

Cap sur... n° **21**

Observatoire des Finances  
et de la Gestion publique Locales

# Les investissements scolaires des collectivités locales

Octobre 2023

*Collection Cap sur...*  
Collecter, Analyser, Partager

## Le mot du Président

Parfois, et même souvent en matière de gestion des services publics, les réalisations font moins de bruits que les manquements, les avancées sont moins bruyantes que les errances.

Le secteur scolaire est un bon exemple.

J'en veux pour preuve ce que nous apprend ce 21<sup>e</sup> numéro de *Cap sur* réalisé par l'OFGL. Jamais au cours de la dernière décennie, et une seule fois sur période plus longue, l'effort d'investissement sur le secteur de l'enseignement primaire et secondaire n'a été aussi élevé en euros constants qu'en 2022. Le saviez-vous ?

Ce constat s'explique par la multiplication des défis sur le patrimoine scolaire : accessibilité, rénovation énergétique des bâtiments, évolutions démographiques, sécurité, nouvelles technologies... Mais les défis ne suffisent pas, il faut des acteurs pour les relever.

Ces acteurs sont les décideurs locaux du bloc communal, des départements et des régions qui font actuellement converger leurs efforts d'investissement, avec l'aide de l'Etat sur certaines opérations.

L'idée essentielle est d'être au rendez-vous qui nous est collectivement fixé par la communauté éducative, les élèves et leurs familles. Celui d'une école publique performante, sécurisante et tournée vers l'avenir.

**André Laignel**

Président de l'OFGL

---

### « Cap sur les investissements scolaires des collectivités locales » - Novembre 2023 Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier  
Auteurs : Matthieu Chtioui et Thomas Rougier

Les résultats présentés dans cette étude sont le fruit de traitements opérés par l'OFGL à partir des données des comptes de gestion de la DGFIP, des données du Ministère de l'éducation nationale et des données de la DGCL. L'OFGL remercie l'institut de l'économie pour le climat (I4CE – Aurore Colin et François Thomazeau) pour leurs commentaires. Cette étude a bénéficié des relectures de notre comité scientifique et technique, et tout particulièrement de celles de l'Association des Maires de France (Corinne de la Mettrie), de l'association Régions de France (William Tissandier) et de l'association Départements de France (Carine Riou). L'OFGL reste seul responsable des résultats présentés.

---

## Synthèse

Les **collectivités jouent un rôle essentiel dans l'éducation**. Elles assurent près de 23% de la dépense intérieure d'éducation d'après le Ministère de l'éducation.

Ce 21<sup>e</sup> numéro de *Cap sur* revient plus en détails sur l'investissement des collectivités locales dans le patrimoine scolaire.

**En 2022, elles investissent 8,4 Md€ dans les établissements scolaires publics**, un record sur la décennie étudiée, même en tenant compte de la récente poussée inflationniste. Sur une période plus longue, depuis 1995, seule l'année 2009 s'avère plus élevée à prix comparables. Ce constat est le fruit d'une **convergence des efforts des communes, départements et régions** en 2022 : 3,6 Md€ pour les écoles (maternelles, primaires, regroupements), 2,5 Md€ pour les collèges et 2,3 Md€ pour les lycées.

Cet investissement correspond **principalement à des constructions neuves ou des rénovations** (autour de 80% de la dépense). Toutefois, les **investissements en matériel scolaire** (informatique, mobilier...) ne sont pas négligeables, notamment dans le secondaire (12% des dépenses pour les collèges, 23% pour les lycées). Certains frais incorporels tels que les **frais d'étude** représentent environ 3% des charges.

En 2022, **l'investissement par élève est plus élevé pour les lycées (1 317€) que pour les collèges (916€) et que pour les écoles (646€)**. Ces écarts peuvent notamment s'expliquer par la différence des besoins dans chaque niveau : les écoles sont en moyenne moins grandes et les équipements du secondaire sont plus exigeants en surfaces annexes (centres de documentation, laboratoires...) et en matériel. Les dépenses d'investissement en matériel représentent 301€/élève pour les lycées, 118€ dans les collèges et seulement 19€ dans les écoles.

Le **patrimoine scolaire actuel est relativement âgé** : la majorité (68%) des 43 996 écoles, 5 405 collèges et 2 732 lycées ont plus de 50 ans en 2023. Les besoins se tournent de plus en plus vers la rénovation, d'autant que le nombre d'élèves est en baisse. Il reste toutefois que sont créés, chaque année, de nouveaux établissements. Ils sont environ 90 par an depuis 2013, en moyenne 73 écoles, 12 collèges et 7 lycées.

Une partie des **dépenses d'investissement scolaire est accompagnée de subventions et dotations** dédiées. Ces subventions représentent l'équivalent de 17% des dépenses d'investissement scolaire des communes et des départements, 33% pour les régions. L'Etat est le principal pourvoyeur de ces financements pour les départements et les régions, et contribue à 50% des subventions scolaires perçues par les communes. Celles-ci bénéficient, par ailleurs, du soutien des départements (19% de leurs subventions), des intercommunalités (9%), et des régions (9%).

Les **intercommunalités** interviennent dans l'investissement scolaire de manière modérée (environ 5,7% des dépenses d'équipement du bloc local). Cette part est en augmentation depuis 2013 (2,3%) mais reste concentrée sur un nombre restreint d'intercommunalités.

Dans un **contexte de nécessité de transition écologique**, une partie des regards sont braqués sur les établissements scolaires compte tenu de leur poids dans l'ensemble du patrimoine public. Ils constituent une cible stratégique pour la rénovation énergétique permettant de limiter les émissions de carbone.

Différentes études ont abordé ce sujet. La plupart d'entre elles s'accordent sur **le besoin d'augmenter les efforts réalisés en matière d'investissement scolaire**. La question du financement de ces travaux reste ouverte. Plusieurs outils sont déjà en place (programmes d'accompagnement, subventions ou emprunts à dimension environnementale...) et d'autres sont à imaginer...

## Sommaire

<b>Le mot du Président .....</b>	<b>2</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Un effort d’investissement important sur les dernières années .....</b>	<b>5</b>
<b>2. L’investissement scolaire concentré sur la construction (y compris rénovation).....</b>	<b>7</b>
<b>3. Des coûts par élève variables, surtout entre niveau d’enseignement.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Un patrimoine scolaire bien établi.....</b>	<b>9</b>
<b>5. Les autres acteurs : l’Etat subventionne, les intercommunalités prennent timidement de l’ampleur .....</b>	<b>10</b>
<b>6. Quelles exigences pour la rénovation énergétique des bâtiments scolaires ?.....</b>	<b>12</b>

## Introduction

La dépense intérieure d’éducation (DIE) est de 180,1 Md€ en 2022 selon la Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l’éducation<sup>1</sup>, soit environ 7% du PIB français. Cette somme recouvre en réalité divers postes, tant en fonctionnement qu’en investissement, et pour l’ensemble de l’enseignement, de la formation continue et de l’extrascolaire<sup>2</sup>.

Les collectivités territoriales assurent 22,7% (40,9 Md€) de cette dépense. L’Etat reste le principal financeur compte tenu du fait qu’il rémunère les enseignants, mais les collectivités prennent en charge le financement du fonctionnement courant, de l’investissement, d’une partie du transport scolaire ainsi que de l’hébergement et la restauration scolaire<sup>3</sup>.

Dans un contexte où l’investissement public, en particulier celui des bâtiments scolaires, est stratégique sur le plan de la transition écologique, les

collectivités locales jouent un rôle clé. Les investissements consacrés au matériel, aux travaux de construction, rénovation et entretien des écoles, des collèges et des lycées s’élèvent à 8,4 Md€ en 2022 soit 20% de la DIE des collectivités.

Cet investissement représente aussi une part significative des dépenses d’équipement<sup>4</sup> des collectivités dans leur ensemble : 15% en consolidant les budgets principaux et annexes de l’ensemble des niveaux de collectivités.

Ce numéro de « cap sur... » vient éclairer les montants engagés par les collectivités locales sur les dernières années. Il apporte aussi des éléments de cadrage au regard de la nature des investissements, de la réalité matérielle sous-jacente (nombre d’élèves, de bâtiments) et de la place de l’Etat et des intercommunalités. Une dernière partie ouvre sur les enjeux de transition énergétique.

<sup>1</sup> <https://www.education.gouv.fr/180-milliards-d-euros-consacres-l-education-en-2022-soit-68-du-pib-379734>

<sup>2</sup> La répartition de la dépense en 2021 est telle : premier degré (29,4%), second degré (38,2%), supérieur (21,5%), formation continue (9,1%), extrascolaire (1,7%). Source : DEPP - Repères et références statistiques 2023, p. 359.

<sup>3</sup> Les collectivités peuvent aussi financer certaines activités extrascolaires et du personnel non enseignant.

<sup>4</sup> Les dépenses d’équipement correspondent à l’augmentation des immobilisations corporelles et incorporelles des collectivités. Le reste des dépenses d’investissements correspond principalement à des subventions versées.

## 1. Un effort d'investissement important sur les dernières années

**Tableau 1 : Montants des investissements scolaires des collectivités locales (2012 - 2022, en M€)**

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dépenses d'équipement</b>											
◇ Classes regroupées (1)	603	673	671	614	549	671	857	1 029	836	947	1 119
◇ Écoles maternelles (2)	311	343	267	242	308	364	333	314	267	296	359
◇ Écoles primaires (3)	568	581	456	434	427	558	642	738	582	630	751
<i>Premier degré (1 + 2 + 3) (a)</i>	<i>1 482</i>	<i>1 596</i>	<i>1 394</i>	<i>1 290</i>	<i>1 284</i>	<i>1 594</i>	<i>1 832</i>	<i>2 080</i>	<i>1 685</i>	<i>1 873</i>	<i>2 228</i>
<i>Premier degré estimation communes hors champs (b)*</i>	<i>908</i>	<i>978</i>	<i>854</i>	<i>790</i>	<i>787</i>	<i>977</i>	<i>1 123</i>	<i>1 275</i>	<i>1 033</i>	<i>1 148</i>	<i>1 366</i>
<b>Premier degré total estimé (a + b)*</b>	<b>2 390</b>	<b>2 575</b>	<b>2 248</b>	<b>2 080</b>	<b>2 071</b>	<b>2 570</b>	<b>2 955</b>	<b>3 355</b>	<b>2 718</b>	<b>3 020</b>	<b>3 594</b>
<b>Evolution premier degré</b>		+7,7%	-12,7%	-7,5%	-0,4%	+24,1%	+15,0%	+13,6%	-19,0%	+11,1%	+19,0%
◇ Collèges (4)	1 818	1 751	1 805	1 660	1 564	1 585	1 671	1 958	2 018	2 400	2 459
<i>Evolution collèges</i>		-3,7%	+3,1%	-8,0%	-5,8%	+1,4%	+5,4%	+17,2%	+3,1%	+18,9%	+2,5%
◇ Lycées (5)	1 842	1 820	1 871	1 814	2 009	1 968	1 909	2 010	1 959	2 351	2 345
<i>Evolution lycées</i>		-1,2%	+2,8%	-3,1%	+10,7%	-2,0%	-3,0%	+5,3%	-2,5%	+20,0%	-0,3%
<b>Deuxième degré (4 + 5) (c)</b>	<b>3 660</b>	<b>3 570</b>	<b>3 677</b>	<b>3 475</b>	<b>3 573</b>	<b>3 553</b>	<b>3 580</b>	<b>3 968</b>	<b>3 977</b>	<b>4 751</b>	<b>4 805</b>
<b>Evolution deuxième degré</b>		-2,5%	+3,0%	-5,5%	+2,8%	-0,5%	+0,7%	+10,8%	+0,2%	+19,5%	+1,1%
<b>Total dépenses équipement y.c part estimée communes (a + b + c)</b>	<b>6 050</b>	<b>6 145</b>	<b>5 925</b>	<b>5 555</b>	<b>5 644</b>	<b>6 124</b>	<b>6 535</b>	<b>7 323</b>	<b>6 695</b>	<b>7 771</b>	<b>8 399</b>
<b>Evolution totale</b>		+1,6%	-3,6%	-6,3%	+1,6%	+8,5%	+6,7%	+12,1%	-8,6%	+16,1%	+8,1%

\*Les communes hors champs sont celles qui ne présentent pas de données sous forme de comptabilité fonctionnelle (non obligatoire pour celles de moins de 3 500 habitants). Environ 38% des élèves de l'enseignement public se situent dans ces communes, le montant total est estimé en extrapolant à partir du nombre d'élèves, il est égal à 1,61 (1/0,62) fois celui présenté en comptabilité fonctionnelle.

Source : données DGFIP, traitement OFGL

**L'année 2022 est marquée par une convergence de l'effort d'investissement scolaire** des communes, départements et régions.

Les dépenses présentées dans le Tableau 1 sont classées par type de fonction et non par niveau de collectivités. Toutefois, **les compétences sont bien circonscrites** puisque les dépenses d'équipement scolaire du premier degré, des collèges et des lycées sont réalisées respectivement à 94% par les communes, 98% par les départements et 100% par les régions. Les différences résiduelles s'expliquent principalement par l'existence de collectivités à statut particulier aux compétences élargies.

Une partie des travaux relatifs à l'amélioration des bâtiments est exclue de notre périmètre et correspond aux travaux réalisés en interne et enregistrés en section de fonctionnement. Les montants sont faibles au niveau macroéconomique.

L'investissement global des collectivités dans les équipements scolaires a baissé en 2014 et 2015, dans un contexte de début de mandat des élus communaux et de diminutions des dotations de l'Etat. Depuis 2016, les montants investis ne font qu'augmenter, à l'exception de l'année 2020, exceptionnelle en raison de la crise Covid et des élections locales. Le taux de croissance moyen annuel entre 2016 et 2022 est de +6,4%.

**Il faut néanmoins être attentif aux questions d'inflation**, en particulier en 2021 et 2022. En effet, les travaux de l'OFGL<sup>5</sup> montrent que l'investissement public local subit une inflation importante car il s'exerce dans des secteurs particulièrement touchés ces années-là (notamment bâtiments et travaux publics).

<sup>5</sup> Rapport de l'OFGL 2023 – Dossier inflation.

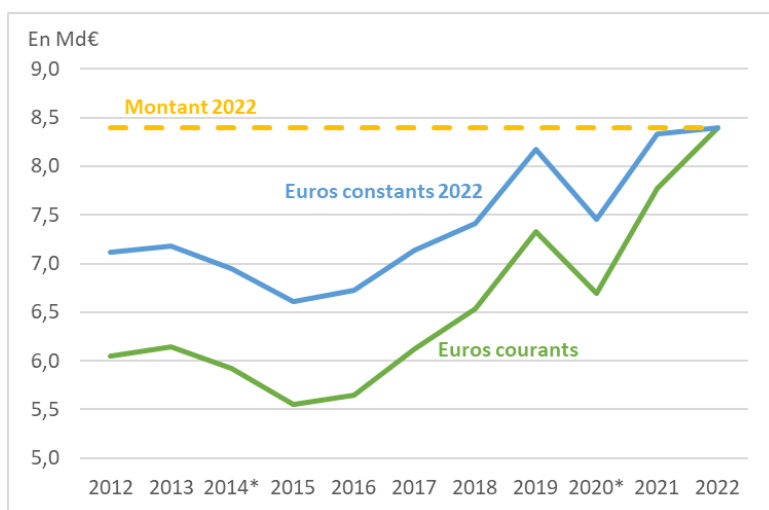
La prise en compte de l'évolution des prix montre que **le niveau réel d'investissement scolaire n'a que très peu augmenté entre 2021 et 2022 (+0,8%)** alors que **cette croissance apparaît forte en euros courants (+8,1%)**. Malgré la forte inflation récente, les niveaux d'investissement constatés dans le domaine scolaire sont les plus hauts constatés depuis 2012.

**Dans le détail, chaque niveau d'enseignement connaît des dynamiques différentes** (Figure 2). Les départements ont investi en euros constants des niveaux records dans les collèges en 2021. Le niveau des investissements régionaux est en 2022 équivalent à celui de 2016 mais plus faible que celui de 2021 en raison de la forte inflation de 2022. Les communes ont plus investi en 2022 qu'en 2016 (même étape du cycle électoral) mais le plus haut niveau d'investissement date de 2019.

**Pour aucun des niveaux pris individuellement l'exercice 2022 ne constitue une année « record » en matière d'investissement scolaire.** Pour autant, les niveaux sont suffisamment élevés pour 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** (Figure 1).

Les séries statistiques sur une plus longue période (1995 - 2021) de l'INSEE (comptes de la nation) permettent de préciser qu'il faut remonter à 2009 pour un niveau d'investissement scolaire supérieur<sup>6</sup> et que cette année 2009 est la seule pour laquelle est constatée une dépense plus importante. Ce résultat confirme le caractère exceptionnel de l'effort produit en 2022.

**Figure 1 : Evolution de l'investissement scolaire (2012 - 2022)**

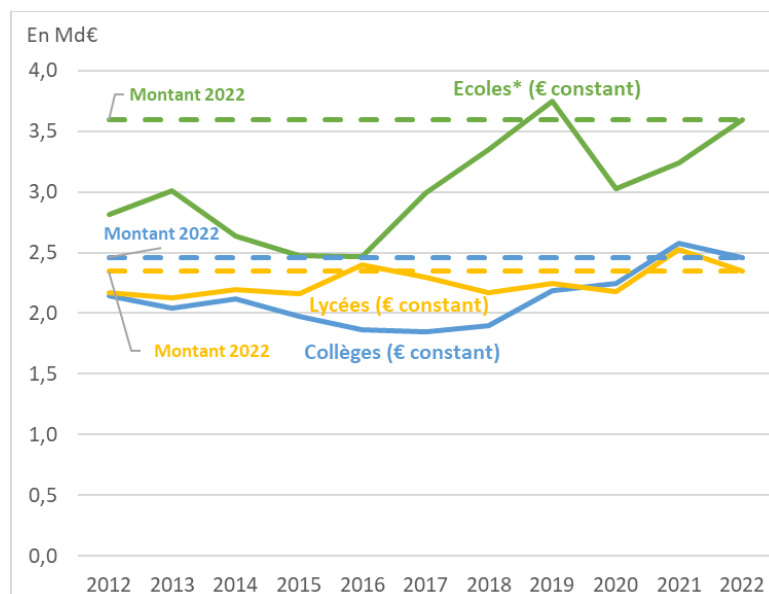


Source : données DGFIP, INSEE, traitement OFGL

Notes : L'indice d'inflation utilisé est estimé par l'OFGL en mettant en lien la structure d'investissement des collectivités et l'évolution de certains indices de coûts fournis par l'INSEE (principalement TP01/TP50 et BT01). Cf rapport OFGL 2023.

\* Années d'élections communales

**Figure 2 : Montants des investissements scolaires par niveau de collectivité en € constants 2022**



Source : données DGFIP, INSEE, traitement OFGL

Notes : L'indice d'inflation utilisé est estimé par l'OFGL en mettant en lien la structure d'investissement des collectivités et l'évolution de certains indices de coûts fournis par l'INSEE (principalement TP01/TP50 et BT01). Cf rapport OFGL 2023.

\*Le montant des communes inclut l'estimation des montants dans les communes ne présentant pas leurs comptes sous forme fonctionnelle

<sup>6</sup> Sur des concepts de comptabilité nationale cependant différents. Source : tableau 3.305 des

comptes de la nation et tableau 5.303 des indices de prix de la formation brute de capital fixe.

## 2. L'investissement scolaire concentré sur la construction (y compris rénovation)

**Tableau 2 : Composition comptable des investissements scolaires en 2022**

Collectivité	Communes	Départements <sup>1</sup>	Régions <sup>2</sup>
Fonction	Écoles <sup>3</sup>	Collèges	Lycées
Catégorie			
Constructions (neuf, ancien, rénovations)	83,4%	80,2%	71,3%
Matériel	3,2%	12,9%	22,9%
Terrains	2,7%	0,9%	0,1%
Frais d'études	3,2%	3,1%	2,8%
Brevets et concessions	0,1%	0,7%	1,7%
Autre	7,3%	2,3%	1,3%

<sup>1</sup> Y compris les dépenses de la Ville de Paris, Métropole de Lyon et Collectivité Européenne d'Alsace

<sup>2</sup> Y compris les dépenses de la Ville de Paris, CTU de Guyane et Collectivité de Corse

<sup>3</sup> Ecoles primaires, écoles maternelles et classes regroupées

Source : données DGFIP, traitement OFGL

Pour les communes, les départements et les régions, **investir sur la compétence scolaire (enseignement de 1<sup>er</sup> ou 2<sup>e</sup> degré) se traduit essentiellement (78% en moyenne) par des dépenses liées aux constructions (rénovation des bâtiments, nouveaux aménagements...)**. Essentiellement mais pas uniquement, puisque le matériel peut également représenter un poste important (13% en moyenne), notamment pour les départements et régions. Leurs investissements en matériel correspondent majoritairement à du matériel informatique scolaire. Les communes, de leur côté, investissent majoritairement dans du matériel de bureau et mobilier.

**Il existe de grandes différences dans les modalités comptables des dépenses d'équipement entre les différents niveaux de collectivités.** Les communes inscrivent plus de 80% de leurs dépenses d'équipement dans des constructions en propre, qu'elles soient en cours ou finalisées. Par contraste, les régions inscrivent près de 40% de ces dépenses dans des comptes d'avance<sup>7</sup>. Les communes, contrairement aux régions et départements, ont consacré en 2022 une part non négligeable à des terrains. La

majeure partie de ces dépenses concernent des aménagements ou agencements de terrains plutôt qu'à de l'acquisition foncière.

**En ce qui concerne les frais d'études, chaque niveau de collectivités y emploie environ 3% de ses dépenses d'investissement scolaire.** Ces frais sont versés à des tiers qui effectuent des études préalables à la réalisation de l'investissement visé.

**Il est important de signaler que certaines opérations échappent en grande partie aux inscriptions comptables classiques, il s'agit notamment des marchés de partenariat, connus sous le nom de « partenariats public-privé » (PPP).** Certains départements (Loiret, Seine-Saint-Denis...) ou régions (Lorraine, Ile-de-France...) ont procédé de cette manière pour financer la construction de collèges ou de lycées entre 2006 et 2019<sup>8</sup>. Ces opérations externalisent une partie des montants d'investissement et se traduisent notamment par une dette spécifique envers le partenaire privé que la collectivité rembourse. En 2022, le stock net de dette au titre des marchés de partenariat cumule 234 M€ pour les régions et 865 M€ pour les départements<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Les comptes d'avance sont utilisés quand les collectivités confient les travaux à des tiers et versent des fonds avant que les travaux soient entamés. Quand les fonds sont utilisés, les comptes 21 ou 23 sont crédités par des opérations d'ordre.

<sup>8</sup> [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/fininfra/TdB/contrats.pdf?v=1618996365](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/TdB/contrats.pdf?v=1618996365)

<sup>9</sup> La comptabilité ne permet pas de distinguer la part des emprunts relative à des projets scolaires.



### 3. Des coûts par élève variables, surtout entre niveau d'enseignement

Les dépenses par élève (dans la suite de cette partie, le nombre d'élève est mesuré pour les seuls établissements publics) évoluent dans le temps, surtout **en raison des évolutions des volumes de dépenses et très peu en raison de la démographie étudiante**. Le nombre d'écoliers tend à baisser ces dernières années, entre -1,3% et 0% en fonction des années. Le nombre de collégiens et de lycéens est relativement stable sur la période (+0,3% par an en moyenne annuelle entre 2015 et 2022). Ces faibles variations démographiques n'influent pratiquement pas l'évolution des dépenses par élève.

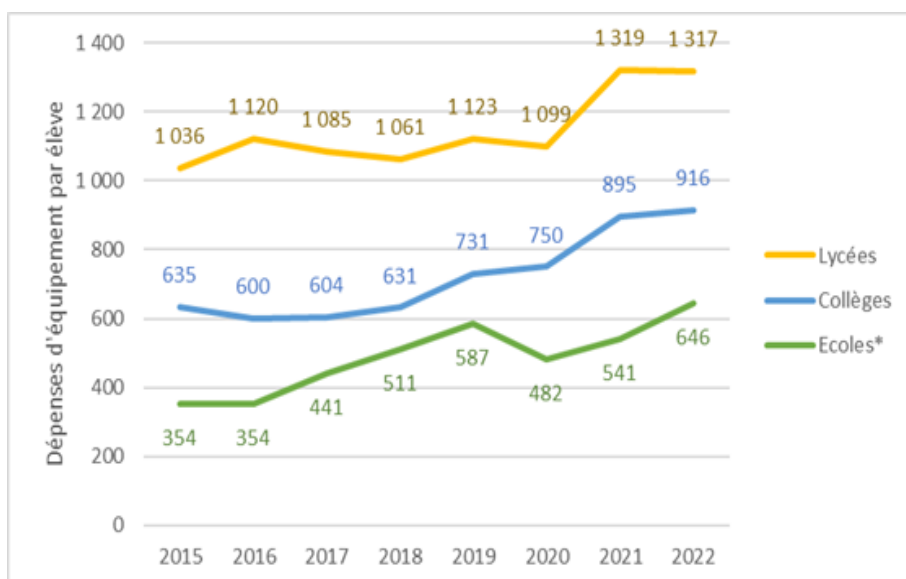
On y trouve notamment des dépenses de matériel plus importantes (voir partie 2) mais aussi des bâtiments et équipements spécifiques aux formations professionnelles – plus courantes dans les lycées.

En 2022, les coûts de constructions (neuf, ancien, rénovations) sont de 509€/élève pour les écoles, 734€ pour les collèges et 939€ pour les lycées. **Les coûts d'investissement en matériel par élève discriminent plus fortement les niveaux d'enseignement** : ils sont respectivement de 19€, 118€ et 301€.

Il apparaît surtout que les dépenses d'investissement scolaire par élève sont fortement différentes entre niveaux de collectivités. Plus le degré d'éducation augmente, plus le coût par élève augmente : 646€ par écolier, 916€ par collégien et 1317 € par lycéen. Ce résultat est cohérent avec à celui obtenu en prenant l'ensemble des coûts au sens de la dépense d'éducation<sup>10</sup>. Les niveaux plus avancés d'éducation sont plus coûteux par élève.

Cette différence peut s'expliquer par la nature des investissements de chaque niveau. **Les collèges et surtout les lycées sont des lieux en moyenne plus grands avec plus d'équipements.**

Figure 3 : Evolution des dépenses d'investissement scolaire par élève (2015 - 2022)



Source : données DGFiP, Ministère de l'éducation nationale, traitement OFGL

Note : Le nombre d'élèves recouvre seulement les établissements publics

\*Le montant pour les écoles est rapporté au nombre d'élèves étudiant dans les communes avec une comptabilité fonctionnelle

<sup>10</sup> DEPP – Repères et références statistiques 2023, p. 366.

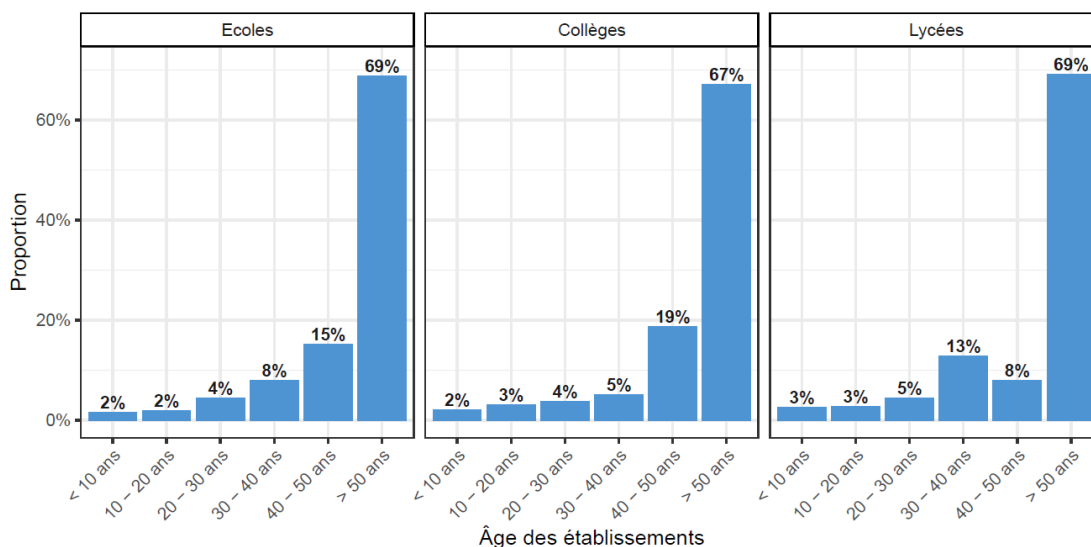


## 4. Un patrimoine scolaire bien établi

### 4.1. Un stock de patrimoine principalement âgé de plus de 50 ans

En 2023, le patrimoine des établissements scolaires publics est de 43 996 écoles, 5 405 collèges et 2 732 lycées selon les chiffres fournis par le ministère de l'éducation nationale<sup>11</sup>. La date d'ouverture de ces établissements permet d'en mesurer l'âge.

Figure 4 : Age des écoles, collèges et lycées encore en fonctionnement en 2023



Source : données Ministère de l'éducation nationale, traitement OFGL

**La très grande majorité des bâtiments scolaires ont plus de 50 ans et ont donc été ouverts avant l'année 1973.** Les établissements plus jeunes sont plus rares, seuls 3,8% d'entre eux ont moins de 20 ans. Il existe toutefois un pic de lycées âgés de 30 à 40 ans, témoignant d'un effort de construction de nouveaux établissements dans les années 1990.

Bien que l'âge d'un bâtiment ne révèle pas son état (il a très bien pu être rénové depuis, sa construction initiale peut être différente de celle d'un bâtiment du même âge), ces résultats montrent que **le patrimoine des collectivités est ancien**. Si le besoin d'espace est globalement couvert (chaque élève trouve généralement un établissement scolaire), y compris pour les années à venir (cf partie 3<sup>12</sup>), **la problématique de la rénovation des bâtiments scolaires est posée**.

<sup>11</sup> <https://data.education.gouv.fr/explore/dataset/fr-en-adresse-et-geolocalisation-etablissements-premier-et-second-degre/>

<sup>12</sup> Sauf en cas de migrations importantes sur le territoire, nécessitant la fermeture de certains établissements dans certains territoires pour en construire de nouveaux ailleurs.

## 4.2. Environ 90 établissements scolaires nouveaux par an ces dix dernières années

Chaque année, depuis 2013, de nouveaux établissements scolaires sont apparus. **Avec une certaine volatilité, ce sont en moyenne 73 nouvelles écoles, 12 nouveaux collèges et 7 nouveaux lycées par an qui sont ouverts.** Depuis

2020, on observe une baisse de la construction d'écoles et de lycées, mais à l'inverse une hausse de celle des collèges.

**Tableau 3 : Ouvertures d'établissements scolaires ces dix dernières années**

Nombre d'établissements actuels créés en ...				
	Ecoles	Collèges	Lycées	Total
2013	78	10	6	94
2014	56	14	8	78
2015	79	14	8	101
2016	66	11	8	85
2017	83	11	7	101
2018	83	10	7	100
2019	111	7	7	125
2020	58	8	6	72
2021	63	15	4	82
2022	55	16	5	76

Source : données Ministère de l'éducation nationale, traitement OFGL

## 5. Les autres acteurs : l'Etat subventionne, les intercommunalités prennent timidement de l'ampleur

### 5.1. L'Etat, principal pourvoyeur de subventions d'équipement scolaire

En 2022, les communes dont la comptabilité par fonction est disponible, ce qui exclut un grand nombre de petites communes (environ 32% des élèves, voir partie 1), ont inscrit en recettes 351 M€ de subventions d'équipement pour leurs écoles maternelles, primaires et classes regroupées. Les départements ont inscrit 412 M€ pour les collèges et les régions 777 M€ pour les lycées.

**Les dotations et subventions d'équipement scolaire reçues par les collectivités et identifiées dans la comptabilité fonctionnelle ne couvrent qu'une partie des dépenses d'équipement scolaires : 17% pour les dépenses communales, 17% pour les dépenses départementales et 33% pour les**

dépenses régionales. Les équipements sont donc majoritairement financés par des ressources propres, ou des subventions d'équipement non fléchées (ou non classées dans la fonction enseignement).

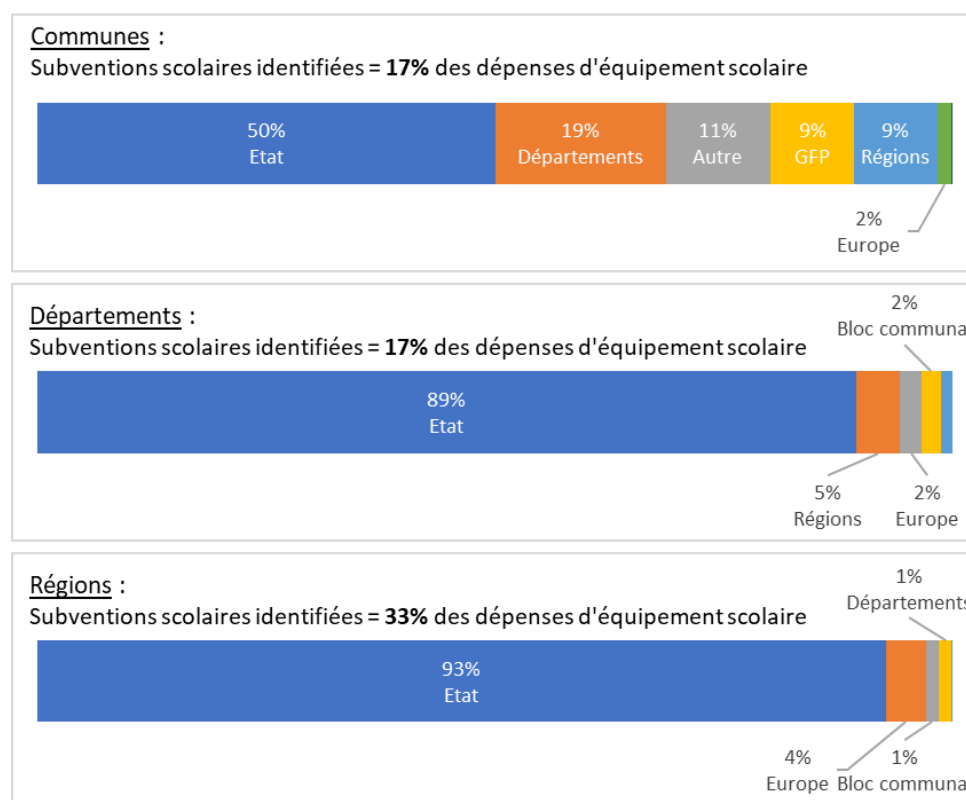
**Ces subventions viennent principalement de l'Etat**, que ce soit pour les communes (50% des subventions scolaires reçues), les départements (89%) et les régions (93%). Seules les communes bénéficient d'une aide significative des autres collectivités locales, en particulier des départements (19%) mais aussi des intercommunalités et des régions pour un niveau comparable (9%).

**Les régions et les départements bénéficient de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).** Ces dotations ont été créées afin de compenser les transferts de compétence prévus dans les lois de décentralisation. Ces enveloppes sont figées à un montant forfaitaire. La répartition de la DDEC est guidée par des critères liés aux besoins d'équipement scolaire.

Ces données reflètent seulement les dépenses inscrites en comptabilité par les collectivités qui fournissent l'information dans des balances fonctionnelles, ce qui exclut les petites communes (moins de 3 500 habitants) et une

partie des investissements qui pourraient être inscrit dans une fonction différente de l'enseignement. De son côté, la DGCL informe qu'elle a accordé en 2021 **98 M€ de DSIL (autorisations d'engagement) pour la « création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires »**, ce qui comprend des écoles à proprement parler mais aussi des bâtiments annexes (comme des cantines ou des gymnases). Par ailleurs, **114 M€ de DETR ont été attribués en 2021 (autorisations d'engagement) dans le volet « éducation » qui recouvre des constructions et rénovations mais aussi de l'achat de matériel**<sup>13</sup>.

**Figure 5 : Composition des subventions d'équipement scolaire reçues par les collectivités locales en fonction de la source de ces subventions (2022)**



Source : données DGFIP, traitement OFGL

<sup>13</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/bilans-annuels-des-dotations-dinvestissement>

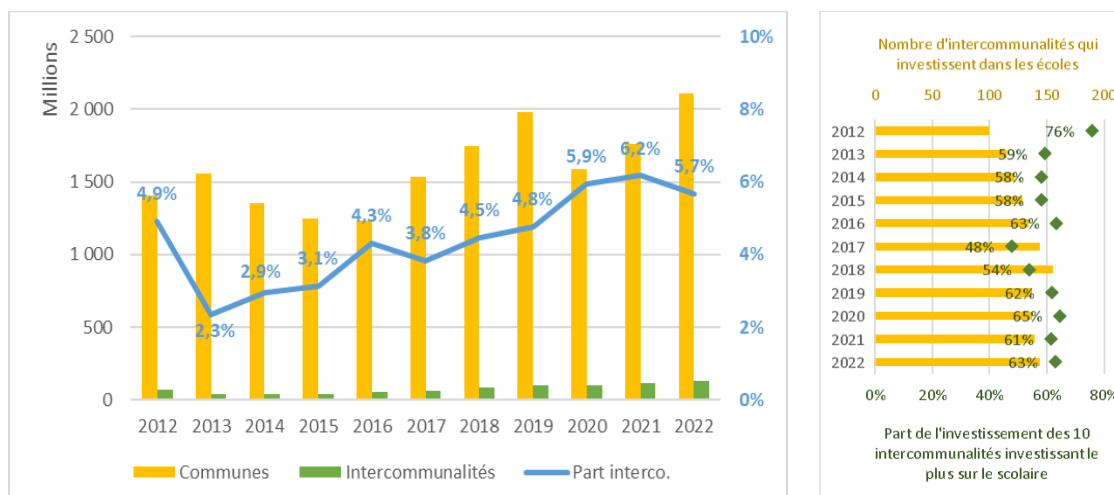
## 5.2. Un rôle faible mais croissant des intercommunalités dans l'investissement du bloc communal

**Au sein du bloc local, le rôle des intercommunalités (groupements à fiscalité propre) dans le financement des équipements scolaires reste mineur, à 5,7% en 2022.** Il est en revanche globalement en hausse entre 2013 et 2022, avec de légères baisses en 2017 et 2022.

Bien que la contribution des intercommunalités apparaisse en croissance, il est important de signaler **que seule une partie d'entre elles investissent dans les écoles.** Chaque année, elles

sont moins de 150 (environ une sur dix), parfois pour des montants modestes mais pour des volumes plus conséquents sur certaines. En effet, en termes d'investissement dans les écoles, les 10 intercommunalités investissant le plus sur le scolaire représentent environ 60% de l'ensemble. A titre de comparaison, les dépenses d'équipement des 10 plus grands établissements publics de coopération intercommunale ne représentent « que » 25% de l'ensemble.

**Figure 6 : Evolution du poids des dépenses d'équipement scolaires intercommunales dans le bloc local et concentration de cet investissement (2012 – 2022)**



Source : données DGFIP, traitement OFGL

## 6. Quelles exigences pour la rénovation énergétique des bâtiments scolaires ?

Plusieurs forces poussent à la rénovation des bâtiments, qu'ils soient privés comme les maisons, bureaux et appartements ou publics comme les bâtiments administratifs, les gymnases ou encore... les écoles. Actuellement, la principale est sans aucun doute la **rénovation énergétique**, dont l'objectif est la réduction de la consommation d'énergie et donc des émissions de gaz à effet de serre.

C'est dans cette optique que plusieurs mesures sont engagées. Celle qui est le plus directement liée à la problématique des bâtiments scolaires est le « **décret tertiaire** » ou « **dispositif Eco Energie Tertiaire** »<sup>14</sup> obligeant les bâtiments hébergeant des activités tertiaires et d'une surface supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> à réduire leur consommation d'énergie finale de 40% d'ici 2030, de 50% d'ici 2040 et de 60% d'ici 2050 (par rapport à 2010).

<sup>14</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/eco-energie-tertiaire-eet>

Cette obligation réglementaire touche une grande partie des bâtiments scolaires, qui rentrent dans les critères. **Selon le rapport Demarcq<sup>15</sup>, 59% des écoles primaires seraient concernées tandis que pour les collèges et les lycées, ce serait la quasi-totalité.** Mais plus largement, l'importance des bâtiments scolaires dans le patrimoine public en fait une cible majeure pour avancer dans la transition écologique.

La Caisse des Dépôts évalue à environ 345 millions de m<sup>2</sup> la surface du patrimoine public dont 235 millions pour les collectivités (68%)<sup>16</sup>. **Sur cette surface du patrimoine local, les écoles, collèges et lycées représentent respectivement 50 Mm<sup>2</sup>, 34 Mm<sup>2</sup> et 38 Mm<sup>2</sup> soit à peu près la moitié du parc local.** Le patrimoine scolaire est le plus important en termes de surface pour les collectivités, ce qui explique pourquoi il est priorisé dans la transition.

Dans ses travaux, l'institut de l'économie pour le climat (I4CE) propose une évaluation des montants engagés par les collectivités en direction de la rénovation énergétique<sup>17</sup>, des évolutions récentes sur les marchés des travaux de rénovation retenus dans l'étude et de la part des bâtiments tertiaires détenus par des collectivités locales. **Le montant estimé pour 2021 s'élève à 1,5 Md€, avec une série d'hypothèses<sup>18</sup>. Partant du principe que 52% du parc est constitué d'établissements scolaires, le coût de la rénovation pour les collectivités serait d'environ 780 M€.**

Cette estimation se concentre sur certains investissements : isolation thermique, fenêtres et

systèmes de chauffage/climatisation. **La part des dépenses d'équipement scolaire, telles qu'estimées dans la partie 1, ciblée sur cette rénovation thermique des bâtiments serait alors d'environ 10% du total.** Les collectivités sont contraintes par d'autres objectifs et besoins comme la réfection des faiblesses structurelles, l'attractivité des bâtiments, la démographie scolaire, la mise aux normes, et bien d'autres.

**L'étude précitée d'I4CE chiffre à 2,7 Md€ les besoins annuels de rénovation énergétique de l'ensemble des bâtiments publics pour respecter la stratégie nationale bas carbone,** soit un quasi doublement des investissements actuels (2021). Cette évaluation est fondée sur les obligations réglementaires applicables aux collectivités et les propositions de la stratégie nationale bas carbone<sup>19</sup>. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement devraient aussi être sollicitées, en particulier par la création de postes pour « planifier, piloter et suivre les travaux réalisés »<sup>20</sup>. Enfin, d'autres enjeux que la rénovation énergétique *stricto sensu* des bâtiments sont liés à la transition écologique ; c'est le cas en particulier de l'adaptation des bâtiments scolaires au changement climatique (confort d'été, écoulement des pluies, retrait-gonflement des argiles...)<sup>21</sup>.

La question du financement de cet effort est ainsi posée. **Les sources de financement des collectivités peuvent être schématiquement réparties en trois catégories : la fiscalité/les recettes tarifaires, l'emprunt, les transferts de l'Etat, de l'Europe ou des autres collectivités.**

<sup>15</sup> François Demarcq – Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, 2020.

<sup>16</sup> Caisse des Dépôts, Département Transition Energétique et Ecologique, Equipe territoriale Yvelines/Hauts de seine – Le grand plan d'investissement.

<sup>17</sup> A partir d'une étude de CODA Stratégies estimant le montant du marché de la rénovation tertiaire en 2014 : Coda Strategies, Les marchés de la rénovation énergétique dans le secteur tertiaire, Matériaux, équipements et services, 2015

<sup>18</sup> I4CE - Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, 2022

<sup>19</sup> D'autres scénarios sont envisageables, dont certains sont présentés dans les scénarios de l'ADEME.

<sup>20</sup> I4CE chiffre ce besoin à 6 000 équivalents temps-plein sur la France entière et 1 conseiller en énergie partagée par EPCI, pour assurer la rénovation de l'ensemble des bâtiments publics locaux (pas seulement les bâtiments scolaires). Une partie de ces emplois existe déjà.

<sup>21</sup> I4CE - Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : De combien parle-t-on ?, 2022

La fiscalité telle qu'elle existe aujourd'hui laisse assez peu de marge de manœuvre pour l'ensemble des collectivités afin de générer des ressources supplémentaires, même si certaines assiettes sont actuellement dynamiques. Les régions et départements n'ont pratiquement plus d'autonomie fiscale<sup>22</sup> et les communes comptent surtout sur une taxe foncière dont les augmentations sont difficilement acceptées (pareillement pour la fiscalité économique).

Du point de vue de l'emprunt, la remontée des taux d'intérêt renchérit l'accès au financement et complique le recours à ce levier. Il est à noter qu'en période de taux faibles, il n'a pas été observé d'endettement massif pour accélérer la rénovation énergétique des bâtiments scolaires.

**De multiples dispositifs de financement de la rénovation énergétique des bâtiments existent.** L'étude de l'AFL et des étudiants de l'INET<sup>23</sup> expose les principaux. Outre les marges d'autofinancement et l'emprunt, **il existe des dispositifs d'appui : tiers-financement, certificats d'économie d'énergie (CEE) – finançant à la fois des programmes d'accompagnement et des opérations de rénovation, subventions publiques (européennes : FEDER, FEADER ; étatiques : DETR, DSIL, Fonds vert ; autres collectivités).**

Dans le cadre de son plan de relance, l'Etat abonde en 2021 la DSIL de 950 M€ (DSIL « exceptionnelle »), en priorité pour les

« investissements verts » et crée une enveloppe de 650 M€ fléchée sur la rénovation thermique des bâtiments publics du bloc local. En 2022, il annonce la création d'un « fonds vert » destiné à accélérer la transition écologique dans les territoires prévisionnellement doté de 2 Md€. Ces montants supplémentaires n'ont pas encore été entièrement attribués.

Il reste la possibilité aux collectivités de réorienter une partie de leurs dépenses vers la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, mais cela questionne alors les priorités que se fixent actuellement les exécutifs locaux au service de leur territoire.

**Au-delà de la question purement financière, des initiatives se sont créées pour l'accompagnement des collectivités.** L'agence nationale de la cohésion des territoires propose des aides en matière d'ingénierie, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies gère un fonds dédié principalement aux études de faisabilité (programmes ACTEE, Etrier), le CEREMA et la cellule bâti scolaire du ministère de l'éducation publient des informations pour éclairer les décisions des collectivités... **La mission sénatoriale sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique évoque ce genre d'initiative et en propose de nouvelles, notamment guidées par une volonté de simplification, pour continuer sur cette dynamique<sup>24</sup>.**

---

<sup>22</sup> Les recettes à pouvoir de taux des départements et des régions sont importantes (DMTO, certificats d'immatriculation, en particulier), mais les possibilités sont limitées : les taux départementaux de DMTO sont presque tous au maximum, les tarifs des certificats d'immatriculations sont plafonnés, même si aucune région n'a atteint le maximum (certaines en sont proches). Voir Jean-René Cazeneuve – Communication relative à l'autonomie financière et à l'autonomie

fiscale des collectivités territoriales à l'issue des réformes des finances locales.

<sup>23</sup> <https://www.agence-france-locale.fr/expertise/le-financement-de-la-transition-ecologique-inet-afl/>

<sup>24</sup> Jean-Marie Mizzon, Nadège Havet – Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique ».

## **L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales**

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'État.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

### **Dans la collection *Cap sur***

[Les deux derniers mandats du bloc communal - n°11, juillet 2020](#)

[Les services départementaux d'incendie et de secours - n°12, septembre 2020](#)

[Les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS - n°13, octobre 2020](#)

[Le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

[Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : 37 Md€ en 2020 - n°15, décembre 2021](#)

[L'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020 - n°16, janvier 2022](#)

[Les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 - n°17, juin 2022](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2021 - n°18, novembre 2022](#)

[Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat - n°19, décembre 2022](#)

[La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux - n°20, mars 2023](#)

**La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».**





**Observatoire des Finances**  
et de la **Gestion publique Locales**

[contact@ofgl.fr](mailto:contact@ofgl.fr)




**Site internet**

[www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl)



**Plateforme de données partagées**

[data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr)

 Retrouvez-nous aussi sur LinkedIn®