

**CONSEIL ECONOMIQUE et SOCIAL REGIONAL
NORD - PAS DE CALAIS**

AVIS

Présenté en séance plénière du 1^{er}. Décembre 2009

par Olivier DOMINIKOWSKI

-Adopté à l'unanimité-

**Vingt ans d'investissements
dans les lycées de la région
Nord-Pas de Calais :
Bilan et propositions**

Au printemps 2008, le CESR s'est engagé dans un travail en profondeur dont l'objectif était de contribuer à l'établissement d'un bilan des 20 années d'investissements du Conseil régional Nord-Pas de Calais dans les lycées de la région. Ce travail animé par Patrice QUINCHON, Vice-président délégué aux budgets de la région, a permis de produire une étude à la fois financière et statistique retraçant les tendances les plus saillantes de plus de vingt ans d'efforts financiers et de mobilisation autour des lycées et pour la jeunesse.

Certes les efforts à destination de la jeunesse ne furent pas que financiers et l'ampleur des investissements était déjà connue et reconnue. Ces travaux ont le mérite de rapprocher des informations jusque là éparses, d'apporter des données nouvelles et de mettre ainsi en exergue certains phénomènes qui ne seraient pas apparus sans cette approche synthétique. Cette vision nouvelle de la situation apporte aussi une lecture originale des enjeux à venir.

Il est nécessaire aujourd'hui, alors que le schéma régional des formations arrive à maturité et que des échéances électorales se profilent, d'aller plus loin dans cette démarche, de tirer les conclusions principales de ces travaux et de contribuer à la réflexion permanente sur la politique régionale des lycées en proposant d'éventuelles pistes de travail.

Plusieurs éléments majeurs ressortent de cette étude.

I - LE CHOC DU TRANSFERT DES COMPETENCES : ESPOIRS ET CONSEQUENCES

Bien évidemment, le transfert de la « compétence lycées » aux régions en 1986 (loi n°83-663 du 22 juillet 1983) est un choc pour le Nord-Pas de Calais, comme pour bien d'autres régions. Certes, la mesure était attendue mais l'ampleur de la tâche est énorme. Suscitant tout autant l'appréhension que l'enthousiasme, le transfert s'accompagne de bouleversements en profondeur, transformant le statut des établissements, élaborant des rapports nouveaux avec les services déconcentrés de l'Etat, les élus et les personnels des établissements, organisant des financements souvent complexes, confiant de nouveaux pouvoirs aux collectivités y compris envers les établissements privés sous contrat, modifiant les contrôles, etc...

L'état général (et même s'il faut bien sûr le nuancer) des 75 lycées, des 100 lycées professionnels, des 6 écoles régionales d'enseignement des 2 écoles régionales du premier degré (ERPD) et des 76 établissements privés sous contrat d'association est, en 1986, très insatisfaisant (notamment pour les établissements publics).

Neuf Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL - il s'agit du nouveau statut juridique des lycées) sont composés à plus de 80% de structures démontables. Vingt huit bâtiments représentant 14% du patrimoine transféré sont à structures métalliques (modèle Pailleron).

Une étude réalisée en 1985 sur un « échantillon d'établissements » chiffrait la remise à niveau en l'état identique de ce patrimoine à 2,1 milliards de francs (TTC. en francs 01/01/1987). C'est donc une situation de transfert particulièrement exigeante et difficile. Ce premier état des lieux de 1986 est sans doute l'une des premières constatations frappantes de l'étude.

II- L'ENGAGEMENT DE LA REGION POUR SES LYCEENS ET SES LYCEENNES: « LES EXIGENCES DU TERRAIN »

a- Un effort massif et continu

Après l'ampleur des difficultés marquant l'état des lieux du patrimoine transféré, la seconde conclusion marquante de l'étude est l'importance de la mobilisation du Conseil régional en faveur des lycées. En 21 ans (1986-2007), l'effort financier cumulé en matière d'investissement de la Région dans les lycées s'est monté à 3,7 milliards d'€. soit 35 % des dépenses d'investissement sur la même période.

Cet effort, s'il a été consenti par de nombreuses régions, a pris cependant une ampleur toute particulière dans le Nord-Pas de Calais. Rapporté au volume total des investissements, ce montant s'élevait à 28 % pour la région Pays-de-Loire tandis qu'il se chiffrait à 26% pour PACA.

Les constructions, extensions, aménagements, travaux de mises en sécurité, améliorations diverses ont donc été considérables. Ces travaux se sont articulés autour de trois priorités : la mise en sécurité des bâtiments et des installations, l'accueil (répondre aux évolutions de la démographie lycéenne – progressivement le nombre des lycées va augmenter pour atteindre 200 en 2004), l'environnement (construction de lycées HQE – mise en place des agenda 21 plus récemment). Cet effort se poursuit aussi pour tenir compte des exigences nouvelles de la réglementation et des besoins pédagogiques nouveaux (création de lieux de vie, amélioration des conditions de travail, etc...) et pour tenir constamment à niveau ce patrimoine.

b- les choix d'une politique à long terme

Cette volonté de s'inscrire fortement dans l'amélioration constante du parc des lycées s'est dessinée très précocément dans les politiques de la Région: dès 1986, Michel DELEBARRE, président de la commission enseignement initial proposait comme priorité « d'élever le niveau de formation du plus grand nombre ».

Dans les années qui ont suivi les différents schémas prévisionnels des formations qui se sont succédé ont à chaque fois laissé une place majeure parmi leurs priorités à l'amélioration des conditions d'études des lycéens, au renforcement de la sécurité des bâtiments, à l'adaptation constante des capacités d'accueil aux besoins dictés par les évolutions de la démographie mais aussi par les exigences des réformes pédagogiques.

La Région Nord-Pas de Calais a été l'une de premières en 1987 à se doter d'un Programme Prévisionnel des Investissements (document prévu par la loi qui décline de façon opérationnelle les travaux à mettre en place en fonction des orientations retenues par le schéma prévisionnel des formations). Un autre PPI (1988/1994), puis un plan lycée (1994 -2003) voté le 30 octobre 1993 ont permis de prolonger ces orientations.

La Région a mis en place depuis 2002, un Plan Prévisionnel des Lycées qui établit un état des lieux exhaustif de la situation du patrimoine des lycées de la région et détermine les travaux à venir. Il n'a toutefois pas la valeur juridique d'un PPI, document pourtant obligatoire. Le Schéma régional des formations adopté le 23 novembre 2006 rassemble aujourd'hui l'ensemble des orientations du Conseil régional en matière de formation.

c- Quand les finances de l'Etat se « D.R.E.S. »

La Dotation Régionale d'Équipement Scolaire (DRES), prévue par la loi est attribuée par l'Etat aux régions pour financer la reconstruction, la réparation et l'équipement des établissements.

Les modalités de son calcul reposaient sur le principe selon lequel l'Etat se devait d'attribuer aux Régions des montants identiques à ceux qu'il consacrait lui-même à ces postes de dépenses avant leur transfert aux collectivités. La dernière modification de cette procédure remonte à 2008. Ces moyens se sont révélés rapidement insuffisants, même si différents dispositifs ont été mis en place ponctuellement pour venir en aide aux régions (aide exceptionnelle de 1987, bonification de prêt en 1988, fonds de rénovation des lycées 1990,...)

Sur la période 1986/2007, avec un montant total de 784 millions d'Euros versés à la Région, la DRES n'a couvert que 21 % des dépenses d'investissement dans les lycées. Le reste des besoins a été abondé par auto financement et recours à l'emprunt.

d- Des particularités régionales exigeantes

L'étude met aussi en évidence un certain nombre de facteurs qui ne sont pas sans effets sur les coûts d'investissement. Certains de ces facteurs sont les lointaines conséquences de l'histoire régionale (il y a par exemple des surcoûts de construction dans le bassin minier en raison de la nature des sols et des risques d'affaissement).

La structure démographique est bien sûr essentielle: le nombre de jeunes en région Nord Pas de Calais comparativement à celui des autres régions conduit naturellement à une forte demande de formation et donc, à des investissements en conséquence.

D'autres de ces facteurs tiennent plus aux spécificités du dispositif de formation en Nord-Pas de Calais : pour répondre à une demande pressante tant des familles que des milieux économiques, mais aussi parce que les mutations économiques que connaît la région obligent à un redéploiement de l'offre de formation, les parcours d'enseignement mis en place sont souvent des formations professionnelles. Quand il s'agit de formations à vocation industrielle par exemple, les coûts de mise en place et d'équipement d'un LP sont bien évidemment plus élevés que pour des structures pédagogiques destinées à des formations tertiaires.

Par ailleurs, l'importance des difficultés scolaires dans la région, les résultats scolaires plus faibles que les moyennes nationales conduisent à des mesures pédagogiques innovantes et originales mais qui ne sont pas sans effet sur les investissements (mise en place des internats par exemple).

III- LE NOUVEAU DEFI DES LYCEES : QUALITE, ACCESSIBILITE, EQUITE

Pour la réussite des jeunes

L'intérêt de cette étude repose aussi sur le rapprochement de données de natures différentes, en l'occurrence le montant des investissements consacrés aux lycées et les évolutions de la démographie lycéenne. Ce rapprochement donne une nouvelle lecture des phénomènes et engage à des interrogations incontournables sur les évolutions à venir et les mesures à prendre pour les accompagner (ou parfois les prévenir).

La baisse des effectifs lycéens est un phénomène engagé depuis 1991. Alors qu'entre 1986 et 1990 les effectifs s'étaient accrus de 40 000 élèves supplémentaires, les effectifs lycéens dans l'enseignement public en région Nord-Pas de Calais connaissent une baisse continue depuis le début des années 1990, passant de 166 805 élèves pour l'année scolaire 1990-1991 à 119 266 en 2007-2008, soit une baisse de 28.5%.

Les effectifs du privé sur la même période diminuent de 4,9%. Les effectifs dans les classes post bac (prépa./ STS) sont relativement stables.

L'étude compare donc ces évolutions symétriquement opposées du montant des investissements d'une part et de la diminution des effectifs lycéens d'autre part. S'il est vrai qu'au premier abord on pourrait s'étonner de ces évolutions contraires et de la progression presque régulière des dépenses d'investissement (facteur sur lequel il est possible d'agir), la continuation de cet effort mérite une plus grande attention et une analyse plus fine de ces premières constatations.

En effet, l'ampleur des travaux de remise en état des lycées n'est pas nécessairement achevée et explique pour partie cette évolution, la Région ayant d'abord répondu à la massification des lycées.

IV- IMAGINER UNE NOUVELLE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES LYCEES

L'importance des investissements de la Région dans les lycées, la diminution progressive des effectifs lycéens depuis le début des années 1990, le niveau scolaire insuffisant des jeunes de l'académie au regard des moyennes nationales sont trois constats forts qui doivent être pris en compte pour imaginer de nouvelles voies de progrès.

La « politique lycée » du Conseil régional est aujourd'hui à un tournant. Le CESR estime fondamental de s'engager dans une réorganisation en profondeur de cette politique.

1)- Des préalables indispensables

- **Faire le point sur l'état du patrimoine immobilier**

La première exigence est donc d'abord de faire le point sur l'état du patrimoine immobilier du parc des lycées en particulier sous l'angle de la mise en sécurité des bâtiments, de l'accessibilité personnes à mobilité réduite (PMR), de la sécurité des personnes, de la vétusté et des économies d'énergies. L'Enquête sur le Parc Immobilier (EPI) renseignée par les chefs d'établissement en liaison avec le conseil d'administration des EPLE viendra utilement compléter cette information.

Il sera sans doute nécessaire de prendre largement en compte dans cet état des lieux les spécificités régionales : souligner l'importance des lycées professionnels dans l'académie, distinguer les contraintes différentes supportées par les établissements urbains et par ceux situés en milieu plus rural, etc...

- **Faire le point sur l'état des matériels et installations**

L'accélération des évolutions pédagogiques et l'adaptation des outils aux mutations technologiques, l'adaptation du cadre de la formation aux exigences légitimes des jeunes imposent de revisiter l'ensemble des établissements pour estimer les investissements à réaliser dans un objectif de progression vers l'excellence.

- **Anticiper nos besoins de formation dans le cadre de l'élévation générale du niveau de ces formations**

Il faut ensuite et bien sûr anticiper nos besoins de formations pour les années à venir sans négliger le développement de la formation continue et de l'apprentissage dans les lycées. Des démarches sont déjà en œuvre en ce sens. Il convient de souligner à cet égard toute l'importance des résultats attendus par les diverses mesures du schéma régional des formations.

2)- Des outils essentiels

- **Une démarche concertée**

il sera sans doute indispensable de s'engager dans une vaste démarche de concertation impliquant tous les acteurs concernés (élus régionaux et locaux, chefs d'établissement, enseignants, parents d'élèves, élèves, rectorat, milieux économiques et sociaux, etc...) pour échanger sur l'avenir de nos lycées. La situation présente laisse clairement comprendre que les établissements vont de plus en plus se trouver dans une situation de surcapacité d'accueil. Il faut dès à présent réfléchir à l'offre de formation, à sa construction et à son équitable répartition.

- **Mettre en place un Programme Prévisionnel d'Investissement**

La mise en place d'un PPI et non d'un simple PPL s'avère une nécessité majeure et une obligation légale. Il doit permettre de prioriser les travaux à effectuer en tenant compte des besoins pédagogiques, des objectifs d'économie d'énergie, des contraintes légales de mise aux normes en

matière de sécurité des publics et d'accessibilité des PMR. L'ensemble de ces données permet de construire un budget.

- L'évaluation de l'utilisation des subventions régionales

Le CESR propose à l'institution régionale d'évaluer selon les mêmes exigences l'utilisation des subventions d'investissement dans les EPLE et dans les lycées privés.

3)- Des arbitrages à repenser

Le CESR propose de construire une nouvelle répartition des budgets d'investissement prenant plus amplement en compte les indicateurs qualitatifs de progrès ainsi que les spécificités des établissements (rural/urbain, LP /LEGT/cités scolaires...).

Il souhaite contribuer au nouvel arbitrage nécessaire pour définir un équilibre satisfaisant entre la poursuite de la construction de nouveaux établissements et l'amélioration du parc existant devant amener au même niveau d'excellence l'ensemble des établissements.

En synthèse :

Il apparaît essentiel au CESR :

- de faire **un diagnostic complet de l'état du parc immobilier des lycées du Nord-Pas de Calais** qui puisse être régulièrement actualisé et communiqué notamment aux assemblées régionales ;
- **d'établir clairement les différents taux d'occupation de tous les établissements** y compris des établissements privés et d'étudier les évolutions probables de ces taux d'occupation pour les prochaines années;
- d'engager une vaste consultation** avec l'ensemble des acteurs concernés sur les évolutions à venir et sur les choix à faire concernant la carte des lycées de la région.

Le CESR insiste vivement sur la nécessité d'établir un Programme Prévisionnel d'Investissement comme l'exige la loi.

Le **C**onseil **E**conomique et **S**ocial **R**égional
du Nord-Pas de Calais

Analyser le présent, lancer des débats,
faire émerger des idées, pour éclairer l'avenir.



Séance plénière du CESR du mardi 1^{er} décembre 2009
Position des Milieux économiques sur le projet d'avis
« Vingt ans d'investissements dans les lycées de la région Nord – Pas de Calais :
Bilan et propositions »

Les milieux économiques félicitent Patrice QUINCHON et son équipe pour ce travail remarquable.

Le projet d'avis reprend bien les grands enseignements de cette étude, et en tire des conclusions qui vont dans le bon sens.

L'étude doit être considérée dans une double perspective :

- celle des performances du Nord-Pas-de-Calais en matière de formation, ce que fait bien le projet d'avis ;

- celle également de la discussion sur le budget primitif de la région qui va bientôt s'ouvrir, et qui mettra en lumière à nouveau la nécessité de faire des choix.

A cet égard, un travail comme celui qui a été fait sur les lycées est primordial. Il est fondamental pour notre avenir que la région dispose de lycées performants et de qualité. Mais il faut également veiller à ce que les ressources de la région soient employées au mieux.

On est en droit de se demander si l'effort d'investissement destiné à restaurer les lycées n'est pas en grande partie derrière nous. En outre, les effectifs lycéens ont considérablement baissé. Dans quelle mesure ces constats permettent-ils d'envisager un contrôle, voire une diminution de l'investissement dans les lycées ? Le projet d'avis du CESR, par les démarches qu'il suggère, propose en somme de se donner les moyens d'apporter la réponse la plus pertinente possible.

Nous regrettons cependant que ce type de démarche d'évaluation ne soit pas systématique pour tous les aspects du Schéma régional des formations, et plus généralement pour tous les postes de dépense du Conseil Régional. C'est par l'évaluation précise de toutes les politiques de la région que nous parviendrons à élaborer des budgets régionaux optimisés, et que nous serons en mesure de faire les choix qui s'imposent pour résorber nos déficits tout en garantissant une efficacité maximale de l'action publique en Nord-Pas-de-Calais.

Nous voterons pour le projet d'avis.



Séance plénière du 1^{er} décembre 2009
Position du groupe C.F.D.T. sur le projet d'avis
« Vingt ans d'investissements dans les lycées de la région Nord – Pas de Calais :
Bilan et propositions »

La CFDT tient d'abord à souligner sa satisfaction de voir notre assemblée se saisir d'un sujet qui concerne bien la région et dont le rôle dans la cohésion sociale et territoriale est indéniable.

Le travail initié par Patrice Quinchon constitue une très intéressante base de travail. Il montre l'importance du financement assuré par la région en soulignant bien que l'aspect **qualitatif** a été pris en compte et pas seulement la réponse quantitative à la croissance des effectifs au début. Il relève les particularités de la région (démographie; voies technologiques et professionnelles). En plus de l'environnement et des économies d'énergie le souci de répondre aux besoins des lycéens et aux besoins pédagogiques nouveaux est manifeste.

C'est au niveau du **pilotage régional** qu'apparaissent les défaillances que souligne cet avis. L'instauration d'un PPI a été abandonnée. Nous approuvons l'exigence portée par l'avis à cet effet.

La Région et le Rectorat disposent de données pour une base de départ d'un **état du patrimoine** à présenter aux différentes instances et aux partenaires. Pour la CFDT une démarche concertée s'impose mais ne doit pas déboucher sur une simple accumulation de demandes; des arbitrages, doivent être assurés. Il faudrait, pour pouvoir anticiper, avoir des « **indicateurs qualitatifs de progrès** » sur les résultats du Schéma Régional des Formations.

La CFDT tient à **prendre date** pour que l'élaboration du Contrat de PRDFP avant le 1er juin 2011 se fasse dans une concertation organisée et s'accompagne de la définition d'indicateurs adaptés.

La CFDT est convaincue que notre région doit poursuivre une politique d'investissements dans les lycées qui accompagne une progression vers l'excellence: ouvrir à chacune et à chacun l'accès à la société de la connaissance et à l'épanouissement individuel et collectif.

Le groupe CFDT vote **pour** l'avis présenté.



*UNION REGIONALE DES
SYNDICATS*

F O R C E O U V R I E R E

DU NORD ET PAS-DE-CALAIS

103, rue Barthélemy Delespaul - B.P. 2023 - 59013 LILLE CEDEX - Tél: 03.20.52.29.67 - Fax :03. 20.88.22.13

CCP 1822.40 G LILLE

Adresse INTERNET : <http://www.fo-nord.com> – e-mail : fo.nord.pdc@wanadoo.fr

Séance Plénière du CESR du 1^{er} décembre 2009

**« Vingt ans d'investissements dans les lycées de la région Nord – pas de Calais :
Bilan et propositions »**

Explication de vote du groupe FO

Transition entre collège et université ou préparation au monde du travail, le lycée se doit de permettre la réussite de chacun.

Nous pouvons nous féliciter que le CESR ait fait une excellente étude sur l'investissement de la Région dans ce domaine. Les efforts du Conseil Régional, dans le cadre de ses compétences en matière d'investissement, et de vie lycéenne ont été particulièrement importants et constants au cours de ces 20 années. C'est ainsi que son implication financière en matière d'investissement s'est élevée à 3, 7 milliards, soit 35 % des dépenses totales d'investissement sur la même période.

Les exigences nouvelles de la réglementation et des besoins pédagogiques nouveaux avec la création de lieux de vie, l'amélioration des conditions de travail ainsi que le maintien de ce patrimoine ont également été pris en compte. La volonté d'élever le niveau de formation du plus grand nombre que nous partageons ne s'est jamais démentie. Très insuffisante, la dotation d'équipement scolaire attribué par l'Etat aux Régions pour financer la réparation et l'équipement des établissements ne représente que 21 % des dépenses investies dans les lycées. Le reste des besoins a été abondé par autofinancement ou recours à l'emprunt.

Le Schéma Régional de Formation devrait donner lieu à une accentuation de la concertation pour échanger sur l'avenir des lycées et réfléchir à l'offre de formation, à sa construction et à son équitable répartition.

La mise en place d'un programme prévisionnel d'investissement serait utilement complétée par l'enquête sur le parc immobilier renseignée par les chefs d'établissements.

Nous partageons le souhait de prendre en compte les indicateurs d'excellence et la spécificité des établissements, de définir un équilibre satisfaisant entre la poursuite de la construction de nouveaux lycées et l'amélioration du parc existant dans un ensemble d'égale qualité.

Nous voterons l'avis.

Séance plénière du 1^{er} décembre 2009
Explication de vote du groupe UNSA/CFE-CGC
sur le projet d'avis « Vingt ans d'investissements
dans les lycées de la région Nord-Pas de Calais-
Bilan et propositions »

Le postulat de base, selon lequel la politique d'investissement en faveur des lycées devrait mécaniquement suivre l'évolution de la démographie scolaire mérite une approche mesurée, même si l'on peut s'interroger sur une éventuelle surcapacité du parc immobilier.

De même, l'idée selon laquelle la récréation de « cités scolaires » pourrait être une solution doit être relativisée. Cette idée est peut-être logistiquement et financièrement séduisante, mais elle est surtout réalisable dans le cas d'une population scolaire d'âge homogène. En effet, cela devient beaucoup plus hardi quand elle concerne le rapprochement entre collèges et lycées.

Pour notre groupe UNSA/CFE-CGC, il est d'abord essentiel de réaliser un véritable état des lieux exhaustif du patrimoine des établissements scolaires tel que préconisé dans l'avis. Celui-ci doit déboucher sur un Programme Prévisionnel d'Investissements pour les lycées comme le prévoit la loi. Ce PPI doit évidemment être construit en concertation entre tous les partenaires du monde éducatif et ceux des territoires.

La décentralisation conjuguée à la massification dans les lycées et à leur ouverture sur la formation permanente a généré des écarts conséquents sur le territoire régional entre :

- zones urbaines et rurales
- enseignement général, technologique et professionnel
- bâti ancien, bâti récent

Tous ces écarts doivent être résorbés.

Un dernier point : comment prévoir un taux d'occupation des locaux stable avec la suppression de la carte scolaire ? Comment construire une régulation des flux d'élèves dans de telles circonstances ?

Cependant, pour terminer, les préconisations figurant dans la synthèse, recueillent notre assentiment global, aussi, notre groupe UNSA/CFE-CGC votera l'avis.

Séance plénière du CESR du mardi 1^{er} décembre 2009
Position du groupe « Société de la connaissance »
sur le projet d'avis
« Vingt ans d'investissements dans les lycées de la région Nord – Pas de Calais :
Bilan et propositions »

Le groupe société de la connaissance "se félicite" de la qualité des travaux qui ont conduit à la rédaction de ce projet d'avis.

Il prend en compte la situation actuelle : importance des investissements, diminution forte des effectifs depuis 1990, niveau scolaire régional toujours nettement inférieur à la moyenne nationale, déséquilibre maintenu entre baccalauréats généraux et baccalauréats professionnels et technologiques. Tout ceci nécessite une remise à plat de l'ensemble des interventions de la Région.

Cette réflexion qui doit intégrer l'orientation vers l'enseignement supérieur, s'avère indispensable pour que le Nord Pas de Calais comble ses retards et entre de plain pied dans la société de la connaissance.

En tout état de cause, le groupe considère que la Région et l'Etat, chacun pour ce qui le concerne, doivent faire en sorte qu'à l'entrée au collège puis au lycée, le niveau des jeunes du Nord Pas de Calais, rejoigne au plus vite le niveau national.

Le groupe espère qu'une suite concrète sera bien donnée aux différentes propositions exprimées.

Il votera le projet d'avis tel qu'il est présenté.