

3

La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements

PRÉSENTATION

C'est avec François Guizot, ministre de l'instruction publique, qu'a été votée, le 28 juin 1833, la loi déléguant la gestion des aspects matériels des écoles aux communes tandis que l'État conservait la responsabilité de la formation des maîtres. Un siècle et demi plus tard, la loi du 22 juillet 1983, modifiée et complétée par celle du 25 janvier 1985, a instauré un partage des compétences en matière scolaire selon des principes simples : à l'État la responsabilité de l'enseignement, aux départements la prise en charge des conditions matérielles de son organisation (bâtiments, équipements, dépenses de fonctionnement) ainsi que la gestion des personnels correspondants. Depuis le 1^{er} janvier 1986, la gestion des bâtiments des collèges, devenus établissements publics locaux d'enseignement (EPL), relève des collectivités départementales. Ces dernières ont notamment l'obligation d'assurer les dépenses de construction et grosses réparations ainsi que les dépenses de fonctionnement associées. Il en va de même pour les régions s'agissant de la gestion des lycées.

Depuis cette date, les départements n'ont cessé de voir leur rôle croître en matière éducative. L'évolution de la part de leurs budgets consacrée à l'éducation, comme le déploiement de stratégies patrimoniales, illustrent cette réalité. Une évolution analogue pourrait être observée quant aux investissements des régions en faveur des lycées, mais la Cour a choisi de concentrer son enquête sur le premier cycle du second degré, qui se déroule au collège, car il concerne tous les élèves d'une génération. Ceux-ci ont par la suite des parcours plus diversifiés¹⁸³.

Cet investissement croissant porte les départements à aller au-delà de leurs obligations réglementaires pour prendre toute leur place dans un processus de co-construction du service public de l'éducation aux côtés de l'État.

L'évolution de la société, comme l'aspiration des usagers, mettent en lumière les enjeux auxquels doit faire face le système éducatif français, dont la tradition centralisatrice s'est accommodée d'une forte hétérogénéité des situations locales. Les nouveaux défis à relever concernent la prise en compte des problématiques environnementales et sanitaires, la sécurité et l'accessibilité, mais aussi l'adaptation des locaux des collèges aux pratiques pédagogiques, actuelles et futures, de l'École du XXI^e siècle.

L'enquête dont a résulté le présent chapitre a été réalisée par la Cour auprès des administrations centrale et déconcentrées du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Elle a également donné lieu à l'examen, par quatre chambres régionales des comptes (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France, Pays de la Loire), de la gestion des collèges dans quatre départements aux caractéristiques très diverses (Allier, Mayenne, Oise et Seine-Saint-Denis).

Au terme de ses investigations, la Cour relève que, malgré une politique volontariste des départements, de fortes inégalités territoriales demeurent (I). Le processus de co-construction devant guider l'exercice de responsabilités partagées doit encore être consolidé (II), afin de permettre une adaptation du service public aux besoins de l'éducation du XXI^e siècle (III).

¹⁸³ Lycée dans la voie générale, technologique ou professionnelle, ou bien apprentissage et formation professionnelle ou emploi.

I - La persistance d'inégalités fortes

En 2003, dans son rapport sur la gestion du système éducatif¹⁸⁴, la Cour avait mis en lumière le nombre limité de collectivités territoriales disposant d'un inventaire complet de l'état des bâtiments scolaires objets du transfert. Elle avait alors souligné le mauvais état des bâtiments transférés, constaté un net retard en matière d'entretien et relevé des insuffisances dans les conditions de mise en œuvre de la décentralisation. Cela a conduit les départements, dans un premier temps, à se concentrer sur des travaux urgents, avant d'élargir leur stratégie et de recruter les personnels nécessaires pour mieux prendre en compte les besoins pédagogiques et éducatifs.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux départements de nouvelles responsabilités en matière de restauration, d'hébergement, d'accueil et d'entretien des collèges et leur a transféré des personnels assurant ces missions¹⁸⁵. Dans son rapport d'octobre 2009 sur la conduite par l'État de la décentralisation, la Cour a souligné la cohérence de ce rattachement avec la répartition de l'immobilier et de son entretien, tout en signalant certaines limites. Il a en effet aussi eu pour conséquence de disperser la gestion des agents concernés entre plusieurs collectivités sur un même ressort géographique et de pérenniser l'éclatement des équipements du cycle secondaire, pourtant parfois situés sur un même site.

Enfin, le numérique est devenu un axe de politique éducative, inscrit dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, qui a créé un « service public du numérique éducatif » dont, en 2019, la Cour a mis en évidence le caractère inégalitaire et contrasté du déploiement selon les territoires¹⁸⁶.

Aujourd'hui, les départements portent de multiples orientations qui dépassent même le cadre des compétences que la loi leur reconnaît et les ont amenés à devenir de véritables acteurs de la communauté éducative.

¹⁸⁴ Cour des comptes, *La gestion du système éducatif*, rapport au président de la République, avril 2003.

¹⁸⁵ Il s'agit principalement des techniciens et ouvriers de service (TOS) des établissements scolaires du second degré.

¹⁸⁶ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019.

Les compétences obligatoires des départements

Au titre de ses compétences obligatoires, le département assure :

- la construction, la rénovation et l'entretien de l'ensemble des collèges publics, dont il est le propriétaire ;
- la détermination et le versement des dotations aux collèges publics pour leur fournir les moyens de fonctionner ;
- la participation aux charges de fonctionnement des collèges privés sous contrat d'association ;
- l'acquisition et la maintenance des infrastructures numériques et des équipements informatiques des collèges publics ;
- le recrutement et la gestion des personnels d'accueil, de maintenance, de restauration et d'entretien des collèges publics ;
- la définition de la carte scolaire en matière de collèges (secteurs de recrutement des collèges publics) ;
- la restauration scolaire, en privilégiant les produits locaux et une alimentation de qualité (Agrilocal01) ;
- le transport scolaire (uniquement pour les élèves en situation de handicap).

Ces politiques volontaristes sont cependant marquées par la persistance de fortes inégalités de situations, qui ne permettent pas d'offrir à tous les collégiens des conditions matérielles de scolarisation homogènes. Certains départements disposent en effet de marges de manœuvre plus étroites en raison de capacités financières plus faibles et d'une dynamique démographique, source de besoins financiers supplémentaires.

A - Une hétérogénéité des situations départementales**1 - Des disparités patrimoniales
et socio-démographiques importantes**

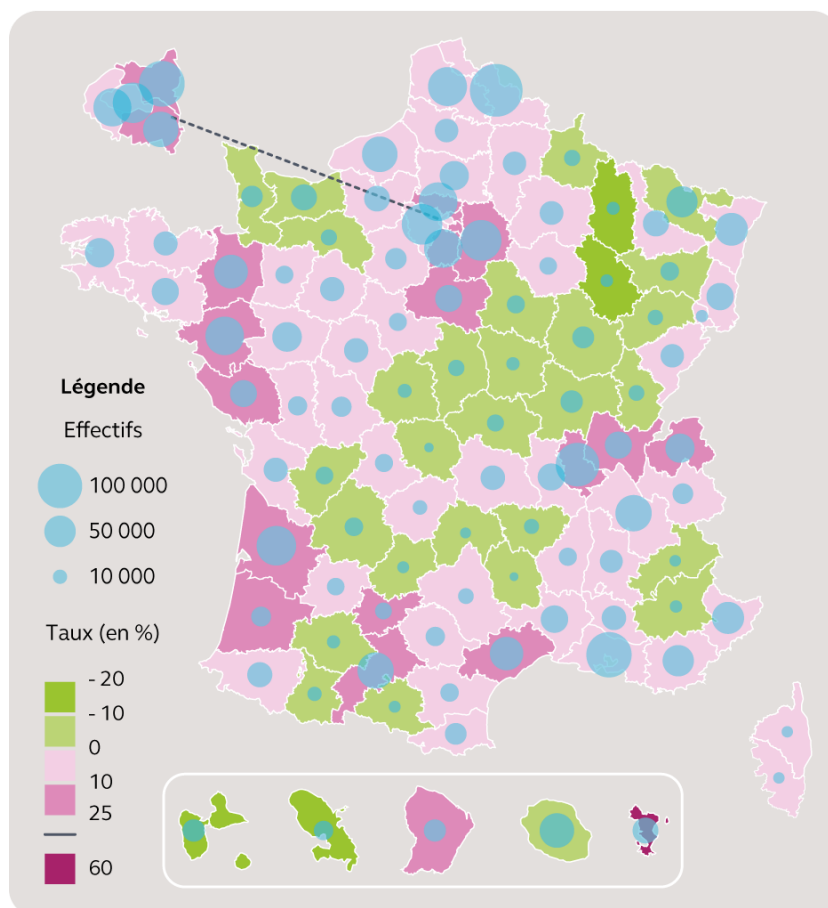
Les départements ont dû répondre à deux types de besoins majeurs, les premiers résultant de l'état du patrimoine qui leur a été transféré, les seconds de l'évolution des effectifs scolarisés.

Le transfert du patrimoine s'est déroulé dans un contexte incertain et parfois conflictuel. Les lacunes des procès-verbaux de remise ont conduit les collectivités à faire établir des diagnostics plus complets, ce qui a retardé le lancement de programmes de travaux d'envergure, comme en Seine-Saint-Denis. Le transfert de compétences n'entraînant pas le transfert de propriété, celle-ci est parfois demeurée très émietlée : en Mayenne, cinq collèges n'ont toujours pas fait l'objet de transfert pour des raisons tenant à des difficultés à retrouver l'origine de la propriété. Dans bien des cas, le patrimoine des collèges présentait un état d'entretien médiocre. Aussi nombreux sont les départements qui, pour répondre aux attentes des usagers, ont assumé dans la durée un effort de rénovation de ce patrimoine.

Les départements sont également traversés par des dynamiques démographiques inégales. La croissance de la population est globalement plus forte dans les aires d'attraction des villes, près des littoraux à l'ouest et au sud. Entre 2013 et 2018, le département de la Seine-Saint-Denis a ainsi connu un taux annuel moyen d'augmentation de sa population 2,5 fois supérieur à la moyenne nationale. La tranche d'âge des 0-14 ans a crû dans ce département de 11,1 %¹⁸⁷ quand la part des moins de 15 ans diminuait de 5,6 % en Mayenne. La courbe démographique apparaît alors comme le principal facteur impactant les stratégies patrimoniales des départements.

¹⁸⁷ Ce qui représente 37 317 élèves en plus à scolariser en 10 ans.

Carte n° 1 : état en 2020 et évolution entre 2010 et 2020 de la répartition des effectifs de collégiens en France métropolitaine et outre-mer



France métropolitaine + DROM : 3,4 M d'élèves, 5,6 %

Source : Cour des comptes d'après DEPP, Géographie de l'école, 2021

Un territoire en forte croissance démographique doit assurer un niveau élevé d'investissement afin de pourvoir aux besoins d'une population en expansion. Depuis 1986, le département de Seine-Saint-Denis a dû construire 25 nouveaux collèges et en reconstruire 40 quand celui de la Mayenne n'en a édifié aucun.

D'autres critères peuvent également entrer en jeu, comme celui du poids de l'enseignement privé. Le département n'ayant l'obligation de participer qu'aux seules dépenses de fonctionnement de ces établissements, un fort taux de collèges privés, comme c'est le cas dans l'ouest de la France, allège d'autant la charge départementale en matière d'investissement. En revanche, en diminuant les effectifs d'élèves par classe, le classement d'établissements en éducation prioritaire fait augmenter les besoins en espaces d'enseignement¹⁸⁸.

Le cadre réglementaire de subventionnement des collèges privés

Le département doit, dans le respect du principe de parité établi par la loi dite « Debré » du 31 décembre 1959, apporter aux établissements privés sous contrat des moyens budgétaires leur permettant de compenser les frais de personnels (hors enseignants et personnels administratifs) et leurs coûts de fonctionnement. Il peut leur accorder également des subventions d'investissement, dans la limite de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, hors aides publiques, conformément à la loi dite « Falloux » du 15 mars 1850.

Les caractéristiques géographiques d'un territoire ont également des répercussions sur la gestion des collèges, les zones urbaines étant soumises à des contraintes plus fortes du fait d'un prix du foncier plus élevé et de la raréfaction des terrains disponibles.

2 - Des dotations partiellement décorréées des réalités scolaires

En 1986, les départements consacraient aux collèges 4,1 MdF, soit l'équivalent de 1,1 Md€ (en € 2020). Ce montant a plus que quintuplé (x 5,6), pour atteindre 6,2 Md€ en 2020. Dans le même temps, la part des dépenses correspondantes dans l'ensemble des dépenses des départements a doublé, passant de 3,12 % en 1986 à près de 6 % en 2021.

Cet effort a principalement porté sur les dépenses d'équipement, dont la part dans les budgets des départements a plus que triplé entre 1987 (5,84 %)¹⁸⁹ et aujourd'hui (20,7 %). Aussi la proportion consacrée au fonctionnement des dépenses réalisées par les départements en faveur des collèges a-t-elle parallèlement diminué, passant de 77 % en 1986 à 51,5 % en 2021.

¹⁸⁸ L'enseignement adapté peut également demander des aménagements de bâtiments ou des compléments d'équipements. La réforme du collège de 2016 a également induit des modifications en termes de besoins en locaux.

¹⁸⁹ Cour des comptes, *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, rapport public particulier, février 1995.

Pour aider les départements à faire face à ces dépenses nouvelles, l'État a mis en place un système de compensation financière, assuré par une augmentation de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour le fonctionnement et par l'attribution de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) pour l'investissement.

Le montant de l'augmentation de la DGD est déterminé en fonction des dépenses effectuées par l'État avant le transfert et actualisé par le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La détermination initiale de la DDEC a été faite selon les règles de droit commun, c'est-à-dire en retenant la base de l'année précédant le transfert de compétence, soit 1985. Jusqu'au 31 décembre 2007, son montant était réparti entre l'ensemble des départements en fonction de critères reflétant la capacité d'accueil des collèges et l'évolution de la population. À compter de 2008, la DDEC a été forfaitisée¹⁹⁰. En conséquence, le montant de la DDEC, fixe depuis 2009, se trouve décorrélé de l'évolution des effectifs de collégiens et de la superficie des bâtiments scolaires. Cette forfaitisation pénalise notamment les départements en augmentation démographique et socialement les plus défavorisés. En sens inverse, elle avantage ceux qui connaissent une baisse de leurs effectifs. Cette situation crée des inégalités que le principe constitutionnel de péréquation vise pourtant à corriger¹⁹¹.

Le taux de couverture par la DDEC des dépenses d'investissement affectées par les départements aux collèges est ainsi très disparate, sous l'effet de variations démographiques différentes et de priorités d'investissement propres à chaque département. Sur la période 2015-2019, il s'est inscrit dans une échelle de 7,59 % en Vendée à 84,25 % dans les Ardennes¹⁹², la moyenne nationale se situant à 15,61 %. Certains départements, soumis à une forte pression démographique, comme la Seine-Saint-Denis, voient ainsi leurs dépenses d'investissement couvertes à hauteur de seulement 9,28 %, quand des départements en déprise, comme l'Allier ou la Mayenne, bénéficient d'une couverture proportionnellement plus importante, de respectivement 18,71 % et 17,76 %.

¹⁹⁰ Article 41 de la loi n° 2017-1822 du 24 décembre 2017 de finances pour 2018. La part reçue par chaque département est figée à partir de la moyenne actualisée des dotations reçues au cours des dix années précédentes.

¹⁹¹ Cour des comptes, *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

¹⁹² Le taux de couverture du département des Ardennes se distingue particulièrement de l'ensemble. Le taux de couverture du second département le mieux pourvu (celui des Hautes-Alpes) atteint 68,84 %.

**Tableau n° 1 : taux de couverture par la DDEC des dépenses
d'investissement affectées aux collèges par les départements**

<i>Montants cumulés sur la période 2015-2019 (en €)</i>			
	Dépenses d'investissement, (hors remboursement de la dette)	DDEC reçue	Taux de couverture des dépenses d'investissement (moyenne)
<i>Mayenne</i>	35 835 293	6 363 615	17,76 %
<i>Allier</i>	43 788 494	8 194 390	18,71 %
<i>Oise</i>	125 462 998	19 782 940	15,77 %
<i>Seine-Saint-Denis</i>	432 651 624	40 148 940	9,28 %
<i>Ardennes</i>	10 756 852	9 062 720	84,25 %
<i>Vendée</i>	113 503 272	8 611 705	7,59 %
Total national	8 976 389 076	1 401 593 492	15,61 %

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales¹⁹³

En sus de la DDEC, l'État peut également apporter un soutien aux projets de rénovation des collèges par le biais de dispositifs spécifiques¹⁹⁴. Une partie de l'enveloppe du plan de relance¹⁹⁵, priorisée sur trois orientations (la transition écologique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine) a ainsi été affectée à la création, la transformation et la rénovation des collèges. De même, les actions relatives au bâti scolaire sont éligibles au financement des fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2021-2027. Elles peuvent également être financées dans le cadre du plan de relance de l'Union européenne.

¹⁹³ L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a été créé en 2016. Son portail de données constitue un sous-domaine du portail des ministères économiques et financiers.

¹⁹⁴ Il est également possible de citer les programmes portés par la Banque des territoires, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ou encore par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en direction des quartiers défavorisés.

¹⁹⁵ Plan de relance dont 650 M€ de crédits supplémentaires ont été affectés à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 300 M€ à la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et 50 M€ dédiés aux équipements sportifs. Selon le ministère de l'éducation nationale, environ 1 000 collèges ont bénéficié, dans ce cadre, de travaux pour un montant total de 400 M€, dont 200 M€ de subventions de l'État.

Aucun bilan n'a cependant été communiqué à la Cour, alors même que l'ensemble des concours européens en faveur des collectivités gagnerait à être consolidé par le ministère de l'intérieur qui est chargé du suivi de la programmation des crédits des fonds structurels européens.

Le rapport sur l'utilisation de la DSIL, pilotée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), montre qu'en 2020, sur 541,8 M€ de dotations, pas moins de 65,6 M€ ont été utilisés pour la « Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires¹⁹⁶ ».

Le choix des dossiers retenus favorise les collectivités qui font preuve de dynamisme. Très souvent, les délais fixés pour prétendre au bénéfice d'un dispositif sont tels qu'ils avantagent celles d'entre elles disposant déjà de dossiers finalisés ou sur le point de l'être. À titre d'illustration, 97 % de la somme reçue par le département de la Mayenne dans le cadre du Plan de relance (1,33 M€) a été affectée à des projets prévus dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) adopté en 2018. Ces recettes offrent donc davantage une opportunité pour compléter le financement de projets dont la réalisation était déjà programmée qu'elles ne constituent un réel levier pour répondre aux priorités du plan de relance.

Même si l'effet levier constaté pour la DSIL est de 4,4¹⁹⁷, l'éparpillement des ministères impliqués dans l'attribution de concours financiers en faveur du bâti scolaire complexifie l'accès à ces fonds pour les départements moins dotés en capacités d'ingénierie et d'expertise internes.

Alors que le ministère chargé de l'éducation affiche une ambition en ce domaine, il ne dispose pas des éléments consolidés de bilan du soutien financier de l'État à l'investissement en faveur des collèges. Le suivi des crédits du plan de relance ne fait pas exception. La place du ministère apparaît marginale au cœur de la gouvernance interministérielle, alors même qu'il pourrait y jouer un rôle plus prononcé, en veillant, par exemple, à conditionner une partie des aides allouées par l'État à la rénovation du bâti scolaire. Les bâtiments éducatifs représentent en effet une part majoritaire (54 %) des 280 millions de mètres carrés d'immobilier des collectivités territoriales.

¹⁹⁶ Le rapport n'établit pas de distinction entre écoles, collèges et lycées.

¹⁹⁷ Ce qui signifie que pour 1 € de subvention octroyé par l'État, les collectivités territoriales ont investi 4,4 € dans des projets financés à ce titre.

B - Des stratégies patrimoniales ambitieuses

1 - Un pilotage en quête de performance

Faute de pouvoir s'appuyer sur un état des lieux complet, et en l'absence de garantie réelle sur la qualité des données concernant les bâtiments en 1986, la programmation des investissements par les départements n'a que rarement débouché sur un document synthétique programmant les différents chantiers à entreprendre. La plupart des opérations prévues dans les PPI¹⁹⁸ sont restées, jusque dans les années 2000, mal évaluées, entraînant fréquemment des dépassements de coûts, ainsi que des reports voire des abandons de projet.

Peu à peu, même si elle demeure variable d'un département à l'autre, la qualité de la programmation des investissements s'est améliorée. Les départements ont développé des méthodes de recueil et de hiérarchisation des besoins mais aussi des processus de pilotage en « coût global » permettant de disposer d'une vision complète du niveau de dépenses engendré par un nouvel équipement, tant en investissement qu'en fonctionnement. Le département de l'Oise a ainsi centralisé ses données bâtimentaires dans une application qui lui permet d'optimiser sa gestion immobilière¹⁹⁹. Le pilotage des investissements reste toutefois de qualité inégale d'un département à l'autre. Leur suivi est parfois rendu difficile par l'absence d'autorisations de programme spécifiques et de système d'information adapté.

2 - Un effort financier des départements marqué par des disparités

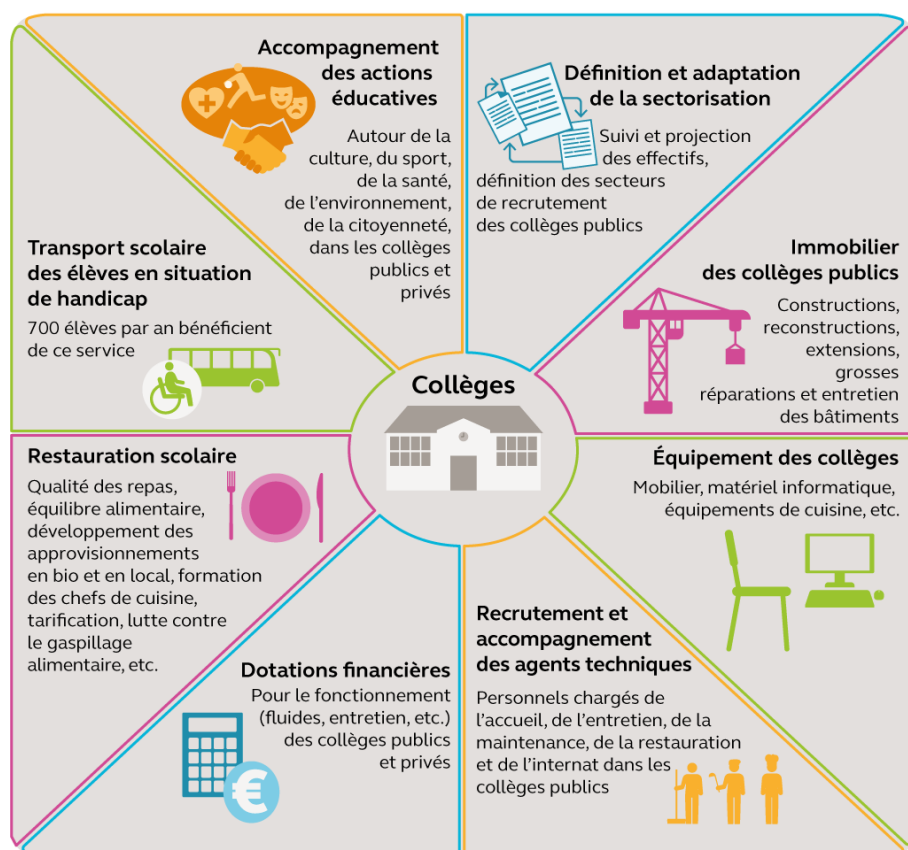
Lors des premières années ayant suivi le transfert des collèges aux départements, la décision, s'étant rapprochée du terrain, a permis de mieux satisfaire les besoins, dans un contexte de forte croissance démographique. Les investissements consacrés aux collèges ont été multipliés par cinq²⁰⁰. Devenue un véritable outil au service d'une politique éducative globale, la compétence de gestion des bâtiments s'est peu à peu articulée avec les orientations pédagogiques, dans la perspective d'une approche globale de la vie de l'élève dans l'établissement.

¹⁹⁸ La loi du 22 juillet 1983 a chargé les régions et les départements d'établir des programmes prévisionnels d'investissement (PPI) relatifs aux établissements placés sous leur responsabilité.

¹⁹⁹ Le *Building Information Modeling* exploitation est un processus qui centralise l'ensemble des données du bâtiment sur une seule plateforme et permet de mettre en corrélation des informations et d'optimiser la gestion immobilière du département.

²⁰⁰ Sénat, *rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, rapport d'information n° 447, juin 2000.

Schéma n° 1 : les interventions d'un conseil départemental dans le domaine des collèges



Source : Cour des comptes d'après le Schéma pluriannuel des collèges publics 2019-2026 du département du Finistère

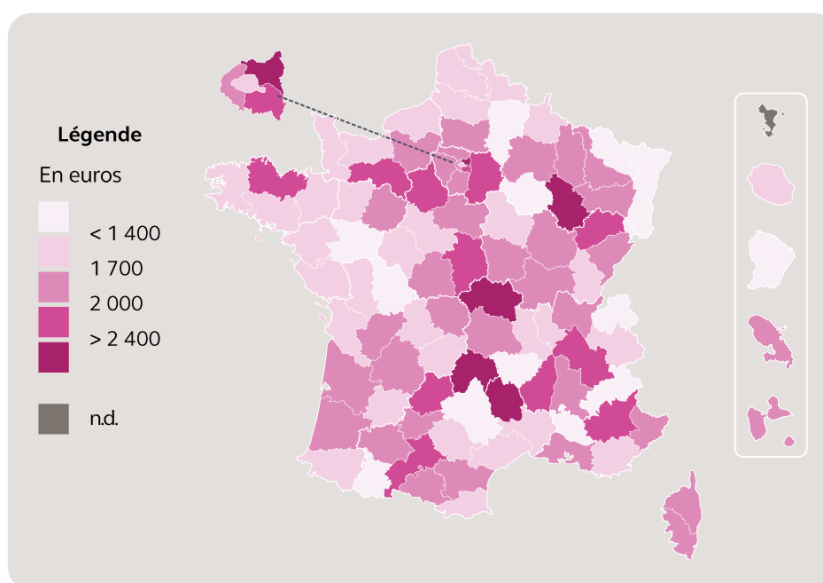
Au cours de l'année 2021, les départements ont consacré 4,9 Md€²⁰¹ aux collèges. Se décomposant en dépenses de fonctionnement (2,5 Md€) et en dépenses d'investissement (2,4 Md€), cet engagement n'a cessé de se renforcer. Entre 2010 et 2021, les dépenses totales en faveur des collèges (fonctionnement et investissement) ont progressé de 14,2 %.

Cette hausse masque toutefois de fortes disparités entre départements, expliquées par plusieurs facteurs, parmi lesquels l'état du patrimoine existant

²⁰¹ Les finances des collectivités locales en 2022, Pré-rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, OFGL, DGCL.

et l'augmentation du nombre de collégiens²⁰² dans certains territoires. Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)²⁰³, si les départements ont consacré, en 2019, 1 720 € en moyenne par collégien, cinq départements ont dépensé plus de 2 400 €. La Lozère et la Haute-Marne figurent en tête de classement, en raison d'un effort d'investissement soutenu cette même année. La Seine-Saint-Denis se place juste après, avec 2 460 € par collégien, dont 1 110 € pour l'investissement. À l'inverse, 15 départements ont dépensé moins de 1 400 € par collégien. La Moselle et le Maine-et-Loire affichent la dépense moyenne la plus basse, avec moins de 1 200 € par collégien. Dans l'Allier et le Cantal, le quart des dépenses est consacré aux transports scolaires²⁰⁴.

**Carte n° 2 : dépenses des départements par collégien
public et privé sous contrat, 2019**



France métropolitaine + DROM (hors Mayotte) : 1 720 €

Source : Cour des comptes d'après DEPP, *Géographie de l'école*, 2021

²⁰² L'état du patrimoine existant joue sur la nécessité de gros entretien voire de réhabilitation tandis que l'augmentation du nombre de collégiens peut nécessiter la construction de nouveaux collèges ou bâtiments.

²⁰³ DEPP, *Géographie de l'école* 2021, n° 13.

²⁰⁴ La compétence de gestion des transports scolaires a été transférée des départements aux régions par la loi NOTRe du 7 août 2015 à compter de la rentrée scolaire 2017. Ce transfert a toutefois été assorti de la possibilité offerte aux régions de déléguer leur nouvelle compétence, en tout ou partie. C'était le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2019.

L'analyse des dépenses d'équipement des départements en faveur des collèges met en évidence des écarts entre départements allant d'un montant moyen annuel de 2,15 M€ dans les Ardennes à 78,05 M€ en Seine-Saint-Denis²⁰⁵. Le département francilien a en effet poursuivi ces dernières années une politique de construction, de rénovation et de modernisation de ses collèges.

Le coût moyen de construction des collèges en Seine-Saint-Denis

Le coût moyen²⁰⁶ de construction (travaux neufs, hors locaux provisoires, aménagements extérieurs et VRD3) constaté sur les collèges créés ou reconstruits par le département de la Seine-Saint-Denis, sur la période 2005-2020, s'élève à :

<i>Procédure</i>	Coût moyen €HT par collégien	Coût moyen €HT par m² de surface de plancher
<i>MOP</i>	21 900	2 040
<i>PPP</i>	24 465	2 135

Source : Cour des comptes

Le département explique la différence de coût entre la maîtrise d'œuvre publique et les partenariats publics privés par l'intégration aux PPP d'éléments programmatiques particuliers (gymnase, cuisines centrales, internat). La comparaison des coûts moyens par m² apparaît donc plus représentative.

Les différences observées entre départements s'expliquent principalement par l'état du patrimoine existant et la dynamique démographique. Ainsi, un collégien ardennais bénéficie d'un niveau d'équipement annuel moyen de 123 € quand un collégien du Val-de-Marne reçoit 1 284 €, la moyenne nationale se situant à 684 € par collégien du public et par an.

Une grande hétérogénéité caractérise les modalités d'intervention des départements en faveur des collèges. Certains choix d'intervention reposent sur une obligation légale, comme la mise en accessibilité des bâtiments, alors que d'autres relèvent d'une volonté locale propre allant au-delà des compétences réglementaires.

²⁰⁵ OFGL, Zoom sur les dépenses des départements sur la période 2015-2021.

²⁰⁶ Ces coûts moyens sont établis à partir des coûts constatés par opération, à la date de mise en service, sans actualisation. Les opérations de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) sont généralement plus anciennes que les opérations partenariat public-privé (PPP). Les dates de valeur sont donc assez différentes, ce qui réduit d'autant la différence de coût entre ces deux procédures.

II - La co-construction du service public à consolider

L'article L. 211-1 du code l'éducation²⁰⁷ ne réduit pas le « *service public national* » de l'éducation au seul ministère de l'éducation mais fixe pour mission à l'État la répartition des moyens consacrés à l'éducation « *afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public* ». Il lui confie ainsi un rôle de régulateur à l'échelle nationale. Toutefois, cet objectif de déploiement homogène du service public rencontre parfois des limites, par exemple quant aux conditions d'accès aux ressources numériques, liées à la complexité de son système de gouvernance.

L'état technique du parc des collèges, la sécurité, l'accessibilité, la performance énergétique, mais aussi l'adaptation des bâtiments aux pratiques pédagogiques, constituent autant d'enjeux communs à l'État et aux départements. Ils sont cruciaux pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation.

Au-delà de la volonté de dialogue des acteurs, le processus de co-construction des décisions sur des sujets relevant de compétences partagées entre les départements, chargés des bâtiments, des équipements et des services logistiques et l'État, responsable des enseignements, des programmes scolaires et de la pédagogie, n'est à ce jour pas suffisamment structuré. Le système éducatif français demeure en effet centralisé : 55,2 % des décisions concernant le collège sont prises au niveau de l'État central, contre 23,8 % pour l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon l'OCDE²⁰⁸.

²⁰⁷ Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, « *l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public* ».

²⁰⁸ OCDE, *Perspectives des politiques de l'éducation – France*, juin 2020. Seules 26 % des décisions sont prises au niveau régional ou départemental pour le collège

**Tableau n° 2 : exemples de répartition des compétences
dans l'éducation par pays**

	Intervention sur les bâtiments, infrastructures et équipements (matériels informatiques et logiciels)	Gestion & rémunération des enseignants	Gestion & rémunération des agents techniques	Acquisition du matériel pédagogique	Établissement des programmes scolaires & harmonisation pédagogique
France	Collectivités	État	Collectivités	État dans le 2 nd degré, communes dans le premier degré/apports volontaires des collectivités dans les collèges et lycées	État
Allemagne	Communes	Länder (hors Bavière)	Communes	Communes	Länder
Suède	Communes	Communes	Communes	Communes	État
Angleterre	Autorité locale (hors académies)	Autorité locale (hors académies)	Autorité locale (hors académies)	Autorité locale (hors académies)	État

Source : Cour des comptes

Au niveau central, les réformes structurantes font l'objet d'échanges avec les associations d'élus. Cependant ces concertations n'apparaissent pas suffisamment adaptées aux modalités de mise en œuvre d'une action publique plus décentralisée, une instance de dialogue entre le ministère de l'éducation nationale et les collectivités territoriales a été mise en place. Elle s'est réunie pour la première fois le 22 septembre 2022²⁰⁹.

A - Une gouvernance à faire évoluer

1 - Un pilotage central encore à construire

Plus de 40 ans après sa dernière contribution et la publication de référentiels, le ministère de l'éducation nationale a dressé le constat d'une capacité inégale des territoires²¹⁰ à développer des projets adaptés et de la

²⁰⁹ Étaient rassemblés ce jour-là, autour du ministre, des représentants de Régions de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des maires de France, mais aussi de France urbaine, de Villes de France, de l'Association des petites villes de France (APVF) et de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

²¹⁰ Cf. Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, *Favoriser la rénovation du patrimoine scolaire des quartiers populaires pour créer une école moderne et attractive*, rapport interministériel de mars 2017.

nécessité d'une action plus cohérente de sa part pour appuyer les collectivités territoriales. Il a donc décidé de se doter, en 2019, d'une cellule sur le bâti scolaire rattachée au secrétariat général, ayant vocation à coordonner les actions du ministère autour de trois grands thèmes : le suivi de l'état bâtiminaire des établissements, la prévention des risques et la capacité de conseil auprès des collectivités maîtres d'ouvrage

Les réflexions préalables à cette démarche n'ont pas été partagées avec les associations représentatives des collectivités territoriales. Les travaux de la cellule sur le bâti scolaire s'appuient toutefois sur les résultats d'une concertation lancée en février 2021²¹¹. Ils se traduisent notamment par la mise à disposition de guides thématiques et de référentiels destinés aux services de l'éducation nationale et aux collectivités territoriales²¹². La cellule dispose de six équivalents temps plein et s'appuie également sur des référents répartis dans toutes les académies, pour relayer les informations.

Alors que le ministère était resté en retrait sur le sujet du bâti scolaire depuis les premières lois de décentralisation²¹³, les représentants des collectivités n'ont pas manqué de soulever des interrogations au sujet de l'articulation des travaux de cette cellule avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, déplorant des risques d'empiétements sur leurs champs de compétences propres.

Au vu du surcroît de complexité que cette situation peut provoquer, se pose en définitive la question de la bonne articulation entre l'État et les collectivités dans le champ des compétences décentralisées et de la nécessité de coordonner des acteurs publics dont les objectifs peuvent éventuellement diverger. Il y aurait un intérêt à formaliser davantage les modalités de cette articulation et à faire en sorte que l'État, désormais stratège en tant que garant ultime de l'intérêt général, garantisse, par son intervention, le déploiement homogène du service public national de l'éducation.

²¹¹ Les trois associations représentatives des collectivités locales chargées de cette compétence ont demandé à être associées à la consolidation des résultats de cette enquête et réclamé davantage de visibilité sur les besoins de l'éducation nationale en termes d'apprentissage sur le temps d'enseignement afin de définir la faisabilité technique et financière des futurs programmes d'investissement.

²¹² Guide *Bâtir le collège* à disposition sur le site « Bâti scolaire » du ministère de l'éducation nationale.

²¹³ Dans son rapport précité de février 1995, la Cour observait que la suppression de tout service technique au 1^{er} janvier 1990 ne permettait plus au ministère de disposer d'une vision cohérente du patrimoine scolaire et donc de suivre son état physique.

2 - Une proximité avec les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale variable d'un territoire à l'autre

En matière patrimoniale, les relations entre les départements et l'administration déconcentrée du ministère se situent le plus souvent au niveau du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN). Des temps d'échanges sont souvent organisés en sus des instances prévues par le code de l'éducation²¹⁴. Cependant, la qualité et la fréquence de tels échanges relèvent davantage de pratiques individuelles que de circuits administratifs formalisés, ce qui laisse place à des modalités de gouvernance très variables d'un territoire à l'autre, révélatrices d'une structuration insuffisante du pilotage local. L'absence d'indicateurs de performance communs permettant d'évaluer conjointement la politique éducative portée par chacun des acteurs en est une illustration.

Les départements indiquent également entretenir de bonnes relations, bien que de nature et d'intensité variables, avec les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Ces relations s'organisent à deux niveaux : des échanges directs sur des questions du quotidien et des échanges plus formels dans le cadre d'instances partenariales rassemblant les personnels de direction de l'ensemble des EPL du territoire.

Un interlocuteur unique pour les collèges dans l'Allier

Dans les services du département de l'Allier, trois directions travaillent avec les collèges : la direction des services et usages numériques (DSUN), la direction des bâtiments et de la logistique (DBL) et la direction de la jeunesse et de l'éducation (DEJ), chargée d'assurer l'interface avec les collèges. La DEJ est quotidiennement en contact avec les principaux et leurs adjoints gestionnaires. Un interlocuteur unique y est identifié pour assurer les relations avec chaque établissement sur les différentes thématiques (ressources humaines, numérique, finances ou encore restauration).

Des élus départementaux sont membres des conseils d'administration des collèges. Leur participation varie d'un établissement à l'autre, mais ces conseillers départementaux apparaissent comme les relais obligés des demandes formulées par le collège, surtout lorsque celui-ci rencontre des difficultés (quartier défavorisé, territoire rural).

²¹⁴ Deux instances de consultation existent à l'échelon local : les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) et les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN). D'autres instances de dialogue existent sur des périmètres restreints, comme les comités départementaux de l'école inclusive (CDEI).

3 - Une nécessaire refonte des modalités de pilotage des EPLE

Au quotidien, les EPLE sont soumis à une double relation : hiérarchique du côté des services de l'État et fonctionnelle en lien avec les services départementaux.

Fonctionnaires de l'État, les adjoints-gestionnaires²¹⁵ occupent des fonctions d'encadrement fonctionnels des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE)²¹⁶. Placés sous l'autorité du principal, ils sont identifiés comme les interlocuteurs des départements sur des sujets comme les travaux, la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaire. La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 a fait évoluer leur position et les place dorénavant sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité territoriale quand ils agissent dans les domaines de compétence du département, à savoir la restauration, l'entretien général et la maintenance des infrastructures et équipements des collèges.

À leurs côtés, les équipes de direction des collèges ont la charge d'assurer le pilotage de leur établissement. Les outils à leur disposition²¹⁷ ne sont toutefois que rarement coconstruits avec les départements. Ainsi, lorsqu'ils existent, les contrats d'objectifs ne concrétisent le travail en commun de l'EPLE, des services académiques et de la collectivité que dans une minorité de départements²¹⁸.

Afin d'introduire un véritable processus de complémentarité entre les différents acteurs, les modalités de gestion, de dialogue et de pilotage doivent évoluer, pour assurer davantage de proximité et de souplesse avec les départements. Cela passe notamment par leur intégration plus forte au dialogue de gestion mené par les services académiques²¹⁹, mais aussi par

²¹⁵ Le chef d'établissement est secondé par un adjoint gestionnaire pour les tâches de gestion matérielle, financière et administrative.

²¹⁶ Ex TOS (personnels techniciens, ouvriers et de service), les ATTEE sont chargés des tâches nécessaires au fonctionnement des services matériels des établissements d'enseignement, principalement dans les domaines de l'accueil, de l'hébergement, de l'hygiène, de la maintenance mobilière et immobilière, de l'entretien des espaces verts et de la restauration.

²¹⁷ Le pilotage d'un EPLE se matérialise par plusieurs outils : projet d'établissement, démarche d'évaluation de l'EPLE, contrat d'objectifs et dialogue de gestion.

²¹⁸ Lorsqu'un contrat existe, il n'est en effet signé par la collectivité que dans 40 % des cas, selon le sondage réalisé par la Cour des comptes auprès d'un panel de chefs d'établissement dans le cadre de son enquête intitulée « Mobiliser la communauté éducative autour de son projet d'établissement ».

²¹⁹ Selon le même sondage, 100 % des départements ayant répondu disent souhaiter être davantage associés au processus de contractualisation mené entre les services académiques et les EPLE.

la conclusion de pactes territoriaux pour le second degré entre l'éducation nationale, les collèges et les départements²²⁰.

B - La carte scolaire, un enjeu commun d'aménagement territorial et de mixité

1 - Un instrument nécessairement concerté

Une enquête menée par le Sénat auprès des élus locaux et dévoilée le 26 janvier 2022²²¹ fait état des relations ambiguës que ceux-ci entretiennent avec l'institution scolaire. S'ils jugent positivement le maillage scolaire, 49 % d'entre eux estiment que l'établissement de la carte scolaire reste une source de tension avec l'éducation nationale. Pourtant, la scolarisation des collégiens est une compétence partagée par le département et par la direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN)²²² et se gère donc nécessairement en concertation.

La carte scolaire rattache chaque élève à un établissement public en fonction de son lieu d'habitation. Les évolutions sociales et démographiques à l'œuvre depuis une trentaine d'années impliquent une nouvelle approche des processus de scolarisation. Quand le peuplement change, la carte scolaire est naturellement appelée à évoluer. Les espaces en croissance démographique deviennent vite sous-équipés en établissements scolaires tandis que ceux en déprise sont confrontés au phénomène inverse.

Pour les collèges, cette compétence de sectorisation n'a été transférée aux départements qu'à l'occasion de « l'acte 2 » de la décentralisation en 2004. Les départements déterminent la localisation des établissements et leur secteur de recrutement, tandis que les informations sur les caractéristiques socio-économiques et le pouvoir d'affectation des élèves sont détenus par les inspecteurs d'académie. L'efficacité d'un tel partage des compétences repose dès lors sur un « *pari hasardeux* »²²³, à

²²⁰ Ces contrats identifieraient l'ensemble des ressources mobilisées et fixeraient, à partir d'un diagnostic partagé, les objectifs à atteindre pour contribuer à la réussite des élèves.

²²¹ À l'occasion d'une Agora de l'éducation organisée sur le thème « *Refonder l'école de demain* ».

²²² La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié au département le soin de définir les secteurs géographiques de recrutement des collèges publics ; toutefois, le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) procède à l'affectation des élèves et décide d'éventuelles dérogations aux secteurs scolaires.

²²³ Catherine Agulhon et Joao Palma, *Sectorisation et assouplissement de la carte scolaire. Des actions segmentées et contradictoires*, Éducation & formations, juin 2013.

savoir la capacité des deux institutions à partager des informations et, plus globalement, à travailler ensemble.

L'ouverture et la fermeture des collèges

Dans le cadre du partage des compétences organisé par la loi, l'ouverture ou la fermeture d'un collège ne peut être décidée qu'au terme d'une procédure complexe, qui fait intervenir, d'une part, le représentant de l'État et, de l'autre, les organes compétents du département (art. L. 421-1 du code de l'éducation)²²⁴. Ces mesures relèvent ainsi d'une codécision. Le Conseil d'État a en effet jugé, dans une décision du 18 juillet 2018²²⁵, que la décision de fermeture d'un collège ne saurait intervenir qu'au terme d'une procédure permettant de recueillir l'accord tant du représentant de l'État que des organes compétents du département concerné.

L'ouverture ou la fermeture d'une classe, dès lors qu'elle n'entraîne pas la création ni la suppression d'un établissement, relève quant à elle du recteur de l'académie.

2 - L'impact des procédures d'affectation sur la mixité sociale et scolaire des collèges

Pour autant, à l'échelle locale, la carte scolaire représente un véritable levier pour impulser des dynamiques nouvelles en matière d'aménagement territorial et de mixité au collège. La décision de créer ou de fermer des établissements scolaires constitue, de toute évidence, un choix de politique publique éminemment stratégique, non seulement en termes d'aménagement du territoire mais aussi en termes de promotion de la mixité sociale.

Peu de départements en déprise démographique se sont saisis de la compétence de sectorisation pour modifier la carte d'implantation de leurs collèges et fermer des établissements, à l'exemple des départements de la Mayenne ou de l'Allier, et plus particulièrement de l'agglomération de Montluçon, dont les taux d'occupation des collèges apparaissent significativement inférieurs à la moyenne nationale.

²²⁴ Article L. 421-1 du code de l'éducation : « Les collèges [...] sont des établissements publics locaux d'enseignement. [...] Ces établissements sont créés par arrêté du représentant de l'État sur proposition [...] du département [...] ».

²²⁵ Conseil d'État, 18 juillet 2018, req. n° 420047.

De même, une enquête de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, menée auprès des collèges du département de la Somme, a permis de démontrer au regard des effectifs et de leur évolution qu'un collège pourrait être fermé. Cependant, soucieux de préserver un maillage territorial de proximité, le président de la collectivité n'a pas entériné de fermeture de collège.

Dans de telles circonstances, l'élaboration de conventions ruralité, favorisée par le ministère, peut apparaître comme un levier de réflexion partagée sur le bon maillage territorial dans un contexte de baisse démographique.

Les travaux du Centre national d'étude des systèmes scolaires (CNESCO)²²⁶ montrent que la ségrégation sociale et scolaire²²⁷ dès le collège varie de 2 % à 27 % selon les départements²²⁸.

Pour remédier à cette ségrégation, la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a confié une nouvelle mission au service public de l'éducation : celle de veiller à la mixité sociale des publics scolarisés dans les établissements d'enseignement.

Le programme mixité dans le département de la Haute-Garonne

Le conseil départemental de la Haute-Garonne a engagé en 2017 un programme visant à favoriser la mixité sociale dans les collèges de l'agglomération toulousaine. Les élèves de CM2 relevant des secteurs de deux collèges du quartier du Mirail classés en REP + ont progressivement été affectés à leur entrée en 6^{ème} dans 11 établissements plus favorisés de l'agglomération. La décision a été prise de fermer le collège Raymond Badiou à la rentrée 2020 et le collège Bellefontaine à la rentrée 2022. En parallèle, deux nouveaux collèges (Saint-Simon et Guilhermy) ont ouvert en septembre 2022 dans des secteurs socialement mixtes, afin de permettre un équilibre social dans les futurs effectifs.

²²⁶ CNESCO, Étude Ly-Riegert, *Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter et intra établissement dans les collèges et lycées français*, juin 2015.

²²⁷ La ségrégation sociale mesure les différences entre les catégories socio-professionnelles des familles au sein d'un établissement. La ségrégation scolaire mesure les différences de niveaux des élèves en fonction des notes obtenues au diplôme national du brevet.

²²⁸ Les territoires où la ségrégation est plus faible sont des départements fortement ruraux (Lozère, Ariège, Lot, Aude) tandis que les départements ayant la plus forte ségrégation sociale sont essentiellement des départements urbains (les Hauts-de-Seine et Paris se dégagent nettement).

Au total, en complément des moyens humains également déployés par le ministère de l'éducation nationale, le département a consacré 56 M€ à ce dispositif, dont 0,9 M€ par an en mesures d'accompagnement.

Les premières évaluations du dispositif en soulignent les effets positifs sur les résultats des élèves²²⁹.

La prévision et l'accompagnement des évolutions démographiques revêtent une grande importance pour éviter que des situations marquées de fortes ségrégations scolaires et sociales ne persistent et n'impactent la construction du choix d'un parcours de formation. L'offre disponible sur un territoire conditionne en effet très fortement les choix d'orientation scolaire des élèves et de leur famille, qui privilégient le plus souvent la proximité géographique²³⁰. Or, nombre de départements hésitent à prendre des décisions aussi lourdes de conséquences.

Dans leur rapport sur l'assouplissement de la carte scolaire remis en 2013²³¹, avant que l'objectif de mixité sociale ne soit inscrit dans le code de l'éducation, les inspections générales de l'éducation nationale relevaient que « *sur le terrain [le concept de mixité sociale] n'était qu'une référence aléatoire de l'action des représentants de l'administration déconcentrée de l'État, des chefs d'établissement, et des conseils généraux : presque toujours cité dans le discours mais rarement moteur de l'action des uns et des autres* ».

Près d'une dizaine d'années plus tard, le constat demeure. Malgré son inscription dans le code de l'éducation, l'objectif de mixité sociale demande toujours à être rendu opérationnel.

²²⁹ Selon un bilan du dispositif mixité sociale présenté le 6 octobre 2021, 63 % des élèves de la première promotion du collège Badiou à Toulouse à avoir bénéficié du dispositif de mixité sociale ont obtenu le diplôme national du brevet (DNB) (contre 50 % auparavant) et un tiers a eu plus de 12 (contre 4,6 % dans les précédentes promotions de collégiens de cet établissement).

²³⁰ Cour des comptes, *L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2012.

²³¹ Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)/Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*, juin 2013.

C - Des dimensions du service public à améliorer

1 - Un déploiement encore très inégal du service public du numérique éducatif

La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a créé un nouveau service public, celui du numérique éducatif. Elle s'est attelée à préciser les modalités de prise en charge de ses dépenses : si les ressources numériques « *spécifiquement conçues pour un usage pédagogique* » sont à la charge de l'État, la maintenance est du ressort des collectivités compétentes (art. L. 211-8). Parmi celles-ci, l'effort cumulé des départements a mobilisé 860 M€ entre 2013 et 2017, la dépense moyenne par collégien s'établissant à 77 €.

Dans son rapport sur le numérique éducatif²³², la Cour a mis en évidence des écarts majeurs dans l'engagement des collectivités. Malgré des efforts financiers conséquents, le déploiement de ce service public s'est opéré de façon très inégale sur le territoire. Depuis lors, en réponse aux recommandations de la Cour, un référentiel du socle d'équipement numérique de base pour les collèges a été élaboré et diffusé par le ministère. Cette démarche globale combine la prise en compte de l'ensemble des éléments concourant à la qualité du service public, à savoir les infrastructures et les équipements, qui relèvent de la compétence des collectivités, ainsi que la mise à disposition des ressources éducatives et la formation des enseignants, qui incombent à l'État.

2 - Santé et sécurité des élèves : créer des conditions d'accueil plus favorables

Pour créer les conditions les plus favorables au bien-être et à la santé des élèves, ainsi qu'à leur réussite scolaire, la question de la sécurité au sein et aux alentours du collège comme celle de l'état des sanitaires sont loin d'être anodines : elles sont posées tant par les élèves eux-mêmes que par les enseignants. Dans ce domaine, la responsabilité est à l'évidence collective car pour améliorer la situation, la démarche d'éducation doit accompagner la rénovation matérielle, la garantie de la sécurité et la propreté des sanitaires.

²³² Cour des comptes, *Le service public du numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019.

a) La question non résolue des sanitaires

L'état des toilettes est révélateur de l'ambiance d'un collège. C'est également un élément influant sur le climat scolaire.

De nombreux départements ont déjà agi pour améliorer les sanitaires, tant l'état globalement très dégradé des toilettes dans les collèges est une situation connue. Ce problème chronique a en effet été soulevé dans de nombreux rapports publics²³³. En 2013, une enquête menée par l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement a ainsi relevé que 34 % des collégiens renonçaient à utiliser les toilettes, 23 % des élèves se plaignaient de la propreté des sanitaires, 12 % dénonçant le non-respect de l'intimité et 19 % relevant un matériel fortement dégradé.

Conscients de ce problème, les départements tentent d'y apporter des réponses par différents biais : groupes de travail, projets collaboratifs et autres formes de réflexion sur la question. Quarante-deux départements consultés par l'Assemblée des départements de France (ADF) dans le cadre de son « enquête Collèges 2020/2021 » se sont engagés dans des travaux liés à l'amélioration ou la création de sanitaires. Le département de la Mayenne a ainsi installé des portes vitrées à l'entrée de sanitaires pour améliorer la sécurité des usagers.

« Les sanitaires du futur » : un projet innovant au collège Fabien à Saint-Denis (93)

Face aux dégradations répétées des sanitaires du collège, entraînant des coûts de maintenance très importants, le département de la Seine-Saint-Denis a mené un projet-pilote de rénovation au collège Fabien à Saint-Denis.

Afin d'enrayer ce phénomène et d'améliorer le niveau de sécurité et de confort des lieux, un travail participatif a été mené, incluant les élèves, les équipes éducatives et les équipes techniques. Afin de renforcer le sentiment d'appropriation de cet espace par les élèves, ils ont été sollicités pour aménager les lieux et les rendre plus agréables à fréquenter (décoration, installation de miroirs et poubelles, installation de haut-parleurs diffusant des messages de sensibilisation ou un programme musical).

Toutefois, aucune norme officielle n'existe en la matière. Le guide « Bâtir l'École – Collège », diffusé début 2022 par le ministère, se limite à préconiser un nombre cible minimal de blocs sanitaires, laissant chaque collectivité libre d'adapter l'aménagement de ces espaces. Cette absence

²³³ Cf., à titre d'illustration, le rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du 28 mai 2021 consacré à la traversée adolescente des années collège ; Assemblée nationale, rapport d'information de février 2020 sur les menstruations.

de réglementation peut surprendre alors qu'elle existe pour le milieu professionnel par le biais de dispositions figurant dans le code du travail.

b) L'enjeu de la sécurisation et de l'accessibilité des bâtiments

Comme tous les établissements recevant du public (ERP), les EPLE doivent obéir à des normes d'accessibilité. Face aux difficultés rencontrées pour atteindre l'objectif dans les délais fixés, le législateur a décidé en 2014 d'allonger le délai de mise en accessibilité des ERP en rendant obligatoire l'élaboration d'un agenda d'accessibilité programmée (ADAP), désormais inclus dans les projets d'investissement des départements.

Même si certains départements atteindront prochainement l'objectif d'une mise en accessibilité de l'ensemble de leurs collèges, cette problématique semble prise en compte de manière inégale d'un territoire à l'autre. Selon l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, seuls 26,2 % des établissements du second degré disposaient, en 2018, d'un « registre public d'accessibilité », rendu pourtant obligatoire par un décret du 28 mars 2017.

Dans le domaine de la sécurité, une étude sur le ressenti des collégiens vis-à-vis des bâtiments qu'ils fréquentent montrait en 2017 que ceux-ci procèdent à une distinction des espaces scolaires selon qu'ils les considèrent « sûrs » ou « dangereux ». Ils ressentiraient ainsi de l'insécurité dans les espaces du dehors (devant le collège et l'arrêt de bus), les espaces d'intimité (toilettes et vestiaires), les espaces de circulation (escaliers et couloirs) et enfin l'espace de détente (cour de récréation). Ces lieux théoriquement surveillés restent donc considérés comme moins sécurisants.

Les travaux de sécurisation réalisés par le département de la Mayenne

Le département de la Mayenne a financé l'installation de sonneries différenciées (lancement d'alertes, gestion des emplois du temps, diffusion d'informations) dans chaque collège pour un montant total de 473 000 €. Il a également réalisé des travaux de sécurisation périmétrique (portails automatisés, clôtures complétées, contrôle des visiteurs et pilotage des ouvertures à distance) d'un montant total de 1 M€ environ sur la période 2016-2021²³⁴.

En matière de sécurisation, l'action des départements passe principalement par la pose de clôtures, la maintenance des portails

²³⁴ Ces travaux ont fait l'objet d'une participation du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) à hauteur de 80 542 € sur la période 2016-2020.

motorisés et le déploiement de dispositifs de contrôle d'accès et de vidéoprotection. En parallèle, des obligations pèsent sur chaque EPLE prévoyant notamment l'élaboration d'un plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs (PPMS)²³⁵. Les textes correspondants ne réservent cependant pas de place particulière aux collectivités territoriales, alors même qu'elles sont compétentes en matière de patrimoine scolaire et par ailleurs employeurs d'une partie du personnel présent dans l'établissement. Selon le ministère, une refonte du cadre applicable à l'élaboration des PPMS, prévoyant l'association systématique des collectivités, devait être engagée avant la fin de l'année 2022.

III - Une nécessaire adaptation aux besoins du service public de l'éducation du XXI^e siècle

Aucun des textes législatifs récents en matière éducative ne fait référence à l'architecture scolaire, alors que l'explosion des technologies, la crise sanitaire ou le changement climatique révèlent l'inadaptation de la plupart des établissements pour répondre à ces défis. La dernière loi ayant abordé cette question est la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, dite « loi Haby ».

Pourtant, une conception nouvelle de ce que doit être un EPLE émerge peu à peu. Les impacts de l'architecture et de l'aménagement sur la qualité de vie et le bien-être des élèves sont maintenant reconnus. La communauté éducative est aussi à l'origine d'exigences nouvelles repensant une organisation spatiale propice à un climat scolaire apaisé et à de nouvelles pratiques pédagogiques.

Bien des départements ont développé une réflexion volontariste en la matière, en demandant parfois au ministère de s'y associer. Ils se heurtent toutefois à de nombreuses contraintes financières, techniques, voire culturelles, qui ralentissent ces adaptations.

²³⁵ Depuis l'instruction interministérielle du 13 avril 2017, deux PPMS doivent être élaborés : le PPMS « risques majeurs » et le PPMS « attentat/intrusion ». Au moins trois exercices de simulation doivent être réalisés chaque année, dont au moins un exercice PPMS attentat/intrusion. Des exercices spécifiques de sécurité incendie doivent être organisés par ailleurs.

A - L'incontournable prise en compte des enjeux environnementaux et de gestion de crise sanitaire

1 - L'intégration progressive des normes environnementales et la lutte contre les épisodes caniculaires

Les préoccupations liées au développement durable ont d'abord conduit les départements à privilégier les travaux visant à diminuer la consommation énergétique des collèges. La hausse actuelle du coût de l'énergie a rendu leurs efforts en ce sens indispensables. Les départements sont également confrontés au défi d'orienter davantage leurs actions en faveur de projets visant à augmenter la performance environnementale des bâtiments scolaires et à prendre en compte le changement climatique dans l'entretien de leur patrimoine.

Le report de quelques jours de l'épreuve du brevet des collèges en juin 2019, en raison de la canicule, ou plus récemment la fermeture d'établissements à la suite d'épisodes de forte chaleur de juin 2022, ont en effet révélé le caractère inadapté de certains établissements pour faire face à de tels épisodes climatiques. Les collectivités situées dans les zones les plus exposées sont aujourd'hui contraintes de trouver rapidement des solutions efficaces permettant aux EPLE de rester ouverts lors des épisodes de forte chaleur.

Pour répondre aux nouvelles normes environnementales²³⁶, les départements intègrent progressivement ces enjeux à leur programme d'investissement. Plusieurs stratégies peuvent être distinguées²³⁷. Certaines collectivités privilégient les projets mettant l'accent sur la bonne gestion des équipements et une attention accrue aux comportements d'usage. Ces préoccupations ont conduit le département de la Mayenne à installer des capteurs dans plusieurs salles témoins au sein des EPLE afin de suivre les consommations pour mieux les adapter en fonction du taux d'occupation des locaux. D'autres départements se sont engagés dans des projets plus ambitieux impliquant des investissements d'ampleur :

²³⁶ Ces obligations couvrent notamment la nécessité de connaître les consommations et émissions de CO₂. À partir du 1^{er} juillet 2022, tout projet de construction de bâtiment d'enseignement primaire et secondaire doit répondre à la réglementation environnementale RE2020 avec le triple objectif de diminuer l'impact carbone des bâtiments, poursuivre l'amélioration de leur performance énergétique et en garantir la fraîcheur pendant les étés caniculaires.

²³⁷ Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires*, février 2020.

changement de moyen de chauffage, isolation des façades, restructuration lourde du bâtiment, etc. Ces différentes orientations peuvent faire l'objet d'une formalisation sous la forme de référentiels-types

Le référentiel environnemental pour les collèges de la Seine-Saint-Denis

Le programme-type départemental pour la construction, la reconstruction ou la rénovation des collèges de Seine-Saint-Denis contient une série d'engagements, avec pour objectif d'assurer des travaux de construction et de rénovation durables pour les collèges. Sont ainsi répertoriés : l'utilisation raisonnée de l'énergie et des ressources naturelles en eau, la limitation des pollutions, la lutte contre le changement climatique et la prise en compte de la nature et de la biodiversité par une végétalisation plus importante des espaces.

Des installations complémentaires sont également mises en place afin de lutter contre les épisodes caniculaires : aménagement de « cours oasis », déploiement de revêtements de sol avec un coefficient d'absorption élevé afin de lutter contre les îlots de chaleur, végétalisation des toitures et des pourtours, etc.

L'intégration de ces normes environnementales se fait de manière progressive et inégale d'un territoire à l'autre. Le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'un diagnostic consolidé au niveau national, mais estime à environ 20 % la part du parc de l'enseignement secondaire rénové de façon assez performante.

Les adaptations nécessaires sont coûteuses et parfois difficiles à mettre en place, notamment au sein des bâtiments anciens, comme l'illustre le cas du collège Jacques Monod à Compiègne. Même s'il n'est pas possible d'en déterminer le montant exact, la part des concours financiers de l'État visant la performance énergétique reste encore marginale²³⁸. L'efficacité énergétique et les avantages accessoires que les investissements devraient procurer (amélioration de la santé, lutte contre le changement climatique, réduction des factures d'énergie et de la pollution atmosphérique, etc.) n'apparaissent pas comme des facteurs déterminants lors de l'affectation des fonds à des projets d'investissement concernant les collèges. Pourtant, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies a estimé à environ 40 Md€ le montant des

²³⁸ « Les concours financiers de l'État souffrent d'un rapportage imprécis sur la thématique particulière de la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, qui mériterait d'être affiné [...] », Rapport du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, février 2020.

dépenses à réaliser avant 2030 pour atteindre l'objectif de réduction de 40 % de la consommation d'énergie finale inscrit dans le décret tertiaire²³⁹, sans obérer les besoins de constructions nouvelles et de restructurations importantes de bâtiments vétustes ou obsolètes.

2 - La ventilation des espaces et la circulation des usagers, des points de faiblesse identifiés

La crise sanitaire a également fait ressortir les limites bâtimentaires des collèges. En sus du manque de points d'eau, de l'inadaptation des réfectoires aux mesures de distanciation sociale, la gestion des espaces et de la circulation des usagers s'est parfois révélée problématique. Les chefs d'établissement²⁴⁰ se sont parfois heurtés à des difficultés structurelles empêchant une réelle ventilation des espaces. Le besoin d'équipement en capteurs de CO₂ a par ailleurs été régulièrement évoqué à cette occasion, mettant en lumière des frontières de partage des responsabilités parfois floues entre les collectivités territoriales et l'État.

La crise sanitaire a aussi pu révéler un manque de dialogue des services de l'État avec les gestionnaires du bâti scolaire, la communauté éducative et les usagers, notamment au moment de l'élaboration des protocoles. Les établissements se sont parfois trouvés dans des situations complexes, devant faire face à des recommandations difficiles à mettre en œuvre (ouverture des fenêtres alors que de nombreux bâtiments sont équipés de fenêtres scellées ou respect des distanciations sociales dans des espaces contraints). Certains établissements ont dû revoir à la baisse la jauge des collégiens accueillis, ce qui, de fait, a altéré la qualité de la continuité pédagogique.

Ces limites ont conduit certains départements à réexaminer leurs plans de rénovation et de construction des collèges.

²³⁹ Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 pris pour l'application de l'article 175 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », impose aux propriétaires et locataires d'un établissement abritant des activités tertiaires du secteur public ou du secteur privé, de réduire leurs consommations d'énergie sur l'ensemble de leur parc. Les bâtiments de plus de 1 000 m² sont désormais soumis à ce texte, dit « décret tertiaire », qui fixe des obligations de réduction de la consommation d'énergie finale de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050.

²⁴⁰ Un guide élaboré par la cellule bâti scolaire du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) et de la coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments a été publié pour aider les gestionnaires des équipements scolaires à améliorer le confort thermique de ces bâtiments pendant les vagues de chaleur.

B - Le déploiement de bâtiments polyvalents et au service du bien-être de tous

1 - L'amélioration du climat scolaire et la prévention des violences

Enjeu essentiel en termes d'épanouissement des collégiens mais aussi de performance du système éducatif, la prévention des violences au collège contribue à éviter une dégradation du climat scolaire. La recherche scientifique, et notamment les enquêtes du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, montrent qu'un climat scolaire serein favorise la réussite des élèves, fait diminuer les problèmes de décrochage professionnel des enseignants et a un impact sur le décrochage et l'absentéisme des élèves.

Des enquêtes de victimation et de climat scolaire sont régulièrement menées par le ministère de l'éducation nationale. Il en ressort que les locaux jouent un rôle très important dans la dégradation ou l'amélioration de ce climat, les principaux facteurs de risque étant des locaux bruyants, inconfortables, non différenciés, dégradés, sales ou encore inadaptés. Au collège, dans un climat scolaire globalement serein, 25 % des élèves et 9 % des enseignants²⁴¹ se sentent en insécurité aux abords mais beaucoup moins dans l'enceinte de l'établissement. L'implication des départements sur cette question apparaît donc essentielle et peut permettre d'orienter des aménagements ou réaménagements. Cela a notamment été le cas en Mayenne, avec la réalisation de travaux au niveau de l'entrée d'un collège de Laval dont les enquêtes avaient mis en évidence le caractère anxiogène.

Pour autant, le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'élément pour établir un bilan du recours au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour les établissements scolaires.

2 - La recherche de modularité dans les pratiques pédagogiques

Les nouvelles pratiques pédagogiques incitent à concevoir des salles de cours dont la configuration permet à l'enseignant de dépasser le rapport frontal à l'élève et d'accueillir des groupes d'élèves de tailles différentes

²⁴¹ Insee Références – Édition 2021 – Dossiers – *Au collège, dans un climat scolaire globalement serein...*, décembre 2021.

(classe entière, travail en groupes et travail autonome). Les établissements orientent donc leurs exigences vers davantage de modularité dans les espaces afin de répondre au mieux aux besoins spécifiques de chaque élève. Certains espaces, comme le hall d'accueil, le centre de documentation et d'information (CDI) ou les espaces extérieurs peuvent alors être investis sous forme de « tiers-lieux » ou lieux de vie pour les collégiens. Des réflexions auxquelles la communauté éducative a été associée ont pu conduire, dans certains collèges de l'Allier, à placer les CDI au rez-de-chaussée de l'établissement, et dans la mesure du possible à proximité des salles d'études, afin de faciliter leur accès lors de la pause méridienne.

Un tiers-lieu au collège Lakanal à Foix

Le collège Lakanal à Foix a équipé une ancienne salle d'étude avec du mobilier modulable et des espaces hybrides, afin d'accueillir élèves et enseignants en dehors des salles de classe. Ce tiers-lieu a vocation à évoluer et à s'adapter aux besoins des usagers qui le font vivre : cercles de lecture, théâtre, relaxation, réalisation de petites vidéos ou prises de vues photographiques etc.

Ce lieu polyvalent et spacieux permet aux élèves d'échanger dans différents espaces grâce à la modularité des équipements. Durant l'année scolaire 2021/2022, une classe de troisième du collège a mené une réflexion sur le thème de la liberté en lien avec les nouvelles technologies, et réalisé sur un des murs de la salle une fresque monumentale, inaugurée le 28 juin 2022.

Cette réflexion sur les nouveaux usages peut aussi être l'occasion de repenser les modalités de travail des enseignants au sein des établissements. Dans les Landes, les salles de classe peuvent ainsi communiquer pour favoriser l'intervention de plusieurs enseignants et le mobilier présente des caractéristiques favorisant la modularité et le travail collaboratif. Le développement d'espaces de travail individuels (bureaux) ou collectifs (salles de réunion) peut aussi permettre de favoriser la concertation et le travail interdisciplinaire²⁴².

²⁴² Selon le sondage réalisé par la Cour en 2022 auprès 4 098 chefs d'établissement, 52 % des collèges ne disposent pas d'espaces dédiés au travail collaboratif des enseignants.

Un parangonnage des pratiques engagé en Seine-Saint-Denis

Le département a bénéficié d'un financement de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (BDCE) pour réaliser en 2019 une étude sur la conception d'établissements scolaires et d'espaces d'apprentissage en Seine-Saint-Denis, en association avec des experts internationaux en architecture scolaire et recherche en éducation. Cette étude a permis de mettre en perspective les atouts et les pistes d'améliorations des pratiques du département comparativement à ce qui est fait à l'étranger, en Finlande et en Italie notamment et certaines conclusions ont intégré le programme type et le référentiel du département.

Afin d'être adaptés aux besoins, ces outils sont souvent construits en concertation avec tous les usagers, directs (collégiens, agents, personnels de la communauté éducative) ou indirects (parents) des collèges. Des spécialistes en ergonomie peuvent également être associés. Dans l'Oise, une enquête annuelle est menée conjointement avec les services départementaux pour recueillir les besoins.

Enfin, la crise sanitaire a accéléré le développement des pratiques d'enseignement à distance. Afin d'assurer une continuité pédagogique pour les élèves, de nombreux départements ont ainsi mis en place une politique d'équipement numérique des familles et d'accès à la connexion (mise à disposition de clés 4G pour les élèves ou les enseignants, notamment). La connexion est cruciale pour pouvoir envisager des modalités d'enseignement « hors les murs », voire même des mutualisations de cours entre plusieurs établissements, permettant d'assurer une offre de formation (langues rares, etc.) plus importante ou de répondre, dans une certaine mesure, aux problématiques de continuité du service public de l'éducation dans des zones très rurales lorsqu'il n'y a pas de titulaires remplaçants. Une brigade de remplacement constituée de sept enseignants titulaires n'exerçant qu'en visioconférence a ainsi été mise en place à la rentrée 2022 dans l'académie de Nancy-Metz.

3 - L'optimisation de l'usage des locaux des collèges

Par destination, les locaux scolaires sont utilisés pour les activités d'enseignement 35 semaines par an, soit 67 % du temps. De plus, la baisse des effectifs dans certaines zones conduit à un surdimensionnement de certains locaux. Cette situation est coûteuse pour les départements, qui financent un patrimoine en partie inoccupé. Elle prive également la population d'un accès à des équipements publics.

Pour y remédier, le code de l'éducation permet aux départements d'autoriser l'utilisation des locaux et les équipements des collèges pendant les périodes au cours desquelles ils ne sont pas occupés²⁴³. Cette possibilité est cependant peu exploitée, en raison à la fois de facteurs culturels et de freins techniques, notamment quand les bâtiments ne disposent pas d'accès séparé. En Moselle, la construction des nouveaux collèges prend désormais en compte ces besoins de mutualisation, avec la création de salles polyvalentes dotées d'un accès et de sanitaires séparés. En Meurthe-et-Moselle, plusieurs collèges ont ouvert des espaces dotés d'équipements numériques, animés par un volontaire en service civique, en dehors du temps scolaire, à d'autres usagers tels que des associations et des maisons de retraite, afin de permettre à un public plus large de bénéficier des équipements et d'élargir l'accès aux technologies de l'information et la communication.

Les départements en situation de déprise démographique sont les plus concernés par cette question. Ainsi, dans l'Allier, le département a été conduit, dans un souci de maîtrise de ses charges de fonctionnement, à prendre certaines mesures allant de la non-utilisation d'étages entiers de certains établissements à la désaffectation de certains bâtiments situés dans l'emprise des collèges et antérieurement réservés au service public de l'éducation.

Des initiatives de rapprochement avec le premier degré sont également en cours d'expérimentation. Ainsi, de nombreux collèges alliérois assurent la préparation des repas pour des élèves du premier degré et deux collèges accueillent des élèves de CM2 une fois par semaine. Une expérimentation plus aboutie, visant à l'intégration de classes de CM1 et CM2 au sein du collège de Jaligny (Allier), est également en projet. Ces initiatives sont toutefois confrontées à une complexité juridique importante, faute de statut juridique support pour rapprocher écoles élémentaires et collèges²⁴⁴.

Une conception différente des établissements émerge peu à peu, facilitant le travail des enseignants et les apprentissages des élèves, grâce à une organisation spatiale repensée, facilitée lorsque les équipements numériques sont de bon niveau. La lenteur du processus d'évolution témoigne cependant des résistances tant culturelles que juridiques qui constituent autant de freins à la diffusion de ce concept nouveau.

²⁴³ Les activités des organismes qui en bénéficient doivent être compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service. Ils doivent également respecter les principes de neutralité et de laïcité.

²⁴⁴ La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance n'a finalement pas retenu la proposition, formulée dans le cadre des travaux parlementaires, consistant à créer une nouvelle catégorie d'EPL (les « établissements publics locaux des savoirs fondamentaux ») spécialement destinée au rapprochement entre écoles élémentaires et collèges (sur le territoire de recrutement d'un collège).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis la décentralisation, les départements ont réalisé d'importants efforts financiers pour rénover et améliorer les bâtiments dévolus aux collèges et construire de nouveaux établissements. Les investissements ainsi consentis, mais également l'efficacité d'une gestion plus proche et mieux informée des besoins locaux, ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de leur installation immobilière par rapport à la situation prévalant avant 1982.

Cependant, les modalités d'articulation entre l'action du ministère de l'éducation nationale et celle des départements révèlent toujours une certaine complexité et montrent des limites. Les conditions de la gestion actuelle devraient être améliorées dans le sens notamment d'une plus grande prise en compte des différences de situation entre collectivités.

Tout en acceptant une certaine diversité des interventions des départements, propre à la décentralisation, l'État doit rester garant, par ses pouvoirs de régulation, du déploiement homogène d'un service public national de l'éducation sur l'ensemble du territoire.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. assurer une concertation interministérielle réelle entre le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'intérieur et des outre-mer (direction générale des collectivités locales) relative à l'attribution des concours financiers en faveur du bâti scolaire (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'intérieur et des outre-mer [DGCL], ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;
2. conditionner le soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales (ministère de l'intérieur et des outre-mer [DGCL], ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;
3. renforcer la péréquation dans le calcul de la DDEC en faveur des départements où les besoins sont les plus importants (ministère de l'intérieur et des outre-mer [DGCL], ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;

4. *intégrer systématiquement des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) ;*
 5. *associer systématiquement les départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).*
-

Réponses

Réponse de la Première ministre	373
Réponse du président du conseil départemental de l'Allier	377
Réponse du président du conseil départemental de la Mayenne	378
Réponse du président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.....	382
Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Garonne ...	386
Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Marne	390
Réponse de la présidente du conseil départemental de la Lozère	391

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du conseil départemental de l'Oise
Monsieur le président du conseil départemental des Ardennes
Madame la présidente du conseil départemental de Maine-et-Loire
Monsieur le président du conseil départemental de la Moselle
Monsieur le président du conseil départemental du Val-de-Marne

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de la Vendée

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Vous m'avez adressé une insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements. Il appelle de ma part les réponses suivantes.

1- Concernant les dotations d'investissement gérées par la DGCL et bénéficiant aux départements, en faveur de l'entretien et de la rénovation des collèges et la concertation entre avec le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (recommandation n° 1) :

L'amélioration de la qualité et de l'accès aux services publics scolaires est l'une des priorités de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). La DSID concourt largement au soutien des projets d'investissement en faveur des collèges, puisqu'en 2021 ceux-ci représentaient environ 37 % de l'enveloppe nationale (212 M€) et des projets subventionnés.

Comme vous le soulignez, le plan de relance a permis l'ouverture en 2021 de deux enveloppes supplémentaires, de DSIL et de DSID respectivement dotées de 650 et 300 M€, tournées vers la rénovation énergétique. 357 projets soutenus par la DSID « rénovation thermique » portaient sur la rénovation énergétique de collèges, soit 63 % des projets.

Pour la DSID, de même que pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation politique de la ville (DPV), il est laissé, dans le cadre des orientations législatives, une latitude nécessaire aux préfets dans les choix des projets à soutenir, au regard des circonstances et priorités locales ainsi que de la situation financière des collectivités concernées.

En cela, une phase de concertation, au niveau central et en amont de l'attribution des subventions ne s'avère ni conforme aux règles encadrant ces dotations, ni opérationnelle pour garantir une mise en œuvre efficace et rapide des crédits. En revanche, les préfets seront invités à communiquer la liste des projets relatifs aux collèges retenus aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, afin de mieux informer ceux-ci des subventions d'investissement attribuées par l'État.

2- Concernant les accompagnements financiers de l'État pour l'efficacité énergétique des collèges (recommandation n° 2) :

Les efforts déployés par l'État pour accompagner les départements dans leur effort de rénovation des bâtiments sont très importants alors même que la gestion de patrimoine immobilier fait désormais partie intégrante des compétences dévolues aux départements, depuis le transfert

en pleine propriété des établissements en application de la loi liberté et responsabilités locales du 13 août 2004.

L'État a notamment mis en place :

- *un soutien financier, à travers la DSIL et la DSIS, à hauteur d'environ 600 M€ chaque année depuis 2018. À l'occasion du Plan de Relance, en 2021, ce sont près de 1,3 Md€, qui ont été consacrés à la rénovation du patrimoine bâti des collectivités locales, dont les écoles, les collèges et les lycées représentent près de la moitié. Ce montant exceptionnel a notamment permis de financer plus de 5 900 projets de rénovation. Ce programme de soutien se poursuit en 2022 et se renforcera en 2023 avec la mise en place d'un fonds vert dédié à la transition écologique du patrimoine immobilier des collectivités territoriales ;*
- *un soutien en ingénierie territoriale et des dispositifs d'accompagnement avec notamment l'appui de l'État à travers le programme « CEE ACTEE ». Ce programme déployé sur l'ensemble du territoire vise à accélérer la rénovation énergétique du parc des collectivités à travers l'apport de financement via des appels à manifestation d'intérêt pour le recrutement d'économes de flux ou l'achat d'équipement de suivi de travaux de rénovation. La première phase du programme (ACTEE 1) a permis de mobiliser 12 500 communes et ACTEE 2 le prolonge aujourd'hui. En outre, des organismes tels que l'ADEME ou le CEREMA apportent leur soutien pour accompagner les collectivités à travers la publication de guides de méthode autour des stratégies et gestes pour agir efficacement sur la performance énergétique et la gestion d'un parc immobilier.*

Ces actions sont prioritaires dans un contexte de crise énergétique et visent à accompagner les collectivités pour leur permettre d'atteindre les objectifs du dispositif « Eco Energie Tertiaire » qui vise une réduction des consommations énergétiques de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 des bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m².

3- S'agissant de la recommandation de la Cour visant à renforcer la péréquation dans le calcul de la DDEC au profit des départements en forte croissance démographique (recommandation n° 3) :

Si la répartition péréquée antérieure rencontrait l'acceptation majoritaire des départements, principalement en raison du dynamisme annuel de la DDEC, le dispositif n'en soulevait pas moins de nombreux griefs (obsolescence des critères de répartition, faible évolution des effectifs constatés, lourdeur et complexité du recueil des données, risque contentieux) qui ont conduit à la réforme de 2008, décidée d'un commun accord entre l'État et les départements.

La réforme de 2008 a donc permis de simplifier un dispositif jugé complexe en offrant une plus grande simplicité et stabilité dans la répartition des crédits. La part de chaque département a ainsi été cristallisée en tenant compte de la recette péréquée perçue au cours des dix dernières années. Cette solution a également permis d'accroître la prévisibilité budgétaire des crédits perçus par les départements.

Une nouvelle péréquation, à enveloppe globale constante, conduirait inévitablement certains départements à constater une baisse de leur dotation.

Plus généralement, la DDEC est un mécanisme visant à compenser financièrement le transfert d'une compétence aux départements dont le montant est à la fois garanti et fondé sur un coût historique, conformément à l'article 72-2 de la Constitution. La DDEC n'a pas vocation à couvrir l'intégralité des dépenses d'investissement des départements consacrés pour les collèges qui sont, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport, largement couvertes par les autres recettes des collectivités.

4- Concernant la recommandation n° 4, consistant à intégrer systématiquement des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements :

Les réflexions préalables à la démarche du MENJ relative au bâti scolaire ont été pleinement partagées avec les associations d'élus.

En effet, le ministère a lancé sa démarche générale au mois de juillet 2019, et, dès septembre 2019, les associations d'élus ont été associées à des échanges avec le MENJ. Entre septembre 2019 et juin 2022, 15 réunions d'échanges (bilatérales ou avec l'ensemble des associations) se sont tenues avec elles.

Non seulement ce partage des réflexions a été accueilli favorablement par les associations d'élus, mais près de 500 collectivités ont sollicité directement l'expertise des services du ministère pour les accompagner ou simplement échanger afin de nourrir leurs réflexions et leurs projets. Plusieurs centaines d'élus ont également contribué directement à la concertation publique. Un réseau de référents « bâti scolaire » est en cours de structuration dans les académies afin d'accompagner les projets portés par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, une nouvelle instance de dialogue au niveau national s'est réunie pour la première fois le 22 septembre 2022. Présidée au plus haut niveau ministériel, elle a permis aux directions d'administration centrale concernées de présenter aux associations d'élus les projets de réforme ayant un impact direct sur les collectivités. Des groupes de travail thématiques seront créés sur de nouvelles réformes ou sur des sujets récurrents : simplification, orientation, numérique, bâti scolaire.

Le ministère a diffusé en juin 2022 un ensemble de guides « Bâtir l'école » pour un bâti scolaire plus adapté aux enjeux contemporains, dont celui de la transition écologique.

Ces guides répondent à plusieurs autres enjeux évoqués dans le rapport : santé et sécurité, sécurité, sanitaire, modularité, mutualisation des équipements. Ils sont accessibles sur batiscolaire.education.gouv.fr.

Le contrat d'objectifs qui lie l'établissement et l'autorité académique peut être élargi sous la forme d'un contrat tripartite à la collectivité de rattachement. S'ils le souhaitent, les conseils départementaux pourraient davantage se saisir de cette possibilité, notamment pour renforcer la complémentarité de leurs apports avec de ceux de l'État, dans le respect des priorités propres à chaque collège.

5- Concernant la recommandation n° 5 visant à associer systématiquement les départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) :

Le MENJ va refondre avant la fin de l'année 2022, en lien avec les départements, le cadre applicable à l'élaboration des PPMS. Celui-ci précisera les modalités d'association des collectivités, qui sera systématique.

6- Enfin, concernant l'une des remarques de la Cour invitant le MENJ à rechercher plus de modularité dans les pratiques pédagogiques :

Cet objectif est précisément l'un des enjeux de la démarche notre école, faisons-la ensemble, engagée sur l'ensemble du territoire national, sur la base du volontariat des équipes pédagogiques de chaque école, collège et lycée.

Il s'agit de permettre à chaque communauté éducative de s'emparer des questions propres à son école ou établissement. Le périmètre des échanges est donc laissé au libre choix des acteurs locaux sur tout ou partie des trois dimensions structurantes de la politique éducative :

- en premier lieu, la réussite de tous les élèves afin de déployer leurs pleines potentialités ;*

- en second lieu, la réduction des inégalités (continuum entre les différents temps de l'enfant et activités proposées, mixité sociale et scolaire, ouverture culturelle, aide à l'orientation, égalité filles-garçons, etc.) ;
- enfin, le bien-être (santé des élèves, climat scolaire, lutte contre les violences, transition écologique, inclusion de tous les élèves, relation avec les parents, etc.), pour que chaque élève se sente accueilli, encouragé dans ses efforts et ses réussites.

Cette démarche est l'occasion d'associer les collectivités en général, et les départements en particulier pour les collèges, aux échanges.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ALLIER

Vous m'avez transmis par mail le chapitre relatif à la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements, destiné à figurer dans le rapport annuel 2023 de la Cour des comptes.

Le département de l'Allier va mettre en œuvre la fin du processus de régularisation des transferts de propriété.

Sur les éléments conclusifs et les recommandations formulées, assurer une concertation interministérielle réelle entre le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'intérieur et des outre-mer (direction générale des collectivités locales) relative à l'attribution des concours financiers en faveur du bâti scolaire (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'intérieur et des outre-mer (DGCL), ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) est un point favorable.

Le conditionnement du soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales (ministère de l'intérieur et des outre-mer -DGCL, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires), ne devra pas se faire sans prendre en compte le fait que des départements, comme le département de l'Allier, se sont déjà emparés de la problématique et engagés dans le processus de l'accroissement de l'efficacité énergétique. Les subventions et soutiens financiers n'étant pas rétroactifs, il conviendrait que les acteurs départementaux qui se sont emparés de la problématique et commencent à la financer, ne soient pas lésés.

Sur le renforcement de la péréquation dans le calcul de la DDEC en faveur des départements où les besoins sont les plus importants (ministère de l'intérieur et des outre-mer -DGCL, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires), il conviendra que les départements dits en déprise démographique ne se retrouvent pas défavorisés dans le renforcement de la péréquation dans le calcul de la DDEC (dotation départementale de l'équipement des collèges) car ces derniers ont un patrimoine à entretenir, un niveau de sécurité à avoir et un maillage du territoire à maintenir sans pour autant négliger la problématique de la carte scolaire.

En matière d'intégration systématique des objectifs et des priorités relatifs aux investissements immobiliers en faveur des collèges dans les contrats tripartites entre établissements, académies et départements afin d'améliorer l'articulation des politiques publiques entre le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et les départements, il conviendra de respecter le principe que les départements sont les financeurs des investissements immobiliers des collèges. La concertation est plus que souhaitable, mais la décision terminale sera aussi conditionnée par les capacités budgétaires des départements qui voient de plus en plus leur budget contraint.

L'association systématique des départements à la conception ou la révision des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) est un point positif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MAYENNE

Vous avez bien voulu me transmettre un chapitre dédié à la construction, à la rénovation et l'entretien des collèges par les départements et destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes.

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'attention de ce projet, qui appelle de ma part, plusieurs observations.

En premier lieu, vous citez à plusieurs reprises la Mayenne parmi les territoires devant faire face à une déprise démographique et regrettez que nous n'ayons pas usé de la compétence que nous donne le législateur en matière de sectorisation pour « modifier la carte d'implantation de leurs collèges et fermer des établissements ».

J'entends parfaitement que la contrainte budgétaire d'une part et l'enjeu de bonne gestion des deniers publics d'autre part, doivent conduire

à s'interroger sur la pérennité de certains établissements ou sur d'éventuelles mutualisations entre établissements. Toutefois, sur un territoire tel que la Mayenne, à dominante rurale, les difficultés de mobilité d'une part, et le désengagement de nombreux services publics étatiques d'autre part, appellent une réponse spécifique et justifient la présence d'équipements structurants sur l'ensemble du territoire. Il existe en outre sur notre territoire, un enjeu spécifique s'agissant du maillage territorial des établissements d'enseignement public dans un contexte de taux de scolarisation important de nos collégiens dans l'enseignement privé (41 %). Vous reconnaissez d'ailleurs l'enjeu d'aménagement du territoire que constitue la sectorisation. Je soulignerai par ailleurs que les effectifs des collèges publics demeurent à un niveau suffisant pour garantir une dynamique d'établissement et une certaine émulation entre les élèves.

J'ajoute que la sectorisation des collèges mayennais a naturellement évolué depuis que le législateur nous en a confié la responsabilité. Ce levier nous a permis de mieux répartir les collégiens entre les établissements au regard des dynamiques et des capacités d'accueil des établissements d'autre part, tout en visant un objectif de mixité sociale dont vous rappelez par ailleurs tous les enjeux.

En outre, je crois que nous avons su transformer une contrainte (notre faible dynamisme démographique) en opportunités. D'abord, l'opportunité d'offrir et de garantir d'excellentes conditions d'apprentissage aux collégiens. Ainsi, les taux d'occupation plus faibles que la moyenne nationale nous ont permis, sans doute plus facilement que dans d'autres territoires, de gérer les conséquences de la crise sanitaire et de permettre à tous les collégiens de reprendre le chemin du collège dès la fin des différents confinements. Ensuite, l'opportunité d'accueillir dans nos locaux d'autres publics, et notamment, d'autres élèves dans une logique de mutualisation que vous appelez de vos vœux par ailleurs. C'est notamment le cas en matière de restauration : plusieurs de nos collèges, comme les collèges Francis Lallart à Gorron ou Louis Launay à Landivy, accueillent dans leurs salles de restauration des élèves des écoles primaires communales.

Sur un point connexe, s'agissant de l'optimisation de l'usage des locaux des collèges, vous soulignez l'intérêt de permettre l'utilisation des locaux et des équipements des collèges pendant les périodes au cours desquelles ils ne sont pas occupés. Sachez que de telles mutualisations existent en Mayenne. Ainsi, la salle de musique du collège Léo Ferré à Ambrières-les-Vallées, ouverte sur l'extérieur, est également utilisée par l'école de musique. De même, l'amphithéâtre du collège Paul Emile Victor à Château-Gontier-sur-Mayenne est utilisé par des tiers. J'ajoute que le

nouveau collège en cours de construction en centre-ville de Laval sera résolument ouvert sur le quartier et ses habitants.

En deuxième lieu, vous évoquez l'intégration progressive des nouvelles normes environnementales dans les programmes d'investissement des départements et distinguez dans ce cadre deux types de collectivités : celles qui privilégient les projets mettant l'accent sur la bonne gestion des équipements et l'évolution des comportements d'une part et celles qui « se sont engagées dans des projets « plus ambitieux » (terme qui m'apparaît inadéquat) impliquant des investissements d'ampleur » d'autre part.

Vous avez classé la Mayenne dans la première catégorie, rappelant l'attention que nous portons à la qualité de l'air dans les établissements, attention qui nous a par exemple conduits dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire à mettre à disposition des collèges publics et privés du territoire des capteurs de CO². Il aurait été intéressant d'évoquer également l'important travail partenarial réalisé depuis de nombreuses années entre les services départementaux et les établissements d'enseignement en vue de réduire les consommations de fluides par des adaptations techniques ciblées, notamment des chaudières ou des équipements de restauration, par les usages (le département soutient et accompagne les établissements (41 %) engagés dans le challenge CUBEs par exemple), ou par l'utilisation de produits respectueux de l'environnement pour l'entretien des locaux (acquisition de nettoyeurs vapeurs dans toutes les cuisines, et expérimentation dans onze collèges de l'opération « 5 produits Écolabel pour tout entretenir »).

Il me semble en outre que le département de la Mayenne relève également de la seconde catégorie que vous identifiez. Il m'importe de citer ici l'Agenda Bas carbone porté par le conseil départemental de la Mayenne, Agenda qui vise à atteindre la neutralité carbone en 2040 et qui se traduit, dans chacune des politiques départementales, par le déploiement d'ambitieux plans d'actions. Ainsi, conformément à l'engagement politique que nous avons pris devant les Mayennais, et dans le respect des obligations que fixe le décret du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire », le programme pluriannuel d'investissement des collèges publics prévoit de consacrer chaque année 2 M€ (sur un total de 5 M€) à la réhabilitation thermique des bâtiments des collèges – isolation des façades, restructuration des bâtiments, changement des huisseries, développement des chaufferies bois...

J'ajoute que même si la très grande majorité de nos collégiens a la chance de bénéficier d'un environnement préservé en proximité des collèges, nous portons une attention particulière à la végétalisation des cours de récréation. Ainsi, les collèges Pierre Dubois et Jacques Monod à Laval, situés en zone urbaine, ont fait l'objet d'un réaménagement de leurs

cours en vue d'en améliorer le confort et de renforcer la place de la nature sur un espace initialement très minéral.

Par ailleurs, l'agenda d'accessibilité programmée (ad'ap) est également intégré dans le PPI collèges et l'ensemble des établissements répondront aux normes d'accessibilité d'ici 2024 (à l'exception d'un collège dont la fermeture est programmée d'ici 2026). Le département de la Mayenne s'est en effet engagé dans la démarche de « territoire 100 % inclusif » porté par le ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées. Dans ce cadre, comme pour l'engagement climatique que j'évoquais précédemment, nous appréhendons l'enjeu de l'inclusion de manière transversale et veillons à la promouvoir sous toutes ses formes et dans toutes nos politiques publiques.

En troisième lieu, s'agissant du service public du numérique éducatif, je vous confirme que nous favorisons son développement en Mayenne. Dans le cadre du plan numérique collèges 2020-2024, nous avons ainsi consacré 1,3 M€ en 2021 et plus de 2 M€ en 2020 à l'équipement informatique des collèges.

Notre politique se décline en trois volets.

Le premier volet porte sur le renouvellement annuel des terminaux fixes mais surtout mobiles à hauteur de 20 %, favorisant les pédagogies innovantes. Le taux d'équipement des collèges mayennais est ainsi de 1 PC pour 3 élèves. Pour l'ensemble de ces équipements, le département a fait le choix, dans un objectif de numérique responsable, d'allonger la durée de vie des terminaux à cinq ans minimum en contractualisant en parallèle une extension de garantie pour assurer un bon fonctionnement des matériels. Les terminaux renouvelés sont recyclés ou reparamétrés et mis à disposition des collégiens ou des enfants confiés à la protection de l'enfance qui n'en disposent pas. Le deuxième volet du plan consiste en l'installation de vidéoprojecteurs interactifs dans toutes les salles. Enfin, le troisième volet permet aux collèges d'acquérir des matériels spécifiques, tels que des casques de réalité virtuelle ou augmentée ou des imprimantes 3D, dans une enveloppe annuelle de 5 000 € par établissement.

Je précise enfin que chaque collège dispose d'une couverture intégrale wifi « indoor » depuis 2018 permettant une mobilité accrue au sein du collège. Ce même wifi permet également dans des conditions sécurisées, l'accès à des périphériques grand public non gérés (BYOD), et notamment du matériel personnel des enseignants. Les collèges, en outre, seront tous raccordés à la fibre d'ici à juin 2023 (c'est déjà le cas pour la moitié d'entre eux).

En quatrième et dernier lieu, s'agissant des modalités de pilotage des EPLE, je me réjouis que la loi ait renforcé l'autorité fonctionnelle du département sur les adjoints-gestionnaires quand ils agissent dans nos domaines de compétence, et notamment dans le domaine de la restauration. En Mayenne, cette évolution va renforcer les liens déjà étroits entre les services départementaux et les équipes de l'Éducation nationale. Certaines instances internes font d'ailleurs l'objet d'un co-pilotage entre la vice-présidente enseignement, jeunesse et citoyenneté du conseil départemental et le directeur académique, à l'instar du « groupe de pilotage collèges » qui réunit au moins une fois par semestre, des représentants des chefs d'établissement, des représentants des gestionnaires ainsi que les différentes directions du département impliquées dans la gestion des collèges.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Vous m'avez transmis en date du 28 octobre 2022 le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, portant sur la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par le département.

Je me réjouis que votre juridiction se soit saisie de ce sujet fondamental qu'est le service public de l'éducation. Votre chapitre met en évidence le rôle prépondérant que les collectivités jouent sur le plan éducatif, dans le cadre de leurs compétences de construction, maintenance et entretien des collèges, et très souvent au-delà. Il décrit avec fidélité les défis que nous devons relever en partenariat avec l'État : la transition écologique, l'adaptation aux nouvelles pratiques pédagogiques, la mixité sociale et scolaire....

Le département de la Seine-Saint-Denis a fait de l'éducation une priorité et a fait le choix d'aller au-delà de ses compétences obligatoires dans ce domaine.

Ceci se traduit par un engagement financier colossal en la matière, notamment dans le cadre de nos plans d'investissements successifs, qui démontre notre volonté d'offrir aux collégien(ne)s des collèges publics du département les meilleures conditions d'apprentissage.

Comme le souligne le chapitre, la Seine-Saint-Denis fait partie des cinq départements ayant consacré plus de 2 400 € de dépenses annuelles par collégien(ne)s en 2021 (dont 1 110 € pour l'investissement).

Je rajouterai que depuis 2011, le département a investi 1 Md€ dans son patrimoine collégien.

De plus, notre dernier plan Éco-collège, voté en 2020 pour la période 2020-2030, prévoit la rénovation de 43 collèges, la construction de huit nouveaux établissements et met en avant une politique de maintenance renouvelée pour un total d'un nouveau milliard d'euros sur 10 ans.

Par sa politique éducative, le département souhaite porter fortement les ambitions de transition écologique qui irriguent toutes les politiques départementales, et c'est à ce titre que votre rapport met en lumière notre programme type environnemental.

Dans ce domaine, votre recommandation de conditionner le soutien financier de l'État aux projets d'investissement en faveur des collèges (via la DSIL et les fonds européens notamment) permettant d'accroître l'efficacité énergétique et le respect des normes environnementales apparaît tout à fait logique.

Toutefois, à ce jour, les dotations en investissement attribuées au département pour la construction et la rénovation des collèges sont très loin d'être à la hauteur des plans d'investissement que nous engageons et le département de la Seine-Saint-Denis n'identifie pas de dispositif européen nous accompagnant dans la direction que vous indiquez.

Le chapitre souligne la persistance d'inégalités fortes, et notamment une hétérogénéité des dynamiques démographiques et socio-économiques face à laquelle l'État ne joue pas suffisamment son rôle de garant du déploiement homogène du service public national de l'éducation. Vous insistez sur le manque de péréquation et en particulier sur les inégalités induites par la forfaitisation de la DDEC, décorrélée depuis 2009 de l'évolution démographique. Ainsi, comme le décrit le chapitre, alors que le taux de couverture par la DDEC des dépenses d'investissement affectées aux collèges s'établit à 15,61 % nationalement, elle n'est que de 9,28 % en Seine-Saint-Denis, contre 113,15 % dans les Ardennes.

Cela souligne un réel désengagement de l'État national, particulièrement alarmant s'agissant de notre territoire, le plus jeune de France métropolitaine et marqué par des déséquilibres économiques et sociaux évidents. Le département est largement engagé pour prendre le relais et a continué d'augmenter les moyens qu'il consacre aux politiques éducatives, convaincu qu'il s'agit d'un investissement durable.

Pour autant, notre conviction est que le service public de l'éducation doit rechercher avant tout l'égalité réelle entre tous ses usager(e)s ; or, et votre rapport le démontre, le financement par l'État des dépenses

d'éducation pénalise les départements qui connaissent une forte dynamique démographique, c'est-à-dire précisément ceux où les enjeux sont les plus importants quantitativement. C'est pourquoi le département ne peut qu'adhérer à vos différentes préconisations visant à revoir en profondeur l'allocation des moyens dans le domaine de l'investissement en faveur des collèges publics pour mettre fin à un système de financement qui va à rebours des objectifs d'égalité.

Ce constat de manque de péréquation des investissements du bloc local n'est par ailleurs qu'un pan des déséquilibres territoriaux que connaît la politique éducative dans notre pays. Ceci doit conduire à interroger la politique conduite par l'État sur son champ de compétence. Bien qu'elle ne soit pas l'objet du chapitre, il s'agit en effet d'une variable majeure pour permettre l'égalité réelle. Dit autrement, pour que nous réussissions collectivement, tous les efforts déployés par les collectivités doivent être suivis d'effets par une politique ambitieuse de la part de l'éducation nationale, en particulier dans les territoires les plus en difficulté. Ainsi, à titre d'exemple, seul un(e) enseignant(e) sur deux est remplacé(e) dans le secondaire en Seine-Saint-Denis, contre 78 % en moyenne nationale, faisant ainsi perdre jusqu'à 20 % d'heures de cours aux collégien(ne)s scolarisé(e)s sur le territoire.

Le département regrette d'ailleurs les difficultés à obtenir des données de l'Éducation nationale pour mieux guider ses politiques publiques et pour pouvoir demander au ministère des moyens à la hauteur du défi éducatif que nous rencontrons.

Le système scolaire français fait régulièrement l'objet de rapports qui rappellent à quel point il reste inégalitaire et corrélé à l'origine sociale des élèves. Dans un département jeune et populaire comme le nôtre, ces inégalités sont encore plus flagrantes alors même qu'il regorge de potentialités et de talents.

La publication récente de l'Indice de positionnement social (IPS) des écoles, collèges et lycées, suite à la condamnation par le tribunal administratif de Paris du ministère de l'éducation nationale, démontre qu'au-delà du fort taux de collèges classés en éducation prioritaire (61 %), le département compte de très nombreux collèges en deçà de l'IPS national. Cet IPS met également en lumière les disparités fortes entre les collèges privés et publics du département.

Dans une période où le ministre de l'éducation nationale met en avant la question de la mixité sociale et scolaire, il semble essentiel, comme le souligne votre chapitre, que nos deux institutions puissent travailler ensemble à une plus grande mixité de nos EPLE. La sectorisation est comme vous le soulignez un des leviers. Cependant, elle ne peut seule

suffire quand les territoires sont très homogènes socialement, comme c'est le cas dans plusieurs communes du département. Ceci doit également conduire à interroger les moyens alloués par l'État à l'éducation sur notre territoire ainsi qu'à revoir la carte des formations qui concentre sur Paris des filières et formations d'excellence ou spécifiques par exemple.

Le chapitre souligne par ailleurs la nécessité d'une approche globale visant à améliorer le climat scolaire des collèges. C'est ce que fait le département en associant à ses compétences obligatoires un projet éducatif départemental ambitieux visant à ouvrir le champ des possibles pour chaque élève du département. Mais là encore cette amélioration du climat des EPLE ne pourra se faire que dans une collaboration plus étroite avec les acteurs de l'Éducation nationale. Associer les collectivités au PPMS comme vous le recommandez est intéressant, mais la dégradation du climat scolaire est multifactorielle et il est essentiel d'activer d'autres leviers : stabilité des équipes éducatives, formation des personnels, politiques de prévention...

La crise sanitaire a donné de la visibilité à des métiers jusqu'alors peu reconnus comme celui des agent(e)s techniques des collèges. Cette population d'agent(e)s doit faire l'objet d'une attention particulière de la part de l'Éducation nationale qui dispose de l'autorité fonctionnelle. Il est donc indispensable que le Rectorat porte avec nous, de façon claire, les possibilités nouvelles offertes par la loi 3DS. Il en va de l'efficacité du service public et de la qualité de vie au travail de ces agents publics. Le domaine de la restauration scolaire doit lui aussi pouvoir compter sur l'engagement de l'ensemble des acteur(rice)s. Transformer notre restauration scolaire en une restauration durable participe aux objectifs posés par la Loi EGalim, mais c'est aussi un enjeu majeur de santé publique, de réduction des inégalités sociales et de promotion de l'égalité environnementale.

Enfin, j'estime qu'il est nécessaire de continuer à travailler fortement sur la relation qui nous lie aux usager(e)s des collèges : élèves, parents, équipes éducatives, équipes de direction. Cet esprit de coéducation, bien que rappelé dans de nombreux textes de l'Éducation nationale, doit devenir une réalité vécue.

Votre rapport souligne les innovations bâtimentaires des départements et du nôtre en particulier qui a fait l'objet d'un rapport riche de la BDCE. Mais comme le souligne ce rapport, l'appropriation réelle des potentialités éducatives et pédagogiques offertes par les programmes fonctionnels de nos collèges doit faire l'objet d'un rapport renforcé aux usager(e)s. De même, les services publics, surtout sur un territoire comme le nôtre, doivent être les plus accessibles possible aux usager(e)s.

L'école fait toujours en France l'objet de débats passionnés. Avec engagement et pragmatisme, je souhaite avec l'exécutif départemental démontrer que notre école publique en Seine-Saint-Denis est riche d'innovations et de projets ambitieux. Je souhaite que les familles qui y vivent et s'y installant fassent confiance en la qualité de nos collèges publics en y inscrivant leurs enfants sans être tentées de mettre en place des stratégies d'évitement scolaire qui conduisent à renforcer une ségrégation néfaste pour chacun(e).

Notre politique d'investissement traduit parfaitement cette volonté. Cependant, tant que le ministère de l'éducation nationale n'allouera pas davantage de moyens à notre département, n'assurera pas un remplacement effectif des enseignant(e)s absent(e)s, la seule volonté départementale ne permettra pas de rendre plus attractifs nos collèges publics qui font l'objet d'évitement par certaines familles, sur un territoire en pleine mutation. Si notre département a, comme le souligne votre rapport, été au rendez-vous de l'investissement pour une éducation de qualité en Seine-Saint-Denis en dégagant des moyens exceptionnels, nous sommes encore en attente du même engagement « hors norme », pour reprendre les mots d'un ancien Premier ministre, du ministère de l'Éducation nationale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA HAUTE-GARONNE

Rendre opérationnel l'objectif de mixité sociale inscrit dans le code de l'éducation, passe nécessairement, comme le souligne la Cour des comptes, par une conjonction des volontés politiques des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'éducation nationale.

La compétence du conseil départemental en matière d'implantation des collèges et de définition de leur secteur de recrutement (article 123-1 du code de l'éducation) est effectivement un outil primordial pour l'atteinte des objectifs de mixité sociale.

Pour être efficace, il nécessite toutefois une mobilisation forte de l'éducation nationale dont les moyens doivent être adaptés finement aux besoins locaux.

Ainsi, le département de la Haute-Garonne est engagé dans la poursuite d'un objectif non négociable d'amélioration de l'équilibre social des 100 collèges de son territoire et, notamment, de ceux de l'agglomération toulousaine, fortement impactés par une urbanisation ségrégative.

Aussi, la majorité départementale a-t-elle adopté, dès son arrivée en 2016, un dispositif unique en France d'amélioration de la mixité sociale pour les cinq collèges du territoire, tous implantés dans Toulouse, inscrits en réseau d'éducation prioritaire renforcé, projet pour lequel le Département a investi plus de 56 M€.

Dans un contexte de forte évolution démographique (le département de la Haute-Garonne compte en moyenne plus de 1 000 collégiens supplémentaires chaque année), la mesure majeure de ce programme d'amélioration de la mixité sociale a consisté en la fermeture progressive des deux collèges les plus stigmatisés du quartier du Mirail à Toulouse. Les collèges Raymond Badiou et Bellefontaine scolarisaient plus de 80 % d'élèves issus de familles très défavorisées et les mesures classiques de sectorisation s'avéraient totalement inopérantes.

Les élèves du quartier ont progressivement été sectorisés et affectés, à leur entrée en 6^e à partir de la rentrée 2017 pour le secteur de Raymond Badiou, puis 2019 pour le secteur de Bellefontaine, dans 11 établissements au profil social favorisé, ayant de la place et accessibles en transport scolaire en 30 à 40 minutes. Le nombre moyen d'élèves issus du Mirail à intégrer chaque classe de 6^e de ces établissements se situe aux alentours de cinq pour des classes volontairement limitées à 25 élèves.

Pour réussir, ce dispositif comporte un important volet de mesures d'accompagnement. Ainsi, le département a investi 900 000 euros pour la création de transports dédiés avec accompagnement des élèves dans les cars, mais aussi la création d'offres associatives pour renforcer le lien avec les familles et, au sein des établissements dits « d'accueil », aider au climat scolaire.

Il faut noter la coopération de grande qualité de la part des différents directeurs des services départementaux de l'éducation nationale qui se sont succédés sur ce programme et des équipes enseignantes des 11 collèges d'accueil avec la création d'un réseau de « maîtres mixité » faisant le lien écoles-collèges, la nomination d'enseignants référents dans chaque établissement concerné, l'affectation d'assistants d'éducation supplémentaires, mais, surtout, des classes de 6^e limitées à 25 élèves pour la bonne intégration de tous les élèves.

L'évaluation du dispositif, sur la première cohorte ayant passé le diplôme du brevet des collèges a été suivie durant les quatre premières années et réalisée en partenariat avec l'éducation nationale et l'université Toulouse Jean Jaurès grâce à l'embauche au Conseil départemental d'une doctorante en contrat CIFRE.

Tout d'abord, notons que les résultats au diplôme du brevet des collèges des cent premiers élèves ont été très sensiblement améliorés et les choix d'orientation plus ambitieux. Ainsi, le choix laissé à ces élèves, comme l'a décidé le département en concertation entre la direction des services académiques et le conseil régional, d'intégrer les lycées de rattachement des secteurs de leur collège d'accueil a été saisi par quatre élèves sur cinq. Toutefois, il apparaît que cette liberté de choix laissée aux familles exige d'investir plus efficacement encore dans leur information et leur accompagnement à l'orientation.

Outre ces résultats, l'évaluation sociologique a clairement démontré que la dynamique de socialisation des élèves issus des secteurs REP+ et leur rapport à la norme (règles disciplinaires et usages) est la même que pour l'ensemble des élèves des nouveaux collèges d'affectation (ils ne se distinguent pas comme sous-groupe culturel). Leur bien-être dépend en conséquence de la qualité de la vie scolaire et de la politique menée par l'établissement pour améliorer le climat scolaire ainsi que de la formation des enseignants.

L'évaluation pointe par ailleurs que les critères mobilisés dans l'éducation prioritaire pour diagnostiquer la situation des élèves en difficultés perdent manifestement de leur consistance quand les élèves intègrent un environnement social et scolaire hétérogène. En conséquence, la formation des personnels enseignants en vue d'améliorer la gestion des classes hétérogènes et l'établissement d'un diagnostic quand un élève est en difficulté nous paraît devoir être maintenue, voire renforcée.

De même, cette évaluation confirme surtout que la décision des services académiques de maintenir chaque année la limitation des effectifs des classes de sixième à 25 élèves est contributive d'une meilleure intégration de l'ensemble des élèves au collège. Cette mesure ayant porté ses fruits, il nous paraît nécessaire de l'acter comme essentielle pour la continuité du programme, mais aussi de la généraliser à toutes les classes de 6ème des collèges du territoire dans un contexte d'aggravation des inégalités dans notre société.

De même, la création de référents mixité (enseignants et AED) au sein des établissements contribue au suivi du dispositif et à l'information de l'ensemble des personnels. L'attribution d'une mission spécifique pour les maîtres inter-degré, dorénavant maîtres mixité sociale, permet de garantir le suivi des élèves et leur adaptation en faisant le lien entre le secteur de provenance et le nouveau collège d'affectation.

Enfin, le partenariat avec les associations de quartier (Contrat local d'accompagnement à la scolarité, cogestion des exclusions avec les

établissements, accompagnement des familles, accueil des principaux dans le quartier pour rencontrer les familles) joue un rôle fondamental d'axe de transmission entre les familles du secteur REP+ éloignées et les nouveaux établissements d'affectation. Ces acteurs sont désormais connus, reconnus et légitimes. Il nous paraît nécessaire de pérenniser leur action dans le dispositif.

Cette politique ambitieuse de mixité sociale tient aussi son succès parce qu'elle n'est pas déconnectée d'autres mesures de co-éducation mises en place par le département en compléments des actions de l'éducation nationale. Ainsi, le « Parcours laïque et citoyen », doté d'un budget de 900 000 euros propose aux enseignants un catalogue de 294 actions innovantes d'apprentissage des valeurs de la République et de la laïcité, les « ateliers du midi » permettent aux établissements de créer des partenariats locaux afin de développer des actions citoyennes, culturelles, ludiques ou sportives à destination des élèves pour enrichir la pause méridienne. Cette offre éducative complémentaire proposée par le département à tous les collèges, publics et privés sous contrat d'association avec l'État, participent à un meilleur climat scolaire. Elle sera encore renforcée dès la prochaine année scolaire par un dispositif spécifique de lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement.

Autre mesure participant à l'ambition de la mixité sociale et de la réussite scolaire de tous les élèves, le dispositif d'aide à la restauration scolaire mis en œuvre par le département de la Haute-Garonne permet aux familles disposant de revenus modestes de bénéficier d'une aide pouvant aller jusqu'à la gratuité totale. Ainsi, 42 % des demi-pensionnaires bénéficient de ce dispositif, soit plus de 25 000 élèves.

Le dispositif d'amélioration de la mixité sociale des collèges de la Haute-Garonne nécessite d'être pérennisé et étendu à l'ensemble des secteurs du territoire départemental présentant un développement urbain encore trop peu équilibré. Les moyens de l'éducation nationale doivent être renforcés sur la période clé de l'entrée au collège et notamment sur la transition école-collège.

Enfin, le rôle de l'enseignement privé s'inscrit manifestement à contre-courant des efforts faits pour un meilleur équilibre social des établissements. En Haute-Garonne, des discussions ont été menées dès 2017 avec l'enseignement privé sous contrat pour faire comprendre les enjeux de la mixité sociale et inviter les OGEC à prendre leur part. Le département a d'ailleurs adopté un dispositif financier incitatif indexé sur le taux de respect de la mixité sociale dans les établissements publics et privés.

Malgré ces dispositions, l'écart s'est encore creusé entre les établissements publics, plus hétérogènes du fait du dispositif mis en œuvre et les établissements privés scolarisant toujours plus d'élèves issus des familles les plus favorisées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA HAUTE-MARNE

Par courrier du 28 octobre 2022, vous m'avez transmis des extraits du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes relatif à « la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements » afin que je vous apporte d'éventuels compléments.

La lecture de ce chapitre m'amène à vous apporter les éléments complémentaires suivants.

En effet, en juillet 2000, le conseil départemental a décidé la mise en œuvre d'un programme ambitieux « plan collège » de plus de 150 M€ pour permettre de rénover ou de reconstruire intégralement les collèges de Haute-Marne selon les dernières normes définies par l'Éducation nationale. L'objectif étant d'offrir aux élèves comme aux enseignants un cadre de travail agréable avec des moyens pédagogiques adaptés et performants. L'autorisation de programme a été augmentée pour répondre à cet objectif.

Le conseil départemental de la Haute-Marne a mis en œuvre une politique volontariste dans les domaines de la qualité environnementale et des économies d'énergie, allant bien au-delà de la réglementation thermique en vigueur et préfigurant ainsi les constructions de demain.

Depuis 2002, le « plan collèges » se poursuit avec déjà 17 collèges, sur les 23 établissements publics comprenant actuellement 6 900 élèves, refaits à neuf ou reconstruits pour plus de 214 M€ d'investissements. Les établissements rénovés ou reconstruits, dans le cadre du « plan collège » offrent des structures soucieuses du confort d'accueil de chacun et tenant compte des nouveaux besoins pédagogiques.

Au-delà des collèges reconstruits, le même intérêt est porté au niveau d'équipement pour les autres établissements.

De plus, tous les collèges bénéficient d'un équipement informatique performant et innovant tenant compte des nouveaux besoins pédagogiques (Espace Numérique de travail (ENT), tableaux interactifs (TBI), matériel de projection, etc.).

Ainsi tous les collégiens haut-marnais profitent des usages du numérique qui se sont développés aussi grâce au déploiement du réseau Haute Marne Numérique.

Le conseil départemental de la Haute-Marne veille à ce que les enfants des territoires ruraux aient les mêmes chances que ceux des villes. Les collégiens haut-marnais bénéficient d'un cadre de travail, d'une ambiance sereine et des équipements propices à leur réussite scolaire.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA LOZÈRE

J'ai bien reçu le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes sur « la construction, la rénovation et l'entretien des collèges par les départements », et je vous en remercie.

Dans ce chapitre sont abordées les disparités de dépenses consacrées aux collèges et le maintien de la carte scolaire indépendamment des évolutions démographiques.

S'agissant de la 1^{ère} partie sur les dépenses des collèges, le département de la Lozère, caractérisé par la faiblesse de sa population (1,13 % de la population française), se distingue en dépassant largement la moyenne nationale de 1 720 € par élève avec plus de 2 400 € de dépenses par élève.

Depuis le transfert de la compétence, le département de la Lozère a toujours eu la volonté d'une action soutenue en direction de ces collèges qu'ils soient publics ou privés, les objectifs étant d'améliorer les conditions de travail des équipes pédagogiques et offrir la meilleure qualité d'enseignement à nos enfants.

Depuis 2015, au vu de l'état du patrimoine existant, il a spécifiquement œuvré pour la modernisation des bâtiments et a entrepris d'importants travaux de rénovation, de mise en conformité, d'accessibilité (PPI de 20 M€), d'extension ou de création de nouvelles entités. À compter de 2023, il s'engage dans un vaste programme de rénovation énergétique des bâtiments (projet de 15 M€).

En parallèle, une équipe mobile, composée de cinq agents de la collectivité, assure les travaux d'entretien, d'amélioration et les réparations courantes.

Le département intervient également dans l'équipement numérique et nouvelles technologies avec le renouvellement régulier du parc informatique, l'équipement en tablettes, salles multimédia, classes mobiles et le raccordement à la fibre optique.

Indépendamment de la dépense obligatoire de la dotation de fonctionnement, le département contribue aussi à soutenir les actions menées au sein des établissements comme le soutien financier au transport vers les équipements sportifs, le dispositif « Collège au cinéma » le programme d'aide à l'achat de matériel pédagogique, les projets pédagogiques d'établissements (ateliers théâtre, cinéma, scientifiques, éducation à l'environnement, sections sportives, voyages scolaires). Il porte aujourd'hui le projet alimentaire territorial avec le recours aux circuits courts et la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les cantines.

Il soutient enfin les spécificités de certains établissements comme la section Jeunes Sapeurs-Pompiers proposée par le collège du Bleymard.

Comparées aux effectifs, les dépenses réalisées donnent effectivement un ratio bien supérieur à la moyenne nationale. Il convient toutefois de prendre en compte que le retard pris notamment dans la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité programmé des collèges a été rattrapé et achevé sur la mandature 2015-2021 représentant un volume de dépenses concentré sur la période.

S'agissant du 2^e volet sur la carte scolaire, le département compte 13 collèges publics et cinq collèges privés. Leur implantation offre un maillage satisfaisant pour la population en recherche de proximité au regard de son éclatement sur le territoire, En réponse aux spécificités du territoire (relief, conditions climatiques, habitat dispersé) le département a également lourdement investi dans le développement de l'internat afin d'éviter aux élèves des temps de trajets trop longs et favoriser ainsi leur réussite scolaire. À ce titre 4 collèges sont labellisés « internat d'excellence ».

Les politiques initiées depuis plusieurs années pour l'attractivité et le développement du territoire permettent une stabilisation des effectifs collégiens autour de 3 600 élèves. L'accueil de nouvelles populations, la scolarisation de quelques enfants des départements limitrophes (Gard, Hérault, Ardèche) développe la mixité sociale au sein des établissements.