



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DU MORBIHAN Gestion des collèges (Morbihan)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 avril 2023.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 Un réseau de taille moyenne caractérisé par une forte concurrence du secteur privé	8
1.1 Des dynamiques territoriales modifiant la répartition des besoins	8
1.1.1 Des évolutions contrastées	8
1.1.2 Les projections de l’Insee pour 2040.....	9
1.2 Une croissance des effectifs qui a principalement bénéficié au secteur privé	10
1.2.1 Un secteur privé devenu prépondérant	10
1.2.2 La dynamique de la répartition public / privé	11
1.3 Les résultats au diplôme national du brevet des collèges	13
1.4 Un réseau de collèges de taille moyenne	15
1.4.1 Le département du Morbihan est le département breton qui compte le moins de collèges publics.....	15
1.4.2 Une densité importante pouvant nuire à la mixité sociale.....	17
1.4.3 Des taux d’occupation des collèges variant en fonction de la démographie	18
2 Une gestion du réseau satisfaisante, qu’il convient de consolider	20
2.1 Une adaptation positive du réseau dans les agglomérations, mais une restructuration plus complexe en secteur rural	20
2.1.1 Une stratégie de regroupement des collèges à Vannes et Lorient pour améliorer l’accueil des collégiens	20
2.1.2 Une restructuration plus complexe en secteur rural	21
2.2 Une organisation de la direction par métiers et une organisation de la maintenance des collèges rationalisée.....	22
2.3 La politique de gestion du bâti.....	22
2.3.1 La taille et la domanialité des collèges morbihannais	22
2.3.2 Un référentiel de construction des collèges de qualité	24
2.3.3 Des procédures formalisées et centralisées	25
2.4 Des dépenses de fonctionnement maîtrisées et un important effort d’investissement.....	26
2.4.1 Des dépenses de fonctionnement par collégiens dans la moyenne bretonne	26
2.4.2 Les dotations versées par le département du Morbihan aux collèges privés et publics.....	29
2.4.3 Des dépenses d’investissement significatives	31
2.4.4 Les recettes de fonctionnement du service	32
2.5 La politique de gestion des ressources humaines	33
2.5.1 Les effectifs des collèges.....	33
2.5.2 La gestion de l’absentéisme.....	34

2.5.3	Des relations de qualité avec les gestionnaires pour la gestion des agents	35
2.6	Un volontarisme marqué en matière numérique	36
2.6.1	Une stratégie numérique visant un niveau d'équipement élevé	36
2.6.2	La gestion de la maintenance informatique des collèges	38
3	Un pilotage stratégique global à consolider pour renforcer le fonctionnement du réseau	42
3.1	Une absence de stratégie globale formalisée se traduisant par des arbitrages au fil de l'eau.....	42
3.1.1	Une absence de schéma stratégique unifié	42
3.1.2	Une absence de programmation pluriannuelle des investissements (PPI)	43
3.2	Des relations avec les établissements à conforter	44
3.2.1	L'animation du réseau des principaux et les CPOM.....	44
3.2.2	La nécessité de se conformer rapidement aux obligations imposées par la loi dite « 3DS »	45
3.3	Une gestion à optimiser	46
3.3.1	La connaissance comptable du patrimoine.....	46
3.3.2	Les logements de fonction.....	46
3.3.3	Une rationalisation des moyens à envisager avec d'autres collectivités	48
3.4	Une politique d'achats à consolider.....	50
3.5	La gestion des ressources humaines	50
3.5.1	Le temps de travail des agents exerçant dans les collèges	50
3.5.2	Une action à renforcer en matière d'absentéisme.....	51
	TABLE DES ANNEXES.....	53

SYNTHÈSE

Le département assure la construction des collèges publics, leur reconstruction, leur extension, les grosses réparations, leur équipement et leur fonctionnement. Il assume l'organisation de la restauration scolaire, fixe le prix du repas et procède au recrutement et à la gestion des agents techniques territoriaux exerçant leurs missions dans les collèges. Le département établit également le programme prévisionnel des investissements dans ces établissements, arrête leur localisation, définit leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement, en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social et en veillant à la mixité sociale, ainsi que le mode d'hébergement des élèves. La gestion des collèges est le troisième secteur d'intervention du département du Morbihan avec 59,2 M€ en 2021, dont 35,2 M€ de dépenses de fonctionnement sur un total 716,2 M€ de dépenses hors remboursements d'emprunts, derrière l'action sociale et les routes.

Des dynamiques territoriales à forts enjeux pour la gestion du réseau des collèges

Les dynamiques démographiques du Morbihan se caractérisent par une augmentation du nombre d'enfants en deuxième couronne du littoral et le long des principaux axes routiers. À l'inverse, le littoral, Vannes, Lorient et le nord du département connaissent une diminution du nombre de jeunes âgés de 3 à 16 ans.

Après la baisse du nombre de collégiens entre 1994 et 2006, le département a connu une forte augmentation liée à sa dynamique démographique mais aussi à une pyramide des âges devenue favorable. Cette croissance a principalement bénéficié au secteur privé, prédominant dans le Morbihan depuis 2004, grâce à la qualité de ses projections démographiques qui lui ont permis d'ouvrir des établissements dans les secteurs en croissance, mais aussi en raison de meilleurs résultats scolaires obtenus par ses élèves, avec un taux de réussite médian au diplôme national du brevet des collèges de 94,5 % entre 2016 et 2020 (contre 90,4 % pour le secteur public).

Cette situation se traduit par un taux moyen d'occupation des collèges publics de 82,5 % des capacités théoriques, avec à la clé des surfaces bâties par collégien importantes (14,7 m² pour une norme de confort de 12 m² et une moyenne théorique de 11 m²). La taille des collèges morbihannais s'établit à 406 élèves pour une médiane nationale de 494. Trois collèges comptent moins de 200 élèves, seuil en-deçà duquel le bon fonctionnement d'un collège se trouve fragilisé en raison du turn-over des enseignants exerçant sur plusieurs établissements.

Les coûts fixes des collèges du département entraînent des coûts par collégien élevés et d'importantes dotations obligatoires versées aux collèges privés. Le coût moyen par collégien était de 905 € en 2019, légèrement supérieur à la moyenne régionale de 892 € mais inférieur à la médiane métropolitaine de 1 006 €, notamment parce qu'un collégien inscrit dans le secteur privé coûte moins cher au département qu'un collégien inscrit dans le secteur public.

Une maîtrise des coûts et un niveau de service important

Le pilotage de la gestion des collèges se caractérise par l'adoption de documents stratégiques de bonne qualité : référentiel fonctionnel bâtiments permettant d'arbitrer les orientations en matière de construction ; procédures de qualité définissant les rôles de chacune des directions du département mais aussi des gestionnaires de collèges ; référentiels en matière de dotations en effectifs répondant à des critères objectifs ; modification des calculs de dotations afin d'améliorer les conditions de travail des agents techniques des collèges et de réduire l'important absentéisme. De même, bien que le nombre d'établissements soit demeuré inchangé sur la période, le département a adapté son réseau. Il a ainsi modifié la carte scolaire dans la région de Vannes ou à Lorient, ce qui l'a conduit à ouvrir certains collèges et à en fermer d'autres, afin de remédier aux importantes difficultés que connaissaient ces derniers (performance scolaire dégradée, faible mixité sociale, diminution importante des effectifs...).

La maîtrise de la gestion départementale s'est ainsi traduite par une diminution des charges de fonctionnement, qui sont passées de 32,8 M€ à 31,6 M€ entre 2016 et 2021, sans dégradation du niveau de service. Au contraire, le département a investi pour 146,3 M€ entre 2016 et 2021, dont 129,2 M€ d'investissements pour ses propres équipements, soit une moyenne annuelle de 31,73 € par habitant, pour une médiane de 24,50 € et une moyenne de 25,83 € dans les départements métropolitains. Les dépenses d'équipement moyennes annuelles par collégien du public se sont élevées à 1 237 € sur la période 2015-2021 (la médiane nationale était de 722 €), situant le Morbihan au sixième rang des départements français.

Le département a également déployé une politique volontariste en matière d'équipements numériques avec la dotation par élève la plus importante de Bretagne. Le déploiement pragmatique de ces outils informatiques s'appuie par ailleurs sur une sensibilisation des équipes pédagogiques. Les débits internet très inégaux dont disposent les collèges ont conduit le département à lourdement investir dans leur raccordement à des réseaux plus performants. Toutefois, en raison du calendrier de ces investissements, un quart des établissements du département ne disposent toujours pas du haut débit en 2023.

Des marges de progressions dans un contexte démographique appelé à devenir moins favorable

Au regard de la diminution sensible du nombre d'enfants nés après 2010 et surtout 2015, le département aura rapidement à faire face à une baisse des effectifs de collégiens. Il doit donc dès à présent engager la définition d'une stratégie plus globale, intégrant une réflexion sur la carte cible du futur réseau des collèges, ainsi que la mise en œuvre d'une véritable programmation pluriannuelle de ses investissements.

De même, le département dispose de marges de manœuvre en matière de mutualisation de la restauration scolaire pour les collèges les plus petits. Enfin, la stratégie foncière pourrait être complétée par la recherche de synergies avec la région, avec la création éventuelle de cités scolaires, la mutualisation de l'entretien, ou encore la gestion des logements de fonction des personnels de l'éducation nationale, lesquels ne sont pas toujours occupés.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1 Adopter dès 2023 un schéma stratégique des collèges incluant une dimension d'aménagement à long terme. 44

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du département du Morbihan à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 3 mars 2022 adressées respectivement à MM. David Lappartient, président en fonction et François Goulard, son prédécesseur.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 20 avril 2022 avec M. Lappartient. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 22 septembre 2022 avec M. Goulard et le 30 septembre 2022 avec M. Lappartient.

La chambre, lors de sa séance du 29 novembre 2022, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 17 février 2023 au président du département et à son prédécesseur. Un extrait a été adressé au président de la région Bretagne, ainsi qu'une communication administrative au directeur académique des services de l'éducation nationale du Morbihan. La réponse du président du conseil départemental est parvenue à la chambre le 17 mars 2023. L'ancien ordonnateur, le président de la région et le directeur académique des services de l'éducation nationale n'ont pas apporté de réponse.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, lors de sa séance du 14 avril 2023, a arrêté ses observations définitives.

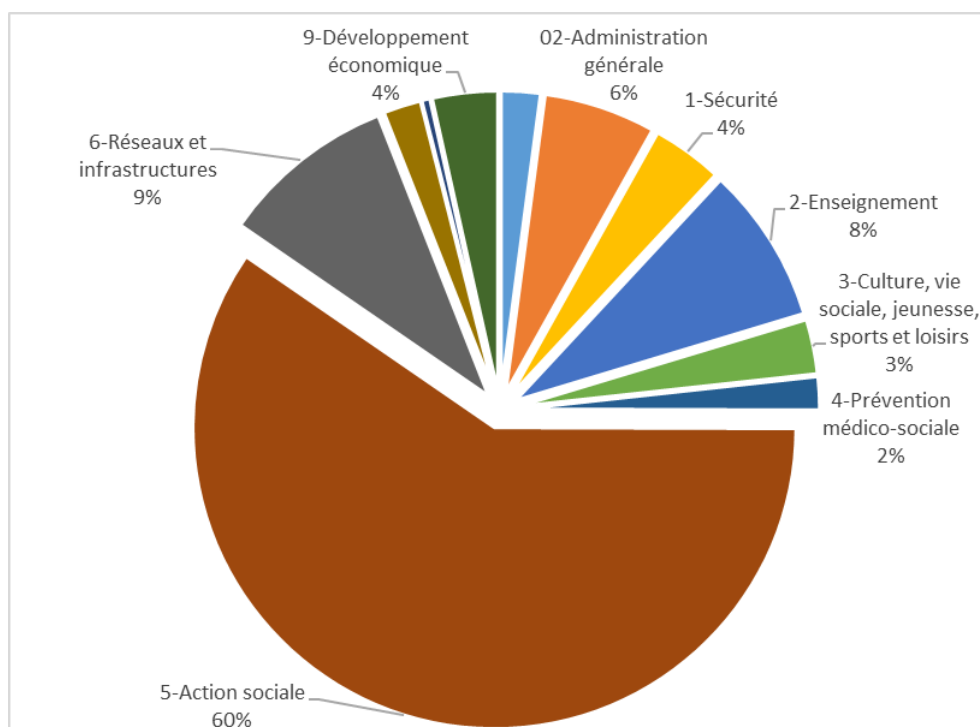
LE RESEAU DES COLLEGES PUBLICS DEPARTEMENTAUX

Depuis les lois de décentralisation de 1982, le département participe au fonctionnement du service public de l'éducation en intervenant au niveau des collèges publics. Ce rôle a été renforcé avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui lui a permis de prendre en charge les agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement¹. Enfin, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale lui a conféré une autorité fonctionnelle sur l'adjoint du chef d'établissement chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative des collèges.

Aux termes des articles L. 213-1 à L. 213-10 du code de l'éducation, le département a la charge des collèges. Il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Il assure l'organisation de la restauration scolaire, fixe le prix du repas et procède au recrutement et à la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. Il établit le programme prévisionnel des investissements des collèges, arrête leur localisation, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves, en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social et en veillant à la mixité sociale.

Les dépenses relatives aux collèges sont les troisièmes plus importantes après l'action sociale et les routes, avec 59,2 M€ en 2021, dont 31,6 M€ de dépenses de fonctionnement sur 716,2 M€ de dépenses hors remboursements d'emprunts.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses totales du département hors remboursements de la dette



Source : CRC à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

¹ Anciens personnels techniciens, ouvriers et de services de l'État (TOS) exerçant leurs missions dans les collèges.

1 UN RESEAU DE TAILLE MOYENNE CARACTERISE PAR UNE FORTE CONCURRENCE DU SECTEUR PRIVE

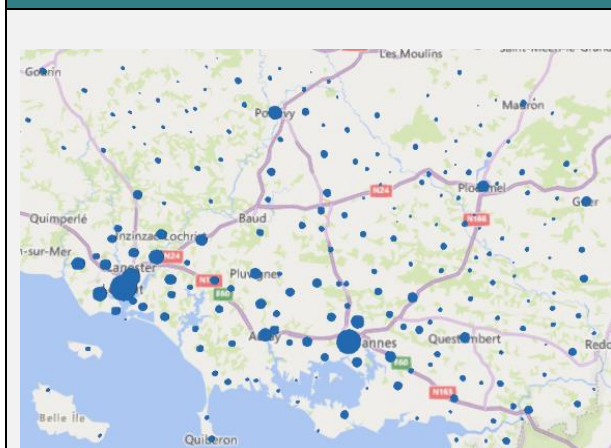
1.1 Des dynamiques territoriales modifiant la répartition des besoins

1.1.1 Des évolutions contrastées

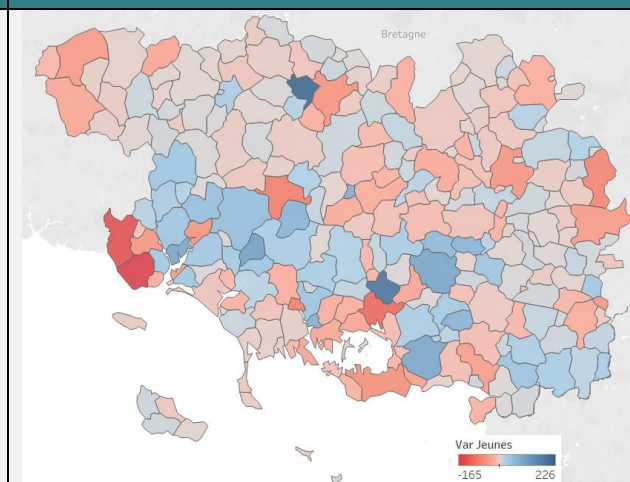
La population du département s'élevait à 754 867 habitants en 2018 selon l'Insee. Sa croissance moyenne de 0,5 % par an depuis 2012 (+18 500 habitants) est supérieure à la moyenne nationale (0,46 %). Les fiches de recensement des critères DGF situent le Morbihan au 27^{ème} rang des départements ayant connu la plus forte croissance démographique. Celle-ci est répartie le long de la côte atlantique, mais aussi le long des principaux axes routiers à l'intérieur du département (Ploërmel-Vannes, Loudéac-Pontivy-Lorient ou Loudéac-Pontivy-Vannes voire Plouay-Lorient). Elle est principalement liée à un solde migratoire de 0,6 %, le solde naturel étant négatif. L'attractivité du littoral où les revenus moyens par habitant sont plus élevés (carte jointe en annexe) provoque une augmentation des prix de l'immobilier, ce qui amène un développement des intercommunalités situées dans le centre du département. En revanche, la population du centre Bretagne diminue. Les communes éloignées du littoral le long des axes routiers structurants accueillent une population plus jeune et aux revenus plus bas.

Le centre Bretagne - nord du département présente d'importantes fragilités avec une diminution de la population des 3 à 10 ans entre 2008 et 2018 et une baisse des effectifs des classes primaires. Seules les communes en deuxième couronne du littoral ont globalement enregistré une augmentation du nombre d'enfants âgés de 3 à 16 ans.

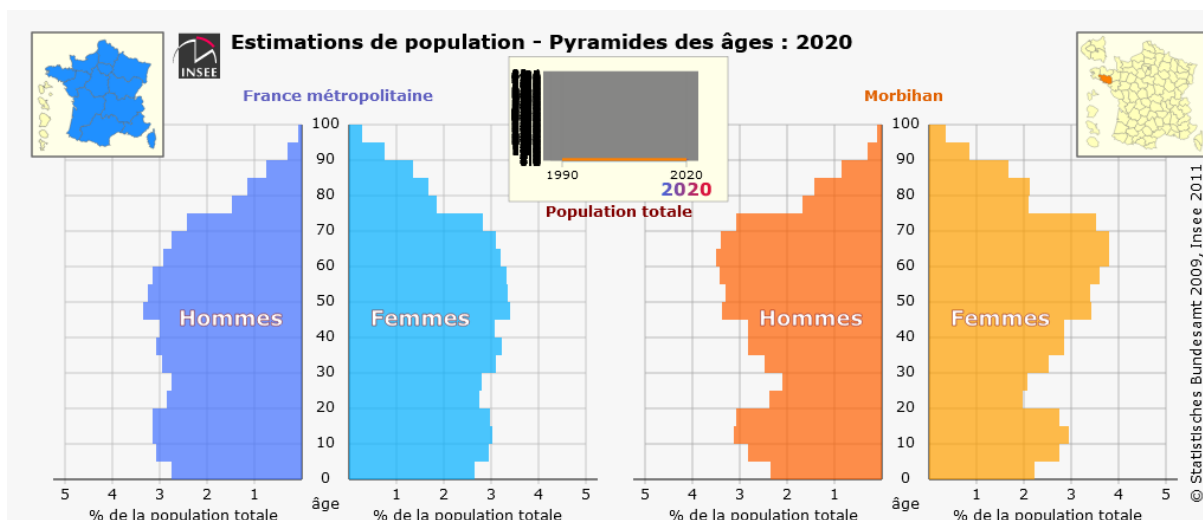
Carte n° 1 : Localisation de la population âgée de 3 à 16 ans en 2020



Carte n° 2 : Evolution de la population âgée de 3 à 16 ans entre 2018 et 2021



Source : Fiches de recensement dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes 2018 et 2021.

Graphique n° 2 : Pyramides des âges métropolitaine et morbihannaise

Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3696315?p1=r53&p2=r53&annee=2016>.

Ces évolutions posent la question de l'adaptation à terme des structures d'accueil des jeunes. En particulier, le nombre d'écoles, de collèges et de lycées sur chaque territoire pourrait être affecté. Dans certains territoires, des structures seraient ainsi amenées à disparaître faute d'effectifs suffisants, posant la question du devenir des locaux, tandis que d'autres nécessiteraient la construction de nouveaux établissements.

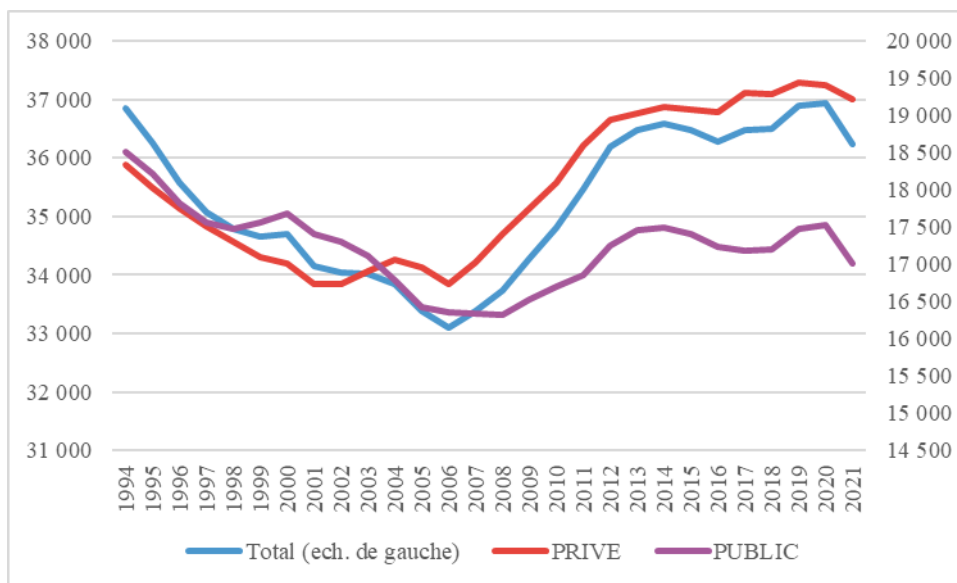
1.2 Une croissance des effectifs qui a principalement bénéficié au secteur privé

1.2.1 Un secteur privé devenu prépondérant

Le Morbihan comptait près de 37 000 collégiens en 2020, chiffre en augmentation de 1,3 % depuis 2016 malgré une diminution entre les années scolaires 2015-2016 et 2016-2017. Toutefois, les effectifs sont en diminution sur la période la plus récente, puisqu'ils s'établissent à 36 224 collégiens à la rentrée 2022².

Si le nombre de collégiens par habitant Insee s'élève à 4,92 %, soit une valeur proche de la moyenne bretonne (5 %), le nombre d'inscrits dans le secteur public rapporté à la population n'est que de 2,27 %, pour une médiane nationale métropolitaine de 3,8 %.

² Source : annuaire des collèges data.education.gouv.fr.

Graphique n° 3 : Evolution du nombre de collégiens depuis 1994 dans le Morbihan

Source : CRC à partir des données data.gouv.fr.

Le nombre de collégiens inscrits dans le secteur public a régulièrement diminué entre 1994 et 2008, avant d'augmenter jusqu'en 2014. Après une légère diminution, les effectifs connaissent une très légère croissance depuis 2016 (0,4 %), qui reste toutefois inférieure à la moyenne régionale de 0,9 %.

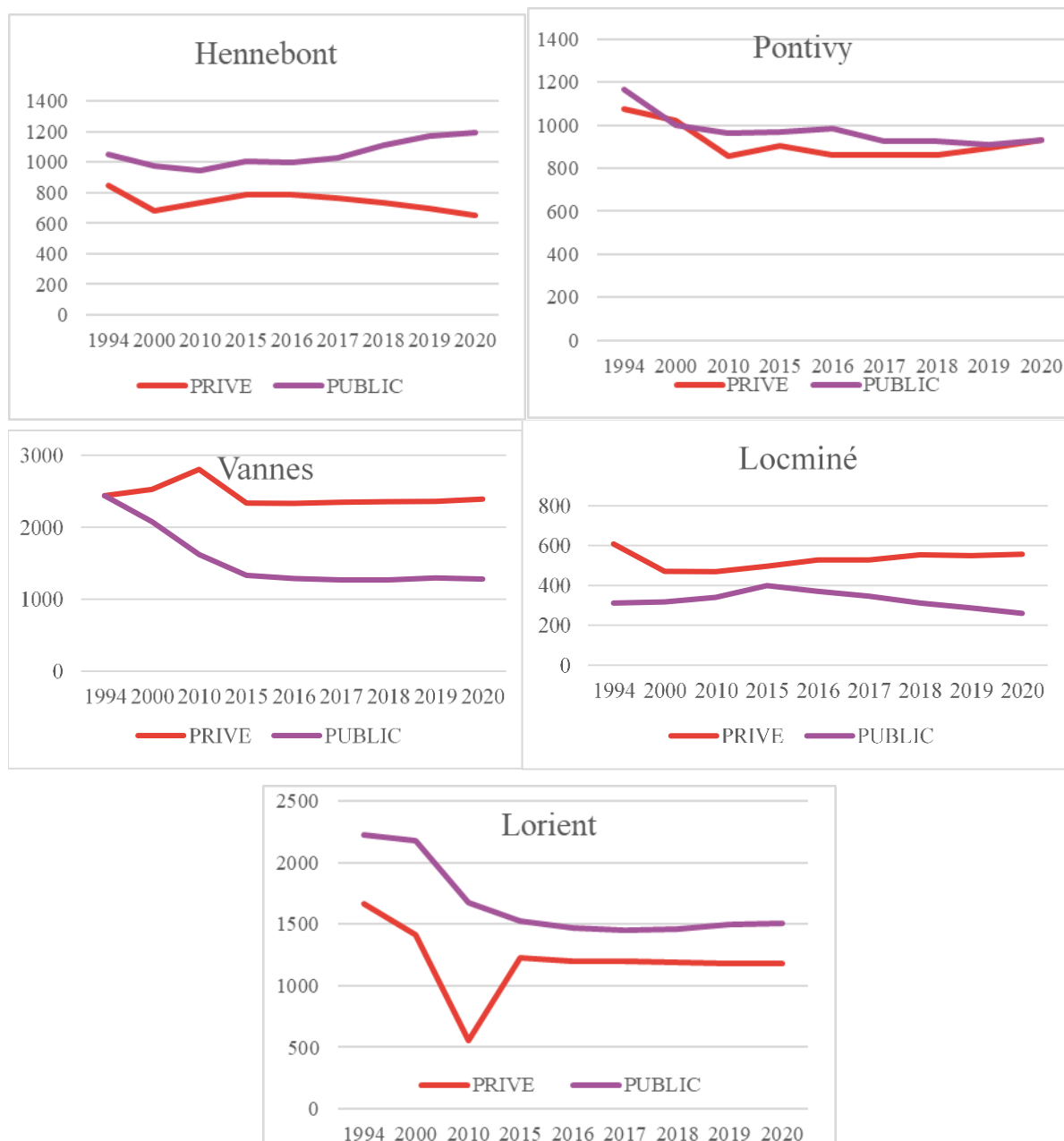
Le Morbihan est le département breton qui a vu la part du secteur privé augmenter le plus rapidement, celle-ci devenant prépondérante à partir de 2003. Cette situation s'explique en partie par l'ouverture de collèges dans des secteurs en croissance, avant que le département n'ait pu investir³. La prédominance du secteur privé est également spatiale puisqu'en 2022 le Morbihan comptait 45 collèges privés sous contrat, soit trois de plus que le secteur public.

1.2.2 La dynamique de la répartition public / privé

En 1994, le département comptait 36 852 collégiens dont 18 516 dans le secteur public (50,2 %). Alors que 1 072 collégiens supplémentaires étaient inscrits dans le privé en 2020 par rapport à 1994, le secteur public perdait dans le même temps 989 élèves et ne représentait plus que 47,5 % des effectifs. Cette tendance peut s'expliquer par une stratégie d'évitement de la carte scolaire, par l'inscription des collégiens dans le secteur privé. Certains collèges publics aux résultats dégradés au diplôme national du brevet (DNB) ont par exemple perdu des élèves au profit des établissements privés. Ainsi la part du public est passée de 50 à 35 % à Vannes entre 1994 et 2020 (-1 155 élèves) ou Locminé depuis 2000. La commune de Pontivy a pour sa part vu la proportion de collégiens inscrits dans le privé rattraper celle du public, passant de 48 à 50 % entre 1994 et 2020.

³ Ouverture du collège de Saint-Avé en 2003 qui comptait 460 élèves en 2020, ouverture du collège de Theix-Noyalou en 2013, lequel comptait 495 collégiens en 2020.

Graphique n° 4 : Evolution des effectifs des secteurs public et privé sur les principales communes du département



Source : CRC à partir des données data.gouv.fr.

Avec un secteur public qui se maintient autour de 55 % depuis 2015 (57 % en 1994, 56 % en 2020), le cas de Lorient est atypique en raison d'une offre moins variable du privé, suite à des fermetures et ouvertures de collèges au cours de la période. La commune se distingue par ailleurs par une diminution de sa population, y compris salariée⁴, mais également par des inégalités en plus forte croissance que sur le reste du département pour les salariés⁵.

⁴ Le nombre de foyers fiscaux percevant des salaires a diminué, passant de 22 245 en 2004 à 21 412 en 2020.

⁵ L'indice de Gini, qui est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée, a progressé de 34,6 à 37,2 % pour les foyers percevant des salaires, contre une moyenne départementale passée de 32,7 à 33,3 %. Plus cet indice est élevé, plus les inégalités sont importantes.

Si la différence de sociologie, mesurée par l'indice de position sociale (IPS)⁶, est réelle au niveau national, avec un écart de 12 points entre la médiane des collèges privés (113) et publics (101), cette différence apparaît moins marquée dans le Morbihan avec un écart se limitant à deux points (102 d'IPS médian pour le secteur public, 104 pour le secteur privé). Néanmoins, cet écart est plus important dans les communes urbaines des secteurs de Vannes et Lorient où il s'élève à 18 points (114,7 pour les collèges privés sous contrat, 96,6 pour les collèges publics), traduisant des sociologies différentes entre collèges de centre-ville et de quartiers défavorisés.

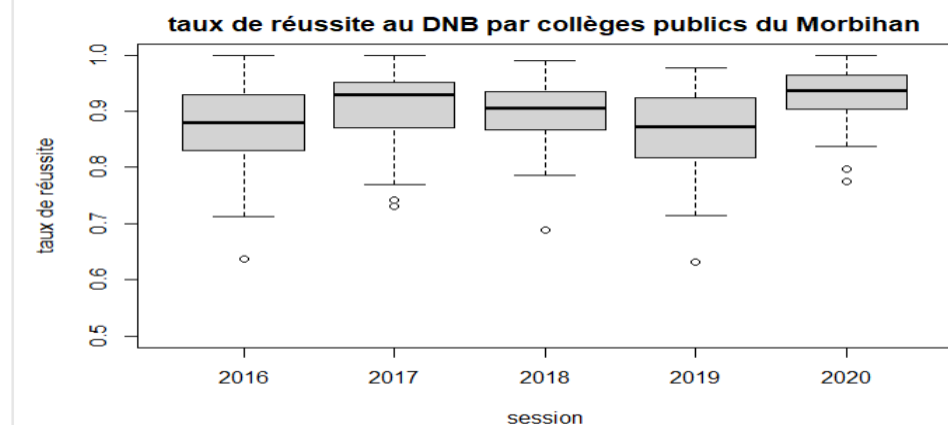
1.3 Les résultats au diplôme national du brevet des collèges

Les taux de réussite au DNB en Bretagne sont supérieurs à ceux enregistrés au plan national (91,6 % en moyenne entre 2016 et 2020 pour une moyenne nationale de 87,6 %, ce qui situe la région en première position). De même, le taux de mentions obtenues en Bretagne (près de 83 % entre 2016 et 2020) est supérieur à la moyenne nationale (76 %).

Des changements de mode d'obtention du DNB sur la période

Les taux de réussite au DNB ont évolué sur la période avec de véritables effets sur la répartition des collèges.

Graphique n° 5 :



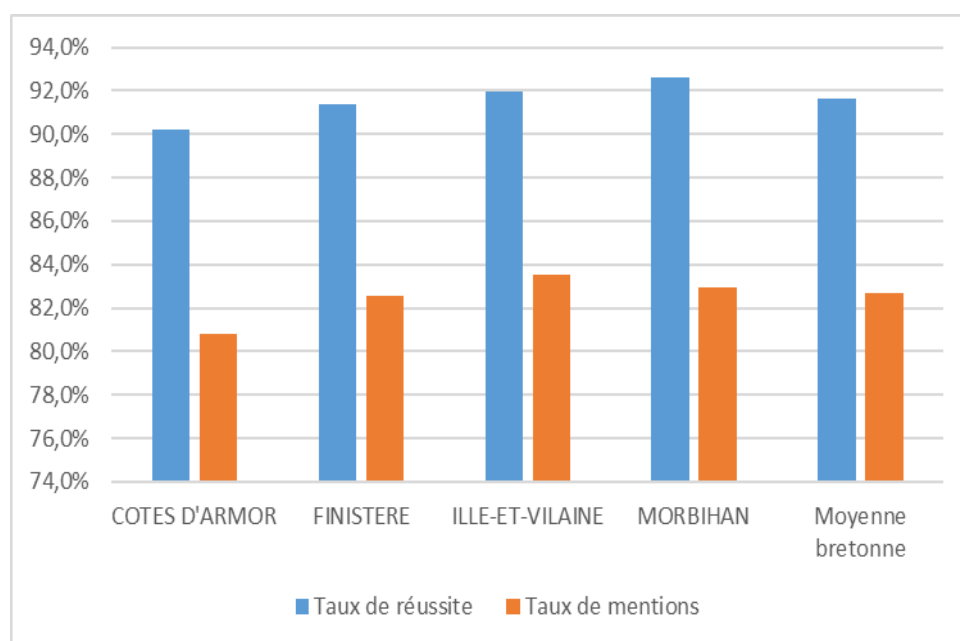
⁶ L'IPS retenu par le ministère de l'éducation nationale est un outil de mesure quantitatif de la situation sociale des élèves face aux apprentissages dans les établissements scolaires. Il permet de décrire les inégalités sociales à l'école mais surtout, de savoir si les élèves sont en moyenne issus d'un milieu social favorable à la réussite scolaire. Plus l'indice est élevé, plus l'élève évolue dans un contexte familial favorable aux apprentissages. Cet indice est construit à partir des professions et catégories socioprofessionnelles des représentants légaux des élèves. Il convient de demeurer prudent avec cet indicateur qui repose sur la déclaration par les parents de leurs ressources et de leur profession. L'aspect déclaratif ouvre la porte à des erreurs de saisies ou des omissions de la part des parents. Le ministère recommande de ne pas surinterpréter des différences de trois points ou moins concernant les IPS moyens des établissements. De plus, il ne s'agit que d'un indicateur parmi d'autres qui doit s'intégrer, avec d'autres paramètres (évolution passée et future des effectifs, taux d'occupation des collèges, taux d'élèves boursiers, intégration ou non dans un réseau d'éducation prioritaire (REP), résultats au brevet, niveau de concurrence du privé) dans une analyse globale d'une situation et d'un territoire.

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République prévoit que le diplôme « *atteste la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture* ». La note de vie scolaire est supprimée et le contrôle continu représente 200 points sur 360, tandis que les trois épreuves écrites (français, mathématiques et histoire-géographie-enseignement moral et civique) et l'épreuve orale (histoire des arts) d'examen final sont notées sur 160 points.

Lors de la session 2017, l'examen repose sur une nouvelle formule (deux épreuves écrites et une épreuve orale pour 300 points), tandis que le contrôle continu est axé directement sur l'évaluation des compétences du socle pour 400 points. Lors de la session 2018, le nombre d'épreuves passe de trois à cinq avec une répartition de 400 points pour le contrôle continu et 400 points pour les épreuves finales.

En 2020, en raison de la pandémie de Covid-19, les épreuves du brevet sont toutes annulées et seul le contrôle continu est pris en compte.

Graphique n° 6 : Les taux de réussite moyens entre 2016 et 2020 au DNB en Bretagne



Source : CRC à partir des données du ministère de l'éducation nationale.

En moyenne entre 2016 et 2020, le Morbihan se situe en tête des départements bretons avec 92,6 % de réussite au DNB et en deuxième position pour le taux d'admis avec mention (83 %), derrière l'Ille-et-Vilaine (83,5 %). Si les collèges publics du département obtiennent des résultats inférieurs à cette moyenne (89,5 % d'admis au DNB), ils se situent globalement au niveau de la moyenne des collèges publics bretons (89 %). Il en va de même pour les taux de mention (80 %, soit un niveau équivalent à la moyenne régionale pour le public).

Globalement, les résultats des collèges du secteur privé sont supérieurs à ceux du public, que ce soit à l'échelle de la région Bretagne avec un taux de réussite au DNB entre 2016 et 2020 de 94,5 % pour le secteur privé et de 90,4 % pour le secteur public, ou dans le département du Morbihan, avec un taux de réussite de 95,9 % pour le secteur privé et de 90,6 % pour le secteur public au cours de la même période.

Les écarts de performances entre les collèges publics du Morbihan sont en moyenne moins importants que dans le reste de la région Bretagne⁷, ce qui reflète une relative homogénéité des établissements.

Les résultats obtenus au DNB ne sont que faiblement corrélés à l'IPS de chaque établissement⁸, marquant ainsi une moindre détermination des origines sociales dans la réussite au DNB dans le Morbihan qu'en moyenne en Bretagne et au niveau national.

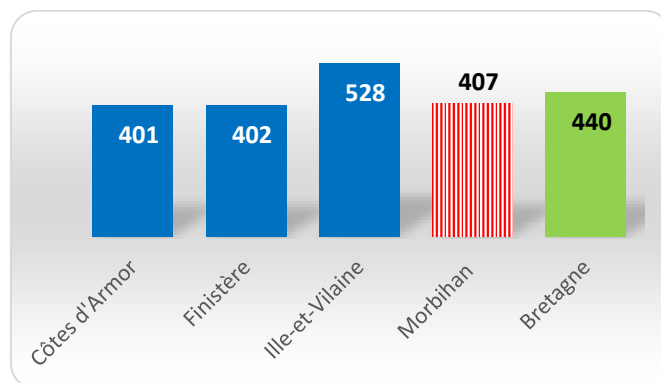
1.4 Un réseau de collèges de taille moyenne

1.4.1 Le département du Morbihan est le département breton qui compte le moins de collèges publics

Avec 42 collèges publics (et 45 collèges privés sous contrat) en 2022, le Morbihan est le département qui compte le moins de collèges en Bretagne⁹, mais également le moins de collégiens scolarisés dans le secteur public (17 500 en 2020). Outre des restructurations du réseau avec la fermeture d'un collège à Vannes entre les rentrées 2016 et 2017, le plus faible nombre de cantons dans le Morbihan que dans les autres départements bretons avant la réforme de la carte de 2014¹⁰ peut expliquer ce nombre plus réduit de collèges.

L'effectif des collèges publics du Morbihan en 2021 s'élève en moyenne à 407 élèves avec une médiane de 426. Il est inférieur à la moyenne régionale (440 élèves), ainsi qu'à la médiane métropolitaine (494 élèves).

Graphique n° 7 : Nombre moyen d'élèves par collège public et par département (2021)



Source : CRC à partir des données du ministère de l'éducation nationale.

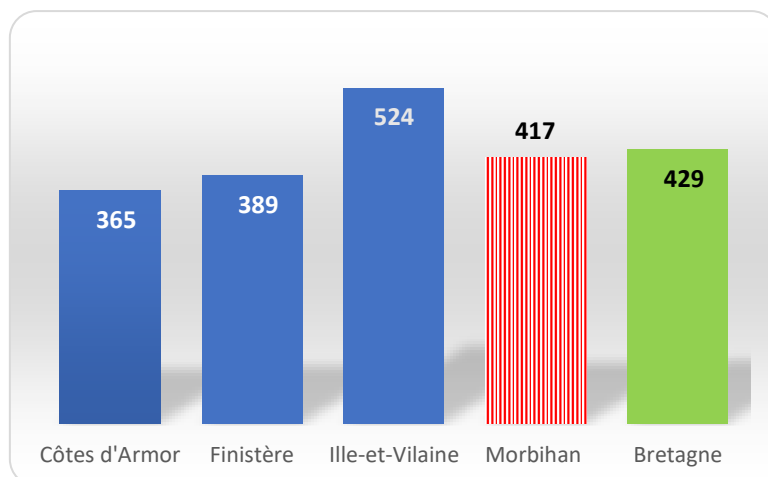
⁷ Ecart moyen à la moyenne de 3,9 % pour une moyenne régionale de 4,27 % et un écart interquartile de 8,78 % au taux de réussite au DNB sur l'ensemble des sessions 2016 à 2020 pour une moyenne régionale de 9,37 %.

⁸ Le coefficient de détermination (indicateur permettant de juger la qualité d'une régression linéaire simple qui mesure l'adéquation entre le modèle et les données observées) entre les IPS des établissements et les taux de réussite au DNB en 2021, est de 14 % pour des moyennes régionale de 28,4 % et nationale de 33 %. Il est même de 38,8 % pour les mentions très bien, ce qui correspond à la moyenne régionale (le coefficient de détermination est de 43 % au niveau national pour ce critère).

⁹ Côtes-d'Armor : 47 collèges publics et 33 collèges privés ; Finistère : 61 collèges publics et 51 collèges privés ; Ille-et-Vilaine : 62 collèges publics et 54 collèges privés.

¹⁰ Le Morbihan ne comptait que 42 cantons, contre 54 dans le Finistère et 52 dans les Côtes-d'Armor (48 avant 1982 et la division des deux cantons de Saint-Brieuc).

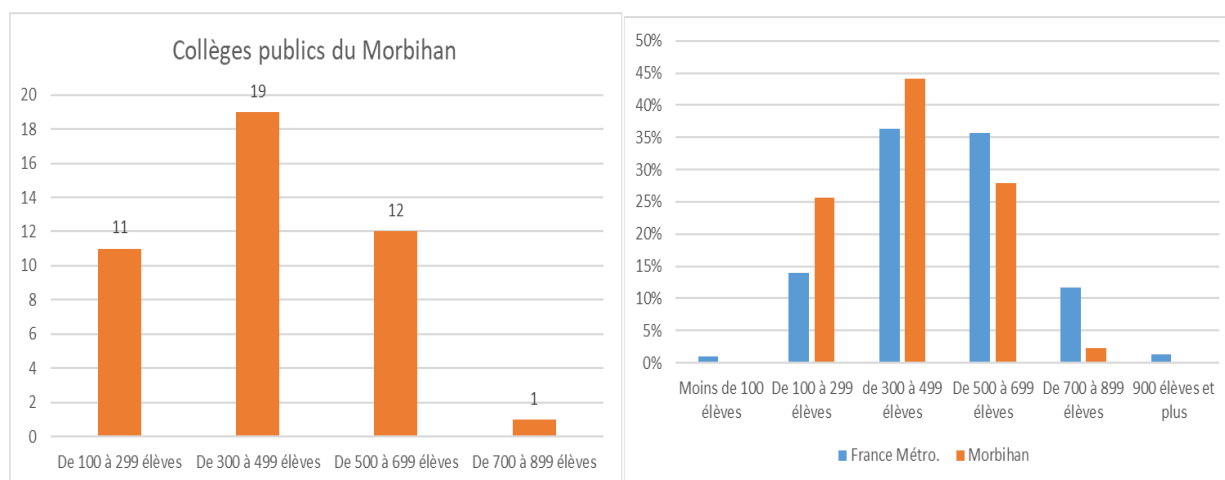
Graphique n° 8 : Nombre moyen d'élèves par collège (public et privé) et par département (2021)



Source : CRC à partir des données du ministère de l'éducation nationale.

Le département du Morbihan ne compte qu'un seul collège public de plus de 700 élèves et 11 de moins de 300 élèves. Parmi ceux-ci, trois accueillent moins de 200 élèves, soit une taille critique posant la question de leur pérennité. Enfin, le département compte deux collèges classés en réseau d'éducation prioritaire (Max Jacob à Josselin et Le Coutaller à Lorient).

Graphique n° 9 : Taille des collèges publics du Morbihan et comparaison avec la moyenne nationale



Source : CRC à partir des données https://data.education.gouv.fr/explore/dataset/fr-en-effectifs-second-degre/export/?disjunctive.libelle_departement&disjunctive.code_departement&disjunctive.code_postal&disjunctive.localite_acheminement.

Les implications pédagogiques de la taille des collèges

La taille des établissements peut avoir une influence sur la réussite des élèves selon les contextes. La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale a pu ainsi observer¹¹ que la taille joue un rôle beaucoup plus marqué pour les collèges socialement défavorisés : l'écart de résultats imputable à la différence de taille, entre un établissement de 800 élèves et un établissement de 200 élèves, est de 0,7 point. En revanche, pour les collèges très favorisés, la différence est nulle.

Les établissements de taille trop réduite (100 à 150 élèves selon les services départementaux de l'éducation nationale) peuvent présenter un frein à l'adaptation des élèves au lycée et dans l'enseignement supérieur, et nuire à l'ouverture d'esprit et la mobilité. Par ailleurs, si un petit collège offre un meilleur encadrement, bénéfique pour les élèves les plus en difficulté, il ne permet pas un grand déploiement d'options, ce qui défavorise les élèves les plus autonomes. Enfin, les professeurs sont souvent partagés entre plusieurs établissements, ce qui peut amener une rotation plus importante du personnel enseignant à la recherche d'une plus grande stabilité géographique. Cela ne favorise pas le suivi pédagogique des élèves dans le temps ou encore une dynamique de l'équipe pédagogique, alors que celle-ci influence sensiblement les résultats de l'établissement¹².

En réponse aux observations provisoires, le département reconnaît qu'il est difficile pour l'éducation nationale de proposer des options et une pluralité de profils d'enseignants dans les établissements de taille réduite. Il précise cependant s'opposer à l'alternative qui contraindrait les élèves à faire parfois plusieurs dizaines de km pour se rendre dans un établissement plus grand.

1.4.2 Une densité importante pouvant nuire à la mixité sociale

La superficie couverte par les collèges publics morbihannais est de 159 km² par collège, ratio proche de celui observé dans les départements les plus ruraux¹³ puisque les collèges d'un département comparable à celui du Morbihan couvriraient 168 km². Cette proximité offerte par les collèges départementaux est plus importante encore en incluant les collèges du secteur privé. De fait, la présence d'un secteur privé développé exerce une pression sur le département pour maintenir une offre de proximité.

¹¹ Cédric Afsa, « Une question de taille », revue *Éducation formations*, n°85, novembre 2014, ministère de l'éducation nationale.

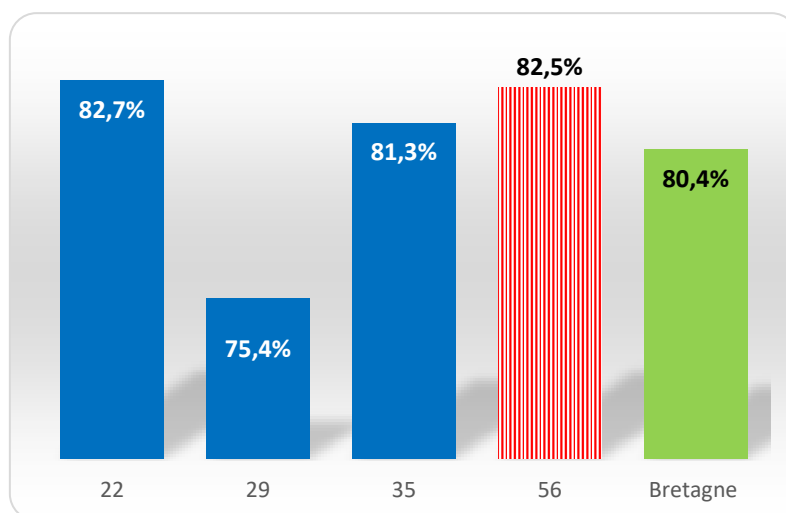
¹² Marie Duru-Bellat, « Le classement des meilleurs collèges de France 2022-2023 », revue *L'étudiant*, juillet 2022.

¹³ Ce ratio s'explique à 64 % par le taux d'urbanisation du département (définition DGF) : plus un département est urbanisé, moins grand est le territoire couvert par le collège (la superficie couverte par un collège est de 455,4 km² - 444,9 x le taux d'urbanisation compris entre 0 et 1). Avec un taux d'urbanisation de 75,2 %, le département du Morbihan devrait donc disposer de 56 collèges publics, contre 42 actuellement.

1.4.3 Des taux d'occupation des collèges variant en fonction de la démographie

En moyenne, les collèges publics du Morbihan disposent d'une capacité d'accueil théorique de 480 élèves et enregistrent un taux d'occupation moyen de 82,5 %.

Graphique n° 10 : Taux d'occupation des collèges publics bretons en 2021

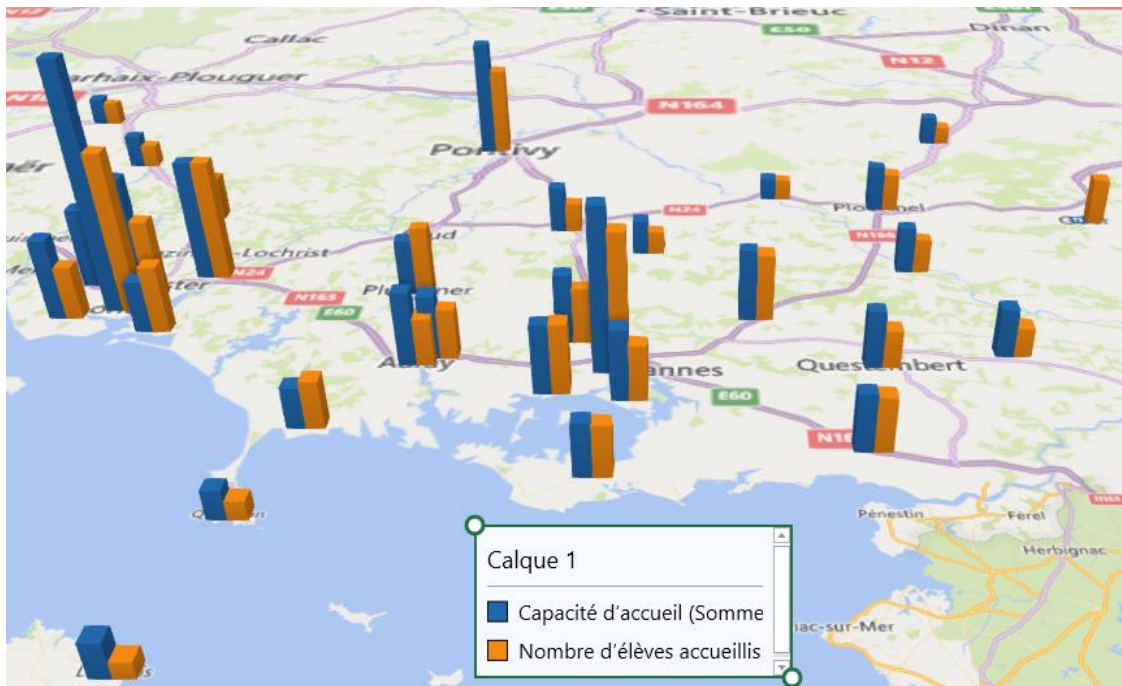


Source : CRC à partir des données communiquées par les départements

Si les collèges du département du Morbihan connaissent un taux d'occupation moyen légèrement supérieur au taux régional, 17 d'entre eux (soit 40 %) sont occupés à moins de 74 %.

En outre, plusieurs secteurs affichent des taux d'occupation particulièrement bas : en dehors du cas particulier du collège de Belle-Île-en-Mer, le secteur urbain de Lorient-Lanester-Ploemeur, le nord du département (Le Faouët, Gourin, Pontivy, Mauron) et des zones rurales comme Locminé, Saint-Jean-de-Brévelay et Malansac. Par exemple, sur le secteur de Lorient-Lanester-Ploemeur, 2 554 élèves sont accueillis pour une capacité de 3 920, soit un taux d'occupation moyen de 65 %. Les deux collèges de Locminé et de Saint-Jean-de-Brévelay, distants de 14 km, disposent d'une capacité de 730 élèves mais n'en accueillent que 457, soit un taux d'occupation moyen de 63 %. D'autres collèges ruraux présentent des taux d'occupation comparables, conjugués à un faible nombre d'élèves. Ainsi, le collège de Mauron dispose d'une capacité de 280 élèves mais n'en accueille plus que 179 (taux d'occupation de 64 %). Enfin des collèges situés sur la côte où les prix du foncier ont fortement augmenté, sont également sous-occupés. Les collèges d'Auray et de Quiberon disposent ainsi respectivement de 630 et 240 places théoriques mais n'accueillent plus que 406 et 152 élèves (taux d'occupation de 64 et 63 %).

Carte n° 4 : Détail par commune des capacités théoriques des collèges morbihannais et nombre d'élèves accueillis



Source : CRC à partir des données communiquées par le département.

Les faibles niveaux d'occupation sont corrélés à une dynamique démographique défavorable dans les secteurs ruraux du centre-Bretagne, voire le long de la côte. Il est ainsi relevé que le secteur de Lorient-Lanester-Ploemeur fait face à une démographie défavorable et une érosion de la part des collégiens inscrits dans le public : celle-ci s'établissait à 59,6 % en 1994 (sur un total de 6 577 collégiens), avant de se réduire à 56,2 % en 2020 (sur un total de 4 822 collégiens), le secteur privé ayant réussi à maintenir ses effectifs depuis 2011. La forte concurrence du secteur privé est également sensible dans d'autres secteurs, comme à Vannes, Locminé ou Pontivy.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le Morbihan recense 22 % des collégiens bretons pour 23 % de la population régionale. Si les effectifs de collégiens du département ont progressé de 1,3 % depuis 2016, cette tendance paraît désormais s'essouffler avec une pyramide des âges du département moins favorable.

Cette croissance a davantage profité au secteur privé devenu prédominant au début des années 2000, en raison à la fois de choix d'implantations plus rapides sur les secteurs en croissance et du choix de nombreuses familles de contourner la carte scolaire afin d'accéder dans certains secteurs aux établissements enregistrant de meilleurs résultats au DNB.

De fait, le département compte plus d'établissements privés que de collèges publics, ce qui impose des contraintes d'aménagement fortes pour conserver une offre de proximité malgré des effectifs parfois faibles.

2 UNE GESTION DU RESEAU SATISFAISANTE, QU'IL CONVIENT DE CONSOLIDER

2.1 Une adaptation positive du réseau dans les agglomérations, mais une restructuration plus complexe en secteur rural

2.1.1 Une stratégie de regroupement des collèges à Vannes et Lorient pour améliorer l'accueil des collégiens

Le département a été amené à adapter ponctuellement son réseau. Il a ainsi fermé en 2016 le collège Montaigne à Vannes, dont les effectifs étaient passés de 634 élèves en 1994 à moins de 300 élèves 20 ans plus tard.

Deux collèges à Lorient enregistraient également une chute importante de leurs effectifs : Kerentrech (400 élèves en 1994, 295 en 2020) et Jean-Le-Coutaller (412 élèves en 1994, 255 en 2020). Ce dernier rencontrait également d'importants problèmes de mixité avec un IPS moyen de 66,4 en 2021, soit le niveau le plus faible de Bretagne et des résultats dégradés au DNB (36 admis en 2021, dont 15 sans mention, pour 48 inscrits). Le département a donc choisi de fermer ces deux établissements pour en construire un nouveau, le collège de Tréfaven, qui a ouvert ses portes en septembre 2022. La collectivité explique que cette opération a eu pour objectifs de mettre fin à la dégradation de la mixité sociale sur le secteur et d'anticiper des foyers de radicalisation, mais également d'atteindre un seuil d'élèves suffisamment élevé pour favoriser les projets pédagogiques et de proposer des locaux neufs et adaptés, alors que les bâtiments du collège de Kerentrech se dégradaient. Le collège de Tréfaven sera intégré dans le réseau d'éducation prioritaire (REP), comme l'était le collège Jean-Le-Coutaller, ce qui lui permettra de bénéficier de moyens supplémentaires.

Tableau n° 1 : Caractéristiques des collèges de Lorient et Lanester en 2021

	Capacité	Nb d'élèves	% d'occupation	Nombre de boursiers	% de boursiers
LANESTER	1 080	707	65%	157	22,2%
<i>HENRI WALLON</i>	520	368	71%	107	29,1%
<i>JEAN LURCAT</i>	560	339	61%	50	14,7%
LORIENT	2 140	1 389	65%	347	25,0%
<i>ANITA CONTI</i>	520	306	59%	83	27,1%
<i>AUGUSTE BRIZEUX</i>	620	601	97%	65	10,8%
<i>JEAN LE COUTALLER</i>	480	241	50%	131	54,4%
<i>KERENTRECH</i>	520	241	46%	68	28,2%

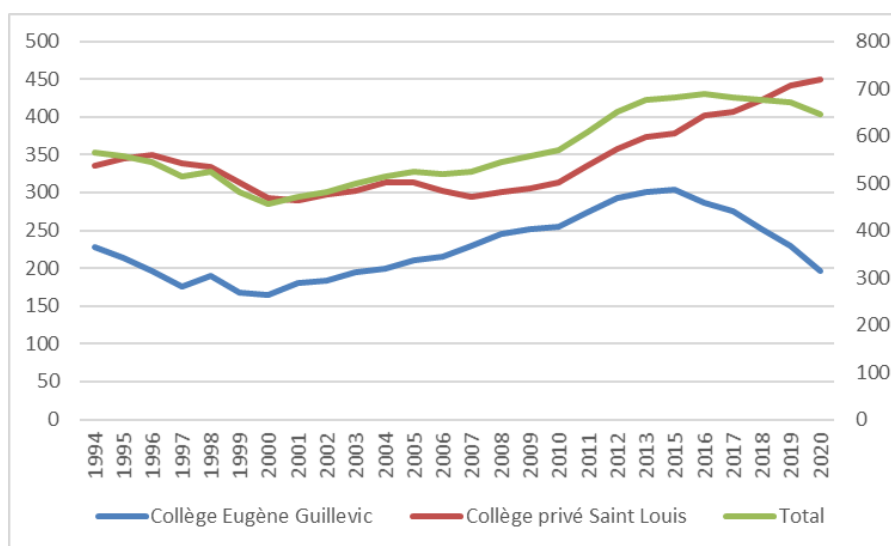
Source : département du Morbihan.

Les effets de ces restructurations sont positifs. La fermeture du collège Montaigne à Vannes en 2016 a ainsi permis d'améliorer le niveau de réussite moyen au DNB, avec des résultats en termes d'admission désormais comparables à la moyenne départementale et des taux de mention « très bien » devenus supérieurs à cette dernière.

2.1.2 Une restructuration plus complexe en secteur rural

Si plusieurs collèges situés en secteur rural connaissent des taux d'occupation médiocres et des résultats au DNB parfois faibles, la restructuration de leur réseau est rendue complexe par une taille moyenne des locaux et, plus encore, par une présence forte du secteur privé. À titre d'exemple, le collège de Saint-Jean-Brévelay se caractérise par un taux de réussite au DNB inférieur à la moyenne du département pour le public (86,7 % de réussite pour les inscrits entre 2016 et 2020 contre 89,5 % pour la moyenne départementale) alors même que le collège privé situé sur la même commune enregistre de meilleurs résultats (96 %). Le taux d'occupation de l'établissement est faible (201 élèves pour une capacité de 310, soit 64,8 %) et ses effectifs se réduisent (le collège comptait 304 élèves en 2015-2016) au profit du privé (378 élèves en 2015-16, 422 en 2021). En outre, ce collège demeure relativement éloigné des autres collèges publics.

Graphique n° 11 : Les effectifs des collèges de St-Jean-Brévelay



Source : CRC à partir des données data.gouv.fr.

Malgré ces difficultés et les stratégies d'évitement de la carte scolaire en faveur des établissements privés, le maintien de ces établissements publics ne peut être remis en cause compte tenu des enjeux d'aménagement du territoire et de présence du service public qu'ils revêtent. Leur situation doit néanmoins inciter le département à conforter sa politique en œuvrant à l'amélioration de leur image via des plans d'investissement, voire en les renommant.

À plus long terme, le département risque de connaître une baisse de ses effectifs de collégiens qui doit l'engager à définir une stratégie plus globale intégrant une réflexion sur la carte cible du futur réseau des collèges ainsi que la mise en œuvre d'une véritable programmation pluriannuelle des investissements.

2.2 Une organisation de la direction par métiers et une organisation de la maintenance des collèges rationalisée

La direction de l'éducation, du sport et de la jeunesse (DESJ) est directement rattachée à la direction générale des services. Les effectifs centraux de cette direction sont stables avec 24 agents répartis sur trois pôles (pôle actions éducatives et numériques, pôle fonctionnement et équipement des collèges – soutien à la jeunesse et au sport, pôle gestion opérationnelle des agents techniques des collèges) et une unité « études prospectives et planification des opérations d'investissement dans les collèges publics ».

321,5 agents techniques sont en poste dans les collèges, sous la responsabilité fonctionnelle des chefs d'établissement et de leurs adjoints gestionnaires. Chaque direction de collège est chargée de l'organisation du travail au sein des équipes d'agents placées sous sa responsabilité. Cette organisation est globalement cadrée par le département au sein du protocole de gestion du temps du travail et des missions liées aux fiches de poste de chaque agent.

Le département a modifié à partir de septembre 2017 la répartition des missions entre ses unités territoriales et les agents de maintenance et de service exerçant dans les établissements. Depuis lors, ses équipes n'interviennent plus exclusivement dans le domaine des collèges, les unités territoriales gérant l'ensemble du patrimoine bâti départemental. Le département a cherché à optimiser les compétences de ses agents en les spécialisant, à disposer d'une vision globale et préventive de la maintenance des collèges et à sécuriser les interventions, notamment par rapport au risque amiante, mal maîtrisé lorsqu'il est partagé entre nombre d'agents confrontés trop peu régulièrement à cette question. Selon le département, cette réorganisation a permis d'accroître sa connaissance de l'état sanitaire des bâtiments et ainsi de mieux établir les besoins d'intervention et de programmation. Elle s'est également accompagnée d'une optimisation des moyens humains, 10,5 postes ayant été supprimés depuis 2016.

2.3 La politique de gestion du bâti

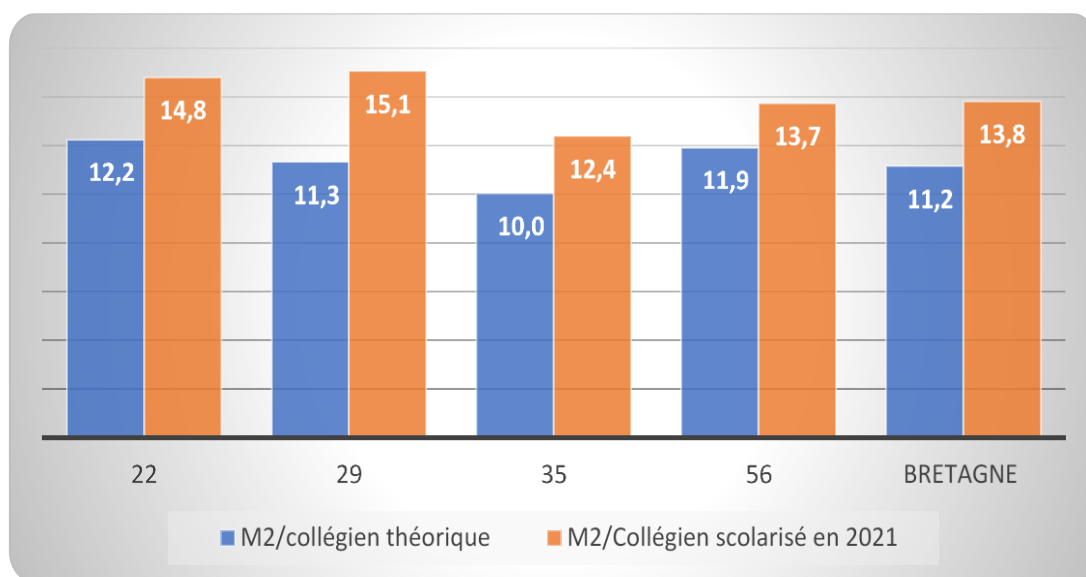
2.3.1 La taille et la domanialité des collèges morbihannais

Les collèges du département occupent une surface totale de 828 535 m², dont 240 500 m² de surface de plancher¹⁴. Cette dernière représente en moyenne 5 600 m² par collège et une surface théorique de 11,9 m² par collégien. Dans les faits, chaque collégien dispose d'une surface moyenne de 13,7 m² (médiane de 14,7 m²). À cet égard, la surface mise à disposition des collégiens du Morbihan est équivalente à la moyenne régionale (13,8 m²).

¹⁴ Il s'agit de la somme des surfaces closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment.

Globalement les surfaces théoriques par élève les plus élevées concernent les collèges les plus petits. Il est cependant relevé que dans les faits, les superficies mises à disposition des élèves scolarisés sont peu corrélées à la capacité des établissements et largement dépendantes de leurs taux d'occupation¹⁵.

Graphique n° 12 : Surface (1) moyenne (m²) mise à disposition des collégiens (2) des 4 départements bretons



Source : CRC à partir des données communiquées par les départements.

(1) surface : surface de plancher (2) collégien théorique : capacité d'accueil maximum des collèges.

Sur les 42 collèges publics départementaux, sept sont encore sous le régime de la mise à disposition par l'État, issu des lois de décentralisation et deux sont mis à disposition¹⁶ par des collectivités locales. Le département dispose ainsi d'une maîtrise générale de son foncier lui offrant des marges de manœuvre en termes d'évolution du réseau.

Pour la construction de ses collèges, le département privilégie l'apport de terrains d'assiette par les communes, impliquant parfois des travaux préalables lourds¹⁷. Le transfert de propriété du foncier peut ensuite se faire à titre gratuit ou pour des sommes réduites¹⁸. La stratégie d'acquisition à titre gratuit ou à l'euro symbolique des assiettes foncières des futurs collèges par le département requiert de la coordination avec les communes, mais permet de réduire les coûts globaux des investissements en lien avec la construction des futurs établissements.

¹⁵ Plus le taux d'occupation est faible, plus la surface par collégien scolarisé est grande. À titre d'exemple, le collège Le Coutaller à Lorient, occupé à seulement 57 %, offrait 25,6 m² par collégien et le collège de Saint-Jean-Brévelay, occupé à 74 %, offrait plus de 22 m² par collégien, valeurs à rapprocher de la surface moyenne départementale de 13,7 m².

¹⁶ Collèges de Hennebont et Pluneret.

¹⁷ Démolition de bâtiments existants par exemple.

¹⁸ Le terrain qui accueille le nouveau collège de Lorient a été vendu par la commune à l'euro symbolique.

2.3.2 Un référentiel de construction des collèges de qualité

Le département dispose d'un référentiel élaboré par la direction de l'éducation, du sport et de la jeunesse avec le concours de la direction des services départementaux de l'éducation nationale. Il fournit une réponse au besoin d'harmonisation des conditions de vie et d'enseignement dans les établissements et propose un cadre de programmation stable.

Il définit les objectifs du département dans le cadre de la restructuration ou de la construction des collèges, tout en veillant à une adaptation à chaque opération. Réalisé à partir d'évaluations de précédentes constructions, d'échanges avec la communauté éducative ou d'études de pratiques des départements voisins, sa vocation est essentiellement fonctionnelle et son objectif est de présenter des informations sur les besoins des collèges et non des éléments techniques. Ce document permet ainsi de définir des programmes fonctionnels standardisés.

Des ratios accompagnent les besoins identifiés et concernent notamment les espaces extérieurs couverts des établissements, les salles de restauration ou les parties communes. Une attention particulière est portée à la qualité d'accueil et d'échange avec les élèves. Ainsi, une salle polyvalente type amphithéâtre est également prévue pour permettre des échanges avec les parents et enrichir la vie éducative. La salle de réunion polyvalente proprement dite, permet d'accueillir généralement l'équivalent de l'effectif d'un niveau d'enseignement ce qui représente 100 à 150 m². Ces salles disposent de gradins rétractables, d'un dispositif de sonorisation et de dépôt.

De même, les salles de classe, qui doivent pouvoir accueillir 30 élèves et un enseignant avec un éventuel adulte référent, sont de 65 m² utiles. Cette surface correspond à la fourchette haute des recommandations de l'éducation nationale qui sont comprises entre 50 et 65 m². Le département s'inscrit donc dans la création de classes plus grandes en superficie que la moyenne des départements.

L'exemple de la construction du collège d'Elven

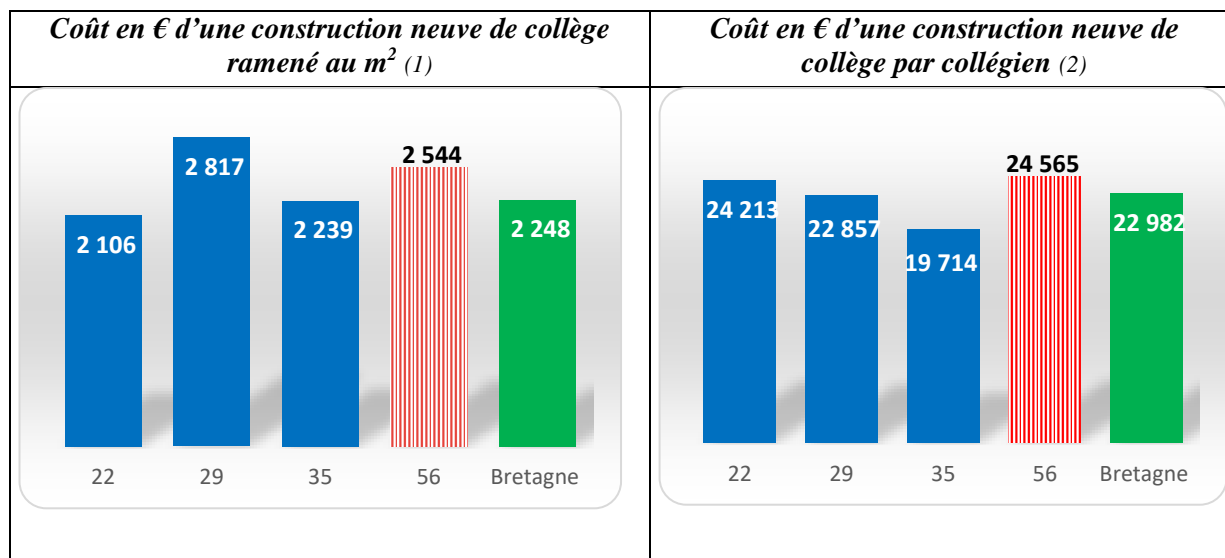
La construction du collège d'Elven se caractérise par des surfaces de capacité théorique de 14,06 m² par élève (surface bâtie/capacité théorique), pour une médiane départementale de 10,78 m² et une norme départementale pour l'affectation des agents de 12 m² par élève.

Une comparaison des coûts a été réalisée sur les 13 opérations de constructions neuves réalisées par les quatre départements bretons entre 2016 et 2021¹⁹ pour un montant total de 188 M€. Il convient d'être prudent avec cette comparaison dès lors qu'elle se fonde sur un nombre d'opérations limité, notamment pour le Finistère (une réalisation) et le Morbihan (deux réalisations), espacées dans le temps (Elven 2017, Saint-Brieuc Racine 2020) et qui visent à la réalisation d'équipements différents en termes de capacité (Pléneuf-Val-André : 400 élèves, Saint-Renan : 700 élèves). De plus, chaque département dispose d'une gestion différente de ce type d'opération, le Finistère et le Morbihan déléguant la maîtrise d'ouvrage à des SEM ou SPL tandis que les deux autres départements traitent ces marchés de travaux en régie.

¹⁹ Côtes-d'Armor : 7 opérations (Pléneuf-Val-André, Lamballe, Lannion, Hillion, Begard, Perros-Guirec et Saint-Brieuc Racine) ; Finistère : 1 opération (Saint-Renan) ; Ille-et-Vilaine : 3 opérations (Guipry-Messac, Laillé et Bréal-sous-Montfort) ; Morbihan : 2 opérations (Elven et Lorient Brizeux).

Il ressort de cette comparaison que les coûts de construction par collégien (24 565 €) sont supérieurs à la moyenne régionale (22 982 €), de même que les coûts ramenés au m² (2 544 € contre 2 248 €, soit une valeur supérieure de 13 % à la moyenne). Si une partie de cet écart est imputable au recours à une délégation de maîtrise d’ouvrage, ces coûts supérieurs reflètent également un arbitrage en faveur d’un accueil qualitatif des élèves, qui induit un effort financier pour la collectivité, tant en investissement qu’en fonctionnement.

Graphique n° 13 :



Source : CRC à partir des données communiquées par les départements.
 (1) m² de surface de plancher (2) collégien : effectif théorique du collège.

2.3.3 Des procédures formalisées et centralisées

Le département s’est doté de procédures relatives à la programmation de ses travaux, prenant la forme de logigrammes, avec une centralisation de la décision. Elles impliquent les chefs d’établissement qui recensent leurs besoins et les transmettent au service des collèges, via l’application « Réso Collèges ».

La direction des bâtiments et le service des collèges analysent conjointement les demandes et procèdent à une répartition par type de travaux. Les opérations stratégiques et programmables sont soumises à l’avis du comité d’engagement des travaux dans les collèges (CETC), puis des commissions d’élus compétentes. Le service des collèges étudie l’opportunité fonctionnelle et contextuelle des projets, tandis que la direction des bâtiments étudie leur opportunité technique et économique avant d’adresser une réponse aux chefs d’établissement. Les chefs d’établissement disposent ainsi de la liste des travaux programmés. Un tableau recensant l’ensemble des travaux est communiqué à la direction des bâtiments.

Les autres travaux d’amélioration et les gros travaux d’entretien sont recensés pour être réalisés dès l’année n (ou l’année n+1, si des études s’avèrent nécessaires).

2.4 Des dépenses de fonctionnement maîtrisées et un important effort d'investissement

Le département a consacré en moyenne 56,9 M€ par an aux collèges publics et privés, dont 32,4 M€ pour le fonctionnement (57 %) et 24,5 M€ pour l'investissement (43 %). Ces dépenses ont globalement diminué de 4 % sur la période.

Tableau n° 2 : Les dépenses du département relatives à la gestion des collèges (2016-2021)

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% moy. an. ou général
Achats et charges externes	1 322 337	1 324 798	1 610 462	1 704 737	1 632 694	1 627 786	4,2%
Frais de personnel	13 424 043	13 564 472	12 960 572	12 982 251	12 971 807	13 318 004	-0,2%
Subv. aux personnes de droit privé	586 330	637 228	749 177	460 464	655 585	179 725	-21,1%
Dépenses d'intervention	18 027 131	18 516 979	18 175 697	17 702 838	17 421 988	16 646 764	-1,6%
Dépenses de fonctionnement	32 773 511	33 406 249	32 746 731	32 389 825	32 026 489	31 592 553	-0,7%
Dépenses d'Équipement	26 429 560	21 669 220	19 677 124	19 918 904	17 351 081	24 129 463	129 175 352
Dépenses d'investissement hors remb. dette	28 880 384	24 612 410	22 408 712	22 448 558	20 401 764	27 568 021	146 319 849
Dépenses totales hors remb. dette	61 653 895	58 018 659	55 155 443	54 838 383	52 428 253	59 160 574	

Source : CRC à partir des données OFGL.

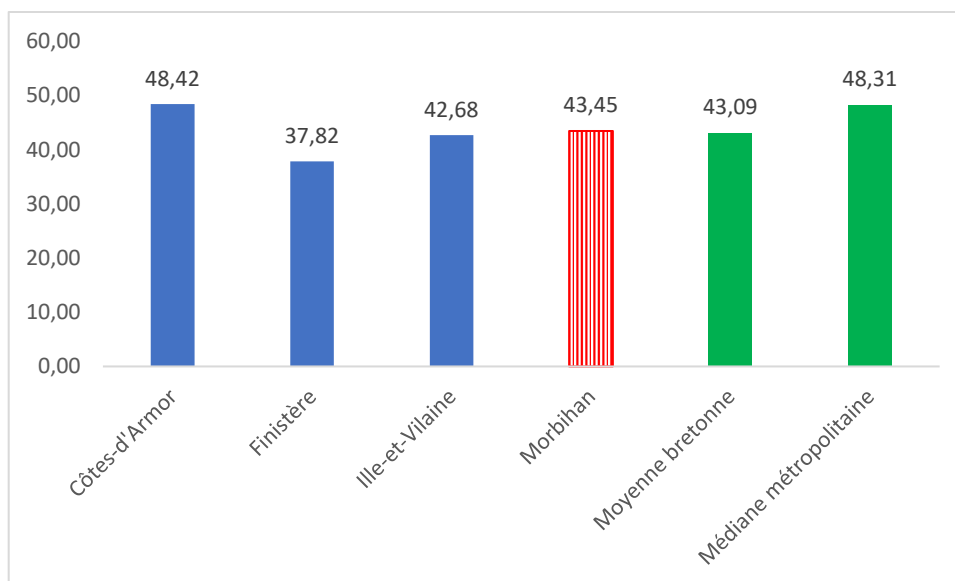
Les dotations aux établissements constituent le premier poste de dépenses en fonctionnement (55 %), devant les frais de personnel (40 %).

2.4.1 Des dépenses de fonctionnement par collégiens dans la moyenne bretonne

En 2019, le département consacrait 43,45 €²⁰ de dépenses de fonctionnement par habitant, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne des départements bretons, mais inférieur à la médiane des départements métropolitains qui était de 48,31 €. La part des collégiens dans la population du département étant supérieure à la médiane des départements métropolitains (4,92 % pour une médiane de 4,7 % hors Corse et Paris), ses dépenses par collégien (905 € en 2019) étaient également inférieures à la médiane (1 006 €). Cet écart est en partie lié à un coût moindre des élèves inscrits dans le secteur privé pour le département, celui-ci ne prenant pas en charge le même périmètre de dépenses (par exemple les repas). Ainsi, le coût par élève du secteur privé, de 569 € en 2019, est sensiblement inférieur à celui d'un élève du secteur public, qui s'élevait à 1 221 € la même année.

²⁰ Sources : données OFGL.

Graphique n° 14 : Dépenses de fonctionnement en € par habitant (2019) (1)

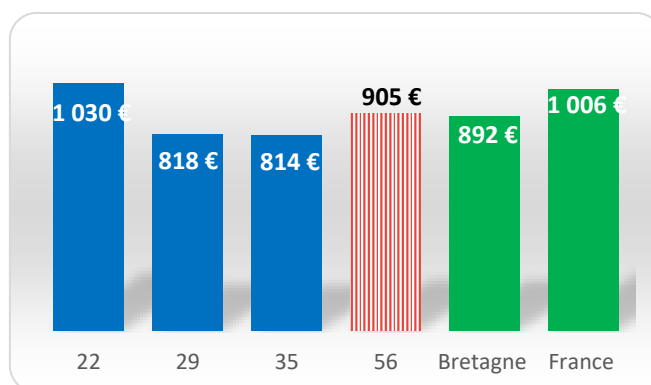


Source : CRC à partir des données OFGL.

(1) exercice 2019 retenu car se situant hors période crise sanitaire 2020-2021.

Le coût par collégien du département (905 €) est également supérieur à la moyenne bretonne. Cela s'explique par des dépenses d'intervention par collégien plus élevées, ce qui est notamment lié au nombre moyen d'élèves par collège (407) inférieur à la moyenne régionale (440).

Graphique n° 15 : Dépenses de fonctionnement par collégien secteurs public et privé (2019) (1)



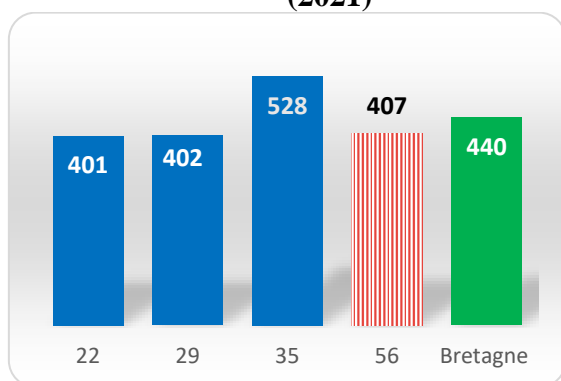
Source : CRC à partir des données de l'OFGL - comptes administratifs

(1) exercice 2019 retenu car se situant hors période crise sanitaire 2020-2021 (2) chiffres nationaux : médiane métropolitaine.

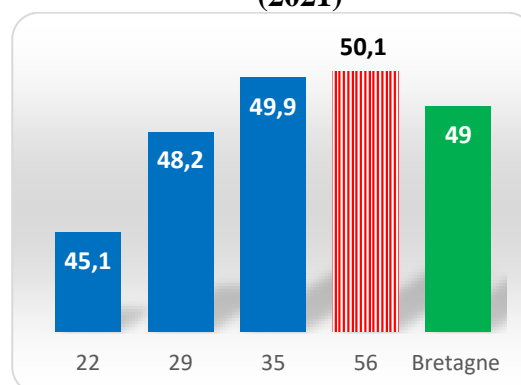
Par ailleurs, les dépenses de personnel par collégien du public s'élèvent à 803 € et sont supérieures à la moyenne régionale qui s'établit à 779 €. Les dépenses liées à la gestion des collèges sont essentiellement fixes. Dès lors, plus la taille des collèges augmente, moins le coût par collégien est élevé. De même, les effectifs des services centraux ne varient pas en proportion des effectifs²¹ gérés, ce qui se traduit par une diminution des coûts par élève pour les départements qui en comptent le plus.

Graphique n° 16 : Les effectifs

Effectif moyen de collégiens par collège public (2021)



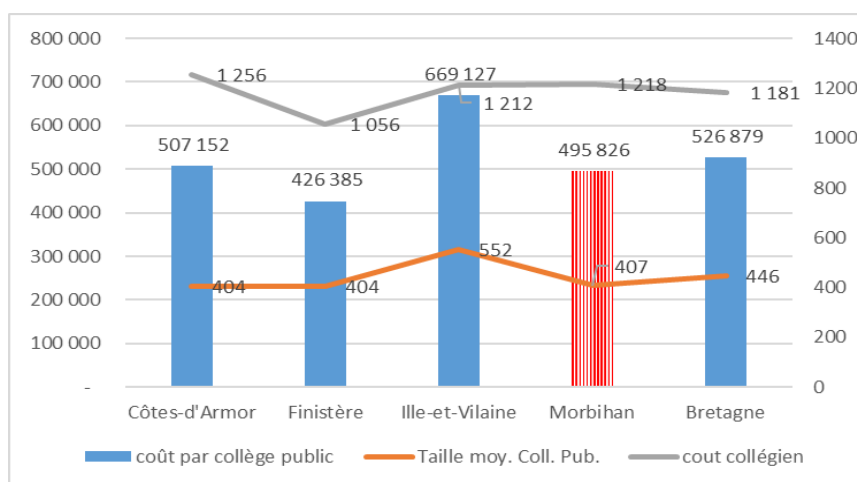
Nombre de collégiens gérés par ETP (2021)



Source : CRC à partir des données communiquées par les départements

Le coût moyen en fonctionnement d'un collège dans le Morbihan s'élève à près de 500 000 €. Il est inférieur à la moyenne des départements bretons et à celui des autres départements dont les collèges ont un effectif comparable.

Graphique n° 17 : Les dépenses de fonctionnement par collège public en 2019



Source : CRC à partir des données OFGL.

²¹ Le croisement des données budgétaires publiées par l'OFGL et du nombre de collégiens sur 85 départements métropolitains permet d'estimer la masse salariale moyenne affectée à la gestion des collèges à 367,56 € par collégien. À cela s'ajoutent 2,253 M€ correspondant à la masse salariale des services centraux. Au vu de ces données, le département du Morbihan se situe en 2020 dans la moyenne des départements métropolitains (14,1 M€ en 2020).

Les dépenses de fonctionnement ont diminué en moyenne annuelle de 0,73 % entre 2016 et 2021. Les dépenses prises en charge directement par le département sont marginales et concernent principalement le conseil (0,5 M€), les locations mobilières (0,3 M€) et la fourniture de petit équipement (0,3 M€) ou encore l'entretien des bâtiments et la maintenance (0,3 M€).

Les dépenses d'intervention qui concernent les participations auprès des collèges ont diminué de 1,4 M€ sur la période, pour s'établir à 16,6 M€ en 2021. Cette diminution se décompose en une baisse des dotations aux collèges publics (-1,3 M€ entre 2016 et 2021) et une relative stabilité des dotations aux collèges privés (-0,06 M€ entre 2016 et 2021).

Le département est par ailleurs parvenu à maîtriser sa masse salariale avec une légère diminution des dépenses de personnel relatives à la gestion des collèges depuis 2017.

Tableau n° 3 : Evolution des dépenses de fonctionnement pour les collèges 2016 - 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% moy. An.
<i>Achats et charges externes</i>	1 322 337	1 324 798	1 610 462	1 704 737	1 632 694	1 627 786	4,24%
<i>Dép. d'intervention</i>	18 027 131	18 516 979	18 175 697	17 702 838	17 421 988	16 646 764	-1,58%
<i>dont privé</i>	11 059 525	11 184 864	10 994 769	11 069 294	11 115 335	10 995 379	-0,12%
<i>Frais de personnel</i>	13 424 043	13 564 472	12 960 572	12 982 251	12 971 807	13 321 104	-0,15%
Dépenses de fonct.	32 773 511	33 406 249	32 746 731	32 389 825	32 026 489	31 595 653	-0,73%

Source : comptes administratifs.

En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que les crédits totaux alloués à la politique de gestion des collèges étaient passés de 22,1 à 22,9 M€ entre 2016 et 2021 et que des changements de périmètre étaient intervenus au cours de la période : certaines charges ont ainsi été supportées directement par d'autres services tels que la direction des bâtiments, en raison de la modification de l'organisation de la maintenance en septembre 2017. En outre, les réfections de dotations de certains établissements, destinées à tenir compte de l'importance de leur fonds de roulement (340 545 € en 2021), ont entraîné une diminution des dépenses de fonctionnement qui a permis d'augmenter les dépenses d'investissement de 500 000 € par le mécanisme du fonds commun d'équipement.

2.4.2 Les dotations versées par le département du Morbihan aux collèges privés et publics

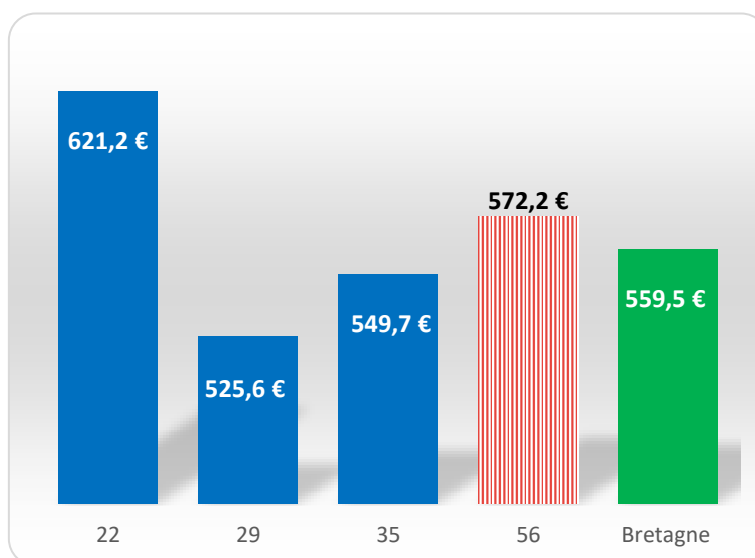
2.4.2.1 Les dotations aux collèges privés

Un forfait externat est versé aux établissements privés, afin de leur permettre d'assurer les opérations de fonctionnement et d'équipement courant, d'entretien et de maintenance. Il est calculé sur la base du coût moyen d'un élève externe en collège public et des effectifs constatés dans les collèges privés l'année précédant le versement.

Pour répartir cette somme entre les établissements, le département a adopté des forfaits en fonction des élèves²² mais également en fonction des spécificités des établissements et des sections qu'ils accueillent²³. Les dotations versées par collégien sont donc globalement dégressives avec la taille des collèges, les collèges les plus petits percevant des dotations par élève plus élevées.

En 2021, le département a versé près de 11 M€ aux collèges privés. Ce montant a légèrement augmenté jusqu'en 2020, à un rythme cependant moins rapide que celui de la progression du nombre d'élèves, avant de diminuer en 2021. Les dépenses par collégien inscrit dans le secteur privé sont ainsi passées de 580 à 572 € au cours de la période, soit un niveau supérieur à la moyenne régionale, malgré une taille moyenne des collèges privés de 427 collégiens équivalente à la moyenne bretonne.

Graphique n° 18 : Comparaison des dotations de fonctionnement versées par les quatre départements bretons aux collèges privés en 2021 (montant par collégien de l'enseignement privé)



Source : CRC à partir des données communiquées par les départements.

²² 826,09 € pour les 80 premiers élèves, 638,55 € du 81^{ème} au 100^{ème} élève, 399,35 € pour les suivants et une dotation d'équipement courant de 19 € par élève et des bonifications de 314,05 € pour les élèves scolarisés en section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa), 1 090 € pour les élèves scolarisés en unité locale d'inclusion scolaire (Ulis), 200 € par élève interne.

²³ Dotation de 14 € par élève pour les collèges dont l'effectif est inférieur à 300 élèves, de 12 € par élève pour les établissements dont l'effectif est supérieur à 350, forfait de 4 200 € pour ceux dont l'effectif est compris entre 300 et 350, dotation pour les collèges disposant de classes Segpa : 188 € par élève de 4^{ème} et de 3^{ème}, dotation Ulis de 3 700 € par classe pour les collèges disposant de ces sections, dotation au titre des redevances spéciales pour les déchets hors ménagers d'un montant équivalent aux charges supportées par les établissements l'exercice précédent.

2.4.2.2 Les dotations aux collèges publics

Les dotations attribuées aux collèges publics comprennent une dotation fixe de 9 200 € destinée à couvrir les dépenses incompressibles, une dotation à l'effectif de 60,80 € par élève²⁴, une dotation de viabilisation correspondant à la moyenne des dépenses engagées à ce titre par l'établissement au cours des trois derniers exercices budgétaires²⁵, une dotation d'entretien de 1,87 € par m² de surface bâtie et une dotation internat de 200 € par élève interne. Diverses autres dotations complémentaires sont attribuées afin de couvrir des besoins spécifiques²⁶. Ces taux de dotations individuelles n'ont pas varié depuis 2016.

Avec ce mode de calcul, la dotation par élève diminue lorsque la surface bâtie du collège augmente²⁷. Les dotations de base en 2019 s'élèvent par exemple à 399 € par élève pour un établissement de 115 élèves et 153 € par élève pour un établissement de 435 élèves (médiane de 212 € pour un établissement de 454 élèves).

Cependant, le département a constaté que depuis plusieurs années le fonds de roulement (FDR) net mobilisable des collèges publics avait fortement augmenté, pour s'élever à 4,84 M€ à fin 2020. Le département a proposé de le réguler en modulant le versement des dotations de base en fonction de la situation financière de chaque établissement. L'objectif de ces réfections de dotations était de faire converger le niveau de FDR de tous les établissements vers un niveau cible de 90 jours de charges de fonctionnement (moyenne des trois précédentes années). En 2022, le département a ainsi déduit 440 000 € de ses dotations à 27 collèges.

2.4.3 Des dépenses d'investissement significatives

Le département a investi 146,3 M€ entre 2016 et 2021, dont 129,2 M€ en dépenses d'équipement, ce qui représente en moyenne annuelle 31,73 € par habitant, niveau très supérieur à la moyenne et la médiane des départements métropolitains (25,83 € et 24,50 €). Les dépenses d'équipement moyennes annuelles par collégien du public s'élèvent à 1 237 € et représentent un effort très significatif, la médiane nationale se situant à 722 €. Le département est ainsi le sixième investisseur par collégien en France sur la période 2015-2021²⁸.

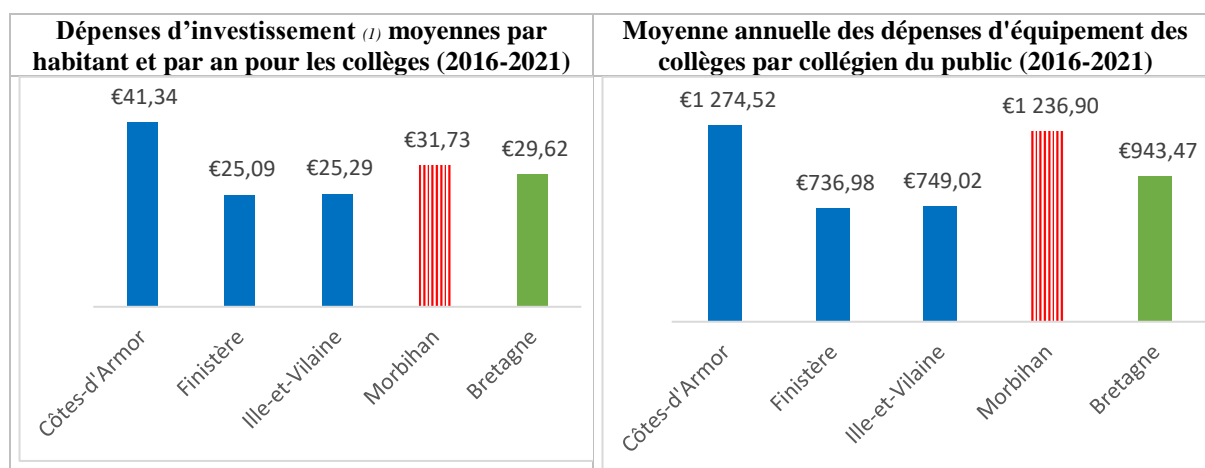
²⁴ Les élèves du collège de Kerentrech à Lorient accueillis dans le cadre de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), sont comptabilisés à hauteur de 75 %, pourcentage correspondant à leur temps scolaire.

²⁵ Diminuée d'un tiers des dotations exceptionnelles accordées pour couvrir des charges de viabilisation, afin de ne pas créer d'effet d'aubaine pour les établissements bénéficiaires.

²⁶ Par exemple la dotation d'équipements courants de 19 € par élève pour permettre aux établissements de procéder au renouvellement courant du mobilier et du matériel nécessaires aux enseignements (elle est toutefois réservée aux établissements dont le niveau du fonds de roulement net global constaté lors des trois derniers exercices est inférieur à 120 jours de fonctionnement), les dotations aux établissements situés en zone réseau d'éducation prioritaire ou en zone insulaire.

²⁷ Les m² par élève des établissements diminuent avec l'augmentation des effectifs.

²⁸ Source OFGL.

Graphique n° 19 : Dépenses d'investissement des départements bretons dans les collèges publics


Source : CRC à partir des données OFGL.

(1) dépenses d'investissement : dépenses d'équipement collèges publics + subventions d'investissement aux personnes publiques.

2.4.4 Les recettes de fonctionnement du service

Les recettes de fonctionnement ont diminué de 32,4 % au cours de la période, (-576 276 €, -7,5 % en moyenne annuelle). Elles représentent en moyenne 1,5 M€ par an. Plus de 86 % de ces recettes sont constituées de la participation des familles aux repas²⁹. (1,29 M€ / an), qui a diminué de 34,3 % sur la période (-8 % en moyenne annuelle).

Le département a maintenu le taux historique³⁰ de 22,5 % de contribution des familles aux charges de personnel du service de restauration et d'hébergement du budget de chaque collège public, appliqué à l'ensemble des recettes des repas servis aux demi-pensionnaires et commensaux. Ce taux, arrêté forfaitairement, ne répond pas à une clé de répartition issue d'une comptabilité analytique.

Tableau n° 4 : Les recettes de fonctionnement départementales - collèges

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% moy. An.
Recettes de fonct.	1 780 937	1 268 326	1 589 479	1 585 549	1 591 160	1 204 661	-7,52%
dont Participat° CD	164 480	159 941	138 727	148 729	154 616	193 322	3,28%
dont Part. familles	1 462 911	1 036 269	1 436 724	1 434 778	1 431 789	960 947	-8,06%
Dt emplois d'avenir	72 957	20 478	1 986				-100,00%

Source : CRC à partir des fichiers de recettes.

²⁹ Les tarifs de demi-pension et d'internat comprennent une participation des familles à la rémunération des personnels ouvriers et de service, affectés au service annexe d'hébergement.

³⁰ Le fonds académique de rémunération des personnels d'internat (FARPI) et de demi-pension qui avait été créé par le décret n° 85-934 du 4 septembre 1985, était alimenté par une participation de l'État et une participation des familles fixée à 22,5 % de l'intégralité du montant des tarifs d'hébergement.

En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué avoir fait le choix de baisser en 2023 le taux à 17,5 % afin d'augmenter les crédits denrées de plus de 8 % et de compenser l'inflation sur les produits alimentaires.

2.5 La politique de gestion des ressources humaines

2.5.1 Les effectifs des collèges

Les effectifs des agents travaillant dans les collèges ont diminué entre 2016 et 2021, passant de 353 équivalents temps plein (ETP) à 321,5. Dans le détail, 21 agents ont été transférés vers la direction des bâtiments lors de la création des unités territoriales en 2017 (réforme de la maintenance) et 10,5 emplois ont été supprimés dans une logique d'optimisation.

Tableau n° 5 : Evolution des effectifs des agents (en ETP) travaillant dans les collèges (2016 -2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effectifs des agents (en ETP)</i>	353	330	329	329	329	325	321,5

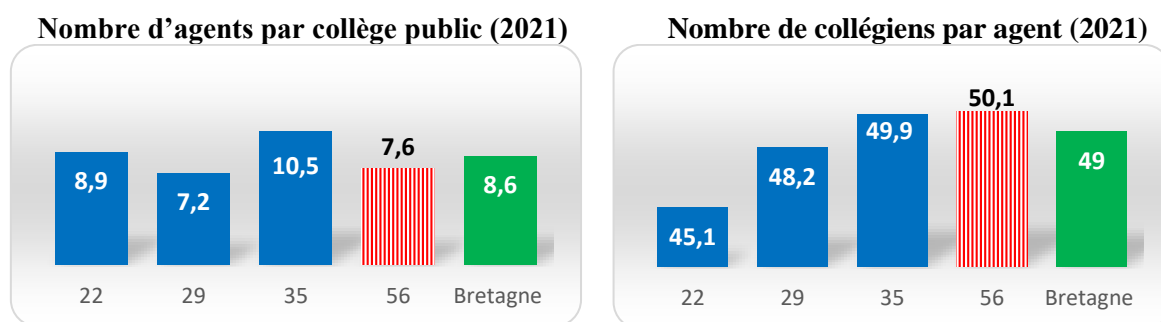
Source : département du Morbihan.

Le département a arrêté une politique de dotation en personnel auprès des collèges à partir d'une étude destinée à rationaliser les moyens humains affectés dans les établissements scolaires. Trois activités (service général, maintenance, restauration) auxquelles s'ajoutent des dotations spécifiques³¹ sont accompagnées de calculs de moyens attendus en fonction d'unités d'œuvre (nombre de demi-pensionnaires, surface bâtie et espaces verts, surface extérieure non espaces-verts).

Le nombre d'ETP par collège est inférieur à la moyenne régionale, et le taux d'encadrement des élèves du département (50 collégiens par ETP) est légèrement supérieur à la moyenne régionale. Ce taux d'encadrement demeure toutefois moins élevé que dans le département d'Ille-et-Vilaine, dont le nombre d'élèves par collège plus important favorise théoriquement les économies d'échelle.

³¹ Taux d'occupation du collège, état constaté de l'établissement, intervention de l'équipe mobile d'adjoints techniques (EMAT) espaces verts, présence d'étages dans les bâtiments, matière et état des sols, état des sanitaires, semaine de 5 jours, configuration de la plonge et rotations dans le réfectoire.

Graphique n° 20 :



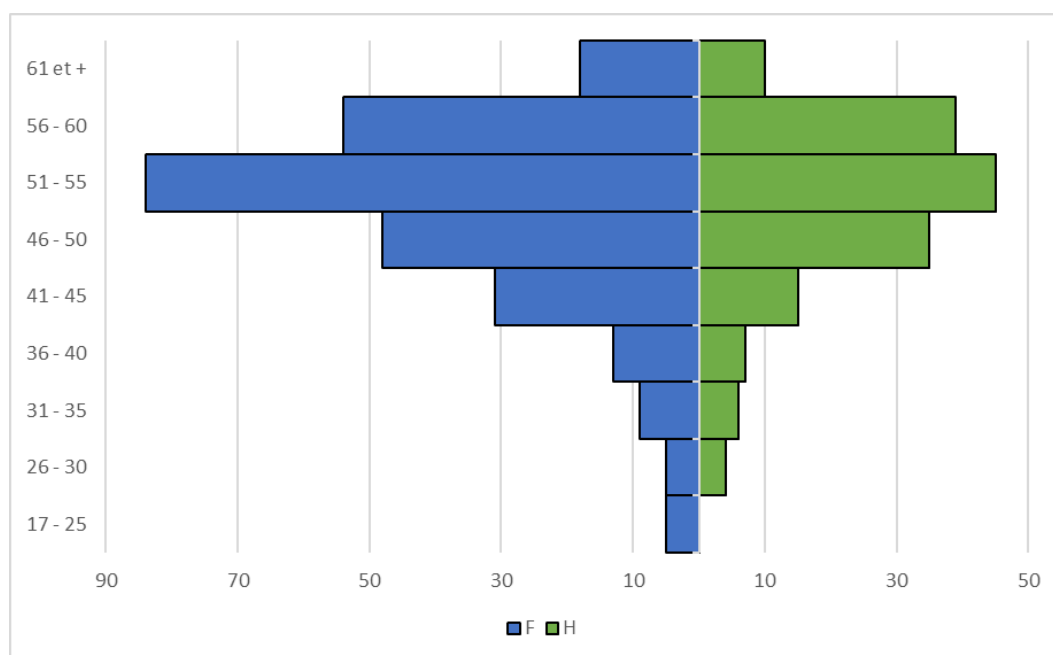
Source : CRC à partir des données communiquées par les quatre départements.

2.5.2 La gestion de l'absentéisme

2.5.2.1 Une pyramide des âges défavorable

La pyramide des âges des agents des collèges donne à voir une majorité d'agents de plus de 45 ans et un âge médian de 52 ans. Cette structure emporte des risques liés au vieillissement des agents, dont le métier physique peut être source de blessures ou maladies professionnelles.

Graphique n° 21 : Pyramide des âges des agents de la direction des collèges en décembre 2020



Source : CRC à partir de la paie de décembre 2020 des agents de la direction des collèges.

Si cette pyramide des âges des agents des collèges implique des risques en termes d'absentéisme, elle offre également des marges de manœuvre en matière de gestion du réseau (ré-interrogation de ses missions et de sa structure) et de masse salariale (effet noria³²).

³² L'effet de noria désigne en matière de gestion des ressources humaines, l'économie financière obtenue lors du remplacement de salariés âgés par des salariés plus jeunes, à effectif constant.

2.5.2.2 Un absentéisme important

En 2019, le taux d'absentéisme (jours d'absences calendaires / nombre de jours travaillés) de l'ensemble des agents de la collectivité était de 7,03 % en moyenne, mais de 9,6 %³³ dans les collèges, soit le taux le plus élevé de tous les services. Il se traduit en moyenne par 36 jours calendaires d'absences par agent sur l'année (13 487 jours pour 385 agents), dont 17 pour maladie ordinaire (comparable à la moyenne de la collectivité³⁴).

Pour remédier à cette situation, le département a mis en place une démarche de prévention des risques d'usure professionnelle à destination des agents des collèges. Certains indicateurs ont diminué sur une période plus longue, notamment les accidents liés au travail. Ainsi, le taux de fréquence des arrêts³⁵ décline pour le secteur des collèges, passant de 35,5 à 25,5 entre 2015 et 2019. Ce taux demeure néanmoins élevé.

Outre des actions de formation, le département a recruté en 2022 trois référents « entretien des locaux ». En poste à l'hôtel du département, ils sont placés sous l'autorité du chef de pôle « gestion des agents techniques des collèges », afin d'assister les équipes de direction des collèges. Chaque référent est chargé de l'accompagnement des équipes de direction de 14 collèges et doit, à ce titre, contribuer à la bonne organisation technique et opérationnelle des activités d'entretien des locaux, en apportant une expertise dans la définition des moyens nécessaires à l'activité et à la continuité du service, afin d'améliorer les conditions de travail des agents.

Par ailleurs, le département a modifié en 2020 la formule de calcul des dotations de fonctionnement à destination des collèges, en intégrant une réfaction destinée à tenir compte du niveau excessif du fonds de roulement de certains établissements. Il était en effet constaté qu'en dépit de leurs réserves financières très élevées, leurs équipements matériels datés n'offraient pas des conditions de travail satisfaisantes aux agents techniques. Cette réfaction des dotations alimente un fonds d'équipements commun destiné à subventionner des projets liés au renouvellement de matériels pour les collégiens et les agents techniques des collèges. Ce fonds de 500 000 € par an a été très largement utilisé, avec à la clé une amélioration des conditions de travail de ces agents.

2.5.3 Des relations de qualité avec les gestionnaires pour la gestion des agents

La gestion des effectifs départementaux illustre la qualité des relations avec les établissements. Si le partage des responsabilités managériales entre le département et les personnels de l'éducation nationale occupant les fonctions d'adjoint gestionnaire peut être source de complexité ou de désaccords, notamment en matière disciplinaire, il est relevé que les services départementaux traitent les demandes des équipes de direction en leur donnant une suite jugée satisfaisante. Les gestionnaires sont par ailleurs régulièrement formés par le département dans les domaines de l'encadrement, de la conduite des entretiens professionnels annuels et de l'organisation de l'entretien des locaux.

³³ Le taux d'absentéisme est calculé sur la base de jours calendaires, tant au numérateur qu'au dénominateur.

³⁴ La maladie ordinaire en 2019 s'élevait à 6 625 jours d'absences pour un effectif moyen de 385 agents, soit 49 % des absences, niveau comparable quoique légèrement inférieur à la moyenne de la collectivité (52,2 %).

³⁵ Le taux de fréquence est le nombre d'accidents de travail supérieurs à 1 jour, survenus au cours des 12 derniers mois glissants, par million d'heures de travail. Les accidents de trajets sont exclus du calcul de ce taux.

Le département a créé en 2022 un emploi de technicien restauration, placé sous l'autorité du directeur-adjoint, afin d'assister les équipes de direction des collèges dans la gestion des approvisionnements (loi Egalim), de la production et la distribution alimentaires, de la réduction du gaspillage (self participatif, compostage...), mais également dans le domaine de l'hygiène alimentaire.

2.6 Un volontarisme marqué en matière numérique

Le département a mis en place un programme de soutien à l'élaboration d'une culture numérique, visant à financer des appels à projets en lien avec les nouveaux besoins des équipes pédagogiques, sur la base du volontariat des collèges. Si certains projets ont pu se limiter à la simple fourniture d'équipements, d'autres sont sous-tendus par une large réflexion sur la place du numérique dans et hors l'établissement.

2.6.1 Une stratégie numérique visant un niveau d'équipement élevé

2.6.1.1 Le plan d'équipement numérique des collèges

Le département s'est doté d'un plan d'équipement numérique des collèges. Les services académiques et les équipes enseignantes des collèges sont associés au travail de réflexion de cette politique numérique, tant dans son élaboration que dans son évaluation. Le troisième plan a été adopté par le conseil départemental le 15 décembre 2017 et s'applique de 2018 à 2022. Il couvre l'acquisition d'équipements numériques, le soutien à la diffusion d'une culture numérique dans les établissements scolaires ainsi que des prêts gracieux de matériels par le biais d'un dispositif dénommé « ticothèque ». Ces orientations visent à répondre aux objectifs suivants :

- maintien à niveau des équipements des établissements ;
- souplesse dans le choix des équipements et leur répartition en fonction des besoins locaux ;
- développement des usages nomades en tendant à terme vers des équipements complètement nomades ;
- diversification des lieux d'apprentissage.

Ce plan est adossé en dépenses à deux autorisations de programme totalisant 7,28 M€ sur cinq ans.

2.6.1.2 Le programme d'acquisition d'équipements numériques

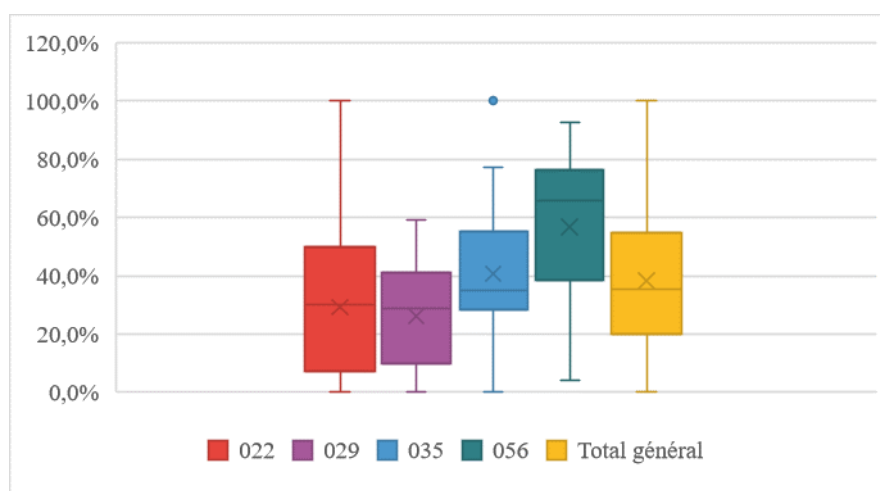
Si chaque établissement est maître des usages du numérique dans ses murs et de leur intégration pédagogique, le département du Morbihan travaille à l'harmonisation des dotations en équipements numériques des collèges.

Des vidéoprojecteurs sont installés dans la totalité des classes et certaines salles commencent à être dotées d'équipements audio. Des ultrabooks sont mis à disposition des enseignants pour les cours, sous forme de racks mobiles ou de dotations individuelles. Dans le même temps, la montée en gamme des équipements wifi a permis le développement des pratiques nomades dans les établissements scolaires. Les collèges qui souhaitent s'inscrire dans une dynamique de promotion des usages nomades ont ainsi été dotés d'un pack à cet effet.

Des tablettes sont à demeure dans certaines salles de classe (physique chimie notamment) afin que les professeurs puissent les utiliser comme supports de cours ou pour des actions ponctuelles. Dans les autres cas, une flotte d'environ huit tablettes est mobilisable par le professeur via un planning commun.

Le département a fixé un objectif de 4 à 4,5 équipements numériques par élève en moyenne. Il achète directement les équipements sur demandes des collèges. De fait, les collèges du département sont les mieux équipés de Bretagne avec 0,43 terminaux de moins de 5 ans par collégien et même le niveau d'équipement mobiles le plus important de Bretagne.

Graphique n° 22 : Taux d'équipements de l'informatique mobile des collèges des départements bretons (équipements de moins de 5 ans)



Source : CRC à partir de <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/ecoles-et-colleges-numeriques/#description>.

Tableau n° 6 : Équipements numériques à disposition des collégiens

	Élèves par postes de moins de 5 ans	dont mobiles de moins de 5 ans	Elèves / outils vidéo
<i>COTES D'ARMOR</i>	10,51	34,95	27,19
<i>FINISTERE</i>	9,87	34,01	26,68
<i>ILLE-ET-VILAINE</i>	10,99	27,26	26,11
<i>MORBIHAN</i>	4,32	6,8	19,6
<i>Total général</i>	8,28	18,63	24,91

Source : Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) des collèges [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr).

2.6.1.3 La ticothèque départementale

Le département a par ailleurs mis en œuvre une mutualisation et une mise à disposition gratuite d'équipements numériques innovants et coûteux, avec un accompagnement à leur utilisation. Ce dispositif est hérité d'une initiative du centre départemental de documentation pédagogique, auquel a succédé le réseau Canopé.

Ce dispositif est mis en œuvre par les équipes du département, qui ont été complétées par deux professeurs en détachement chargés d'assurer un lien avec les équipes pédagogiques des établissements et de comprendre l'expression de leurs besoins, sans toutefois intervenir dans le champ des méthodes d'enseignement. Ce dispositif permet de diffuser une culture numérique auprès des équipes pédagogiques.

2.6.1.4 Le déploiement de la fibre dans les collèges du Morbihan

Un phasage de la fibre a été mis en place par le département pour ses 47 collèges, s'étalant de 2016 à 2023. À ce jour :

- 30 collèges sont reliés à la fibre, 17 d'entre eux étant raccordés à un réseau fibre métropolitain (MAN), 9 autres étant programmés pour intégrer ce réseau MAN, et 5 autres faisant l'objet d'études à cette fin ;
- 5 collèges sont dotés de fibre de type Fiber To The Home³⁶ (FTTH) ;
- 12 collèges sont encore raccordés en ADSL.

Une part importante (25 %) des collèges du département ne sont donc toujours pas fibrés en 2023, ce qui crée des disparités entre établissements et peut entraîner une limitation dans les usages numériques.

2.6.1.5 Un dispositif évalué favorablement par les enseignants

Le département procède à une évaluation directe de sa politique numérique par un questionnaire de fin de plan adressé aux collèges. L'enquête a permis au département d'obtenir un retour sur les usages et préférences des 446 enseignants des 39 établissements qui ont répondu, ce qui l'a conduit à adapter sa politique d'achat afin de permettre une meilleure utilisation des ultrabooks et l'acquisition de nouveaux systèmes de chariots pour faciliter les usages.

2.6.2 La gestion de la maintenance informatique des collèges

L'article L. 213-2 du code de l'éducation³⁷ dispose que l'acquisition et la maintenance des infrastructures et des équipements nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, sont à la charge du département.

³⁶ Acheminement de la fibre optique à partir d'un point central jusqu'au bâtiment de l'abonné.

³⁷ Article modifié par l'article 21 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Auparavant, cette maintenance était assurée par le rectorat de l'académie de Rennes pour la région Bretagne. Jusqu'en 2018, celui-ci a demandé aux départements de conserver le système en vigueur avant la modification législative de 2013, à savoir une maintenance assurée par la direction des systèmes d'information du rectorat, via notamment des équipes structurées en dispositif d'assistance informatique de proximité. En 2018, le secrétaire général du rectorat a finalement demandé aux départements de se conformer à la loi.

Une étude interdépartementale associant la région a été menée courant 2019 afin d'envisager des pistes de mutualisation. Deux dispositifs ont été analysés dans cette étude :

- celui mis en place à compter de septembre 2019 en Ille-et-Vilaine, qui a démontré sa capacité à satisfaire les besoins, en collaboration avec le groupement d'intérêt public santé informatique Bretagne (GIP SIB) ;
- celui de la régie mise en place depuis 10 ans à la région, qui est apparu peu adapté au département, en raison de la rigidité du modèle et des difficultés de recrutement rencontrées.

Dans une note adressée aux équipes de direction des collèges, le département du Morbihan déduit de cette étude que :

- les mutualisations ne seraient pas efficaces, les niveaux d'équipement et les infrastructures étant trop hétérogènes entre les différentes collectivités ;
- la centralisation des services constituerait la base d'un fonctionnement qualitatif, évolutif et sécurisé, ce dernier point devenant particulièrement prégnant.

Le département a donc poursuivi ses études en se donnant pour objectif d'aboutir à une organisation offrant un haut niveau de service (débit internet, assistance rapide, accès aux applications particulières du monde de l'éducation...), garanti de manière permanente.

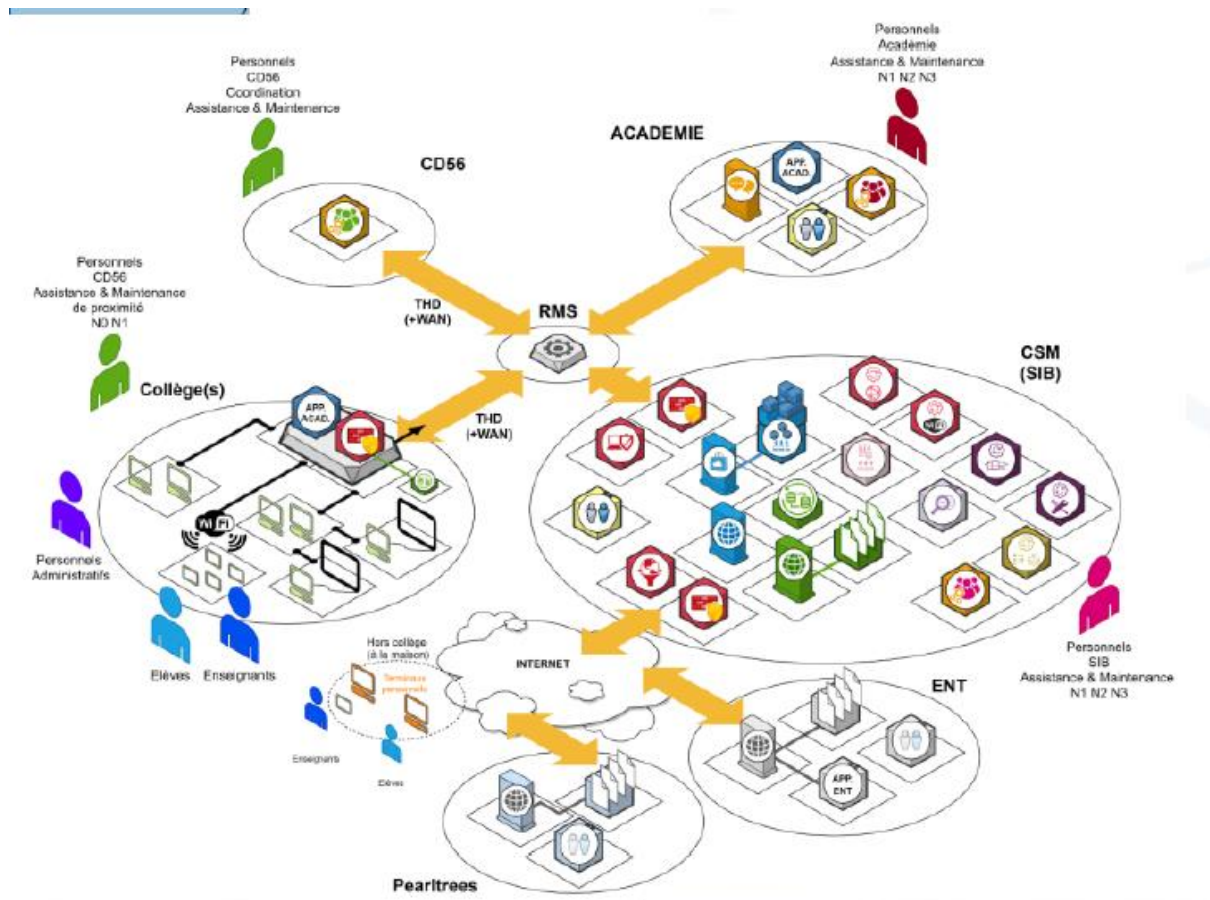
C'est dans ce cadre que le conseil départemental a délibéré le 1^{er} avril 2022 pour adhérer au GIP SIB, puis le 10 juin 2022 pour approuver la convention d'exploitation et de maintenance de la phase pilote déployée sur quatre³⁸ sites.

2.6.2.1 Le réseau cible

Le GIP SIB devra fournir un service d'hébergement destiné à accueillir, au sein d'un centre de services mutualisés (CSM), les infrastructures et architectures des systèmes d'information des collèges du département. Le CSM constitue ainsi le centre de données du dispositif et le point central de l'évasion internet.

³⁸ Collège Saint-Exupéry (Vannes), Collège de Rhuys (Sarzeau), Collège Brizeux (Lorient), Collège Le-Verger (Auray).

Schéma n° 1 : Architecture cible du futur réseau des collèges



Source : convention SIB.

Les engagements du département portent notamment sur l'infrastructure, avec l'obligation de fournir dans chaque établissement un accès internet suffisant pour la mise en place des opérations de service, d'exploitation et de maintenance, soit un lien réseau de 50 Mb/s au minimum. Si en 2022 les quatre collèges pilotes répondent à cette exigence, 15 autres n'atteignent pas ce débit, rendant la prestation incertaine.

La centralisation de l'architecture réseau impose d'importants débits, notamment en cas de connexions simultanées ou pour permettre le développement de consultations de flux vidéo. De même, le département est dépendant de la liaison au SIB (amont ou aval) pour l'accès à internet. Cette centralisation peut priver de connexion l'ensemble des collèges en cas de défaillance du réseau SIB.

La solution technique retenue par le département nécessitera d'importants investissements pour disposer de réseaux suffisants. L'étude menée estimait les coûts pour le département à 3,6 M€ en investissement et à 5,1 M€ en fonctionnement sur cinq ans.

Le service *cloud utilisateur* offert par le SIB vise à mettre à disposition des espaces de stockage de données individuelles et de groupe (classes, matières), des outils de collaboration pour les documents bureautiques de type traitement de texte, tableur et présentation et ce, quel que soit l'équipement utilisable dans et hors l'établissement. Au titre de ce service, le SIB assure la fourniture des licences par utilisateur (mode SaaS) et donc la conservation et sauvegarde des données.

La gestion en mode SaaS permet à une organisation de ne plus installer d'applications sur ses propres serveurs mais de s'abonner à des logiciels en ligne et de payer un prix qui varie en fonction de leur utilisation effective. Si cette externalisation comporte de nombreux avantages, elle soulève également quelques difficultés, notamment la question du devenir des données à l'expiration de la convention, que cette dernière ne traite pas.

En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que des clauses traitant du devenir des données ont depuis lors été introduites dans la convention.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le département est confronté à la prédominance du secteur privé. Si cette situation lui permet de disposer de coûts par élèves plus faibles que la moyenne nationale dans la mesure où les dotations par collégien du privé sont moins élevées que celles du public, elle reflète également les importantes difficultés rencontrées par certains établissements urbains (faibles performances scolaires, concentration d'élèves issus de milieux défavorisés, faible mixité sociale, stratégies de contournement de la carte scolaire par les familles, taux d'occupation faibles). Pour y remédier, le département a opté pour une restructuration de son réseau qui s'est traduite par des fermetures et regroupements d'établissements. À Vannes, cette stratégie a permis d'améliorer les performances des élèves inscrits dans le public. De même, la fermeture de deux collèges et la création d'un nouvel établissement à Lorient vise une amélioration de la situation globale des élèves sur les secteurs concernés.

Afin de rendre ses collèges publics plus attractifs, le département a également adopté des standards de construction ambitieux, avec des surfaces se situant dans la fourchette haute des recommandations de l'éducation nationale. De même, il a massivement investi en équipements numériques, ce qui lui permet de disposer du parc informatique par élève le plus important de Bretagne. Ce déploiement repose sur une analyse des besoins permettant d'éviter une sous-utilisation des équipements. Parallèlement, il s'est adjoint les services de deux enseignants en détachement, afin de renforcer la sensibilisation des équipes pédagogiques des collèges aux usages que permettent les outils numériques.

3 UN PILOTAGE STRATEGIQUE GLOBAL A CONSOLIDER POUR RENFORCER LE FONCTIONNEMENT DU RESEAU

3.1 Une absence de stratégie globale formalisée se traduisant par des arbitrages au fil de l'eau

3.1.1 Une absence de schéma stratégique unifié

La collectivité n'a pas arrêté de schéma stratégique départemental. Elle dispose d'études démographiques prospectives avec une projection à 2030 prévoyant une diminution du nombre de collégiens, dont le nombre passerait de 36 731 en 2021 à 33 296 en 2030 sur la base d'une hypothèse haute du solde migratoire. Le département privilégie une approche sur les grands mouvements de population, compte tenu des difficultés pour établir des projections démographiques locales. La direction des collèges dispose de projections démographiques individuelles par collège³⁹ qui servent de support au dialogue de gestion avec les chefs d'établissement. Si ces projections, qui intègrent une augmentation du nombre de personnes de moins de 20 ans en 2050⁴⁰, présentent une utilité certaine, elles ne tiennent pas compte de dimensions sociologiques plus qualitatives comme la périurbanisation. De même, les cartes jointes ne sont pas suffisamment explicites et ne permettent pas d'établir une stratégie immobilière sur le long terme.

Lorsqu'une demande de création de collège apparaît, le département produit des notes ponctuelles de très bonne qualité reposant sur des projections à 7 ans et des critères d'arbitrage réels. Toutefois, ces critères ne sont explicités dans aucun document stratégique. Les modifications de la carte scolaire sont également examinées sans lien avec un document stratégique.

Un exemple de re-sectorisation : le cas d'Hennebont

La commune d'Hennebont compte deux collèges publics sur son territoire : Paul Langevin, ouvert en 1968, qui accueille 490 élèves en 2018, et Pierre et Marie Curie, qui accueille 618 élèves.

Les deux établissements connaissent une croissance régulière de leurs effectifs et leurs capacités d'accueil sont désormais mises à mal. Cette situation a conduit le département à installer provisoirement deux salles modulaires d'enseignement sur le site du collège Paul Langevin et à en envisager deux autres sur celui du collège P.M. Curie en septembre 2019.

³⁹ Les projections d'effectifs s'appuient sur les résultats obtenus les années précédentes : pour les futures entrées en 6^{ème}, un lissage des taux de scolarisation antérieurs est appliqué aux effectifs des écoles ; pour les évolutions des effectifs de 5^{ème}, 4^{ème} et 3^{ème}, un lissage des taux de passage est appliqué aux effectifs des classes inférieures. Le lissage repose sur les cinq dernières années et est adapté en cas de changement de secteur, d'ouverture de collèges, etc.

⁴⁰ Les moins de 20 ans passeraient de 166 000 à 173 000 en 2050, chiffre cohérent avec une légère augmentation de la population âgée de 40 à 45 ans en âge d'avoir des enfants inscrits au collège.

Compte-tenu des perspectives de poursuite à moyen terme (2024-2025) de cette hausse des effectifs, le département a engagé en 2018 une étude d'adaptation des capacités d'accueil de ces établissements. L'avis du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) a été sollicité sur ce projet. La solution retenue consiste en la réalisation d'extensions des bâtiments existants.

Si l'étude aborde les conséquences en termes d'équilibres sociaux et démographiques de ce projet, elle n'examine pas d'hypothèse alternative comme le rattachement de certains secteurs géographiques à d'autres collèges proches comme ceux de Lanester. Les parents ou écoles n'apparaissent pas non plus avoir été consultés en dehors de leurs représentants au CDEN, ce qui témoigne du caractère fortement centralisé de la décision.

3.1.2 Une absence de programmation pluriannuelle des investissements (PPI)

Le département s'est doté de procédures de programmation des travaux, qui apparaissent surtout adaptées à des prévisions sur des durées très courtes⁴¹. Ce processus s'inscrit lui-même dans un cycle budgétaire que la chambre a pu décrire dans son rapport de 2022 comme insuffisamment prospectif avec des financements prévus sur des durées différentes de la PPI.

La PPI 2021-2024 prévoit en matière de travaux 78,6 M€ de travaux dont 72 % sur les deux premières années, ce qui illustre l'horizon temporel réduit de la prospective. Si une enveloppe annuelle de 6,2 M€ de grosses réparations est prévue, la PPI ne repose pas sur un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

La connaissance exhaustive du département sur les besoins en investissement mobilier au sein des collèges publics s'est néanmoins progressivement affinée, complétée notamment par les prévisions d'effectifs et les liens renforcés avec les inspecteurs pédagogiques régionaux, autorités légitimes pour exprimer les besoins pédagogiques de chaque enseignement.

Un projet de maquette de l'atlas daté de juin 2022 rappelle pour chaque établissement les travaux effectués les années antérieures, des éléments physiques d'activités, un diagnostic technique « bâtiment » et comporte une conclusion permettant une aide à la décision. Ce document, accompagné d'une PPI, est de nature à améliorer le pilotage de la collectivité.

À l'issue de la phase d'instruction menée par la chambre, le département a arrêté, lors de sa session du 16 décembre 2022, un plan pluriannuel d'investissement de 174 M€ jusqu'en 2028 pour ses collèges.

La chambre recommande au département de compléter ce plan par l'adoption d'un schéma stratégique à partir d'un panorama complet des caractéristiques du territoire, reposant sur :

- une politique foncière ;

⁴¹ Dans une note du 6 juillet 2021, la direction des collèges indique que « La programmation des travaux dans les collèges publics s'établit depuis 2012 grâce à une enquête réalisée auprès des chefs d'établissement, entre juin et septembre, à une analyse des besoins exprimés, les décisions se traduisant par une inscription lors des orientations budgétaires (session de novembre), et une validation des autorisations de programme à l'occasion du vote du budget primitif (décembre) ou des décisions modificatives (juin ou septembre) ».

- la production de documents stratégiques à destination des chefs d'établissement leur permettant d'anticiper les besoins futurs de leur territoire ;
- et, au besoin, la définition d'apports de moyens en lien avec des besoins spécifiques liés au territoire du collège (population favorisée avec des effectifs plus réduits si besoin, ou, au contraire, des collèges plus importants permettant une offre plus variée en cas de populations plus aisées, des moyens numériques plus importants selon les projets d'établissements etc.).

Recommandation n° 1 Adopter dès 2023 un schéma stratégique des collèges incluant une dimension d'aménagement à long terme.

3.2 Des relations avec les établissements à conforter

3.2.1 L'animation du réseau des principaux et les CPOM

Les dispositions des articles L. 421-4 et R. 421-4 du code de l'éducation⁴² prévoient la possibilité pour le département d'être partie prenante au contrat d'objectifs conclu entre le collège et l'autorité académique. Il s'agit de fixer les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et de définir les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs.

Le département du Morbihan, comme de nombreux départements, n'est pas partie prenante à ces contrats d'objectifs, en raison d'une absence à la fois de proposition de l'État de l'intégrer au sein de ce dispositif et de volonté de la collectivité d'y participer. Les services de l'État ne semblent pas fermés à cette évolution et mènent actuellement une réflexion en interne sur ce sujet.

Le département n'a pas mis en place de référents territoriaux et n'organise pas de réunions territoriales avec les chefs d'établissements, préférant des rencontres annuelles avec chaque direction de collèges pour évoquer tous les aspects (RH, finances, travaux...) de leurs relations.

Par ailleurs, le département dispose depuis 2006 de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) types, passées avec les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) pour une durée initiale de trois ans, renouvelées par tacite reconduction. Le département n'en fait donc pas un outil de dialogue avec les établissements. Leur intérêt limité au regard de la relation département-collèges, telle qu'entretenue dans le Morbihan, n'a pas provoqué de volonté de refonte de cette convention initiale, même si les pièces annexes sont de facto modifiées par notification aux établissements de leurs dotations annuelles.

⁴² « Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. À ce titre, il exerce notamment les attributions suivantes : (...) 4° Il se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement, l'autorité académique et, lorsqu'elle souhaite y être partie, la collectivité territoriale de rattachement ».

La convention répartit les droits et obligations des parties. Elle n'est plus conforme aux dispositions de l'article L. 421-23 du code de l'éducation⁴³ dans la mesure où elle ne prend pas en compte les obligations s'imposant désormais en termes d'approvisionnement et de composition des repas servis, mais aussi de réduction du gaspillage alimentaire, introduites par la loi Egalim⁴⁴ et la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La chambre invite le département à organiser des instances de dialogue visant à réunir les chefs d'établissement d'un même secteur dans le cadre de la présentation annuelle des prospectives démographiques de leur territoire.

Par ailleurs, la chambre invite le département à mettre à jour ses conventions pour tenir compte de ses obligations légales apparues depuis 2006.

En réponse aux observations provisoires, le département s'est engagé à revoir les conventions en ce sens d'ici la fin de l'année 2023.

3.2.2 La nécessité de se conformer rapidement aux obligations imposées par la loi dite « 3DS »

L'article 145 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », prévoit, pour assurer une meilleure articulation entre les responsables des collèges et le département, que ces conventions fixent les conditions dans lesquelles le président du conseil départemental exerce, au titre des compétences qui lui incombent en matière de restauration, d'entretien général et de maintenance des infrastructures et des équipements, une autorité fonctionnelle sur l'adjoint du chef d'établissement chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative.

Il en découle que le département doit prévoir, dans les conventions le liant à chaque collègue, les conditions et les modalités de mise en œuvre du pouvoir fonctionnel du président du conseil départemental sur les gestionnaires des collèges. Il peut ainsi dorénavant leur transmettre des instructions pour renforcer la cohérence de l'action des services du département dans les domaines de la restauration, l'entretien général des établissements et la maintenance des infrastructures et des équipements. Même si le département ne dispose pas de pouvoir hiérarchique, de pouvoir de recrutement et de sanction vis-à-vis de ces gestionnaires, il s'agit d'un premier pas pour formaliser et renforcer l'articulation entre les responsables des collèges et le département et permettre à terme le transfert de ces personnels vers les collectivités, au même titre que l'ensemble des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE).

En tout état de cause, la collectivité se doit, dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec les établissements, de prévoir les conditions d'exercice de cette autorité fonctionnelle sur l'adjoint gestionnaire du chef d'établissement.

⁴³ « Une convention passée entre l'établissement et (...) le conseil départemental (...) précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives. Elle comprend un volet relatif à la restauration scolaire, qui vise en particulier à répondre aux objectifs fixés à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime. »

⁴⁴ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (loi Egalim).

La chambre invite le département à conclure avec chaque établissement, au plus tard en 2024 et si possible en 2023, une nouvelle convention d'objectifs prévoyant les conditions d'exercice de son autorité fonctionnelle sur l'adjoint gestionnaire du chef d'établissement, conformément à l'article 145 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS ».

3.3 Une gestion à optimiser

3.3.1 La connaissance comptable du patrimoine

Le solde du compte enregistrant les bâtiments scolaires, d'un montant de 267,5 M€, est amorti à hauteur de 44,4 M€. Lors du passage à l'instruction budgétaire et comptable M52 le 1^{er} janvier 2004, la reprise du patrimoine avait été valorisée à 111,5 M€ mais ne concernait que 33 collèges. L'ensemble des collèges du département ne sont donc pas intégrés dans le patrimoine comptable de la collectivité.

Ce point pouvant remettre en cause une certification potentielle, la chambre invite le département à intégrer dans son patrimoine les collèges qui n'y figurent pas.

3.3.2 Les logements de fonction

Deux types de logements existent : ceux concédés gratuitement au titre des nécessités absolues de service (NAS) et ceux occupés via une convention d'occupation précaire. Les dispositions de l'article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques prévoient qu'une concession de logement peut être accordée par NAS lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. La NAS doit être reconnue dès lors que pour exercer ses fonctions, l'agent doit être constamment présent sur son lieu d'affectation. Les logements sont concédés par une décision du président de la collectivité aux personnels qui occupent les emplois dont la liste est arrêtée, pour chaque lycée ou collège, par une délibération de la collectivité territoriale prise sur proposition du conseil d'administration de l'établissement.

Si certains départements font payer des charges à l'occupant, tel n'est pas le cas du Morbihan qui se prive ainsi de recettes. À titre d'exemple, les dépenses de fluides (eau, gaz, électricité) des logements du collège de Gourin sont directement prises en charge par l'établissement sur son budget propre, dans la limite maximale de 2 346 €, montant correspondant à l'enveloppe des prestations accessoires habituellement octroyée aux personnels logés.

Le département dispose en outre d'un nombre significatif de logements inoccupés dans ses collèges. Malgré l'existence de logements disponibles, il apparaît que dans certains des collèges, il n'y a aucune présence permanente d'un personnel de direction de l'éducation nationale. Ce constat interroge sur la pertinence du dispositif actuel de mise à disposition de logements pour NAS dans les collèges aux personnels de direction de l'éducation nationale.

Cette situation est partagée par les quatre départements bretons et la région, dont seulement 35 % des logements de fonction étaient occupés en 2019 pour NAS par des agents de l'État. Le 10 mai 2019, ces collectivités ont formulé des propositions au ministère de l'éducation nationale permettant de faire évoluer ce dispositif⁴⁵. Aucune réponse n'a été apportée depuis cette date par l'État.

Compte tenu des enjeux patrimoniaux et financiers pour la collectivité, **la chambre invite le département à renforcer son action afin d'optimiser son parc de logements, en agissant dans les domaines suivants :**

- **ressaisir le ministère de l'éducation nationale afin qu'il se prononce sur les propositions formulées en 2019 ;**
- **mener une réflexion avec la direction départementale des services de l'éducation nationale, afin de mettre en place une stratégie cohérente sur l'ensemble du territoire quant aux modalités d'octroi des dérogations accordées aux agents de direction des collèges éligibles à un logement pour NAS, qui demandent à être logés en dehors de l'établissement ;**
- **à travailler avec chaque établissement à la réduction du nombre de logements et de leur vacance :**
 - **en menant une réflexion sur la nécessité ou non d'attribuer un logement pour NAS pour les agents de la collectivité et, a minima, en limitant leur nombre à un seul logement par établissement, sauf besoins particuliers dûment motivés ;**
 - **en déclassant les logements inoccupés depuis une longue durée et vétustes, afin de les mettre à disposition de l'établissement pour un autre usage ;**
 - **en renforçant l'occupation des logements vacants, via une convention d'occupation précaire, pour répondre à des besoins d'hébergement temporaires et au déficit ponctuel de logements sociaux sur certains territoires, tout en préservant les espaces scolaires et la bonne marche des établissements.**

En réponse aux observations provisoires, le département a fait état de la complexité juridique des dispositions applicables en matière de logements et indiqué avoir fait le choix :

- de restreindre l'accès aux concessions par nécessité absolue aux personnels exerçant des fonctions en lien avec la sécurité des personnes et des biens ;
- d'optimiser son parc de logements en le diminuant d'environ un tiers et en créant des pools de logements destinés à mutualiser les besoins à l'échelle d'un territoire ;
- de supprimer les conventions d'occupation précaire, qui ne peuvent plus être autorisées que sous conditions d'astreinte.

⁴⁵ D'une part, confier la pleine propriété de ces logements aux collectivités afin qu'elles puissent en maîtriser l'occupation, les travaux et les éventuelles cessions et, d'autre part, abandonner sur toute nouvelle construction ou rénovation d'établissement l'obligation de construire des logements de fonction, alors même que le parc public ou privé local peut répondre à un besoin éventuel.

3.3.3 Une rationalisation des moyens à envisager avec d'autres collectivités

3.3.3.1 La maintenance et l'entretien des collèges

En 2021, le département dispose de 321,5 agents pour assurer en régie les missions de maintenance et d'entretien des locaux. Afin de rationaliser l'organisation et les moyens financiers dévolus à la mission de maintenance, une réflexion pourrait être engagée avec la région afin d'optimiser l'intervention d'agents exerçant des métiers identiques sur un même secteur qui regroupe à proximité un ou plusieurs collèges et un ou plusieurs lycées. Il s'agit d'optimiser le nombre de personnels techniques existants au besoin réel d'un secteur. Ce type d'optimisation existe déjà dans les cités scolaires.

S'agissant de l'entretien, compte tenu des difficultés liées au recrutement et au remplacement des agents d'entretiens (absentéisme et charge financière liée au remplacement des agents), des départs en retraite dans les cinq prochaines années (pyramide des âges), il est nécessaire de s'interroger sur l'évolution et l'optimisation de sa gestion par bassin scolaire (voir ci-après les développements sur la restauration) et d'envisager des mutualisations ou, dans certains cas, une externalisation.

La chambre invite la collectivité à expertiser la pertinence de rapprochements et de mutualisations pragmatiques avec la région, qui dispose d'effectifs exerçant le même métier sur des secteurs géographiques souvent communs.

3.3.3.2 La restauration scolaire

39 des 43 établissements du Morbihan assurent la gestion en régie et sur site de la restauration scolaire⁴⁶. La mutualisation entre plusieurs petits collèges (moins de 300 demi-pensionnaires) proches ou avec d'autres collectivités est de nature à réduire les coûts de fabrication des repas, grâce à une répartition des coûts fixes sur un plus grand nombre de repas.

Ce choix de mutualisation de la production avec des repas en liaison chaude a été fait dans le cadre de la construction du nouveau collège de Lorient qui ne dispose pas de cuisine. Une mutualisation avec d'autres établissements serait également envisageable pour d'autres communes urbaines comme Vannes. Elle permettrait de progresser dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, sans dégrader la qualité gustative des repas grâce à la liaison chaude.

Afin d'optimiser les équipements et l'immobilier notamment pour les nouveaux projets, il pourrait être pertinent d'envisager, au cas par cas, la mise en place de dispositifs visant à développer cette mutualisation :

⁴⁶ La restauration des collèges d'Elven, Guer, Langevin à Hennebont et Questembert n'est pas assurée en régie et sur site.

- pour les collèges se situant en zone périphérique ou rurale, si la mutualisation entre collèges n'apparaît pas pertinente compte tenu des distances entre établissements, la mise en place d'une restauration mutualisée pour les écoles de la commune siège du collège et éventuellement les communes voisines pourrait être envisagée (Quiberon, le Palais, Mauron, Josselin, le Faouët, Gourin, Saint-Jean-Brévelay, Rohan, Locminé, Guémené-sur-Scorff). Il s'agirait, dans le cadre d'une prestation de service entre collectivités publiques, de confectionner les repas au sein de la cuisine du collège et de laisser aux communes le soin du transport par liaisons chaudes vers les lieux de restauration dans les écoles. D'autres modalités techniques et juridiques pourraient être envisagées afin d'assurer ce type de prestations (cuisine centrale collège/commune) ;
- pour les collèges se situant en zone urbaine ou à proximité : le département pourrait, dans un premier temps, envisager dans le cadre des travaux de restructuration de ces établissements de ne prévoir qu'une seule cuisine pour deux ou trois établissements proches afin d'optimiser et mutualiser les moyens (ressources humaines, équipements et immobilier) et ainsi réduire les coûts sans remettre en cause la qualité de la prestation ;
- de nouveaux rapprochements pourraient avoir lieu avec la région et d'autres établissements (Crous) : quand la région restructure un lycée, il conviendrait d'envisager la réalisation d'équipements communs de restauration. Comme pour la maintenance, il s'agit d'adapter le nombre de personnels techniques existants au besoin réel d'un secteur. Ce type d'optimisation existe déjà dans les cités scolaires.

La chambre invite le département à optimiser la gestion de la restauration sur certains territoires en mutualisant ses personnels et ses équipements avec d'autres collectivités (communes et région).

3.3.3.3 La cité scolaire, outil de mutualisation

La gestion des établissements d'enseignement se caractérise par d'importants coûts fixes (entretien du bâti, des espaces verts, gardiennage, etc.) et donc des surcoûts en cas de sous-occupation des locaux. Or, l'évolution de la démographie départementale entraînera à terme une diminution des effectifs de certains collèges et de leur taux d'occupation. Cette problématique pouvant être commune avec celle des lycées, la recherche de synergies pourrait être envisagée.

L'outil que constitue la cité scolaire publique peut être une solution de mutualisation et de rationalisation. Il s'agit d'un ensemble immobilier constitué d'au moins deux établissements publics locaux d'enseignement qui utilisent en commun des locaux, et dont au moins l'un est établissement du second degré (collège, lycée, lycée professionnel voire des écoles communales). Ce sont les dispositions de l'article L. 216-4 du code de l'éducation qui organisent les modalités de fonctionnement de cet outil entre collectivités par la voie du conventionnement. L'enseignement privé, via les organismes de gestion de l'enseignement catholique et les règles de droit privé, utilise couramment ce mode de gestion en mutualisant ses moyens au sein d'un même groupe scolaire (collège et lycées et parfois école).

Déjà mis en œuvre dans le département, cet outil optimise le foncier existant en mobilisant moins de foncier bâti et non bâti lors de la réalisation de ces équipements (collèges et lycées). Il permet de mutualiser l'immobilier et les équipements liés à la restauration (immobilier, personnel, équipement, coût d'énergie) et aux structures communes (accueil, équipements sportifs).

En revanche, ce type d'outil nécessite un travail de coordination avec la région, afin que les besoins des collégiens puissent être pris en compte (en termes d'espaces, d'organisation) et un travail de suivi sur toutes les questions de maintenance des bâtiments. Ce type de mutualisation n'est effectivement réalisable que lorsque deux ou trois collectivités ont, sur un même laps de temps, des projets de restructuration ou de construction d'équipements qui peuvent répondre à un besoin commun. Cela implique pour la collectivité, avant d'engager une opération nouvelle, de travailler en amont avec la région (lycées) ou les communes (groupes scolaires) pour s'assurer de sa faisabilité.

La chambre invite la collectivité, avant tout lancement d'une construction nouvelle ou d'une restructuration lourde, à examiner les possibilités de rapprochement avec une collectivité (région ou commune) pour expertiser la faisabilité de création d'une cité scolaire.

3.4 Une politique d'achats à consolider

Le département du Morbihan a mis en place depuis plusieurs années des achats groupés à l'échelle du service des collèges et, plus largement, pour l'ensemble de ses services lorsque les besoins sont concordants. Une mutualisation des achats a ainsi été déclinée pour les contrats de maintenance des ascenseurs, les dispositifs anti-intrusion, les fournitures d'équipements de travail, le mobilier, le matériel d'entretien, ou encore pour les contrats de téléphonie et d'accès internet. Tous les collèges publics adhèrent par ailleurs à Morbihan énergie pour leurs fournitures d'électricité et de gaz depuis 2016.

En réponse aux observations provisoires, le département a par ailleurs précisé qu'une prochaine étape de la mutualisation se traduirait par la reprise de ces charges par la collectivité, afin d'éviter aux établissements de subir les variations des coûts de l'énergie, leur structure budgétaire n'étant pas prévue pour faire face à ces risques.

3.5 La gestion des ressources humaines

3.5.1 Le temps de travail des agents exerçant dans les collèges

La fixation du temps de travail et son aménagement dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Elle constitue à la fois un plancher et un plafond pour 35 heures de travail par semaine compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaire, des 25 jours de congés annuels et d'une moyenne annuelle de 8 jours fériés correspondant à des jours ouvrés.

Le règlement relatif à l'organisation du temps de travail des agents des collèges publics du Morbihan, adopté le 1^{er} janvier 2002, a été successivement modifié en 2005, 2012 et 2022. Aux termes de la dernière version de ce règlement, il est prévu que les agents effectuent 1 607 heures par an, les cinq jours de congés extralégaux ayant été supprimés. En revanche, l'attribution automatique de deux jours de congés au titre du fractionnement est maintenue, alors même que la réglementation en conditionne le bénéfice au respect de conditions particulières⁴⁷.

La chambre demande au département de ne plus octroyer de jours de fractionnement sans un contrôle préalable du respect de leurs conditions d'attribution.

3.5.2 Une action à renforcer en matière d'absentéisme

L'absentéisme des agents exerçant dans les collèges, bien qu'en diminution au cours de la période, reste élevé malgré les mesures de prévention prises par le département. Cet absentéisme est très variable d'un établissement à l'autre et impose un programme d'actions affiné afin d'intervenir prioritairement dans les collèges présentant le plus de fragilités en ce domaine.

Afin de limiter le nombre d'arrêts pour congés maladie ordinaire, réduire les accidents du travail et contenir la progression des maladies professionnelles, **la chambre invite la collectivité à renforcer son effort de prévention de l'absentéisme en priorisant son analyse et ses interventions vers les collèges présentant des taux d'absentéisme élevés et récurrents.**

En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que les actions qu'il a menées (changements d'organisation, accompagnement des pratiques professionnelles) ont d'ores et déjà permis de réduire l'absentéisme de manière significative (8,87 % en 2022 contre 9,6 % en 2019).

⁴⁷ Un jour de congé si l'agent prend dans l'année cinq à sept jours de congés en dehors de la période comprise entre le 1^{er} mai et le 31 octobre, deux jours de congés s'il prend au moins huit jours de congés en dehors de cette période.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Alors que la gestion des collèges suppose la gestion de coûts fixes élevés et particulièrement rigides en bâti et en agents, le département ne s'est pas doté d'outils permettant d'organiser une stratégie sur le temps long. Dans un contexte de probable diminution des effectifs de collégiens et de dynamiques démographiques très impactantes, la chambre invite la collectivité à se doter d'un plan stratégique et à mener à son terme sa démarche d'atlas des collèges en cours d'élaboration.

Par ailleurs, l'animation du réseau des chefs d'établissement et de leurs adjoints gestionnaires, aujourd'hui centralisée et bilatérale, pourrait être améliorée par la constitution de réseaux locaux nourris par les éléments fournis par le département par exemple en matière de projections démographiques sur leur territoire. Pour renforcer l'efficacité du fonctionnement de son réseau, le département se doit aussi de faire évoluer la gestion des ressources humaines, notamment en termes de lutte contre l'absentéisme. Enfin, des pistes doivent être expertisées afin de renforcer les mutualisations avec d'autres collectivités, dont la région, en matière de maintenance des bâtiments, d'entretiens des locaux et de restauration.

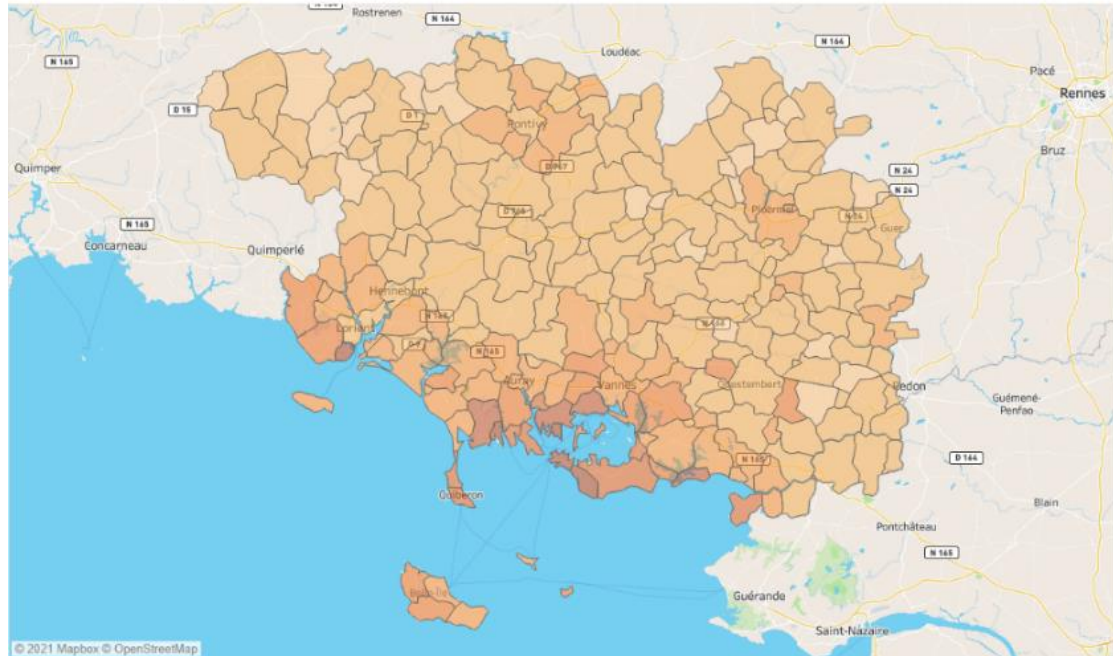
TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Présentation du territoire	54
Annexe n° 2.	L'indice de position sociale des élèves (IPS) en Bretagne	56
Annexe n° 3.	Réussite au DNB en Bretagne	59
Annexe n° 4.	Statistiques sur les effectifs des collèges bretons par secteur	61
Annexe n° 5.	Équipements informatiques des collèges publics bretons	63

Annexe n° 1. Présentation du territoire

Carte n° 5 : Revenus moyens par habitant par commune morbihannaise

revenus_hab (2)



Carte basée sur les Longitude (générée) et Latitude (générée). La couleur met en avant le/la somme de Revenu par habitant. Les détails affichés sont associés au/à la Nom de la commune et Nom de l'EPCI (critères 2018). Les données sont filtrées sur Code département de la commune (critères 2018), qui conserve 56.

Revenu par habita..
8 491 23 467

Source : base de données géographiques OpenStreetMap.

**Tableau n° 7 : Taux de réussite au DNB des collèges
ayant les plus faibles taux d'occupation du département**

<i>Etablissement</i>	Taux de réussite au DNB	Capacité d'accueil	Nombre d'élèves accueillis	Taux d'occupation
<i>MICHEL LOTTE</i>	91%	280	129	46%
<i>DE KERENTRECH</i>	85%	520	241	46%
<i>JEAN LE COUTALLER</i>	75%	480	241	50%
<i>ANITA CONTI</i>	77%	520	306	59%
<i>JEAN LURCAT</i>	78%	560	339	61%
<i>JEAN MOULIN</i>	83%	420	256	61%
<i>RENE-GUY CADOU</i>	91%	420	256	61%
<i>ROMAIN ROLLAND</i>	94%	660	408	62%
<i>BEG ER VIL</i>	91%	240	152	63%
<i>MADAME DE SEVIGNE</i>	93%	280	179	64%
<i>LE VERGER</i>	84%	630	406	64%
<i>EUGENE GUILLEVIC</i>	87%	310	201	65%
<i>CHARLES DE GAULLE</i>	93%	700	458	65%
<i>JEAN CORENTIN CARRE</i>	90%	310	204	66%
<i>JEAN-LOUP CHRETIEN</i>	87%	490	326	67%
<i>HENRI WALLON</i>	87%	520	368	71%
<i>YVES COPPENS</i>	85%	420	307	73%
Total général	90%	7 760	4 777	62%

Source : CRC à partir des données du département et data.gouv.fr.

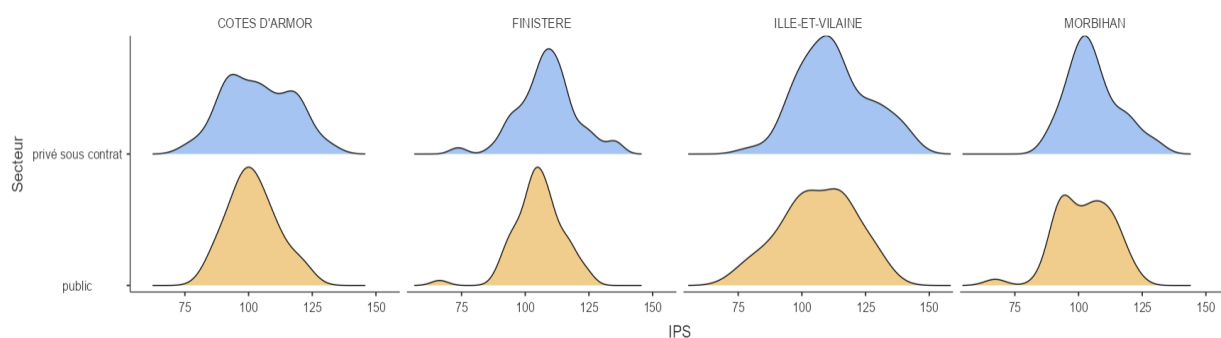
Annexe n° 2. L'indice de position sociale des élèves (IPS) en Bretagne

Tableau n° 8 : Caractéristiques des IPS en Bretagne par secteur et par département

Secteur	Département	N	Manquants	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Ecart interquartile	Etendue	Minimum	Maximum
privé sous contrat	COTES D'ARMOR	32	0	104	103	13.31	22.87	54.5	76.8	131
	FINISTERE	48	0	109	109	11.60	12.35	62.0	73.7	136
	ILLE-ET-VILAINE	47	0	113	111	13.87	18.65	60.7	80.4	141
	MORBIHAN	45	0	106	104	10.11	12.40	43.1	88.1	131
public	COTES D'ARMOR	47	0	102	101	9.47	11.60	37.9	85.0	123
	FINISTERE	61	0	105	105	9.62	9.30	58.1	66.4	125
	ILLE-ET-VILAINE	62	0	106	106	14.45	19.38	61.6	72.7	134
	MORBIHAN	43	0	102	102	10.85	16.35	55.1	67.3	122

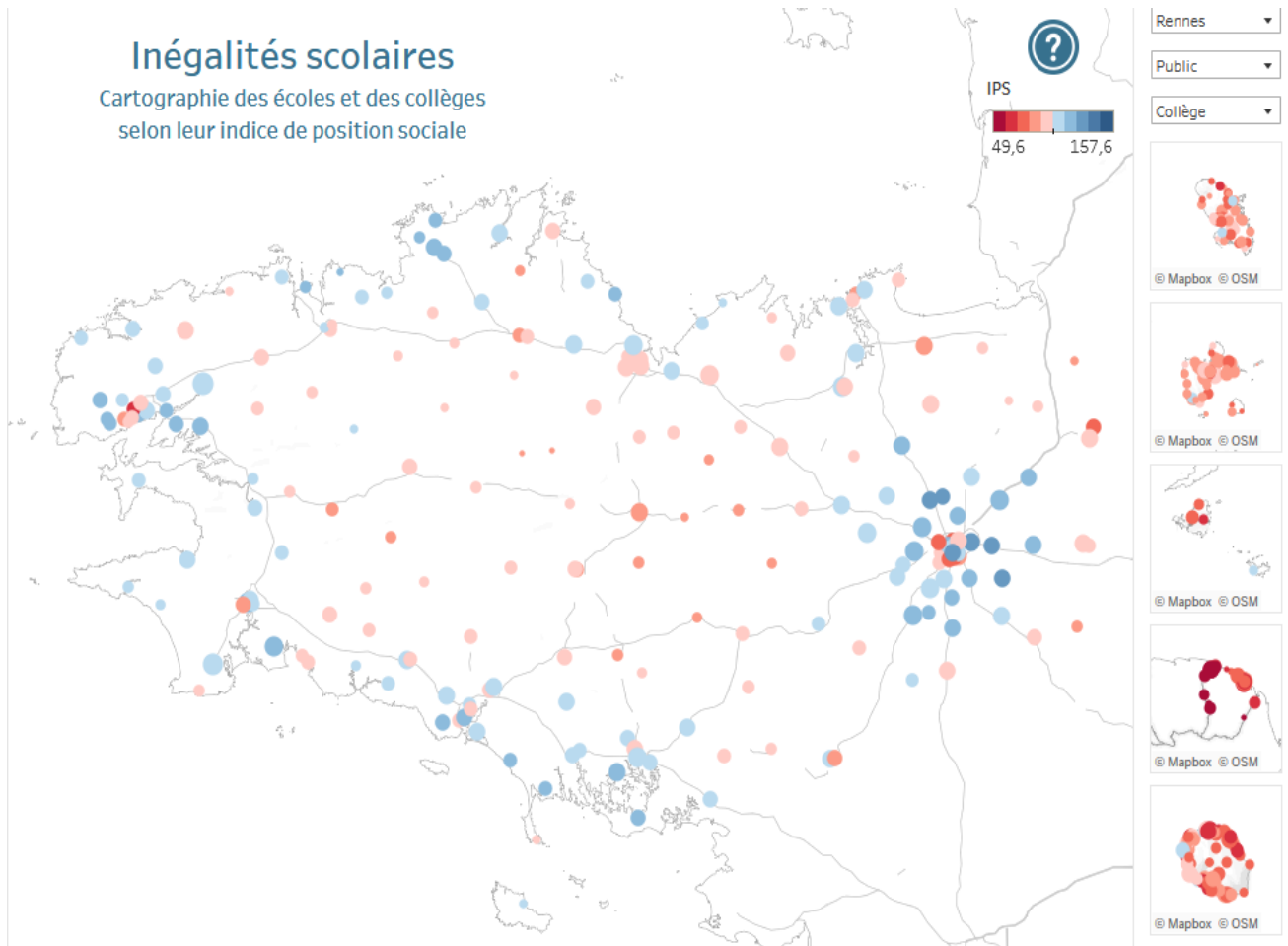
Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

Graphique n° 23 : Caractéristiques des IPS en Bretagne par secteur et par département



Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

Carte n° 6 : Cartographie des collèges selon leurs IPS



Source : <https://public.tableau.com/app/profile/alexis.bernard/viz/Ingalitsscolaires-colesetcollgesselonleurindicedepositionsociale/IPS>.

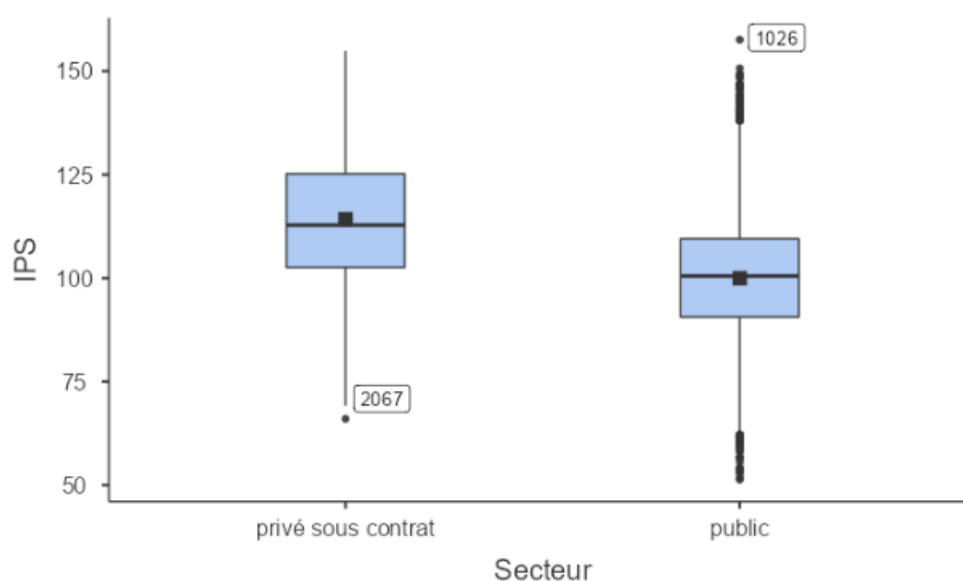
Tableau n° 9 : Répartition des collèges selon leur IPS – niveau national

Statistiques descriptives

	Secteur	N	Manquants	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Ecart interquartile	Minimum	Maximum
IPS	privé sous contrat	1659	3	114.2	113	16.0	22.6	66.0	155
	public	5303	2	100.0	101	15.3	18.9	51.3	158

Graphes

IPS



Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

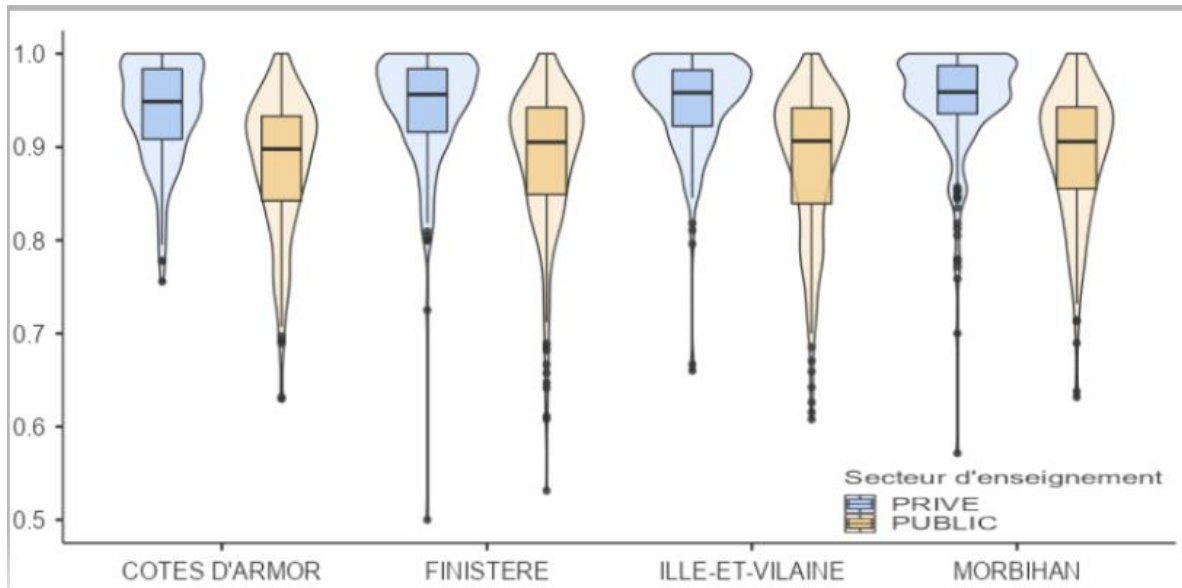
Tableau n° 10 : IPS des collèges situés à Rennes, Vannes, Quimper, Brest-Le Relecq, Saint-Brieuc, Lorient

Secteur	Département	N	Manquants	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
privé sous contrat	COTES D'ARMOR	4	0	112.0	112.7	17.41	91.5	131
	FINISTERE	13	0	116.1	116.5	15.65	73.7	136
	ILLE-ET-VILAINE	10	0	120.4	124.6	16.89	80.4	141
	MORBIHAN	8	0	114.6	114.7	12.10	100.3	131
public	COTES D'ARMOR	4	0	98.0	94.5	7.73	93.4	110
	FINISTERE	15	0	101.5	104.5	13.12	66.4	119
	ILLE-ET-VILAINE	16	0	98.9	98.8	17.35	72.7	131
	MORBIHAN	10	0	98.6	96.6	13.85	67.3	114

Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

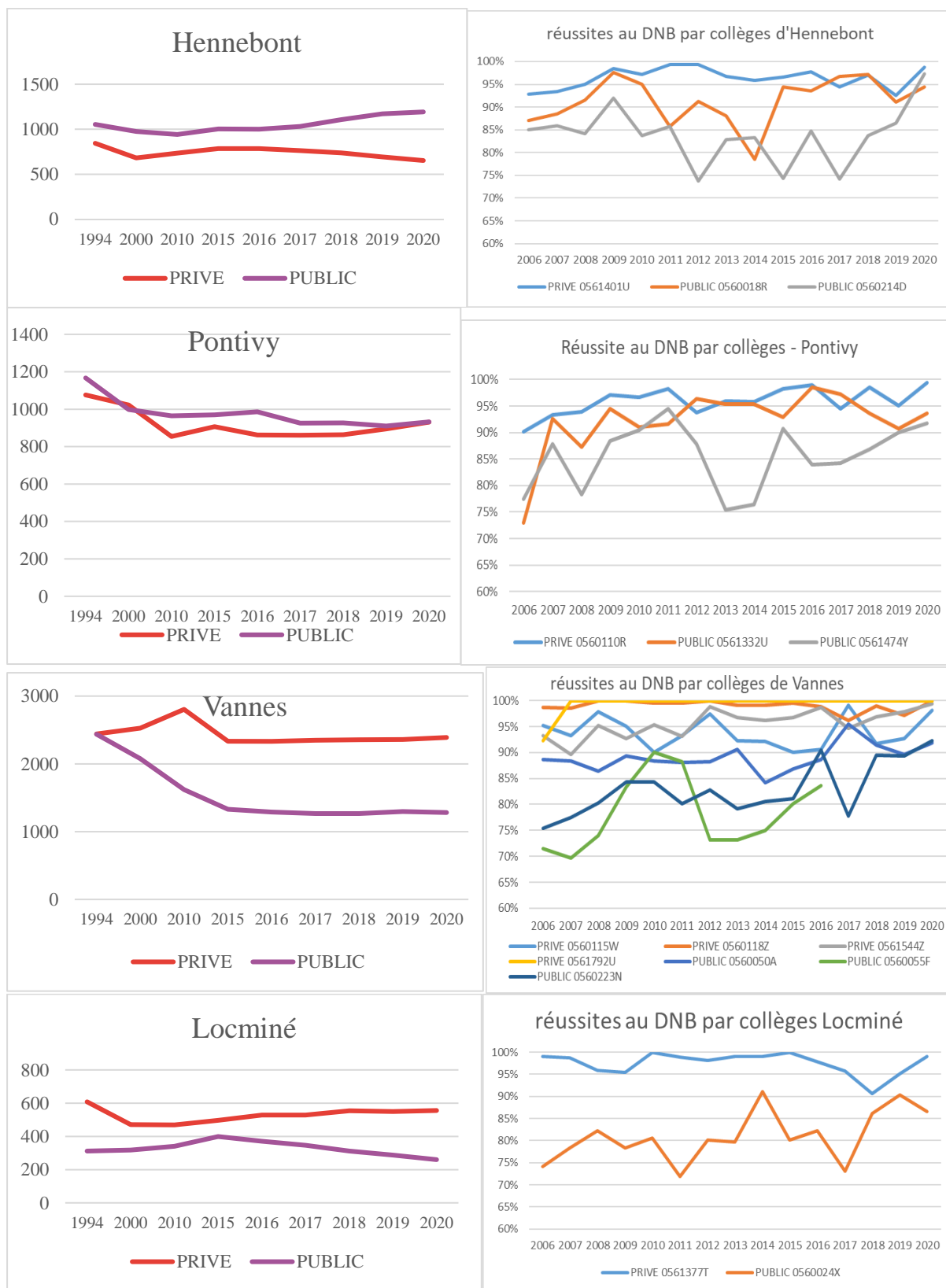
Annexe n° 3. Réussite au DNB en Bretagne

Graphique n° 24 : Réussite au DNB entre 2016 et 2020 par département et par secteur



Source : CRC à partir des données du ministère de l'éducation nationale.

Graphique n° 25 : Evolution des effectifs et taux de réussite au DNB



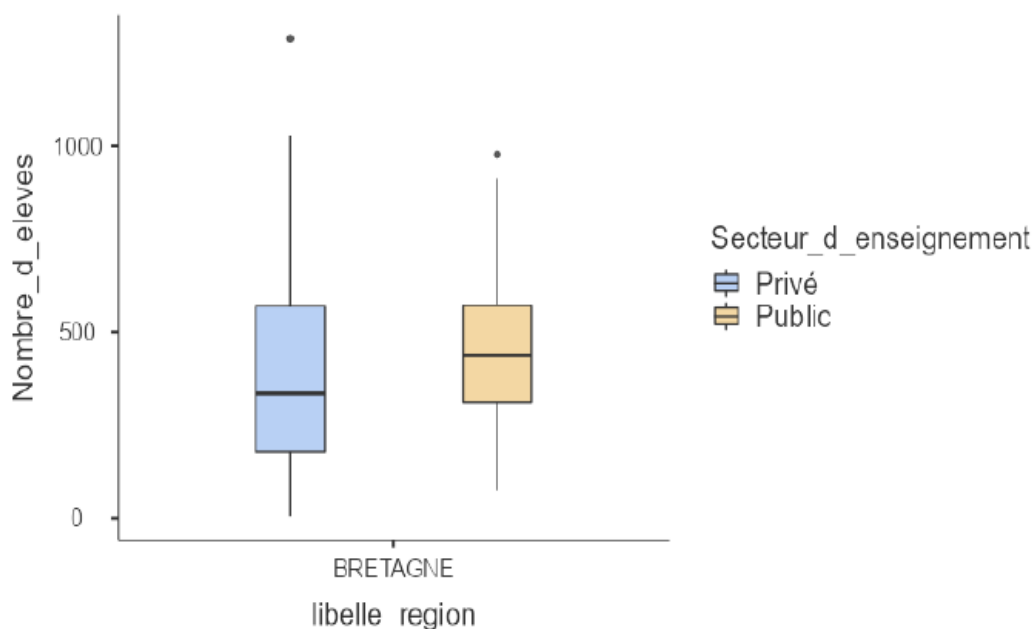
Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

Annexe n° 4. Statistiques sur les effectifs des collèges bretons par secteur

	Secteur_d_enseignement	libelle_region	Nombre_d_eleves
N	Privé	BRETAGNE	180
	Public		210
Manquants	Privé		0
	Public		0
Moyenne	Privé		401
	Public		447
Médiane	Privé		334
	Public		438
Ecart-type	Privé		268
	Public		179
Minimum	Privé		5
	Public		73
Maximum	Privé		1288
	Public		977

Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

Nombre_d_eleves



Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

	Secteur_d_enseignement	libelle_departement	Nombre_d_eleves
N	Privé	COTES D'ARMOR	33
		FINISTERE	50
		ILLE-ET-VILAINE	49
		MORBIHAN	48
	Public	COTES D'ARMOR	47
		FINISTERE	61
		ILLE-ET-VILAINE	59
		MORBIHAN	43
Manquants	Privé	COTES D'ARMOR	0
		FINISTERE	0
		ILLE-ET-VILAINE	0
		MORBIHAN	0
	Public	COTES D'ARMOR	0
		FINISTERE	0
		ILLE-ET-VILAINE	0
		MORBIHAN	0
Moyenne	Privé	COTES D'ARMOR	306
		FINISTERE	371
		ILLE-ET-VILAINE	490
		MORBIHAN	406
	Public	COTES D'ARMOR	404
		FINISTERE	406
		ILLE-ET-VILAINE	552
		MORBIHAN	406
Médiane	Privé	COTES D'ARMOR	230
		FINISTERE	288
		ILLE-ET-VILAINE	444
		MORBIHAN	442
	Public	COTES D'ARMOR	380
		FINISTERE	392
		ILLE-ET-VILAINE	572
		MORBIHAN	426
Ecart-type	Privé	COTES D'ARMOR	236
		FINISTERE	261
		ILLE-ET-VILAINE	293
		MORBIHAN	249
	Public	COTES D'ARMOR	191
		FINISTERE	176
		ILLE-ET-VILAINE	155
		MORBIHAN	144
Minimum	Privé	COTES D'ARMOR	54
		FINISTERE	24
		ILLE-ET-VILAINE	5
		MORBIHAN	11
	Public	COTES D'ARMOR	73
		FINISTERE	79
		ILLE-ET-VILAINE	148
		MORBIHAN	145
Maximum	Privé	COTES D'ARMOR	996
		FINISTERE	1029
		ILLE-ET-VILAINE	1288
		MORBIHAN	958
	Public	COTES D'ARMOR	859
		FINISTERE	977
		ILLE-ET-VILAINE	858
		MORBIHAN	745

Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

Annexe n° 5. Équipements informatiques des collèges publics bretons

Tableau n° 11 : Détail par département du nombre d'élèves par poste de moins de cinq ans et par outil vidéo

	Nbre de terminaux mobiles de moins de 5 ans	Nbre de terminaux fixes de moins de 5 ans	Nbre d'outils vidéo	Nbre d'élèves par PC	dont mobiles	Nbre d'élèves /nombre d'outils vidéo
<i>COTES-D'ARMOR</i>	1 262	543	698	10,51	34,95	27,19
<i>FINISTERE</i>	1 781	728	928	9,87	34,01	26,68
<i>ILLE-ET-VILAINE</i>	1 770	1 195	1 248	10,99	27,26	26,11
<i>MORBIHAN</i>	1 479	2 568	891	4,32	6,80	19,60
<i>Total général</i>	6 292	5 034	3 765	8,28	18,63	24,91

Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>