
Histoire et pilotage des constructions scolaires

FRANÇOIS DONTENWILLE, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Construire des écoles et des lycées, c'était inscrire dans la pierre l'Instruction publique et l'État républicain. L'école primaire, c'était la Communale, majuscule d'un régime naissant. Et le lycée de devenir, dans les murs des jésuites et de Napoléon, le lieu de formation des élites bourgeoises. Le bâtiment scolaire, le bâtiment comme emblème, ne pouvait être conçu que sous le regard direct du ministère et de ses représentants locaux. Un siècle plus tard, la centralisation a commencé de décliner. La diversité des territoires s'est imposée, la figure de l'architecte a pris la place de celle de l'ingénieur, l'École s'est ouverte. Un autre rapport entre la rue de Grenelle, gardienne anonyme de la pédagogie, et les élus locaux s'est instauré ; le contenant, les murs, participe désormais à l'évolution du système éducatif.

Un siècle d'État

La toute puissance de l'État, bâtisseur direct ou inspirateur mieux qu'écouté, a marqué l'histoire des constructions scolaires sous trois Républiques. La France des corps d'État, ingénieurs des Ponts-et-chaussées et universitaires-recteurs, a tenu, par-delà les bouleversements et changements politiques, l'ensemble du processus complexe conduisant à bâtir les écoles, les collèges et les lycées. Si les techniques ont changé, si la scolarisation a progressé

dans des proportions peu imaginables aux yeux des plus fervents promoteurs de l'école unique, la gouvernance, comme on dit aujourd'hui, est longtemps demeurée le monopole des hauts-fonctionnaires.

> **Au temps de l'école républicaine** Guizot, toujours oublié au profit de Ferry, éternel victime de son "Enrichissez-vous". Et pourtant, l'école¹ et, mieux encore, l'école normale d'instituteurs, c'est lui. La loi qu'il fait voter en 1833

oblige "toute commune à pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent reçoivent l'instruction primaire". L'application de la loi se fait avec une sage lenteur. Son vrai départ date de 1835 : des inspecteurs, futurs inspecteurs d'académie, et sous-inspecteurs, futurs inspecteurs primaires, visitent la France ; ils imposent et le maître et l'école², de garçons puis de filles³. La qualité des bâtiments devient un objectif de l'État sous le Second Empire ; en 1858, des plans sont exigés pour toute construction d'école et l'inspecteur primaire est requis de veiller à la bonne exécution des travaux. Les écoles de filles se multiplient sous l'empire de la loi Falloux (1850) ; les cours secondaires pour jeunes filles sont créés par une circulaire de Victor Duruy (1867) mais, devant la résistance du clergé, la mise en œuvre de la réforme échoue. **La III^e République** poursuit et assoit l'œuvre en lançant une politique de subventions d'État pour la construction des écoles (1878), en recréant les établissements destinés à l'enseignement secondaire des jeunes filles (1880), en imposant des normes d'hygiène, bases d'une architecture scolaire spécifique (1881) et, bien sûr, en rendant l'enseignement gratuit (1881), obligatoire (1882) et laïque (1886). L'école primaire obéit à un modèle type : la mairie au centre avec son horloge et, à l'étage, les logements des maîtres puis, d'un côté, l'école de garçons et, de l'autre, l'école de filles. Les matériaux et les techniques de construction sont locaux, ils donnent l'image du pays. L'école trône sur la place du village, souvent face à l'église ; la République s'affirme en chaque lieu. L'école publique est un produit de l'État, d'une volonté politique qui ne se relâche pas. Née avant la loi sur les libertés communales (1884), elle

est la première affirmation du rôle d'une collectivité locale. L'école primaire, la communale, est le premier signe de l'État qui instruit, de la collectivité qui bâtit.

Le secondaire, c'est Napoléon (1802). Quarante-cinq lycées sont institués dans toute la France, ce nombre est porté à cent en 1811. L'architecture majestueuse s'impose avec la reprise des anciens collèges des congrégations religieuses (lycées Charlemagne, Condorcet, Henri IV et Louis-le-Grand à Paris). Elle se poursuit sous la Restauration, la monarchie de Juillet et le Second Empire avec de nouvelles constructions (lycée Saint-Louis à Paris) puis se développe sous la III^e République (lycée Lakanal en 1885 à Sceaux ; lycées Buffon, Carnot, Chaptal, Janson-de-Sailly, Lamartine, Molière, Racine et Voltaire à Paris entre 1870 et 1890). La machine administrative d'État s'est mise en marche⁴. Un comité des bâtiments civils est créé (1883), l'architecture générale des lycées et l'ordonnement des lieux décrits (1885). La commande publique voit s'opposer architectes des monuments historiques et architectes des beaux-arts, tous cumulent les fonctions ; ces problèmes dureront. Mais **la fonction du lycée**, marquée par sa place dans la ville, montre que l'État n'abandonne à personne le soin d'affirmer qu'il porte l'instruction des futures élites. Si la commune doit financer la construction (ordonnance de 1841, loi de 1850), c'est le ministère qui choisit la ville d'accueil, impose le projet et le concepteur. Il n'y a guère de respect de l'autonomie communale tant la notion de lycée paraît consubstantielle à l'idéologie étatique.

Les constructions se développent sous la III^e puis la IV^e République au rythme



“ L’État a marqué l’histoire des constructions scolaires sous trois républiques ”

■ ■ ■ d’une scolarisation qui croît progressivement. La rupture majeure intervient au début de la V^e République.

> Au temps de la massification

Louis Cros, avec son ouvrage *L’explosion scolaire* paru en 1961, est le premier à prendre la mesure de l’obligation de construire qui s’impose aux pouvoirs publics⁵. Dans un graphique, il montre les effets cumulés de la démographie (baby boom depuis 1941), du besoin économique de hausse des qualifications, d’une demande sociale nouvelle de scolarisation et de la volonté politique des gouvernements de répondre à ces bouleversements (ordonnance Berthoin de 1959 portant l’obligation scolaire à 16 ans). Le taux d’entrée en 6^e (cours complémentaire puis collège d’enseignement général ou CEG, d’une part, lycées, d’autre part) passe en moins de dix ans (1953-1962) de 30 à 55 %. Il y a bien “explosion scolaire”. Comment faire face ?

Après-guerre, l’État s’est forgé les outils lui permettant d’agir avec une réelle autorité par delà les errements ministériels de la IV^e République. La création du commissariat au plan et de la DATAR assure le cadre conceptuel et administratif des grands choix économiques et financiers. L’urbanisme n’est pas en reste avec la création des zones à urbaniser par priorité (ZUP, 1958), sigle préfigurant, sémantiquement et sociologiquement, ce que seront bien plus tard les zones d’éducation prioritaire (ZEP, 1981), et des grands ensembles obéissant à des procédés de construction qui vont s’imposer en dehors de l’habitat. La V^e République naissante n’a plus à connaître que la fin de la reconstruction des bases industrielles du pays, de ses infrastructures

de transport et du parc de logements⁶. Les grands programmes publics d’écoles, d’hôpitaux vont pouvoir naître sous l’égide des planificateurs, entre les mains du corps des Ponts-et-chaussées.

Pour le ministère, la rationalité administrative a un nom : la *carte scolaire* qui naît en 1956 et qui prend sa forme administrative en 1963⁷. Elle n’est pas alors – comme l’évolution actuelle le laisse penser à tort – l’instrument de la mixité sociale. Elle est le moyen de répartir harmonieusement sur le territoire les élèves suivant les niveaux d’étude et le type d’établissement. Elle exprime des choix géographiques, traduit des décisions d’organisation pédagogique ; elle ne marque pas une volonté sociale. Il s’agit de canaliser et diriger la demande éducative vers les écoles des villes qui s’étendent dans les champs et banlieues, vers les lycées qui accueillent un public croissant et, surtout, vers ces collèges, cours complémentaires qui deviennent CEG puis collèges d’enseignement secondaire (CES en 1963) et qui vont devoir assurer la scolarisation de tous les adolescents jusqu’à 16 ans. La France pensait certificat d’études, tout d’un coup, elle pense brevet ; c’est une première révolution. Plus tard, elle pensera bac, ce sera une seconde révolution. Donc, il faut construire un collège par jour⁸. Un corps de doctrine est élaboré au sein du ministère⁹. Il repose sur une organisation administrative, un recueil de procédures, une rationalisation technique, une contrainte financière, un parti économique. La commande publique est centralisée à la direction des équipements et constructions (DEC). Cette direction a en charge la planification, dispose de l’ensemble des crédits de

construction (investissement et subventions d'investissement), met au point les programmes de construction, assure le contrôle technique des projets, suit l'application des procédures administratives (décret de 1956). Les services extérieurs de l'équipement, dits services constructeurs, sont mis à la disposition du ministère de l'éducation nationale. Les communes reçoivent une subvention forfaitaire, l'État assurant la bonne fin des travaux lorsqu'il est maître d'ouvrage délégué, ce qui est pratique quasi-systématique. Il se garantit des aléas des marchés et du chantier grâce à un strict encadrement financier ; celui qui n'a pas connu les prix plafonds¹⁰ ne peut savoir ce qu'est le bonheur de construire. Le programme pédagogique, arrêté par le recteur, et le programme technique de construction (PTC) qui en découle, approuvé par le préfet, sont normalisés. C'est le temps béni des trames de 1,75 m, des hauteurs sous plafond de 3 m, d'un couloir central. L'économie, dans tous les sens du terme, règne ; pouvait-il en être autrement ? La majeure partie des constructions de collèges est réalisée suivant les procédures rapides de l'industrialisation. On voit mal comment eût pu être évitée "une certaine pauvreté architecturale"¹¹. Là n'est pas le plus grave.

L'incendie du collège de la rue Pailleron dans le XIX^e à Paris (1973) frappe pour toujours les constructions industrialisées¹². Faisant suite à un autre incendie, celui du dancing du Cinq-sept à Saint-Laurent-du-Pont (1970), il fait vingt morts – pour l'essentiel des élèves du conservatoire municipal de musique hébergé par le collège – et émeut l'opinion publique. Au-delà de l'acte criminel

de deux collégiens, **c'est l'État et ses méthodes de construction qui sont accusés**. La réglementation relative à la sécurité incendie était moindre que dans les autres établissements recevant du public (ERP). Il y avait eu confusion entre le rôle de l'architecte et celui du service constructeur, entre ceux du ministère, de ses services locaux et de la préfecture de police. Et, surtout, le procédé utilisé était prévu pour une construction d'un CES 600 sur deux niveaux¹³ ; or, c'est d'un CES 900 dont on avait besoin et, faute d'un terrain d'assiette suffisant, il fut construit sur quatre niveaux. Circonstance aggravante, la conception technique était défectueuse (faux-plafonds, matériaux des façades et cloisons, arrivée de gaz). L'image du bâtiment effondré avec ses poutrelles d'acier tordues, télévision et presse populaire aidant, signe l'échec d'une politique publique. On oublie que nécessité faisait loi. On omet de préciser que le précédent directeur des constructions scolaires avait été remercié pour insuffisance de consommation des crédits et non-livraison des bâtiments à la rentrée scolaire.

L'ère des collectivités territoriales

Doit-on dire que l'opprobre portée sur les constructions industrialisées a rejilli sur les services constructeurs ? Ce ne fut jamais dit ainsi. Mais, dans l'implicite, depuis le drame de la rue Pailleron, la sûreté du technicien haut-fonctionnaire, celui qui sait, celui qui œuvre pour l'intérêt général, sera à jamais contestée. La décentralisation des constructions scolaires comme remède aux difficultés financières de l'État, comme pouvoir donné aux élus locaux, s'est installée naturellement. La massification des lycées a été réalisée pour la plus grande



■ ■ ■ gloire des régions, l'architecture scolaire est redevenue un art, seul le contribuable local a un peu souffert. Cette phase de construction et de rénovation massive est en voie d'être achevée. L'équilibre des pouvoirs entre représentants locaux de l'État, – du directeur d'école au recteur en passant par le chef d'établissement et l'inspecteur d'académie – et élus ne peut que continuer à évoluer au bénéfice de ces derniers. Air du temps, mais pas seulement, l'exercice des responsabilités a été réussi par les élus ; désormais, ils peuvent passer, lentement, du béton à la pédagogie.

> La rupture de la décentralisation

De l'incendie du collège de la rue Pailleron à la décentralisation, il y a eu un peu plus d'une dizaine d'années pendant lesquelles la réflexion sur les constructions scolaires a évolué, la croissance des taux de scolarisation s'est poursuivie, la pression des élus locaux s'est faite plus pressante. Si bien qu'on a concomitamment – ce qui n'était sans doute pas totalement prévu – **mis en place la décentralisation des constructions et développé fortement la scolarisation en lycée** ; la force de la demande sociale, la nature des analyses économiques ont conduit à cette poussée des taux de scolarisation que devait sanctionner la loi de 1989 (objectif de 80 % d'une génération au niveau du bac). Et cela alors que l'histoire était celle d'un retour à l'architecture. L'année 1981, rupture politique, conduisit en effet à un double changement. Les constructions scolaires du second degré allaient relever à part entière des départements et régions, ces dernières étant érigées en collectivités territoriales. Un programme de grands travaux culturels était lancé

par le Président de la République ; il aboutissait à la création de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), à l'engagement d'opérations innovantes, **à une nouvelle réflexion sur le processus constructif** (loi sur la maîtrise d'ouvrage public de 1985¹⁴). Pour autant, ces multiples réformes n'étaient pas nées *ex nihilo* en 1981. La commission Guichard sur le développement des responsabilités locales avait élaboré le cadre à partir duquel naîtrait l'œuvre décentralisatrice de Gaston Defferre. Dans l'un des documents de travail¹⁵ de cette commission, l'hypothèse d'un transfert total de la construction des collèges aux départements était évoquée ; en sens inverse, la construction des lycées relèverait uniquement de l'État. Quant à l'architecture, le temps des constructions industrialisées était compté. Au-delà de l'image du drame de la rue Pailleron, c'est l'assimilation fouchaldienne du lycée à la caserne et à l'asile qui se diffusait¹⁶ ; elle n'était pas sans conséquence sur le bagage conceptuel des bâtisseurs. Les programmes-types (collèges 400, 600 ... disparaissaient en 1981 et étaient remplacés par un guide pour l'élaboration du programme technique de construction (PTC) des collèges. Les normes techniques et la fameuse trame évoluaient. Si bien que "quelle que soit l'option adoptée¹⁷, le maître d'ouvrage se trouvait confronté, en premier lieu, au choix de l'architecte"¹⁸. Les esprits étaient mûrs pour imposer l'architecture, pour transmettre le flambeau aux collectivités locales.

L'État constructeur n'avait plus qu'à ramener le drapeau. Il le fit tant à l'Éducation qu'ailleurs. Partout où il y avait transfert de compétences et des

financements correspondants, les services constructeurs et leurs ingénieurs des Ponts disparurent. Les trente ans d'histoire de la direction des équipements et constructions (DEC) ne s'effacèrent pas d'un seul coup. Le temps, les impératifs politiques ou, plus prosaïquement, bureaucratiques, eurent successivement raison du service technique de l'Éducation nationale (STEN) puis du centre de conseil technique aux collectivités territoriales (CCTCT). Le premier service fonctionna du 1^{er} janvier 1986 au 1^{er} janvier 1988. Centre de ressources, en capacité de donner des conseils techniques¹⁹ et architecturaux, il eût l'heur de déplaire à un président de région et, au surplus, initiative ô combien malencontreuse, il avait constitué une base de données sur les prix et marchés afin de suivre l'évolution du secteur des constructions scolaires. Le second, bien que moins offensif²⁰, mourut aussi, victime d'un ennemi de l'intérieur. Il fallait des ingénieurs et des personnels administratifs pour constituer la sous-direction des constructions universitaires chargée de prendre en charge le plan U 2000, il fallait aussi libérer des locaux fort convoités au ministère, ainsi va la petite histoire. **Ainsi disparut tout pilotage national**, mais aussi toute mémoire et compétence technique.

> L'enjeu pour les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales, qu'elles soient historiquement compétentes (les communes pour les écoles) ou nouvellement compétentes (les départements pour les collèges et, plus encore, les régions qui sont instituées en tant que collectivité²¹ par les lois de décentralisation de 1983-1985, pour les lycées) se

trouvent devant un enjeu redoutable : comment faire mieux que l'État ? Les dotations transférées – comme il est de juste calcul – correspondent strictement aux crédits dont disposait antérieurement l'État. On peut même se demander si, à certains égards, la direction du budget ne s'est pas montrée peu farouche face au transfert de compétences des constructions scolaires en faveur des collectivités territoriales²². Et celles-ci sont allées fort au-delà des différentes dotations attribuées (la dotation générale d'équipement ou DGE qui regroupe l'ensemble des subventions d'État pour les communes, c'est-à-dire aussi bien celles provenant de l'éducation nationale pour les établissements scolaires que celles de jeunesse-et-sports pour les équipements sportifs... ; la dotation départementale d'équipement des collèges ou DDEC, dotation spécifique pour les collèges transférés aux conseils généraux ; la dotation régionale d'équipement scolaire ou DRES, dotation spécifique pour les lycées²³ transférés aux régions).

Doit-on insister sur l'état du patrimoine transféré ? L'âge ne dit qu'une partie de la vérité. Les collectivités ont au moins autant à craindre des 75 % des bâtiments du second degré construits entre 1960 et 1982 que des collèges et lycées bâtis antérieurement. Pour ne prendre que le seul exemple de la sécurité contre l'incendie, le bilan établi par la commission Schléret²⁴ fait apparaître 7 % de bâtiments²⁵ à risques et, parmi ceux-ci, vingt-deux bâtiments à structure métallique avec internat. Face à cette situation, les collectivités vont devoir non seulement **mettre en sécurité le patrimoine scolaire, le rénover mais aussi l'étendre** du fait de la démographie



“ Après un temps de vénération de l’architecte, la tentation d’une globalisation des procédures est apparue ”

■ ■ ■ scolaire croissante, essentiellement dans les lycées avec la mise en œuvre de l’objectif des 80 % au niveau du bac. Ce furent là des défis redoutables pour les communes, les départements et surtout les régions.

S’agissant du financement, les collectivités firent progressivement, mais massivement, appel à l’impôt et, plus encore, à l’emprunt pour compléter les dotations décentralisées. “La DRES, qui couvrait 95 % des dépenses d’investissement scolaire à l’origine, n’en couvrait plus que 15 % en 1991. La DDEC subit une évolution similaire : 46 % des investissements scolaires étaient couverts en 1986 contre seulement 19 % en 1991”²⁶. L’État apporta, conjoncturellement, des financements supplémentaires (1,2 milliard de F de crédits et 4 milliards de F de prêts à taux réduits en 1988 ; 2 milliards de F de crédits et 2 milliards de F de prêts à taux réduits en 1990 suite à une crise qui vit les lycéens manifester contre la vétusté de leurs établissements devant les rectorats et non sur le parvis des conseils régionaux).

Les difficultés du transfert de compétences se concentrèrent sur deux problèmes : l’élaboration d’une méthode de construction, le partage des financements entre communes, d’un côté, départements et régions, de l’autre.

Le terme de programmation a plusieurs acceptions dans le processus constructif. Le premier, à teneur économique, est celui de la loi. Les départements et régions établissent des programmes prévisionnels d’investissement (PPI), c’est-à-dire déterminent dans un document synthétique les travaux à entreprendre, leur phasage et leur coût. Le second

relève du vocabulaire de la construction. Un spécialiste, dit programmiste²⁷, rédige un programme, c’est-à-dire la commande qu’aura à réaliser l’architecte à l’issue d’un concours. Ce programme intègre aussi bien les éléments d’urbanisme, les données techniques et financières que les choix pédagogiques effectués. De fait, la notion de programmiste ne l’emporte pas en tous lieux, le poids des services administratifs des collectivités étant plus fort dans nombre de collectivités, notamment parmi celles ayant en charge les plus gros programmes, au sens physico-financier, de constructions scolaires.

On vit alors le retour, sous une forme plus adaptée au temps présent, des alliances avec les entreprises. On passa vite de l’idée classique de conception-construction, alliant une entreprise à un architecte à celle, plus large, de marché d’entreprise de travaux publics (METP)²⁸ allant jusqu’à la maintenance de l’ouvrage public. Au-delà du délice pour juriste désireux de classer le concept de METP dans une catégorie reconnue, au-delà de certaines dérives qui rangèrent les constructions scolaires parmi les produits d’appel des marchés truqués²⁹, la vraie question posée était celle de l’efficacité, d’une part, du rôle de l’architecte, d’autre part. Après un temps de vénération de l’architecte et du concours de concepteurs, il n’était pas surprenant que les plus grandes collectivités, devant répondre à un besoin urgent, succombassent à la tentation d’une globalisation des procédures et d’une novation des montages financiers³⁰. Répétition de l’histoire, les collectivités territoriales avaient redécouvert l’intérêt des longues séries portées directement par de grandes entreprises. Le tout avec des

facilités procédurales que l'État ignorait lorsqu'il était aux commandes : les normes techniques³¹, autres que celles générales relevant de l'urbanisme, de la sécurité et des calculs de construction, avaient disparu, de même, il n'existait plus de cadrage financier, les prix plafonds s'étant évanouis avec la décentralisation.

Quel bilan tirer de près de vingt ans de constructions scolaires assurées par les trois niveaux de collectivités territoriales ? D'abord, et personne ne le nie, "la réussite se mesure aux efforts financiers et aux réalisations accomplies". Olivier Schrameck³² ajoute – ce qui a été peu noté mais est révélateur de la tâche accomplie – que "malgré d'inévitables disparités, **l'action des collectivités locales a bien marqué que la priorité nationale conférée à l'éducation était aussi vécue comme une priorité locale**". Si des réserves subsistent, elles tiennent à deux facteurs³³. Le premier a trait au choix des lieux d'implantation des nouveaux collèges et lycées. Alors que la période transitoire pendant laquelle les communes devaient participer au financement des collèges est achevée, bien des conseils généraux continuent à demander leur obole, sous forme de terrain d'assiette viabilisé voire d'équipements pour l'EPS, et cela nonobstant la lettre et l'esprit de la loi ; il en va de même pour les constructions de lycées³⁴. La belle époque des financements croisés ne s'est, semble-t-il, guère dissipée avec la décentralisation. Phénomène plus grave, là où les facteurs politiques y poussaient, il n'est pas sûr que les choix d'implantation les plus rationnels aient toujours été effectués. Le second, plus fondamental, a été décrit par Marie-

Claude Derouet-Besson³⁵. C'est la question des usagers et de leur participation au processus de construction. Les collectivités éprouvent souvent des difficultés à exprimer leur commande, malgré l'arrivée des programmistes. Qui a la légitimité pour définir le bâtiment scolaire ? Comment caractériser l'usage des bâtiments ? Pour Marie-Claude Derouet-Besson, le passage de la politique ministérielle technocratique des années 60 à 80 à la politique des élus locaux n'a pas permis le retour des enseignants dans le circuit de décision, ni l'arrivée des parents et des élèves ; seul le chef d'établissement, mais pas toujours et fréquemment avec simple voix consultative, a été intégré au dispositif³⁶. Pour autant, l'image, esthétique et fonctionnelle, des bâtiments scolaires³⁷, l'image, politique, des communes, départements et régions qui les ont commandités sont sorties grandies du transfert de compétences.

Et demain, ira-t-on plus loin ? Assistera-t-on à une modification de l'équilibre entre l'État et les collectivités locales ?

> Pilotage des constructions scolaires et pilotage par les constructions scolaires

Le pilotage par les moyens ou le pilotage par les résultats, à n'en pas douter, la question n'a pas fini d'exercer la verve des chroniqueurs du système éducatif³⁸. Le terme de moyens est cependant réduit au cadrage financier d'ensemble et, plus précisément, aux moyens humains. Piloter par les moyens, c'est jouer sur le nombre de maîtres pour cent élèves (P/E) dans le premier degré, le nombre d'heures par élève (H/E) et la dotation horaire globale (DHG) de l'établissement dans le second degré. Jamais



■ ■ ■ n'apparaissent les questions matérielles, ni un ratio touchant le personnel ATOS, ni a *fortiori* quelque donnée relative aux bâtiments. **Serait-ce à dire que le pilotage du système éducatif n'est pas modifié par les compétences transférées aux collectivités territoriales?** On sait que c'est faux si on raisonne en termes de localisation³⁹. Si on se place au niveau du directeur d'école ou du chef d'établissement, le pilotage des constructions joue, indirectement, sur sa fonction. Certes, le maire, le président de conseil général ou de région ne constituent pas des tutelles de même type que les autorités académiques. Mais la programmation des travaux, les méthodes d'entretien ne sont pas tout à fait neutres pour la conduite d'une école ou d'un EPLE. Cette influence, et c'est là sa limite essentielle, ne peut être corrélée ni à la population accueillie, ni a *fortiori* aux résultats scolaires. Reste la question des résultats éducatifs : y a-t-il un lien entre la qualité des locaux et l'insertion civique et sociale des élèves ? On ne peut rien affirmer ; s'il vaut la peine de se poser la question, on ne voit pas a *priori* en quoi de beaux locaux auraient une influence déterminante. En revanche, la question de la distribution des espaces et de leur utilisation n'est sans doute pas neutre.

À terme, le débat majeur concernant les constructions scolaires pourrait être celui de leur financement. Vingt ans de décentralisation conduisent à un jugement très positif. Qu'en sera-t-il en 2020 ? La réponse n'est pas évidente. Premier indice d'une inquiétude, on se doit de constater les réserves exprimées par nombre de collectivités au sujet du transfert des personnels techniciens, ouvriers et

de service (TOS), bien qu'il soit dans la logique de la décentralisation et ait été proposé par la commission Mauroy. Faire des constructions scolaires une priorité budgétaire lorsqu'il y a peu de personnels à gérer n'a pas posé de problèmes à ceux qui ont assumé la responsabilité des départements et, plus encore, celle des régions. Avoir la masse des TOS sous sa coupe, c'est risquer une inflexion de la priorité donnée aux constructions scolaires. Au-delà ce problème très réel, c'est la question de la structure des financements des collectivités qui se pose. La nature et l'importance des compétences transférées concernant les routes, les transports et, surtout, le secteur social peuvent conduire à des arbitrages bien délicats. Quels que soient les crédits d'État qui correspondent ou vont correspondre, on peut se demander si on ne va pas assister à un déplacement de la demande des citoyens. Les réactions de tous ordres enregistrées il y a un an à l'occasion de la canicule, élément subjectif, les données démographiques, élément objectif, peuvent conduire les conseils généraux à donner, de fait, la priorité au secteur social au détriment, relatif, des secteurs routier et éducatif. Pour un conseil régional, la situation est un peu différente, encore que le poids des transports ferroviaires voire des infrastructures et les prémisses d'engagements en faveur de l'emploi ne peuvent être négligés.

Autre élément du débat : quelle **place accorder à l'enseignement privé**⁴⁰ ? C'est une nouvelle réflexion sur l'état de ses locaux qui conduisit au retour de la question scolaire en 1993-1994. La loi Falloux (1850) ne permettait que de subventionner à hauteur de 10 % des dépenses

“ Les constructions scolaires pourront-elles rester une priorité des collectivités territoriales ? ”

annuelles de l'établissement privé⁴¹; en revanche, la loi Astier (1919) autorisait l'apport de subventions sans plafonnement lorsqu'il s'agissait d'un établissement relevant de l'enseignement technique⁴². Une commission présidée par le doyen Vedel montra, sommairement, l'état de vétusté d'une majeure partie du patrimoine des établissements privés⁴³. Le Conseil constitutionnel censura la tentative de modification de la loi Falloux issue, fait peu fréquent, d'une proposition de loi sénatoriale adoptée par le Parlement. Le débat persista devant les juridictions administratives, certaines collectivités cherchant, postérieurement à cet épisode politico-juridique, à aider fortement les constructions de l'enseignement privé. Le juge ne pouvait que dire le droit et rappeler qu'aucune subvention n'était possible pour l'enseignement primaire et qu'un plafond de 10 % s'imposait dans l'enseignement secondaire hormis pour l'enseignement technologique et professionnel⁴⁴, ce qui conduisit à faire la part belle à ce dernier. Aujourd'hui, le dossier paraît enterré. Mais avec 13 % des élèves scolarisés dans le premier degré, 20 % dans le second degré et, surtout, 40 % qui y viennent à un moment ou un autre de leur cursus scolaire, il n'est point certain que le problème ne ressurgisse pas un jour, même très lointain⁴⁵.

Le territoire éducatif et pédagogique ne ressort pas neutre de l'acte de construire. L'ouverture actuelle de la vie scolaire, les évolutions des pratiques pédagogiques ont, même si ce n'est qu'en partie, un lien avec la nature des bâtiments utilisés par les enseignants et leurs élèves. Les récents choix architecturaux ont quelque chose à voir avec

l'idée d'une communauté scolaire insérée dans la cité ; en sens inverse, le retour aux clôtures traduit la nécessité d'une appréhension moins irénique de la violence sociale et, implicitement ou pas, le rêve d'un savoir protégé par les murs. La perpétuation de la qualité du bâti passe aussi par l'adaptation des politiques de maintenance. Qu'il s'agisse de ce qui relève de la collectivité maître d'ouvrage et de ce qui revient à l'établissement⁴⁶, qu'il s'agisse des rapports entre les entreprises extérieures et l'établissement, derrière l'apparence de décisions techniques, ce sont des conceptions différentes du rôle des différents partenaires qui s'affirment. Le lien entre les choix effectués lors de la construction et ceux, ultérieurs, imposés par la maintenance n'est pas sans conséquences.

Ainsi en est-il d'un bâtiment aux vastes surfaces vitrées ou au système de chauffage complexe ; avec quelles équipes de TOS peut-on y faire face ? Leur nomination, leur formation, le pouvoir de direction sur leur activité dépend de l'autorité académique ou de ses délégués, chef d'établissement et gestionnaire. Une forme de pilotage indirecte d'une petite partie de l'établissement scolaire s'est donc bien fait jour avec la conception, la réalisation et la maintenance des bâtiments scolaires du second degré, le modèle de l'école primaire où le directeur n'a aucune compétence matérielle gagne l'ensemble du système scolaire.

Quant à la pédagogie, l'acte d'enseigner dans la classe, en quoi ce dernier est-il dépendant de la volonté des collectivités, en quoi résulte-t-il des directives et décisions des autorités de l'Éducation nationale ? Le premier équipement des



■ ■ ■ salles de sciences, des laboratoires de langues, des technologies de l'information et de la communication (TIC) et, naturellement, tout le parc de machines des lycées technologiques et professionnels révèlent, de plus en plus fréquemment, la volonté de la collectivité de laisser sa marque au-delà du béton, de s'inscrire dans le cadre pédagogique lui-même. Il n'est pas certain que les collectivités continueront toujours à ne s'intéresser parfois que de loin à l'utilisation des matériels dont elles ont doté les établissements. Lorsque ce jour viendra, qu'une exigence de rentabilité s'imposera, l'institution éducative, élément de l'institution étatique, verra s'écorner la façade unitaire de la pédagogie. Déjà, bien des collectivités ont pris l'habitude de soutenir financièrement des projets pédagogiques, de contribuer au soutien scolaire, et ce pour des montants non négligeables. Du ministre, définissant le cadre pédagogique via les circulaires de la direction de l'enseignement

scolaire, sous l'influence et avec le contrôle des différents corps d'inspection, jusqu'au professeur dans sa classe, l'image d'une compétence étatique sans faille existe toujours. Les textes le disent, les administrateurs et syndicats l'affirment. Pourtant, le transfert de compétences de 1986 a ébranlé la machine Éducation nationale. La loi a fait évoluer un ensemble trop lourd qui ne pouvait continuer à vivre seul, à se financer seul, sans quoi il eût été paupérisé. Elle a introduit les germes d'un partenariat prometteur diront ceux qui croient à un équilibre renouvelé entre personnes publiques attachées à un bien commun. Elle a fabriqué le cadre qui permet de déconstruire, lentement, très lentement, une maison absorbée par la massification des effectifs d'élèves et d'enseignants et qui a, inéluctablement, perdu le prestige consubstantiel aux petites unités et l'autorité qui en découle.

-
- > ¹ MEN-DEC, *Architecture scolaire* (CNDP, 1986) ; région Ile-de-France, *Architectures & lycées en Ile-de-France* (1988). "Les notions de service public et de fonctionnaire public apparaissent à propos des écoles primaires dans l'entourage de Guizot lui-même". (A. Prost, cité *supra*, p. 211).
- > ² Vous êtes chargés, autant et peut-être plus que personne, de réaliser les promesses de la loi du 20 juin 1833 (circulaire de Guizot citée par J. Ferrier, *Les inspecteurs des écoles primaires*, L'Harmattan, 1997, TI, p. 38).
- > ³ L'avant-projet de loi de Guizot prévoyait l'instauration d'écoles de filles. L'idée disparut... pour des raisons budgétaires (P. Albertini, *L'École en France*, Hachette, 1992, p. 49). "Il est impossible d'imposer à toute commune une école de filles, mais toute commune doit être encouragée à en établir une" déclare Guizot (M. Allaire, M-T Frank, *Les politiques de l'éducation en France*, 1995, La documentation française, p. 78). Finalement l'idée fut mise en œuvre en 1836 par ordonnance.
- > ⁴ Une ville comme Foix, préfecture de l'Ariège, n'aura cependant son lycée qu'au début du XX^e siècle.
- > ⁵ Directeur de l'administration générale, L. Cros eut l'idée d'"explosion scolaire" en lisant un graphique budgétaire lui faisant apparaître l'allure exponentielle des dépenses éducatives, allure qui est celle des courbes d'explosion. Le titre a fait image. (Louis Cros, *l'imagination à l'œuvre*, INRP/CUIP, 2002, p. 265). On notera que le plan Langevin-Wallon (1944-1947) évoquait déjà "l'insuffisance des bâtiments scolaires pour un volume accru d'élèves" ; il traçait aussi les grandes lignes de la carte scolaire (*Les politiques de l'éducation en France*, précité, p. 167).

- > ⁶ Le premier plan (1947-1953) n'avait pas pris en compte les besoins de l'éducation nationale. Ce n'est qu'à partir du second plan (1954-1957) que ce fut possible.
- > ⁷ Circulaires du 3 mai 1963 avec l'implantation des CEG, du 5 janvier 1965 avec celle des CES (réforme Fouchet-Capelle). V. *Les politiques de l'éducation en France*, précité, p. 440.
- > ⁸ "Entre 1965 et 1975, 2 354 collèges ont été ainsi bâtis, soit un collège par jour ouvrable pendant dix ans" (A. Prost, *Éducation, société et politiques*, Le Seuil, 1992, p. 85).
- > ⁹ Groupe de travail présidé par J. Millier, IGPC, avec R. Peylet, IPC en fonction à la DEC, comme rapporteur, *Bilan de la politique technique et architecturale des constructions scolaires* (MEN-DEC, 1983).
- > ¹⁰ Prix calculé sur la base d'un ratio théorique au m² et fixé par la direction du budget. Il ne peut être dépassé, d'où bien des économies en cours de réalisation ou une prise en charge non prévue par la collectivité locale, l'actualisation des prix n'étant pas toujours au rendez-vous.
- > ¹¹ J. Minot, *L'administration de l'éducation nationale* (IPN, p. 48).
- > ¹² F. Dontenville, *Sécurité et responsabilité pénale* (Revue de l'AFAE, n° 2, 202, p. 27).
- > ¹³ Ce qui permet une évacuation rapide en cas de sinistre.
- > ¹⁴ La loi du 12 juillet 1985 précise que "le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit [...]. Il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre". V. aussi l'arrêt du CE du 18 février 1991, région Midi-Pyrénées c/ syndicat de l'architecture à la RFDA de janvier-février 1992 avec les conclusions de M. Pochard. Une collectivité publique ne peut utiliser la notion de vente en état futur d'achèvement (VEFA) pour faire construire un ouvrage dont elle aura besoin. C'est un détournement de procédure que de ne pas respecter les règles des marchés publics en ayant recours à un contrat de droit privé "dans lequel l'acheteur n'exerce aucune des responsabilités du maître de l'ouvrage".
- > ¹⁵ Groupe de travail n° 2 présidé par l'IGPC Raoul Témimé, 1997.
- > ¹⁶ V. Cahiers pédagogiques n° 95/96 de décembre 1970. "L'architecture scolaire actuelle renvoie à l'idée même que l'on se faisait de l'école depuis Napoléon : il suffit de regarder une caserne pour constater qu'entre un bâtiment militaire et un bâtiment scolaire la différence est simplement de nature rhétorique [...] l'école est une entreprise de mise au pas, d'uniformisation". On retrouve aussi les thèses d'Althusser sur l'éducation nationale comme "appareil idéologique d'État", les constructions scolaires ne constituant qu'une application matérielle de cette conception du rôle du MEN.
- > ¹⁷ Système industrialisé ou conception traditionnelle.
- > ¹⁸ Circulaire de 1981.
- > ¹⁹ Il publia, notamment, un guide des collèges, encore utilisé par certains aujourd'hui.
- > ²⁰ Il publia un guide des écoles qui est, lui aussi, encore utilisé par certains aujourd'hui.
- > ²¹ Le conseil général a été érigé en collectivité territoriale un siècle plus tôt (1871).
- > ²² Art. 14-2 et 14-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée par la loi du 25 janvier 1985. Juridiquement, il s'agit d'un transfert de compétences (les travaux de rénovation, d'extension et de constructions neuves relèvent désormais totalement des collectivités territoriales) et non d'un transfert de propriété (si le bâtiment n'est plus affecté à un usage scolaire, son utilisation, et donc le produit de la vente du foncier, reviennent à leur propriétaire, la commune ou l'État). Cette acrobatie juridique provoqua quelques tensions, notamment lorsque le propriétaire et l'affectataire n'étaient pas du même bord politique. V. la jurisprudence administrative (CE, département de la Seine-Saint-Denis, 1994 ; chronique de Ch. Lavialle à la RFDA de juillet-août 1995).
- > ²³ Dont lycées agricoles. À noter que, dans un premier projet, il devait y avoir une DGE régionale faisant masse de l'ensemble des financements d'État pour toutes les politiques publiques transférées aux régions ; dans un second temps, il a été jugé préférable de constituer une dotation spécifique pour les lycées et donc d'identifier la politique éducative. Quant à l'idée de séparer la gestion des lycées (régions) de celles des collèges (départements), elle est due au Sénat.
- > ²⁴ Rapport p. 43, 1994.

- > ²⁵ Bâtiments et non établissement, un établissement scolaire pouvant comprendre plusieurs bâtiments. En matière de sécurité, on raisonne au niveau du bâtiment ou E.R.P. (établissement recevant du public). Un E.P.L.E. peut être constitué de plusieurs E.R.P. ; c'est plus encore le cas pour les établissements d'enseignement supérieur.
- > ²⁶ Rapport de l'Assemblée nationale cité par J.L. Auduc et J. Bayard, *Le système éducatif français* (CNDP, 2001, p. 32).
- > ²⁷ M.C. Derouet-Besson, *L'évolution des politiques publiques en matière de construction scolaire* (INRP, p. 7).
- > ²⁸ Le METP peut être considéré comme étant un "contrat de longue durée par lequel une collectivité publique confie à un contractant unique la construction d'un ouvrage et son exploitation, moyennant une rémunération forfaitaire versée de manière fractionnée". (S. Braconnier cité *infra*). Le débat a tourné autour des notions de délégation de service public, de marché de travaux publics et corrélativement d'application du code des marchés publics.
Avis du CE sur la notion de METP pour les marchés de rénovation des lycées d'Ile-de-France du 18 juin 1991 (Grands avis du CE, p. 242 avec le commentaire de F. Rolin). Arrêts du CE du 8 février 1999, commune de La Ciotat (éclairage public) et département de l'Orne (collège) à l'AJDA du 20 avril 1999 avec une note de D. Chabanol. Chroniques de S. Braconnier, *METP et constructions scolaires* (Cahiers de l'éducation de juillet-août 1999), *Un contrat en péril : le METP* (RFDA de novembre-décembre 1999).
Dans le cadre de la réforme des marchés publics, la difficile mise en place des partenariats public-privé (PPP), succédané des METP, montre la force des réserves juridiques et financières portées sur une procédure destinée à confier à un organisme privé, pour une période déterminée, la conception, la construction, le financement, l'entretien, la maintenance et la gestion d'un ouvrage public (école, hôpital, prison...).
- > ²⁹ La région Ile-de-France avait évalué son besoin total à 15 MdF (stock), la dotation annuelle de l'État (DRES, flux) étant de 300 MF. Globalement, sur l'ensemble du territoire, on peut observer que le tiers des LEGT et le quart des LP ont été construits depuis la mise en œuvre de la décentralisation. Ce n'est qu'à l'issue du procès en correctionnelle des marchés de la région Ile-de-France, qui viendra à l'audience à l'automne prochain, que l'on pourra faire le départ entre ce qui a été provoqué par le financement des partis politiques et ce qui aura tenu aux procédures employées pour les constructions des lycées.
- > ³⁰ La collectivité paie durant une quinzaine d'années l'investissement initial et la maintenance. Cet étalement la conduit à supporter les frais financiers de l'entreprise titulaire du METP. Dans l'affaire de la commune de La Ciotat (v. note supra), une évaluation a conduit à estimer le coût de l'investissement à 15 MF et le paiement à échéance du contrat de seize ans de 30 MF. Par ailleurs, l'opération est peu claire puisque, d'une part, on distingue mal ce qui a trait à l'investissement, à la maintenance et au portage financier et, d'autre part, c'est un endettement occulte, hors bilan de la collectivité, qui est réalisé.
- > ³¹ À l'origine un code devait rassembler les prescriptions techniques s'imposant tant à l'État qu'aux collectivités. Le décret n'est jamais paru ni même n'a jamais été réellement préparé.
- > ³² *Éducation et décentralisation, l'équilibre fragile du partenariat* (AJDA, n° spécial d'avril 1992, p. 85).
- > ³³ La Cour des Comptes, de son côté, observe que les PPI tiennent parfois plus du recensement que d'une véritable programmation (*La gestion du système éducatif*, 2003, JO, p. 194).
- > ³⁴ La participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges n'était prévue que jusqu'au 1^{er} janvier 1990 (Cf. l'art. 15-3 de la loi du 25 janvier 1985 précitée et la circulaire du 23 avril 1985 ; BO spécial n° 5 du 5 septembre 1985, p. 42).
- > ³⁵ *De la salle de classe à l'établissement, une négociation décentralisée aussi politique que technique* (revue de l'AFE, n° 2, 2000, p. 13).
- > ³⁶ Gérard Pourchet (revue de l'AFAE n° 3, 2002, p. 47) "apprécie beaucoup l'organisation de l'établissement définie en commun avec les usagers "tout en observant : " qu'en sera-t-il des besoins des usagers de demain ?".
- > ³⁷ François Louis, *Décentralisation et autonomie des établissements* (Hachette, 1994, chapitre 3 : Des préoccupations architecturales certaines, p. 27).
- > ³⁸ *Le pilotage du système éducatif*, revue de l'AFAE n° 3, 1993. Administrer l'enseignement, revue de l'AFAE n° 3, 2002.

- > ³⁹ V. F. Louis, précité, p. 56 et “la portée relative de la liste des opérations de construction” arrêtée par le préfet.
- > ⁴⁰ B. Toulemonde, *L’enseignement privé* (Le système éducatif en France, La documentation française, 2003, p. 141).
- > ⁴¹ B. Genevois, *Le principe d’égalité et la libre administration des collectivités territoriales* (RFDA, mars-avril 1994, p. 209). Pour le juge constitutionnel, le principe d’égalité, appliqué tant aux établissements d’enseignement privé entre eux qu’entre établissements privés et publics, l’emporte sur celui de libre administration des collectivités.
- > ⁴² Quant aux établissements d’enseignement agricole, la loi Rocard du 9 juillet 1984 permet aux collectivités locales de leur accorder des subventions ; soulignons à ce sujet que la majeure partie des élèves de l’enseignement agricole sont scolarisés dans des établissements privés.
- > ⁴³ Afin de connaître l’état réel de la totalité du patrimoine scolaire public et privé, le ministre créa la commission Schléret rassemblant l’ensemble des partenaires du système éducatif et notamment tous les syndicats. La technicisation du dossier, via le corps de doctrine des sapeurs-pompier préventionnistes, permit d’aboutir à un diagnostic partagé. Sur ces bases fut créé l’observatoire national de la sécurité des établissements d’enseignement scolaire et d’enseignement supérieur.
- > ⁴⁴ CE, 1990, département d’Ille-et-Vilaine (GAJA n° 54) : l’article 69 de la loi Falloux n’a pas été abrogé par la loi Debré de 1959 (décision du CE du 6 avril 1990), la règle des 10 % est toujours valable et doit être entendue comme étant calculée en excluant de l’assiette les dépenses couvertes par les fonds publics.
- > ⁴⁵ Dans le commentaire précité aux GAJA, les auteurs sont plus prudents. Ils estiment “probable que les vives réactions et les très importantes manifestations qui furent suscitées par les projets de 1984 et 1993 ont figé pour un certain temps le régime d’aide des collectivités publiques aux établissements d’enseignement privé”.
- > ⁴⁶ Dans la circulaire DGF du 7 avril 1995 relative aux pouvoirs d’intervention des chefs d’établissements en matière de travaux immobiliers (BO n 16 du 20 avril 1995), la différence entre la construction proprement dite, qui relève de la collectivité mais que l’EPL peut assurer en étant mandataire (art. 5 de la loi MOP) et non pas en ayant recours au METP, et les travaux d’entretien, qui peuvent être effectués directement par l’EPL (art. 50 du décret du 30 août 1985 relatif aux EPL), est clairement rappelée.