

# **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

### **SUIVI ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURE SCOLAIRE**

Richard Wilkinson  
*Chef de la Direction de la politique du patrimoine scolaire,  
Ministère de l'Éducation, Royaume-Uni*

#### **Résumé de l'exposé**

Au Royaume-Uni, l'infrastructure scolaire connaît une période de grands changements car les pouvoirs publics veulent améliorer considérablement le niveau des élèves. Cela a nécessité :

- la multiplication par cinq des dépenses d'équipement qui sont passées de 0.7 milliard de £ en 1996-97 à plus de 3.5 milliards de £ en 2003-2004 ;
- l'amélioration des processus locaux de prise de décision en matière d'investissement. Pour ce faire, il a fallu notamment demander que des études soient réalisées pour évaluer les besoins de tous les établissements ; hiérarchiser les priorités en consultation avec les établissements et les autres parties prenantes au niveau local selon des modalités clairement définies ; renforcer les compétences spécialisées pour l'évaluation des options envisageables dans les administrations locales et les établissements ; donner aux écoles leurs propres budgets d'équipement ;
- une meilleure connaissance de l'impact des dépenses d'équipement sur le niveau des élèves. A cette fin, on a réalisé des analyses statistiques ainsi que des études et des projets pilotes davantage axés sur les aspects qualitatifs. Les résultats serviront à déterminer les montants totaux investis ainsi que l'affectation des ressources disponibles ;
- une réévaluation des attentes concernant la qualité et la finalité des locaux que les établissements mettent à la disposition des élèves. Le partage accru des installations avec la communauté locale, les technologies de l'information, l'évolution des programmes, l'amélioration des normes environnementales ont tous une incidence ;

- la recherche des moyens d'améliorer les procédures relatives aux marchés publics et la gestion des investissements, en particulier recours accru aux capitaux privés pour financer l'investissement initial et aux compétences spécialisées du secteur privé dans le domaine de la conception et de l'exploitation des bâtiments afin de réduire les coûts à long terme et rehausser la qualité du service rendu par les bâtiments.

# **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

### **SUIVI ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURE SCOLAIRE**

Richard Wilkinson  
*Chef de la Direction de la politique du patrimoine scolaire,  
Ministère de l'Éducation, Royaume-Uni*

#### **1. Introduction**

1.1 Ce document présente une vue d'ensemble de façon dont le ministère de l'Éducation du Royaume-Uni (*Department for Education and Skills*) gère, suit et évalue les investissements consacrés aux bâtiments scolaires en Angleterre. C'est un domaine qui connaît une transformation considérable car les autorités britanniques veulent améliorer la qualité et les résultats du système éducatif. L'objectif qui sous-tend la stratégie adoptée en matière d'infrastructure scolaire est de relever le niveau des élèves. Le présent document examine les points suivants :

- le rôle respectif des autorités centrales, des autorités locales et des établissements ;
- les principales données de base sur les bâtiments scolaires en Angleterre ;
- les plans locaux de gestion du patrimoine ;
- les retombées positives des dépenses d'équipement sur l'enseignement ;
- les écoles de demain ;
- le rôle du secteur privé dans le financement des investissements consacrés aux bâtiments scolaires.

#### **2. Le rôle respectif des autorités centrales, des autorités locales et des établissements**

2.1 Il est important de connaître le rôle respectif des autorités locales et centrales et des établissements pour comprendre l'approche adoptée en matière de gestion des dépenses d'équipement. Si les autorités centrales jouent un rôle essentiel dans la définition des investissements à réaliser, les

150 instances élues localement en Angleterre possèdent la majorité des bâtiments scolaires publics et sont responsables de leur gestion. Elles jouissent d'une autonomie considérable pour décider du détail des investissements et autres dans leurs circonscriptions. Il apparaît de plus en plus souhaitable que les autorités locales puissent dans une plus large mesure déterminer elles-mêmes, à l'intérieur d'un cadre déterminé, les moyens à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs prioritaires arrêtés par les autorités centrales, ces dernières n'intervenant que si les résultats attendus ne sont pas obtenus. Une approche analogue est adoptée dans le cas des établissements qui disposent d'une autonomie considérable une fois le budget alloué. Désormais, chaque établissement a son propre budget d'équipement.

2.2 En conséquence, si les autorités centrales sont juridiquement habilitées à définir exactement comment les fonds doivent être investis dans les établissements (et elles le font dans certains cas de financement), cela n'est pas jugé souhaitable. L'objectif est donc d'améliorer la prise de décision par les autorités locales et les établissements et de réduire la nécessité pour les autorités locales d'intervenir dans l'affectation des fonds. Cela est plus particulièrement visible depuis que l'administration centrale a fortement augmenté les crédits affectés aux investissements dans les écoles. Compte tenu des nouvelles méthodes de gestion, de suivi et d'évaluation des bâtiments scolaires, les autorités centrales doivent travailler en coopération avec les autorités locales et les établissements et obtenir leur appui. Leur démarche ne saurait plus être « autoritaire » ou s'inscrire dans un cadre purement juridique.

2.3 Les décisions relatives au financement des écoles en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord ne sont pas prises par le ministère de l'Éducation – elles sont gérées de façon indépendante par des autorités régionales relativement puissantes dans ce domaine. Le présent document ne traite que de l'Angleterre qui comprend environ 80 % de la population du Royaume-Uni.

### **3. Principales données de base sur les bâtiments scolaires en Angleterre**

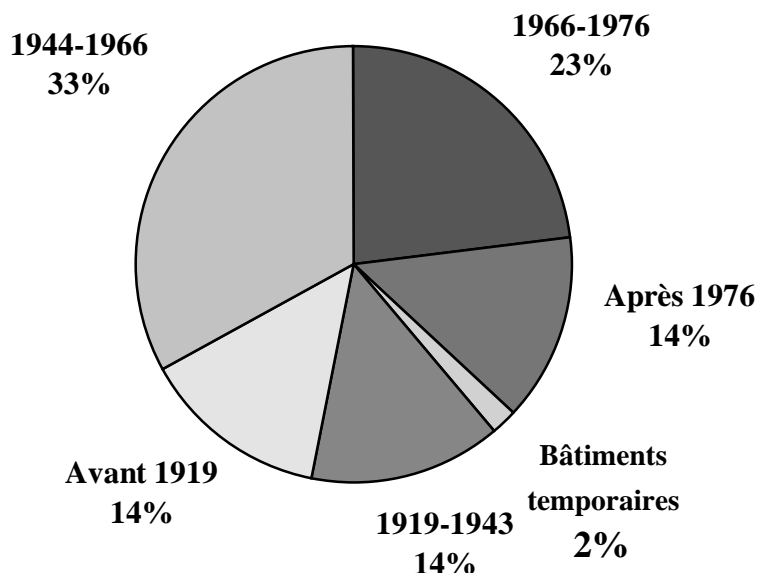
3.1 L'Angleterre compte environ 24 000 établissements publics qui accueillent environ 7.7 millions<sup>1</sup> d'élèves âgés de 5 à 18 ans. Trois mille cinq cent d'entre eux sont des établissements d'enseignement secondaire comptant chacun entre 600 et 2 000 élèves, soit une moyenne de 1 000 élèves par établissement. Les autres établissements sont pour l'essentiel des écoles primaires qui accueillent généralement environ 250 élèves (âgés de 5 à 11 ans) mais parfois 20 ou 30 seulement dans les zones rurales. D'autres établissements sont fréquentés par des élèves ayant des besoins spéciaux, souffrant par exemple de handicaps physiques, de troubles du caractère ou de l'apprentissage.

3.2 L'âge, l'état et l'adaptation des locaux aux programmes d'enseignement varient considérablement d'un établissement à l'autre. Environ 14 % des bâtiments actuels ont été construits au cours de ces 25 dernières années, mais 30 % environ ont plus de 50 ans. Associé au niveau relativement faible des dépenses d'équipement depuis 20 ou 30 ans, l'âge de nombreux bâtiments scolaires donne à penser que ceux-ci ont sans doute besoin d'un investissement important. Les différentes tranches d'âge des bâtiments sont présentées ci-après :

---

1. Environ 93 % des élèves fréquentent des établissements publics, les autres fréquentent des établissements privés payants. La scolarité obligatoire s'étend de 5 à 16 ans.

**Figure 1 : Répartition des bâtiments scolaires en Angleterre selon l'année de construction**



3.3 Selon une récente étude consacrée aux établissements d'enseignement (qui sera mise à jour régulièrement), on estime à quelque 7 milliards de £ les fonds qui devront être investis dans des travaux d'amélioration ou d'entretien des bâtiments scolaires au cours des cinq prochaines années. Cette estimation ne tient pas compte de la nécessité de construire de nouvelles écoles du fait de la croissance démographique, ou de procéder à des aménagements pour adapter les locaux à l'enseignement dispensé.

3.4 L'ampleur des travaux nécessaires est sans doute imputable aux sous-investissements du passé. Pendant de nombreuses années, les autorités centrales ont financé les investissements en faveur des bâtiments scolaires à hauteur d'environ 0.7 milliard de £<sup>2</sup> par an. Au cours des quatre dernières années, les dépenses ont augmenté, passant de 2.2 milliards de £ en 2001 à 2.8 milliards cette année et 3.5 milliards<sup>3</sup> en 2003. Par comparaison, le coût de remplacement à l'identique des bâtiments serait d'environ 78 milliards de £<sup>4</sup>.

#### **4. Les plans locaux de gestion du patrimoine**

4.1 Lorsque le gouvernement britannique actuel, conduit par Tony Blair, a pris ses fonctions en 1997, faire face aux besoins immédiats de réparation des établissements était hautement prioritaire. Des crédits supplémentaires ont été trouvés et utilisés pour financer des projets particuliers pour lesquels les autorités locales étaient mises en concurrence. Au cours des quatre années couvertes par ce programme, 17 000 projets environ ont été financés par les autorités centrales.

2. 0.7 milliard de £ = 8.4 milliards de pesos mexicains/1 milliard de dollars/1.1 milliard d'euros.

3. 3.5 milliards de £ = 42 milliards de pesos mexicains/5.0 milliards de dollars/5.6 milliards d'euros.

4. 78 milliards de £ aux prix de 2003 = 936 milliards de pesos mexicains/110 milliards de dollars/125 milliards d'euros.

4.2 Compte tenu de l'ampleur des investissements nécessaires, il était évident que le principe de la prise de décision à l'échelon central concernant des projets particuliers n'était pas viable sauf à court terme — c'est une approche bureaucratique qui réduit l'autonomie locale. Cependant, il était évident aussi que la qualité de la prise de décision au niveau local pour les investissements concernant les bâtiments scolaires était souvent médiocre. Bon nombre d'administrations locales, par exemple, ne disposaient pas de données d'enquête relatives aux besoins des établissements sur lesquelles s'appuyer pour établir les priorités d'investissement. De la même façon, il y avait un manque de concertation au niveau local avec les établissements et d'autres acteurs sur la façon dont les priorités devaient être décidées et les fonds investis. Le gouvernement souhaitait également associer davantage les établissements d'enseignement aux grandes décisions d'investissement et leur permettre de gérer leurs propres ressources financières et de prendre leurs propres décisions chaque fois que possible.

4.3 En conséquence, des plans locaux de gestion du patrimoine ont été élaborés en consultation avec les autorités locales et les établissements. L'objet de ces plans est d'assurer le respect, par les autorités locales, d'un certain nombre de règles fixées à l'échelon central — par exemple réaliser des enquêtes auprès de tous les établissements afin d'évaluer leurs besoins en matière de réparation et l'adaptation des locaux aux programmes d'enseignement. Des objectifs sont également définis pour ce qui est par exemple de la consultation au niveau local et de l'évaluation des différentes options envisageables. Le respect de ces règles fait l'objet d'un contrôle.

4.4 L'objectif des plans locaux de gestion du patrimoine est de veiller à ce que la prise de décision locale soit solide, de sorte que l'administration centrale puisse être sûre que les crédits de plus en plus importants, alloués selon un barème préétabli, sont utilisés là où ils permettront le plus efficacement d'améliorer les résultats des élèves. Une grande partie des données que les autorités locales réunissent pour elles-mêmes sont également collectées à l'échelon central pour servir à l'affectation des crédits aux autorités locales. Ainsi, si une grande partie du financement est allouée sur la base du nombre d'élèves, une part importante correspond néanmoins aux besoins tels qu'évalués par les enquêtes relatives aux bâtiments scolaires.

4.5 Les plans locaux de gestion du patrimoine font l'objet d'un contrôle avant que le financement ne soit octroyé. Si un plan n'est pas jugé satisfaisant, les autorités locales concernées doivent fournir au ministère de l'Éducation des détails précis sur la façon dont elles pensent dépenser les fonds. L'objectif est d'améliorer la base d'information et les procédures des autorités locales de manière à ce qu'elles puissent allouer les fonds sans que les autorités centrales n'aient à intervenir dans les décisions d'investissement. Cette règle de la « proportion inverse » est une caractéristique essentielle de la façon dont les autorités centrales traitent une large gamme de questions avec les autorités locales.

4.6 Les plans de gestion du patrimoine signifient aussi que, pour la toute première fois, les autorités centrales et les autorités locales disposent d'un tableau national et fiable dans l'ensemble sur les besoins des établissements scolaires. Ils constituent un point de départ fort utile pour les discussions budgétaires avec le Trésor (ministère des Finances). Ils permettent aussi d'effectuer des analyses comparatives et de comparer les performances des autorités locales, en aidant ces dernières à évaluer leurs résultats et leurs besoins par rapport à ceux des autres.

## **5. Les retombées positives sur l'enseignement**

5.1 Au cours de ces trois dernières années, les autorités centrales du Royaume-Uni se sont efforcées de déterminer dans quelle mesure les locaux scolaires pouvaient favoriser l'élévation du niveau des élèves. Cette question est jugée essentielle pour garantir une utilisation optimale des fonds au niveau local et

étayer les décisions prises par les autorités centrales d'investir dans les établissements scolaires et non, par exemple, dans les hôpitaux ou les chemins de fer.

5.2 Les premiers travaux de recherche ont été rendus publics en janvier 2001 par PriceWaterhouseCoopers chargé d'effectuer ce travail. Le cabinet de consultants a traité la question sous trois angles :

- une analyse des travaux de recherche publiés ;
- une évaluation qualitative réalisée en parlant avec des enseignants et d'autres intervenants ;
- une évaluation quantitative de l'impact des dépenses d'équipement par une analyse des investissements réalisés dans plusieurs centaines d'écoles et des changements intervenus ultérieurement dans les résultats scolaires des élèves de ces établissements.

5.3 Les travaux de recherche publiés dans le monde donnent à penser qu'il pourrait bien y avoir un impact sur le niveau des élèves mais ils présentent aussi des cas où le résultat est plus mitigé. Par ailleurs, une grande partie des recherches ne sont pas très fiables. En ce qui concerne les aspects qualitatifs, de bons exemples sont donnés sur la façon dont l'amélioration des bâtiments influe sur les résultats des élèves. Il semble que les locaux puissent être un facteur particulier de motivation pour les élèves et les enseignants, et pas seulement parce qu'ils contiennent les installations nécessaires au programme dispensé. Les travaux sur les aspects quantitatifs montrent qu'il existe généralement des liens positifs entre l'investissement et l'amélioration du niveau des élèves mais ils ne font pas la distinction entre les différents types d'investissements — par exemple le remplacement d'un toit qui fuit et l'amélioration de l'aménagement et de l'éclairage d'une salle de classe.

5.4 PriceWaterhouseCoopers a donc été chargé d'étudier un échantillon restreint d'établissements disposant de meilleures données. Cette étude sera bientôt publiée mais les premières conclusions sont prometteuses puisqu'elles font apparaître l'existence de liens solides entre l'investissement permettant de mieux adapter les locaux aux besoins de l'enseignement et l'amélioration du niveau des élèves. Il est possible de montrer qu'il existe une relation directe entre les investissements et les résultats aux examens des élèves à tous les niveaux. Puis, ces investissements auront à l'avenir des retombées économiques pour l'ensemble de la collectivité grâce à l'augmentation attendue des gains futurs.

5.5 Cependant, la disponibilité des données est l'un des grands points faibles de ces travaux — il est difficile d'avoir des données détaillées sur les dépenses d'équipement entre 1990 et 1995 et d'établir un lien entre l'amélioration des résultats obtenus par les élèves à partir de 1996. Les dossiers concernant les résultats des élèves sont de bonne qualité — les données ont été systématiquement collectées au niveau des écoles pendant de nombreuses années, mais pas les informations relatives aux investissements, l'une des principales raisons étant qu'elles n'ont jamais été conservées au niveau central. Des travaux sont actuellement en cours pour déterminer comment, sans imposer de charge bureaucratique, une meilleure collecte des informations peut être mise au point en vue des évaluations futures.

## **6. Les écoles de demain**

6.1 Si le gouvernement du Royaume-Uni a voulu traiter les problèmes immédiats des établissements mal entretenus, il souhaite aussi que les dépenses d'équipement soient des investissements à long terme, et que les vieux bâtiments coûteux à faire fonctionner et mal adaptés aux attentes actuelles soient remplacés lorsque c'est possible et non simplement « retapés ».

6.2 A cette fin, un document d'orientation résumant les bonnes idées actuelles sur la conception des établissements scolaires a été préparé. Il rend compte de l'évolution des attentes en ce qui concerne :

- le rôle des écoles. Les établissements sont de plus en plus considérés comme des biens collectifs pouvant servir à l'apprentissage des adultes, aux loisirs et à l'accès à Internet, ainsi que comme des points de contact pour d'autres services comme les conseils concernant la santé, les crèches ou les garderies, et les conseils sociaux. Cela est particulièrement vrai dans les zones défavorisées. Il en découle des conséquences importantes pour la taille des équipements, la sécurité, les espaces (les toilettes, par exemple) dont ont besoin les adultes ;
- l'accueil des élèves ayant des besoins spéciaux, par exemple les handicapés physiques, dans les écoles. De plus en plus, ces élèves sont scolarisés dans des écoles ordinaires et ont donc besoin de bâtiments dotés d'aires de soutien spécialisées, de locaux plus larges, (par exemple pour faciliter le passage des fauteuils roulants), de dispositifs permettant l'accès à toutes les salles, par exemple les ascenseurs, et de meilleurs systèmes d'éclairage, d'acoustique et de signalisation ;
- l'utilisation des technologies de l'information et des communications, et les questions relatives aux salles d'informatique et à la mise en place d'une infrastructure TIC dans toutes les salles de classe. Les TIC ont une influence sur la façon dont les élèves apprennent et communiquent — par exemple elles favorisent les travaux à caractère plus personnel ou permettent d'organiser des conférences vidéos avec d'autres établissements ou enseignants ;
- la souplesse nécessaire pour évoluer dans l'avenir. On peut être sûr d'une chose : les besoins changeront au cours de la vie d'un bâtiment de sorte que les plans de celui-ci doivent intégrer une certaine souplesse ;
- l'impact des établissements scolaires sur l'environnement. La qualité de l'isolation et l'utilisation efficace de la lumière naturelle, de la chaleur et de la ventilation se traduisent par une consommation énergétique réduite ;
- la réduction au minimum des coûts sur le long terme. Trop souvent dans le passé, on cherchait à réduire le plus possible le coût initial des investissements sans tenir compte des coûts des réparations et des remises en état. La réduction au minimum des coûts sur 30 ans ou plus est à présent un objectif prioritaire ;
- les espaces de travail dont ont besoin les personnels de l'école. De plus en plus, il est jugé souhaitable que les enseignants disposent, en dehors de la salle de classe, d'espaces de travail équipés d'ordinateurs pour favoriser une meilleure préparation des cours et un meilleur suivi des élèves. Par ailleurs, le personnel administratif et le personnel de soutien ont également besoin d'espaces de travail.

6.3 L'un des objectifs est de renouveler constamment les bonnes idées existantes en mettant à jour cette publication et en présentant de nouveaux exemples sur le site du ministère.

6.4 Le ministère de l'Éducation investit également dans un certain nombre de projets pilotes afin de trouver des aménagements et des usages novateurs pour les locaux scolaires. Il a aussi lancé de nouvelles procédures de prise de décision concernant la façon dont les améliorations doivent être faites ; les enseignants, les élèves et la communauté locale sont de plus en plus associés aux décisions relatives à la conception des locaux et aux investissements.



## **7. Le rôle du secteur privé dans le financement des investissements consacrés aux bâtiments scolaires**

7.1 La « *Private Finance Initiative for Schools* » (Initiative pour le financement privé des écoles) est l'un des moyens utilisés au Royaume-Uni pour accroître l'investissement consacré aux bâtiments scolaires et s'assurer de la pérennité de celui-ci. Les autorités locales et les établissements d'enseignement signent des contrats couvrant une période de 25 à 35 ans avec des entreprises privées qui fournissent des locaux contre une redevance annuelle fixe. La société privée finance la construction et doit respecter certaines normes, faute de quoi des sanctions financières lui sont appliquées — c'est donc le secteur privé qui doit assumer les risques de la construction et de l'exploitation d'un bâtiment scolaire selon des normes de qualité élevées. Depuis le premier contrat il y a quatre ans, 37 autres ont été signés jusqu'ici, portant sur plus d'un milliard de £ et concernant près de 500 établissements. Bientôt, l'investissement privé atteindra ce niveau chaque année et pourrait représenter un tiers environ des capitaux investis par les autorités centrales dans les locaux scolaires.

7.2 Ce nouveau type de marché public est jugé très favorablement : il est moins coûteux que les marchés traditionnels et garantit des locaux de grande qualité pendant de nombreuses années. Les modalités sont encore trop complexes mais elles sont de plus en plus simplifiées afin d'accélérer le processus et de permettre de réaliser de façon économique des projets de taille restreinte. Actuellement, la plupart des projets représente un investissement allant de 20 à 100 millions de £ chacun (un établissement d'enseignement secondaire nouveau accueillant 1000 élèves coûte environ 12 millions de £, une école primaire de 220 élèves, environ 2 millions), l'objectif est de permettre aussi la réalisation de projets plus modestes.

**Sites Web pertinents :**

1. Principal site du ministère de l'Éducation : <http://www.dfes.gov.uk/>
2. Liens directs à d'autres secteurs sur ce site :
  - la page Web sur les principaux investissements en capital dans les écoles : <http://www.teachernet.gov.uk/ResourcesFinanceandBuilding>
  - Les lignes directrices concernant la conception des bâtiments (notamment pour les écoles de demain) : <http://www.teachernet.gov.uk/schoolbuildings>
  - Le financement privé : <http://www.teachernet.gov.uk/schoolsprivatefinanceinitiative>

**Correspondant :**

[Richard.wilkinson@dfes.gsi.gov.uk](mailto:Richard.wilkinson@dfes.gsi.gov.uk)