

Programme de l'OCDE pour la construction et l'équipement de l'éducation

Séminaire international sur les infrastructures éducatives

Guadalajara, Jalisco, Mexique, 24 - 27 février 2002

Organisé par le Programme de l'OCDE pour la construction et l'équipement de l'éducation (PEB),
le ministère mexicain de l'Éducation et le Comité d'administration du programme fédéral de construction
d'écoles (CAPFCE) du Mexique

**Conduite et évaluation des politiques publiques
visant à satisfaire les besoins en équipements éducatifs :
essai de réflexion à partir notamment de l'expérience française**

François Louis
Administrateur, ministère de l'Éducation nationale

La conduite des politiques publiques visant à satisfaire les besoins en équipements éducatifs aux différents niveaux d'enseignement peut être éclairée, nous semble-t-il, par les conclusions tirées de l'évaluation des politiques menées au fil du temps pour tel ou tel d'entre eux, qu'il s'agisse de l'enseignement primaire, du secondaire, ou de l'enseignement supérieur. C'est, en tout cas, l'un des regards que l'on peut porter sur l'expérience française en ce domaine si on la met en perspective sur plusieurs décennies : une double conclusion paraît en effet se dégager :

-- le « poids » des infrastructures éducatives : les équipements éducatifs comptent parmi les équipements durables, et leur implantation, selon les conditions de réalisation ici ou là, prête à tout un ensemble de conséquences pratiques et financières ;

-- pour cette raison, la conduite des politiques publiques menées en ce domaine gagne, sans nul doute, à une anticipation aussi marquée et lucide que possible de ces probables incidences.

1) les infrastructures éducatives : un enjeu réel au niveau local, dont les conditions de réalisation pèseront durablement, pour plusieurs raisons

a) la construction scolaire : un coût initial, mais aussi tout un ensemble de coûts induits

Au niveau local, la réalisation d'équipements éducatifs représente immanquablement un réel enjeu parce que les autorités locales et les familles (appuyées dans certains cas par des enseignants) plaident spontanément pour la construction d'établissements scolaires qui soient proches géographiquement. Cette réalisation a un coût, et la première question soulevée concerne la charge elle-même de cette construction : qui va l'assumer ? la collectivité locale ? la collectivité au niveau immédiatement supérieur ? ou encore l'Etat au motif que le

développement de l'éducation relève des politiques publiques d'intérêt national ? En France, les aspects matériels (construction, équipement et entretien des établissements primaires et secondaires) relèvent des collectivités territoriales (le territoire français comprenant, comme découpages, 36000 « *communes* » – des villes ou des villages - , 100 « *départements* », et 26 « *régions* ») ; l'Etat (« *l'Education nationale* »), en revanche, est responsable des aspects pédagogiques, et assume d'autre part la charge en personnel enseignant¹. Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'Etat, en principe, assume à la fois les dépenses matérielles et la dépense en personnel ; dans la réalité cependant, il engage depuis déjà de nombreuses années une politique de partenariat avec les collectivités territoriales (directement intéressées au développement de l'enseignement supérieur), principalement les régions, lesquelles apportent par conséquent une contribution financière significative.

Un des points sans doute parmi les plus importants à mettre en exergue pour ce qui concerne la conduite des politiques publiques de construction scolaire, c'est « *l'effet d'entraînement* » de la dépense d'investissement elle-même, parce que celle-ci induit toute une série d'autres dépenses : équipement et entretien des locaux, fonctionnement quotidien, et charge en personnel, naturellement ; le « *bâti* » n'est donc pas neutre, et il ne peut être considéré isolément. Une fois construit, un établissement scolaire (ou d'enseignement supérieur) est disponible pour longtemps ; la perspective à prendre en compte en ce domaine relève assurément du long terme ; or, si la décision d'édifier tel ou tel établissement a été mal fondée, il n'en demeure pas moins que la collectivité publique devra par la suite assumer - durablement - une charge financière lourde.

b) de possibles rigidités difficiles à corriger ultérieurement

En outre, deux situations, plus spécialement, se révèlent vraiment délicates à gérer :

-- la première concerne l'adéquation des locaux et équipements au regard des évolutions de la pédagogie et d'éventuels défauts dans la conception même de ces constructions scolaires : en effet, l'introduction des « *nouvelles technologies de l'information et de la communication* » (NTIC), de même que l'incitation à travailler à certains moments par petits groupes plutôt qu'en classe entière pour faciliter les apprentissages ou afin d'aider des élèves en difficulté, ou encore l'enseignement de langues étrangères ou de disciplines technologiques constituent autant de facteurs plaidant pour des infrastructures éducatives qui puissent, autant que possible, s'adapter aux évolutions des contenus et pratiques pédagogiques. Dans ses publications, le PEB, précisément, a fréquemment insisté sur la nécessité d'une certaine flexibilité des infrastructures éducatives de sorte qu'elles puissent s'adapter, dans la durée, à de nécessaires évolutions ; si la conception architecturale et fonctionnelle de l'établissement n'a pas pris en compte cette dimension, il sera alors difficile, et immanquablement onéreux, d'aménager ultérieurement les installations ;

-- la seconde touche aux évolutions de la population scolarisée et de la « *carte scolaire* », parce que des évolutions démographiques sont, ici et là, inévitables au fil des années, incitant à de nécessaires redéploiements des moyens éducatifs, tout spécialement des moyens en personnel enseignant. Or, de ce point de vue, l'expérience acquise tend à montrer, en France, que la maîtrise par la collectivité locale du « *bâti* » n'est pas neutre, dans ce sens que les représentants locaux de l'Education nationale rencontrent la plupart du temps d'extrêmes difficultés pour conduire de tels redéploiements, particulièrement sensibles socialement et politiquement ; il en résulte que les taux d'encadrement des élèves par

¹ l'Etat assume finalement, en France, les 2/3 de la dépense totale d'éducation.

enseignant demeurent sensiblement plus favorables dans les zones rurales (chaque village, même largement dépeuplé, voulant conserver « *son* » école primaire) que dans les zones urbaines, ce qui pose tout de même problème au regard d'un principe constitutionnel essentiel, le principe d'égalité. Le même phénomène concerne également la situation de petits « *collèges* » (premier cycle de l'enseignement secondaire), accueillant moins de 200 élèves, et, dans une moindre mesure, quelques petits « *lycées* » (second cycle de l'enseignement secondaire). Les rigidités de la « *carte scolaire* » apparaissent par conséquent comme une réalité qui s'impose dans la conduite des politiques publiques éducatives.

2) « anticiper » : un maître-mot dans la conduite de ces politiques publiques ?

Comment prévenir au mieux de telles rigidités ? Difficilement sans doute ; les minimiser, en revanche, apparaît comme un objectif atteignable si l'on s'efforce réellement d'« *anticiper* », qu'il s'agisse des questions de planification scolaire et d'implantation des établissements, d'une part, ou de leur conception architecturale au regard de leur fonctionnalité pédagogique, d'autre part.

a) la planification des infrastructures scolaires : l'importance d'une concertation poussée entre toutes les parties prenantes

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, la prolongation de la scolarité résultant de la demande sociale d'éducation, les changements introduits dans les filières pédagogiques, notamment celles de l'enseignement technologique, la modernisation des équipements ainsi que l'amélioration des normes de qualité et de sécurité ont entraîné, en matière de planification et de gestion des infrastructures d'enseignement, une redistribution progressive des rôles entre les autorités nationales, les collectivités territoriales et les établissements eux-mêmes ; trois niveaux principaux de compétences se sont peu à peu dégagés, selon un équilibre tenant aux dimensions et aux traditions administratives des différents pays. En matière de planification des constructions et des investissements, c'est notamment le cas pour ce qui concerne l'évaluation des capacités d'accueil et des besoins scolaires nouveaux, l'ouverture et la fermeture des établissements, et la mise au point des programmes de maintenance : même lorsqu'un des trois niveaux paraît privilégié, les deux autres ne manquent pas, généralement, d'être associés à une démarche active de concertation.

En France, cette démarche est particulièrement structurée pour la mise en œuvre de programmes prévisionnels d'investissement scolaire et universitaire ; car leur réalisation représente un vrai enjeu de nature « *politique* », au sens originel et propre du terme. Leur localisation peut susciter des convoitises ainsi que de nombreuses interrogations :

- localisation de la construction envisagée, sites possibles, et place de l'établissement dans son environnement proche ;

- répartition géographiquement équilibrée de « *l'offre de formation* » de sorte que, sur un territoire donné, l'égalité d'accès à l'éducation soit un droit effectivement assuré pour tous, et pas seulement un principe affiché dans le discours politique ;

- quel point d'équilibre judicieux trouver entre l'ouverture de l'établissement sur son environnement (parce qu'un établissement d'enseignement ne peut pas être une « *citadelle* »), d'un côté, et la protection, de l'autre, de cet établissement et du public d'élèves qu'il accueille contre des risques éventuels d'intrusions, voire de violences urbaines ; prise en compte, par ailleurs, de possibles risques naturels (inondations, tremblements de terre, glissements de

terrain) et de normes de sécurité garantissant, si nécessaire, des conditions satisfaisantes d'évacuation de l'établissement par les élèves et les personnels ;

-- quelle taille la plus appropriée possible ? Ni trop vastes, parce que les établissements trop grands et qui accueillent quotidiennement un public trop nombreux sont souvent plus exposés que des établissements de taille raisonnable à des phénomènes d'incivilités et de perturbations du climat scolaire ; ni trop petits, à l'opposé, parce que les « *coûts relatifs de structure* » résultant d'une taille trop limitée (entre autres, le ratio « *enseignant /élèves* ») pèseront inévitablement davantage ; sur cette question là encore, un point d'équilibre entre les différentes contraintes à prendre en compte doit être recherché, de préférence le plus en amont possible;

-- possibilité que l'établissement soit utilisé non seulement pour des besoins scolaires mais également pour satisfaire d'autres besoins collectifs de la population environnante; notons, de ce point de vue, qu'une pluralité de financements pour la réalisation de l'établissement d'enseignement jouera, logiquement, comme incitation à l'utiliser non seulement pour des besoins scolaires mais aussi à d'autres fins d'intérêt général ; dans les divers pays, les infrastructures éducatives participent du développement du « *capital social* » et leur plus ou moins large utilisation à des fins d'intérêt général constitue sans doute un bon indicateur de la « *performance* » de ces biens collectifs ;

-- l'établissement et la protection de l'environnement naturel : l'idée progresse selon laquelle les bâtiments scolaires doivent être conçus et réalisés (matériaux de construction, normes d'espace, facteurs d'ambiance, énergies utilisées pour l'éclairage, le chauffage, etc) en s'inscrivant pleinement dans la perspective qui s'impose aujourd'hui du « *développement durable* » ; le concept d'« *école verte* » fait ainsi de l'établissement scolaire un site d'apprentissage écologique pour sensibiliser opportunément les élèves aux questions de protection de la nature ;

-- localisation la plus appropriée pour un campus universitaire : au cœur de la ville ou à l'extérieur ?

-- etc.

Il est certain qu'une concertation très approfondie entre toutes les parties prenantes appelées à contribuer financièrement non seulement à la construction de l'établissement d'enseignement, mais aussi, ensuite, à son fonctionnement constitue sans doute une garantie – certes non parfaite, mais cependant réelle - que les différentes incidences à prendre en compte seront effectivement identifiées préalablement et considérées sérieusement ; une concertation poussée peut présenter à cet égard l'avantage de neutraliser, au moins partiellement, des influences politiques ainsi que des intérêts parfois contradictoires entre les différents partenaires. S'agissant de l'enseignement supérieur, ce processus de concertation s'inscrit principalement, en France, dans le cadre de la négociation tous les cinq ans, à l'initiative de l'Etat, de « *contrats de Plan* », la réalisation des diverses opérations finalement retenues au titre de ces « *contrats de Plan* » s'étalant, précisément, sur une durée de cinq années.

Pour mener à bien un tel processus de large concertation et envisager plusieurs alternatives possibles, il est certainement de la première importance de s'appuyer sur des données fiables (spécialement pour ce qui concerne les évolutions de la démographie scolaire), celles-ci pouvant seules permettre d'introduire des éléments d'objectivité dans des discussions qui en ont certainement besoin, parce qu'il arrive bien souvent qu'elles dérapent dans l'irrationnel ou le psychodrame ; car les infrastructures éducatives comptent parmi les biens collectifs qui font généralement l'objet d'un très fort investissement social.

b) l'importance du travail de préparation en amont de la construction elle-même

Une fois convenue la programmation de tel ou/et tel investissement(s), l'accent à donner à « *l'anticipation* » s'exprime aussi, nous semble-t-il, à travers toute l'importance d'un travail de préparation en amont de la construction scolaire (ou universitaire). En effet, c'est au moment de la conception architecturale d'un projet donné que bon nombre de choix essentiels vont être effectués, qui vont engager l'avenir et la fonctionnalité pédagogique : sélection du site (avec des incidences possibles sous l'angle de l'organisation de transports scolaires), choix d'une construction entièrement nouvelle ou plutôt rénovation d'un bâtiment existant, grandes lignes architecturales du projet qui seront affinées par la suite, qualité des matériaux mis en œuvre, câblage et mise en réseau des installations, organisation d'un centre de documentation (ou d'une bibliothèque scolaire ou universitaire), etc. Par ailleurs, même si l'esthétique est assurément un élément à prendre en compte, il convient toutefois de céder le moins possible à la tentation de construire des établissements « *vitrines architecturales* », dont la fonctionnalité réelle n'est pas forcément à la hauteur d'un parti pris futuriste. L'implication de l'ensemble des acteurs concernés – responsables territoriaux (« *maîtres d'ouvrage* »), architecte et entreprises de construction (« *maîtres d'œuvre* »), administrateurs du système éducatif au niveau local, personnels concernés (et d'abord les personnels enseignants), et futurs usagers de l'établissement d'enseignement (les élèves, les étudiants, de même que des adultes dans le cadre du développement de « *l'apprentissage tout au long de la vie* ») - peut permettre de prendre pleinement en compte en amont les impératifs pédagogiques et éducatifs et de prévoir l'existence de locaux propres à faciliter la vie de tous, afin de favoriser ainsi au mieux les conditions de déroulement des enseignements et les chances de réussite des élèves. Elle peut contribuer, par ailleurs, à minimiser au maximum les coûts induits de fonctionnement et de maintenance de l'établissement, charge financière que la collectivité responsable supportera par la suite.

Il paraît utile de mentionner notamment que, en France, pour ce qui concerne la construction d'établissements secondaires, le Ministère de l'Éducation nationale a introduit depuis plusieurs années une formule de nomination « *par anticipation* » des chefs d'établissement, afin de mieux accompagner la construction par la collectivité territoriale d'un nouveau collège ou d'un nouveau lycée ; ces chefs d'établissement « *par anticipation* » ont pour mission de participer au suivi technique de la construction, mais il leur revient aussi de préparer les dossiers qui leur permettront, lors de l'ouverture effective de l'établissement à la rentrée scolaire suivante, de concevoir puis de réaliser et d'évaluer, avec tous les partenaires et notamment avec les enseignants, un projet éducatif qui offre aux élèves des conditions de vie dans l'établissement et de réussite scolaire à la hauteur de la qualité architecturale mise à leur disposition. Certes, une telle formule n'apporte pas une réponse à l'ensemble des problèmes à considérer, mais l'expérience montre néanmoins qu'elle se révèle précieuse afin que les architectes prennent davantage en compte les caractéristiques propres à l'établissement à réaliser.

On soulignera, pour conclure, que durant les dernières années, les travaux du Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation de l'OCDE (*Programme on Educational Building* – PEB) ont largement pris en compte dans les publications et les séminaires internationaux les divers aspects évoqués rapidement ci-dessus ; mentionnons plus particulièrement à cet égard l'organisation à Luxembourg, en novembre 1998, en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) d'une conférence internationale sur le thème de l'évaluation des investissements en équipements éducatifs, et la publication qui a

récapitulé l'ensemble des contributions à cette conférence, « *L'évaluation des investissements en équipements éducatifs* » ; on peut utilement, nous semble-t-il, se reporter à ces diverses contributions.

François LOUIS
docteur en sciences de gestion
Ministère de l'Éducation nationale
Inspection générale de l'administration