans qu'il soit nécessaire de démontrer une faute. Cette responsabilité s'applique à tous les constructeurs, qu'il s'agisse d'un entrepreneur, d'un maître d'œuvre, d'un technicien, ou de toute personne assimilée, et ce, indépendamment de la présence ou non d'un architecte.

publicité ni mise en concurrence préalables avec le lauréat ou l'un des lauréats d'un concours. **Lorsqu'il y a plusieurs lauréats, ils sont tous invités à participer aux négociations** ».

Cette disposition autorise donc l'acheteur public à retenir **plusieurs lauréats**, ce qui facilite la **négociation** et permet, par exemple, la fixation d'une rémunération du maître d'œuvre au **temps passé**, plutôt que sur la base d'un pourcentage (*cf supra*).

C'est pourquoi l'Association des maires de France s'est déclarée **favorable** à une telle solution. Toutefois, elle suppose de bien **définir les critères** à l'aune desquels l'offre finale sera retenue, comme l'illustre une décision¹ du Conseil d'État du 30 juillet 2024, qui a annulé un arrêt de la Cour administrative d'appel faisant droit aux demandes du maître d'œuvre. Afin de limiter le risque contentieux, l'agence technique départementale de Saône-et-Loire souligne que « *lorsqu'il retient plusieurs lauréats à l'issue d'un concours, l'acheteur ne peut éluder la question du degré, mais aussi de l'objet de la négociation à mener, ni faire l'impasse sur l'exigence de transparence requise pour départager les lauréats. Se pose alors une interrogation : "faut-il intégrer dans le règlement du concours des critères spécifiques applicables à cette phase de négociation, afin de pouvoir départager les offres remises par les lauréats ? Plus précisément, le fait de sélectionner plusieurs lauréats – et donc plusieurs offres – ne conduit-il pas nécessairement à devoir définir et publier des critères de jugement pour assurer l'objectivité de ce choix ? Et, le cas échéant, quels devraient être ces critères ?"* »

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

E. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES DONNÉES RELATIVES AUX COÛTS DE CONSTRUCTION PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

En application de la loi du 7 juin 1951², les statistiques publiques regroupent **l'ensemble des productions issues** des enquêtes dont la liste est arrêtée chaque année par un **arrêté** du ministre chargé de l'économie.

Le dernier arrêté en date est celui du 17 octobre 2024 portant approbation du programme d'enquêtes statistiques d'initiative nationale et régionale des services publics pour 2025. C'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui est chargé de son exécution. Cet arrêté énumère les enquêtes statistiques pour l'année à venir

¹ *Décision n° 470756, du 30 juillet 2024, - Communauté d'agglomération Valence Romans Agglomération.*

² *loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.*

et certaines concernent notamment les collectivités territoriales, telles que l'enquête sur le prix des terrains et du bâti.

Or, la présente mission a constaté un « *trou noir* » statistique qu'il convient de combler en confiant à l'INSEE une mission de suivi annuel des coûts de construction pesant sur les collectivités locales. Or, l'absence de données empêche de mesurer, d'une part, l'écart entre les dépenses et les recettes des collectivités en matière de construction, d'autre part, une éventuelle différence de coûts entre constructions publiques et privées.

Recommandation n° 5 : Améliorer la connaissance des données relatives aux coûts de construction pesant sur les collectivités locales

F. ACTIONNER LES LEVIERS POUR MAÎTRISER LES COÛTS DE LA CONSTRUCTION

Dans le cadre de ses auditions, la mission a identifié **quatre leviers intéressants** pour maîtriser **les coûts de la construction**.

1. Une définition précise des besoins : une étape préalable essentielle

En premier lieu, il appartient aux collectivités, en leur qualité de pouvoirs adjudicateurs, de **définir leurs besoins de manière aussi précise que possible**. C'est pourquoi la mission recommande aux élus :

- de réfléchir à la pondération des critères d'attribution (prix/valeur technique) ;
- d'élaborer un programme **pluriannuel** de travaux afin de donner aux acteurs une certaine visibilité ;
- de pratiquer le *sourcing* des offres locales, le plus en amont possible de la passation des marchés.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment au travers du recours à un économiste de la construction (cf supra), peut s'avérer précieuse pour les collectivités dans le cadre de cette indispensable expression des besoins.

En outre, l'attention de vos rapporteurs a été appelée sur le fait qu'une définition rigoureuse des besoins limite le risque de conclure ultérieurement des **avenants** au marché de construction¹.

Par ailleurs, il est important de **bien dimensionner les équipements d'économie d'énergie**, tels que les pompes à chaleur, en fonction des besoins réels du bâtiment. Dans le cas contraire, cela aura un impact sur la durée de vie de l'équipement, son rendement, ses coûts d'exploitation, ses besoins de maintenance ou de remplacement prématuré.

2. Incrire les projets de construction dans le contexte local

En second lieu, les collectivités doivent, dans la rédaction des cahiers des charges, inviter les architectes à s'adapter au **contexte local** : ces derniers

¹ Rappelons qu'un marché de construction peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens et à 15 % du montant du marché initial. Au-delà de ce pourcentage, le marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ne sont pas substantielles (art R. 2194-7 et R. 2194-8 du code de la commande publique).

doivent privilégier une conception astucieuse et pragmatique du projet de construction, par exemple en s'adaptant *in concreto* aux produits disponibles sur le marché, à proximité de la collectivité locale, ou en favorisant le **réemploi** permettant de récupérer des objets avant qu'ils ne soient jetés¹... Cette incitation requiert, dans une large mesure, de **simplifier** certains outils de la commande publique, afin de favoriser le recours aux **variantes** et à la **négociation** (*voir recommandation n° 3*).

3. Prendre en compte le coût global du projet

En troisième lieu, les collectivités doivent prendre en compte de manière aussi précise que possible le **cycle de vie** du bâtiment à construire. En effet, il importe de raisonner en termes de « **coût global** » plutôt que de se concentrer sur les seuls coûts **initiaux**. Certes, ces derniers peuvent, en apparence, être attractifs pour une commune mais sont susceptibles, à terme, de générer des **surcoûts différés importants**. Le tableau ci-dessous résume la **décomposition** du coût global d'un bâtiment.

Coût global = construction (investissement initial) + coûts différés

Investissement initial = coûts d'études + coûts d'accompagnement + coûts du foncier + coûts des travaux + coûts d'équipements + coûts divers

Coûts différés = coûts de maintenance + coûts d'exploitation + coût des travaux liés à des modifications fonctionnelles

Source : *pôle « sciences de la donnée » du Sénat*

Or, environ 70 à 80 % des coûts d'un bâtiment tertiaire sur l'ensemble de son **cycle de vie** (environ 50 ans) **correspondent** aux **coûts différés**, selon les professionnels entendus par vos rapporteurs. Les maîtres d'ouvrage doivent donc prêter une attention particulière à cette approche globale en analysant notamment les **matériaux de construction**, en particulier leurs propriétés, leur durabilité et leur qualité. Cette analyse permettrait à la collectivité d'estimer les économies qu'elle pourrait réaliser, par exemple dans les **10 ans** suivant la réception de l'ouvrage public.

Comment une collectivité territoriale, notamment une commune, peut-elle prendre en compte cet impératif de **coût global** ? Une solution repose sur le recours à un **économiste de la construction, en particulier pour les projets importants**.

Faut-il pour autant rendre un tel recours **obligatoire** ?

¹ *Dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments, la commande publique « veille au recours à des matériaux de réemploi » (article L. 228-4 du code de l'environnement) depuis la loi dite « AGEC » de 2020 (loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire).*

Notre collègue Jean Hingray, entendu par vos rapporteurs, a déposé, le 14 mars 2025, une **proposition de loi** en ce sens. Elle rend ainsi obligatoire le recours à un économiste de la construction indépendant et qualifié, pour les constructions supérieures à 20 M€ HT. L'exposé des motifs fait valoir qu'une telle mesure permettrait « *aux maîtres d'ouvrage publics de s'assurer de conseils indépendants et éclairés pour éviter les dérives budgétaires, garantir le respect des délais de réalisation dès l'amont du projet, s'assurer d'un parfait achèvement en fonction des prescriptions et faire réaliser l'étude du coût global et de l'analyse de cycle de vie (ACV).* »¹

Vos rapporteurs jugent cette initiative **intéressante**, car elle a le mérite de souligner des enjeux essentiels pour tous les maîtres d'ouvrage publics, au premier rang desquels les **collectivités territoriales**. Ils ne sont toutefois pas convaincus de la pertinence de prévoir un recours **systématique** à un **économiste de la construction**, fût-ce pour les projets de grande ampleur.

En revanche, vos rapporteurs recommandent aux collectivités **d'examiner systématiquement cette option**, par laquelle le maître d'ouvrage fait appel, avant fixation de l'enveloppe financière de l'opération, à un économiste de la construction qualifié et indépendant de la maîtrise d'œuvre² pour faciliter l'expression des besoins, effectuer une étude du coût global des travaux, une analyse du cycle de vie du projet et suivre l'exécution de la construction. L'économiste de la construction peut ainsi intervenir aux côtés de la collectivité, dans le cadre d'une **assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO), et ce pour la totalité du projet. En effet, le recours à un économiste de la construction peut permettre de bien optimiser cette mission et d'aboutir ainsi à des **économies directes ou indirectes** pour les « *maires bâtisseurs* », en dépit du coût inhérent à une telle prestation.

En particulier, l'économiste de la construction peut être sollicité en AMO pour le **concours du maître d'œuvre**³. La mission de maîtrise d'œuvre est en effet la **clé d'une opération de construction réussie**, comme cela a été maintes fois souligné lors des auditions.

4. Renforcer l'expertise des acheteurs publics locaux

De nombreux élus considèrent, à juste titre, que la mise en œuvre des trois bonnes pratiques locales susmentionnées requiert une **expertise accrue des acteurs locaux** afin de piloter efficacement les projets de construction.

En effet, les collectivités ont besoin d'une **forte ingénierie technique et juridique** afin de défendre les intérêts de la collectivité dans le domaine

¹ Le dossier législatif est disponible à cette adresse : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-450.html>

² Le maître d'œuvre fait lui aussi parfois appel à un économiste de la construction.

³ La mission de maîtrise d'œuvre est une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération (article L. 2431-1 du code de la commande publique).

de la construction, tout en **limitant le risque contentieux**, toujours associé à un risque de perte financière. Ces besoins sont d'autant plus forts que la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie fournit parfois des guides et fiches **d'une trop grande complexité** (conseil aux acheteurs et aux autorités concédantes/fiches techniques).

Or, pour une majorité de communes, la passation et le suivi des marchés publics, notamment de construction, reposent sur des **agents généralistes**, voire sur les **élus eux-mêmes**. Les plus petites communes n'ont souvent ni les volumes d'achat suffisants, ni les effectifs dédiés ni encore un budget permettant de créer des postes de catégorie A ou de recruter des acheteurs disposant d'une formation initiale dans le domaine. Dans sa consultation des élus locaux réalisée depuis la plateforme dédiée du Sénat, la commission d'enquête sur la commande publique a interrogé les collectivités sur les qualifications de leurs agents en charge des marchés. Il en ressort que, parmi les 626 communes ayant répondu à cette question, **seules 9,74 % disposent aujourd'hui d'un acheteur professionnel**.

Comment, dès lors, renforcer l'**expertise des petites collectivités** dans le domaine de la construction ? Comment **professionnaliser** la fonction d'achat au sein des collectivités afin de réduire les coûts et de sécuriser juridiquement les procédures ? Les auditions ont permis de mettre en évidence **plusieurs bonnes pratiques locales** en la matière.

a) Développer la mutualisation des achats

Outre les questions de **formation**, largement abordées, à juste titre, par le rapport d'enquête précité sur la commande publique, ce dernier met en avant la nécessité de recourir davantage aux procédures de **mutualisation des achats**.

Cette mutualisation constitue en effet **un vecteur précieux de diminution des dépenses** pour les pouvoirs adjudicateurs, puisqu'elle réduit le nombre de procédures de passation des marchés publics et permet la réalisation **d'économies d'échelle** ainsi que **des gains de temps cruciaux**. **Plusieurs formes de mutualisation existent** :

- tout d'abord, la **fonction d'achat** peut être mutualisée à l'échelle des **intercommunalités** : beaucoup de communes de taille restreinte préfèrent désormais transférer ou mutualiser les missions d'achat afin de rationaliser leurs coûts et renforcer leur sécurité juridique. Comme l'a souligné le rapport d'enquête précité sur la commande publique, « *si on intègre les syndicats intercommunaux et les établissements publics locaux (EPL), très liés aux intercommunalités, le volume de la commande publique piloté à l'échelle intercommunale se rapproche de plus en plus de celui des communes¹* » ;

¹ *Actuellement, l'achats des collectivités repose principalement sur les communes (21,9 milliards d'euros en 2023), tandis que celui des intercommunalités et des syndicats intercommunaux représentent 14,9 milliards d'euros.*

- en deuxième lieu, les collectivités peuvent recourir à une **centrale d'achat**, territoriale ou nationale, telle que l'Union des groupements d'achats publics¹(UGAP). Selon l'article L. 2113-2 du code de la commande publique, une centrale d'achat est un **acheteur** qui a pour objet d'exercer de façon **permanente** des **activités d'achat centralisées**. Son activité peut ainsi concerner la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs. Les centrales d'achat peuvent également fournir aux acheteurs une assistance à la passation des marchés publics². De même, les collectivités territoriales se tournent de plus en plus vers des **centrales d'achat régionales** ou vers l'UGAP afin **d'améliorer leur niveau d'expertise** ;

- enfin, conformément aux dispositions des articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique, des **groupements de commandes** peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer **conjointement un ou plusieurs marchés publics**, notamment en matière de travaux de construction. L'intérêt principal pour les acheteurs repose sur le lancement d'une consultation unique pour répondre aux besoins de **plusieurs acheteurs**. Alors que la centrale d'achat n'a pas à satisfaire un besoin propre lorsqu'elle passe un marché public, il est nécessaire que chaque membre du groupement de commandes soit intéressé par la conclusion d'un ou des marchés publics qui seront conclus dans le cadre du groupement. Un groupement de commandes peut être constitué soit de façon temporaire, pour répondre à un besoin commun ponctuel, soit de manière permanente en vue de répondre à des besoins récurrents.

Au même titre que la commission d'enquête, la mission encourage les communes à **mutualiser** leurs achats selon les différentes modalités susmentionnées.

b) S'appuyer davantage sur l'expertise départementale

La mission insiste également sur une autre pratique vertueuse : depuis le retrait de l'État de l'assistance technique en direction des collectivités, les conseils départementaux doivent demeurer les **acteurs majeurs de l'ingénierie territoriale**. Comme l'a indiqué votre délégation en 2023³, il

¹ En France, une part non négligeable des marchés publics est en pratique réalisée par des centrales d'achat pour le compte d'autres acheteurs publics. Le recours à ces structures permet aux pouvoirs adjudicateurs, en particulier les collectivités territoriales, d'accélérer le délai d'acquisition de fournitures ou de services, les centrales d'achat effectuant en interne les procédures de passation des marchés et de garantir la validité juridique de leur montage contractuel. La plus importante d'entre elles, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'éducation nationale à laquelle tout acheteur public peut recourir.

² Cette assistance peut prendre la forme d'une mise à disposition d'infrastructures techniques permettant aux acheteurs de conclure des marchés, de conseil sur le déroulement ou la conception des procédures de passation des marchés publics, ou de la préparation et la gestion des procédures de passation des marchés publics au nom de l'acheteur concerné et pour son compte.

³ Rapport d'information n° 313 (2022-2023) de Mme Cécile Brulin et M. Charles Guéné, déposé le 2 février 2023, intitulé « ANCT: se mettre au diapason des élus locaux ! » :

existe aujourd’hui **75 Agences Techniques Départementales** (ATD), sous différentes formes : ce sont majoritairement des établissements publics administratifs, mais aussi des syndicats, des sociétés d’économie mixte, des régies... À titre d’exemple, le département de Côte d’Or a créé la **Mission Conseil et assistance aux collectivités** (MiCA) afin de mettre à la disposition des mairies et des structures intercommunales des spécialistes pour les conseiller dans leurs projets, notamment dans le domaine du **bâtiment**.



Source : site Internet <https://www.cotedor.fr>

En outre, on recense **92 Conseils d’Architecture, d’Urbanisme et de l’Environnement** (CAUE). Sept départements n’en disposent toujours pas, alors même que l’article 6 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l’architecture définit une obligation en la matière. Votre délégation rappelle que leur mise en place dans ces départements est une **priorité**. En effet, grâce à leur gouvernance plurielle, instaurée par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l’architecture, alliant élus, représentants de l’État, professionnels et société civile, les CAUE s’apparentent à des **conférences territoriales départementales**. Leurs conseils d’administration sont un lieu de débat sur le territoire, ainsi que sur les moyens de mettre en œuvre les projets locaux.

La mission considère que l’assistance technique des départements devrait se traduire par l’élaboration systématique, dans chaque département, de **référentiels locaux de construction, adaptés aux réalités locales** (produits disponibles, contraintes géographiques...). Ce document permettrait, pour chaque famille de bâtiments publics (école, maison d’assistance maternelle, piscine, gymnase...), d’indiquer aux communes les coûts moyens constatés au mètre carré. La collectivité aurait à indiquer, à l’appui de son dossier de candidature à la DETR (dotation d’équipement des territoires ruraux), dans quelle mesure son projet s’inscrit dans le **prix de référence** établi par le département. En outre, une telle démarche

présenterait un autre intérêt majeur : elle pourrait inciter les communes à **standardiser** les constructions, alors que la recherche du « *geste architectural* » a, elle, nécessairement des **effets inflationnistes**.

c) *Envisager le recours à l'intelligence artificielle*

Enfin, la mission est également convaincue, à la suite du rapport de la délégation sur l'intelligence artificielle, publié en mars 2025¹, que celle-ci est susceptible, à court terme, de renforcer considérablement l'expertise des collectivités dans le domaine du bâtiment. Si aucune bonne pratique locale n'a été, à ce stade, identifiée lors des auditions, ces dernières ont souligné que de nombreux élus considèrent cette révolution technologique comme **porteuse d'espoirs en matière de construction** : si elle est nourrie par des *data* fiables et précises, elle pourrait en effet présenter de nombreux atouts pour les maîtres d'ouvrage locaux : délais plus rapides, expression des besoins plus fine et optimisée, prise en compte du coût global... Il convient toutefois d'être particulièrement **vigilant** face aux éditeurs de logiciels, parfois étrangers, qui pourraient être tentés d'aspirer les données des collectivités, et dont nous ne saurions rien des détenteurs finaux. Notre souveraineté numérique serait alors compromise. L'UGAP pourrait ainsi développer une ligne de produits d' « *IA-construction* » à destination de toutes les administrations publiques, y compris les **collectivités territoriales**.

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

¹ rapport d'information n° 447 (2024-2025) de Mme Pascale Gruny et Ghislaine Senée, déposé le 13 mars 2025 sur « L'intelligence artificielle va-t-elle révolutionner l'univers des collectivités territoriales ? » : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-447-notice.html>. Il s'agit du premier rapport parlementaire relatif à l'IA et exclusivement centré sur le secteur des collectivités locales.

CONCLUSION

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2026, les collectivités territoriales sont, une nouvelle fois, fortement **mises à contribution**, sommées de contribuer à l'effort pluriannuel de redressement des finances publiques.

Or, nos collectivités subissent des **charges de plus en plus lourdes**, en particulier dans le domaine de la construction dont les coûts progressent nettement plus vite que les recettes. Cette situation explique qu'au fil des années, les collectivités territoriales ont vu leurs **marges de manœuvre se réduire**, sous le poids de réglementations **parfois excessives et disproportionnées**, allant au-delà des prescriptions communautaires, en particulier dans le domaine de la construction.

Au travers de ses six fortes recommandations, le présent rapport entend donner aux élus locaux les clés pour faire face aux **surcoûts de construction** qui entravent leur indispensable capacité d'action.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

M. Bernard Delcros, président. – Nous examinons un rapport d’information relatif aux surcoûts de construction liés aux normes - je remercie nos quatre collègues rapporteurs de s’être emparés de ce sujet important, dont on nous parle bien souvent dans nos territoires. Mes chers collègues, nous attendons beaucoup de vos travaux, nous en espérons des voies pour simplifier les procédures et faire faire des économies aux élus locaux.

M. Fabien Genet, rapporteur. – Cette mission, dont je suis à l’origine, est née d’une interpellation permanente des « *maires aménageurs* », qui subissent une pression financière de plus en plus lourde, entravant leur capacité à construire ou à rénover les bâtiments communaux dont ils ont la charge, au point qu’ils doivent parfois renoncer à certains projets de construction devenus trop onéreux, je l’ai constaté dans mon département.

Le diagnostic est clair : les coûts de construction progressent beaucoup plus vite que les recettes des collectivités locales, ce qui entrave la capacité d’action des élus locaux. Nos auditions ont confirmé l’inquiétude des élus : il y a bien une envolée des coûts de construction et d’aménagement depuis 20 ans. Les inquiétudes sont plus vives chez les élus des communes rurales car leurs marges de manœuvre budgétaires sont plus étroites. Les édiles locaux regrettent également l’allongement des délais de construction et la multiplication des acteurs, instances et agences impliqués peu ou prou dans les opérations de construction ; ces deux facteurs génèrent des coûts de gestion pour les collectivités, qui s’ajoutent aux surcoûts de construction *stricto sensu*.

Une précision sur notre champ d’investigation : nous nous sommes concentrés sur les constructions portées par les communes et les intercommunalités, sans examiner celles des autres collectivités territoriales ni celles des outre-mer car la délégation sénatoriale aux outre-mer travaille spécifiquement sur ces sujets.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous avons cherché à savoir s’il était possible d’objectiver l’inquiétude ressentie par les élus locaux. Nous avons constaté, non sans surprise, qu’aucun des ministères interrogés n’a été capable de nous fournir 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 il n’y a pas de réflexion globale sur le coût que ces normes, ajoutées les unes aux autres, font peser sur les finances locales.

Nous nous sommes donc tournés vers le pôle « *science des données* » du Sénat, qui a estimé à 3 % par an l’augmentation des dépenses de construction des collectivités depuis vingt ans, une augmentation plus rapide que celle des coûts de production supportés par les entreprises du bâtiment (+ 2,1 % par an), laquelle est elle-même plus forte que celle de l’indice des

prix à la consommation (+ 1,9 % par an) : entre 2005 et 2024, les dépenses de construction des collectivités locales ont progressé de 66,8 %, les coûts de production supportés par les entreprises du bâtiment ont augmenté de 49,4 %, et l'indice des prix à la consommation a augmenté de 42,6 %.

Cette progression des dépenses de construction est très difficilement soutenable pour les petites collectivités dont les ressources financières sont limitées.

Cette situation défavorable aux collectivités 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. Or, dans le même temps, les recettes globales des collectivités territoriales, elles, progressaient moins vite que les dépenses d'investissement des collectivités : on constate un décrochage des dépenses d'investissements en proportion des recettes globales à partir de 2020, décrochage qu'on peut sans doute mettre en relation avec le fait que l'épargne des collectivités territoriales a progressé à un rythme nettement plus faible que leurs recettes ou leurs dépenses en investissements.

Ensuite, il ressort de nos auditions que les entreprises imposeraient des prix plus élevés pour construire un ouvrage public qu'un ouvrage privé – pour des ouvrages soumis aux mêmes normes. Deux facteurs ont été couramment cités pour expliquer cet écart : les professionnels de la construction « *anticiperait* » les subventions publiques ; ensuite, les contraintes procédurales, liées aux règles de la commande publique, engendrent des coûts pour les opérateurs économiques, qui les répercutent généralement dans leurs offres. Cependant, si ces explications nous ont été souvent fournies, aucune donnée ne permet d'évaluer dans quelles proportions une construction privée serait moins onéreuse qu'une construction publique, à caractéristiques égales.

Par ailleurs, nous n'avons pu collecter aucune donnée précise sur les surcoûts liés aux normes. 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 très difficile à estimer.

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 dernier, 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* », comme les piscines, ou les gymnases.

Si le collège des élus locaux du CNEN s'est dit favorable à l'objectif d'amélioration environnemental du texte, il a exprimé plusieurs objections. D'abord sur les surcoûts importants - estimés entre 6 et 12 % - pour les futurs équipements publics, liés à l'application des nouvelles normes. Dans un contexte de tensions budgétaires, ces exigences sont jugées insoutenables sans soutien financier ; ensuite, le collège des élus locaux a estimé trop lointain le retour sur investissement au regard de l'effort budgétaire nécessaire ; enfin, il s'est inquiété de la mise en œuvre du décret, soulignant qu'il suppose un niveau d'expertise technique élevé.

Nous soulignons ensuite que l'inflation normative affecte particulièrement les cinq codes qui régissent l'activité des maires « *aménageurs* ». Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en vingt ans, le nombre de mots a doublé dans le code de la construction et de l'habitation, il a progressé de moitié dans le code de l'urbanisme, il a plus que triplé dans le code de l'environnement, presque quintuplé dans le code du patrimoine, et plus que doublé dans le code général des collectivités territoriales. Cette inflation génère nécessairement des coûts, directs ou indirects, pour les collectivités.

M. Cédric Chevalier, rapporteur. - Je vous remercie, Monsieur le président, de m'avoir associé à ce travail, c'est le premier rapport parlementaire auquel il m'est donné de participer.

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 surréglementations ont été donnés lors des auditions : la RE2020 et la Responsabilité Élargie du Producteur (REP).

Par ailleurs, dans son rapport de juillet dernier, la commission d'enquête du Sénat sur la commande publique constate que les acteurs de la

commande publique, en particulier les collectivités territoriales, déplorent un cadre juridique trop strict et elle formule des recommandations pour « *libérer les acheteurs publics et les entreprises des contraintes excessives du droit de la commande publique* ».

Nos auditions ont souligné 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.

Trois types de procédures de commande publique coexistent, en fonction de la valeur estimée du besoin. Or, la procédure adaptée – applicable aux marchés de travaux compris entre 100 000 euros hors taxes et 5 538 000 euros hors taxes – est une spécificité française, qui complexifie la tâche des acheteurs publics locaux et des entreprises. Nous avons constaté, ensuite, que la négociation n'est, en principe, pas autorisée dans le cadre d'un appel d'offres formalisé, ce que de nombreux élus locaux regrettent. Enfin, le droit de la commande publique interdit les variantes dans le cadre d'une procédure formalisée, sauf mention contraire, ce que les élus déplorent parce que ces offres alternatives, qui modifient certaines spécifications techniques par rapport à la solution décrite dans le cahier des charges, sont utiles aux entreprises du bâtiment, pour valoriser leur savoir-faire et leur capacité d'innovation.

Forts de ces constats, nous formulons six recommandations.

La première consiste à réaffirmer la nécessité d'analyser systématiquement l'impact financier prévisionnel d'un projet de texte, à court et moyen terme, sur les budgets des collectivités territoriales. Notre délégation plaide depuis longtemps pour une telle démarche, nous le rappelons chaque année lors des Assises de la simplification. Naturellement, cet impératif d'évaluation préalable concerne aussi le secteur de la construction. Or, nos auditions montrent combien l'élaboration des normes se fait sans considération des coûts pour les maîtres d'ouvrage, en particulier pour les collectivités territoriales. De même, certaines régions ont subordonné l'octroi de leurs subventions au respect de critères stricts « *d'ecoconditionnalité* », que les textes ne prévoient pas et que des élus jugent trop contraignants au regard des économies d'énergies effectives escomptées dans les bâtiments publics. Nous regrettons ainsi que les régions n'évaluent pas de manière précise les surcoûts et les gains de cette « *écoconditionnalité* ».

C'est pourquoi notre mission ne peut qu'appeler, à nouveau, 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 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 ?

Mme Patricia Schillinger, rapporteure. – Notre deuxième recommandation consiste à alléger certaines normes de construction qui apparaissent comme disproportionnées au regard de l'objectif de protection des deniers publics.

Nous proposons plusieurs voies d'amélioration pour alléger les normes applicables à la construction.

Une première voie consiste à assouplir le calendrier de mise en œuvre de la RE2020. Cette réglementation repose sur le respect de plusieurs étapes, dénommées « jalons ». S'il ne paraît pas raisonnable de revenir sur le jalon 2028, les entreprises s'y étant déjà préparées, la mission recommande de repousser de plusieurs années le jalon 2031, afin d'alléger le poids de cette réglementation qui pèse lourdement sur le secteur du bâtiment.

Une deuxième voie consiste à revoir le zonage sismique en 2027. Les exigences résultant des normes sismiques en vigueur paraissent, dans de nombreuses communes, disproportionnées au regard des risques encourus dans l'Hexagone. C'est pourquoi nous demandons au Gouvernement de revoir le zonage de 2011, dans le sens d'un assouplissement au profit des collectivités les moins exposées au risque sismique.

Une troisième voie consiste à supprimer des études préalables dont l'intérêt semble limité par comparaison aux contraintes qu'elles représentent. Beaucoup d'élus déplorent le nombre et le coût des études préalables aux constructions, études dont l'intérêt paraît parfois limité au regard des contraintes – financières et temporelles – qu'elles font peser sur les maîtres d'ouvrage : dans certains projets, les études préalables représentent 20 à 30 % du coût global du projet et en allongent les délais de plusieurs années. Nous proposons de supprimer les études qui présentent un bilan intérêt/contraintes limité.

Une quatrième voie consiste à créer une sixième catégorie d'établissement recevant du public (ERP). Pour mieux concilier les règles d'accessibilité avec la nature des ERP, et tenir compte de la contrainte budgétaire, nous proposons de créer une catégorie d'ERP dont l'effectif du public et du personnel ne dépasse pas 50 personnes – je sais que c'est aussi une proposition de notre président Bernard Delcros.

Une cinquième voie consiste à évaluer les lois d'exception avant d'envisager leur généralisation. Certains proposent d'assouplir le droit de reconstruire à l'identique, en pérennisant ce qui a été prévu, à titre exceptionnel, après les émeutes urbaines de juin-juillet 2023 et le cyclone de Mayotte en décembre 2024. Toutefois, ce dispositif, comme tous les dispositifs dérogatoires adoptés ces dernières années, n'a pas fait l'objet

d'une évaluation précise et rigoureuse. Il n'est donc pas raisonnable d'en proposer, à ce stade, la généralisation.

Notre troisième recommandation consiste à simplifier les outils de la commande publique afin de renforcer la capacité des collectivités à mieux contrôler les coûts de construction. Ici encore, nous proposons plusieurs voies de simplification du droit de la commande publique.

Nous proposons, d'abord, de supprimer la procédure adaptée. Cette spécificité française n'étant pas requise par le droit communautaire, nous pouvons la supprimer sans modifier le droit communautaire. Concrètement, les élus pourraient passer par une procédure négociée, dite aussi « *de gré à gré* », pour tous les marchés de travaux inférieurs au seuil communautaire de 5 538 000 euros HT.

Nous proposons, ensuite, d'autoriser tous les pouvoirs adjudicateurs à recourir librement à une procédure formalisée avec négociation, sans avoir à le justifier. Cette recommandation nécessite de modifier la directive « *marchés publics* » de 2014.

Nous proposons, enfin, d'inverser le régime actuel des variantes, en les autorisant par principe, sauf mention contraire. Cette recommandation nécessite également une modification du droit communautaire.

Nous recommandons également de mettre en place un « *passeport commande publique* » attestant du respect par les soumissionnaires de leurs obligations, notamment en matière fiscale et sociale. Ce passeport, qui s'apparenterait à un « *coffre-fort administratif* » serait conforme à l'intérêt des acheteurs publics et des opérateurs économiques. Nous soulignons dans le rapport l'intérêt de cette mesure « *dites-le nous une fois* ».

Notre quatrième recommandation consiste à mieux négocier la rémunération des maîtres d'œuvre.

La question de la rémunération des maîtres d'œuvre a été souvent évoquée lors des auditions. Aucun texte ne prévoit qu'elle doive être calculée en pourcentage du coût des travaux. Toutefois, ce pourcentage est souvent pratiqué alors même qu'il porte en lui-même une logique inflationniste : plus les travaux coûtent cher à la collectivité, y compris les frais d'études, plus les honoraires du maître d'œuvre augmentent. De surcroit, le pourcentage a eu tendance à progresser au fil des ans par un « *effet d'aubaine* », probablement de 2 à 5 % depuis 2010.

Nous proposons de préciser, dans le code de la commande publique, que la rémunération du maître d'œuvre devra aussi tenir compte, en matière de travaux publics, de la capacité du maître d'œuvre à réduire le coût global du projet, apprécié sur la durée de vie de l'ouvrage. Cet ajout introduirait deux nouveautés : un lien direct entre rémunération du maître d'œuvre et économies générées ; une référence au coût global des travaux, allant au-delà de seuls coûts initiaux de l'ouvrage.

Nous proposons également de dispenser les acheteurs publics de l'obligation de recourir à un architecte pour les constructions de faible importance. C'est déjà le droit applicable aux personnes physiques, qui sont dispensées de cette obligation pour une construction dont la surface de plancher n'excède pas 150 mètres carrés.

Nous soulignons aussi que le droit autorise les collectivités locales, dans le cadre d'un concours d'architectes, à retenir plusieurs lauréats, car cela facilite la négociation et, par exemple, la fixation d'une rémunération du maître d'œuvre au temps passé, plutôt que sur la base d'un pourcentage.

M. Fabien Genet, rapporteur. – Notre cinquième recommandation est d'améliorer la connaissance des données relatives aux coûts de construction pesant sur les collectivités locales

Nous avons constaté un « *trou noir* » statistique qu'il convient de combler en confiant à l'Insee une mission de suivi annuelle des coûts de construction pesant sur les collectivités locales. L'absence de données empêche de mesurer l'écart entre les dépenses et les recettes des collectivités en matière de construction, ainsi que la différence de coûts entre constructions publiques et privées.

Notre sixième recommandation consiste à actionner certains leviers pour maîtriser, à droit constant, les coûts de la construction.

Nos auditions nous font identifier cinq leviers intéressants pour maîtriser les coûts de la construction.

D'abord, les collectivités, en leur qualité de pouvoirs adjudicateurs, doivent définir plus précisément les besoins, c'est une étape préalable essentielle. Aussi, nous recommandons que les élus réfléchissent à la pondération des critères d'attribution, élaborent un programme pluriannuel de travaux afin de donner aux acteurs une certaine visibilité, et qu'ils pratiquent le *sourcing* des offres locales, le plus en amont possible de la passation des marchés. Une assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment au travers du recours à un économiste de la construction, peut s'avérer précieuse pour les collectivités dans le cadre de cette indispensable expression des besoins.

La définition rigoureuse des besoins limite le risque de conclure ultérieurement des avenants au marché de construction. Enfin, il est important de bien dimensionner les équipements d'économie d'énergie, tels que les pompes à chaleur, en fonction des besoins réels du bâtiment.

Le deuxième levier pour la maîtrise des couts consiste à bien inscrire les projets de construction dans le contexte local. Les collectivités doivent, dans la rédaction des cahiers des charges, inviter les architectes à s'adapter au contexte local, à privilégier une conception astucieuse et pragmatique du projet de construction, par exemple en s'adaptant aux produits disponibles sur le marché ou en favorisant le réemploi.

Troisième levier, les collectivités doivent prendre en compte de manière aussi précise que possible le cycle de vie du bâtiment à construire. Il faut raisonner en « *coût global* » au lieu de regarder les seuls coûts initiaux – lesquels peuvent être attractifs mais entraîner des surcoûts ultérieurs. Il faut savoir que sur le cycle de vie d'un bâtiment tertiaire, sur cinq décennies, les coûts différés représentent environ 70 à 80 % des coûts d'ensemble : comment les prendre en compte dans la durée ? Une solution repose sur le recours à un économiste de la construction, en particulier pour les projets importants.

Quatrième levier, il faut renforcer l'expertise des acheteurs publics locaux. Les collectivités ont besoin d'une forte ingénierie technique et juridique pour défendre leurs intérêts dans le domaine de la construction, tout en limitant le risque contentieux. Or, pour une majorité de communes, la passation et le suivi des marchés publics, notamment de construction, reposent sur des agents généralistes, voire sur les élus eux-mêmes. Nos auditions mettent à jour plusieurs bonnes pratiques pour renforcer l'expertise des petites collectivités dans le domaine de la construction : la mutualisation des achats, via l'intercommunalité ou les centrales d'achat, elle réduit le nombre de procédures et permet des économies d'échelle ainsi que des gains de temps cruciaux ; le recours à l'expertise départementale dans le cadre des agences techniques départementales – nous avons auditionné celle de Saône-et-Loire, je pense aussi au département de la Côte-d'Or qui a créé la Mission conseil et assistance aux collectivités (MiCA) pour mettre à la disposition des mairies et des structures intercommunales des spécialistes pour les conseiller dans leurs projets, notamment dans le domaine du bâtiment.

Enfin, il faut envisager le recours à l'intelligence artificielle (IA) : à la suite du rapport sur ce sujet que notre délégation a publié en mars dernier, nous sommes convaincus que l'IA peut renforcer l'expertise des collectivités dans le domaine de la construction. Nous n'avons pas repéré de bonne pratique en la matière, mais entendu de nombreux élus espérer que cette révolution technologique les aide en matière de construction : à condition d'être nourrie par des *data* fiables et précises, l'IA pourrait présenter de nombreux atouts pour les maîtres d'ouvrage locaux, comme des délais plus rapides, une meilleure expression des besoins, une prise en compte du coût global. Il convient toutefois d'être particulièrement vigilant face aux éditeurs de logiciels, parfois étrangers, qui pourraient être tentés d'aspirer les données des collectivités.

Voici donc résumées nos six recommandations, ce rapport est utile en ces temps de préparation des élections municipales, où les équipes font leur bilan et de la prospective – et dans ce moment de rupture pour les finances publiques. Les surcoûts de la construction sont un bon exemple des dilemmes qui se posent aux élus, qui doivent trancher entre leur haut niveau d'ambition et l'attrition des moyens.

M. Bernard Delcros, président. – Merci pour cette présentation très claire, plusieurs de vos propositions pourront faire l'objet d'un texte de loi, il faut le garder à l'esprit et l'avoir en perspective.

M. François Bonhomme. – Merci de cette vision globale, elle est utile. Je veux souligner l'importance et les difficultés liées à la définition des besoins. Elle est inscrite dans la loi 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP, et elle donne lieu à bien des contentieux, où des collectivités sont condamnées et doivent supporter d'importants surcoûts pour leurs constructions. Il y a là, en réalité, un enjeu d'information et de formation des élus : ils doivent pouvoir mieux définir les besoins, et recourir quand c'est utile à un économiste de la construction ; ce recours peut leur sembler accessoire mais il ne l'est pas du tout quand on s'intéresse aux coûts d'ensemble d'une opération. Cet enjeu de formation ne demande pas une nouvelle loi, il n'en n'est pas moins important ; on forme les élus à la prise de parole en public, à la communication – il serait bon de les former aussi à ces enjeux de la construction, à tout le moins.

M. Rémy Pointereau. – C'est vrai que le surcoût des normes imposées aux collectivités progresse, le CNEN l'a estimé, certaines années, à 2,5 milliards d'euros ; c'est très important, vos propositions sont bienvenues. Cependant, ces surcoûts ne s'expliquent pas seulement par les normes, il faut regarder aussi du côté du prix des prestations – et se demander pourquoi les entreprises facturent plus cher à une collectivité qu'à un particulier. Localement, il peut y avoir des ententes illicites entre entreprises, soit pour ne pas répondre, soit pour répondre au même tarif. Nous constatons aussi l'incidence de la date d'ouverture des plis : selon qu'elle se produit au début ou en fin d'année, il y a des différences considérables de prix. Il y a aussi, vous l'avez dit, la présence de subventions – elles pousseraient à augmenter les prix. Résultat, nous le constatons tous, les professionnels sont moins chers pour les particuliers que pour les collectivités, à travaux comparables. Autre étonnement : les architectes et la maîtrise d'œuvre en général sont de plus en plus onéreux, mais le suivi des chantiers de moins en moins strict, au point qu'aujourd'hui, on ne voit plus de chantier qui ne connaisse pas un incident ou un défaut, que ce soit dans les réalisations ou les délais. Il y a un problème : on a le sentiment que plus c'est cher, moins bien c'est fait.

M. Bernard Delcros, président. – Il faut regarder aussi le déroulement du chantier, en particulier la sous-traitance, car des prestataires délèguent et, après, ne se sentent pas liés par la prestation effectuée – et la responsabilité retombe sur la commune, ce n'est pas normal. Il faut mieux mettre en responsabilité les différents prestataires.

M. Hervé Reynaud, – Ce rapport est opportun et vos propositions répondent aux préoccupations de bien des élus, qui s'inquiètent en particulier du recul des subventions – quand on inaugure un bâtiment, désormais, on a le sentiment que c'est le dernier qui aura été subventionné.

Je soulignerai pour ma part le coût des études préalables, leur obsolescence parfois rapide au gré des changements de normes : avez-vous pu évaluer leur coût d'ensemble ? Êtes-vous en mesure de dire quel est en particulier le coût des normes environnementales ? Pourriez-vous revenir plus en détail sur la comparaison des coûts de la construction et de l'indice des prix à la consommation ?

Mme Sonia de La Provôté, - Avez-vous estimé la part prise par l'envolée des coûts du foncier ? Les normes qui régissent le foncier ne sont pas les mêmes, elles comptent aussi beaucoup dans le coût des projets de construction.

Ensuite, avez-vous pu mesurer le poids de la judiciarisation des opérations, le coût des recours et des prestations juridiques ?

Enfin, avez-vous intégré le coût de fonctionnement des structures publiques et parapubliques liées à l'expertise proprement dite ?

Mme Pascale Gruny, - Les surcoûts de la construction publique liés aux normes sont un thème ancien et récurrent de l'action publique, je l'avais déjà constaté lors de mon premier mandat en 1983 - comme experte comptable, j'avais été très étonnée du décalage de coût des travaux de voirie selon qu'ils étaient faits pour un agriculteur ou pour la commune. Ce décalage vaut pour tout, il y a de l'abus qui ne tient pas qu'aux normes, puisqu'en 1983, les normes dont nous disons qu'elles provoquent des surcoûts n'étaient pas encore prises. Je pense que les subventions jouent pour beaucoup. Dès lors, peut-on recourir à des barèmes de prix dans la construction ? De tels barèmes existent-ils - et si oui, est-ce qu'ils aideraient à maîtriser les coûts ? Nous savons que les subventions vont diminuer, et que les budgets des collectivités sont déjà très serrés : il faut donc être très vigilants sur ce sujet et continuer à explorer toutes les marges de progrès.

Mme Muriel Jourda, - Merci de ne pas avoir éludé la responsabilité du Parlement, l'inflation des normes est d'abord législative : nous faisons trop de textes. On voit que le code de l'environnement a plus augmenté encore que les autres, peut-être cette inflation de mesures nous conduira-t-elle à nous interroger sur la place qu'on assigne à l'humanité sur terre quand on feint de croire que son empreinte carbone pourrait n'être pas plus importante que celle des autres êtres vivants. Quoiqu'il en soit, il faut considérer, ensuite, que la surtransposition n'est pas que le fait de l'État : certaines collectivités y ont aussi leur part, nous devons faire notre autocritique sur ce point.

Enfin, vous dites que le coût de la construction serait mal connu, cela m'étonne puisque nous disposons d'indices précis : qu'en est-il ?

M. Pierre-Alain Roiron, - Tout le monde sait qu'il peut y avoir des ententes illicites entre les entreprises, mais il faut voir aussi que toutes les entreprises n'ont pas les moyens de répondre aux commandes publiques, les procédures sont lourdes et complexes, décourageantes pour bien des petites

entreprises. Sur les coûts, ensuite, il faut englober les primes d'assurances, qui, elles aussi, ont augmenté. D'une manière générale, avez-vous comparé notre situation à celle de nos voisins européens ?

M. Bernard Buis, - Le recours aux contrôleurs de sécurité est obligatoire, serait-il possible d'intégrer leur intervention dans la mission de l'architecte ? Quel est leur rôle, plus précisément ?

M. Bernard Delcros, président. - Notre Délégation a proposé qu'on développe l'étude d'options, avec l'idée qu'avant d'approver une norme susceptible de générer des surcoûts de construction, on examine les différentes options en présence, y compris l'option « *zéro norme nouvelle* » (droit constant) : qu'en pensez-vous ?

Ensuite, avez-vous réfléchi à des critères pour faciliter l'accès des entreprises locales aux marchés publics ?

M. Fabien Genet, rapporteur. - La définition des besoins est effectivement essentielle, d'autant que, selon les types de bâtiment, ceux qui définissent les besoins ne sont souvent pas les payeurs. Les écoles primaires que l'on construit aujourd'hui, par exemple, sont bien plus équipées que les écoles communales d'antan, avec leurs salles spécialisées pour la musique, les travaux pratiques, et tous les équipements dont nos écoles d'autrefois étaient dépourvues. En réalité, l'intervention d'un économiste de la construction, très en amont, est utile pour tout projet d'importance, il faut la prévoir dans la maîtrise d'ouvrage pour préciser le projet au plus près des besoins.

Les subventions jouent certainement un rôle dans les coûts des constructions, nous le savons d'expérience. C'est aussi une raison pour que les institutions qui subventionnent aident les porteurs de projets à identifier les surcoûts éventuels. Il serait utile d'utiliser les tableaux de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour faire apparaître des ratios, des coûts-types pour les équipements par territoire ; un tel travail pourrait servir à identifier en amont les risques de surcoûts manifestes.

Nous avons constaté que, comme vous le dites, des entreprises évitent la commande publique parce qu'elles craignent de se perdre dans une jungle juridique qui ne fait que se densifier et se complexifier - et celles qui participent le font parce qu'elles recrutent des compétences administratives, c'est devenu une condition pour participer à la commande publique, ce qui implique des surcoûts.

Les études préalables sont aussi un enjeu. On a du mal à évaluer leur part de surcoût, les chiffres que nous avons pu regrouper sont globaux, ils ne distinguent pas entre les différentes sources de surcoûts. Cependant, nous savons que les études préalables coûtent davantage qu'avant, l'agence technique départementale de Saône-et-Loire que nous avons auditionnée nous l'a confirmé, non seulement parce que les normes sont plus nombreuses, mais aussi parce que certaines études, dont l'architecte se

chargeait, sont désormais sous-traitées, ce qui augmente mécaniquement les coûts - c'est le cas par exemple pour les études de sol ou l'intervention des contrôleurs de sécurité par exemple.

Nous n'avons pas trouvé de données fiables et précises sur la part du foncier dans le surcoût des constructions, les situations varient beaucoup selon les emplacements, la tension du marché - et bien entendu l'application des normes, en particulier le zéro artificialisation nette (ZAN) qui commence à peine à être appliqué.

Nous n'avons pas non plus de données sur le coût de la judiciarisation, mais nous savons, les acteurs nous l'ont dit, que la tendance est très nette désormais : quand on construit, on a tendance à se couvrir juridiquement, on fait « *ceinture et bretelles* » et tout le monde en ajoute pour prendre le moins de risque - cela a un coût évident, la commission d'enquête du Sénat sur la commande publique l'a relevé également.

Il n'y a pas de barème de la construction, à notre connaissance. Comme nous n'avons pas voulu préconiser l'institution d'un nouvel observatoire, nous proposons que l'Insee approfondisse ce sujet, et de ne pas s'interdire, à certaines conditions, d'utiliser des outils d'intelligence artificielle. Nous tâchons aussi de montrer qu'on peut faire mieux en utilisant certains leviers, le recours à des acheteurs est par exemple essentiel, il faut aller vers plus de mutualisation.

En auditionnant des hauts fonctionnaires qui préparent les normes, nous avons constaté que tous, sans exception, affirmaient que « *leur* » norme ne représentait qu'un très faible coût, pour une utilité certaine - chacun nous a parlé d'un pourcentage minime, renvoyant les surcoûts à d'autres. Or, quand on additionne ces « *tout petits pourcentages* », on arrive vite à un surcoût normatif qui dépasse les 15 % du coût de la construction ! En fait, chacun arrive avec son argument, appelle le législateur à assurer que la construction sera antismique, étanche aux inondations par exemple - mais personne ne prend en compte le coût final : notre voyage dans la fabrique de la norme a été tout à fait édifiant de ce point de vue, en fort contraste avec ce que l'on sait de l'endettement public. Il faut pourtant se préoccuper du coût final, ainsi que de la proportionnalité de la norme.

Nous avons été déçus par les analyses comparatives : il y a bien quelques chiffres comparant les coûts de construction en Europe, mais ils ne sont guère détaillés sur les points qui nous intéressent, ils se focalisent surtout sur le coût de la main d'œuvre, bien plus que sur les normes.

M. Bernard Delcros, président. - Une remise officielle de votre rapport au ministre serait bienvenue. Savez-vous comment a évolué le coût de l'immatériel dans la réalisation des projets ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. - Non, nous n'avons pu que constater le manque de détails dans les chiffres, c'est pourquoi nous proposons que l'Insee explore davantage et suive mieux ce sujet. Nous

constatons aussi que l'évolution des normes elles-mêmes, parfois leurs contradictions, montrent bien que l'ensemble n'est pas régulé.

Présidence de Mme Pascale Gruny, vice-présidente

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Il faut consolider l'ingénierie auprès des élus, pour les aider face à la complexité des normes, conforter leur analyse préalable ; l'intervention d'un tiers entre la collectivité et le maître d'œuvre est très utile. Il faut également mieux prendre en compte de nombreux facteurs locaux de la construction et de ses coûts ; la distribution de la DETR est un carrefour intéressant, bien des projets locaux y sont examinés, il y a là des données précises à utiliser pour mieux savoir quels sont les coûts de construction par territoire – et définir une sorte de référentiel par territoire.

Ensuite, il faut trouver des voies pour responsabiliser davantage les maîtres d'œuvre. Le nombre de contentieux augmente et la rémunération forfaitaire est contre-intuitive quand on veut faire des économies : ce qu'il nous faut, c'est introduire davantage les notions d'économie d'énergie et d'économies dans les coûts de construction, ceci en prenant vraiment en compte les réalités territoriales : on ne saurait faire un référentiel national, les contextes varient beaucoup.

Mme Patricia Schillinger, rapporteure. – Il faut une meilleure formation des élus, certains ne sont pas du tout formés sauf sur la communication, ce n'est pas suffisant face aux enjeux de la construction. Quand on projette de construire, il faut aussi prendre en compte le fonctionnement, se projeter dans l'avenir, prévoir l'entretien des équipements.

Enfin, le prix des terrains a une incidence évidente pour l'habitat social, il constraint les investissements, nous le vivons particulièrement en zone frontalière.

La délégation adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

AUDITION RAPPORTEURS

MARDI 6 MAI 2025 – ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

- *M. Sébastien GOUTTEBEL, vice-président de la commission Urbanisme et Habitat à l'AMRF ;*
- *M. Bertrand HAUCHECORNE, membre du conseil d'administration de l'AMFR, maire de Mareau-Aux-Près.*

MARDI 6 MAI 2025 – INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES PRÉVENTIVES (INRAP)

- *M. Dominique GARCIA, président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives ;*
- *M. Daniel GUERIN, directeur général de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.*

MERCREDI 7 MAI 2025 – UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

- *M. Julien MARTIN, professeur de droit public et responsable du master droit de l'urbanisme et de la construction.*

MERCREDI 21 MAI 2025 – DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL)

LA SOUS-DIRECTION DES FINANCES LOCALES ET DE L'ACTION ÉCONOMIQUE

- *M. Thomas FAUCONNIER, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;*
- *M. Alexandre BARBIER, adjoint au chef du bureau du financement des transferts de compétences ;*
- *MME Mariam DE VIVIE DE REGIE, cheffe de section du CNEN.*

LA SOUS-DIRECTION DES COMPÉTENCES ET DES INSTITUTIONS LOCALES

- *MME Isabelle DORLIAT-POUZET, sous-directrice des compétences et des institutions locales ;*

- **M. Lionel LAGARDE**, adjoint à la sous-directrice des compétences et des institutions locales ;

- **M. florentin BERTHEAS**, chef du bureau du contrôle de l'égalité et du conseil juridique ;

- **M. Laurent ETCHEVRRY**, chef de bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat ;

- **M. Louis METAIS-LISSOWSKI**, chef de bureau des budgets locaux et de l'analyse financière.

MERCREDI 21 MAI 2025 – MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

- **M. GAËL LE BOURGEOIS**, délégué ministériel à l'accessibilité.

MERCREDI 28 MAI 2025 – L'UNION NATIONALE DES ÉCONOMISTES DE LA CONSTRUCTION (UNTEC)

- **M. Franck DESSEMON**, président ;

- **Mme Céline PINTAT**, secrétaire générale ;

- **M. Raphaël VALETTE**, chargé des affaires publiques.

MERCREDI 28 MAI 2025 – CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES (CNEN)

- **M. Gilles CARREZ**, président.

MERCREDI 28 MAI 2025 – ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

- **M. Emmanuel SALLABERRY**, co-président de la commission des finances de l'AMF, maire de Talence (Gironde).

MERCREDI 4 JUIN 2025 - FÉDÉRATION NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS

- **Mme Lucile HERVÉ**, directrice des affaires publiques et européenne ;

- **Mme Camille ROUX**, direction des affaires juridiques.

MERCREDI 11 JUIN 2025 - CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA)

- *M. Laurent ARNAUD, directeur du département bâtiments durable.*

MERCREDI 11 JUIN 2025 - BOUYGUES CONSTRUCTION

- *M. Étienne BLÉHAUT, directeur général Ingénierie, Climat et Environnement France.*

MERCREDI 11 JUIN 2025 - ENTREPRISES GÉNÉRALES DE FRANCE BTP (EGF.BTP)

- *M. Nicolas WOLCKAERT, directeur juridique et des affaires institutionnelles ;*

- *M. Philippe MAZET, délégué général.*

MERCREDI 11 JUIN 2025 - DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (DHUP)

- *M. Vincent MONTRIEUX, adjoint au directeur.*

MARDI 17 JUIN 2025 - CONSEIL DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DU GÉNIE PARASISMIQUE (AFPS)

- *M. Didier CONBESCURE, président.*

MARDI 17 JUIN 2025 - FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT

- *Mme Léa LIGNÉRES, chargée d'étude relations institutionnelles.*

MARDI 8 JUILLET 2025 - L'UNION DES ARCHITECTES (UNSFA)

- *Mme Laure-Anne GOEFFROY DUPREZ, présidente ;*

- *M. Franck DURAND, secrétaire national ;*

- *Mme Géraldine CAMARA, déléguée générale.*

MARDI 16 SEPTEMBRE 2025 - AUDITION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

- *M. Simon UZENAT, président, sénateur du Morbihan.*

MARDI 16 SEPTEMBRE 2025 - DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES - MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

- *M. Nicolas MONIÉ, chef de département ;*
- *M. Tanguy POUSET, stagiaire.*

MERCREDI 17 SEPTEMBRE 2025 - UNION DES ÉCONOMISTES DE LA CONSTRUCTION (UNTEC)

- *M. Franck DESSEMON, président ;*
- *Mme Céline PINTAT, secrétaire générale ;*
- *M. Raphaël VALETTE, chargé des affaires publiques.*

MERCREDI 17 SEPTEMBRE 2025 - DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES - MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR - SERVICE INCENDIE

- *M. BERTRAND VIDOT, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs de secours ;*
- *M. Yannick DURAND, adjoint au chef du bureau de la prévention et de la régulation incendie.*

MARDI 30 SEPTEMBRE 2025 - RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

- *Mme Séphanie MODDE, Vice-présidente en charge de la transition écologique, climat et énergie, biodiversité, économie circulaire, eau au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté.*

MARDI 30 SEPTEMBRE 2025 - M. JEAN HINGRAY

- M. Jean HINGRAY, Séateur des Vosges, auteur d'une proposition de loi - n° 450 (2024-2025) - créant l'obligation, pour les projets d'équipements et d'infrastructures publics d'un montant égal ou supérieur à 20 millions d'euros, de recourir à un économiste de la construction indépendant et qualifié.

MERCREDI 1^{ER} OCTOBRE 2025 - M. ROBIN RIVATON

- M. Robin RIVATON, entrepreneur, président de l'entreprise Stonal, co-président du Comex40, économiste, membre du conseil scientifique de la Fondapol.

CONTRIBUTION ÉCRITE :

ETIENNE GILLERON, *directeur de l'agence technique départementale de Saône-et-Loire*

ANNEXE N°1 - NOTE SUR L'ÉVOLUTION DES PRIX DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION, RÉALISÉE PAR LE PÔLE SCIENCE DES DONNÉES DU SÉNAT

I. L'augmentation des prix de l'investissement en construction s'explique par des facteurs multiples difficilement quantifiables

A. Les coûts de production dans la construction ont fortement progressé entre 2020 et 2024, principalement en raison de l'augmentation des prix de l'énergie et des matériaux

Les coûts de production dans le secteur de la construction peuvent être mesurés par les **indices des coûts de production dans la construction** publiés par l'Insee. À la différence des index, utilisés pour les actualisations et révisions des prix des marchés de construction, ces indices sont des agrégats utilisés à des fins statistiques, d'analyses macroéconomiques et au suivi conjoncturel du secteur de la construction.

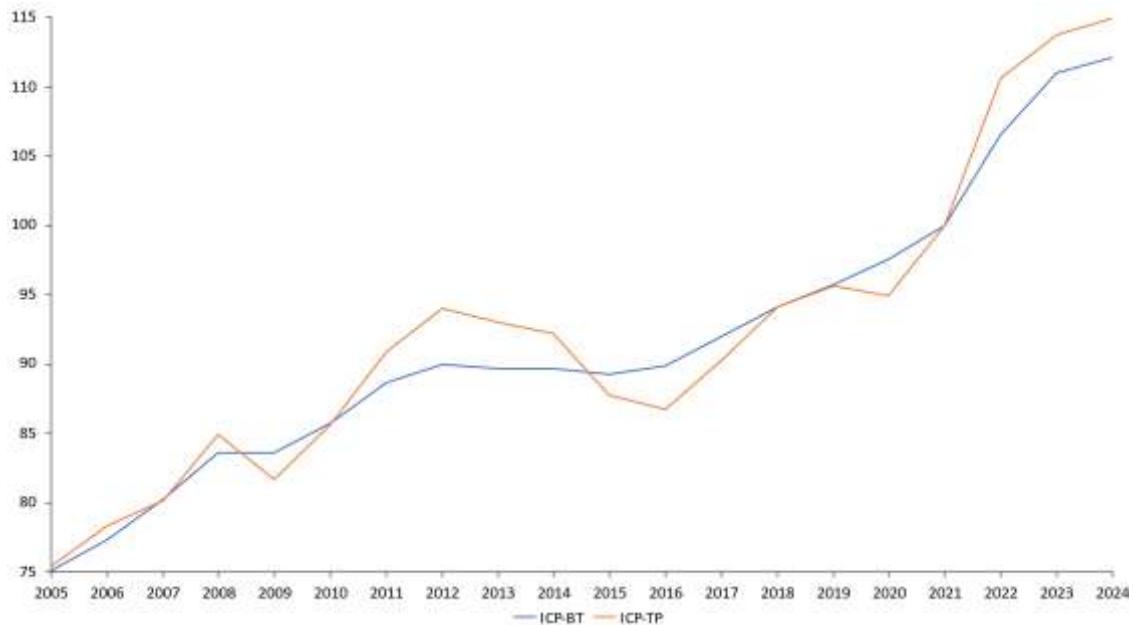
Entre 2005 et 2024, les coûts de production dans la construction ont progressé en moyenne de +2,1 % par an, pour atteindre une croissance totale de +52,3 % pour l'indice des coûts dans le secteur du bâtiment (ICP-BT) et de +49,4 % pour le secteur des travaux publics (ICP-TP). L'augmentation des coûts concerne ainsi l'ensemble du secteur de la construction et affecte à la fois le secteur du bâtiment et des travaux publics.

La hausse des coûts dans le bâtiment est particulièrement marquée en 2022 et 2023 : en 2022, l'ICP-BT progresse de +6,6 %, avant de ralentir légèrement en 2023 tout en conservant une croissance supérieure à celle de long terme (+4,1 %).

En 2024, les indices ICP-BT et ICP-TP ont progressé à un rythme contenu de +1,0 %.

Le niveau de granularité publié par l'Insee ne permet pas de distinguer les coûts de production de bâtiments publics de l'ensemble des bâtiments, y compris bâtiments résidentiels.

Graphique 4 - Indices ICP-BT et ICP-TP entre 2005 et 2024



Source : Insee

L’Insee produit également des indices visant à refléter les coûts de facteurs de production dans la construction. Pour la construction de bâtiments, quatre indices sont ainsi publiés :

- l’indice de coût du transport dans la construction de bâtiment (ICT-BT) ;
- l’indice de coût de l’énergie dans le bâtiment (ICE-BT) ;
- l’indice de coût du matériel dans le bâtiment (ICK-BT) ;
- l’indice de matériaux dans la construction de bâtiments (ICM-41.2)¹.

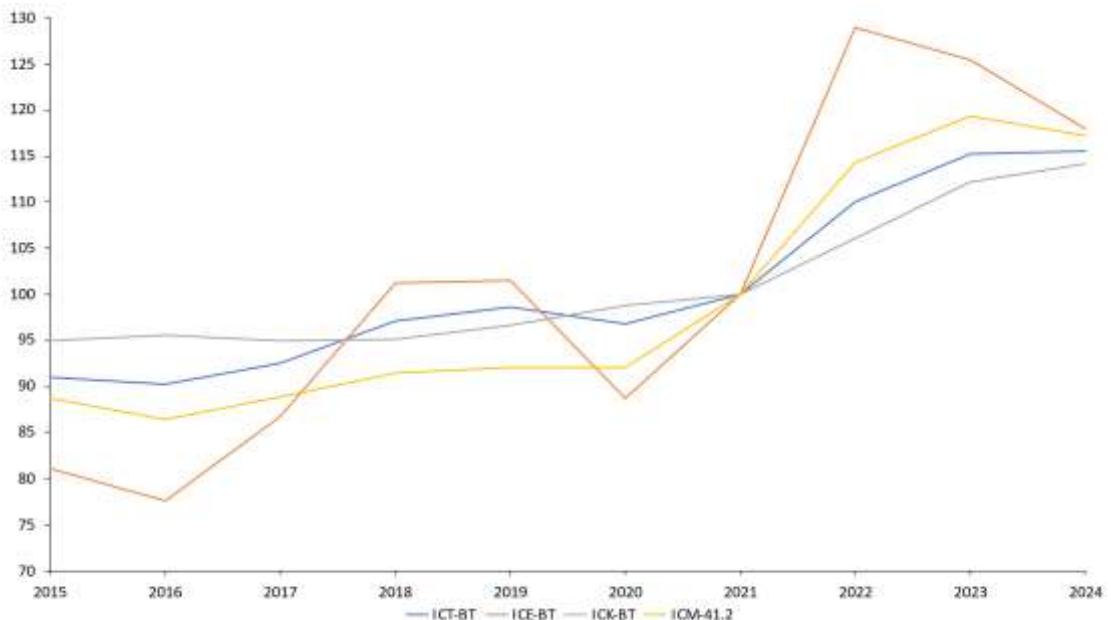
L’ensemble des coûts des facteurs de production dans la construction ont progressé entre 2015 et 2024. Toutefois, ces composantes ont connu des dynamiques hétérogènes :

- les coûts de l’énergie ont progressé avec le plus de dynamisme, en moyenne de +5 % par an, pour une augmentation totale de +45,3 %, marquée par deux années de forte hausse en 2021 (+12,7 %) et en 2022 (+28,9 %) ;
- les coûts des matériaux ont également progressé avec vigueur, en moyenne de +3,3 % par an, pour une évolution totale de +32,3 %, également marquée par deux années de forte hausse en 2021 (+8,7 %) et en 2022 (+14,3 %) ;

¹ L’ICM-41.2, contrairement aux autres indices n’inclut pas les secteurs d’activités 43.2, 43.3 et 43.9.

- les coûts du transport et du matériel ont progressé à des rythmes plus contents, de l'ordre respectivement de +2,7 % et +2,1 % par an en moyenne, pour une évolution totale de +26,9 % et +20,3 %.

Graphique 5 - Indices des coûts des facteurs de production dans



Source : Insee

L'augmentation des coûts de l'énergie dans le bâtiment s'explique par la forte progression des prix du gazole qui ont progressé de +75 % entre mai 2020 et juin 2022.

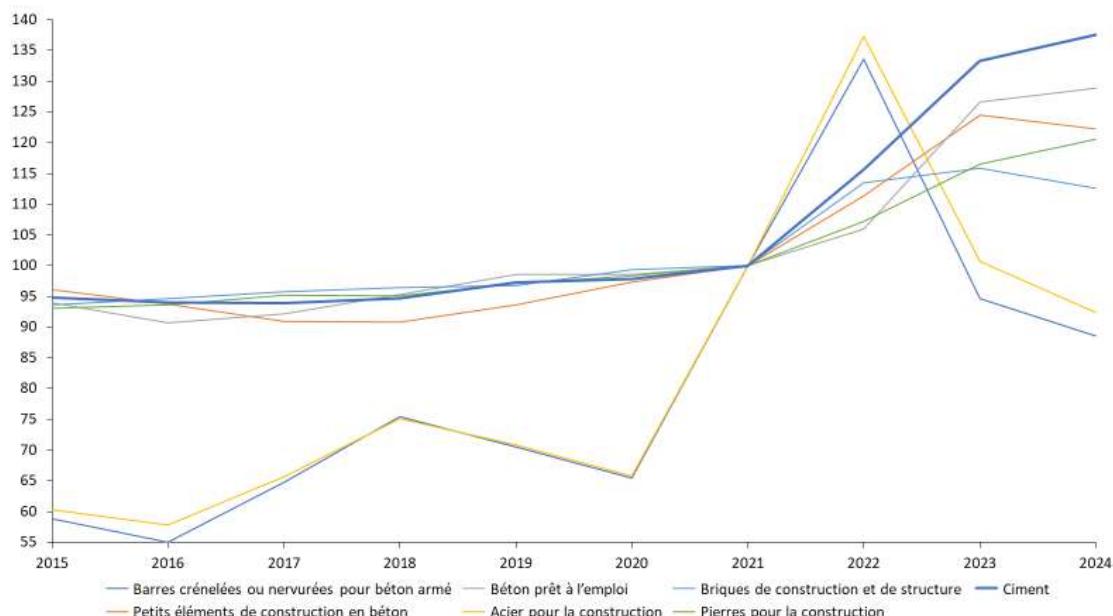
La progression des coûts des matériaux s'explique également par la hausse de l'ensemble des éléments utilisés par le secteur. Dans le détail, le prix de nombreux matériaux a fortement progressé :

- l'indice de prix de production de l'industrie française pour le marché français (IPPI1) des barres crénelées ou nervurées pour béton armé a ainsi progressé de +126,9 % entre 2015 et 2022, avant de se replier pour atteindre +50,4 % sur l'ensemble de la période 2015 à 2024 ;
- de manière similaire, l'IPPI de l'acier pour la construction a augmenté de +127,5 % entre 2015 et 2022, avant également de se replier pour atteindre +53,1 % sur l'ensemble de la période. Ces hausses sont principalement concentrées sur les années 2021 et 2022 ;

1 Cet indice mesure l'évolution des prix de transactions des biens issus des activités de l'industrie française et vendus sur le marché français (cf. Insee).

- la croissance de l'IPPI du ciment s'est élevée à +45,1 % sur la période 2015-2024, avec des augmentations de prix concentrées sur 2022 (+15,7 %) et 2023 (+15,3 %) ;
- l'IPPI du béton prêt à l'emploi a augmenté de +37,1 % entre 2015 et 2024, avec des augmentations également concentrées sur 2022 (+6,0 %) et 2023 (+19,5 %).

Graphique 6 - Indices des prix de production de l'industrie de matériaux du secteur du bâtiment



Source : Insee

Index et indices de coûts dans la construction

Les **index bâtiment (BT)**, **travaux publics (TP)** et **index divers de la construction** sont produits par l'Insee en application du décret 2014-114 du 7 février 2014 et de la circulaire du 16 mai 2014 (BOAC 60 de septembre-octobre 2014).

- les **index BT** couvrent environ 37 indices composites reflétant les coûts de différentes activités ou sous-activités du secteur de la construction de bâtiment et des travaux spécialisés ;
- les **index TP** regroupent 24 indices composites relatifs aux coûts du génie civil et de certaines activités de travaux de construction spécialisés ;
- les **index divers de la construction** concernent des domaines plus spécifiques tels que l'aménagement paysager, l'ingénierie ou encore la signalisation horizontale routière.

La construction de ces index repose sur une approche de comptabilité analytique qui distingue six postes principaux, en cohérence avec l'approche « KLEMST¹ » utilisée par les économistes de la productivité.

Dans le cadre du règlement européen (CE) relatif aux statistiques conjoncturelles n° 1165/98, modifié par le règlement n° 1158/2005, le Conseil de l'Union européenne impose aux États membres de fournir des données relatives aux coûts de la construction, ventilées en coûts des matériaux et en coûts salariaux. En réponse, l'Insee a produit une série **d'indices de coûts dans la construction** suivant une méthodologie proche de celle des index BT, TP et divers.

À la différence des index, principalement utilisés pour la révision des prix dans les marchés publics, ces indices de coûts sont destinés à un usage exclusivement statistique. **Ils servent notamment aux analyses macroéconomiques et au suivi conjoncturel du secteur**, ainsi qu'au calcul des déflateurs de la comptabilité nationale.

Chaque indice de coût de production agrège plusieurs secteurs d'activités définis par la nomenclature d'activités française (NAF²). **Toutefois, cette ventilation présente une limite : elle ne permet pas de distinguer de manière fine certaines activités**, par exemple entre la construction de maisons (41.20A) et la construction d'autres bâtiment (41.20), qui inclut notamment les bâtiments publics comme les écoles, bureaux ou hôpitaux.

Enfin, neuf indices complémentaires existent, relatifs aux coûts des facteurs de production dans la construction. Ils permettent de distinguer, pour chaque secteur d'activité, la part respective des matériaux, de l'énergie, du travail et du matériel dans l'évolution des coûts.

Source : Insee

B. Malgré l'augmentation des coûts, l'excédent brut d'exploitation des entreprises du secteur a progressé de +9,3 Md€ entre 2019 et 2024

Les **indices de coûts de la production** au sein des différents secteurs du bâtiment se focalisent uniquement sur les coûts de production en amont du prix de vente. Par conséquent, **ils ne reflètent pas le prix réel de l'investissement pour les collectivités territoriales lorsque celles-ci font appel à des prestataires privés**. La différence entre le coût de production et le coût pour la collectivité est principalement portée par la marge réalisée par les entreprises.

Une mesure de cette marge en comptabilité nationale est **l'excédent brut d'exploitation (EBE)** qui est égal à la valeur ajoutée, diminuée de la rémunération des salariés, des autres impôts sur la production et augmentée des subventions d'exploitation³. La comptabilité nationale définit également le taux de marge comme le ratio de l'EBE sur la valeur ajoutée.

¹ Capital, travail, énergie, matériaux, services, transport.

² <https://www.insee.fr/fr/information/2406147>.

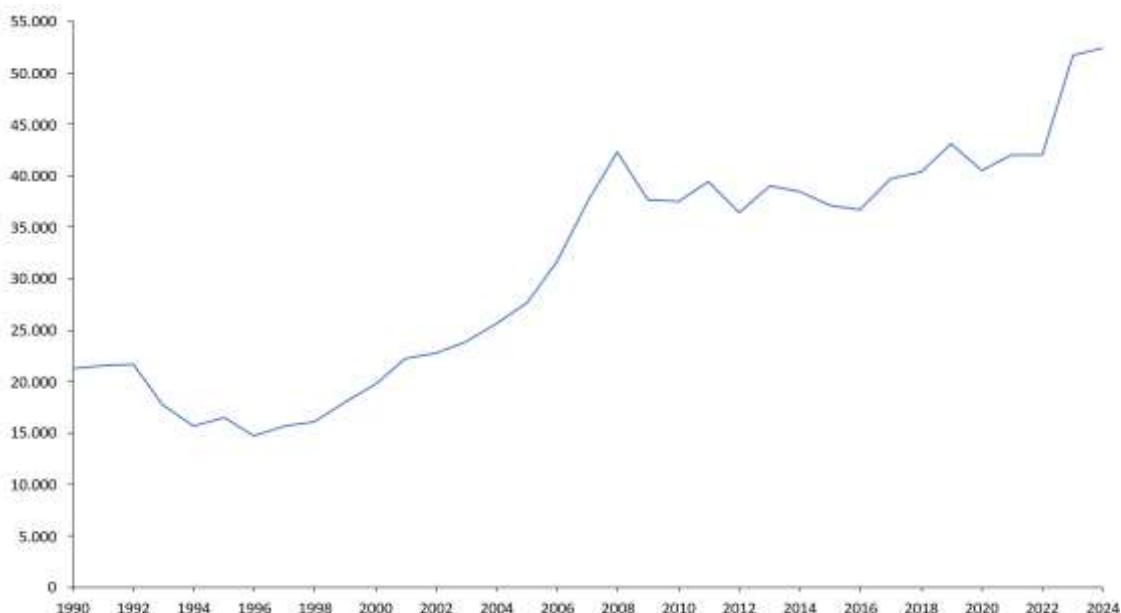
³ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1538>.

Cette analyse est une analyse macroéconomique et ne saurait refléter l'hétérogénéité financière des entreprises. Ainsi, de nombreuses entreprises du secteur de la construction peuvent faire face à des difficultés économiques malgré l'augmentation globale de la marge du secteur.

Entre 1990 et 2024, l'évolution des marges réalisées par les entreprises du secteur de la construction peut être décomposée en trois principales périodes :

- entre 1995 et 2008, le secteur a connu une forte période de croissance durant laquelle l'EBE a progressé de +158 % avec une croissance moyenne de +7,6 % ;
- suite à la crise financière de 2008, les marges réalisées par le secteur sont restées stables avec une croissance quasi nulle et un niveau en 2022 égal à celui observé en 2008 ;
- en 2023, les entreprises du secteur de la construction ont réalisé la plus forte croissance de leurs marges depuis 1990, avec une progression de celles-ci de +23,1 %, ce qui représente une augmentation de +9,7 Md€ de leur EBE

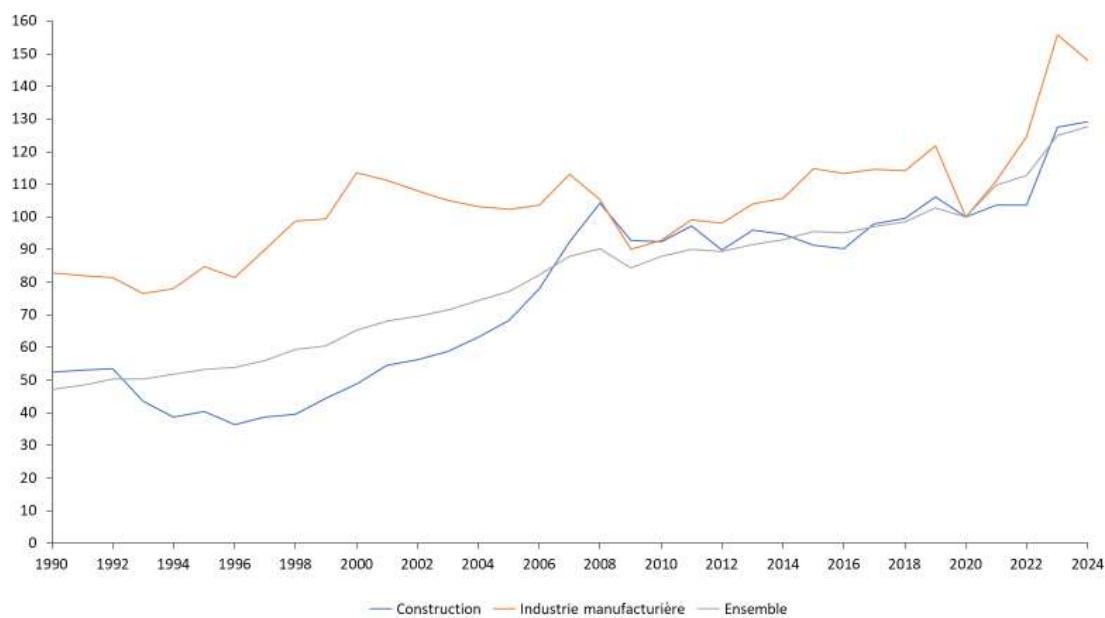
Graphique 7 - Excédent brut d'exploitation des entreprises du secteur de la construction (Md€)



Source : Insee

Le dynamisme de l'EBE des entreprises n'est pas spécifique au secteur de la construction. L'industrie manufacturière a ainsi connu une progression de +27,8 % de son EBE en 2023 par rapport à 2019, soit une augmentation de +22,3 Md€ (contre +20,0 % pour la construction et +21,6 % pour l'ensemble de l'économie).

Graphique 8 - Excédent brut d'exploitation en base 100 des secteurs de la construction, de l'industrie manufacturière et de l'ensemble de l'économie

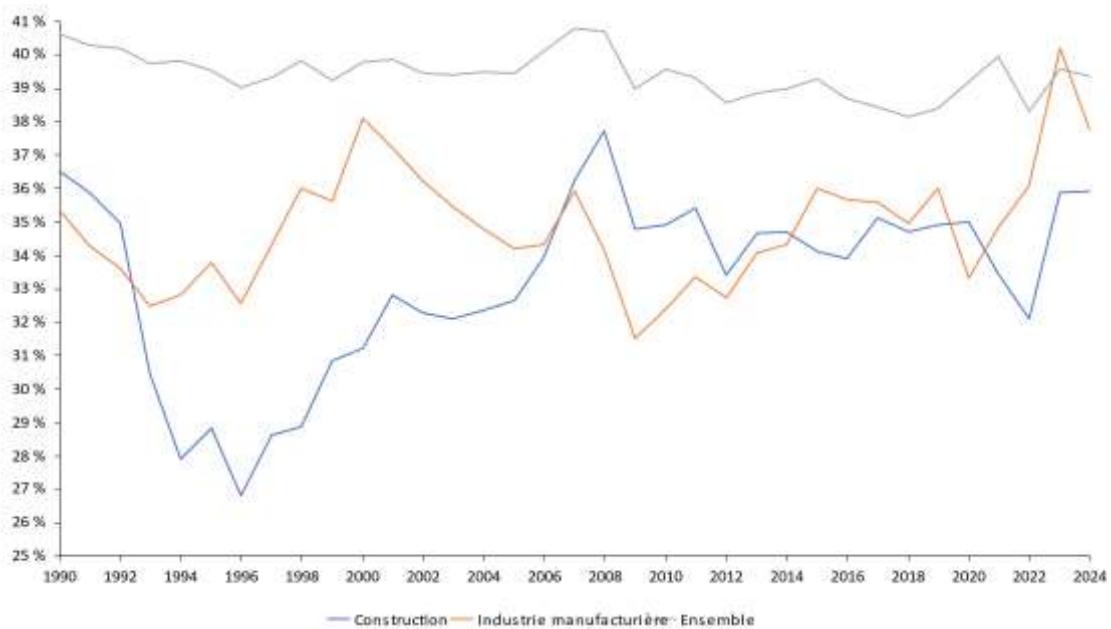


L'augmentation des marges des entreprises s'explique à la fois par une augmentation de leur valeur ajoutée, mais également par un rétablissement de leur taux de marge à partir de 2023 pour le secteur de la construction et dès 2021 pour l'industrie manufacturière.

Dans un contexte inflationniste, cela peut induire que les entreprises industrielles et du secteur de la construction ont plus que répercuté la hausse des prix de leurs intrants sur le prix de leurs biens vendus.

Ainsi, en 2023, le taux de marge des entreprises du secteur de la construction s'est élevé à 35,9 %, soit une hausse d'un point par rapport à 2019. Le taux de marge des entreprises du secteur de l'industrie manufacturière s'est quant à lui élevé à 40,2 % de leur valeur ajoutée, en progression de +4,2 points par rapport à 2019, atteignant ainsi son plus haut niveau depuis 1990 (2,1 points supérieur à son second plus haut niveau en 2000).

Graphique 9 -Taux de marge des secteurs de la construction, de l'industrie manufacturière et de l'ensemble de l'économie



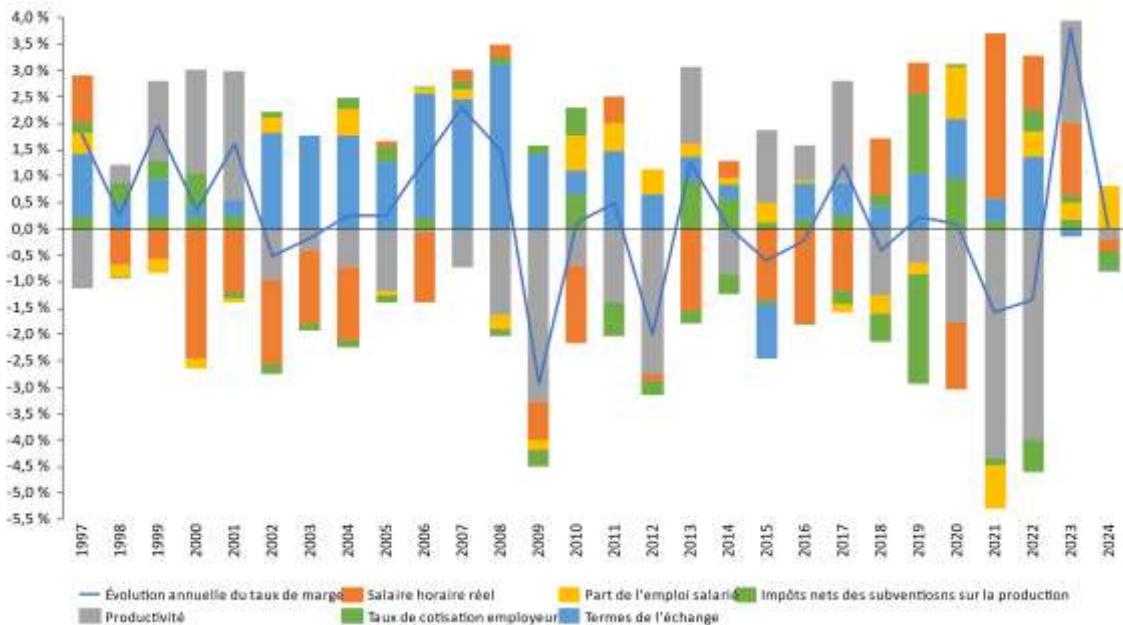
Source : Insee

Pour déterminer les facteurs expliquant la hausse du taux de marge des entreprises en 2023, il est possible de réaliser une décomposition du taux de marge.

Pour les entreprises du secteur de la construction, alors que la productivité contribuait négativement au taux de marge depuis 2018, celle-ci a progressé de +3,2 % en 2023. **Ce rétablissement de la productivité des salariés, associé à une baisse du salaire horaire réel de -2,1 % sont les deux principaux déterminants du rétablissement du taux de marge des entreprises du secteur.**

La contribution légèrement positive des termes de l'échange signifie que les entreprises du secteur de la construction ont répercuté les prix de leurs intrants sur leurs clients.

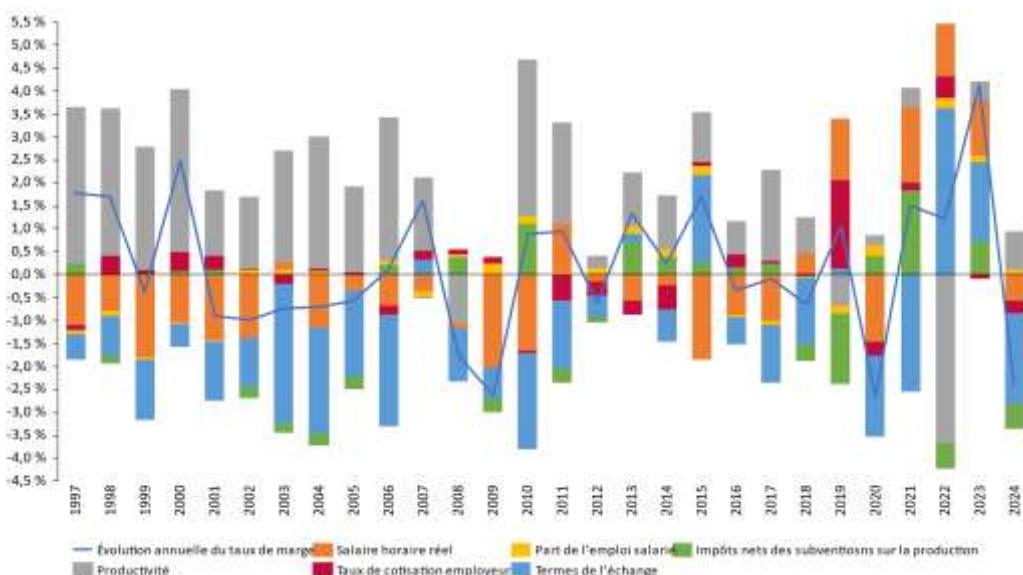
Graphique 10 - Décomposition du taux de marge des entreprises du secteur de la construction



Source : Insee

La forte progression du taux de marge de l'industrie manufacturière entre 2019 et 2023 s'explique principalement par la baisse des impôts sur la production (-15,4 %), l'augmentation des subventions (+241 %), et la diminution du salaire horaire réel (-4,0 %). La contribution positive des termes de l'échange en 2022 et 2023 signifie que les entreprises ont répercuté les hausses de prix de leurs intrants sur leurs clients.

Graphique 11 - Décomposition du taux de marge des entreprises du secteur de l'industrie manufacturière



Source : Insee

Une décomposition comptable de l'évolution du taux de marge des sociétés non financières (SNF)

Les index bâtiment, travaux publics et les index divers de la construction sont produits par l'Insee en application du décret 2014-114 du 7 février 2014 et de la circulaire du 16 mai 2014 (BOAC 60 de septembre-octobre 2014).

Le taux de marge des SNF rapporte l'excédent brut d'exploitation (EBE) à la valeur ajoutée (VA). Dans cet éclairage, le prix de la valeur ajoutée des SNF est calculé par approximation comme le prix de la valeur ajoutée des secteurs marchands, hors services financiers et immobiliers.

Toutes choses égales par ailleurs :

- une hausse de la productivité apparente du travail, définie comme le ratio entre la valeur ajoutée des SNF (en volume) et l'emploi total des SNF, augmente le taux de marge. En effet, les salariés étant plus productifs, l'excédent brut d'exploitation augmente à emploi donné ;
- une hausse du salaire moyen par tête réels ou des cotisations sociales à la charge des employeurs, exprimés en valeur réelle, pèse sur le taux de marge des entreprises ;
- une hausse du ratio entre le prix à la consommation des ménages (pour partie des biens importés) et le prix de la valeur ajoutée des SNF (biens et services produits sur le territoire économique, pour partie exportés), pèse sur le taux de marge des entreprises. En effet, pour maintenir un salaire moyen par tête réel constant, les SNF doivent augmenter les salariés d'un facteur supérieur à l'augmentation du prix de leur valeur ajoutée. Une telle situation correspond à une dégradation des termes extérieurs de l'échange (le ratio entre prix de valeur ajoutée et prix de consommation évolue en général comme les termes extérieurs de l'échange, à un facteur d'échelle près) ;
- une hausse des impôts nets de subvention sur la production pèse sur le taux de marge des entreprises.

Formellement, le taux de marge des SNF, s'écrit :

$$\begin{aligned}
 TM &= \frac{EBE}{VA} = 1 - \frac{MS + S - I}{VA} = 1 - \frac{MS}{VA} + \frac{S - I}{VA} \\
 TM &= 1 - \frac{EM * SMPT_{SNF} * (1 + txcot)}{Y * P_{VA}} + \frac{S - I}{VA} \\
 TM &= 1 - \frac{EMP}{Y} * \frac{SMPT_{SNF} * (1 + txcot)}{P_{VA}} + \frac{S - I}{VA} \\
 TM &= 1 - \frac{EMP}{Y} * \frac{SMPT_{SNF} * (1 + txcot)}{IPC} * \frac{IPC}{P_{VA}} + \frac{S - I}{VA} \\
 TM &= 1 - \frac{EMP}{Y} * \frac{SMPT_{ménages}}{IPC} * \frac{SMPT_{SNF} * (1 + txcot)}{SMPT_{ménages}} * \frac{IPC}{P_{VA}} + \frac{S - I}{VA}
 \end{aligned}$$

Avec

EBE : l'excédent brut d'exploitation des SNF ;

VA : la valeur ajoutée des SNF en valeur ;

Y : la valeur ajoutée des SNF en volume ;

MS : la masse salariale versée par les SNF ;

EMP : l'emploi total des SNF en équivalent temps plein (EQTP) ;

$SMPT_{SNF}$: le salaire moyen par tête payé par les SNF ;

$SMPT_{ménages}$: le SMPT reçu par les ménages, qui correspond au SMPT versé par les SNF complété par l'activité partielle versée par les pouvoirs publics ;

$txcot$: le taux de cotisation à la charge des employeurs ;

IPC : le prix de la consommation des ménages au sens de l'indice des prix à la consommation ;

P_{VA} : le prix de la valeur ajoutée des SNF en comptabilité nationale ;

S : les subventions sur la production ;

I : les impôts sur la production.

Cette décomposition permet d'isoler l'effet du dispositif d'activité partielle (terme correspondant au ratio entre SMPT versé par les SNF et reçu par les ménages) qui a soutenu le taux de marge des SNF en 2020 puisqu'une partie des salaires reçus par les ménages a été directement payée par les administrations publiques. Par ailleurs, dans la décomposition de la figure 4, les termes de taux de cotisation et d'impôts et subventions sur la production sont regroupés, afin de tenir compte sur la période considérée de la transformation du CICE (comptabilisé comme subvention sur la production) en baisse de cotisations sociales.

Cette décomposition du taux de marge est valable au niveau des SNF. Cependant, la comptabilité nationale ne fournit pas de données croisant le secteur institutionnel (SNF) et les branches d'activité. Dès lors, il est possible d'effectuer cette décomposition au niveau de chaque branche (cette décomposition concernant alors tous les secteurs institutionnels de la branche et pas seulement les SNF), à condition d'introduire un facteur supplémentaire, correspondant à l'évolution de la part du salariat au sein de la branche (Laurent et Quévat, 2022) : cela permet de tenir compte des entrepreneurs individuels non-salariés qui rémunèrent leur travail via le « *revenu mixte* » qu'ils se versent, comptabilisé par convention intégralement dans l'excédent brut d'exploitation. Lorsque la part de salariés dans une branche diminue, le taux de marge de la branche augmente mécaniquement.

Formellement, cette décomposition sectorielle s'écrit :

$$TM = 1 - \frac{VHT}{Y} * \frac{SMPH * (1 + txcot)}{IPC} * \frac{VHS}{VHT} * \frac{IPC}{P_{VA}} + \frac{S - I}{VA}$$

Avec :

VHT : le nombre d'heures totales travaillées dans la branche ;

VHS : le nombre d'heures total salariées travaillées dans la branche.

Lorsque la décomposition économique de l'évolution du taux de marge est déclinée à un niveau sectoriel, il n'est pas possible de ventiler la contribution des salaires réels versés par les SNF en salaires réels perçus par les ménages et effets de l'activité partielle.

Ces décompositions du taux de marge des SNF ou des taux de marge sectoriels sont de nature comptable et correspondent donc à un effet *ex ante*, sans prise en compte des comportements d'adaptation des entreprises.

Source : Insee

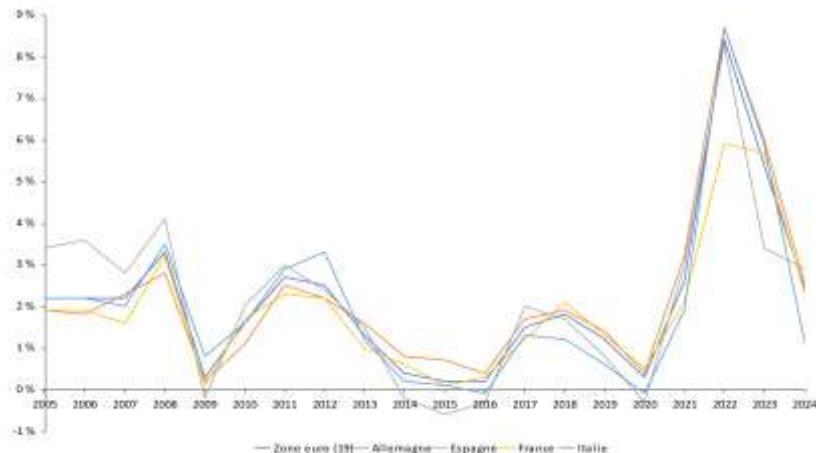
II - L'augmentation des prix de la construction est difficilement soutenable pour les collectivités territoriales et s'inscrit dans un contexte inflationniste global

A. L'Europe a été marquée par une inflation dynamique entre 2021 et 2024

Entre 2021 et 2024, la moyenne de la croissance annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)¹ s'est élevée à +4,7 % dans la zone Euro. Les principaux pays limitrophes de la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie ont fait face à une inflation plus importante en 2022, de l'ordre de +8,5 % contre +5,9 % en France. En 2023, la croissance de l'IPCH est moins dynamique dans la zone Euro (+5,4 %) mais reste supérieure à la croissance moyenne observée entre 2005 et 2021 qui s'élève à +1,6 %.

Ainsi, la France et l'ensemble de la zone Euro ont connu les deux plus importantes périodes inflationnistes depuis 2005.

Graphique 12 - Évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)



Source : Eurostat

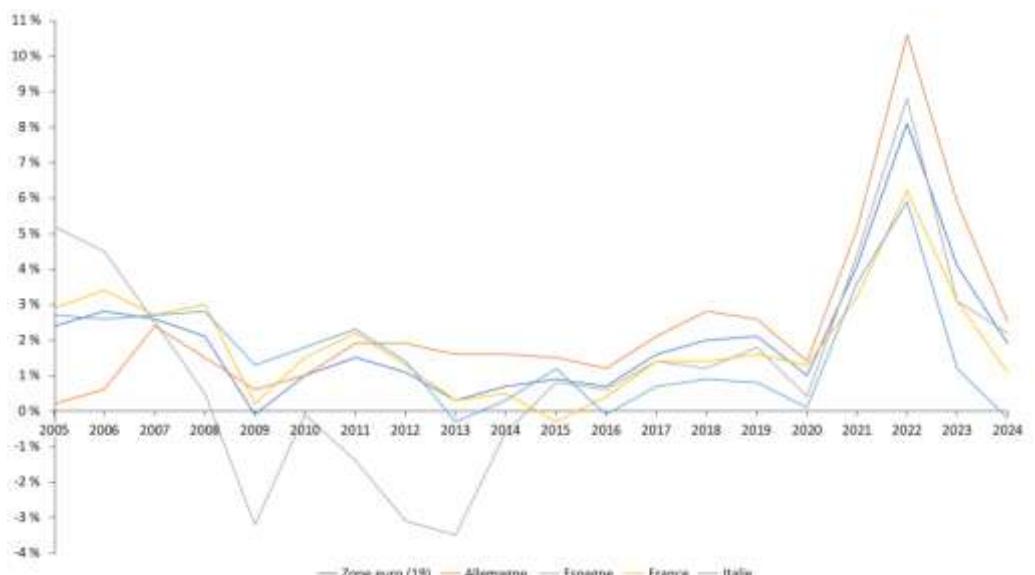
¹<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/indicateur/p1654/description>.

La classification européenne des fonctions de consommation des ménages permet d'obtenir une ventilation par produit de l'IPCH. Cette nomenclature est harmonisée au niveau européen, ce qui permet de comparer l'évolution des prix par produit pour chaque pays européen.

Afin d'étudier l'évolution des prix de l'investissement, le déflateur, ou prix, de la **formation brute de capital fixe** (FBCF) peut être utilisé. En 2022, le prix de l'investissement a également augmenté avec une forte hétérogénéité entre États membres : le prix de la FBCF en France a progressé de +6,2 %, tandis que le prix de la FBCF en Allemagne a augmenté de +10,6 %.

Sur longue période, les trajectoires des déflateurs de la FBCF sont globalement alignées entre pays européens ; l'Espagne fait figure d'exception, avec six années consécutives de repli du déflateur de l'investissement sur 2009-2014.

Graphique 13 - Évolution du déflateur de la formation brute de capital fixe



Source : Eurostat

B. Les collectivités territoriales, dont les investissements représentent 21 % de leurs dépenses totales, n'ont pas les ressources pour faire face à l'augmentation des prix

En 2024, selon Eurostat, tous secteurs confondus, les collectivités territoriales ont investi¹ pour un montant de 67,8 Md€ (2,3 % du PIB), sur un total de 330,0 Md€ de dépenses (11,3 % du PIB). L'État a réalisé 48,2 Md€ de dépenses en FBCF (1,6 % du PIB), sur un total de 670,4 Md€ de dépenses (22,9 % du PIB).

Ainsi, les dépenses d'investissement (FBCF) représentent 21 % de l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales contre

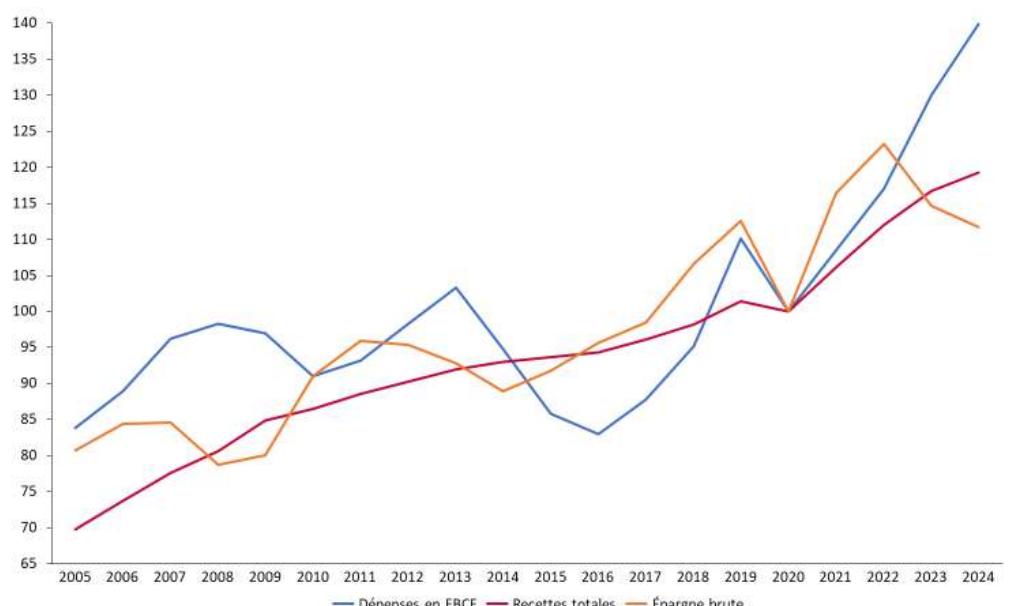
¹ Au sens de la comptabilité nationale, soit le montant enregistré en formation brute de capital fixe (P51G), qui correspond aux acquisitions moins les cessions d'actif produit utilisé dans les processus de production pendant plus d'un an réalisées par les producteurs.

seulement 7 % pour l'État. Les collectivités territoriales sont ainsi plus exposées aux éventuelles variations des prix de l'investissement.

Cela conduit les collectivités territoriales à devoir faire face à des dépenses d'investissement élevées sur la période récente. Ainsi, entre 2020 et 2024, les dépenses en FBCF des collectivités territoriales ont progressé de +39,8 %, tandis que leurs recettes¹ ont seulement augmenté de +19,2 % soit un écart de 21 points. Entre 2005 et 2024, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont progressé en moyenne de +3,0 %.

En parallèle, l'épargne brute² des collectivités territoriales a fortement progressé entre 2020 et 2022 (+23,2 %), avant de se replier en 2023 et 2024 (-9,3 % en 2024 par rapport à 2022). Ainsi, sur la période 2020 à 2024, l'épargne des collectivités territoriales a progressé à un rythme plus contenu que leurs recettes ou leurs dépenses en FBCF

Graphique 14 - Évolution en base 100 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.

² En comptabilité nationale, l'épargne brute correspond au revenu disponible brut, diminué de la consommation finale effective. Cette épargne peut notamment être mobilisée pour réaliser des investissements.

Évolution des dépenses en investissement, recettes et épargne brute des collectivités territoriales entre 2020 et 2024

	2020	2024	Évolution 2020 / 2024
Dépenses en FBCF	100,0	139,8	39,8 %
Recettes totales	100,0	119,2	19,2 %
Épargne brute	100,0	111,7	11,7 %

L'Insee ne réalise pas d'estimation de l'investissement par produit (construction, industrie, etc.) sur le champ des collectivités territoriales. Par conséquent, seules les dépenses en FBCF totale des collectivités territoriales peuvent être comparées à leurs ressources.

Toutefois, les montants de FBCF par produit sont publiés par l'Insee sur le champ de l'ensemble des administrations publiques. Ces données permettent ainsi d'étudier l'évolution des dépenses des APU par produit sur longue période et plus spécifiquement la contribution de la FBCF en construction à la FBCF totale.

Contribution à une évolution

L'évolution d'un agrégat (taux de croissance, variation en volume ou en prix) peut être décomposée entre les différentes composantes qui le constituent. Cette approche, appelée contribution à l'évolution, permet d'identifier la part de chaque poste dans l'évolution totale.

Soit un agrégat Y_t composé de plusieurs éléments $Y_{i,t}$ (par exemple, la FBCF par secteur d'activité). On a :

$$Y_t = \sum_i Y_{i,t}$$

Le taux de croissance de Y s'écrit :

$$Ev(Y_t) = \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Qui peut se décomposer en contributions :

$$Ev(Y_t) = \sum \frac{Y_{i,t-1}}{Y_{t-1}} * Ev(Y_{t,i})$$

Où :

$\frac{Y_{i,t-1}}{Y_{t-1}}$ est le poids de la composante i dans l'agrégat à la période $t - 1$

$Ev(Y_{t,i})$ est l'évolution de la composante i entre $t - 1$ et t

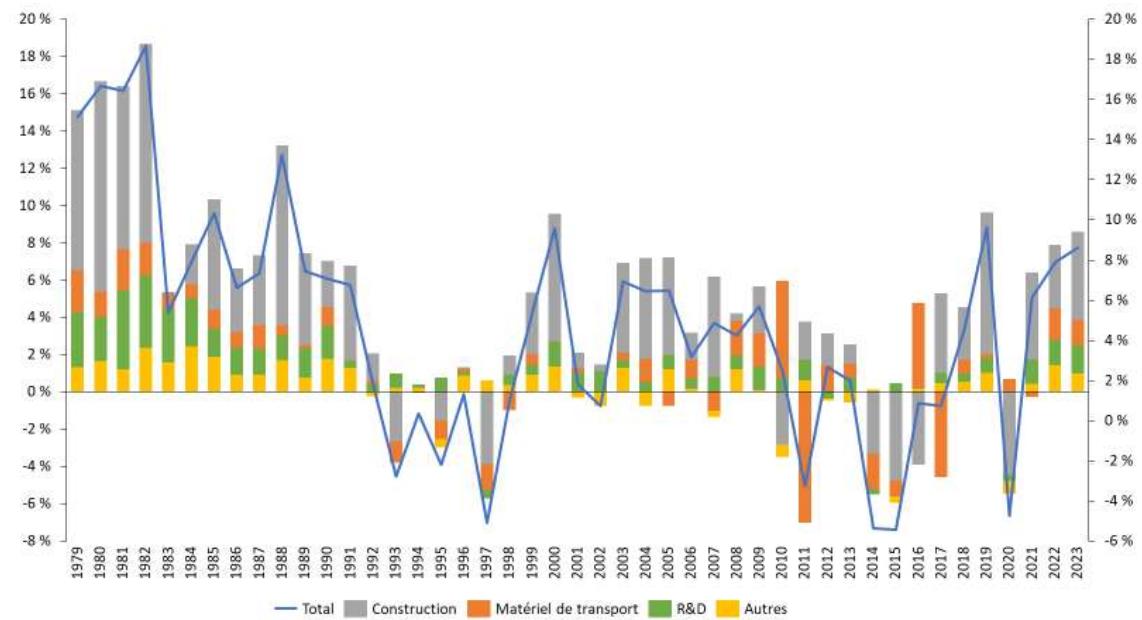
Leur produit est la contribution de $Y_{i,t}$ à la croissance de Y .

Sur le champ de l'ensemble des APU, la FBCF en construction représente de l'ordre de 60 % de l'ensemble de la FBCF sur la période 1978 à 2023. La FBCF en construction est le premier poste d'investissement devant la recherche et développement scientifique (22 %), les matériels de transport (8 %) et les activités informatiques et services d'information (5 %).

La FBCF en construction correspond ainsi, la plupart des années, au premier contributeur à l'évolution de la FBCF totale. Cinq principales périodes peuvent être distinguées :

- entre 1978 et 1992, l'investissement des administrations publiques, notamment en construction, est dynamique (+9 % par an en moyenne) ;
- entre 1993 et 1998, la FBCF se replie en moyenne (-1,2 %), notamment en raison de la contraction du secteur de la construction (-2,0 % en moyenne) ;
- une reprise de la FBCF des APU est observé à partir de 1999, jusqu'en 2010 avec une croissance moyenne de l'ordre de +4,8 % ;
- les années 2011 à 2017 sont marquées par un repli de la FBCF des APU (-1,1 % en moyenne), et plus particulièrement par trois années consécutives de forte baisse de l'investissement des APU en construction, entre 2014 et 2016 (respectivement -5,6 %, -8,1 % et -6,8 %) ;
- enfin, à partir de 2018, la FBCF des APU est en forte croissance (+5,3 % en moyenne), portée par l'investissement en construction qui progresse à un rythme similaire (+5,5 % en moyenne).

Graphique 15 - Évolution de la FBCF des administrations publiques en valeur entre 1978 et 2023



Source : Insee

En faisant l'hypothèse que la croissance de la FBCF des collectivités territoriales suit la même dynamique que la croissance de la FBCF en

construction de l'ensemble des administrations publiques, les trois années de forte croissance de la FBCF en construction entre 2020 et 2023 conduisent à faire peser une charge importante sur les collectivités territoriales dont les ressources augmentent à un rythme plus contenu.

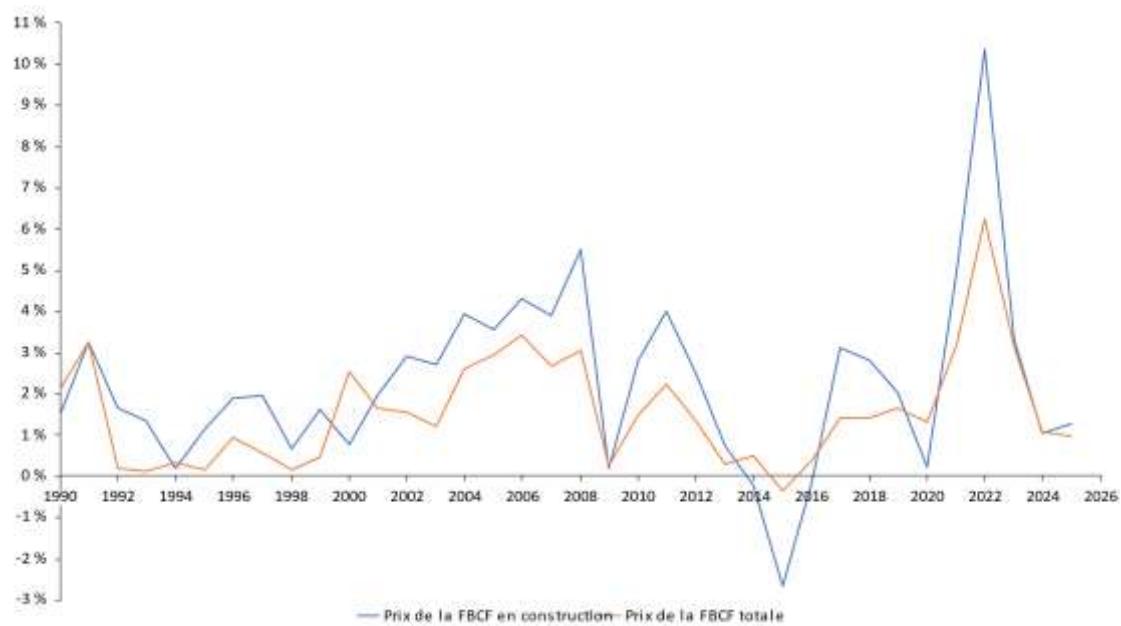
La croissance de la FBCF en valeur peut être décomposée en :

- une composante en volume, correspondant à la progression de l'investissement en termes réels ;
- une composante en prix, ou déflateur, qui reflète l'évolution de la FBCF en construction à volume donné.

Le prix de l'investissement en construction des administrations publiques a progressé à un rythme plus soutenu que celui de l'ensemble de la FBCF. Ainsi, en 2022, Il a enregistré une hausse de +10,4 %, contre +6,2 % pour l'ensemble de la FBCF.

Plus largement, le délateur de la FBCF en construction des APU se révèle être plus dynamique que celui de l'ensemble de la FBCF sur la quasi-totalité de la période observée depuis 1990. Plusieurs facteurs, dont les normes qui pèsent sur le secteur pourraient expliquer cet écart de dynamique sur longue période, sans qu'il soit possible de les quantifier (cf. III. B).

Graphique 16 - Évolution du prix de la FBCF des APU en construction et de la FBCF totale



Source : Insee

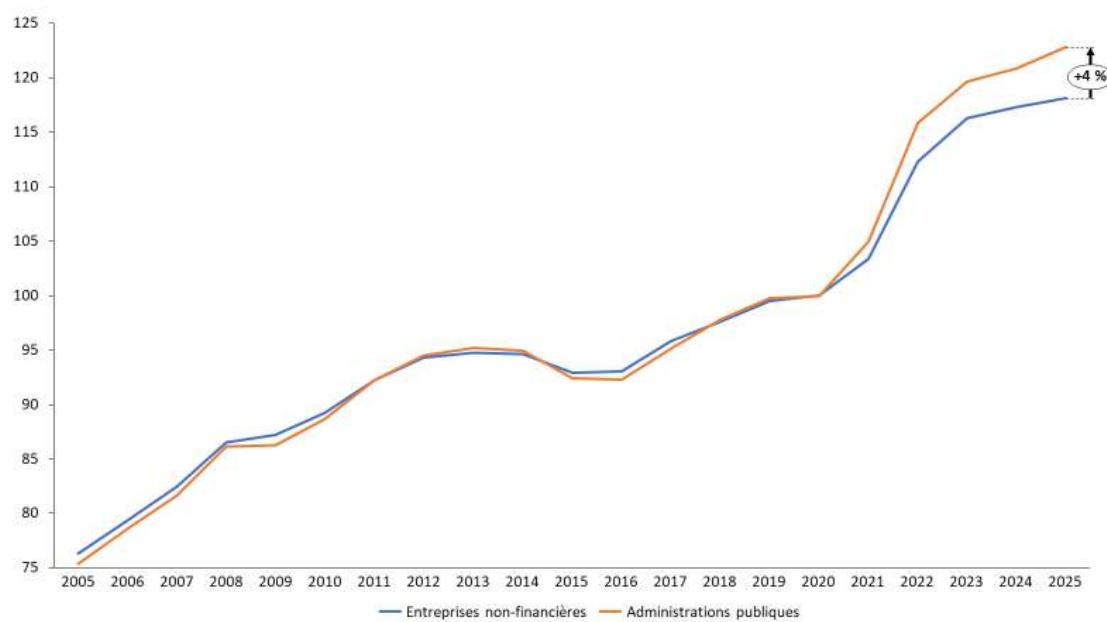
Entre 2005 et 2020, le prix de l'investissement en construction des administrations publiques a augmenté à un rythme comparable à celui des entreprises non financières.

Dès 2021, le niveau des prix dans la construction a fortement augmenté, notamment pour les administrations publiques. En effet, la

croissance du prix de l'investissement en construction pour les administrations publiques sur la période 2020-2024 est 4 points supérieur à celui des entreprises non-financières.

Cet écart entre secteurs institutionnels s'explique selon l'Insee par une évolution très marquée des prix dans le génie civil, qui représente une part importante de la FBCF des administrations publiques (de l'ordre de 43 %), et une part plus modeste de la FBCF des personnes morales privées (environ 15 %). L'Insee précise que le prix dans le génie civil, qui s'applique pour tous les secteurs institutionnels est déduit de l'indice des coûts de production sur le génie civil (ICP-42), plus dynamique que le reste des prix. La différence de prix entre FBCF des APU et les personnes morales privées dans la construction est donc liée à un effet de composition.

Graphique 17 - Évolution du prix de la FBCF en construction des APU et des entreprises non financières



Source : Insee

Les comptes détaillés des collectivités territoriales permettent d'étudier l'investissement en construction à un niveau détaillé

Les comptes des collectivités territoriales contiennent des informations détaillées sur les dépenses et recettes de celles-ci. Elles peuvent ainsi constituer une alternative à l'utilisation des données de comptabilité nationale.

Toutefois, elles présentent deux principales limites :

- le niveau de détail publié par la DGCL ne permet pas de réaliser une telle analyse ;

- les chiffres issus des comptes des collectivités territoriales ne constituent pas un cadre harmonisé, rendant ainsi impossible toute comparaison avec un autre secteur institutionnel ou un pays européen.

L'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) a réalisé en octobre 2023 une étude portant sur les investissements scolaires des collectivités locales¹. Celle-ci permet d'illustrer l'investissement scolaire réalisé par les collectivités territoriales entre 2012 et 2022, en distinguant l'investissement réalisé par niveau de collectivité.

L'OGL précise que chaque niveau d'enseignement connaît des dynamiques différentes, et que les départements ont investi des niveaux records dans les collèges en 2021. L'OGL souligne que la somme des efforts communaux, départementaux et régionaux constitue le niveau global en euros constants le plus important au cours des 11 dernières années.

III - L'impact spécifique des normes sur les prix dans le secteur de la construction n'a jamais été estimé

A. Une approche en coût global permet d'intégrer l'ensemble des composantes du cycle de vie d'un projet

La détermination des prix dans le secteur de la construction est complexe et repose sur de multiples facteurs. Le champ de l'économie de la construction vise à estimer le coût d'un projet lors de sa construction ou sur l'ensemble de sa durée de vie. Ce coût peut ainsi être étudié suivant deux axes :

- le coût de la **construction stricto sensu**, qui correspond au coût de l'**investissement** initial du projet et pour lequel plusieurs indices sont publiés par l'Insee (cf I.A.) ;

- le **coût global**, qui correspond, *lato sensu*, à une estimation globale de l'ensemble des coûts liés au bâtiment sur l'ensemble de sa durée de vie.

¹ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/OGL/2023/OGL_cap_sur_21_investissements_scolaires_collectivites_30-10-2023.pdf

La mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MICQP) est une structure de réflexion, de conseil et d'assistance qui vise à étudier les grands principes de la commande publique et les conditions de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, celle-ci réalise des actions concrètes au service des maîtres d'ouvrage, en publiant notamment des ouvrages pédagogiques sur certains points du cadre technique et juridique dans lequel évolue la maîtrise d'ouvrage publique.

En janvier 2006, la MICQP a ainsi publié un guide sur les ouvrages publics et le coût global des constructions publiques¹. Le **coût global** permet de prendre en compte, au-delà des seuls coûts d'investissement liés à la construction du bâtiment, les **coûts futurs** de sa fonction, de son entretien et de son maintien en bon état d'usage.

La MICQP distingue pour cela deux principaux coûts liés à une opération immobilière réalisée dans le cadre d'un processus classique de maîtrise d'ouvrage :

- le coût de l'**investissement initial** qui correspond à l'ensemble des dépenses engagées de l'origine du projet jusqu'à sa réception définitive. Ce coût peut être décomposé en fonction de **six principaux postes** :

- les coûts d'études, réalisés en amont de la réalisation du projet, qui comprennent l'ensemble des dépenses préparatoires ;
- les coûts d'accompagnement, qui comprennent notamment les dépenses liées à la délégation de certaines tâches de la maîtrise d'ouvrage et la rémunération des organismes de contrôle ;
- les coûts du foncier qui correspondent à l'ensemble des opérations foncières, qui incluent notamment le droit d'acquisition et les coûts divers de démolition, dépollution ou mise en viabilité générale du terrain ;
- les coûts des travaux, liés à l'ensemble des coûts résultants des marchés d'entreprise, notamment les terrassements et infrastructures ;
- les coûts d'équipements induits notamment par les dépenses de mobilier ou d'équipement spécialisé ;
- les coûts divers qui incluent notamment les taxes et les frais d'assurances.

- les **coûts différés** qui visent à approcher l'ensemble des coûts auxquels doivent faire face le propriétaire ou l'utilisateur de l'ouvrage au cours de sa vie. Ceux-ci sont principalement de trois ordres :

- les coûts de maintenance, qui permettent de garantir la conservation en état de marche du bâtiment et des installations techniques ;

¹ https://www.miqcp.gouv.fr/images/Guides/documentPDF/COUT_GLOBAL_p.1_A_p.100-2.pdf.

- les coûts d'exploitation, à l'usage du bâtiment, qui regroupent à la fois les coût d'exploitation techniques comme les consommations d'énergie et d'exploitation fonctionnelle ;
- le coût des travaux liés à des modifications des destination qui peuvent notamment intervenir suite à des déménagements de services ou à des modifications de l'aménagement.

Le coût d'un bâtiment supporté par une collectivité locale est divers et son augmentation au cours des dernières années peut s'expliquer par de **multiples facteurs**.

Seules des données sur les coûts initiaux sont publiées par l'Insee à un niveau de granularité suffisant pour cibler avec suffisamment de précision les dépenses des collectivités territoriales. Les coûts différés, de maintenance, d'exploitation ou de travaux sont plus complexes à approcher *via* la comptabilité nationale.

B. l'estimation de l'impact d'une norme sur les prix est complexe

L'estimation de l'impact d'une norme sur le prix de construction d'un bâtiment présente plusieurs difficultés méthodologiques :

- le niveau de détail des données actuellement disponibles est insuffisant pour analyser de manière différenciée les coûts par type de bâtiment public. Or, l'incidence d'une norme varie significativement selon la nature de l'ouvrage : par exemple, une école et une centrale nucléaire ne présentent pas les mêmes contraintes techniques ni le même niveau de surcoût induit ;
- même en disposant d'un niveau de granularité satisfaisant, il conviendrait d'isoler l'effet spécifique de la norme des autres facteurs d'augmentation du coût du bâtiment, tels que l'évolution du prix de la main-d'œuvre ou des matériaux. Toutefois, les normes elles-mêmes peuvent avoir une influence indirecte sur ces facteurs, rendant impossible une séparation stricte de leurs effets respectifs ;
- l'impact d'une norme ne se manifeste pas uniformément dans le temps. Il existe des phases transitoires et des effets d'annonces qui modifient le comportement des maîtres d'ouvrage avant l'entrée en vigueur, ainsi qu'une courbe d'apprentissage qui peut réduire progressivement les surcoûts ;
- les normes ne s'appliquent pas isolément, mais s'empilent dans différents domaines : sécurité, accessibilité, performance énergétique, environnement. Cette accumulation peut produire des effets non linéaires, certaines exigences se renforçant mutuellement, tandis que d'autres se neutralisent. L'estimation de l'effet d'une norme spécifique nécessite donc de tenir compte du contexte normatif global ;

- au sein d'une même catégorie de bâtiment, par exemple les écoles, l'impact d'une norme peut varier en fonction des caractéristiques de l'ouvrage : taille du bâtiment, niveau de performance énergétique, localisation. Cette hétérogénéité complexifie l'estimation d'un surcoût global ;
- certaines normes peuvent induire des externalités positives, permettant par la suite de réduire les coûts d'exploitation et de maintenance technique. Ainsi, une évaluation robuste doit considérer le coût global sur le cycle de vie du bâtiment et non le seul investissement initial ;
- une évaluation à partir des projets existants induit un biais de sélection. En effet, certaines normes, en raison des coûts induits, peuvent conduire à l'abandon ou à la reconfiguration de certains projets. Dès lors, les projets les plus coûteux ne sont plus représentés dans les données observables ;
- le degré d'application et de conformité à une norme induit également une incertitude supplémentaire dans l'évaluation des coûts. En effet, selon la rigueur des maîtres d'ouvrage, l'interprétation des bureaux de contrôle et les exigences des assureurs, la conformité peut être appliquée de manière plus ou moins souple.

En l'état actuel, une analyse rigoureuse et isolée de l'impact des normes sur les coûts de la construction n'apparaît pas réalisable. La disponibilité de données plus détaillées, combinée à la mise en œuvre d'études économiques approfondies, constituerait un préalable indispensable. Une évaluation plus fine de l'effet des normes n'est pour autant pas garantie compte tenu des limites méthodologiques.

IV - La comptabilité NATIONALE permet de se placer dans un cadre harmonisé

Les statistiques économiques publiées par l'Insee reposent sur le **Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010)**, cadre comptable commun à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, lui-même compatible avec les standards internationaux. Chaque État membre applique ces règles et transmet à Eurostat des données harmonisées, garantissant ainsi la comparabilité et la cohérence des informations produites.

Le SEC 2010 permet ainsi d'analyser dans un cadre homogène :

- la structure d'une économie, par exemple la valeur ajoutée produite par secteur d'activité ou la répartition de la consommation finale par produit ;
- des aspects spécifiques, tels que le poids du secteur de la construction, le rôle des administrations publiques ou l'état des finances publiques ;

- l'évolution dans le temps, en suivant par exemple le produit intérieur brut (PIB) ou l'inflation ;
- les relations internationales, en comparant les taux de croissance ou les niveaux de prix entre pays européens.

Pour réaliser ces analyses, le SEC 2010 définit des **unités institutionnelles** comme étant des entités économiques capables de posséder des actifs, de contracter des engagements, d'exercer une activité et de réaliser des opérations avec d'autres unités.

Ces unités sont regroupées en **secteurs institutionnels**, subdivisables en sous-secteurs. Le SEC 2010 distingue six grands secteurs :

- les sociétés non financières, producteurs marchands de biens et services non financiers ;
- les sociétés financières, producteurs marchands de services financiers ;
- les administrations publiques, producteurs non marchands dont les ressources proviennent de prélèvements obligatoires, et unités chargées de la redistribution du revenu et de la richesse. Ce secteur comprend les administrations centrales, les administrations d'États fédérés, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.
- les ménages, individus considérés comme consommateurs ou producteurs¹ ;
- les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), entités juridiquement constituées, producteurs non marchands privés financés par des contributions volontaires, des transferts publics ou des revenus de la propriété ;
- le reste du monde, unités institutionnelles non résidentes.
- Le SEC 2010 décrit également les principales opérations économiques qui concourent à la création, l'utilisation ou la circulation des biens et services. On distingue notamment :
 - la production, activité exercée par une unité qui combine des ressources² pour créer des biens ou services ;
 - la consommation intermédiaire, biens et services utilisés dans la production et consommés ou transformés dans ce processus ;
 - la dépense de consommation finale, acquisition de biens et services pour satisfaire directement des besoins individuels ou collectifs ;

¹ Particulier employeur, indépendants, quasi-sociétés.

² Main d'œuvre, capital, biens et services.

- la formation brute de capital fixe (FBCF), acquisitions nettes d'actifs fixes¹ par les producteurs (logements, bâtiments et ouvrage de génie civil, machines et équipements, systèmes d'armes) ;
 - la variation des stocks ;
 - les exportations et importations de biens et services ;
 - La FBCF en construction correspond à l'investissement réalisé par chaque secteur institutionnel dans cette branche d'activité. Elle est mesurée annuellement en valeur monétaire. Toutefois, la monnaie n'étant pas une grandeur stable, la seule observation en valeur ne permet pas de distinguer une hausse d'activité d'une augmentation des prix ;

La comptabilité nationale sépare donc :

- la composante volume, qui mesure la croissance réelle de l'activité hors effet prix ;
- la composante prix, estimé à partir de déflateurs.

Ainsi, le déflateur de la FBCF en construction des administrations publiques permet d'estimer l'évolution des prix de ce secteur.

Par ailleurs, le cadre harmonisé du SEC 2010 permet :

- une granularité plus fine, grâce à la ventilation par secteur institutionnel et par type d'actifs, ce qui permet d'analyser le secteur de la construction sur le champ des administrations publiques ;
- une comparabilité internationale, grâce au cadre harmonisé au niveau européen.

Plusieurs limites méthodologiques sont toutefois induites par le choix de se placer dans le cadre de la comptabilité nationale.

La formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques en construction couvre l'ensemble des investissements réalisés dans les logements, les bâtiments non résidentiels et les ouvrages de génie civil. Le déflateur associé reflète donc l'évolution des prix de l'ensemble de ces segments, sans distinguer spécifiquement les seuls bâtiments non résidentiels. Dès lors, son usage comme indicateur de prix pour ce sous-ensemble doit être interprété avec prudence, car il agrège des réalités économiques et techniques très hétérogènes.

Le déflateur de la FBCF en construction n'est pas un prix observé directement sur le marché. Il est élaboré à partir de combinaisons d'indices de prix sectoriels (matériaux, main-d'œuvre, etc.) et d'informations structurelles issues des comptes nationaux. Il constitue ainsi une estimation agrégée et harmonisée, adaptée aux analyses statistiques et aux comparaisons internationales, mais qui ne permet pas de rendre compte

¹ Un actif fixe est un actif produit utilisé dans les processus de production pendant plus d'un an.

finement des évolutions de coûts propres à chaque type de bâtiment ou à chaque opération.

**ANNEXE N°2 - ÉVOLUTION DES PRESTATIONS NÉCESSITÉES
PAR UNE OPÉRATION DE CONSTRUCTION NEUVE ENTRE
2009 ET 2025 (DOCUMENT FOURNI PAR L'AGENCE
TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE DE SAÔNE-ET-LOIRE)**

Prestations		Taux sur coût travaux en 2010	Taux sur coût travaux en 2025	Évolution réglementaire entre 2010 et 2025
Taux de tolérance études	Coût prévisionnel définitif des travaux sur lequel s'engage le Maître d'œuvre	5 %	5 %	Jusqu'à l' arrêté du 30 mars 2021 , les coûts étaient fixés par le maître d'ouvrage ou laissés à l'initiative du maître d'œuvre Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du CCAG des marchés publics de maîtrise d'œuvre : Article 13 « <i>À défaut de mention dans les documents particuliers du marché, le seuil de tolérance attaché à l'engagement du maître d'œuvre sur le coût prévisionnel des travaux est calculé en application des formules indiquées (taux sur coût travaux 2025)</i> »
Taux de tolérance travaux	Coût de réalisation des travaux qui résulte des marchés de travaux sur lequel le Maître d'œuvre assume sa mission	5 %	3 %	
Branchements	Coût des branchements et raccordements aux réseaux (télécom, électricité, gaz) supportés directement par la collectivité	Branchements électrique : entre 2 000 € et 5 000 € gaz : Entre 550 € et 1 800 €		
Travaux topographiques	Limite de propriété, plan topographique, plan masse, implantation.	0,40 %	0,48 %	Arrêté du 16 septembre 2003 portant sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques réalisés par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics ou exécutés pour leur compte

Études géotechniques	G1 Étude géotechnique préalable G2 Étude géotechnique de conception G3 Étude et suivi géotechnique d'exécution G4 Supervision géotechnique d'exécution G5 Expertise géotechnique	1,50 %	2,00 %	Loi ELAN, 23/11/2018 obligation d'étude géotechnique. Décret n° 2019-495 du 22 mai 2019 mise en œuvre de l'obligation à partir du 1 ^{er} janvier 2020, pour les ventes de terrains et les contrats de construction Arrêté ministériel du 22 juillet 2020 précise le contenu exact des études géotechniques (Norme NF P 94-500 (2013))
Assurances	Assurance Dommages-ouvrage obligatoire loi Spinetta (1978), Assurance tous risques chantier (assurance facultative)	Entre 1,5 % et 3 %	Entre 1,5 % et 3 %	
AMO	Assistant à Maîtrise d'Ouvrage. Non obligatoire. Le coût varie suivant les missions confiées	Entre 2 % et 4 %	Entre 2 % et 4 %	
Indemnité Concours Maîtrise d'Œuvre	Obligatoire en procédure formalisée (> à 221 000 €)	Entre 2 % et 3 %	Entre 2 % et 3 %	

Publicités	Dans le cas d'une procédure formalisée obligation de publicité au BOAMP+JOUÉ+Profil d'acheteur	Entre 800 € et 1 100 €		
Honoraires du maître d'œuvre (% du coût travaux)	Les honoraires comprennent les missions de base définies par le code de la commande publique et les missions complémentaires nécessitant des compétences particulières (thermique, structure, VRD...).	Entre 9 % et 11 %	Entre 11 % et 13 %	
Contrôle Technique de la construction	Loi Spinetta : 4 janvier 1978 Décret n° 91-1131 du 19 novembre 1991 Arrêté du 30 décembre 1993 et normes actuelles (NF P 03-001 NF P 03-004)	1,00 %	1,5 %	
Coordination Sécurité Protection Santé	Loi n° 92-1404 du 31 décembre 1992 Décret n° 94-1159 du 26 décembre 1994 Arrêté du 19 mars 1995	0,80 %	1,25 %	
Analyse du Cycle de Vie (ACV)			0,50 %	La RE 2020 impose pour 1 bâtiments publics neufs le calcul du bilan carbone et des impacts environnementaux via une ACV simplifiée Bâtiments tertiaires publics logements sociaux

Commissionnement			1,50 %	Vérification et optimisation des installations techniques d'un bâtiment
Révisions du montant prévisionnel des travaux selon index de référence		2,00 %	2,00 %	
Révisions des honoraires selon index de référence		2,00 %	2,00 %	