



Rapport d'observations définitives et sa réponse

DÉPARTEMENT DE LA SOMME

« Les opérations de construction et de réhabilitation des collèges publics »

Exercices 2010 et suivants

Observations délibérées le 26 janvier 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPELS A LA REGLEMENTATION	4
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
I - UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE À ACTUALISER	5
A - LA SITUATION DES COLLEGES DANS LE DEPARTEMENT	5
B - UN PATRIMOINE ENCORE SOUVENT PROPRIETE DES COMMUNES	6
C - DES CORRECTIONS A APPORTER AUX DESEQUILIBRES DEMOGRAPHIQUES ET A LA VETUSTE D'UNE PARTIE DU PATRIMOINE	7
1 - Des taux d'occupation hétérogènes	8
2 - Un parc immobilier qui nécessite encore d'importants travaux de rénovation	9
D - LA PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES NORMATIVES	10
1 - L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite	10
2 - Les autres normes	10
E - LA PLACE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT	11
F - UNE STRATEGIE PATRIMONIALE QUI DOIT ETRE REVUE	11
1 - L'absence d'adoption formelle du programme prévisionnel d'investissement (PPI) relatif aux collèges	11
2 - Une programmation ambitieuse	12
a - Le mode de sélection des investissements prioritaires	12
b - La programmation financière	13
3 - L'absence d'actualisation du PPI	13
II - LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE	14
A - L'ORGANISATION MISE EN PLACE POUR LE SUIVI DES OPERATIONS	14
1 - L'articulation entre le PPI et la programmation annuelle	14
2 - Le suivi budgétaire des opérations	14
3 - Les choix effectués pour la maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée, et pour la conduite des opérations	15
4 - La commande publique	15
5 - Le suivi de l'avancement des opérations	16
B - DES OPERATIONS DE RENOVATION QUI S'ELOIGNENT DES PRIORITES DEFINIES DANS LE PPI	16
C - L'ECONOMIE DE LA CONSTRUCTION, DE LA RENOVATION ET DE LA MAINTENANCE	17
1 - Un niveau de dépenses nettement inférieur aux prévisions	17
2 - Les conditions de réalisation de l'opération de Rivery	18
3 - Un suivi satisfaisant de l'exécution des opérations	18
4 - Une gestion des fluides et des déchets à optimiser	19
III - L'ÉVALUATION	20
A - LA PRATIQUE DE L'EVALUATION	20
B - MISE EN PERSPECTIVE	20
ANNEXE 1 – NOTATION DES COLLÈGES POUR LE PPI 2011	22
ANNEXE 2 – CONTRATS DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES POUR LES TRAVAUX DES COLLÈGES	23
ANNEXE 3 – DONNÉES COMPARATIVES ENTRE COLLÈGES : TAUX D'OCCUPATION ET CONSOMMATION D'ÉNERGIE	27

Synthèse

Chargé depuis 1986 de la construction et de l'entretien des collèges, le département de la Somme s'est doté d'outils lui permettant de planifier ses investissements.

Si les études sur l'état du patrimoine et les évolutions de la démographie des élèves lui permettent d'avoir une connaissance convenable des besoins à satisfaire, la programmation prévisionnelle des investissements (PPI) reste perfectible. Peu précise et inadaptée aux capacités financières du département, elle n'est de nature ni à corriger les déséquilibres démographiques, alors que le taux de remplissage des collèges varie de 48 % à 155 %, ni à assurer une parfaite mise en conformité des bâtiments avec les exigences de sécurité et d'accessibilité.

Dans ces conditions, le PPI élaboré en 2011, qui prévoyait un montant peu réaliste de 200 M€ de gros travaux en faveur des collèges sur la période 2012-2016, est resté un document formel dont l'exécution n'a pas été assurée. Sur neuf opérations considérées comme prioritaires sur la période 2012-2016, seules deux ont été réalisées. En conséquence, le montant de dépenses, hors collège de Rivery totalement reconstruit dans le cadre du plan précédent, s'est finalement élevé à seulement 13 M€, ce qui tend à indiquer que le programme prévisionnel des investissements était incompatible avec la situation des finances départementales.

Cette mise en œuvre incomplète a des effets directs sur l'économie générale des opérations de rénovation. En effet, le département a multiplié les dépenses d'études (programmation, maîtrise d'œuvre) pour des opérations dont les travaux ont été repoussés de plusieurs années, de sorte que les dépenses de prestations intellectuelles représentent plus de 20 % des engagements de cette politique sur la période 2011-2015.

L'amélioration du pilotage pluriannuel des investissements constitue donc un enjeu de premier plan pour le département. La revue du programme prévisionnel des investissements opérée en 2016, qui intègre un rééchelonnement du calendrier de réalisation des opérations, constitue une première évolution positive.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Pages
1. Rectifier l'imputation comptable des bâtiments des collèges dont le département est propriétaire ou copropriétaire, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M52.		X		6 et 7
2. Élaborer le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges dans les conditions fixées par l'article L. 213-1 du code de l'éducation, qui prévoit un accord de chaque collectivité concernée et une validation par le conseil départemental.			X	11 et 12

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion du département de la Somme, qui a porté exclusivement sur les opérations de construction et de réhabilitation des collèges publics, a été ouvert le 8 février 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Laurent Somon, ordonnateur en fonctions. M. Christian Manable en a été informé le même jour, en sa qualité d'ancien ordonnateur du 20 mars 2008 jusqu'au 2 avril 2015.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 19 juillet 2016 avec l'actuel ordonnateur et le 20 juillet 2016 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 25 août 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises aux ordonnateurs successifs.

Monsieur Laurent Somon a adressé sa réponse à la chambre par courrier enregistré au greffe le 13 décembre 2016 et M. Christian Manable par courriers enregistrés les 12 décembre 2016 et 5 janvier 2017.

Après avoir examinées ces réponses, la chambre, dans sa séance du 26 janvier 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE À ACTUALISER

A - La situation des collèges dans le département

En matière éducative le département assure, d'une part, la construction, l'entretien et l'équipement des collèges (article L. 213-2 du code de l'éducation) et, d'autre part, la gestion d'agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) (article L. 213-2-1 du code de l'éducation).

Le département de la Somme compte 50 collèges publics pour un effectif de 22 257 collégiens en 2014, soit 445 élèves en moyenne par établissement. Le nombre de collèges publics et privés dans le département est stable, avec une seule ouverture de collège privé au cours de la période examinée.

Tableau n° 1 – Nombre de collèges

	2010	2011	2012	2013	2014
Total Somme	66	66	67	67	67
Total France	7 018	7 027	7 050	7 057	7 075
Collèges publics Somme	50	50	50	50	50
Collèges publics France	5 253	5 252	5 274	5 272	5 280

Source : direction générale des collectivités locales.

En plus des interventions sur les bâtiments, qui font l'objet de ce rapport, le département prend à sa charge d'autres dépenses relatives aux collèges comme les dépenses de personnels non enseignants (personnels techniciens, ouvriers et de service), de transport scolaire et des dépenses d'appui à la scolarité (restauration, fournitures, etc.). Les transports scolaires, à la charge des départements jusqu'au 1^{er} septembre 2017¹, sont organisés en fonction de la carte scolaire des collèges. S'agissant des collégiens, leurs transports domicile-établissement sont financés intégralement par le département.

Tableau n° 2 – Dépenses du département en faveur des collèges

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution annuelle moyenne
DF en faveur des collèges*	36 490 717	36 876 722	38 231 112	38 962 608	39 842 233	1,8 %
Total des DF** réelles du département	507 992 900	536 017 589	551 863 917	555 418 334	579 415 181	2,7 %
<i>Part du fonctionnement</i>	7,2 %	6,9 %	6,9 %	7,0 %	6,9 %	- 0,3 point entre 2010 et 2015
DI en faveur des collèges	11 088 351	9 956 972	6 601 381	14 012 356	11 038 877	- 0,1 %
Total des DI*** réelles du département	95 529 566	98 858 599	94 868 828	111 660 744	106 436 509	2,2 %
<i>Part de l'investissement</i>	11,6 %	10,1 %	7,0 %	12,5 %	10,4 %	- 1,2 point entre 2010 et 2015
Part du total des dépenses du département	7,9 %	7,4 %	6,9 %	7,9 %	7,4 %	- 0,5 point entre 2010 et 2015

Source : département de la Somme.

* Estimation car le transport scolaire regroupe les élèves des écoles primaires, des collèges et des lycées.

** DF : dépenses de fonctionnement ; *** DI : dépenses d'investissement.

Les dépenses en faveur des collèges évoluent moins vite que l'ensemble des dépenses du département, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. En conséquence, leur part dans le budget départemental se réduit légèrement, passant de 7,9 % à 7,4 % sur la période 2011-2015.

Ce sont les dépenses dites « facultatives » qui connaissent une évolution à la baisse. En investissement cette diminution est liée à une évolution du périmètre, les dépenses d'investissement en matériel informatique pédagogique ayant été facultatives jusqu'en 2013 avant de devenir des dépenses obligatoires. En fonctionnement, certains dispositifs de subventions pédagogiques ont été réduits ou supprimés, comme celui permettant de financer un second manuel scolaire par élève, dans le cadre de la politique de réduction du poids du cartable.

B - Un patrimoine encore souvent propriété des communes

Parmi les cinquante collèges publics de la Somme, quatre seulement appartiennent au département en pleine propriété, un appartient à la fois au département et à la ville d'Amiens et un est détenu en partage avec un syndicat intercommunal à vocation scolaire (Saint-Valéry-sur-Somme). Les autres collèges appartiennent, soit aux communes, soit aux communautés de communes, soit à des syndicats scolaires. Enfin, deux établissements sont gérés par la région au sein d'une cité mixte regroupant collège et lycée. La chambre encourage le département à poursuivre les démarches déjà entreprises pour obtenir le transfert de propriété des collèges restants.

¹ Le 1^{er} septembre 2017, cette compétence sera transférée à la région.

Le suivi, par le département, du patrimoine immobilier constitué par les collèges se fait par l'intermédiaire d'un inventaire qui répertorie le nom du collège, sa localisation, son propriétaire, les références cadastrales, la surface, l'année de construction, le type et le procédé de construction, la capacité d'accueil ainsi que des informations diverses, notamment sur les années de restructurations et/ou extensions. Ces dernières données sont incomplètes, puisque seules les opérations réalisées depuis 1999 sont mentionnées.

Comptablement, les collèges dont le département est propriétaire doivent être inscrits au compte 21312 « Bâtiments scolaires ». Au 31 décembre 2015, seul le collège de Péronne figure sur ce compte à l'état de l'actif du département pour un montant de 15,1 M€ auquel s'ajoutent 0,07 M€ inscrits en « Immobilisations en cours ». Les cinq autres établissements, dont le département est propriétaire en tout ou partie, sont enregistrés avec les établissements dont le département n'est pas propriétaire au compte 217 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ». À ce titre, le bilan, au 31 décembre 2015, de la collectivité comporte 240,5 M€ sur ce compte et 63,4 M€ d'immobilisations en cours.

Les deux ordonnateurs successifs, dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, expliquent cette incohérence par les délais nécessaires à la comptabilisation adéquate des collèges transférés en 2015, ainsi que par la non-comptabilisation au compte 21312 « Bâtiments scolaires » de trois collèges² ne lui appartenant pas entièrement. La chambre, pour sa part, souligne que ces collèges, pour partie propriété du département, ne peuvent demeurer enregistrés au compte 217 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition », l'instruction budgétaire et comptable M-52 précisant que ce compte « enregistre exclusivement les immobilisations reçues par les départements et les ententes au titre d'une mise à disposition dans le cadre du transfert de compétences. » Par ailleurs, l'article L. 213-3 du code de l'éducation permet au département de se voir transférer, de droit et à sa simple demande, la pleine propriété des collèges dans lesquels il a effectué des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension, ce qui a été le cas de deux des trois collèges amiénois dont il est question.

C - Des corrections à apporter aux déséquilibres démographiques et à la vétusté d'une partie du patrimoine

Le département doit élaborer sa stratégie patrimoniale en tenant compte de divers facteurs. Il s'agit, avant tout, de recenser les besoins de la population et des usagers en matière d'accès à l'éducation. Les deux catégories d'études réalisées sur le sujet par le département de la Somme ont concerné l'accessibilité des établissements recevant des personnes en situation de handicap ainsi que la carte scolaire. En outre, le département doit respecter l'évolution des normes (environnementales, d'accessibilité, de sécurité, etc.) et doit veiller à ne pas compromettre ses équilibres financiers fondamentaux.

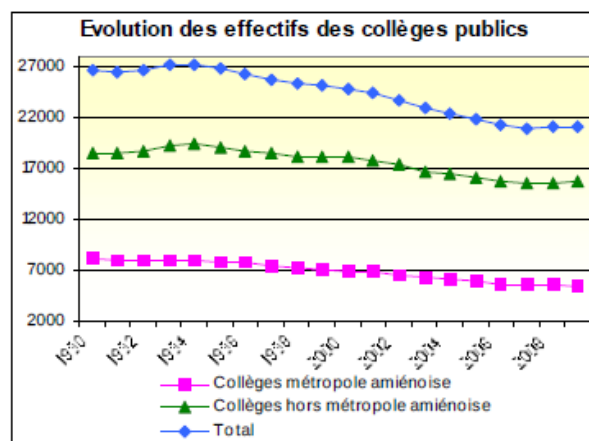
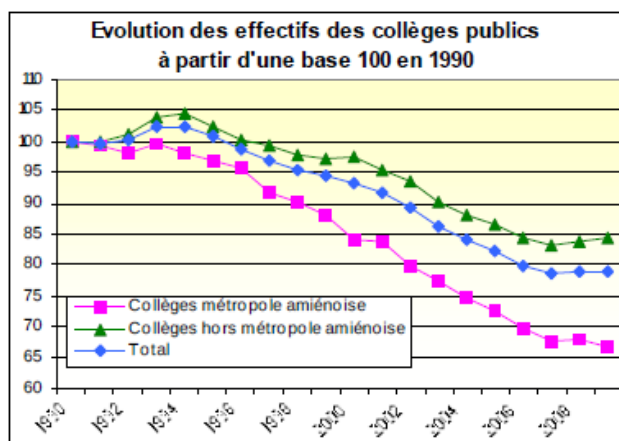
Deux constats ressortent principalement de l'analyse du patrimoine scolaire du département. D'une part, en dépit d'un important programme de rénovation mené au cours des années 2000, intitulé « collège du 3ème millénaire » (C3M), certains collèges doivent encore faire l'objet de travaux lourds. D'autre part, il existe de fortes disparités entre établissements en matière de taux d'occupation³, ce qui implique, de la part du département, une stratégie visant à réduire les écarts. Ces déséquilibres n'ont pas été corrigés par le plan C3M, ce dernier étant centré sur la rénovation et la mise aux normes de bâtiments vétustes.

² Étouvie et Auguste Janvier à Amiens et celui de Saint-Valéry-sur-Somme.

³ Rapport du nombre d'élèves effectivement scolarisés dans un établissement à sa capacité d'accueil, cette dernière correspondant au nombre maximum d'élèves fixé par le conseil départemental.

1 - Des taux d'occupation hétérogènes

L'état des lieux, effectué à l'occasion de la modification de la carte scolaire en 2015, rappelle le contexte démographique, marqué par une baisse constante des effectifs depuis les années 1990, seulement en voie de stabilisation. La baisse totale s'établit à 6 000 collégiens, soit - 23 %, en 16 ans. Elle est plus marquée en pourcentage et persiste encore dans les collèges situés sur le territoire d'Amiens métropole. L'étude anticipe une progression de la population de jeunes en âge d'être collégiens avec un pic démographique entre 2015 et 2020, avant une baisse de 10 % à horizon 2030.



Source : département de la Somme.

Le taux d'occupation des collèges publics, qui s'établit à 80,4 % en 2014, est en progression sur la période 2010-2014 de 2,4 points, avec de fortes disparités entre établissements. Le collège de Mers-les-Bains connaît le taux d'occupation le plus faible, avec 48,2 %, alors que celui d'Acheux-en-Amiénois connaît un taux de 155,5 %⁴.

Tableau n° 3 – Taux d'occupation des collèges publics de la Somme

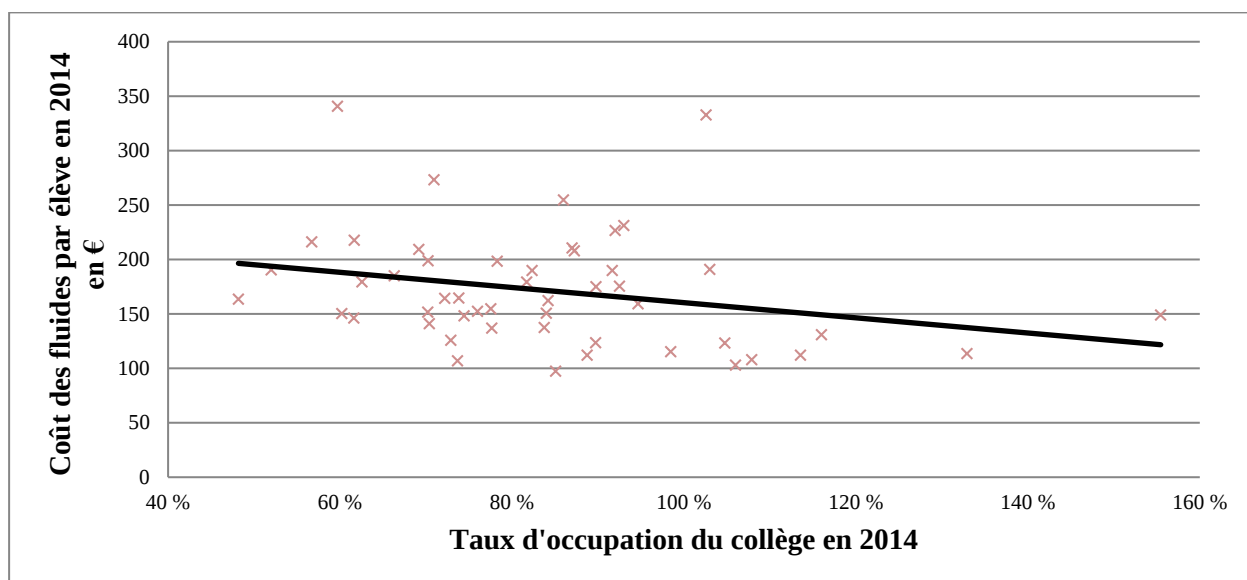
	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'occupation total	78,0 %	78,9 %	80,5 %	81,1 %	80,4 %
Ecart-type/moyenne (Indicateur de dispersion des données)	0,23	0,23	0,23	0,25	0,25

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des données du département de la Somme.

La sectorisation, compétence confiée aux départements par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, est un outil censé permettre de réduire ces déséquilibres. Le département a maintenu l'ancienne sectorisation avant d'opérer une revue *a minima* avant la rentrée 2015, qui venait essentiellement entériner des évolutions déjà mises en pratique par des mécanismes de dérogation à la carte scolaire.

Ainsi, le département n'a pas utilisé le levier de la carte scolaire pour réduire les déséquilibres. Actuellement, il n'est pas non plus engagé officiellement dans une stratégie d'ouverture de nouveaux établissements ou dans une démarche de fermetures. Or, la sous-occupation des locaux a un coût, notamment pour assurer le fonctionnement des bâtiments. Ainsi, le graphique ci-dessous montre que les dépenses par élève consacrées à l'eau et à l'énergie sont généralement plus faibles dans les collèges publics présentant des taux d'occupation élevés.

⁴ Voir annexe 3.



Source : graphique réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des données du département de la Somme.

L'ancien ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations de la chambre, que la Somme est un « département très rural avec un nombre de communes très élevé » et que « cela contribue à un effort important de transport scolaire qui rend difficile toute modification de sectorisation ou projet de fusion de collèges ».

S'agissant des besoins des populations, aucune étude spécifique n'a été menée hors prévisions démographiques. En particulier, aucun volet relatif aux conditions de scolarisation des enfants du voyage⁵, pourtant prévu par l'article L. 213-10 du code de l'éducation, ne figure dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Le sujet est abordé succinctement dans ce schéma datant de 2011 sans ajustement de la règle de droit commun, à savoir la scolarisation dans le cursus ordinaire et dans le collège du secteur. Or, la scolarisation des enfants du voyage peut poser des problèmes spécifiques, notamment en matière de transport scolaire et d'accompagnement social des familles.

2 - Un parc immobilier qui nécessite encore d'importants travaux de rénovation

Le diagnostic réalisé à l'occasion du dernier programme prévisionnel des investissements (PPI) indique que le parc se caractérise par une grande diversité de bâtiments, notamment en matière de procédés de fabrication : des anciens groupes scolaires reconvertis en collèges, mais aussi des établissements construits avec des structures métalliques. Une importante phase de constructions, restructurations et extensions de collèges a été menée entre 1999 et 2012, dans le cadre du plan C3M, mobilisant 152 M€ de crédits afin, notamment, de mettre en conformité les collèges à structure métallique et de supprimer les bâtiments préfabriqués dont les parois et faux plafonds comportaient des éléments contenant de l'amiante.

⁵ Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage ne présente pas d'évaluation du nombre d'enfants potentiellement concernés. Il indique seulement qu'en 2010, 44 enfants ont été inscrits pour le département de la Somme au Centre national d'enseignement à distance (Cned).

Deux importantes restructurations réalisées au cours de la période sous revue (2011-2016), celle du collège de Millevoye à Abbeville et celle du collège Jules Verne à Rivery, constituent les dernières opérations du programme C3M. Malgré la mise en œuvre de cet important programme, le diagnostic établi à l'occasion de la préparation du PPI 2012-2021 conclut à la nécessité de poursuivre les investissements, de nombreux collèges étant encore mal adaptés aux enjeux actuels en termes de normes de sécurité et d'économies d'énergie. Ce diagnostic n'a pas été actualisé depuis 2011.

D - La prise en compte des contraintes normatives

1 - L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite

L'accessibilité des collèges aux personnes à mobilité réduite est prévue par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Les diagnostics sur l'accessibilité aux personnes en situation de handicap ont été réalisés en 2009. Ils conduisaient à une estimation totale de 15 M€ TTC pour la mise en accessibilité des collèges publics, soit une moyenne de 312 500 € par établissement. Si une autorisation de programme (AP) de 15 M€ a été ouverte lors du vote du budget primitif 2010, les crédits de paiement (CP) correspondants n'ont jamais été votés.

Dans ces conditions, les travaux ont seulement concerné les établissements accueillant effectivement des élèves en situation de handicap, sur la base de situations signalées, et ceux faisant l'objet de rénovations lourdes. Le département n'a pas atteint ses objectifs, puisqu'à la fin de l'instruction de la chambre, seuls 5 collèges sur 50 avaient été rendus entièrement accessibles tandis que 6 opérations restaient en cours. Selon l'ancien ordonnateur, ces 11 opérations seraient désormais achevées.

Sur la base de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées qui permet de mettre en place un agenda d'accessibilité programmée (Ad'Ap) au-delà de 2015, le département a élaboré un nouvel échéancier de réalisation des travaux, sur une période courant jusqu'en 2024. L'Ad'Ap a été approuvé par le conseil départemental lors de sa séance du 15 février 2016, puis validé par arrêté préfectoral le 8 juin 2016.

2 - Les autres normes

Les diagnostics relatifs à l'amiante ont été réalisés avant 1999. En l'état actuel de la réglementation, des travaux doivent être engagés uniquement dans le cas où les prélèvements indiquent une concentration de plus de 25 fibres par litre d'air. Le département se trouve ponctuellement concerné, en raison de la présence de « Dalami » (dalles contenant de l'amiante) dans certains bâtiments. Ces dalles n'étant dangereuses que lorsque le matériau se dégrade, il a été décidé de ne les remplacer qu'au fur et à mesure de leur détérioration, en raison du coût élevé des opérations de retrait.

Par ailleurs, les normes sanitaires, environnementales ou autres sont intégrées dans le programme d'investissement du département lorsqu'une opération de construction ou de restructuration des collèges est conduite.

Pour les établissements non concernés par une opération lourde, les actions de mises aux normes sont prises en compte dans les budgets annuels successifs de travaux d'entretien. La direction du patrimoine départemental accomplit une mission de veille réglementaire.

Aucun chiffrage spécifique n'est effectué par le département pour mesurer le poids financier des contraintes normatives externes dans ses investissements.

E - La place du développement durable dans les opérations d'investissement

Le diagnostic opéré dans le cadre du programme prévisionnel d'investissement (PPI) a fait du développement durable l'une des priorités. Avec des émissions de 8 900 tonnes de CO₂, soit environ 400 kilogrammes par élève, les collèges sont les plus gros consommateurs d'énergie du patrimoine départemental. Le chauffage est à l'origine de l'essentiel de ces rejets. Aujourd'hui, beaucoup de collèges, à l'exception de ceux réhabilités, sont constitués de bâtiments anciens (les collèges du département ont 44 ans en moyenne, hors opérations de réhabilitation).

Des économies sont attendues grâce à la réduction de la consommation d'énergies fossiles. Le PPI indique qu'un bâtiment « haute qualité environnementale » (HQE)⁶ est économe et que l'investissement devient rentable au bout de 5 à 10 ans⁷. L'idée communément admise est que les bâtiments HQE peuvent être plus chers à construire que d'autres plus conventionnels, mais qu'en coût global de fonctionnement, ils sont beaucoup plus sobres en consommation d'énergie et donc plus économiques à terme.

À l'heure actuelle, le département ne dispose pas suffisamment de recul pour évaluer l'impact réel de la démarche HQE sur la réduction des coûts de maintenance et de fonctionnement. En effet, le premier collège certifié HQE doit être celui de Rivery, un collège de type « Pailleron⁸ » venant de faire l'objet d'une reconstruction complète.

F - Une stratégie patrimoniale qui doit être revue

1 - L'absence d'adoption formelle du programme prévisionnel d'investissement (PPI) relatif aux collèges

L'article L. 213-1 du code de l'éducation prévoit que le conseil départemental établit, après accord de chacune des communes concernées ou, le cas échéant, de chacun des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par les projets situés sur leur territoire, le programme prévisionnel des investissements (PPI) relatif aux collèges. Cette analyse doit permettre de hiérarchiser les programmes d'actions, prioritaires et non prioritaires, effectués par le département.

⁶ La certification HQE implique d'atteindre plusieurs cibles, réparties en quatre thématiques : la construction, la gestion (énergie, eau, déchets), le confort et la santé. Dans cette perspective, le département a fixé comme cibles prioritaires la gestion des ressources naturelles, la maintenance et la pérennité des performances environnementales et, enfin, la durabilité et l'adaptabilité de l'ouvrage.

⁷ Ces estimations sont fournies au département par les entreprises chargées des études de programmation.

⁸ Installations à structure métallique, dites « Pailleron », du nom du collège qui avait brûlé en 1973 dans le XIX^e arrondissement de Paris.

Le PPI du département de la Somme est fondé sur un diagnostic de la situation, suivi d'une définition des nouvelles priorités et des modalités techniques et financières de leur mise en œuvre. Un comité de pilotage a été créé pour son élaboration, de manière à renforcer l'expertise et la concertation en vue de la définition des besoins. Élaboré en 2011 pour couvrir la période 2012-2021, il n'a pas été validé par l'assemblée délibérante du département ni par les communes et EPCI concernés, alors que l'article L. 213-1 du code de l'éducation y fait explicitement référence⁹. Il revient donc à l'assemblée délibérante de se prononcer sur l'ensemble du PPI relatif aux collèges et sur la localisation des établissements concernés.

2 - Une programmation ambitieuse

S'agissant de la capacité du parc immobilier à absorber le pic démographique entre 2015 et 2020, le département fait le constat d'une offre globalement suffisante mais de l'existence de déséquilibres, certains établissements manquant de capacité. Les deux options pour y pallier sont, d'une part, la modification de la sectorisation et, d'autre part, la réalisation de travaux d'aménagement.

Ensuite, sur l'état du parc immobilier, certains bâtiments étant encore inadaptés aux besoins actuels malgré le plan C3M, les investissements devront se poursuivre. En plus des opérations déjà programmées, la réhabilitation des collèges de Domart-en-Ponthieu et de Feuquières-en-Vimeu est jugée comme prioritaire pour des raisons de sécurité incendie. Enfin, des adaptations des locaux sont prévues pour les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et pour la mise en œuvre du programme « collèges numériques ».

a - Le mode de sélection des investissements prioritaires

Afin d'établir l'échéancier des travaux sur 10 ans sur la base de données objectives, le département a attribué une note à chaque collège, à partir de critères liés à la sécurité et au développement durable : avis de la commission de sécurité, taux d'occupation de l'établissement, classe énergétique et état général des bâtiments. Les collèges obtenant les notes les plus faibles sont ceux dont les travaux de réhabilitation ou reconstruction sont prioritaires¹⁰.

Les collèges récemment réhabilités obtiennent les notes les plus élevées, tandis qu'aucun collège obtenant la note de 5/12 – la note la plus basse – n'a fait l'objet de rénovation depuis 1992. L'établissement de l'échéancier des travaux à partir de notes obtenues sur la base de critères objectifs constitue une bonne pratique. Cependant, certaines améliorations pourraient être apportées pour intégrer à cette démarche l'objectif de réduction des déséquilibres démographiques. En effet, dans un équilibre s'appréciant par bassin de vie, le taux de remplissage devrait pouvoir jouer un plus grand rôle dans la priorisation des besoins.

⁹ En application de l'article L. 213-1 du code de l'éducation, « le conseil [départemental] établit, après accord de chacune des communes concernées ou, le cas échéant, de chacun des établissements publics de coopération intercommunale concernés par les projets situés sur leur territoire, le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges qui résulte du schéma prévisionnel des formations mentionné à l'article L. 214-1 du présent code [...] ».

¹⁰ Voir annexe 1.

b - La programmation financière

Sur la période 2012-2016, la répartition des programmes d'investissement, à laquelle il convient d'ajouter les 20 M€ d'AP affectés à la reconstruction du collège Jules Verne à Rivery dans le cadre du plan C3M, est la suivante :

- 72,8 M€ sont affectés à des opérations considérées comme indispensables, notamment l'accessibilité de tous les collèges et la rénovation de certains d'entre eux ;
- 127 M€ sont affectés à des opérations « nécessaires », qui sont des opérations utiles mais pouvant être différées sans nuire gravement à l'établissement.

Tableau n° 4 – Détail des opérations considérées comme indispensables (extrait du PPI)

OPERATIONS A PROGRAMMER	TOTAL	CREDIT 2012	CREDIT 2013	CREDIT 2014	CREDIT 2015	CREDIT 2016
DOMART EN PONTHEIU *	19 300 000,00 €	100 000,00 €	300 000,00 €	7 000 000,00 €	7 000 000,00 €	4 900 000,00 €
FEUQUIERRES EN VIMEU*	17 500 000,00 €	100 000,00 €	300 000,00 €	7 000 000,00 €	7 000 000,00 €	3 100 000,00 €
OISEMONT*	8 500 000,00 €		80 000,00 €	1 500 000,00 €	3 500 000,00 €	3 420 000,00 €
GUY MARESCHAL – internat	3 500 000,00 €	1 500 000,00 €	2 000 000,00 €			
AILLY LE HT CLOCHER *	6 500 000,00 €	200 000,00 €	2 000 000,00 €	1 800 000,00 €	2 000 000,00 €	500 000,00 €
SAINT-VALERY SUR SOMME	3 500 000,00 €	100 000,00 €	400 000,00 €	1 000 000,00 €	1 000 000,00 €	1 000 000,00 €
RUE	200 000,00 €	100 000,00 €	100 000,00 €			
VILLERS BOGAGE	300 000,00 €	30 000,00 €	270 000,00 €			
ACCESSIBILITE TOUS LES COLLEGES	13 500 000,00 €	2 700 000,00 €	2 700 000,00 €	2 700 000,00 €	2 700 000,00 €	2 700 000,00 €
TOTAL	72 800 000,00 €	4 830 000,00 €	8 150 000,00 €	18 300 000,00 €	23 200 000,00 €	15 620 000,00 €

Source : PPI collèges 2012-2021 (en euros courants).

La programmation est particulièrement ambitieuse, avec un objectif de 44 M€ en moyenne par an sur cinq ans, soit 220 M€ sur la période 2012-2016¹¹. La chambre relève cependant le caractère imprécis de ce PPI, aucune information n'étant donnée dans le document sur la nature des travaux à envisager, à l'exception du collège Guy Mareschal à Amiens pour lequel il est indiqué qu'il s'agit de la création d'un internat. Cette pratique n'est pas de nature à faire du PPI « collèges » un document de pilotage pluriannuel de la politique patrimoniale du département.

3 - L'absence d'actualisation du PPI

Aucune revue globale du PPI « collèges » n'a été effectuée à l'aune de la nouvelle donne financière créée par l'effet conjugué de la hausse des dépenses sociales du département et de la baisse des concours financiers attribués par l'État. Pourtant, entre 2010 et 2015, la capacité d'autofinancement brute du département est passée de 89,2 M€ à 47,0 M€¹², soit une baisse de 47 %. Si le département conserve une bonne capacité à rembourser sa dette, sa capacité de désendettement s'est dégradée sur la période¹³, ce qui implique d'observer une certaine vigilance dans la stratégie financière.

Cette nouvelle situation aurait dû conduire la collectivité à revoir la programmation relative aux collèges, la baisse importante de sa capacité d'autofinancement obérant sa capacité à mener à bien l'ensemble des opérations envisagées.

¹¹ Soit les 200 M€ prévus dans le cadre de la programmation 2012-2016 et les 20 M€ d'AP affectés à la reconstruction du collège Jules Verne à Rivery prévus dans le cadre du plan C3M.

¹² Soit de 15,9 % à 7,6 % des produits de gestion du département.

¹³ La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'autofinancement brut que représente l'encours de dette, est passée de 3 à 5,9 ans entre 2010 et 2015. Plus le ratio s'élève, plus la capacité de remboursement de la collectivité se détériore.

En réponse aux observations de la chambre, l'ancien comme le nouvel ordonnateur ont d'ailleurs confirmé que le rythme annuel d'investissement en faveur des collèges, pour être soutenable, devait plutôt se situer entre 5 et 10 M€.

À l'occasion du vote du budget primitif 2016, un nouveau calendrier de réalisation du programme de rénovation des collèges a d'ailleurs été présenté. Les opérations de Domart-en-Ponthieu et de Feuquières-en-Vimeu, dont les travaux étaient prévus sur la période 2014-2016, ont été repoussées respectivement en 2020 et 2022.

Le PPI n'étant plus adapté aux capacités financières de la collectivité et les diagnostics techniques n'ayant pas été actualisés, la chambre considère qu'en l'état, le PPI ne donne qu'une indication insuffisante des priorités actuelles du département.

II - LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

A - L'organisation mise en place pour le suivi des opérations

1 - L'articulation entre le PPI et la programmation annuelle

Jusqu'en 2008, les travaux programmés, issus du programme prévisionnel des investissements, faisaient l'objet d'une information sur leur lancement ou leur avancement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB). Cette pratique, qui permet à l'assemblée délibérante d'être associée à la ventilation des opérations prévues dans le PPI « collèges », a disparu avant de réapparaître en 2013.

Par ailleurs, les deux outils que sont le PPI et le DOB ne sont pas coordonnés. Le PPI indiquait que ce dernier servirait « *de cadre de référence pour la préparation des budgets annuels, qui [serait] elle-même l'occasion de réapprécier l'opportunité des opérations inscrites* ». Or aucun lien n'existe entre le suivi annuel des opérations et la programmation pluriannuelle.

Créer une articulation entre les orientations prospectives formulées à l'occasion du DOB et le PPI « collèges » apparaît nécessaire. Le DOB pourrait être l'occasion pour l'assemblée délibérante de débattre de l'état d'avancement et des éventuelles adaptations à apporter au programme prévisionnel des investissements, afin de renforcer la transparence du pilotage des opérations de rénovation et de reconstruction des collèges.

2 - Le suivi budgétaire des opérations

Dans le cadre de la structuration de son système d'information financier, le département a mis en place une nouvelle architecture budgétaire en 2011, dénommée « nomenclature stratégique de programmes », afin de favoriser la lisibilité de ses politiques ainsi que leur suivi financier. Se superposant à la présentation classique des données financières, cette architecture est déclinée en missions, programmes et actions. Les autorisations de programme sont identifiées au niveau de l'action et votées au niveau du programme.

La nouvelle architecture se compose de 15 missions, dont la mission « Éducation », qui comporte 4 programmes dont l'un est consacré aux « sites et bâtiments à caractère éducatif ». Ce programme regroupe deux actions, l'une relative à « l'entretien et maintenance des collèges », l'autre relative à la « construction, acquisition et modernisation des collèges ». A l'intérieur de cette dernière action sont renseignées les inscriptions budgétaires des programmes de construction et rénovation des collèges.

Chaque programme fait l'objet d'un rapport présenté à l'occasion des votes du budget primitif et du compte administratif. Ce dernier décrit la finalité du programme, les évolutions pour l'année en cours, les objectifs et les données budgétaires. L'établissement de ces rapports constitue une bonne pratique permettant d'assurer le suivi de la consommation des crédits ouverts et de l'atteinte des objectifs fixés.

3 - Les choix effectués pour la maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée, et pour la conduite des opérations

Au sein de la direction du patrimoine, dont l'effectif s'élève à 118 agents équivalents temps plein (ETP), le département estime que 50 ETP sont consacrés aux collèges : 5 ETP en conduite d'opérations, 8 ETP pour programmer les travaux de maintenance, 35 ETP chargés des travaux en régie et 2 ETP « non ventilables » correspondant à des quotes-parts d'agents du siège.

Le coût moyen par an et par ETP de ces personnels (traitements, cotisations sociales, frais de déplacements, formation, médecine de prévention) étant estimé à 35 000 €, le coût en dépenses de personnel de la politique de construction, rénovation et gros entretien peut être évalué à 1 750 000 € par an, se répartissant en 525 000 € sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage et en 1 225 000 € sur les travaux.

En sus des coûts que représentent les dépenses de personnel, le département a recours à des prestataires externes, notamment pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage voire, en cas d'opérations importantes, pour la maîtrise d'œuvre, s'il ne dispose pas des compétences internes. Les marchés passés sur la période représentent des montants annuels moyens de plus de 88 000 € pour la maîtrise d'ouvrage¹⁴ et de plus de 815 000 € pour la maîtrise d'œuvre.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Moyenne annuelle
Maîtrise d'ouvrage	50 067	191 953	137 971	121 046	29 352	0	530 389	88 398
Maîtrise d'œuvre	23 708	204 859	1 965 711	17 382	219 642	2 460 361	4 891 663	815 277
Total	73 775	396 812	2 103 682	138 428	248 994	2 460 361	5 422 052	903 675

Source : calculs réalisés par la chambre régionale des comptes à partir des documents fournis par le département.

4 - La commande publique

Au regard des montants concernés, la régularité des procédures de passation des marchés publics constitue un enjeu de premier plan de la politique de gestion du parc immobilier scolaire.

L'analyse de la liste¹⁵ des 96 marchés passés par le département de la Somme pour les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sur la période 2010-2015 indique un recours à un nombre élevé de prestataires différents. Aucune pratique d'appel récurrent à une même entreprise n'a ainsi été relevée.

S'agissant des marchés de travaux, en-dehors de délais de consultation un peu courts – ce dont conviennent les deux ordonnateurs successifs – lorsque le département utilise une procédure adaptée¹⁶, ainsi que de quelques avenants conduisant à des hausses supérieures à 10 % du prix initial ou ajoutant des prestations nouvelles, les procédures sont régulières. Les règlements de consultation annoncent clairement les critères, sous-critères et la méthode de notation¹⁷.

¹⁴ Études de programmation, assistance à maîtrise d'ouvrage.

¹⁵ Voir annexe 2.

¹⁶ Plusieurs exemples de délai de 15 jours ont été relevés.

¹⁷ Cette observation est fondée sur l'examen d'environ 40 marchés comprenant l'intégralité des lots de 3 opérations : le collège de Rivery, l'internat d'excellence du collège Guy Mareschal et la réhabilitation partielle du collège de

Au moment de l'analyse des offres, les rejets de candidature sont dûment justifiés. S'agissant des critères relatifs à la valeur technique, les commentaires du rapport d'analyse des offres permettent de justifier les notes octroyées et donc de discriminer les candidats. La notation du critère prix est faite en appliquant la formule courante « P0/P » où P est le prix de l'offre jugée et P0 le prix le plus bas.

5 - Le suivi de l'avancement des opérations

Le suivi des opérations implique la mise en place d'outils permettant à l'ensemble de la chaîne hiérarchique de s'assurer que les coûts et les délais fixés sont respectés dans des conditions compatibles avec la réussite du projet. Ainsi, un suivi efficace requiert la conception de tableaux de bord qui peuvent prendre la forme de fiches réalisées pour chaque opération et actualisées en tant que de besoin.

Les services du département élaborent un tableau par opération permettant de suivre les principaux indicateurs financiers. En outre, des fiches de suivi sont conçues avec un format adapté à la communication externe. Elles contiennent une description succincte de l'opération, indiquent le calendrier global, les entreprises retenues pour les études et le montant total.

B - Des opérations de rénovation qui s'éloignent des priorités définies dans le PPI

L'examen du suivi d'exécution du programme d'investissement est centré sur l'analyse des écarts pouvant apparaître entre les délais arrêtés dans le programme prévisionnel des investissements et la réalisation concrète des opérations.

Tableau n° 5 – Délais des opérations « indispensables » du PPI

Collèges concernés	Dates prévues au PPI	Nature de l'opération réalisée	Dates de réalisation ou prévisions actuelles
Domart-en-Ponthieu	2012-2013 (études) 2014-2016 (travaux)	Réhabilitation et restructuration du collège	2011-2015 (études) 2020- (travaux)
Feuquières-en-Vimeu	2012-2013 (études) 2014-2016 (travaux)	Réhabilitation et restructuration du collège	2011- (études) 2022- (travaux)
Oisemont	2013 (études) 2014-2016 (travaux)	Aucune	/
Amiens (Guy Mareschal)	2012-2013	Création d'un internat d'excellence	2010-2012
Ailly-le-Haut-Clocher	2012 (études) 2013-2016 (travaux)	Réhabilitation, restructuration et extension du collège	2010- (études)
Saint-Valéry-sur-Somme	2012 (études) 2013-2016 (travaux)	Réhabilitation du bâtiment B et des logements de fonction	2011 (études) 2012 (travaux)
Rue	2012-2013	Aucune	/
Villers-Bocage	2012-2013	Aucune	/
Accessibilité de tous les collèges	2012-2016	/	/

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir de l'analyse des marchés passés par le département et des fiches de suivi des opérations.

Ainsi, sur neuf opérations considérées comme indispensables dans le PPI, seules deux – la création de l'internat d'excellence au sein du collège Guy Mareschal d'Amiens et la réhabilitation partielle du collège de Saint-Valéry-sur-Somme – ont été réalisées. Les autres ont été repoussées de plusieurs années ou aucune suite ne leur a été donnée.

Saint-Valéry-sur-Somme. Sur les 306 marchés concernant les opérations dans les collèges passés pendant la période sous revue, l'échantillon examiné représente une proportion de 13 %.

Quant aux opérations « nécessaires », le PPI collèges n'indique aucun délai prévisionnel de réalisation.

Ainsi, le département ne respecte que très partiellement les prévisions de son PPI, alors que ce document indique que certains collèges, notamment ceux de Domart-en-Ponthieu et de Feuquières-en-Vimeu, posent des problèmes de sécurité. Le décalage de plus de cinq ans de leur réhabilitation constitue une décision lourde devant être justifiée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel ordonnateur a indiqué que les deux collèges concernés ont bénéficié d'un diagnostic sécurité et feront l'objet de travaux d'attente destinés à améliorer les dispositifs de détection et d'alerte incendie en 2017. Il ajoute, par ailleurs, qu'un comité de suivi trimestriel du PPI collèges existe depuis le 15 septembre 2016.

C - L'économie de la construction, de la rénovation et de la maintenance

1 - Un niveau de dépenses nettement inférieur aux prévisions

Comme précisé *supra*, le PPI « collèges » prévoyait 200 M€ de dépenses¹⁸ sur la période 2012-2016, ventilés entre les opérations jugées comme « indispensables » (73 M€) et les opérations « nécessaires » (127 M€), soit en moyenne 40 M€ par an.

Sur la période 2011-2015, le montant total des engagements du département (marchés passés) en faveur des opérations du PPI (études et travaux) s'élève à 33 M€, soit un rythme inférieur à 7 M€ par an, représentant environ six fois moins que la prévision. Si l'on retranche le collège de Rivery, qui n'était pas inscrit au PPI 2012-2021 mais au programme précédent, le montant total des engagements sur la période 2012-2015 se réduit à 13 M€, ce qui ne représente sur les quatre premières années du PPI que 6,5 % du montant total prévu pour la période 2012-2016 (200 M€).

Sur la période 2011-2015, les crédits de paiement de l'action « construction, acquisition et modernisation des collèges », qui regroupe essentiellement les opérations du PPI, se sont élevés à 38 M€ démontrant aussi un niveau de réalisation très faible du programme prévisionnel des investissements.

Si ces écarts peuvent s'expliquer par l'évolution défavorable de la situation financière du département, l'absence de revue de la stratégie patrimoniale conduit celui-ci à lancer de nombreuses opérations sans avoir les moyens de les mener à terme. Ainsi, sur la période 2011-2015, en dehors des opérations effectivement réalisées, il a lancé des études en vue de la réhabilitation des collèges de Nouvion-en-Ponthieu, Villers-Bretonneux¹⁹, Feuquières-en-Vimeu, Domart-en-Ponthieu, Bernaville et Ailly-le-Haut-Clocher, sans que les travaux ne soient lancés. En conséquence, sur la période, les marchés de prestations intellectuelles se sont élevés à 6,6 M€, auxquels il convient d'ajouter les 2,5 M€ de dépenses de personnel sur les missions de maîtrise d'ouvrage²⁰, soit un total de 9,1 M€. Dans le même temps, les marchés de travaux se sont élevés à 26,3 M€.

¹⁸ Hors reconstruction du collège Jules Verne de Rivery, prévue pour 20 M€.

¹⁹ Construction d'un centre de ressources franco-australien et d'un pôle langue.

²⁰ 0,5 M€ par an sur cinq ans.

Le PPI ne doit pas servir des visées d’affichage ou de communication mais constitue un document de programmation budgétaire devant être sincère. Ainsi, l’absence de revue du PPI est à l’origine d’une mauvaise économie de la gestion des opérations, la multiplication des études non suivies de travaux venant alourdir inutilement le poids des prestations intellectuelles dans les dépenses d’investissement. Au demeurant, le fait de repousser les travaux de plusieurs années impliquera probablement de renouveler de telles études.

2 - Les conditions de réalisation de l’opération de Rivery

Lorsqu’il a préparé l’opération de reconstruction complète du collège de Rivery, le département a eu recours à une large concertation des acteurs locaux concernés. Cette pratique a ainsi présenté l’avantage de pouvoir prendre connaissance des contraintes de la communauté éducative et des parents d’élèves sur le projet et sa mise en œuvre, sur des thèmes qui n’auraient pas été abordés dans un processus classique de montage de projet. Cependant, elle a constitué un facteur d’augmentation du coût et du délai de réalisation du projet, les utilisateurs du collège n’étant pas les financeurs.

Ainsi, dans le cas de ce projet, sous l’influence notamment des parents d’élèves réticents à une relocalisation dans des établissements voisins, le choix d’une reconstruction sur site avec maintien en place de l’activité scolaire pendant les travaux a été effectué, malgré un renchérissement et un allongement des délais²¹.

Le précédent ordonnateur ajoute, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que l’expérimentation de nouvelles techniques et processus permettra aux établissements qui suivront de bénéficier de ces techniques pour un moindre coût. Il indique également que cette nouvelle génération d’équipement permettra de réaliser d’importantes économies de fonctionnement, non entièrement chiffrées à ce jour.

Ce processus participatif a conduit, cependant, à une opération coûteuse. En effet, alors que le plan C3M prévoyait un montant total de 14 M€ pour cette opération, il a dépassé 20 M€. Les facteurs explicatifs de cette hausse des coûts tiennent autant au contenu du programme, avec la mise en œuvre d’une démarche HQE, qu’à l’allongement des délais.

3 - Un suivi satisfaisant de l’exécution des opérations

Le suivi de la bonne exécution des marchés de rénovation et reconstruction des collèges peut être mesuré par les écarts entre les marchés initialement passés et le coût final, après éventuels avenants et marchés complémentaires. Sur ce point, le département obtient des résultats satisfaisants. Les actions menées en matière de définition précise des besoins et de mise en concurrence des entreprises réalisant les travaux, qui conduisent le département à déclarer fréquemment des appels d’offres infructueux pour absence de concurrence suffisante, permettent de signer des marchés qui n’ont pas besoin d’être révisés. En effet, au cours de la période 2010-2015, le montant total des avenants sur les marchés relatifs au PPI collèges ne représente que 0,6 % des marchés initialement passés.

²¹ Environ 2,5 ans de travaux au lieu d’1,5.

4 - Une gestion des fluides et des déchets à optimiser

La maîtrise des dépenses d'eau et d'énergie représente un enjeu de premier plan, notamment au regard des masses financières concernées.

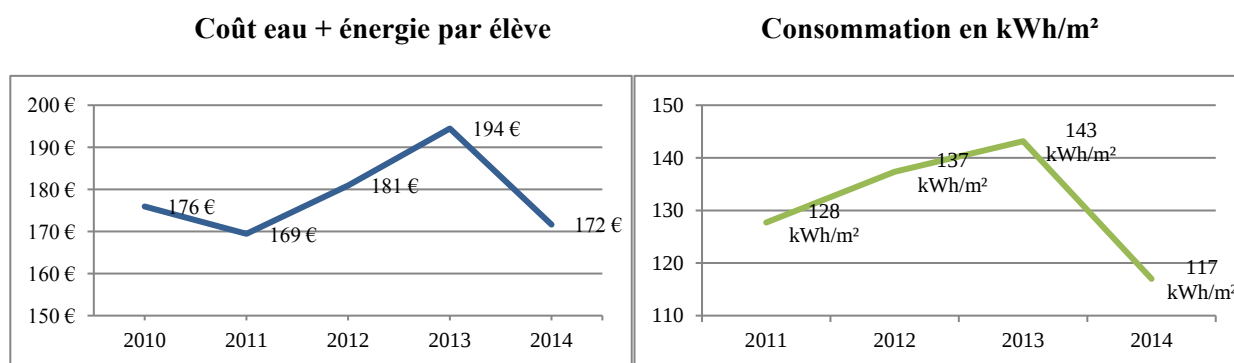
En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses eau + énergie	3 634 865	3 573 631	3 870 758	4 200 804	3 680 473	ND*

Source : données du département de la Somme.

* ND : données non disponibles à la date de rédaction du rapport.

L'amélioration des performances énergétiques passe par l'isolation des bâtiments, le remplacement des vitrages, la rénovation des systèmes de chauffage et d'éclairage et la substitution par des énergies renouvelables comme le raccordement à un réseau de chaleur, ou l'implantation d'une chaudière bois. À ce jour, six collèges sont raccordés ou en cours de raccordement, sur des réseaux de chaleur urbains : Montdidier, les deux collèges d'Abbeville, et trois collèges d'Amiens (César Franck, Étouvie et Arthur Rimbaud). Pour améliorer le suivi des consommations, le département a acquis un logiciel de comptabilité énergétique qui permet de détecter rapidement les anomalies et les dérives.

Malgré l'existence de fluctuations, le coût de la consommation de fluides sur la période 2010-2014 est resté stable passant de 176 € à 172 € par élève. L'analyse de la consommation en kWh/m² indique des tendances similaires²².



Source : données du département de la Somme.

Cette situation masque une grande variété de situations, le coût des fluides par élève s'étalant de 97 € pour le collège Louise Michel de Roye à 341 € pour le collège César Franck d'Amiens en 2014. Les collèges ayant fait l'objet de rénovations sont, comme cela pouvait être attendu, parmi les plus faibles consommateurs²³.

Dans ces conditions, le département a opportunément intégré la classe énergétique parmi les critères de classement des collèges au sein des opérations inscrites dans le PPI et mis en œuvre des contrats d'exploitation de chauffage avec intéressement depuis juillet 2015. Il s'agit désormais d'agir pour réduire les écarts en ciblant les collèges les plus consommateurs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a précisé que la mise en place des contrats d'exploitation de chauffage avec intéressement avait permis de réaliser des économies de l'ordre de 450 000 €²⁴ en 2016 par rapport à l'exercice précédent.

²² Voir annexe 3.

²³ Voir annexe 3.

²⁴ Le calcul porte sur le total des postes P1 « fourniture d'énergie » et P2 « gestion de l'exploitation ».

S'agissant des déchets, le département n'est pas en mesure de fournir les volumes de déchets produits par les collèges de son territoire²⁵.

III - L'ÉVALUATION

A - La pratique de l'évaluation

Il n'existe, à ce jour, aucune évaluation des résultats de la politique de construction, rénovation et entretien des collèges. En particulier, le département ne s'est pas doté d'éléments de comparaison relatifs au coût de cette politique.

Ainsi, la collectivité ne fait pas de bilan des actions menées, afin d'arbitrer entre leur arrêt et leur poursuite, mais également de déterminer d'éventuelles mesures correctrices.

B - Mise en perspective

À partir d'éléments mesurables et assis sur des bases stables, la chambre a établi des indicateurs permettant des comparaisons entre collectivités. Ces indicateurs portent sur les éléments suivants : rationalisation de la carte scolaire, effort d'investissement, capacité à maîtriser les coûts, dépenses de fonctionnement (eau + énergie).

Tableau n° 6 – Rationalisation de la carte scolaire²⁶

Période 2010-2014	Taux d'occupation moyen	Ecart-type / taux d'occupation moyen
Département de la Somme	79,8 %	0,24

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes.

Tableau n° 7 – Effort d'investissement²⁷

Période 2011-2015	Dépenses d'investissement en faveur des collèges (en moyenne annuelle par élève)	Dépenses d'investissement en faveur des collèges (en moyenne annuelle par m²)	Part dans les dépenses d'investissement du département
Exploitation et maintenance des collèges	74 €	6 €	1,6 %
Construction, acquisition et modernisation des collèges	340 €	28 €	7,5 %
Total	414 €	34 €	9,1 %

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes.

²⁵ A titre indicatif, l'action « Collèges éco responsables » a conduit à partir de 2012, 16 collèges à adopter le compostage des denrées alimentaires et des restes de repas pour un volume estimé d'ordures ménagères compostées en 2015 de 72 tonnes.

²⁶ Exprimée en taux d'occupation et en écart-type.

²⁷ Ramené au nombre d'élèves et en moyenne annuelle sur la période, ses données caractéristiques mesurent la place de la politique immobilière des collèges dans les priorités du département.

Tableau n° 8 – Capacité à maîtriser les coûts²⁸

Période 2011-2015	Ecart moyen coût de l'opération/montant des marchés initiaux
Département de la Somme	+ 0,6 %

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes.

Tableau n° 9 – Dépenses de fluides (eau + énergie)²⁹

Période 2011-2014 ³⁰	Coût des fluides (en moyenne annuelle par élève)	Coût des fluides (en moyenne annuelle par m²)	Consommation énergétique en kWh/m² en moyenne annuelle
Département de la Somme	170 €	13,88 €	131

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes.

*

* *

²⁸ Exprimée en écart moyen entre les coûts des opérations (études et travaux) et les montants fixés dans les marchés initiaux, ce ratio doit mesurer la capacité du département à évaluer ses besoins de manière précise et à suivre l'exécution des marchés.

²⁹ Exprimées en euros par élève, en euros par m² et en kWh/m², ces valeurs manifestent la capacité à maîtriser les dépenses relatives aux fluides et donnent une indication sur l'état de vétusté général du parc immobilier des collèges.

³⁰ Données 2015 non disponibles à la date de dépôt du rapport.

ANNEXE 1 – NOTATION DES COLLÈGES POUR LE PPI 2011

Collèges	Année de construction	Année de réhabilitation	Avis de la commission de sécurité N/2		Capacité/Effectif élèves N/2		Energie consommation-Classe N/5		Etat général des bâtiments N/3		Note/12
ABBEVILLE - Ponthieu	1975		D	0	850 / 642	2	E	1	Moyen	2	5
BRAY SUR SOMME	1982		D	1	200 / 157	0	D	2	Moyen	2	5
DOMART EN PONTIEU	1974		D	0	700 / 390	1	C	3	Médiocre	1	5
FEUQUIERES EN VIMEU	1970		D	0	600 / 474	2	D	2	Médiocre	1	5
MOREUIL	1973	1992	D	1	650 / 448	0	D	2	Moyen	2	5
OISEMONT	1974		F	2	350 / 294	0	E	1	Moyen	2	5
RIVERY	1971		D	0	1050 / 541	2	D	2	Médiocre	1	5
SAINT VALERY SUR SOMME	1969	1992	D	0	550 / 390	2	D	2	Médiocre	1	5
ACHEUX EN AMIENOIS	1980		F	2	220 / 245	0	D	2	Moyen	2	6
AILLY LE HAUT CLOCHER	1981		F	2	300 / 339	0	D	2	Moyen	2	6
ALBERT - P. et M. Curie	1928	1998	D	1	400 / 380	0	D	2	Bon	3	6
AMIENS - G. Mareschal	1977		D	1	650 / 293	1	D	2	Moyen	2	6
BERNAVILLE	1978		F	2	240 / 299	0	D	2	Moyen	2	6
CORBIE	1977		F	2	750 / 436	1	E	1	Moyen	2	6
POIX DE PICARDIE	1969		F	2	400 / 419	0	D	2	Moyen	2	6
ROSIERES EN SANTERRE	1968	1988	F	2	400 / 390	0	D	2	Moyen	2	6
VILLERS BRETONNEUX	1980		F	2	350 / 302	0	D	2	Moyen	2	6
AMIENS - E. Lucas	1970		D	1	800 / 529	2	D	2	Moyen	2	7
DOULLENS	1955		F	2	650 / 569	2	D	2	Médiocre	1	7
MERS LES BAINS	1983		D	1	450 / 214	1	C	3	Moyen	2	7
NOUVION EN PONTIEU	1981		F	2	350 / 338	2	E	1	Moyen	2	7
PERONNE	1999		D	1	1100 / 795	2	E	1	Bon	3	7
VILLERS BOCAGE	1970	1990	D	1	750 / 601	2	D	2	Moyen	2	7
AIRAINES	1975		F	2	450 / 402	2	D	2	Moyen	2	8
AMIENS - JM. Laurent	1969		F	2	950 / 601	2	D	2	Moyen	2	8
CHAULNES	1976		F	2	350 / 313	2	D	2	Moyen	2	8
CRECY EN PONTIEU	1966	2003	F	2	300 / 221	2	E	1	Bon	3	8
FRIVILLE ESCARBOTIN	1967-1992	2006	D	1	750 / 552	2	D	2	Bon	3	8
GAMACHES	1967-2003	2003	F	2	750 / 578	2	E	1	Bon	3	8
LONGPRE LES CORPS SAINTS	1966	2007	D	1	350 / 300	2	D	2	Bon	3	8
LONGUEAU	1967-1986	1989	F	2	550 / 399	2	D	2	Moyen	2	8
NESLE	1972	1996	F	2	300 / 252	2	D	2	Moyen	2	8
AILLY SUR NOYE	1976	2006	F	2	400 / 356	2	D	2	Bon	3	9
AMIENS - A. Janvier	1884	1998	F	2	600 / 434	2	D	2	Bon	3	9
AMIENS - A. Lejeune	1962	1993	F	2	600 / 521	2	D	2	Bon	3	9
AMIENS - C. Franck	1965	2005	F	2	700 / 452	2	D	2	Bon	3	9
AMIENS - Etouvie	1968	1993	F	2	650 / 505	2	D	2	Bon	3	9
AMIENS - Sagebien	1972	2007	F	2	800 / 692	2	D	2	Bon	3	9
BEAUCAMPS LE VIEUX	1972	2004	D	1	400 / 252	2	C	3	Bon	3	9
CONTY	1982-1993	2004	F	2	500 / 446	2	D	2	Bon	3	9
HAM	1968-1972	2001	F	2	650 / 556	2	D	2	Bon	3	9
MONTDIDIER	1967	2003	F	2	600 / 460	2	D	2	Bon	3	9
ROSEL	1967	2003	F	2	350 / 304	2	D	2	Bon	3	9
AILLY SUR SOMME	1969-1980	2007	F	2	650 / 527	2	C	3	Bon	3	10
ALBERT - J. Moulin	1983		F	2	550 / 342	2	C	3	Bon	3	10
AMIENS - A. Rimbaud	1969	2003	F	2	500 / 342	2	C	3	Bon	3	10
ROYE	1970	2001	F	2	650 / 576	2	C	3	Bon	3	10
ABBEVILLE - Millevoie	1768-1977	En cours	Travaux en cours		800 / 873	0	D	2	Bon	3	Pas de note
FLIXECOURT	1973		F	2	400 / 222	1			Moyen	2	
RUE	1979				450 / 331	2			Moyen	2	

Source : plan pluriannuel d'investissements 2011 du département.

**ANNEXE 2 – CONTRATS DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES
POUR LES TRAVAUX DES COLLÈGES**

Année engagement	N° de marché	Site	Titulaire	Libellé	Montant engagement en € TTC
2010	99096-00	Divers	Synopsis	AMO sanitaires 4 collèges	14 639
2010	99322-00	Divers	Bureau Veritas	Contrôle technique réfection sanitaires	5 848
2010	BC 83440	Abbeville Ponthieu	SYMOE	Assistance à maîtrise d'œuvre pour démarche environnementale	9 867
2010	BC 83457	Abbeville Ponthieu	Cabinet Poignon	Réalisation d'un relevé topographique	1 534
2010	BC 83495	Abbeville Ponthieu	Reprocolor	Reproduction des dossiers de marchés	1 121
2010	BC 83438	Mers-les-Bains	Dekra inspection	Mission de contrôle technique – confortation des charpentes	1 914
2010	BC 90662	Rosières en Santerre	Ainel Conseil	AMO – renforcement charpente	11 960
2010	BC 83459	Villers Bocage	BEHA Legrand	Diagnostic technique et fonctionnel – amélioration de la ½ pension	4 545
2010	99278	Ailly le Haut Clocher	MPI_Développement	Programmation – restructuration collège	22 347
2011	BC 019584	Amiens - Guy Mareschal	Preventec	Contrôle technique – création internat d'excellence	12 008
2011	BC 023031	Amiens - Guy Mareschal	Euronormes	Mission CSPS	2 709
2011	BC 021258	Amiens - Guy Mareschal	Latitudes	Réalisation d'un relevé topographique	3 110
2011	BC 021083	Amiens - Guy Mareschal	Dekra construction	Repérage amiante avant travaux	1 351
2011	BC 022438	Amiens - Guy Mareschal	J. Watel rénovation	Reconnaissance des structures	413
2011	BC 031257	Amiens - Guy Mareschal	Latitudes	Relevé topographique complémentaire	2 254
2011	BC 040201	Amiens - Guy Mareschal	Ginger CEBTP	Etude géotechnique	2 631
2011	99029-00	St Valery sur Somme	Cabinet Retureau-Leblond	Maîtrise d'œuvre – réhabilitation bâtiment B et logements de fonction	145 314
2011	BC 019580	St Valery sur Somme	Preventec	Contrôle technique	16 215
2011	BC 023041	St Valery sur Somme	Euronormes	Mission CSPS	4 086
2011	BC 021708	St Valery sur Somme	Dekra inspection	Repérage amiante avant travaux	2 189
2011	BC 008518	St Valery sur Somme	Latitudes	Réalisation d'un relevé topographique	1 420
2011	BC 069203	St Valery sur Somme	Fondasol technique	Etude géotechnique	2 512
2011	BC 041389	Divers	Conceptelec Plus	AMO – remise aux normes salles de sciences	22 963
2011	99395-00	Divers	Elyfec SPS	CSPS	1 375
2011	99394-00	Divers	Bureau Veritas	Contrôle technique	3 468
2011	BC 021669	Villers Bocage	BEHA Legrand	AMO – amélioration ½ pension	12 199
2011	BC 023052	Villers Bocage	Euronormes	CSPS	1 478
2011	BC 023049	Villers Bocage	Bureau Veritas	Contrôle technique	2 326
2011	BC 015614	Amiens - Arthur Rimbaud	IPH	AMO – rénovation façades suite sinistre	23 741

Année engagement	N° de marché	Site	Titulaire	Libellé	Montant engagement en € TTC
2011	99671-00	Feuquières	Jean-Philippe Boulanger	Etude de programmation et AMO avec intégration de la démarche HQE	58 452
2011	99670-00	Domart en Ponthieu	Jean-Philippe Boulanger	Etude de programmation et AMO avec intégration de la démarche HQE	58 452
2011	BC 048764	Corbie	MTH ingénierie	AMO – création d'un ascenseur	16 146
2012	99064-00	Ailly le Haut Clocher	H3C énergies	AMO avec intégration démarche HQE	37 076
2012	99628-00	Rivery	Socotec	Contrôle technique – déconstruction reconstruction du collège	85 060
2012	99846-00	Rivery	Solutions	Mission ESSP	12 977
2012	99629-00	Rivery	LD Pilotage	CSPS	20 930
2012	038-00	Rivery	Studio d'architecture Rémi Ranson (mandataire groupement)	Maîtrise d'œuvre	1 817 070
2012	99954-00	Rivery	DEC2	Diagnostic déchets et amiante – lot 1	8 611
2013	80018	Rivery	Métris	Diagnostic déchets et amiante – lot 2	658
2012	99506-00	Amiens – Edouard Lucas	ECO2E	AMO amélioration qualité de l'air	45 472
2012	BC 048224	Amiens – Edouard Lucas	Bureau Veritas	Mise à jour diagnostic amiante	718
2012	99791-00	Amiens – Edouard Lucas	CS BTP 51	Mission CSPS	2 589
2012	99790-00	Amiens – Edouard Lucas	Bureau Veritas	Contrôle technique	3 349
2012	BC 015919	Divers	Conceptelec Plus	AMO remise aux normes salles de sciences	23 681
2012	99251-00	Divers	BECS	Mission CSPS	1 550
2012	99250-00	Divers	Bureau Veritas	Contrôle technique	2 870
2012	BC 063241	Abbeville - Ponthieu	Climtherm	AMO réfection réseaux chauffage gaz eau	8 970
2012	BC 073621	Amiens - Sagebien	Richard Architecture	Maîtrise d'œuvre extension préau	17 940
2012	BC 052690	Villers Bretonneux	Koval	Etude de programmation - centre de ressources franco-australien et pôle langues	22 772
2013	80074-00	Divers	ETIC	AMO - Remplacement des menuiseries	16 325
2013	80125-00	Divers	HEXA ingénierie	Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place d'un contrat d'exploitation	50 531
2013	BC 022624	Amiens - Guy Mareschal	ACR	AMO réfection sanitaires	5 143
2013	BC 024666	Amiens - Guy Mareschal	Qualiconsult	Contrôle technique	1 794
2013	BC 024695	Amiens - Guy Mareschal	Bureau Veritas	Mission CSPS	1 017
2013	BC 024784	Amiens - Guy Mareschal	Qualiconsult	Diagnostic amiante	508
2013	BC 035468	Rivery	Reprocolor	Dématérialisation de l'appel d'offres (1 er)	496
2013	BC 071158	Rivery	Reprocolor	Dématérialisation de l'appel d'offres (2ème)	496
2013	BC 062462	Rivery	Mediaobs	Conception de l'avis pour consultation 1 % artistique	2 296

Année engagement	N° de marché	Site	Titulaire	Libellé	Montant engagement en € TTC
2013	BC 022065	Rivery	Prissaint-Marquette-Dolignon	Constat d'affichage	359
2013	BC 066095	Rivery	Prissaint-Marquette-Dolignon	Constat d'affichage	359
2013	BC 079423	Abbeville - Ponthieu	Climtherm	Mission sup d'AMO portant sur la modification du DCE suite à intégration des réseaux gaz et eau	2 930
2013	BC 058233	Abbeville - Ponthieu	Bureau Veritas	Contrôle technique	3 229
2013	BC 058200	Abbeville - Ponthieu	Euronormes	Mission CSPS	2 366
2013	BC 056977	Amiens - Arthur Rimbaud	IPH	AMO rénovation des façades	15 500
2013	BC 012769	Amiens - Sagebien	Socotec	Contrôle technique – extension du préau	2 368
2013	BC 012770	Amiens - Sagebien	Bureau Veritas	Mission CSPS	1 136
2013	BC 052120	Amiens - Sagebien	Margolle-Barbet	Constat d'affichage	538
2013	BC 042252	Amiens - Etouvie	ACR	AMO – réaménagement des ateliers SEGPA	5 143
2013	BC 042382	Amiens - Etouvie	Bureau Veritas	Contrôle technique	1 914
2013	BC 042269	Amiens - Etouvie	Qualiconsult	Mission CSPS	1 435
2013	BC 042327	Amiens - Etouvie	Qualiconsult	Diagnostic amiante	359
2013	80024-00	Bernaville	CP&O	Mission de programmation en vue des travaux de construction de cinq classes et de Sanitaires	22 186
2014	80187-00	Nouvion en Ponthieu	ETIC	Maîtrise d'œuvre – réhabilitation du collège	49 080
2014	80159-00	Villers Bretonneux	Studio d'architecture Ranson-Bernier	Maîtrise d'œuvre - Construction d'un centre de ressources franco-australien et d'un pôle langue	151 632
2014	BC 042719	Gamaches	Latitudes	Relevés topographiques – rénovation terrain de sport	1 182
2014	BC 058753	Divers	Conceptelec Plus	AMO – rénovation salles de sciences	17 520
2014	BC 052690	Ailly sur Noye	Sandrine Tellier	Maîtrise d'œuvre création d'un préau - études	11 460
2014	BC 052663	Ailly sur Noye	Apave Nord-Ouest	Mission CSPS	1 248
2014	BC 073931	Ailly sur Noye	Apave Nord-Ouest	Contrôle technique	1 716
2014	BC 072862	Ailly sur Noye	ACR	AMO rénovation salles de technologie	11 832
2014	BC 073923	Ailly sur Noye	Apave Nord-Ouest	Mission CSPS	1 248
2014	BC 073931	Ailly sur Noye	Apave Nord-Ouest	Contrôle technique	1 716
2014	BC 073934	Ailly sur Noye	Qualiconsult	Diagnostic amiante	360
2015	010-00	Domart en Ponthieu	Richard Architecture (mandataire groupement)	Maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation et la restructuration des bâtiments existants	1 220 664
2015	80040-00	Domart en Ponthieu	Euronormes	Mission CSPS	12 672
2015	80039	Domart en Ponthieu	Apave Nord-Ouest	Contrôle technique et établissement du diagnostic amiante avant travaux	21 348

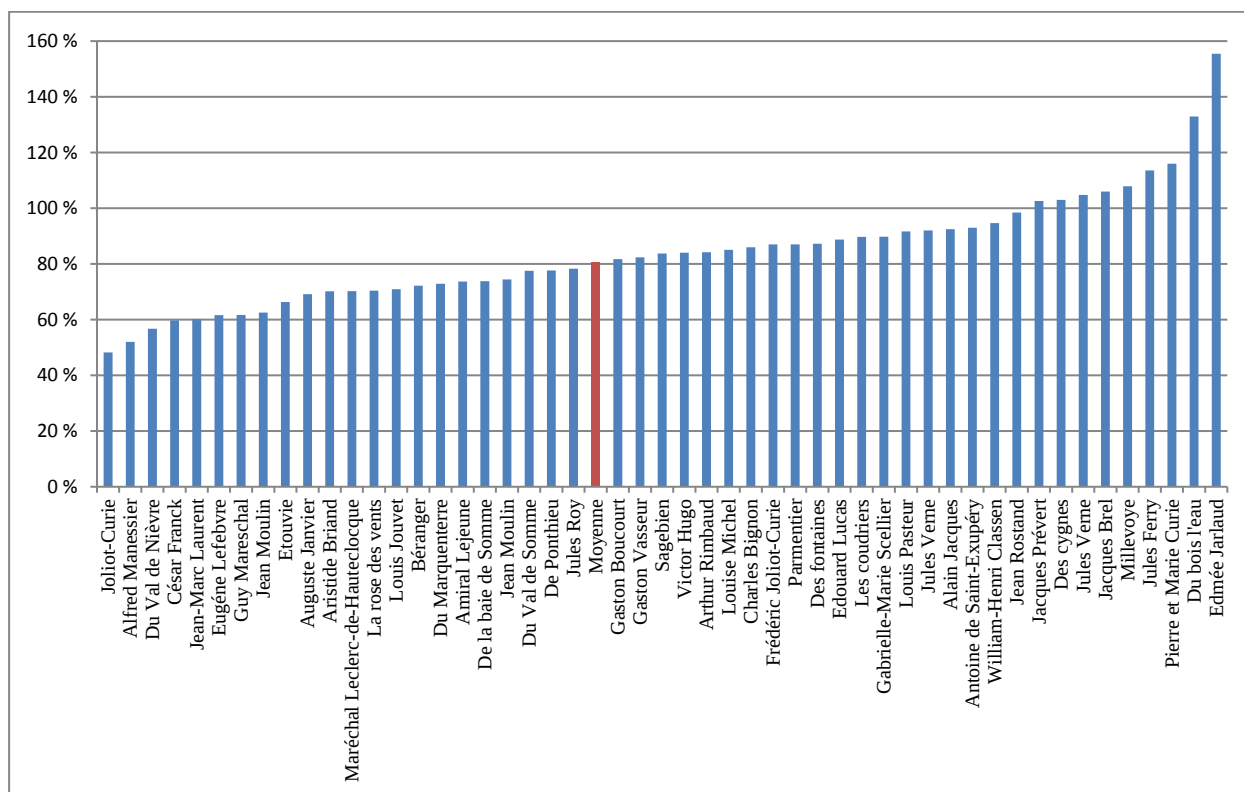
Année engagement	N° de marché	Site	Titulaire	Libellé	Montant engagement en € TTC
2015	80091	Bernaville	Qualiconsult	Mission de contrôle technique et diagnostic amiante – restructuration collège	9 120
2015	80069-00	Bernaville	SPS Grand Nord	Mission CSPS	4 273
2015	012-00	Bernaville	Agence d'architecture Deprick et Maniaque	Maîtrise d'œuvre	287 152
2015	002-00	Ailly le Haut Clocher	Agence d'architecture Deprick et Maniaque	Maîtrise d'œuvre – restructuration collège	851 071
2015	80027-00	Ailly le Haut Clocher	Euronormes	Mission CSPS	8 820
2015	80026-00	Ailly le Haut Clocher	Apave Nord-Ouest	Contrôle technique	25 555
2015	80051-00	Nouvion en Ponthieu	Socotec	Contrôle technique et diagnostic amiante – restructuration collège	4 908
2015	80052-00	Nouvion en Ponthieu	Euronormes	Mission CSPS	3 720
2015	80033-00	Villers Bretonneux	Apave Nord-Ouest	Contrôle technique - Centre de ressources franco-australien et pôle langue	6 648
2015	80034-00	Villers Bretonneux	Euronormes	Mission CSPS	4 410

Source : chambre régionale des comptes d'après les contrats de prestations intellectuelles conclus au cours de la période contrôlée.

AMO : assistant à maîtrise d'ouvrage ; CSPS : coordonnateur en matière de sécurité et de protection de la santé ; ESSP : étude de sûreté et de sécurité publique ; SEGPA : sections d'enseignement général et professionnel adapté.

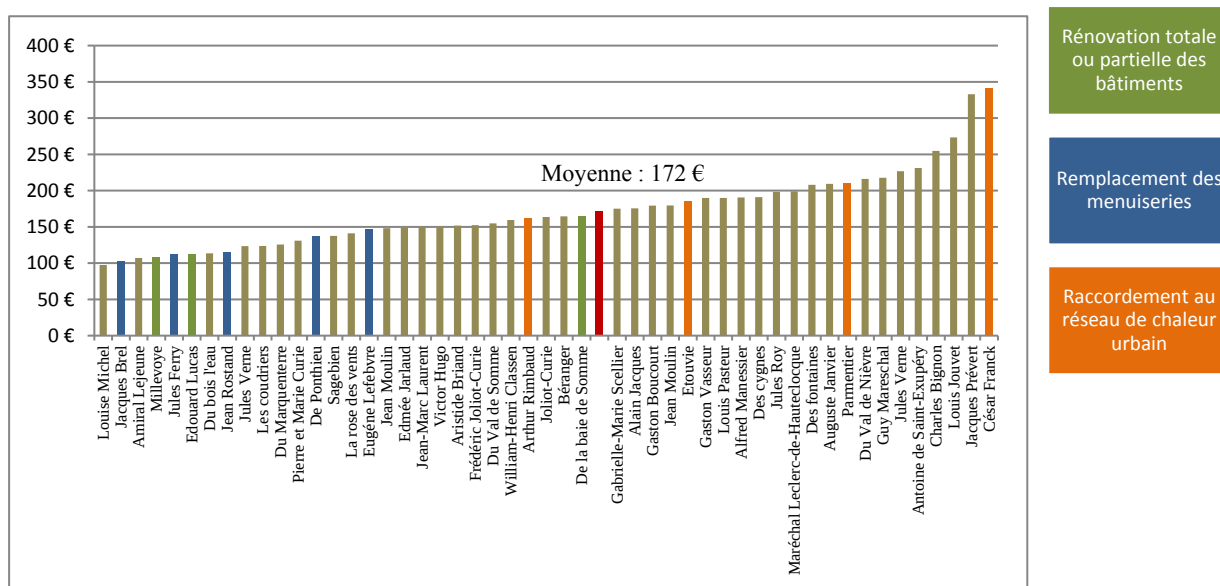
ANNEXE 3 – DONNÉES COMPARATIVES ENTRE COLLÈGES : TAUX D'OCCUPATION ET CONSOMMATION D'ÉNERGIE

Taux d'occupation en 2014 des collèges du département de la Somme



Source : graphique réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des données du département de la Somme.

Coût des fluides par élève en 2014 dans les collèges du département de la Somme



Source : données du département de la Somme.



Réponse au rapport d'observations définitives

DÉPARTEMENT DE LA SOMME

« Les opérations de construction et de réhabilitation des collèges publics »

Exercices 2010 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Christian Manable : pas de réponse.
- M. Laurent Somon : réponse de 2 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).