

1^{er} juin 2023

Contribution de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales sur le rôle des Entreprises publiques locales en matière de rénovation du bâti scolaire

Les Entreprises publiques locales (Epl) disposent des atouts et de l'expérience pour engager de façon massive la transition environnementale du bâti scolaire

Avec quelques 60 000 établissements, la rénovation du bâti scolaire représente un défi pour les collectivités locales. Il est nécessaire d'engager ce parc immobilier dans une trajectoire de transition environnementale afin d'accueillir dans de meilleures conditions de confort thermique les élèves et personnels, de réduire leur coût énergétique pour les collectivités et plus généralement de faire contribuer ce patrimoine scolaire à la stratégie nationale bas-carbone.

La transition environnementale du bâti scolaire se heurte à de multiples difficultés tenant principalement aux ressources financières et techniques des collectivités insuffisantes au regard de l'effort massif et urgent d'investissements à réaliser.

Les Entreprises publiques locales (Epl) sont des références en matière de maîtrise d'ouvrage publique au service des collectivités qui en sont actionnaires. Plus de 300 d'entre elles exercent, en France hexagonale et ultra-marine, leur compétence en matière de financement, construction et rénovation d'équipements publics pour les collectivités.

Regroupés sous le nom d'Entreprises publiques locales (Epl), trois statuts juridiques différents peuvent être mobilisés : les Société d'économie mixte (Sem), les Sociétés publiques locales (Spl) et les Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp). Les Epl sont des entreprises de droit privé dotées d'une expertise technique dans un ou plusieurs domaines. Elles sont dites publiques car elles sont présidées par les élus locaux représentant les collectivités actionnaires, soit de manière exclusive, soit en association avec des acteurs privés. Les Epl interviennent dans le cadre des compétences des collectivités locales et se voient ainsi confier la réalisation ou la gestion de missions de service public très variées (déchets, eau, mobilité, tourisme, énergies renouvelables...).

Ce mode de gestion hybride des projets et services publics permet de mobiliser, avec beaucoup d'agilité, une ingénierie forte, une capacité à nouer des partenariats avec de nombreux acteurs et des capitaux publics et privés, grâce à la souplesse des règles de droit privé qui les régissent. La forme de société anonyme et l'effet de levier qu'elle induit, permettent de mobiliser des capitaux auprès d'acteurs privés pour financer les investissements et, par voie de conséquence, de générer plus facilement du résultat. Les Entreprises publiques locales (Epl) font l'objet de contrôles de différents niveaux qui en garantissent la bonne gestion et la transparence : commissaires aux comptes, collectivités territoriales actionnaires, Chambre régionale des comptes, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, Agence française anticorruption... en plus d'être soumises aux règles de la commande publique pour la passation de leurs marchés.

Les Entreprises publiques locales (Epl) sont identifiées par les collectivités comme un outil idoine, utile et nécessaire pour faire face aux enjeux du bâti scolaire au point que certaines en ont créé une uniquement dédiée à cet objet. Plus généralement, les Epl intervenant sur tout type de bâti agissent également sur le bâti scolaire.

Plusieurs entreprises publiques locales apportent déjà des solutions aux enjeux du bâti scolaire :

La Spl Île-de-France Construction Durable

Créée en 1956 initialement sous forme de Sem puis devenue ensuite Spl, *Île-de-France Construction Durable* est l'opérateur de référence pour la construction, la rénovation et la mise aux normes des lycées franciliens. Elle accompagne la Région Île-de-France dans son plan d'investissement concernant 97 établissements franciliens. *Île-de-France Construction Durable* en assure l'extension, la rénovation, les travaux de maintenance et de mise en accessibilité.

La Spl Moselle Construction Durable

Détenue majoritairement par le département de la Moselle, la *Spl Moselle Construction Durable* a été créée pour exercer la maîtrise d'ouvrage déléguée du Département en vue de construire 10 collèges dans le cadre du plan de relance départemental. Il s'agira également pour elle de réaliser les aménagements et équipements associés (parkings, trottoirs, dépose bus...).

La Société publique locale d'aménagement d'intérêt national des écoles marseillaises

La *Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (Spla-In) des écoles marseillaises*, créée récemment, met en œuvre le plan de rénovation de 188 écoles soutenu par l'Etat à hauteur de 1,2 milliard d'euros.

Les raisons ayant conduit ces collectivités à externaliser au sein d'une Entreprise publique locale (Epl) les missions de construction et rénovation de leur patrimoine scolaire tiennent au besoin de conformer leurs interventions et processus de rénovation aux orientations définies par les collectivités actionnaires et à l'intérêt général.

D'autres Epl dédiées pour l'essentiel à la construction d'équipements publics et à l'aménagement urbain interviennent en matière de patrimoine scolaire dans le cadre de mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée, concessions d'aménagement, contrats de performance énergétique et autres contrats globaux.

Les exemples suivants permettront d'apprécier la variété des opérations menées par les Epl sur le bâti scolaire et d'illustrer à quel point elles sont un outil parfaitement adapté pour relever le défi de la transition environnementale du patrimoine scolaire (1.) Fortes de cette expertise, elles entendent formuler plusieurs propositions de nature à faire face de manière plus efficace aux enjeux (2).

1. Les Epl engagées dans la transition environnementale du bâti scolaire

La transition environnementale du bâti scolaire consiste naturellement à procéder à la rénovation énergétique des écoles, collèges et lycées. Toutefois, il conviendrait d'en avoir une acception plus large s'étendant à la végétalisation des cours de récréation, à la diversification des usages des bâtiments scolaires et à leur mutualisation avec d'autres équipements voire à la production d'EnR.

La Spl Brest Métropole Aménagement participe au programme de rénovation énergétique des bâtiments publics lancé par la ville de Brest. Dans ce cadre, elle s'est notamment vu confier un marché de partenariat au titre duquel elle assure le financement, la conception, la réalisation des travaux de rénovation énergétique, l'exploitation et la maintenance de 5 groupes scolaires sur 20 ans. Cet exemple se singularise par le recours au marché de partenariat (ex-partenariat public privé) plutôt qu'au mandat de maîtrise d'ouvrage (mandat « loi MOP »). Le choix de ce véhicule contractuel permet une intervention rapide de la Spl titulaire du contrat et maître d'ouvrage du projet, un transfert à la Spl des risques liés à l'exploitation-maintenance des bâtiments sur 20 ans et une souscription des emprunts bancaires par la Spl, la collectivité apportant sa garantie et versant des loyers aux banques pour remboursement des travaux après cession par la Spl de sa créance et à la Spl pour les prestations d'exploitation-maintenance.

Présentes sur tout le territoire, les Entreprises publiques locales (Epl) agissent également en soutien des collectivités de plus petite taille dont l'action est souvent limitée par des contraintes financières ou par le manque d'ingénierie. C'est le cas, notamment, du groupe d'aménageurs **Elégia** qui participe au projet européen « BAPAUURA » financé par le programme Horizon 2020 et cordonné par l'ADEME afin d'accompagner des opérations de rénovation du bâti public dans les plus petites communes. Cette initiative prévoit, entre autres, la réhabilitation d'une école à Eclose-Badinières, en Isère.

Sur le territoire de la Métropole de Perpignan Méditerranée, la Spl homonyme est le maître d'ouvrage délégué du projet de rénovation énergétique des écoles de la commune de Cabestany. Une mission que cette entreprise assure déjà pour le compte d'autres communes du territoire. Ce qui mérite d'être mis en avant d'ailleurs est l'approche adoptée par la Spl dans ses projets qui ne se limitent pas à la seule rénovation du bâti. En effet, l'objectif de réduction des consommations énergétiques s'articule avec des enjeux plus larges de transition écologique. C'est ainsi que la Spl intègre dans ses opérations la renaturation des cours et des projets d'autoconsommation photovoltaïque.

La Région Auvergne-Rhône-Alpes confie à la **Spl OSER** la réalisation des opérations d'amélioration énergétique des bâtiments publics sur tout le territoire régional. Spécialiste d'efficacité énergétique, elle s'occupe de la rénovation de plusieurs groupes scolaires.

Le plus récent consiste, notamment, en la rénovation d'une école maternelle (720 m²) et élémentaire (1770 m²) ainsi que d'une salle des fêtes (1120 m²) à Bourg-en-Bresse. La ville souhaite également intégrer dans le projet la création d'une chaufferie biomasse ainsi qu'un réseau de chaleur capables d'alimenter ces bâtiments.

Dans le cadre de la transformation du site de l'ancien hôpital Saint-Vincent de Paul à Paris, la **Spl Paris et Métropole Aménagement** rénove l'un des ensembles immobiliers du site hospitalier datant de 1934 et le reconvertit en un équipement public réunissant une crèche, un groupe scolaire et un gymnase. En dehors de leurs temps de fonctionnement habituels, ces équipements ouvriront certains de leurs espaces communs tels que la cours, le réfectoire, ou les toitures, aux habitants et riverains du quartier pour des usages associatifs et conviviaux.

2. Des propositions pour renforcer l'action des Entreprises publiques locales

Les enjeux de financement de la transition environnementale du bâti scolaire seront déterminant de la capacité des collectivités à engager rapidement et massivement leur patrimoine scolaire sur la voie de la transition environnementale.

1. Rendre de nouveau éligible au FCTVA les participations aux équipements publics des collectivités concédantes d'opération d'aménagement

Les concessions d'aménagement conclues par les collectivités prévoient fréquemment la construction ou la rénovation et l'extension de groupes scolaires destinés à accueillir les enfants des nouveaux logements construits dans le cadre de l'opération d'aménagement concédée.

Les contrats de concession prévoient le versement par la collectivité concédante de participations destinées au financement de ces équipements publics, en l'occurrence des groupes scolaires.

La réforme d'automatisation du FCTVA rend inéligible au FCTVA ces participations. Ceci a pour conséquence de renchérir de 20% le coût de leurs investissements et de limiter d'autant leur capacité d'investissement. Pour les collectivités d'Outre-mer, l'impact est encore plus violent : le taux de TVA (8,5%) étant inférieur au taux unique de FCTVA de 16,404 %, ces collectivités sont donc privées d'une subvention correspondant à ce différentiel.

Pour ces raisons, il est indispensable de rendre de nouveau éligible au FCTVA les participations aux équipements publics des collectivités concédantes d'opération d'aménagement.

2. Permettre aux collectivités locales de garantir à 100 % les prêts des Epl portant sur la rénovation énergétique des établissements scolaires et sortir cette « dette verte » des ratios loi Galland

Il serait utile de permettre aux collectivités territoriales de soutenir les projets de rénovation énergétique des établissements scolaires en leur permettant de garantir l'intégralité des emprunts contractés par une Sem, une Spl ou une SemOp.

Les projets portés par les Epl de rénovation énergétique portant sur des établissements scolaires sont majoritairement financés par le recours aux prêts bancaires, que les collectivités actionnaires peuvent garantir à hauteur de 50 % en application du droit commun. Pourtant, ces projets comportent un risque bien plus identifié et circonscrit que des projets d'aménagement ou des projets de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux, pour lesquels le seuil de la garantie d'emprunt des collectivités peut respectivement atteindre 80 % et 100 % de l'emprunt contracté.

Le recours à une caution bancaire double le coût de l'emprunt des opérateurs comme les Epl, et permettre aux collectivités de garantir la totalité de l'emprunt portant sur les projets de rénovation énergétique des établissements scolaires serait un moyen supplémentaire de faciliter le financement de ces projets.

Par ailleurs, lorsqu'une Epl emprunte afin de mener un projet de rénovation énergétique d'un établissement scolaire, cette dette est consolidée au niveau des collectivités locales actionnaires de l'Epl. Or, compte tenu des ratios de la loi Galland, qui impliquent que le total des annuités de la dette collectivité et des annuités garanties ne peut dépasser 50 % des recettes réelles de fonctionnement, ceci peut limiter le recours à des garanties de la collectivité pour ce type d'emprunt.

Aussi, afin de faciliter les projets de rénovation énergétique des établissements scolaires, il est proposé de sortir ces « emprunts verts » des ratios de la loi Galland.

3. Faciliter le recours aux marchés de partenariat entre collectivités et Epl pour la rénovation énergétique des établissements scolaires

Les seuils de recours aux marchés de partenariat sont précisés par l'article R. 2211-1 du code de la commande publique.

Ce texte prévoit que les acheteurs ne peuvent recourir au marché de partenariat que si sa valeur est supérieure à 5 millions d'euros HT dans le cas de marchés portant sur des ouvrages de bâtiment lorsque la mission confiée au titulaire ne comprend pas de prestations d'entretien, maintenance, de gestion ou d'exploitation. En présence de telles prestations, le seuil de recours au marché de partenariat est porté à 10 millions d'euros HT.

Or, les marchés de rénovation énergétique des bâtiments publics sont, pour l'essentiel, des marchés globaux de performance comprenant des prestations d'exploitation-maintenance sur plusieurs années après la réception des travaux. Faciliter le recours au marché de partenariat entre collectivités et Epl en abaissant ce seuil de 10 à 5 millions d'euros HT pour ces opérations permettrait notamment aux petites communes ou petits EPCI d'en transférer la maîtrise d'ouvrage à des structures dédiées et disposant des moyens humains et capitalistiques nécessaires à la conduite de ces projets.