

NOTE RELATIVE A LA CORRESPONDANCE
DE MONSIEUR LE RECTEUR SUR L'ETUDE
ECONOMIQUE :

"Comparaison entre les coûts d'un équipement intégré, le Centre Educatif et Culturel d'ISTRES et des équipements similaires éclatés"

La présente note comporte trois parties.

1. RAPPEL DE L'ARGUMENTATION PRESENTEE PAR LE SERVICE ACADEMIQUE DE L'EQUIPEMENT
2. ELEMENTS DE REFLEXION CONCERNANT LES COUTS COMPARES D'INVESTISSEMENT
 - 2.1. Difficultés de la coordination de la programmation
 - 2.2. Rectificatifs à propos de la comparaison des coûts d'investissement entre le C.E.S. et les autres établissements
 - 2.3. Objection au raisonnement faisant apparaître l'opération C.E.C. comme un transfert de charges au détriment du Finistère de l'Education"
 - 2.4. Avantages apportés par l'intégration au C.E.S.
 - 2.4.1. Abaissement pratique du coût de la construction par le jeu de l'intégration
 - 2.4.2. Ressources supplémentaires en locaux
 - 2.4.3. L'intégration favorable à la rénovation pédagogique et éducative.
3. ELEMENTS DE REFLEXION CONCERNANT LA REPARTITION DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT
 - 3.1. Coût de fonctionnement du C.E.S. - partage des charges
 - 3.2. Coût de l'expérimentation pédagogique - participation des autres établissements

1. RAPPEL DE L'ARGUMENTATION PRESENTEE PAR LE SERVICE ACADEMIQUE DE L'EQUIPEMENT

• A propos des investissements, l'on trouve, dans les commentaires du service académique de l'Équipement :

- l'utilisation de certaines données comparatives présentées dans l'Étude Économique pour introduire une nouvelle comparaison entre les coûts du C.E.S. et ceux des autres établissements

- des réflexions, à partir de cette comparaison, tendant à prouver que le C.E.S. a "subventionné les autres établissements au moment des investissements" et que, donc, "le Ministère de l'Éducation a été le pourvoyeur de locaux et de fonds au profit d'autres collectivités ou organismes publics qui ont ainsi pu économiser 30 ou 35 % en moyenne de leurs investissements", l'intégration s'étant faite "à partir du collège d'enseignement secondaire en retranchant du programme des autres établissements, les locaux dont ceux-ci pourraient disposer dans le collège". Ainsi se serait donc réalisé un "transfert de charges au détriment du Ministère de l'Éducation et au profit d'autres collectivités locales ou organismes publics"

- une explication concernant cette situation :

"l'intégration a été entreprise au moment où la construction du C.E.S. avait été décidée... alors que la construction des autres établissements n'était pas encore financée". Cette difficulté de coordination dans le temps a expliqué les préjudices subis en quelque sorte par le Ministère de l'Éducation dans la conduite de cette opération.

• A propos du "fonctionnement", l'Étude Économique est utilisée pour montrer que le C.E.S. coûte au moins aussi cher, sinon un peu plus cher qu'un établissement isolé.

- A partir de ces doubles remarques sur l'investissement et le fonctionnement, Monsieur le Recteur émet un vœu : que la gestion soit organisée "en répartissant les charges de personnel et de fonctionnement entre les différentes parties en présence, d'une façon qui tienne compte de l'apport en investissements consenti lors de la construction du collège au profit d'autres établissements".

2- ELEMENTS DE REFLEXION CONCERNANT LES COUTS COMPARES D'INVESTISSEMENT

2.1. Les difficultés de la coordination des programmations

Il est un point sur lequel l'on ne peut être que d'accord avec Monsieur le Recteur, c'est l'intérêt d'une coordination, dans le temps, des programmes et des financements. Il est évident que si les programmations pouvaient être établies d'une façon globale, en coopération entre les divers services intéressés et si les financements pouvaient être obtenus en même temps, l'intégration pourrait être poussée beaucoup plus loin, être plus fonctionnelle et permettre, en principe, des économies d'investissement pour tous les établissements.

Dans l'opération du C.E.C. d'ISTRES, tout ce qui a pu être tenté pour rapprocher les programmations et les financements a été fait, grâce à la volonté incessante de Monsieur le Préfet, A ce point de vue, la construction de la copropriété du Bâtiment d'Accueil est assez exemplaire. Mais, en dehors même des urgences et des priorités qui ont pu jouer (par exemple pour la construction du C.E.S. qui répondait, comme le dit Monsieur le Recteur, à des besoins impérieux), l'on s'est constamment heurté à l'absence d'une véritable politique nationale de l'intégration des équipements (qui aurait dû nécessiter une coopération technique, administrative et financière entre les divers services intéressés), au cloisonnement des différents ministères de tutelle et en particulier aux volontés de plusieurs administrations d'appliquer strictement les normes et prix plafond prévus par leur réglementation spécifique, sans modification liée à l'intégration.

2.2. Les comparaisons des coûts d'investissement entre C.E.S. et autres établissements .

D'une façon très générale - et pour les raisons précédemment indiquées - l'on peut constater effectivement, comme Monsieur le Recteur le fait, que :

- d'une part, le coût de construction et les surfaces construites du C.E.S. ont pratiquement été identiques à ce qu'ils auraient été pour un établissement isolé (coefficient 1,01 pour les surfaces, 1,014 pour le coût de la construction, 1,0004 pour le prix au m²)

- d'autre part, et globalement, pour les autres établissements du C.E.C., dans leur ensemble, l'on a construit moins et dépensé moins.

Mais, les chiffres et rapports comparatifs retenus, exagèrent la différence entre le C.E.S. et les autres établissements et demandent quelques précisions supplémentaires. La comparaison des surfaces construites a été faite avec celles des six établissements en service en 1973 (comprenant, entre autres, le Centre Aéré pour lequel aucune construction n'a eu lieu au C.E.C.) et non avec la totalité des établissements du C.E.C. Si l'on avait considéré réellement l'ensemble du C.E.C, l'on aurait abouti à des distorsions beaucoup moins grandes (cf. étude pages 93, 94) comme l'indique le tableau suivant :

.../...

COMPARAISON DES SURFACES CONSTRUITES ET COUTS D'INVESTISSEMENT ENTRE C.E.S. ET AUTRES ETABLISSEMENTS DU C.E.C.							
		En valeur absolue			Rapport		
					Intégré Éclaté		
		C.E.S.	Autres Etablissements	Ensemble du C.E.C.	C.E.S.	Autres Etablissements	Ensemble du C.E.C.
Surface construite (sans équipements sportifs)	Etablissement intégré	9 310 m2 (a)	5 725 m2 (c)	15 035 m2 (f)	$\frac{a}{b} = 1,01$	$\frac{c}{d} = 0,83$	$\frac{f}{g} = 0,93$
	Etablissement éclaté sans C.A.	9 221 m2 (b)	6 820 m2 (d)	16 041 m2 (g)			
	Etablissement éclaté avec C.A.	9 221 m2 (b)	9 345 m2 (e)	18 566 m2 (h)			
Coût de la construction (avec équipements sportifs)	Etablissement intégré	8 848 494 (i)	17 744 031 (k)	26 585 175 (n)	$\frac{i}{j} = 1,014$	$\frac{k}{l} = 0,72$	$\frac{n}{o} = 0,79$
	Etablissement éclaté sans C.A.	8 715 517 (j)	24 609 112 (l)	33 325 629 (o)			
	Etablissement éclaté avec C.A.	8 716 517 (j)	27 659 751 (m)	36 376 268 (r)			
Prix de revient du m2 pondéré (sans équipements sportifs)	Etablissement intégré avec C.A.	949 F/m2 (q)	1 419 F (o)	1 128 F (v)	$\frac{q}{z} = 1,004$	$\frac{s}{t} = 0,78$	$\frac{v}{u} = 0,85$
	Et. éclaté sans C.A.	945 F/m2 (z)	1 813 F (t)	1 314 F (w)			
	Etablissement éclaté avec C.A.	945 F/m2 (z)	1 349 F (u)	1 300 F (x)			

La différence entre le C.E.S. et les autres établissements apparaît donc comme moins importante lorsque l'on considère l'ensemble des établissements du C.E.C. et non les seuls six premiers mis en service. La tendance observée reste cependant vraie : pour la C.E.S., identité de la surface construite, du coût d'investissement global et du prix au m² construit ; pour les autres établissements, économie de 17 % de surface construite, 28 % du coût d'investissement et 22 % du prix au m² construit.

Mais, ces économies n'ont pas été réalisées suivant le schéma indiqué dans les commentaires du Service Académique de l'Équipement : à partir de l'existence du C.E.S. et "en retranchant du programme des autres établissements, les locaux dont ceux-ci pourraient disposer dans le collège". En fait, pour certains équipements comme le C.E.S. mais aussi comme la Bibliothèque, le Centre Social, le Dispensaire et le C.I.O., construits après le C.E.S., l'on était tenu par des normes assez impératives et par des fourchettes de prix assez étroites, tandis que pour d'autres, comme les installations sportives et les équipements culturels, la latitude était beaucoup plus grande. Pour les premiers, l'on s'en est tenu aux normes les plus basses, mais qui, en tout état de cause, ne pouvaient pas être davantage abaissées. C'est ce qui expliqua que, comme le montre la tableau de la page 92 de notre étude, pour les 5 équipements construits d'après des normes précises et appelés à jouer des rôles strictement comparables, l'on ait pratiquement construit à peu près la même surface, et au même prix (12 571 m² pour un coût de 13 078 723 F, soit 1 040 F le m² au C.E.C. contre 12 954 m² pour un coût de 14 092 052 F soit 1 088 F le m² pour les mêmes équipements éclatés).

En ce qui concerne, par contre, les autres établissements, (équipements sportifs, M.P.T., salle polyvalente, Village de Vacances, Centre de Formation Continue) pour lesquels les normes étaient beaucoup plus souples, et donnaient une latitude beaucoup plus grande, le parti pris a été celui de la modestie, voire de l'austérité, dans la surface construite, comme dans la qualité des prestations. C'est ce parti pris et non la volonté de ne pas construire des locaux que l'on trouverait dans le C.E.S. qui explique les "économies" réalisées.

Toute l'étude montre précisément que, contrairement à ce que pourrait faire croire le rassemblement massif des locaux, le C.E.C. qui ; ou bien a respecté les normes les plus basses, quand elles lui étaient imposées, ou bien a délibérément opté pour des solutions modestes et peu coûteuses quand la latitude lui était laissée, est le contraire d'un équipement de prestige. Sans doute une politique plus concertée et plus globale aurait-elle permis des économies d'ensemble plus grandes. Mais chaque service constructeur a appliqué, avec plus ou moins de souplesse, ses normes.

Mais, pour aucun établissement, (sauf pour le Centre Aéré qui utilise certes, conformément à une pratique courante, les locaux du C.E.S., mais aussi tous les autres locaux du C.E.C.) une diminution de programmation n'a été conçue - et on peut d'ailleurs le regretter dans le principe - en fonction des locaux qu'il pourrait trouver dans le C.E.S. et que l'on n'aurait donc pas à construire.

2.3. Objections au raisonnement faisant apparaître l'opération du C.E.C. comme un transfert de charges au détriment du Ministère de l'Education".

Nous venons de montrer que, dans la pratique, les services responsables des autres établissements du C.E.C, s'ils ont mené une politique d'austérité, n'ont pas cherché à pratiquer des économies en retranchant de leurs programmes la construction de locaux utilisables dans le collège et en procédant donc à un "transfert de charges au détriment du Ministère de l'Education" aboutissant à faire "subventionner les autres établissements" par le C.E.S.

Quand bien même, d'ailleurs, la pratique aurait-elle été celle là, il semble impossible de parler de "subvention" du Ministère de l'Education aux autres établissements et d'un "transfert de charges". En tout état de cause, le C.E.S. intégré n'a pas coûté plus cher au Ministère de l'Education qu'un autre ; et l'on ne peut pas, semble-t-il, du point de vue de l'intérêt public général, regretter que des équipements, qui ne coûtent pas plus cher, soient beaucoup plus largement utilisés qu'ailleurs, même si ce n'est pas par des usagers, au sens strict, du Ministère de l'Education. Le service public - et c'est tout l'intérêt d'une entreprise comme celle du C.E.C. que de le démontrer chaque jour - forme un tout et ne se mesure pas en fonction des cloisonnements de chaque service.

Si, au demeurant, l'ensemble des investissements a coûté moins cher (sans que le coût du C.E.S. ait été supérieur) pour une utilisation beaucoup plus grande et une meilleure qualité de service, qui pourrait s'estimer lésé ? L'intégration constitue un tout, dont toute la collectivité et finalement tous les établissements sont bénéficiaires. Si le C.E.S. est utile aux autres établissements, l'intégration apporte par ailleurs un très grand nombre d'avantages au C.E.S.

2.4. Avantages apportés par l'intégration au C.E.S.

2.4.1. Abaissement pratique, du coût de la construction par

le jeu de l'intégration.

Comme pour tous les autres établissements, le prix du m² construit du C.E.S. est pratiquement abaissé, puisque l'établissement scolaire dispose, en fait, par le jeu de l'intégration, de locaux supplémentaires importants. L'on peut voir en page 26 de l'étude que l'établissement scolaire dispose de 1 560 m² de locaux additionnels, ce qui ramène le prix du m² utilisable à 813 F. Si, en valeur relative, compte-tenu de l'importance de sa surface spécifique, le C.E.S. n'est pas l'établissement qui bénéficie de la plus importante proportion d'augmentation de surface utilisable, en valeur absolue, le C.E.S., est de loin le plus gros utilisateur de locaux complémentaires, comme le fait ressortir le petit tableau suivant :

ETABLISSEMENTS	Surface de locaux supplémentaires utilisables
- C.E.S.	1 500 m ²
- BIBLIOTHEQUE	53 m ²
- M.P.T.	1 000 m ²
- CENTRE DE FORMATION CONTINUE	300 m ²

2.4.2. Ressources supplémentaires en locaux

L'intégration apporte de façon évidente, sans que cela ait représenté un supplément de coût pour le Ministère de l'Education, des ressources pédagogiques supplémentaires très importantes au C.E.S.

2.4.2.1. Bibliothèque et C.D.I.

Grâce à l'intégration du service de documentation dans la Bibliothèque Publique, le C.E.S. dispose de locaux tout à fait remarquables et d'importantes ressources, dont l'investissement n'a rien coûté aux services de l'enseignement du Ministère de l'Education et dont le fonctionnement est assuré, pour l'essentiel, par la collectivité locale.

L'intégration a ainsi permis, bien que le C.E.S. n'ait pas été construit selon les nouvelles normes qui prévoit un bâtiment consacré au C.D.I, et aux activités socio-éducatives, de disposer de locaux encore plus favorables que dans les établissements nouveaux, pour les services du C.D.I, et les activités socio-éducatives. L'intégration évitera donc de demander, sur crédits déconcentrés, un aménagement de C.D.I., comme cela se fait pour beaucoup d'autres établissements.

2.4.2.2. Laboratoires de langues du Centre de Formation Continue

Bien que le Ministère de l'Education n'ait contribué que de façon partielle aux investissements (équipement du laboratoire léger), le C.E.S. dispose, par l'intégration, d'un ensemble important de laboratoires de langues qui représentent une ressource pédagogique très appréciée des professeurs. Cette situation permettra d'éviter toute demande de crédits spéciaux pour l'équipement d'un laboratoire, comme cela se fait parfois, après coup, dans d'autres établissements.

2.4.2.3. Ateliers de la M.P.T.

LE C.E.S. dispose également des ateliers spécialisés de la M.P.T.: poterie, émaux, tissage, vannerie, photo, ce qui apporte des ressources pédagogiques très importantes aux maîtres de classes, à programme allégé ainsi qu'aux professeurs d'art plastique et de travaux manuels.

.../...

2.4.2.4. Installations sportives

Le parti pris de l'intégration ayant permis de regrouper dans le C.E.C. un nombre très important d'installations sportives qui auraient pu être disséminées dans la ville, le C.E.S. dispose, en utilisateur prioritaire, d'équipements sportifs dont aucun autre établissement analogue scolaire, en France, ne peut bénéficier : piscine couverte, piscine d'été, deux gymnases, salle de sport de combat, salle d'escrime, installations de plein air; et l'ensemble des frais de fonctionnement et d'entretien de ces équipements est entièrement à la charge de la collectivité locale.

2.4.3. L'intégration favorable à l'innovation pédagogique et éducative

Par delà ces ressources techniques complémentaires, l'intégration apporte une transformation qualitative de la vie pédagogique et éducative. La liaison avec les autres établissements crée une ouverture permanente de l'Ecole qui n'est plus repliée sur elle-même ; les activités culturelles et socio-culturelles de la M.P.T. et de l'Association Culturelle sont constamment utilisées par les professeurs, dans le cadre de leur enseignement. Des animations organisées par la M.P.T. et l'Association Culturelle ont lieu régulièrement dans les classes. Grâce à l'ensemble des locaux utilisables, 60 ateliers éducatifs optionnels ont pu être mis sur pied et intégrés dans l'emploi du temps régulier des élèves. Une quinzaine de cas ateliers sont pris en charge par des animateurs des autres établissements du C.E.C. Les enseignants usent largement des services du C.I.O., envoient au C.M.P.P. Les enfants présentant des difficultés de comportement. Les maîtres des classes préparatoires à l'apprentissage, utilisent largement l'ANPE pour essayer de trouver un travail à leurs élèves, à l'issue de leur scolarité.

D'une façon générale, l'intégration permet le développement d'un climat favorable à l'apprentissage de l'autodiscipline et au développement de la vie éducative.

Cette augmentation de ressources représente-t-elle, pour le Ministère de l'Education, un coût de fonctionnement plus important que pour un autre C.E.S. ? Il est nécessaire d'examiner rapidement le problème.

3. ELEMENTS DE REFLEXION CONCERNANT LA REPARTITION DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

3.1. Coût de fonctionnement du C.E.S. - partage des charges ~~charges~~

Il est vrai que l'Etude Economique fait ressortir (page 28 et page 34), dans l'effectif du personnel administratif et de service du C.E.S., trois postes 1/2 de plus par rapport à un établissement analogue isolé. La nécessité de ces postes supplémentaires s'explique par le plus grand effort d'entretien qu'impose le plein emploi de l'établissement.

Mais, d'une part, quand l'on compare le coefficient $\frac{\text{Heures d'ouverture}}{\text{effectif du personnel}}$, l'établissement intégré jouit d'un indice de rentabilité nettement supérieur (100 contre 60).

DE même, si les dépenses de fonctionnement sont légèrement supérieures pour le C.E.S. des Heures-Claires, par rapport à un C.E.S isolé (254 F par an et par élève contre 236 F), le coût horaire d'utilisation laisse apparaître de façon évidente la rentabilisation apportée par l'intégration, puisque le coût horaire est de 87 F pour le C.E.S. des Heures-Claires contre 153 F pour un C.E.S. analogue isolé.

En tout état de cause, il est important de signaler que le statut spécial du C.E.S. intégré préserve rigoureusement les intérêts du Ministère de l'Education, puisque l'Etablissement, en principe nationalisé, ne l'a pas été dans les faits et demeure à la charge de la collectivité locale qui reçoit, en contre-partie de l'Etat, une indemnité de non nationalisation, calculée sur les dépenses moyennes de fonctionnement d'un C.E.S. nationalisé, ayant un nombre élèves analogue. Cette indemnité, calculée donc au plus juste, et qui n'a pratiquement pas été revalorisée depuis trois ans, malgré nos correspondances à ce sujet, permet au Ministère de l'Education une participation minimum et, semble-t-il, inférieure aux charges qu'il assume dans la plupart des C.E.S. analogues nationalisés de la région.

La répartition des charges de personnel et de fonctionnement entre les différentes parties en présence souhaitée par Monsieur le Recteur, est donc, dans la gestion, pratiquement assurée, puisque les charges générales sont réparties entre tous les établissements et que le supplément de coût, provoqué par le plein emploi du C.E.S. est entièrement - et au delà - pris en charge par la collectivité locale.

3.2. Coût de l'expérimentation pédagogique

Le Ministère de l'Education, outre qu'il met à la disposition du C.E.C., un Directeur, consent, il est vrai, pour le C.E.S., dans le cadre de son statut expérimental, un effort pour promouvoir une recherche pédagogique.

Le C.E.C. dispose, au titre de l'expérience C.E.C., de 4 postes supplémentaires (une documentaliste, un conseiller d'éducation, un poste de musique, un poste de T.M.E.), d'un contingent spécial - mais très limité - d'heures supplémentaires et d'activités dirigées.

Mais, d'une part, ces moyens ne sont pas liés à l'intégration, mais à l'expérimentation pédagogique pratiquée. Et ils sont très modestes par rapport à d'autres établissements expérimentaux du département.

D'autre part, même dans ce domaine, les moyens offerts par le Ministère de l'Education sont largement compensés par tout ce qu'apportent, sans aucune participation du Ministère, les autres établissements et les autres services ; ressources de la Bibliothèque, avec son personnel communal travaillant pour le C.E.S., laboratoires de langues et leur entretien assuré par le Centre d'Education Permanente, installations sportives entretenues par la collectivité locale, personnel d'animation sportive, ateliers spécialisés de la M.P.T., activités culturelles permanentes dont bénéficient les enseignants et qu'ils utilisent pour leurs classes, animation de 15 ateliers socio-éducatifs par des animateurs extérieurs...

Au total, il semble que l'intégration - si elle fait effectivement bénéficier les autres établissements des locaux scolaires, permettant à ceux-ci d'être utilisés à temps plein, dans l'intérêt public général, et sans que le fonctionnement du C.E.S. soit gêné - soit particulièrement avantageuse pour le Ministère de l'Education qui, n'ayant pas investi plus que pour un autre établissement, et ne dépensant pas davantage pour son fonctionnement, dispose pour son C.E.S., de très importantes ressources complémentaires et de toute une gamme étendue de services qui lui sont rendus par les autres Établissements.

En fait, le C.E.S. apparaît comme le bénéficiaire n°1 n°1 de l'intégration.