



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DU FINISTÈRE Gestion des collèges (Finistère)

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	6
INTRODUCTION.....	7
1 Un réseau de collèges de taille réduite caractérisé par une forte concurrence du secteur privé.....	10
1.1 Des dynamiques territoriales qui modifient la répartition des besoins	10
1.1.1 Un vieillissement de la population départementale et un développement de la périurbanisation qui modifient la répartition de la population collégienne.....	10
1.1.2 Les projections de l’Insee pour 2040 : une poursuite du vieillissement de la population départementale.....	11
1.2 Des effectifs de collégiens en diminution	13
1.2.1 Les projections du département.....	14
1.2.2 Un secteur privé très présent sur le territoire.....	15
1.3 Les résultats au diplôme national du brevet des collèges	16
1.4 Un maillage dense du réseau caractérisé par des collèges de taille réduite et sous-occupés.....	18
1.4.1 Un nombre important de collèges d’une taille sensiblement inférieure à la moyenne nationale	18
1.4.2 Un nombre important de collèges.....	20
1.4.3 Des baisses d’effectifs se traduisant par des taux d’occupation faibles	21
2 Une gestion active du réseau reposant sur des stratégies sectorielles	24
2.1 Une volonté affichée d’adapter le réseau à la démographie	24
2.1.1 Un schéma pluriannuel précis, décliné en projets territoriaux	24
2.1.2 Un exemple de re-sectorisation	26
2.2 Une animation de qualité du réseau des collèges.....	26
2.3 Des dépenses maîtrisées.....	27
2.3.1 Des dépenses par collégien inférieures à la moyenne bretonne et maîtrisées	28
2.3.2 Les dotations versées par le département du Finistère aux collèges privés et publics.....	31
2.3.3 Les recettes de fonctionnement du service	33
2.3.4 Les dépenses d’investissement	34
2.4 La politique de gestion des ressources humaines	35
2.4.1 Les effectifs des collèges.....	35
2.4.2 Le temps de travail des agents des collèges	37
2.5 Une politique numérique départementale prudente	38
2.5.1 Le schéma numérique pour les collèges publics	38
2.5.2 Des moyens alloués en 2021 inférieurs à la moyenne régionale.....	39

2.5.3	Le choix du maintien de la coopération avec le rectorat pour la maintenance informatique des collèges	41
2.5.4	L'accès des collèges finistériens au haut débit.....	42
3	Un pilotage stratégique global à consolider pour renforcer le fonctionnement du réseau	44
3.1	Un réseau de collèges publics qui devra s'adapter aux évolutions démographiques de certains territoires.....	44
3.1.1	Les collèges de Brest et Quimper.....	44
3.1.2	Le réseau des collèges situés dans les zones rurales	47
3.2	Des relations avec les établissements à conforter	48
3.2.1	L'animation du réseau des principaux et les CPOM.....	48
3.2.2	La nécessité de se conformer rapidement aux obligations imposées par la loi dite « 3DS »	49
3.3	L'optimisation des moyens humains et matériels	50
3.3.1	Les dotations en effectifs par collège	50
3.3.2	La gestion de l'absentéisme des agents des collèges.....	51
3.3.3	La maintenance et l'entretien des collèges	52
3.3.4	Une mutualisation souhaitable de la commande publique	53
3.4	L'optimisation des moyens immobiliers.....	54
3.4.1	Le bâti départemental	54
3.4.2	La domanialité	55
3.4.3	Une absence de référentiel fonctionnel « bâtiments » qui limite les capacités de pilotage de la collectivité	55
3.4.4	Les coûts de construction	56
3.4.5	Les logements de fonction.....	58
3.4.6	Une rationalisation des moyens à envisager avec d'autres collectivités	59
	TABLE DES ANNEXES.....	62

SYNTHÈSE

Le département assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges publics. Il assume aussi 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 deuxième secteur d'intervention du département du Finistère derrière l'action sociale, avec 63,5 M€ en 2021 dont 37,2 M€ de dépenses de fonctionnement, sur un total de 884,2 M€ de dépenses hors remboursements d'emprunts.

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

La population du département enregistre une croissance moyenne de 0,17 % par an depuis 2013, inférieure à celle constatée au niveau national. Cet accroissement se répartit le long des principaux axes routiers du département (Brest-Quimper, Brest-Morlaix, Quimperlé-Quimper), en périphérie de Brest et de Quimper, sur les littoraux à l'ouest de Brest et au sud de la Cornouaille, ainsi que dans l'arrière-pays où l'immobilier est moins onéreux. En revanche, les principales villes du département, à l'exception de Concarneau, gagnent peu d'habitants ou en perdent, tout comme le centre Bretagne.

Parallèlement, le nombre de jeunes âgés de moins de 15 ans diminue et la croissance du nombre d'enfants se concentre autour de Brest, le long des principaux axes routiers et en couronne de Quimper. Alors qu'en 1994 le département comptait 47 000 collégiens, leur nombre a diminué et s'est établi à 43 000 en 2020. Le Finistère est ainsi le seul département breton à enregistrer une diminution de ses effectifs de collégiens et cette tendance devrait se poursuivre en raison d'une diminution des naissances depuis 10 ans. Ce vieillissement de la population départementale et le développement de la périurbanisation modifient la répartition de la population et la carte des besoins.

Un réseau dense de collèges de taille inférieure à la moyenne nationale

Le département compte 61 collèges publics en 2022. Le maillage de ce réseau assure une proximité supérieure à la moyenne des départements urbains, en dépit de la fermeture de deux collèges entre 2015 et 2017. Cette situation se traduit néanmoins par une taille moyenne réduite (406 élèves contre une médiane nationale de 494 élèves). Si cette structure peut constituer un atout en termes de réussite scolaire, elle nuit dans certains cas à la mixité sociale et à l'attractivité des collèges publics, notamment en zone urbaine, tant pour les élèves que pour les enseignants. Ainsi, les plus petits collèges connaissent de forts taux de rotation des équipes pédagogiques en raison de volumes horaires insuffisants. Or, la qualité des projets pédagogiques et la stabilité des équipes sont les préalables indispensables à l'amélioration des performances des collèges.

La stratégie départementale arrêtée en 2016 ambitionne d'adapter la carte des collèges aux réalités de la démographie. À cet égard, la chambre invite la collectivité à poursuivre le regroupement de certains collèges marqués par de faibles taux d'occupation et des résultats insuffisants au diplôme national du brevet.

Une maîtrise des coûts et un niveau de service important

Le département consacrait 37,82 € par habitant à la gestion des collèges en 2019, soit un montant inférieur à la médiane métropolitaine qui s'élevait à 41,44 € par habitant. Si cette situation s'explique pour partie par le fait que le département compte légèrement moins de collégiens dans le total de sa population, il demeure que le coût par collégien s'établit à 818 € et reste inférieur à la médiane nationale (1 006 €). Sur ce point, alors que la gestion des collèges se caractérise par d'importants coûts fixes, la taille réduite des établissements et la diminution du nombre d'élèves participent à l'augmentation des coûts. Si le département est parvenu à maîtriser le coût de la gestion de ses collèges au cours de la période examinée, notamment sa masse salariale, jusqu'en 2020, celle-ci a néanmoins enregistré une importante augmentation en 2021.

La politique du département en matière d'équipements numériques apparaît modeste, malgré une augmentation des budgets alloués depuis 2019. En particulier, la dotation par élève en terminaux mobiles de moins de cinq ans est la plus faible de Bretagne. Le raccordement de l'ensemble des établissements au haut débit internet est en revanche bien avancé, puisqu'il devrait s'achever en 2023.

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

Au regard de la diminution sensible du nombre d'enfants nés après 2010 et 2015, le département devrait continuer de voir ses effectifs de collégiens diminuer. Il doit donc poursuivre sa réflexion sur la carte cible du futur réseau de ses collèges en envisageant, le cas échéant, des regroupements d'établissements et en définissant ses besoins en investissements et niveaux de services attendus.

De même, le département dispose de marges de manœuvre en matière de politique d'achats, aujourd'hui insuffisamment développée, ou encore 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, qui sont aujourd'hui majoritairement inoccupés.

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 Mettre en œuvre une politique de mutualisation des achats à destination des collèges. 53

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 Finistère à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 3 mars 2022, adressées à Mme Nathalie Sarrabezolles, ancienne présidente et M. Maël de Calan, président.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 13 mai 2022 avec M. Luc Chaperon, directeur général des services. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 septembre 2022 avec Mme Sarrabezolles et le 6 septembre 2022 avec M. de Calan.

La chambre, lors de sa séance du 29 novembre 2022, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 3 mars 2023 à Mme Sarrabezolles et M. de Calan. Des extraits et une communication ont été également adressés à la région Bretagne et à la directrice académique des services de l'éducation nationale du Finistère. Les réponses du président du conseil départemental et de la directrice académique des services de l'éducation nationale sont parvenues à la chambre les 31 mars et 5 avril 2023. L'ancienne présidente du conseil départemental et le président de la région n'ont pas apporté de réponse.

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

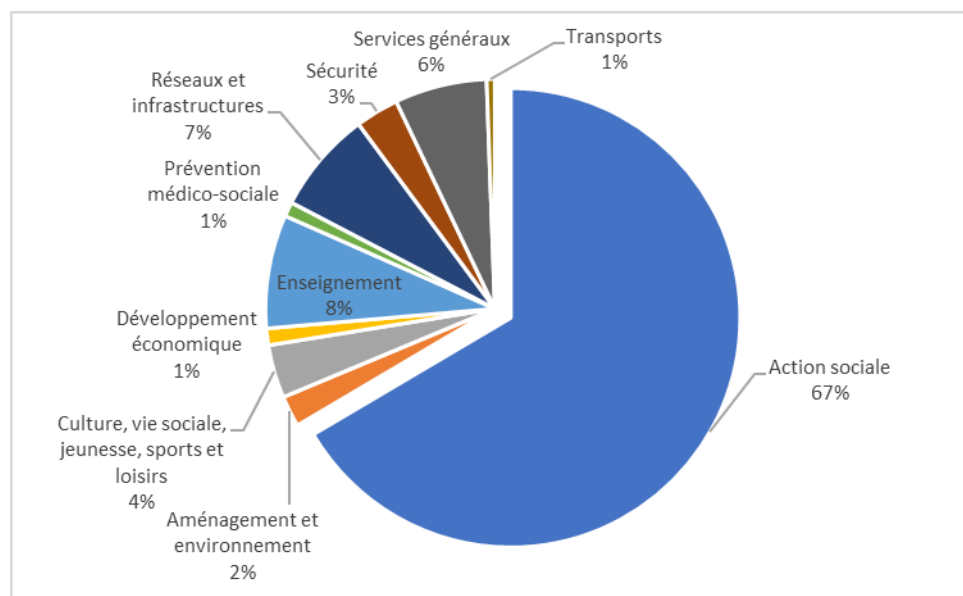
LE RÉSEAU DES COLLÈGES PUBLICS DÉPARTEMENTAUX

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 l'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 deuxièmes plus importantes après l'action sociale, avec 63,5 M€ en 2021, dont 37,2 M€ de dépenses de fonctionnement sur 884,2 M€ de dépenses hors remboursements d'emprunts.

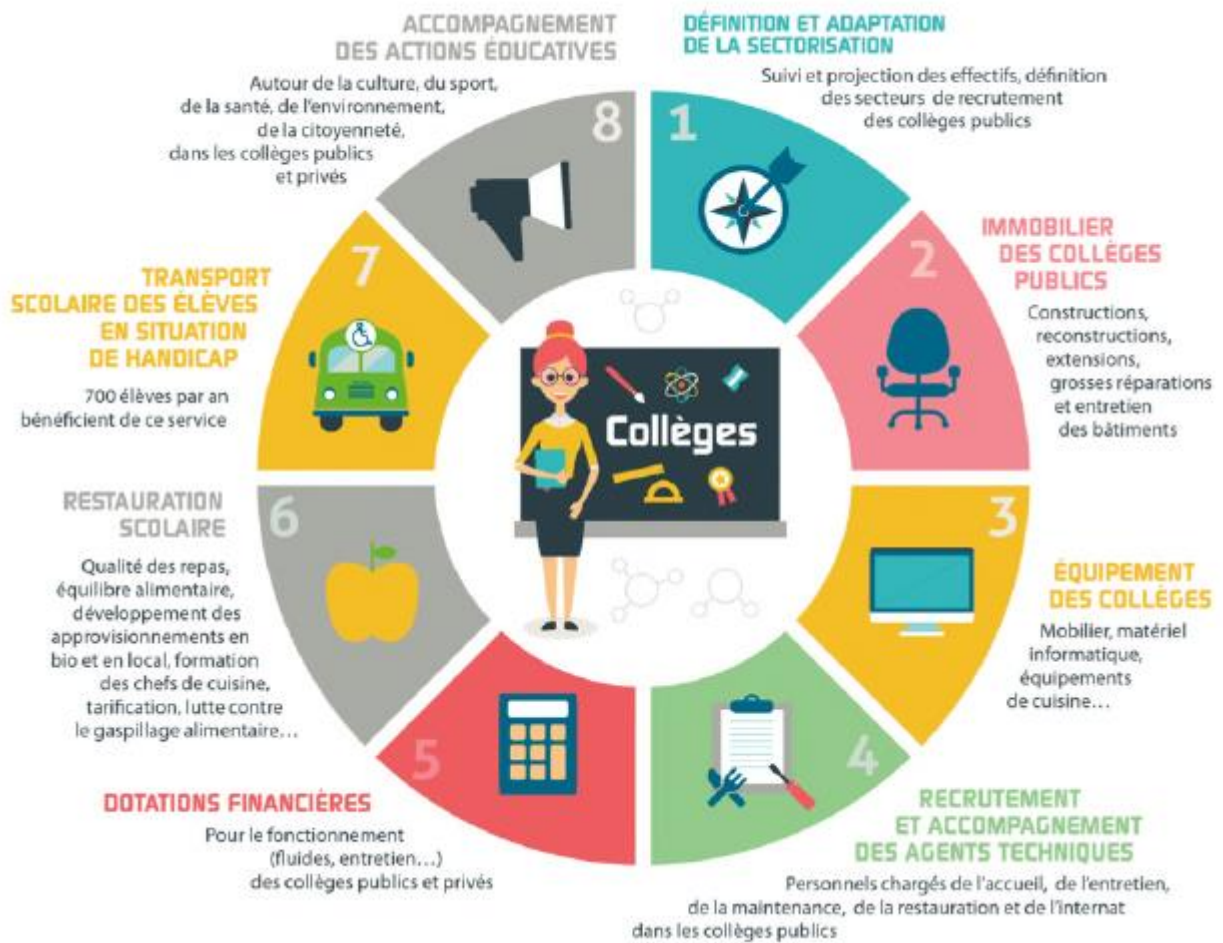
Graphique n° 1 : Répartition des dépenses totales du département hors remboursements de la dette



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.

Schéma n° 1 : Les compétences du conseil départemental dans le domaine des collèges



Source : schéma pluriannuel des collèges du département du Finistère.

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

1.1 Des dynamiques territoriales qui modifient la répartition des besoins

1.1.1 Un vieillissement de la population départementale et un développement de la périurbanisation qui modifient la répartition de la population collégienne

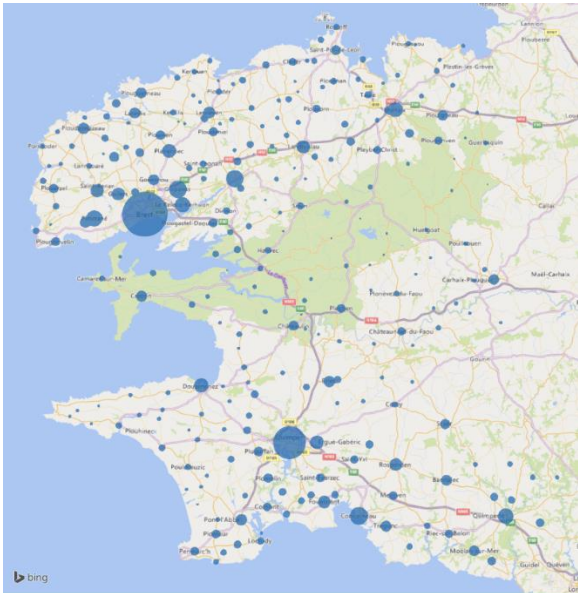
La population du département s'élevait à 911 735 habitants en 2018 selon l'Insee. Sa croissance moyenne de 0,17 % par an depuis 2013 (soit +7 814 habitants) est inférieure à celle constatée au niveau national (0,4 %). Cet accroissement se répartit le long des principaux axes routiers du département (Brest-Quimper, Brest-Morlaix, Quimperlé-Quimper), en périphérie de Brest et de Quimper, sur les littoraux à l'ouest de Brest et au sud de la Cornouaille, ainsi que dans l'arrière-pays où l'immobilier est moins onéreux. En revanche, les principales villes du département, à l'exception de Concarneau, gagnent peu d'habitants ou en perdent, tout comme le centre Bretagne.

Cette croissance démographique est la conséquence d'un solde migratoire positif de 0,3 % et d'un solde naturel négatif. En particulier, la population âgée de plus de 60 ans a augmenté, passant de 246 000 à 272 000 habitants entre 2013 et 2019, tandis que celle âgée de moins de 14 ans a diminué, passant de 158 000 à 150 000 habitants au cours de la même période.

Dans cet ensemble, l'arrondissement de Brest est le plus jeune, avec 17,5 % de sa population âgée d'au plus 14 ans, tandis que la moyenne départementale se situe à 16,5 %.

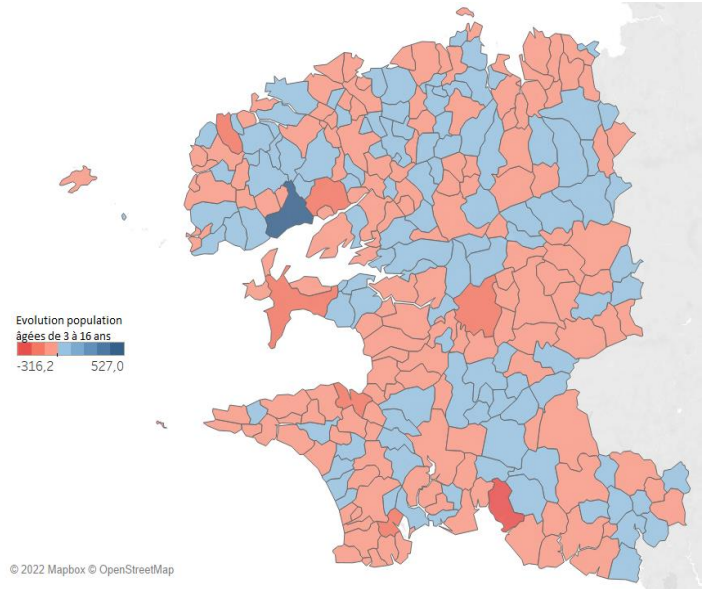
L'attractivité du littoral, où les revenus moyens par habitant sont plus élevés, se traduit par une augmentation des prix de l'immobilier. Cela entraîne un développement des communes situées en périphérie des principales villes et le long des principaux axes routiers du département, où s'installe une population plus jeune, alors que la population du centre Bretagne est proportionnellement plus âgée.

Carte n° 1 : Localisation de la population âgée de 3 à 16 ans en 2019



Source : fiches de recensement DGF des communes 2018 et 2021.

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

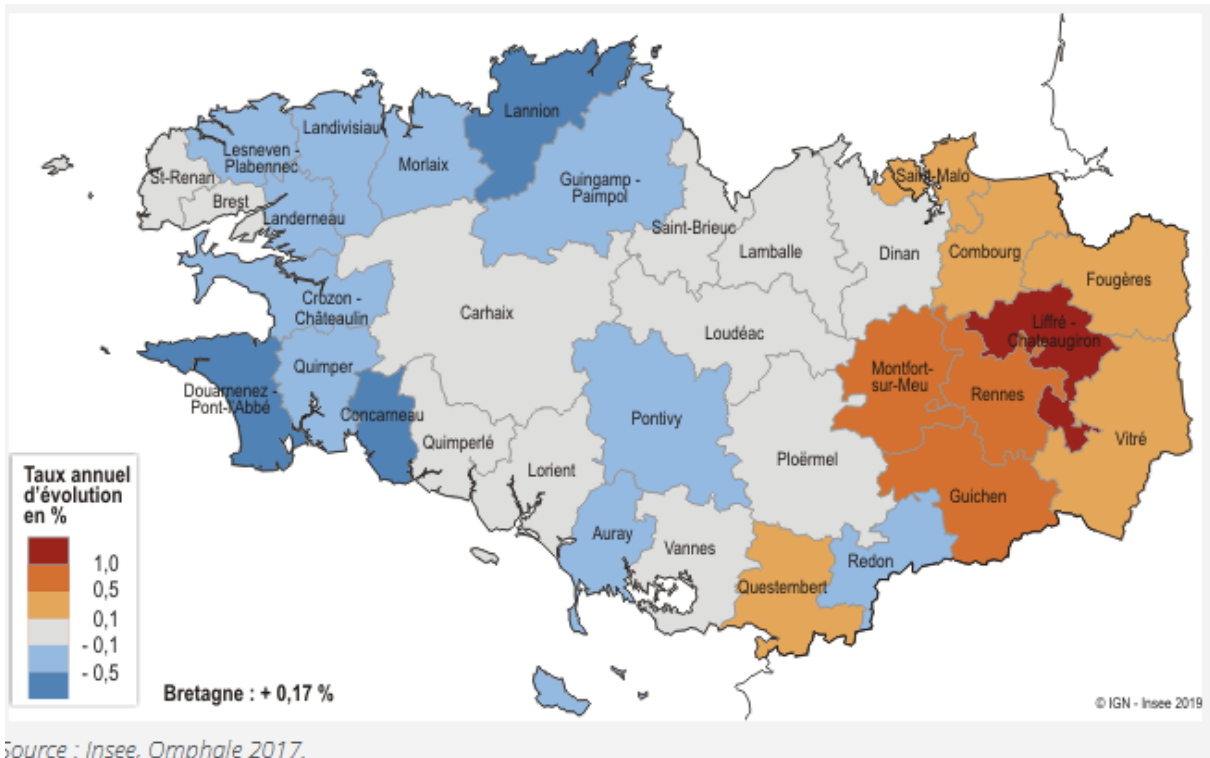


1.1.2 Les projections de l'Insee pour 2040 : une poursuite du vieillissement de la population départementale

Selon le scénario central de l'Insee qui prolonge les principales tendances démographiques observées au cours des dernières années, la population bretonne augmenterait de plus de 400 000 personnes d'ici 2040. Cela correspondrait à une augmentation de 12 % en 22 ans, sensiblement supérieure à la croissance nationale projetée suivant la même méthode (8 %). Tous les scénarios étudiés décrivent un net vieillissement démographique, le scénario central prévoyant que l'âge moyen de la population bretonne passerait de 42 ans et demi en 2018 à 45 ans et demi en 2040.

À un niveau géographique reposant sur un découpage de la région en 33 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou regroupements d'EPCI, il est constaté que la population des moins de 20 ans diminuerait dans 24 des 33 zones sur la période 2018-2040, en raison de la diminution du nombre de parents potentiels. Les plus fortes baisses auraient lieu dans les zones de Concarneau, Douarnenez – Pont-l'Abbé, Crozon – Châteaulin et Landivisiau. Dans les scénarios démographiques les plus favorables, l'Insee estime que le nombre de jeunes serait quasiment stable dans la plupart des zones du centre de la Bretagne, tandis qu'il serait en baisse dans les autres hypothèses. En particulier, le Finistère continuerait de perdre des jeunes, notamment en Cornouaille.

**Carte n° 3 : Évolution de la population des 0-19 ans (taux annuel moyen entre 2018 et 2040)
Scénario « Renouveau industriel »**

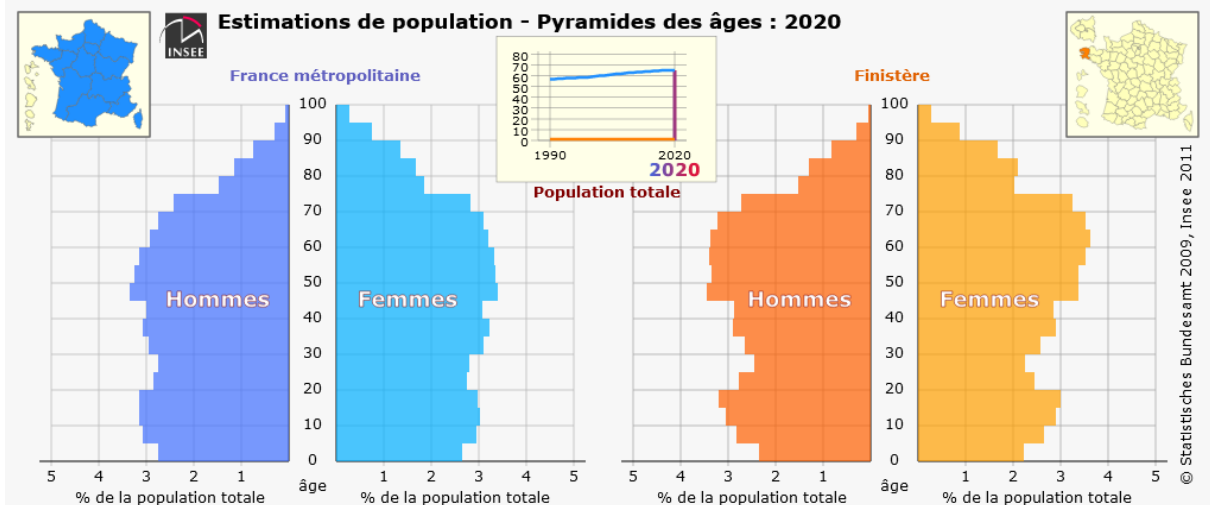


source : Insee, Omphale 2017.

Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4250752#graphique-figure3>.

De fait, la pyramides des âges reste défavorable avec une tranche d'âge déficitaire pour les 20-40 ans et donc leurs enfants âgés de moins de 10 ans. Ce déficit de natalité après le mini baby-boom de 2000 se retrouve au niveau national, laissant à penser que l'apport de nouvelles populations sera insuffisant à terme pour permettre une reprise de la croissance de la population collégienne.

Graphique n° 2 : Pyramides des âges métropolitaine et finistérienne



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

Le vieillissement de la population départementale et la diminution attendue du nombre de jeunes posent la question de l'adaptation à terme des structures d'accueil des jeunes, en particulier pour les collèges.

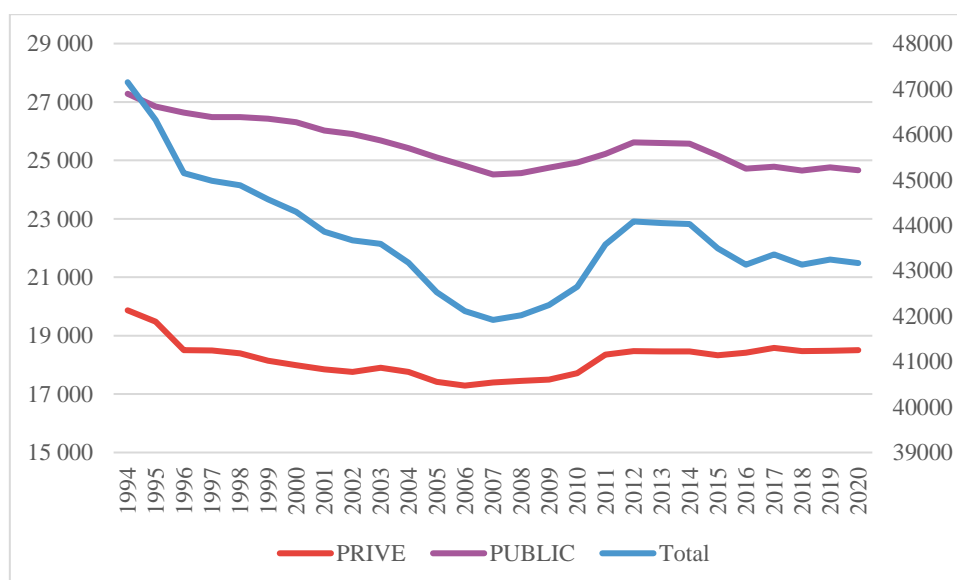
1.2 Des effectifs de collégiens en diminution

Le Finistère est le seul département breton à avoir enregistré une baisse du nombre de collégiens sur la période. Si les effectifs des collégiens bretons ont augmenté de 2,3 % entre 2015 et 2020, ceux du Finistère ont dans le même temps diminué de 0,5 %. Cette diminution atteint 1,6 % pour les collèges publics, le secteur privé ayant connu une croissance globale sur la période, en dépit d'une réduction depuis 2017. De fait, alors que les collégiens représentent en moyenne 5 % de la population à l'échelle de la région Bretagne, le Finistère dispose de la plus faible proportion de collégiens (4,76 %) et cette part diminue.

Le Finistère comptait ainsi près de 43 000 collégiens en 2022², chiffre en légère diminution sur la période. Le nombre de collégiens a d'abord diminué de 1994 à 2007, passant de plus de 47 100 à 41 900, avant d'atteindre un pic en 2012 grâce à l'arrivée des générations du baby-boom de l'an 2000, puis de diminuer en 2015 et 2016 pour ensuite se stabiliser autour de 43 000.

Sur la période, le nombre de collégiens du secteur public est passé de 25 171 (2015) à 24 761 (2020). Ce nombre est stable depuis 2016. En moyenne, le nombre de collégiens inscrits dans le secteur public rapporté à la population totale est de 2,66 %, pour une médiane nationale métropolitaine de 3,8 %.

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



Source : CRC à partir de data.gouv.fr.

² Source : <https://data.education.gouv.fr/explore/dataset/> annuaire de l'éducation mis à jour en décembre 2022.

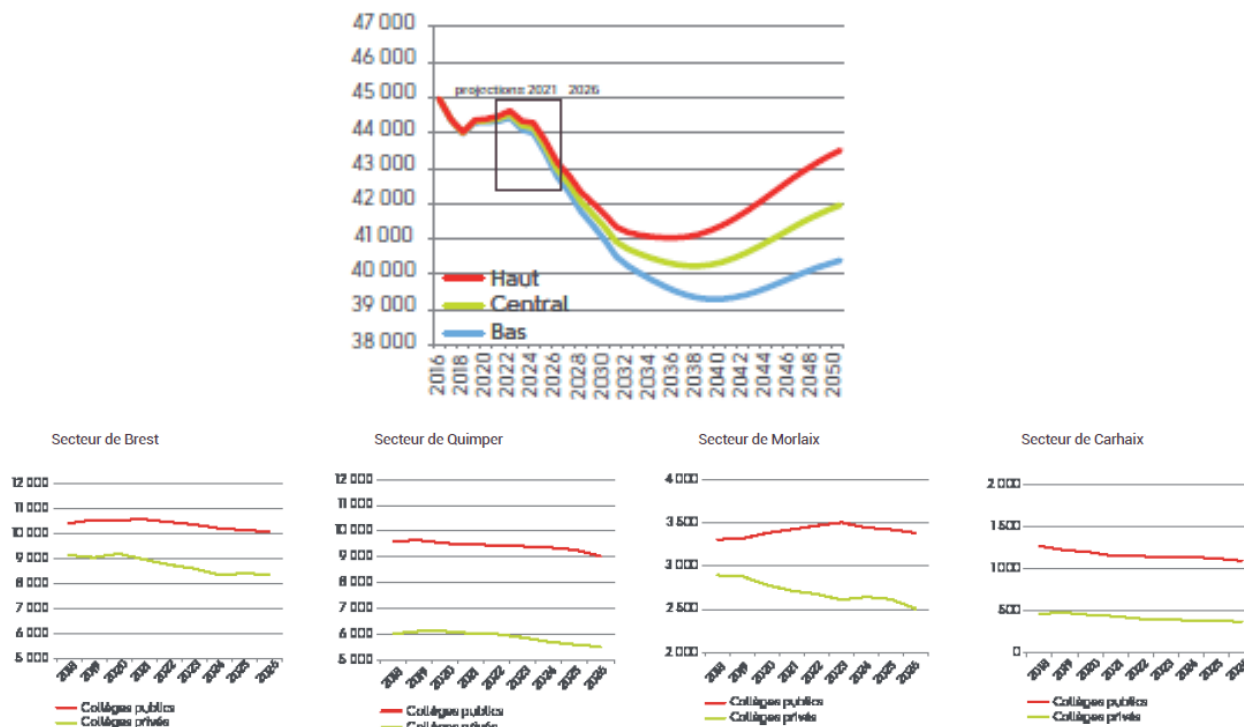
1.2.1 Les projections du département

Le département a recours aux travaux de l'« observatoire de la vie collégienne » réalisés par l'agence d'urbanisme de Brest, qui consistent en des projections d'effectifs par collège à horizon de cinq ans. Ceux-ci dressent le constat d'une faible natalité depuis 2012, avec seulement 7 975 naissances en 2019, soit le niveau d'après-guerre, et 32 900 enfants nés entre 2016 et 2019 qui seront les futurs collégiens de la rentrée 2030. Ceux-ci sont 18 % moins nombreux que les collégiens actuels nés entre 2006-2009.

Le département anticipe donc que la baisse du nombre de collégiens (1 % par an), devrait se poursuivre pendant quinze ans et représenter près de 4 000 élèves en moins en 2035, même si un rebond serait envisageable à partir de 2040 compte tenu des évolutions des soldes migratoire et naturel. Les effectifs des établissements publics comme privés pourraient donc diminuer de 4 à 10 % dans les cinq prochaines années, soit un effectif ramené à 40 000 élèves en 2026.

Les projections depuis la rentrée 2021-2022 jusqu'à celle de 2026-2027 confirment une forte diminution pour le centre-ouest de la Bretagne (11 %). Le sud et le nord Finistère connaîtraient un repli de l'ordre de 6%.

Graphique n° 4 : Projections démographiques OMPHALE de l'Insee des 12-15 ans à 2050



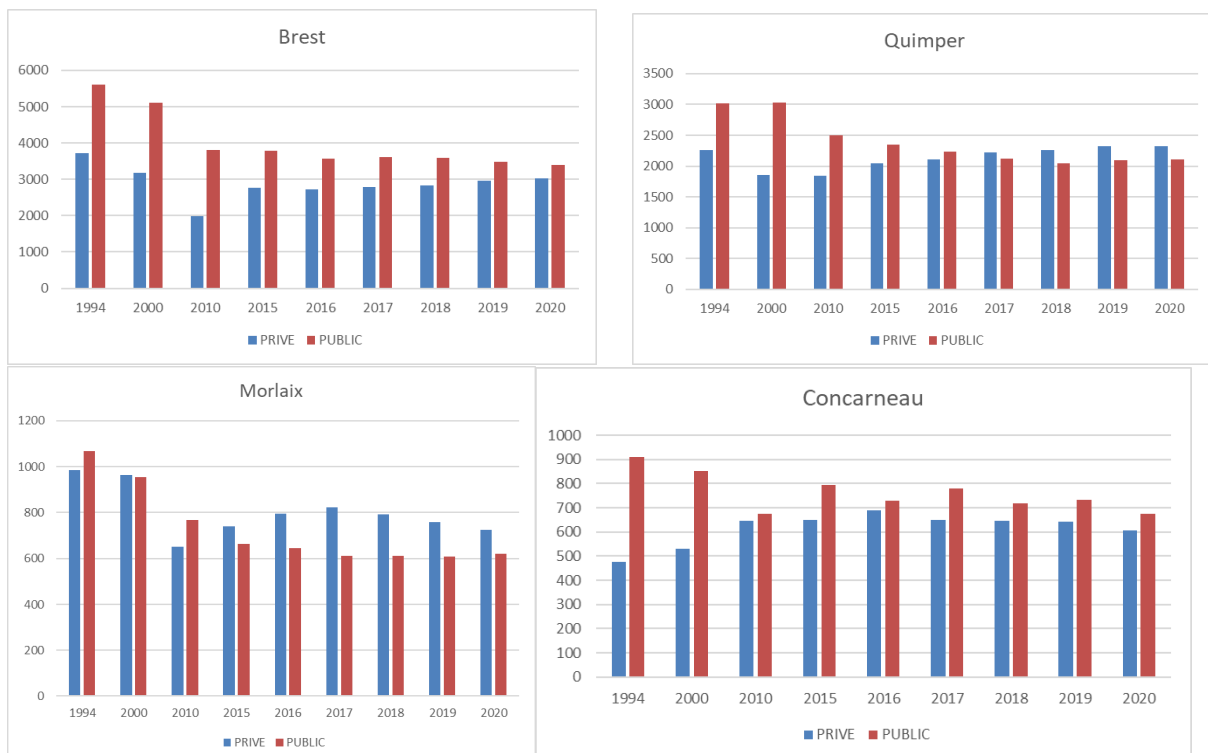
Source : CRC à partir des données de l'Observatoire des collèges (juin 2021).

1.2.2 Un secteur privé très présent sur le territoire

La Bretagne se distingue par une proportion importante de collégiens inscrits dans le secteur privé (43,4 % en Bretagne, 42,8 % dans le Finistère, contre une moyenne nationale de 22 %). Le Finistère compte 109 collèges à la rentrée 2022, dont 61 collèges publics, soit une proportion de 56 % de collèges publics accueillant 57,2 % des collégiens. La moyenne métropolitaine s'élevant à 73 % de collèges publics accueillant 78 % des collégiens, les chiffres du Finistère illustrent la forte présence du secteur privé.

En tendance, la part du secteur privé s'accroît puisqu'en 1994, le département comptait 47 149 collégiens, dont 27 281 dans le secteur public, soit 58 % de l'effectif. Depuis lors, le secteur public a vu ses effectifs se réduire de 2 600 collégiens, pendant que ceux du secteur privé ont diminué de 1 400. 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 60 à 53 % à Brest entre 1994 et 2020, ou encore de 66 à 53 % à Concarneau. D'autres communes comme Quimper et Morlaix ont en revanche vu la proportion de collégiens dans le privé devenir minoritaire. L'amélioration des résultats au DNB du collège Pierre Mendès-France à Morlaix (80 % en 2006, 95,3 % en 2019) semble également expliquer une inversion de tendance sur la commune.

Graphique n° 5 : Effectifs des secteurs scolaires sur les principales communes du département



Source : CRC à partir de data.gouv.fr.

Si la différence de sociologie, mesurée par l'indice de position sociale (IPS)³, est réelle au niveau national, avec un écart de 12 points entre la médiane des collèges privés (113) et publics (101), elle apparaît moins marquée dans le Finistère avec un écart se limitant à quatre points (105 d'IPS médian pour le secteur public, 109 pour le secteur privé). Néanmoins, cet écart est plus important dans les communes urbaines des secteurs de Brest et Quimper où il s'élève à 12 points (116,5 pour les collèges privés sous contrat, 104,5 pour les collèges publics), traduisant des sociologies différentes entre collèges de centre-ville et de quartiers défavorisés et collèges de communes résidentielles limitrophes.

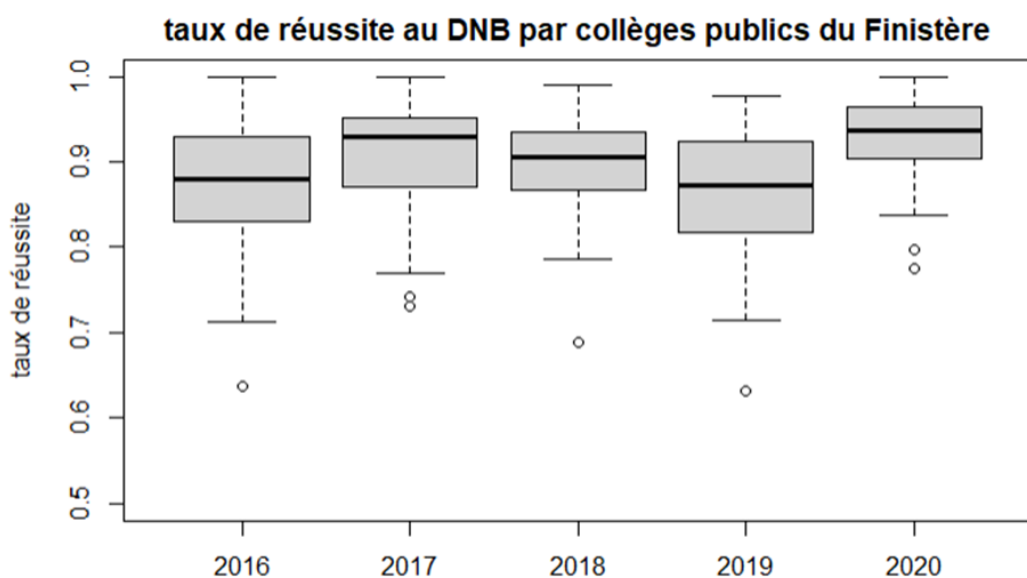
1.3 Les résultats au diplôme national du brevet des collèges

Les résultats obtenus 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 ont pu évoluer sur la période avec de véritables effets sur la répartition des collèges.

Graphique n° 6 :



Source : CRC à partir de education.data.gouv.fr.

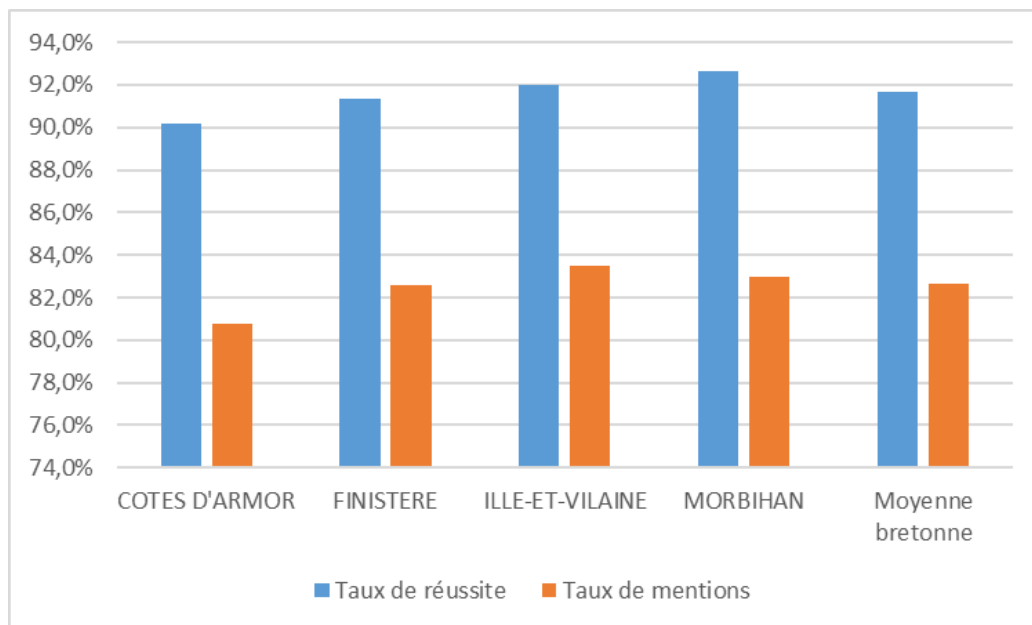
³ L'IPS retenu par le ministère de l'éducation nationale est un outil de mesure quantitatif de la situation sociale des élèves face aux apprentissages dans les établissements scolaires. Il permet de décrire les inégalités sociales à l'école mais surtout, de savoir si les élèves sont en moyenne issus 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.

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° 7 : 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.

Entre 2016 et 2020, le Finistère obtient des résultats dans la moyenne régionale avec 91,4 % de réussite au DNB et 82,6 % d'admis avec mention. Si les collèges publics du département obtiennent des résultats légèrement inférieurs à cette moyenne (88,7 % 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 (80,8 %, soit un niveau équivalent à la moyenne régionale pour le public).

Globalement, les résultats des collèges du secteur privé (taux de réussite médian de 95,7 %) sont toutefois meilleurs que ceux du secteur public (taux de réussite médian de 90,5 %) au cours de la période 2016-2020. Par ailleurs, si les écarts de performances entre les collèges publics du Finistère se situent dans la moyenne régionale⁴, le département compte des collèges ayant obtenu des résultats parmi les plus bas de la région et très en-dessous de la moyenne des autres collèges finistériens, en particulier à Brest, Quimper et Concarneau. À cet égard, la corrélation entre les résultats obtenus au DNB et l'IPS de chaque établissement est globalement comparable à celle relevée aux plans national et régional⁵.

1.4 Un maillage dense du réseau caractérisé par des collèges de taille réduite et sous-occupés

1.4.1 Un nombre important de collèges d'une taille sensiblement inférieure à la moyenne nationale

Avec 61 collèges publics en 2022 (et 48 collèges privés sous contrat), le Finistère compte quasiment autant d'établissements⁶ que l'Ille-et-Vilaine, alors qu'il se situe en deuxième position par le nombre de collégiens (26 % des collégiens bretons contre 35 % en Ille-et-Vilaine). Deux collèges publics ont été fermés à Brest et Commana en 2016 et 2017, ainsi que l'antenne de Landeleau rattachée au collège de Châteauneuf-du-Faou en 2018, tandis que le nombre de collégiens du secteur public est passé de 25 171 à 24 761 entre 2015 et 2020.

Certains collèges présentent des particularités : le collège de Châteauneuf-du-Faou dispose ainsi d'une annexe à Spézet de 38 élèves, le collège des îles du Ponant à Brest administre pour sa part les collèges de six îles (Batz, Ouessant, Molène, Sein, Groix et Houat), et deux collèges disposent d'une annexe médicalisée⁷.

L'effectif des collèges publics du Finistère en 2021 s'élève en moyenne à 402 élèves. Il est inférieur à la moyenne régionale (440 élèves), ainsi qu'à la médiane métropolitaine (494 élèves). Les collèges publics ont un effectif supérieur à ceux du secteur privé dont la médiane est de 288 élèves. La fermeture de deux collèges publics à Brest et Commana s'est traduite par une augmentation du nombre moyen d'élèves par établissement, qui est passé de 400 à 406 élèves sur la période.

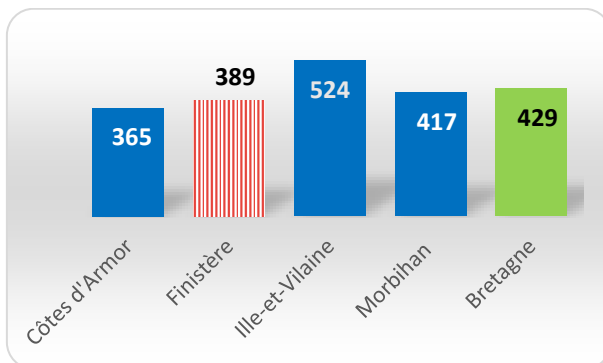
⁴ Écart moyen à la moyenne de 3,9 % pour une moyenne régionale de 4,27 % et écart interquartile de 9,33 % au taux de réussite au DNB sur l'ensemble des sessions 2016 à 2020, pour une moyenne régionale de 9,37 %.

⁵ 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 30,2 %, pour des moyennes régionale de 28,4 % et nationale de 33 %.

⁶ Côtes-d'Armor : 47 collèges publics et 33 collèges privés ; Ille-et-Vilaine : 62 collèges publics et 54 collèges privés ; Morbihan : 42 collèges publics et 48 collèges privés.

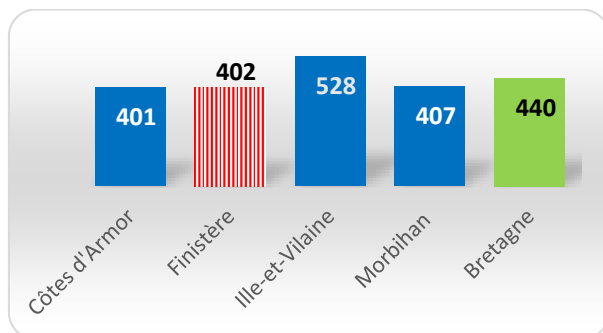
⁷ Toul ar Houat à Châteaulin pour les enfants épileptiques et Roscoff dépendant de Saint-Pol-de-Léon pour les enfants en médecine physique de réadaptation ou atteints de troubles du comportement alimentaire en surcharge pondérale.

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.

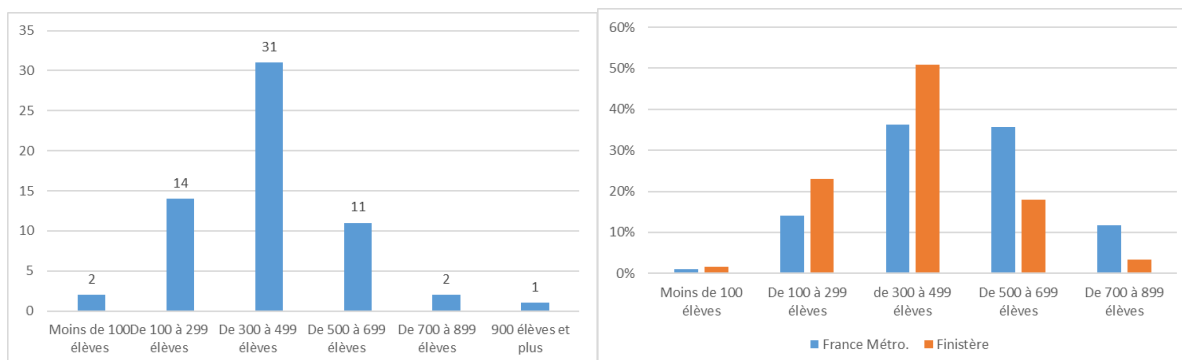
Graphique n° 9 : Nombre moyen d'élèves par collège public et par département (2021)



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

Le département du Finistère compte trois collèges publics de plus de 700 élèves et 16 de moins de 300 élèves. Parmi ceux-ci, cinq établissements accueillent moins de 200 élèves, et deux moins de 100 élèves, soit une taille critique posant la question de leur pérennité. Enfin, le département compte quatre collèges classés en réseau d'éducation prioritaire⁸.

Graphique n° 10 : Comparaison de la taille des collèges publics avec la moyenne nationale



Source : CRC à partir de 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.

⁸ Collège Max Jacob à Quimper et trois collèges à Brest : La Fontaine Margot, Kerhallet et Pen Ar Ch'Leuz.

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 observer⁹ 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'établissement¹⁰.

1.4.2 Un nombre important de collèges

La superficie couverte par les collèges publics finistériens est de 110 km² par collège, soit une valeur supérieure à celle observée dans les départements comparables¹¹ (120 km²). Cette proximité offerte par les services 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.

Les effets de la proximité sur les performances scolaires des établissements ne sont pas démontrés, des études statistiques présentant des résultats globalement meilleurs à mesure que l'éloignement des collèges augmente même si ces observations peuvent être expliquées par d'autres facteurs. En revanche, les collèges les plus éloignés sont plutôt homogènes socialement. Ils se caractérisent par des moyens alloués (heures d'enseignements par élève) plutôt supérieurs à la moyenne. Les résultats au DNB y sont légèrement meilleurs mais les différences concernant l'orientation des élèves sont plus marquées, en faveur de la voie professionnelle, en particulier de l'apprentissage¹².

⁹ Cédric Afsa, « Une question de taille », revue *Éducation formations*, n°85, novembre 2014, ministère de l'éducation nationale.

¹⁰ Marie Duru-Bellat, « Le classement des meilleurs collèges de France 2022-2023 », revue *L'étudiant*, juillet 2022.

¹¹ Ce ratio est expliqué 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 devrait disposer de 56 collèges publics et non 61.

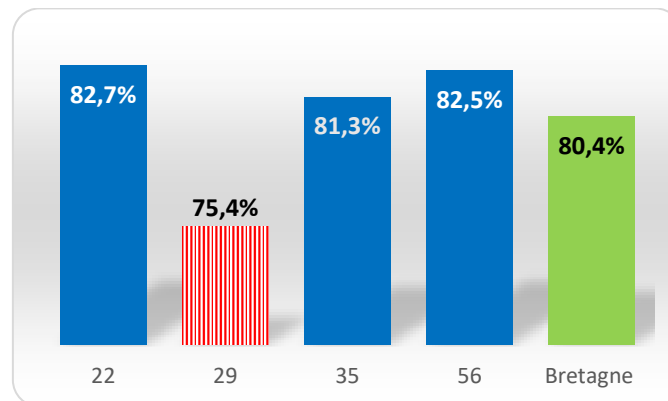
¹² Article « Construction d'un indice d'éloignement des collèges », Mustapha Touahir, Sylvain Maugis, DEPP-MENJS, bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire.

La politique départementale de maintien d'une offre de proximité peut présenter un risque de moindre mixité sociale, en particulier dans les secteurs géographiques les plus en difficulté.

1.4.3 Des baisses d'effectifs se traduisant par des taux d'occupation faibles

En moyenne, les collèges publics du département disposent d'une capacité d'accueil théorique de 538 élèves et enregistrent un taux d'occupation moyen de 75,4 % (406 élèves accueillis en moyenne), soit le taux le plus faible des quatre départements bretons.

Graphique n° 11 : Taux d'occupation des collèges publics bretons en 2021



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

31 établissements, soit plus de la moitié des collèges publics du département, sont occupés à moins de 74 %. En outre, plusieurs secteurs affichent des taux d'occupation particulièrement bas. Ainsi les collèges situés en zones rurales comme Huelgoat, Guerlesquin, Crozon, Plozévet, Plouescat, Plougasnou sont occupés à moins de 60 %. La démographie vieillissante de ces secteurs ruraux s'accompagne du maintien de collèges dans des secteurs pourtant géographiquement proches. Ainsi, le collège de Huelgoat est situé à 18 km de Carhaix-Plouguer et de Plouenour-Menez et les trois collèges, qui disposent au total d'une capacité de 1 304 élèves, n'en accueillent que 868 (dont moins de 150 élèves au collège de Huelgoat). De même, la région de Morlaix compte six collèges à des distances proches avec un taux d'occupation moyen de 67 % (1 327 élèves accueillis pour 1 990 places en comptant le collège de Lanmeur situé à proximité dans le département des Côtes-d'Armor).

D'autres collèges ruraux, peu éloignés les uns des autres, enregistrent aussi de faibles taux d'occupation¹³. À titre d'exemple, les collèges de Plozévet et Plouhinec disposent de 840 places théoriques mais n'accueillent que 482 élèves. Des collèges urbains connaissent également de faibles taux d'occupation¹⁴.

¹³ Lanmeur et Plestin-les-Grèves (7,6 km de distance – Lanmeur étant occupé à 84 %) ; Pont-de-Buis-Lès-Quimerch et Châteaulin (8,5 km) ; Bannalec (330 élèves pour 400 places) et Pont-Aven (13,8 km) ; Pont-L'Abbé et Le Guilvinec (10 km).

¹⁴ Pierre Mendes-France à Morlaix (260 places inoccupées), Les sables blancs à Concarneau (256 places inoccupées), Max Jacob ou La Tourelle à Quimper (861 élèves pour une capacité de 1 510), Brest où les collèges des Quatre Moulins, de Kerhallet, de l'Harteloire, Saint-Pol Roux comptent 1 429 élèves pour 2 311 places, avec une spécificité pour le collège de Kerhallet qui compte 71 % d'élèves boursiers.

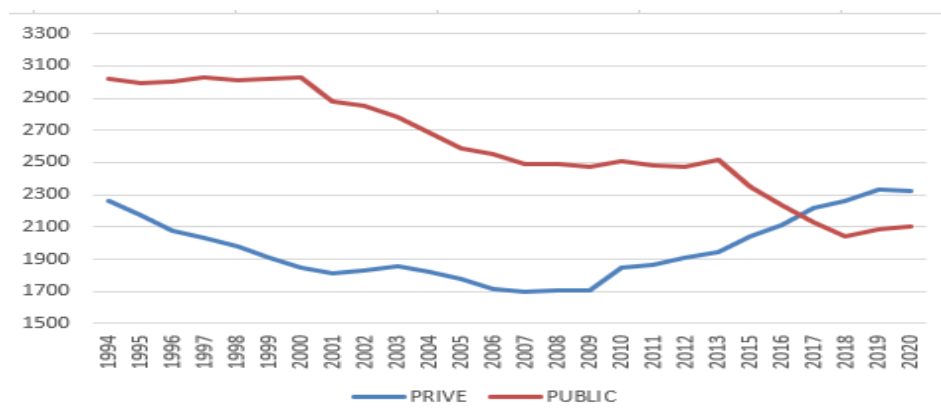
Tableau n° 1 : Taux d'occupation des principales communes finistériennes

Commune	Capacité théorique	Elèves	%	Ecart
CONCARNEAU	1 130	676	59,8%	454
QUIMPER	3 110	2 138	68,7%	972
BREST	4 394	3 290	74,9%	1 104
MORLAIX	1 040	630	60,6%	410

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

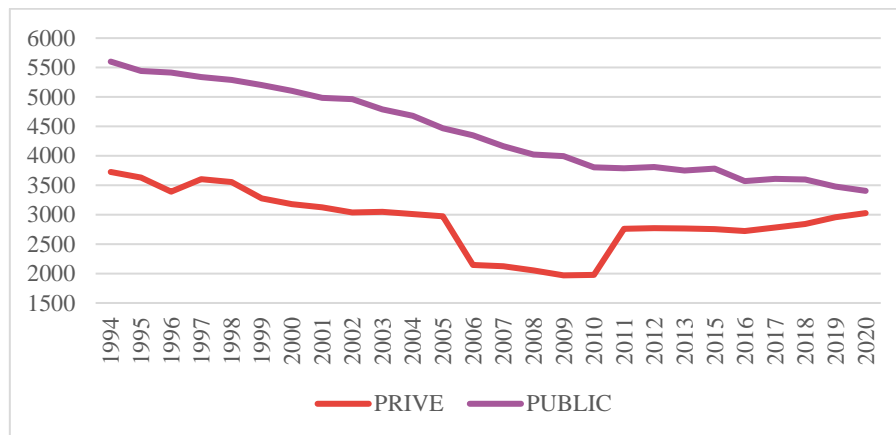
La sous-occupation des collèges apparaît principalement liée à la démographie départementale. Néanmoins, des stratégies d'évitement de certains collèges peuvent également expliquer certaines situations, en particulier à Brest, Quimper et Concarneau, avec des établissements du secteur public se caractérisant par une faible mixité sociale, de faibles taux de réussite au DNB et une importante sous-occupation des locaux¹⁵.

Graphique n° 12 : Evolution des effectifs de collégiens à Quimper



Source : data.education.gouv.fr.

¹⁵ Les collèges brestois de Kerhallet (71,5 % de boursiers, IPS de 66,4, le plus faible de Bretagne, 62,1 % de taux d'occupation), les Quatre Moulins (40,3 % de boursiers, IPS de 102,1, 59,4 % de taux d'occupation), Saint-Pol Roux (38,3 % de boursiers, IPS de 98,1, 64 % de taux d'occupation). Sur ces collèges, seuls Kerhallet et Quatre-Moulins présentent des niveaux de réussite inférieurs à la médiane au DNB. Les collèges de Quimper (Max Jacob, REP, 41,4 % de boursiers, IPS de 89,3, deuxième plus faible du département, 55,1 % de taux d'occupation) et de Morlaix (Mendès-France, 34,1 % de boursiers, IPS de 98,2 et 49,8 % de taux d'occupation) se détachent également, même si seul le collège Max Jacob présente des résultats inférieurs au DNB et appartient au premier quartile des résultats les plus faibles (74,6 % de réussite au DNB et 62,4 % de mentions). Le collège des Sables Blancs à Concarneau appartient au premier quartile des résultats les plus faibles au DNB au niveau national (réussite et mentions), taux d'occupation de 55,1 % et IPS de 97,8.

Graphique n° 13 : Evolution des effectifs de collégiens à Brest

Source : CRC à partir de data.education.gouv.fr.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le Finistère recense 26 % des collégiens bretons pour 27 % de la population régionale. Plusieurs dynamiques territoriales sont à l'œuvre, notamment le vieillissement de la population qui se traduit par une diminution du nombre de collégiens et la périurbanisation qui accentue cette tendance dans les villes et le centre-Bretagne et s'accompagne d'une redistribution des effectifs en périphérie.

Le département se caractérise également par un nombre important d'établissements (61 collèges publics, 48 établissements privés sous contrat et un hors contrat). Cette offre de proximité a pour corollaire une sous-occupation d'un grand nombre de collèges publics et, dans certains cas, une faible mixité sociale, notamment en milieu urbain. Les résultats au DNB se situent globalement dans la moyenne régionale et au-dessus de la moyenne nationale. Cependant, certains collèges du département obtiennent des résultats parmi les plus bas de la région, en particulier à Brest, Quimper et Concarneau.

2 UNE GESTION ACTIVE DU RESEAU REPOSANT SUR DES STRATEGIES SECTORIELLES

2.1 Une volonté affichée d'adapter le réseau à la démographie

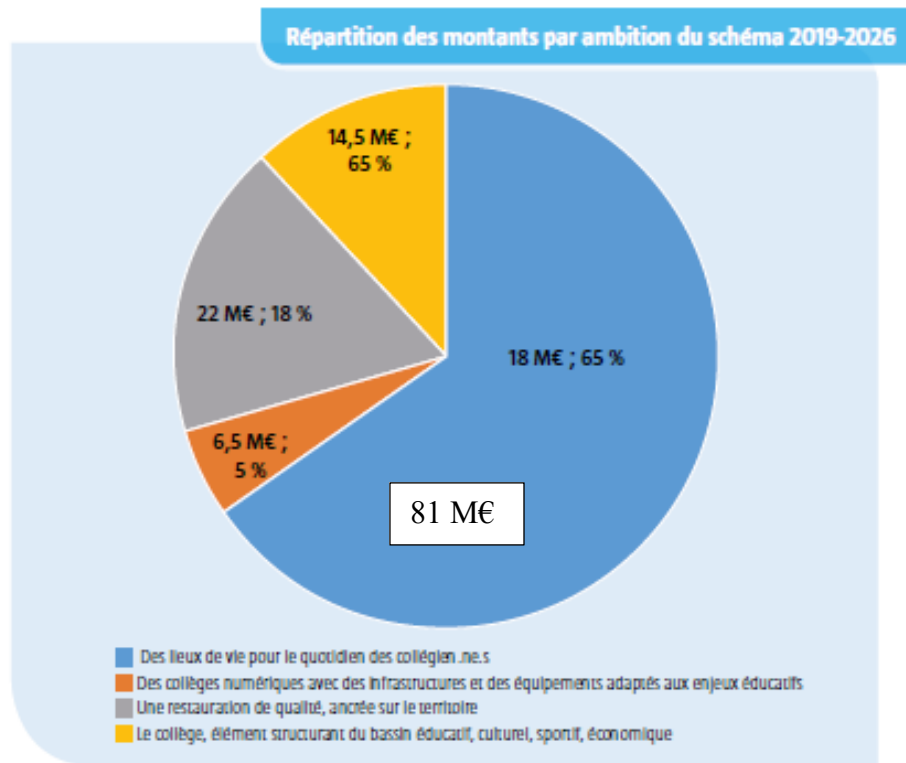
2.1.1 Un schéma pluriannuel précis, décliné en projets territoriaux

Le projet départemental voté en 2016 fait de la jeunesse une priorité, déclinée dans un « schéma pluriannuel des collèges 2019-2026 ». Ce document est complété par la création d'un « observatoire de la vie collégienne » reposant sur des projections d'effectifs à horizon de cinq ans, mises à jour chaque année pour chacun des collèges finistériens. Ces projections sont établies à partir des effectifs recensés dans les écoles des différents secteurs, pondérés d'un taux moyen de passage sur trois ans, en tenant compte des migrations observées. Des fiches portrait identifient les écarts de mixité entre établissements afin de les résorber lors des re-sectorisations. Enfin, les capacités d'accueil de chaque collège public sont renseignées.

Ce schéma fait de la carte scolaire un outil central de gestion de la démographie collégienne et de l'adaptation du réseau des collèges. Les modifications de la carte sont travaillées avec les différents partenaires le plus en amont possible, afin de s'adapter aux habitudes des bassins de vie. Constatant que le faible nombre de divisions ne facilite pas la mixité sociale et la conduite de projets éducatifs, le département envisage, pour les secteurs géographiques dont les projections démographiques ne laissent pas entrevoir une progression du nombre de collégiens, d'adapter les moyens nécessaires en tenant compte des places disponibles dans les collèges voisins.

Le schéma arrête par ailleurs une programmation pluriannuelle des travaux de 124 M€, correspondant à des petits travaux de décloisonnement ou d'organisation des salles d'enseignement et de restauration, des gros travaux d'extension ou de restructuration. Il comporte également un volet aide aux communes ou EPCI pour les équipements sportifs utilisés.

Graphique n° 14 : Répartition des investissements dans les collèges programmés pour 2019-2026



Source : « schéma pluriannuel des collèges 2019-2026 » du département du Finistère.

Le département a par ailleurs établi une « contribution (...) aux documents de planification et d'urbanisme », invitant les collectivités à intégrer dans leurs documents d'urbanisme et à l'occasion de chaque projet une démarche de mutualisation des équipements, articulée avec les axes suivants :

- anticiper les conséquences du PLU/PLUI sur l'évolution à terme de la population des collèges publics et privés ;
- favoriser la proximité écoles primaires/collèges, afin de faciliter les liaisons CM2/6^e et s'assurer d'un foncier suffisant pour permettre, le cas échéant, au département d'agrandir certains établissements, selon les évolutions attendues de la population collégienne ;
- prendre des dispositions en termes d'habitat pour renforcer la mixité sociale et scolaire des collèges ;
- veiller à la proximité des équipements sportifs (gymnases, terrains, piscines) utilisés par les collégiens ;
- favoriser une mutualisation de certains équipements communaux et départementaux (restauration scolaire, équipements sportifs, salles de réunion) pour optimiser les usages partagés.

2.1.2 Un exemple de re-sectorisation

Le département a fait évoluer la sectorisation des collèges La Tourelle à Quimper et Kervihan à Fouesnant, le premier voyant ses effectifs diminuer chaque année, tandis que le second, en limite de capacité d'accueil, était confronté à leur accroissement.

Tableau n° 2 : Evolution des effectifs des collèges La Tourelle à Quimper et Kervihan à Fouesnant

<i>Effectifs totaux, y.c. ULIS et SEGPA</i>	Rentrée 2013*	Rentrée 2014*	Rentrée 2015*	Rentrée 2016*	Rentrée 2017**	Rentrée 2018**	Rentrée 2019**	Rentrée 2020**	Rentrée 2021**	Capacité d'accueil actuelle
La Tourelle - Quimper	428	438	398	357/14 div.	359	348	358	364	370	550 (19 div.)
Kervihan - Fouesnant	746	776	788	797/29 div.	822	826	811	830	847	850 (31 div.)

Source : CRC à partir des constats définitifs de rentrée (SDEN29)* et des projections de l'Observatoire de la vie collégienne 2016**.

Après échanges avec les partenaires concernés¹⁶ le département a décidé de placer la commune de Saint-Evarzec en double sectorisation. Depuis la rentrée 2017, les collégiens de cette commune peuvent, comme auparavant, intégrer le collège Kervihan, mais également choisir de rejoindre le collège La Tourelle. Si ce dispositif a permis au collège La Tourelle de voir son nombre d'élèves progresser depuis quelques années, le collège Kervihan continue d'accueillir des effectifs proches de sa capacité maximum d'accueil.

2.2 Une animation de qualité du réseau des collèges

La gestion des effectifs départementaux illustre la qualité des relations avec les établissements. Le président du conseil départemental, autorité hiérarchique des agents, est compétent pour prendre les actes relatifs à la carrière des agents départementaux exerçant dans les collèges (recrutement, rémunération, formation...), après avis des chefs d'établissement et de leurs adjoints-gestionnaires qui assurent l'autorité fonctionnelle (définition et organisation des tâches au sein du collège). 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.

Le département a mis en place des responsables territoriaux des collèges qui sont les interlocuteurs de proximité des conseillers départementaux siégeant aux conseils d'administration, des principaux, des adjoints gestionnaires et des agents techniques des collèges. Ils assistent également les établissements dans la gestion quotidienne des équipes techniques. Cette organisation vise à assurer des rencontres régulières avec les établissements et avec les équipes techniques.

¹⁶ Commune, principaux, directeurs d'écoles, direction académique, conseillers départementaux ; organisation de réunions publiques et étude de faisabilité des transports scolaires.

Auparavant rattachée à la direction générale adjointe « solidarités et égalité », la direction des collèges dépend désormais directement de la direction générale des services du département depuis la suppression de l'échelon des directions générales adjointes. La direction des collèges s'attache à développer les échanges entre les équipes techniques et les établissements, en privilégiant une approche métier, dans le cadre de rencontres annuelles des agents des collèges. Enfin, en fonction des besoins et des projets menés, des groupes de travail spécifiques sont constitués pour associer les chefs d'établissement, les gestionnaires et les personnels départementaux.

Les réunions de concertation organisées par le département dans le cadre de l'observatoire départemental de la vie collégienne, permettent des échanges sur les résultats de l'observatoire et les thématiques en lien avec les effectifs (travaux, transport, options...). Elles donnent lieu à un rapport annuel publié sur le site internet du département. Si le taux de participation des principaux de collèges à ces réunions n'a été que de 54 % en 2021, celles-ci sont jugées utiles et répondant aux attentes par plus de 91 % des 24 principaux ayant répondu à l'enquête. Le format retenu, regroupant les collèges de mêmes secteurs, est également apprécié.

2.3 Des dépenses maîtrisées

Entre 2016 et 2021, le département a consacré en moyenne 60 M€ par an aux collèges publics et privés, dont 35,5 M€ pour le fonctionnement (59 %) et 24,4 M€ pour l'investissement (41 %). Ces dépenses ont globalement progressé de 11,5 % sur la période.

Tableau n° 3 : Les dépenses du département pour la gestion des collèges

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2016-2021	Part dans le total
Achats et charges externes	1 130 713	967 814	1 164 040	1 141 280	989 327	1 281 550	6 674 724	1,9%
Autres dépenses de fonct.	15 982	15 185	2 330	9 000	3 234	7 175	52 906	0,0%
Dépenses d'intervention	16 350 128	16 431 078	15 770 886	15 662 624	15 610 523	16 258 394	96 083 633	26,7%
Frais de personnel	16 578 628	18 251 170	18 447 494	18 601 015	18 630 258	19 867 465	110 376 030	30,7%
Dépenses de fonctionnement	34 075 451	35 665 247	35 384 750	35 413 919	35 233 342	37 414 584	213 187 293	59,3%
Subventions d'éqt versées	4 542 066	4 148 994	4 722 581	7 358 018	5 503 376	3 842 969	30 118 004	8,4%
Dépenses d'équipement	18 558 877	21 817 628	15 449 732	18 423 719	14 015 818	21 584 448	109 850 222	30,5%
Subv. d'éqt versées communes & grts	18 742	253 009	858 625	2 705 078	1 841 516	958 816	6 635 786	1,8%
Dépenses d'inv hors remb	23 119 685	26 219 631	21 030 938	28 486 815	21 360 710	26 386 233	146 604 012	40,7%
Dépenses totales hors remb	57 195 136	61 884 878	56 415 688	63 900 734	56 594 052	63 800 817	359 791 305	100,0%

Source : CRC à partir des données OFGL et des fichiers des mandats.

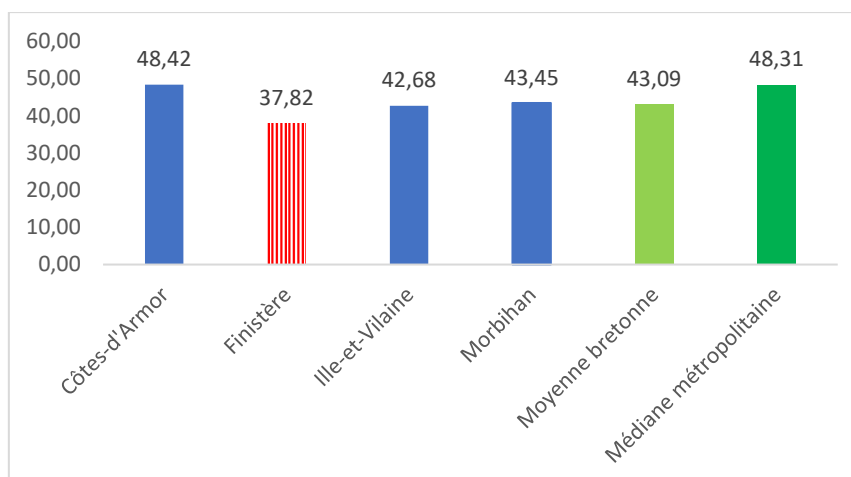
NB : La masse salariale prend en compte les compensations de la rémunération des équipes mobiles d'adjoints techniques de 189 000 € chaque année.

Au cours de cette période, les frais de personnel ont constitué le premier poste de dépenses en fonctionnement (51,8 %), devant les dotations aux établissements (dépenses d'intervention, 45,1 %).

2.3.1 Des dépenses par collégien inférieures à la moyenne bretonne et maîtrisées

En 2019, le département consacrait 37,82 € de dépenses de fonctionnement par habitant pour la gestion des collèges, soit un niveau inférieur à celui des autres départements bretons ainsi qu'à la médiane des départements métropolitains (48,31 € par habitant). Si la moindre proportion de collégiens dans la population finistérienne (4,62 % pour une médiane de 4,7 % hors Corse et Paris) explique pour partie ce plus faible niveau de dépenses par habitant, il demeure que les dépenses rapportées au nombre de collégiens (818 € en 2019) sont également inférieures à la médiane des départements métropolitains (1 006 € par collégien hors Corse et Paris).

Graphique n° 15 : Dépenses de fonctionnement en € par habitant en 2019 (1)

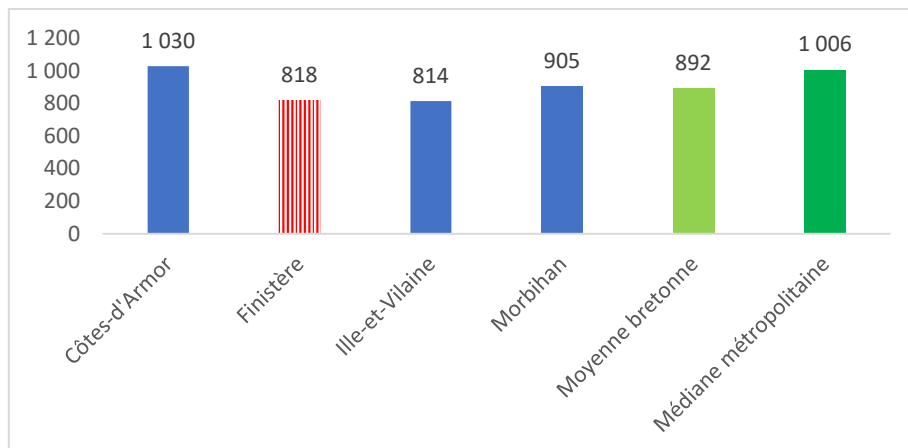


Source : CRC à partir des données OFGL.

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

Ce coût par collégien du Finistère inférieur à la moyenne bretonne s'explique par des dotations aux collèges moins élevées que la moyenne, d'une part, ce malgré la faiblesse des achats pris en charge directement par le département et par des frais de personnels par collégien du public (750 € en 2019) légèrement inférieurs à la moyenne (moyennes métropolitaine de 752 € et régionale de 779 €), d'autre part.

Graphique n° 16 : Dépenses de fonctionnement en € par collégien secteurs public et privé exercice 2019 (1)

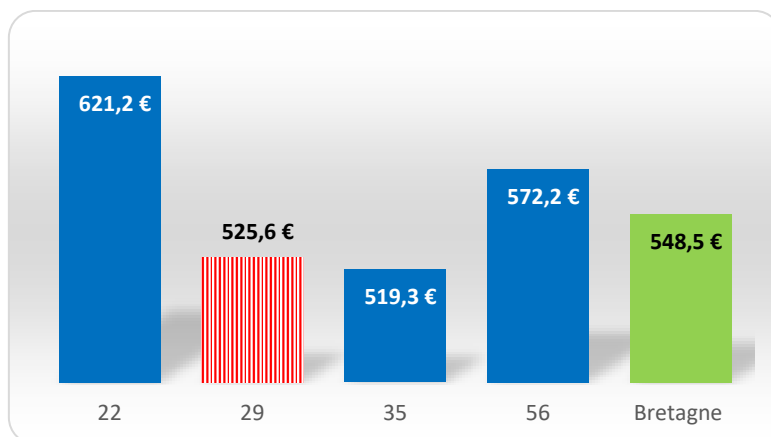


Source : CRC à partir des données OFGL.

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

Le coût par collégien du secteur privé (507 €) est sensiblement inférieur à celui par collégien du secteur public (1 050 € en 2019)¹⁷. En 2021, les dotations de fonctionnement par élève versées aux collèges privés, demeureraient inférieures à celles des autres départements bretons.

Graphique n° 17 : Dotations de fonctionnement versées par les quatre départements bretons aux collèges privés en 2021 (montant par collégien de l'enseignement privé)

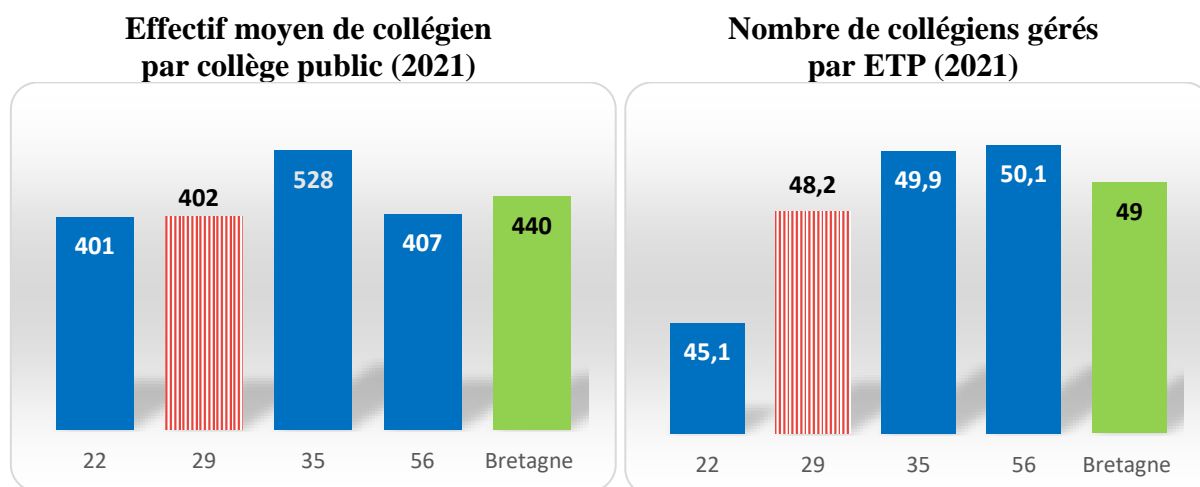


Source : CRC à partir des données communiquées par les départements.

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 effectifs gérés, ce qui permet de diminuer les coûts par élève pour les départements les plus peuplés, comme le Finistère.

¹⁷ Source : balances comptables des départements obtenues sur data.gouv.fr et <https://data.education.gouv.fr/explore/dataset/fr-en-effectifs-second-degre>.

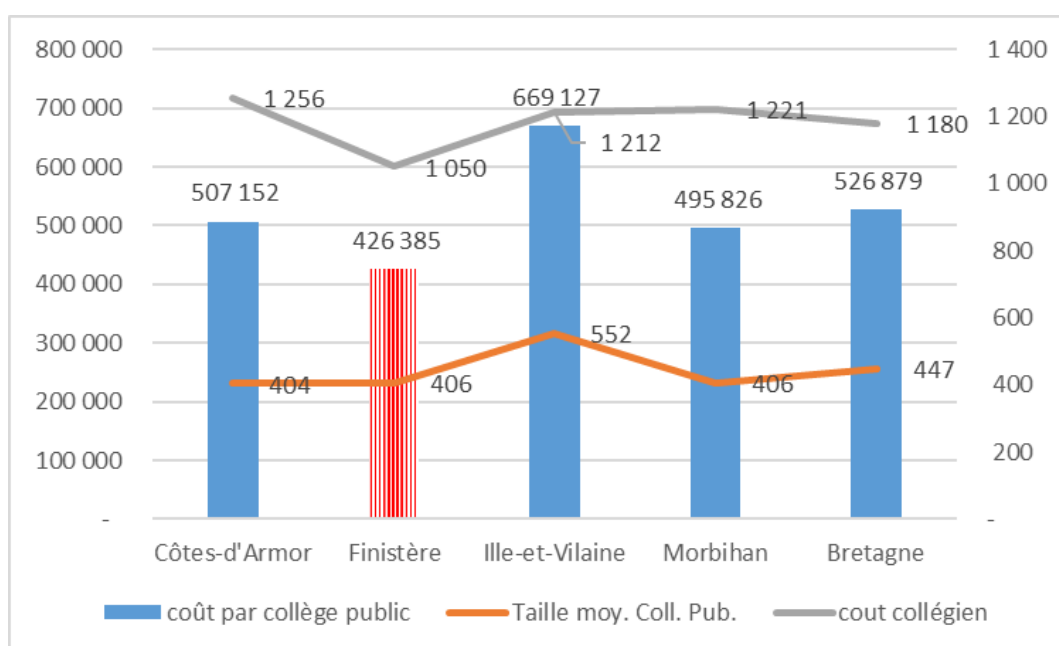
Graphique n° 18 :



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

Le coût moyen en fonctionnement d'un collège du secteur public dans le Finistère s'élève à quelque 426 000 €. Il est inférieur à la moyenne des départements bretons et à celui des autres départements dont les collèges ont un effectif comparable.

Graphique n° 19 : Les dépenses de fonctionnement par collège public en 2019



Source : CRC à partir des données OFGL.

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté en moyenne annuelle de 0,8 % entre 2016 et 2020. Elles sont composées à 51,8 % de dépenses de personnel et 45,1 % de dépenses d'intervention (dotations aux collèges). Les dépenses prises en charges directement par le département sont marginales (entretien des bâtiments et maintenance pour quelques milliers d'euros par an).

L'année 2021 a été marquée par une importante augmentation des dépenses de fonctionnement, notamment des dotations aux collèges et des frais de personnel, trouvant son origine dans le renforcement des modalités de remplacement des agents au cours de la crise sanitaire afin de préserver la santé des agents et d'assurer la continuité de service.

Les dotations aux collèges ont diminué de 0,7 M€ entre 2016 et 2020, soit une baisse de 4,5 %, tandis que le nombre total de collégiens s'est stabilisé autour de 43 000 élèves depuis 2016. En 2021, le département a revalorisé ces dotations et renforcé le régime de remplacement de ses agents, ce qui explique la forte croissance des dépenses de fonctionnement qui sont passées de 35,2 à 37,4 M€ entre 2020 et 2021 (+6,2 %).

Tableau n° 4 : Evolution des dépenses de fonctionnement 2016-2021

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% moy. an.
<i>Achats et charges externes</i>	1 130 713	967 814	1 164 040	1 141 280	989 327	1 278 784	2,54%
<i>Autres dépenses de fonct.</i>	15 982	15 185	2 330	9 000	3 234	7 175	-14,80%
<i>Dépenses d'intervention</i>	16 350 128	16 431 078	15 770 886	15 662 624	15 610 523	16 258 394	-0,11%
<i>Dont privé</i>	9 496 233	9 607 751	9 423 336	9 404 444	9 407 426	9 623 901	0,27%
<i>Frais de personnel</i>	16 578 628	18 251 170	18 447 494	18 601 015	18 630 258	19 867 465	3,69%
<i>Titres annulés</i>						7 175	
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	34 075 451	35 665 246	35 384 750	35 413 920	35 233 342	37 411 817	1,89%

Source : CRC à partir des comptes administratifs.

NB : La masse salariale 2016 ne prend pas en compte les services centraux.

À périmètre constant, les rémunérations brutes des agents des collèges et des services centraux n'ont augmenté en moyenne que de 0,4 %. La moitié de cette augmentation est due à la revalorisation du régime indemnitaire à l'occasion de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Entre 2016 et 2021, les dépenses relatives à la gestion des collèges apparaissent maîtrisées, en dépit de la forte augmentation constatée la dernière année.

2.3.2 Les dotations versées par le département du Finistère aux collèges privés et publics

Les délibérations soumises aux élus en commission permanente ou en séance plénière ne détaillent pas les modalités de calcul des dotations (nombre d'élèves, surfaces). Celles-ci sont présentées sous forme d'enveloppe globale et par établissement. Dès lors, les élus apparaissent insuffisamment informés au regard de l'importance des sommes attribuées (9,6 M€ par exemple pour les dotations aux collèges privés en 2021).

2.3.2.1 Les dotations aux collèges privés

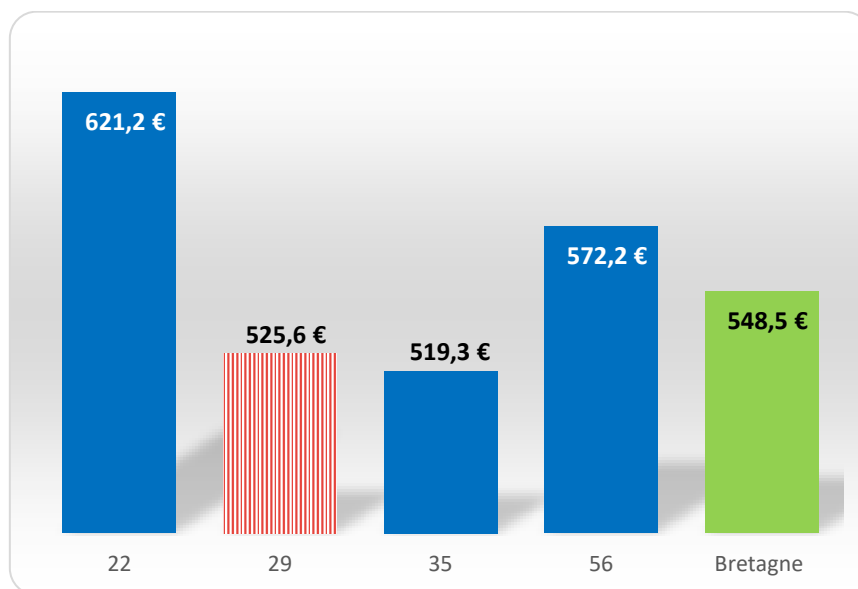
Un forfait d'externat est versé aux établissements privés, afin de leur permettre d'assurer les opérations de fonctionnement et d'équipement courant, d'entretien et de maintenance. Il se décompose en deux parts versées à chaque établissement.

La part « matériel » (4,18 M€ en 2021) correspond au montant moyen de la dotation accordée à un élève de collège public, multiplié par le nombre d'élèves du collège privé et majoré des dépenses supportées par les établissements privés dont sont dégrevés les collèges publics (assurances, impôts locaux, etc.). En 2022, le forfait moyen à affecter aux élèves de collèges privés s'élève à 228,18 € (soit le forfait moyen des collèges publics, majoré de 1 %). Ce forfait était de 235,15 € pour l'année scolaire 2015-2016.

La part « personnel » (4,87 M€ en 2021) est calculée sur la base de quatre forfaits différents, tenant compte des effectifs et de dispositifs spécialisés¹⁸. Les dotations par collégien versées 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 9,6 M€ de dotations aux collèges privés. Ce montant correspond à 526 € par collégien inscrit dans le secteur privé, soit un niveau inférieur à la moyenne régionale (549 €) et ce, malgré un effectif moyen de 371 élèves par collège privé, plus faible que la moyenne bretonne (422 élèves).

Graphique n° 20 : 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 des départements.

¹⁸ 80 premiers élèves : 441,00 € ; à partir du 81^e : 204,50 € ; élèves de section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa) : 510,50 € ; unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis) : 1 176,00 €.

2.3.2.2 Les dotations aux collèges publics

Les dotations attribuées aux collèges publics sont fonction de leurs surfaces bâties et non bâties et de leurs effectifs scolaires (montant forfaitaire pour les 100 premiers élèves, montant moindre pour les suivants). S'ajoutent diverses dotations qui sont fonction du nombre de divisions¹⁹ et de la zone d'implantation du collège, ainsi que des dotations complémentaires destinées à couvrir des besoins spécifiques²⁰. Par construction, la dotation par élève diminue avec l'effectif du collège. Le collège des îles du Ponant²¹ dispose d'une dotation particulière avec ses 79 élèves, afin de tenir compte de l'insularité de ses six sites. La dotation médiane du département s'établit à 250 € pour un collège de 284 élèves.

Pour les collèges disposant d'un fonds de roulement supérieur à 90 jours sur les deux derniers exercices, le département procède à un abattement en application d'une politique constante en la matière. En 2021, afin de tenir compte du contexte sanitaire de 2020 et de ne pas pénaliser les collèges du fait de moindres charges, le nombre de jours de fonds de roulement a été calculé sur la moyenne des dépenses de fonctionnement des années 2018 et 2019.

2.3.3 Les recettes de fonctionnement du service

Les recettes de fonctionnement sont stables, voire en diminution. Elles représentent en moyenne 2,1 M€ par an. Plus de 89 % de ces recettes sont constituées de la participation des familles aux repas²², qui a diminué de 3,5 % sur la période.

Le taux historique²³ 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, a été ramené à 20,5 % en 2012²⁴ et provisoirement à 19,5 % en 2020, ce qui a conduit à réduire la contribution des familles à ce titre. Dans une hypothèse de tarifs constants des repas facturés aux familles, la marge de manœuvre qui en résulte pour les établissements est estimée à environ 4 centimes par repas.

¹⁹ La division, couramment appelée classe, est la structure dans laquelle les élèves suivent les matières d'un tronc commun d'enseignement. Tous les élèves sont inscrits dans une division et une seule.

²⁰ Internat : 6 000 € pour 10 élèves + 108,5 € par élève supplémentaire, IPS ou REP : effectifs x 17 €, dotation informatique, dotation ascenseurs (600 € par ascenseur), gymnases (1 000 € par gymnase), infirmerie (1,50 € par élève), classes à horaires aménagés musique et danse (CHAM, CHAD)...

²¹ Le collège des Îles du Ponant est un collège public qui accueille les élèves de la 6^e à la 3^e des îles du Finistère et du Morbihan. Son administration est située à Brest, tandis que les cours sont dispensés sur six sites : Batz, Ouessant, Molène, Sein, Groix et Houat-Hoëdic.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Taux de FARPI de 10 % pour les établissements dont la fabrication des repas n'est pas assurée par un EPLE (un collège concerné).

Tableau n° 5 : Les recettes de fonctionnement des collèges

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Contribution des usagers aux frais de personnels du service de restauration</i>	1 937 785	1 937 723	2 010 791	1 998 044	1 302 372	1 870 369
<i>Recettes exceptionnelles</i>	56 373	101 033	29 725	39 237	31 183	158 079
<i>Recettes photovoltaïque²⁵</i>	19 058	19 929	19 088	17 129		
<i>Remboursement de frais²⁶</i>	54 757	20 644		19 362	900	
<i>Avoirs</i>					499	
<i>Vente terrain rue Belhommet - Landerneau à la Ville</i>						335 520
<i>Participation fonct collèges</i>	79 832	71 104	68 866	69 385	69 771	65 154
<i>Total fonctionnement</i>	2 147 805	2 150 433	2 128 470	2 143 157	1 404 725	2 429 122

Source : CRC à partir du fichier des titres de recette.

Ce taux, arrêté forfaitairement, ne répond pas à une clé de répartition issue d'une comptabilité analytique. Il procède d'un choix politique destiné à soutenir les collèges, afin notamment de favoriser l'achat de produits labellisés bio. La diminution enregistrée en 2020 résulte de la réduction du taux de participation des familles aux repas, des confinements et de la reprise des classes par roulement.

2.3.4 Les dépenses d'investissement

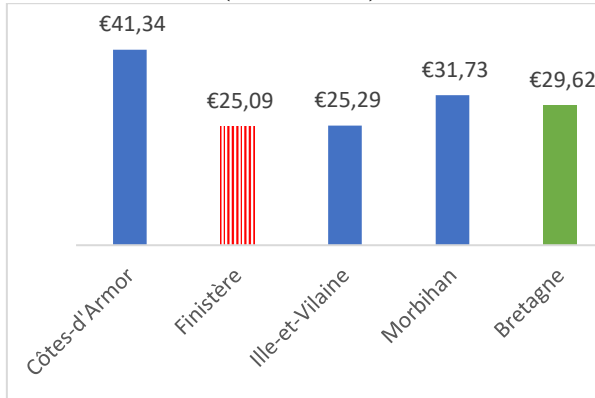
Le département a investi 140,8 M€ entre 2016 et 2021, dont 109,8 M€ en dépenses d'équipement, ce qui représente en moyenne annuelle 19,55 € par habitant, niveau inférieur à la médiane des départements métropolitains (24,50 €). Les dépenses d'équipement moyennes annuelles par collégien du public s'élèvent dans le Finistère à 737 €. Si ces dépenses représentent un effort nettement moins conséquent que celui constaté dans les autres départements bretons, elles sont néanmoins légèrement supérieures à plus de la moitié des départements, la médiane nationale se situant à 722 €.

²⁵ Sur 2020 et 2021, les titres ont été émis par la direction des bâtiments mais sur une fonction erronée (50), ce qui explique qu'ils ne figurent pas dans la liste des titres de la fonction collège.

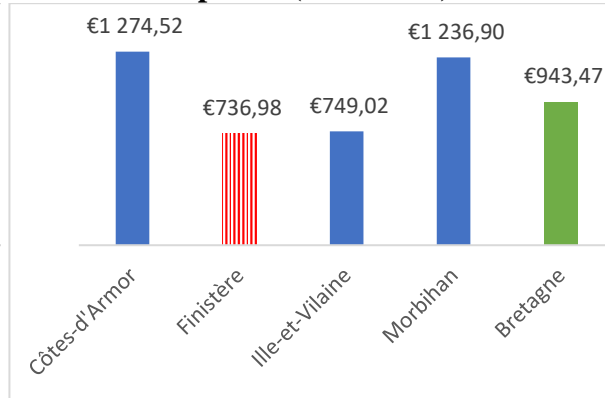
²⁶ En 2016, le département a institué un prélèvement sur les recettes perçues par les collèges pour la location des bâtiments départementaux (logements de fonction et locaux). Ce prélèvement, opéré par le département l'année de perception par le collège, était complexe à mettre en œuvre. Afin d'en simplifier le dispositif, il a été proposé à partir de 2018 de ne plus prélever, mais de diminuer la dotation de fonctionnement en année n+1, du montant des recettes à reverser au département au titre de n-1. La dotation 2018 de chaque établissement a ainsi été diminuée du montant déclaré en 2016. Le montant des recettes 2017 n'a donc pas été perçu par le département en 2017, mais déduit de la dotation 2019. Avec ce mécanisme, il est donc logique de ne pas trouver de recettes 2018, 2020, 2021.

Graphique n° 21 : Dépenses d'investissement des départements bretons dans les collèges publics

Dépenses d'investissement ⁽¹⁾ moyennes par habitant et par an pour les collèges (2016-2021)



Moyenne annuelle des dépenses d'équipement des collèges par collégien du public (2016-2021)



Source : CRC à partir des données OFGL.

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

Le département verse par ailleurs des subventions aux communes, notamment pour la construction de gymnases (Guerlesquin pour 1,5 M€, Plouzané pour 0,9 M€, Ploudalmézeau pour 1,327 M€). Les investissements sont majoritairement confiés à la Sem départementale SAFI qui a reçu 68,9 M€ (travaux et rémunération) dans le cadre de conventions de mandat entre 2016 et 2021.

2.4 La politique de gestion des ressources humaines

2.4.1 Les effectifs des collèges

Au 31 décembre 2021, la direction des collèges du département du Finistère comprend 471,72 équivalents temps plein (ETP). 440 d'entre eux sont affectés dans les collèges et 31,8 exercent dans les services centraux.

Ces effectifs ont diminué au cours de la période (-50,85 ETP entre 2016 et 2021), en particulier à partir de 2019. Dans le détail, les agents affectés dans les collèges ont vu leur nombre diminuer de 55,25 ETP, tandis que les services centraux ont été renforcés (+4,4 ETP).

En réponse aux observations provisoires, le département a précisé que l'augmentation des effectifs centraux correspondait majoritairement aux recrutements de chefs de cuisine volants, mobilisés sur des contrats d'un an pour pallier les absences dans les services de restauration, et d'un cuisinier formateur chargé d'accompagner les collèges sur les objectifs de la loi Egalim²⁷.

²⁷ 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.

Tableau n° 6 : Les effectifs de la direction des collèges au 31 décembre

<i>Tous statuts confondus</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>ETP total département</i>	3 090,57	3 071,35	3 045,96	2 993,60	3 001,20	3 055,95
<i>ETP dédiés aux collèges</i>	522,57	514,91	531,60	489,77	482,51	471,72
<i>Dont ETP dans les services centraux</i>	27,40	28,10	27,50	28,40	31,30	31,80
<i>Dont ETP dans les collèges</i>	495,17	486,81	504,10	461,37	451,21	439,92
<i>Dont non permanents</i>	68,67	57,91	58,8	31,27	20,61	26,62

Source : CRC à partir des données du département.

Le département révisé tous les trois ans la dotation en personnel des collèges. La révision intervenue en 2019 a pris en compte la baisse du nombre de collégiens. Le département tient également compte des départs en retraite d'agents ou des possibilités de mouvements internes pour modifier la dotation en personnel dans les collèges²⁸. Depuis 2016, lorsque des postes sont susceptibles d'être supprimés en cas de baisse de la dotation cible, ils sont laissés vacants en cas de départ à la retraite et pourvus provisoirement par un remplaçant. Aussi, les postes devenus vacants en 2018 n'ont pas été immédiatement pourvus ou remplacés en prévision du calcul des nouvelles dotations en agents à intervenir. Enfin, le département a décidé en 2019 de ne pas renouveler neuf contrats aidés dans un contexte de suppression des aides de l'État, ainsi que 22 agents contractuels.

La masse salariale a augmenté sur l'ensemble de la période et représente 19,9 M€ en 2021. Sa progression réside notamment dans la mise en œuvre du Rifseep (en 2018), qui a entraîné une revalorisation du régime indemnitaire. Celui-ci est passé en moyenne de 16,9 % en 2017 à 19,5 % en 2021, soit un niveau comparable aux autres départements bretons.

Par ailleurs, jusqu'à la crise sanitaire, le Finistère ne remplaçait les agents absents pour maladie ordinaire qu'à mi-temps après une période de carence de 15 jours sur une base de 35 heures, ce qui ne correspondait pas à la réalité du temps de travail effectué. Ce délai de carence a été suspendu pendant la crise sanitaire, les remplacements ayant alors été pourvus sur un temps complet, en ayant recours aux heures supplémentaires pour atteindre 40 heures par semaine. Il a depuis lors été réactivé. De même, des postes supplémentaires de renfort de 0,5 ETP ont été déployés à partir de novembre 2020 dans les collèges dont les personnels présentaient de fortes restrictions médicales et qui n'accueillaient pas d'agent sous contrat d'insertion.

²⁸ A contrario, lorsque la dotation cible d'un collège augmente, le poste est créé directement.

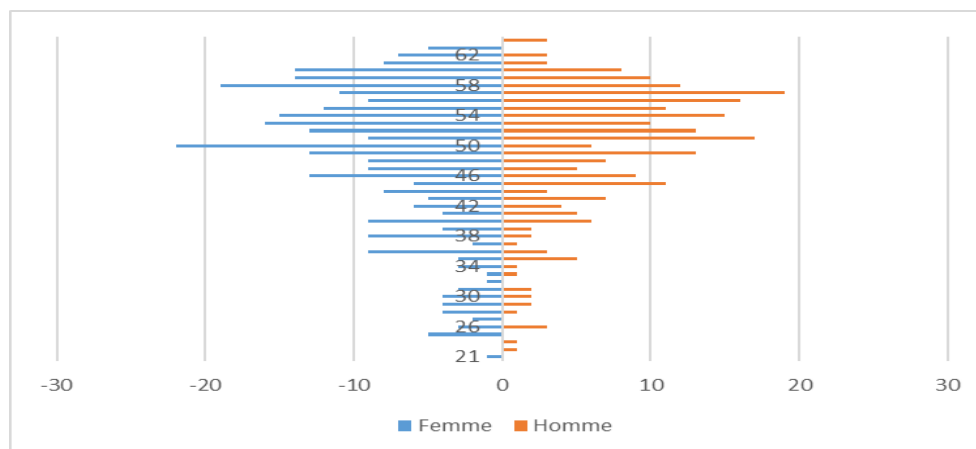
Tableau n° 7 : Détail de la masse salariale

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. moy. annuelle
Masse salariale	16 767 628	18 440 170	18 636 494	18 790 015	18 820 930	19 861 841	NS
dont rémunération services centraux	1 034 559	1 053 908	1 084 652	1 148 468	1 187 071	1 217 014	3,3%
dont rémunération agents collèges	12 358 513	12 477 466	12 374 485	12 374 968	12 100 136	12 470 124	0,2%
Rémunérations brutes	13 393 072	13 531 373	13 459 138	13 523 436	13 287 207	13 687 138	0,4%
Dont régime indemnitaire	1 689 788	1 630 835	1 714 955	1 875 572	1 839 739	1 863 678	2,0%
Compte 64131 Rémunérations du personnel non titulaire	1 020 558	1 023 113	1 076 280	1 119 623	1 212 916	1 847 910	12,6%
Pour information nombre agents Sces centraux	30	29	28	29	30	31	1,2%

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

NB : la masse salariale de l'année 2016 ne prend pas en compte les services centraux.

Enfin, la pyramide des âges des agents des collèges fait apparaître des risques liés au vieillissement des agents, dont le métier physique peut être source de blessures ou maladies professionnelles. Mais elle permet également d'anticiper des marges de manœuvre en matière de gestion du réseau (ré-interrogation de ses missions et de sa structure) et de masse salariale (effet noria²⁹).

Graphique n° 22 : Pyramide des âges des personnels des collèges au 31 décembre 2019


Source : CRC à partir des données des bulletins de paie.

2.4.2 Le temps de travail des agents des 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.

²⁹ 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.

Le règlement relatif à l'organisation du temps de travail des agents des collèges publics du Finistère a été arrêté en 2019. Afin de tenir compte des périodes de fermeture des établissements, le département fait varier les rythmes de travail annuel en fonction des jours d'ouverture. Ainsi, selon les années, les semaines de travail comprennent entre 35 et 43 heures, avec l'attribution de jours de congés et de récupération en fonctions des jours de fermeture des établissements scolaires pendant les vacances. Cette méthode permet d'éviter des absences injustifiées pour les équipes d'intervention.

Si le seuil plancher et plafond de 1 607 heures de travail annuel est respecté, le département attribue automatiquement deux jours de congés au titre du fractionnement, alors même que la réglementation en conditionne le bénéfice au respect de conditions particulières³⁰.

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

2.5 Une politique numérique départementale prudente

2.5.1 Le schéma numérique pour les collèges publics

L'assemblée délibérante du département a adopté en 2019 un schéma numérique pour les collèges. Ce document, élaboré en associant les services académiques et les établissements, vise à répondre aux enjeux éducatifs dans les collèges en les dotant d'équipements et d'infrastructures adaptés. Il ambitionne de placer le numérique au centre de l'éducation et de la pédagogie dans les collèges, en constituant un référentiel évolutif en lien avec les méthodes d'enseignement, au service des élèves et des enseignants. Il s'articule autour de trois axes relatifs à l'architecture du réseau, à sa gouvernance et à l'adaptation des équipements aux besoins pédagogiques. Cette politique publique est en lien avec une compétence légale réaffirmée par le législateur en 2013³¹.

Ce plan « Numérique éducatif » se chiffre à 5 M€, soit un doublement des investissements du département sur la période 2019-2026. Dans la mesure où de 2019 à 2021 3,2 M€ ont été investis, le département devra consacrer en moyenne 361 000 € par an jusqu'en 2026 pour atteindre son objectif de 5 M€.

³⁰ 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.

³¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

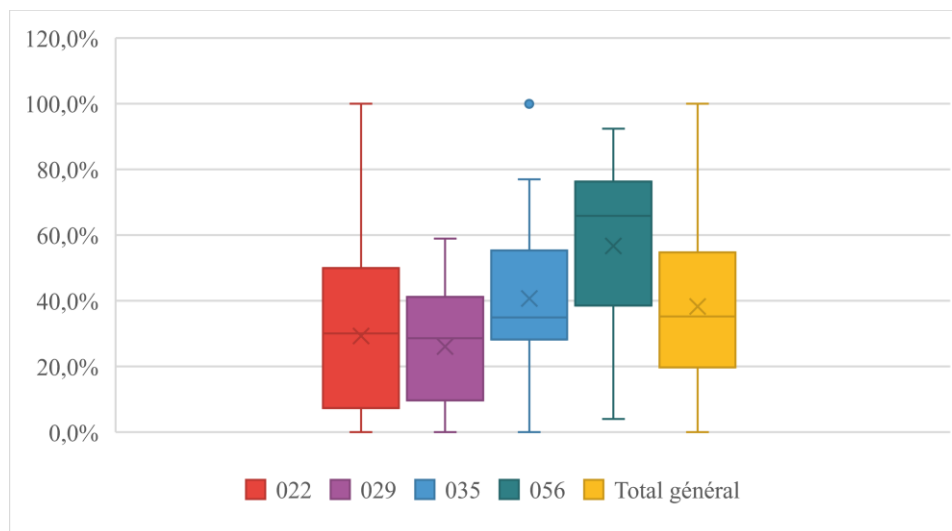
2.5.2 Des moyens alloués en 2021 inférieurs à la moyenne régionale

2.5.2.1 Une augmentation des moyens alloués en 2019.

La politique du département en matière de dotation d'équipements numériques dans les collèges vise un renouvellement des ordinateurs tous les six ans afin d'éviter une obsolescence trop importante.

En 2019, les collèges étaient dotés de plus de 5 000 postes informatiques, de 500 tableaux numériques ou vidéoprojecteurs interactifs, ces équipements pouvant être fixes ou mobiles (ordinateur portable et tablette). Au-delà de ces chiffres, le niveau d'équipement s'établit à un ordinateur ou terminal mobile pour 11 élèves, soit le taux le plus faible de la région (moyenne régionale d'un ordinateur pour 8,3 élèves)³². En particulier, le nombre de terminaux mobiles de moins de 5 ans dans les collèges du département est le plus faible de Bretagne, malgré une augmentation des budgets alloués depuis 2019.

Graphique n° 23 : Taux d'équipements de l'informatique mobile des collèges des départements bretons (équipements de - de 5 ans)



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

Tableau n° 8 : Equipements numériques à disposition des collégiens

	Elèves 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 : NTIC des collèges [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr).

³² Source : éducation nationale ([data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr) Enquête MicroTic2D).

Stables de 2016 à 2018, les dépenses en équipements informatiques par collégien ont augmenté en 2019, avec un montant porté de 27,96 € à 66,07 €. Ces dépenses se sont toutefois notablement réduites par la suite, ce que le département explique par le retour à un rythme d'investissement plus habituel à l'issue de la remise à niveau du parc informatique.

Tableau n° 9 : Dépenses en informatique des collèges par collégiens du secteur public

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses Matériel informatique</i>	619 780 €	626 705 €	686 963 €	1 632 798 €	610 034 €	948 687 €
<i>Collégiens³³</i>	24 716 €	24 778 €	24 573 €	24 712 €	24 621 €	24 412 €
<i>Montant de dépense par collégien</i>	25,08 €	25,30 €	27,96 €	66,07 €	24,78 €	38,86 €

Source : CRC à partir des données du département.

2.5.2.2 Les dotations par collège

Si le niveau d'équipement est variable d'un collège à l'autre, des vidéoprojecteurs sont installés dans la majorité des classes et des tablettes et ordinateurs portables sont à disposition des enseignants dans tous les collèges, sous forme de classes mobiles (via des racks). Les enseignants relevant de la fonction publique d'État, le département ne leur attribue pas de dotation individuelle. Un ordinateur fixe est à disposition dans les salles de classe et plusieurs ordinateurs sont présents en salle des professeurs.

2.5.2.3 Les usages du numérique

La stratégie du département apparaît prudente en matière de déploiement des outils numériques. Elle se traduit par un déploiement à la demande des établissements plutôt que de principe, afin d'éviter une sous-utilisation ou de ne pas répondre à des besoins spécifiques du corps enseignant. À cet égard, le département considère que les outils et équipements informatiques constituent un soutien à l'action des enseignants mais ne sont pas indispensables à la pédagogie. Les équipements mis à disposition des équipes pédagogiques par un système de réservation, sont majoritairement nomades pour pouvoir passer d'une salle de classe à l'autre pendant une même heure de cours. Ce faisant, l'usage du numérique reste ponctuel et souvent inférieur à une demi-heure d'utilisation par heure de cours. Par ailleurs, les élèves ne bénéficient pas de tablette ou d'ordinateur en prêt personnel.

Enfin, le département supprime les salles multimédia dans les collèges à l'occasion du renouvellement des ordinateurs. Les chefs d'établissement peuvent continuer à utiliser ces salles comme telles ou décider de modifier leur affectation. Les centres de documentation ou les salles de technologies restent, pour leur part, dotées d'ordinateurs fixes.

³³ Les effectifs de collégiens retenus ici correspondent à la population totale de collégiens du Finistère, cités scolaires comprises. En effet, le département du Finistère assume la charge d'équipement informatique sur tout son territoire, les cités scolaires sont donc comptabilisées à la différence des développements sur les agents des collèges pour lesquels les effectifs ne prennent pas en compte les cités scolaires, en gestion régionale.

En réponse aux observations provisoires, le département confirme sa volonté d'accompagner les usages lorsque les besoins pédagogiques sont avérés et les enseignants formés, afin d'éviter une sous-utilisation. Il fait également valoir que le raccordement à la fibre de l'ensemble des collèges était un préalable à tout déploiement massif des équipements numériques. Ce raccordement aurait été achevé en 2022 selon le département.

2.5.3 Le choix du maintien de la coopération avec le rectorat pour la maintenance informatique des collèges

2.5.3.1 Le renouvellement du partenariat avec le rectorat

L'article L. 213-2 du code de l'éducation³⁴ 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.

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.

En 2019, les quatre départements bretons ont mené conjointement avec la région une analyse comparative de différents scénarios afin d'assurer la maintenance des outils numériques. Si les trois autres départements ont choisi une solution de mutualisation avec le groupement d'intérêt public santé informatique Bretagne (GIP SIB³⁵), le Finistère a décidé de renouveler son partenariat avec les services de l'éducation nationale³⁶. Il a donc signé en juin 2021 une convention cadre de maintenance et d'assistance informatique des collèges publics avec l'académie de Rennes. D'une durée de cinq ans, cette convention représente un coût pour le département de 10,11 € par élève, soit 249 402 € par an sur la période 2021-2026.

³⁴ 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.

³⁵ Le GIP SIB est un groupement inter-hospitalier situé à Rennes qui gère les systèmes d'information des hôpitaux.

³⁶ Cette décision a été motivée par les coûts proposés par le SIB que le département juge élevés, ainsi que par les changements à apporter en matière de maintenance de proximité, avec l'obligation de disposer d'équipes pour la maintenance de premier niveau. Les besoins en termes de débit apparaissaient également très importants en raison d'une architecture centralisant les données à Rennes, et le déploiement se révélait trop progressif (10 collèges par an). Enfin, le département a estimé que la meilleure connaissance par le rectorat des établissements et du monde pédagogique permettrait des négociations plus aisées avec les collèges dans l'expression de leurs demandes.

2.5.3.2 La gouvernance du dispositif

La gouvernance de la convention précitée s'articule autour d'instances de concertation conformes aux normes préconisées en matière de systèmes d'information. Ainsi un comité stratégique chargé du pilotage regroupe l'académie de Rennes et le département. Un comité de concertation assure une fonction de contrôle, afin d'évaluer l'adéquation entre les outils mis à disposition des communautés éducatives et leurs besoins, l'utilisation effective des équipements et ressources pédagogiques mis en place, ainsi que l'efficacité des missions d'assistance informatique et d'accompagnement aux usages. Enfin, un comité opérationnel assure un suivi global technique des opérations, par la production d'indicateurs de suivi et la validation technique des dossiers.

Une répartition des tâches et des niveaux de service conformes aux normes attendues en matière de systèmes d'information est également prévue par la convention. Le département reste ainsi décisionnaire en matière d'acquisition des équipements informatiques, même si la politique générale associe les services de l'éducation nationale. En matière de logiciels et d'espaces numériques, l'académie est seule décisionnaire et applique les orientations nationales (politique internet, règlement général sur la protection des données, espaces virtuels de travail et outils numériques). L'infrastructure du domaine administratif est cogérée par le département, chaque collège concerné et l'académie. Ce domaine administratif regroupe les services en liens avec les bâtiments, la restauration, les stations de travail des personnels administratifs ou les agents de la collectivité.

Cette gestion partagée nécessite de faire coïncider les besoins matériels et techniques avec les règles internes de chacune des administrations de rattachement, ce qui est source de difficultés et peut conduire à paralyser la gouvernance en cas de politiques numériques différentes entre les acteurs. **La chambre invite le département à veiller à la tenue des différentes instances de gouvernance et, en particulier, à leur articulation temporelle.**

2.5.4 L'accès des collèges finistériens au haut débit

L'accès des collèges finistériens au haut débit constitue un axe stratégique de la politique du département. Au début de l'année 2022, 89 % des collèges finistériens étaient fibrés³⁷. Si l'accès au réseau fibré devait initialement être réalisé par Mégalis Bretagne, le département a finalement privilégié le recours à un marché public afin d'en accélérer le déploiement. Le raccordement des six derniers sites à la fibre³⁸ devait ainsi intervenir en 2022.

Le département a déployé deux types de réseaux : *Fiber To The Home*³⁹ (FTTH) et *Fiber To The Office*⁴⁰ (FTTO). 41 % des collèges disposent d'un accès FTTH limité à 20 Mb/s, débit jugé suffisant par le département. Cette technologie est moins onéreuse que la technologie FTTO, déployée dans 48 % des collèges. Il est par ailleurs possible d'envisager une bascule de la technologie FTTH vers la FTTO, en tant que de besoin.

³⁷ Les collèges de l'Harteloire et de l'Iroise à Brest, le collège Jean Moulin à Châteaulin et le collège Jean-Marie Le Bris à Douarnenez font partis de cités scolaires et l'accès fibre est à ce titre géré par la région Bretagne.

³⁸ Un seul d'entre eux sera réalisé par Mégalis Bretagne, les cinq autres faisant l'objet du marché public précité.

³⁹ Acheminement de la fibre optique à partir d'un point central jusqu'au bâtiment de l'abonné.

⁴⁰ Fibre jusqu'au bureau. La FTTO est une fibre dédiée, avec un débit symétrique qui peut également être garanti. Elle se distingue des autres technologies dans la mesure où elle n'est pas partagée avec d'autres utilisateurs.

Si les solutions retenues permettent une maîtrise des coûts, la chambre invite le département à s'assurer que le débit proposé de 20 Mb/s reste adapté aux usages des établissements et à l'évolution de leurs besoins.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le département du Finistère privilégie une approche territoriale de la gestion du réseau des collèges publics, avec des documents d'aide à la décision et un accompagnement de qualité des établissements. Il s'est doté d'outils pertinents pour objectiver et arbitrer les dotations en effectifs de chaque établissement.

Pour le déploiement du numérique, le département privilégie une approche prudente reposant sur un accompagnement des équipes pédagogiques dans leurs demandes. Si le raccordement de l'ensemble des établissements au haut débit est en voie d'achèvement, les moyens affectés aux collèges en équipements informatiques sont inférieurs à la moyenne régionale. En particulier, le nombre de terminaux mobiles de moins de cinq ans dans les collèges du département est le plus faible de Bretagne, malgré une augmentation des budgets alloués depuis 2019.

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

3.1 Un réseau de collèges publics qui devra s'adapter aux évolutions démographiques de certains territoires

Les perspectives démographiques en termes d'effectifs de collégiens doivent inciter le département à mener une réflexion sur l'adaptation de son réseau des collèges publics. Sont concernés au premier chef certains collèges urbains : confrontés à une baisse globale de leurs effectifs depuis 2016, ils se caractérisent en outre par des performances scolaires en retrait, une faible mixité sociale et une sous-occupation coûteuse.

3.1.1 Les collèges de Brest et Quimper

La situation des collèges publics de Brest et Quimper est contrastée, avec des taux d'occupation compris entre 55 % et 93 % (73 % en moyenne à Brest et 69 % en moyenne à Quimper) et des établissements de centre-ville présentant de bons résultats au DNB et des établissements situés dans les quartiers périphériques plus en difficulté.

Tableau n° 10 : Principales caractéristiques des collèges brestois et quimpérois

	Capacité d'accueil	Nbre d'élèves 2021	Taux d'occup.	Perspective 2027 nbre d'élèves	Taux de boursiers	IPS moyen	Réussite DNB 2021
BREST	4 394	3 221	73,30%	2 957	39,60%		
<i>Anna Marly</i>	428	349	81,50%	329	37,80%	96,2	82,83%
<i>de Kerhallet</i>	615	382	62,10%	360	71,50%	66,4	69,23%
<i>de l'Harteloire</i>	627	395	63,00%	339	27,10%	116,7	91,07%
<i>de l'Iroise</i>	700	588	84,00%	575	30,40%	105,3	85,29%
<i>La Fontaine Margot - Keranroux</i>	420	390	92,90%	345	43,80%	92,5	79,69%
<i>Les Quatre Moulins</i>	694	412	59,40%	363	40,30%	102,1	76,42%
<i>Penn ar C'hleuz</i>	535	465	86,90%	437	33,30%	94,8	92,86%
<i>Saint-Pol Roux</i>	375	240	64,00%	209	38,30%	98,1	81,97%
QUIMPER	3110	2138	68,70%	2 055	26,90%		
<i>Auguste Brizeux</i>	800	715	89,40%	677	19,70%	114,8	95,74%
<i>La Tour d'Auvergne</i>	800	562	70,30%	537	24,20%	105,1	90,24%
<i>La Tourelle</i>	650	387	59,50%	377	26,40%	109	87,13%
<i>Max Jacob</i>	860	474	55,10%	464	41,40%	89,3	74,74%

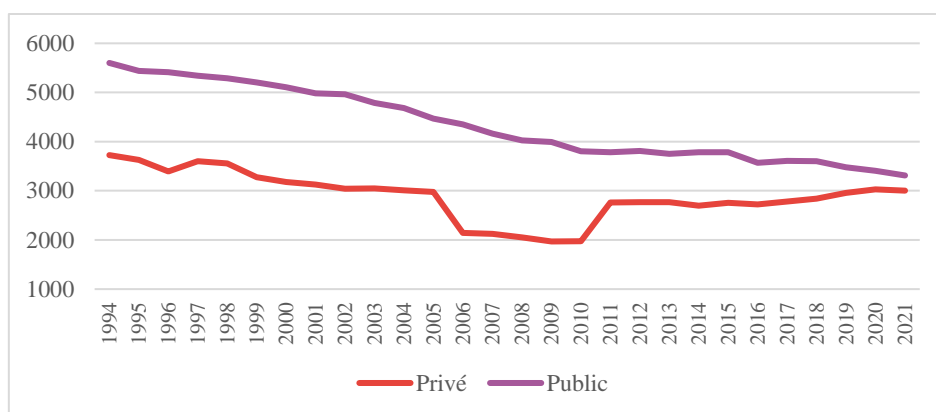
Source : CRC à partir des données du département, data.education.gouv.fr et observatoire 2022.

3.1.1.1 Brest

Selon les analyses de l'observatoire de la vie collégienne et les constats des acteurs de la communauté éducative (chefs d'établissements, collectifs de parents et enseignants des collèges Iroise et Harteloire, syndicats d'enseignants...), les collèges de l'Iroise et Anna Marly à Brest et Vizac à Guipavas rencontrent des difficultés d'accueil, tandis qu'à proximité, d'autres établissements sont en capacité d'accueillir plus d'élèves (collèges Kerhallet, Harteloire et Penn Ar C'Hleuz à Brest, collège Camille Vallaux au Relecq Kerhuon). En outre, le collège de l'Harteloire voit ses effectifs fortement diminuer depuis plusieurs années. Par délibération du 30 janvier 2020, le département a délimité de nouveaux secteurs permettant un rééquilibrage des effectifs grâce à la géolocalisation des élèves afin de tenir compte des capacités d'accueil des collèges et des habitudes de vie des familles (bassin de vie, transport...). Le conseil départemental de l'éducation nationale⁴¹, consulté sur cette sectorisation, s'est prononcé défavorablement (5 votes contre, 3 votes pour et 10 abstentions) lors de sa séance du 18 novembre 2019.

Même si la restructuration du réseau brestois apparaît complexe en raison de l'existence de cités scolaires mutualisant des équipements ou d'un zonage en réseau d'éducation prioritaire qui limite la taille des classes à 25 élèves, il demeure que certains collèges rencontrent de longue date des difficultés diverses (sous-effectifs pour l'Harteloire et Kerhallet, faiblesse des résultats pour Kerhallet ou Anna Marly...). Cette situation se traduit par une diminution très sensible du nombre d'élèves inscrits dans le secteur public, le secteur privé ayant pour sa part renforcé ses effectifs depuis une dizaine d'années, au point d'être prédominant dans les secteurs les plus en difficulté⁴².

Graphique n° 24 : Evolution des effectifs de collégiens des secteurs public et privé à Brest



Source : CRC à partir de data.education.gouv.fr.

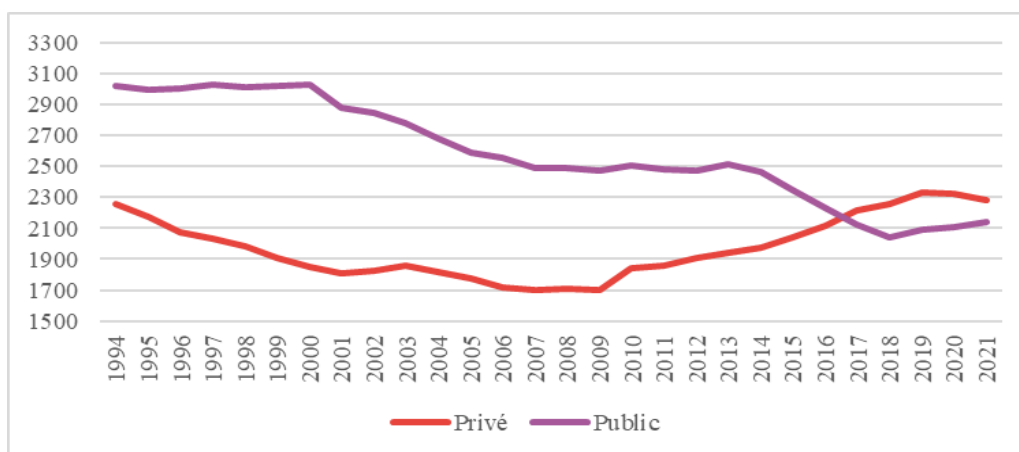
⁴¹ Les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) sont des instances consultatives régies par les dispositions des articles R. 235-1 à R. 235-11-1 du code de l'éducation. Outre les présidents et vice-présidents qui en sont membres de droit mais ne participent pas aux votes (préfet et président du département), les CDEN comprennent des membres représentant les communes, le département et la région, des membres représentant les personnels titulaires de l'État et des membres représentant les usagers. Ils peuvent être consultés et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département.

⁴² Le collège privé de la Croix Rouge compte 786 élèves et le collège public de Kerhallet 382, tandis que les projections de l'observatoire n'indiquent pas de retournement de tendance. Les effectifs du collège public de l'Harteloire qui étaient comparables à ceux du collège Sainte-Anne en 2016 (respectivement 539 et 575 élèves) sont désormais très inférieurs à ce dernier (respectivement 395 et 728 élèves).

3.1.1.2 Quimper

Alors que les quatre collèges publics de la commune accueillent plus de 3 000 élèves au début des années 1990, ils ne comptent plus que 2 140 élèves en 2021. Si le département anticipe une croissance des effectifs jusqu'en 2024, ceux-ci se limiteraient cependant à 2 055 élèves en 2027. L'érosion des effectifs du secteur public, continue depuis 2000, s'est accélérée au milieu des années 2010, tandis que le secteur privé est devenu prédominant à partir de 2017. Les cinq collèges du secteur privé passeraient de 2 286 élèves en 2021 à 2 079 élèves en 2027.

Graphique n° 25 : Les effectifs de collégiens quimpérois selon les secteurs

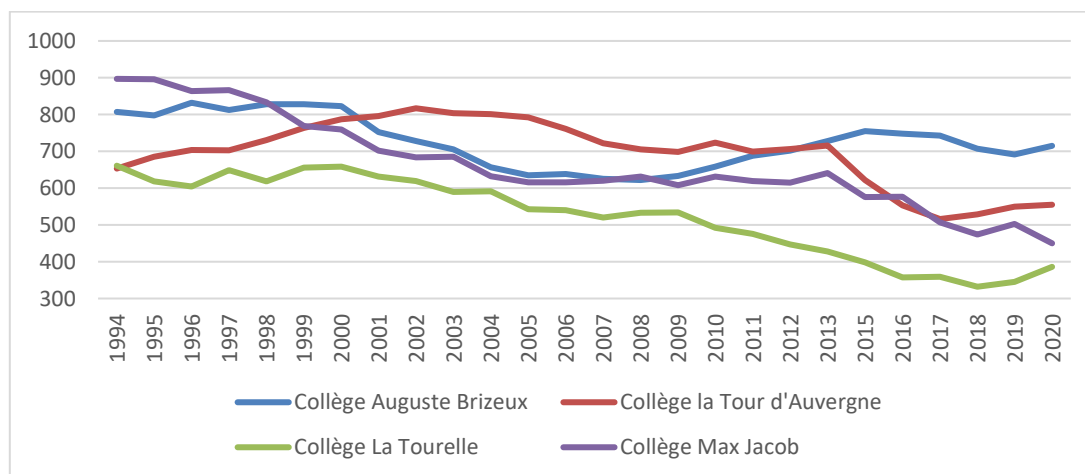


Source : CRC à partir de data.education.gouv.fr.

En particulier, les collèges Max Jacob et La Tourelle enregistrent une baisse continue de leurs effectifs, qu'il est possible de corréliser avec des résultats au DNB inférieurs aux autres collèges de centre-ville.

Si la modification de la carte scolaire du collège La Tourelle et le relatif rajeunissement du quartier peuvent expliquer la reprise observée, le département anticipe une nouvelle diminution des effectifs à partir de 2025.

Graphique n° 26 : Effectifs des collèges publics quimpérois



Source : CRC à partir de data.education.gouv.fr.

Le collège Max Jacob se distingue par une faible mixité sociale, des résultats au DNB très inférieurs à la moyenne et une sous-occupation de ses locaux, puisqu'alors qu'il dispose d'une capacité d'accueil de 860 élèves, il n'en compte actuellement que 474.

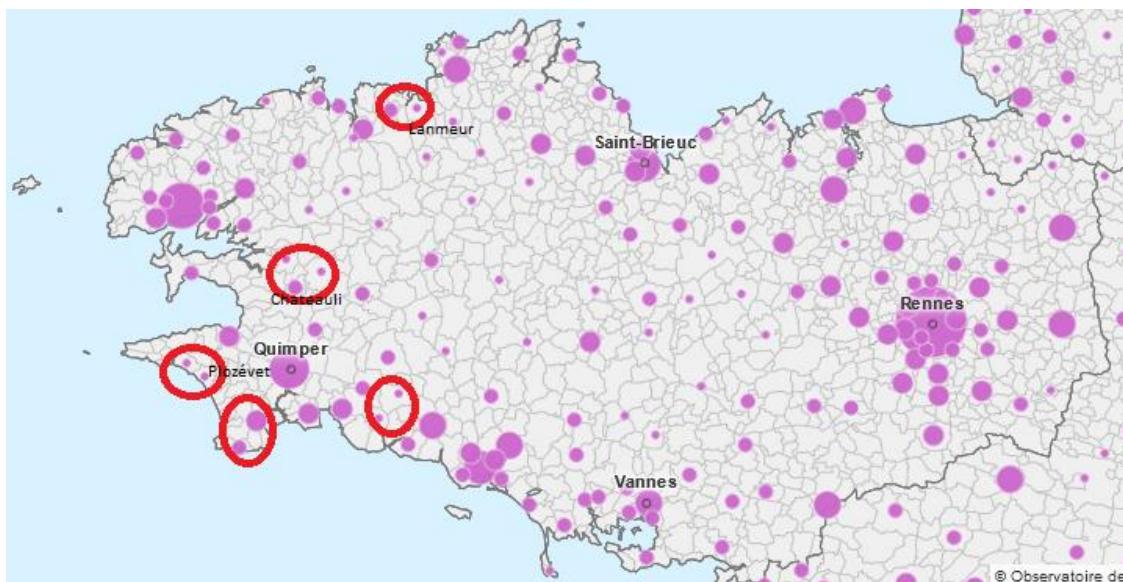
La chambre invite la collectivité à restructurer la carte scolaire des communes de Brest et Quimper, en examinant les possibilités de regroupements de collèges, afin d'adapter le réseau à la démographie locale, d'une part et de viser une plus grande homogénéité sociale des élèves entre établissements, d'autre part. Cette action pourrait être adossée à un programme d'investissement destiné à redonner de l'attractivité au secteur public.

En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué qu'un ambitieux plan collèges serait proposé au vote des élus départementaux en juin 2023, avec des travaux sur les établissements de Brest et Quimper pour améliorer leur attractivité, sans regroupement en perspective. La chambre rappelle que ces investissements devront néanmoins tenir compte de la faible dynamique démographique observée sur ces territoires.

3.1.2 Le réseau des collèges situés dans les zones rurales

Le département compte plusieurs collèges en zones rurales, géographiquement très proches et avec des taux d'occupation souvent faibles : Plozévet et Plouhinec (distants de 11 km, le premier étant très largement sous-occupé), Lanmeur et Plestin-les-Grèves (distants de 7,6 km, Lanmeur étant occupé à 84 %), Pont-de-Buis-Lès-Quimerc'h et Châteaulin (distants de 8,5 km), Bannalec et Pont-Aven (distants de 13,8 km, Bannalec comptant 330 élèves pour 400 places) et Pont-L'Abbé et Le Guilvinec (distants de 10 km).

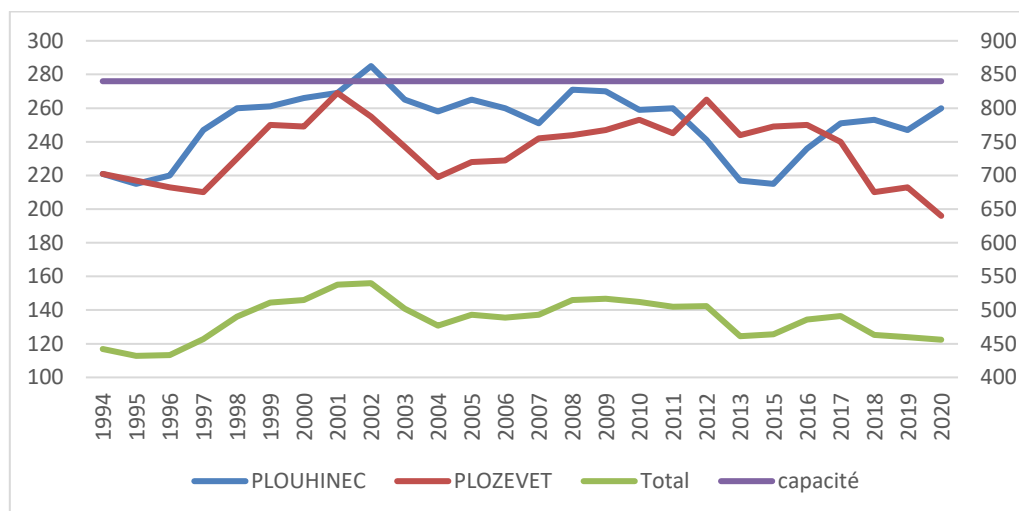
Carte n° 4 : Localisation et taille des collèges du Finistère



Source : CRC à partir de <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/effectif-scolaire-des-colleges>.

La restructuration du réseau de collèges en zone rurale, de taille moyenne, est rendue plus complexe que dans les milieux urbains. Si globalement les établissements comptant moins de 200 élèves ne présentent pas de problème de mixité sociale ou des résultats dégradés au DNB, le cas du collège de Plouhinec retient l'attention. Son taux de réussite cumulé entre 2016 et 2020 au DNB se limite à 80 %, en dépit d'un IPS favorable de 106,6. Si la démographie devenait encore plus défavorable, la carte scolaire de ce secteur devrait probablement être revue.

Graphique n° 27 : Taux d'occupation des collèges de Plouhinec et Plozévet



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

Dans un contexte structurel de diminution attendue des effectifs, la chambre invite le département à réexaminer la structure de son réseau qui repose sur une offre de proximité importante.

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'éducation⁴³ 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.

⁴³ « Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. A 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 ».

Le département du Finistère, comme de nombreux départements, n'est pas partie prenante aux contrats d'objectifs conclus avec l'autorité académique, en raison d'une absence à la fois de proposition de l'État de l'intégrer à 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 a néanmoins signé des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) avec chaque établissement, tenant compte de la loi Egalim. Ces conventions, d'une durée initiale de quatre ans, renouvelable annuellement par tacite reconduction, détaillent les droits et obligations des parties. Elles fixent par exemple des objectifs en termes de qualité alimentaire, mettent en place un plan de lutte contre le gaspillage ou encore une démarche d'achats conforme à la politique départementale, qui va au-delà des obligations légales. Toutefois, en l'état, elles ne constituent pas un véritable outil de dialogue entre le département et les établissements.

Le département a également élaboré une charte du propriétaire et du locataire définissant les charges incombant à chaque partie (établissement et département), une charte « santé, sécurité au travail » et un vade-mecum de gestion des agents.

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, 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, de l'entretien général des établissements, et de la maintenance des infrastructures et équipements. Même si le département ne dispose pas de pouvoir hiérarchique, 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.

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 ».

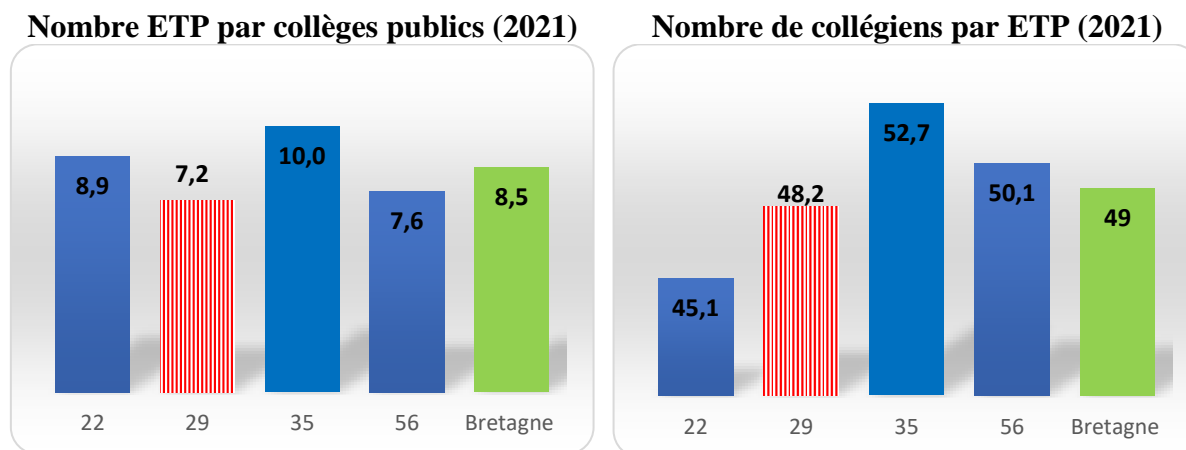
En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que le travail d'intégration de la loi 3DS dans les futures conventions d'objectifs et de moyens aboutirait au plus tard début 2024, à l'issue d'une concertation avec les représentants des principaux et gestionnaires.

3.3 L'optimisation des moyens humains et matériels

3.3.1 Les dotations en effectifs par collège

Le département s'est doté d'un outil de gestion des effectifs d'agents des collèges, structuré autour des six activités principales à assurer dans les établissements (maintenance, restauration scolaire, entretien, internat, accueil et coordination) et définissant des niveaux de service et des normes de productivité. Les indicateurs retenus permettent de calculer la dotation en personnel de chaque collège en fonction de ses caractéristiques (surfaces, nombre d'élèves, de demi-pensionnaires, etc.).

Graphique n° 28 :



Source : CRC à partir des données des départements.

Le nombre d'ETP par collège est inférieur à la moyenne régionale, de même que le taux d'encadrement des élèves du département (48,2 collégiens par ETP contre 49 collégiens par ETP en moyenne en Bretagne). Si cette situation s'explique en partie par une taille des collèges et des effectifs élèves inférieurs à la moyenne, elle donne également à voir une possible optimisation des ressources. Ainsi, même si les effectifs alloués sont en partie arrêtés en fonction des caractéristiques immobilières du collège ou encore du nombre d'élèves, certains niveaux de services pourraient être réinterrogés, à l'instar de la dotation de principe d'un poste d'accueil (un demi-poste pour les collèges de moins de 430 élèves), qui pourrait être affecté plus largement dans les collèges les plus petits⁴⁴ à des missions accessoires aux heures de faible fréquentation.

L'organisation de la maintenance

L'organisation de la maintenance est décentralisée dans chaque établissement, sans mise en place d'équipes mobiles, dans une logique de répartition des interventions entre occupant (établissement) et propriétaire (département). Cela se traduit par la mise en place de grilles définissant la répartition des rôles en fonction de la nature des opérations de maintenance.

Une mutualisation au niveau de la direction des bâtiments, à l'instar de celle mise en place par le département du Morbihan, pourrait être envisagée. Elle permettrait d'optimiser les compétences des agents en les spécialisant et en permettant au département de disposer d'une vision globale et préventive de la maintenance des collèges. Cette organisation présenterait par ailleurs le mérite de 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. Enfin le département renforcerait sa connaissance de l'état des bâtiments, ce qui lui permettrait de mieux définir les besoins d'intervention et de programmation et de mieux anticiper les évolutions techniques, toujours plus complexes à gérer et piloter.

3.3.2 La gestion de l'absentéisme des agents des collèges

Entre 2016 et 2019⁴⁵, le taux d'absentéisme global⁴⁶ a fluctué, débutant à 11,2 % pour terminer à 12,8 %, malgré une baisse assez significative en 2017 (8,8 %). Les absences liées à la maladie ordinaire s'élevaient à 6,5 % en 2019 et ont suivi la même trajectoire.

Le taux d'absentéisme des agents des collèges s'élevait à 9,2 % en 2019, soit le deuxième le plus élevé de tous les services de la collectivité. Si les accidents de travail et les maladies professionnelles ont eu tendance à diminuer jusqu'en 2019, ils augmentent depuis lors.

⁴⁴ À titre d'exemple, le département du Morbihan a acté la suppression des postes d'accueil des collèges de moins de 450 élèves.

⁴⁵ Les années 2020 et 2021 ne sont pas prises en compte car la pandémie de covid-19 et les différents confinements ont pu jouer sur le nombre d'arrêts de maladie ordinaire en les augmentant de manière exceptionnelle.

⁴⁶ Comprenant les absences liées aux accidents de travail, congés de longues et graves maladies ou longue durée, la maladie ordinaire, la maladie professionnelle et la maternité et paternité.

Tableau n° 11 : Variation des causes d'arrêts de travail en jours (2016-2021)

	Accidents de travail	Congés de longue durée / longue maladie et grave maladie	Maladie ordinaire	Maladie professionnelle
2016	1 093	4 443	9 627	1 932
2017	1 225	4 106	8 413	439
2018	952	7 281	9 370	371
2019	636	9 086	11 945	638
2020	665	8 465	8 577	2 337
2021	1 572	6 880	8 768	4 146

Source : CRC à partir du document du département « Suivi taux absentéisme COLLEGES depuis 2010 ».

La pyramide des âges des agents des collèges, très majoritairement agents de catégorie C de la filière technique, donne à voir une majorité d'agents de plus de 50 ans. L'usure physique des agents favorise l'évolution des atteintes ostéoarticulaires ou des douleurs lombaires. Ces pathologies favorisent une augmentation de la durée des arrêts de maladie ordinaire et peut justifier qu'en 2019, ces agents faisaient partie des trois services possédant le taux d'absentéisme lié à ce motif le plus élevé (6,5 % alors qu'il était de 4,7% pour la collectivité⁴⁷).

La collectivité entend lutter contre ce type d'absence par des actions de prévention notamment en lien avec les troubles musculosquelettiques. Chaque collègue doit mettre en place un document unique dont l'élaboration incombe au chef d'établissement ou aux assistants de prévention qu'il désigne. Actuellement, une douzaine d'établissements ne disposent pas encore d'assistant de prévention, ce qui freine la mise en place de mesures correctives. Si le nombre de jours d'arrêts de maladie ordinaire augmente, le nombre d'arrêts diminue, indiquant une hausse de l'indice de gravité des pathologies des agents.

La chambre invite le département à poursuivre sa démarche de réduction de l'absentéisme en affinant l'identification de ses causes et des mesures d'amélioration des conditions de travail des agents. La création d'un fonds particulier d'équipement pourrait ainsi être envisagée, à l'instar de celui mis en place par le Morbihan, financé par la réfaction des dotations attribuées aux établissements pour résorber les fonds de roulement excessifs de certains d'entre eux.

3.3.3 La maintenance et l'entretien des collèges

En 2021, le département dispose de 440 ETP affectés dans les collèges 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.

⁴⁷ Données issues du Rapport annuel de la santé, sécurité et des conditions de travail 2019 présenté au CHSCT du 6 octobre 2020, page 2.

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.

3.3.4 Une mutualisation souhaitable de la commande publique

La direction des collèges gère sept domaines de marchés publics à destination des collèges⁴⁸. L'un d'entre eux, la fourniture de services de télécommunication, est également mutualisé avec les autres bâtiments départementaux et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Finistère.

Dans le domaine de la fourniture de gaz et d'électricité, qui constituent des postes de dépense élevés, chaque collège est autonome, même si la majorité des établissements se tournent vers des centrales d'achat de type UGAP ou font appel au syndicat départemental d'énergie pour leurs approvisionnements.

Le Finistère est le département breton qui prend en charge le moins de dépenses à caractère général par collégien (52 € pour l'année 2021-2022 pour une moyenne régionale de 116 €), ce qui traduit un faible niveau de mutualisation. La chambre recommande au département de définir et mettre en œuvre une politique de mutualisation des achats à destination des collèges.

<p>Recommandation n° 1 Mettre en œuvre une politique de mutualisation des achats à destination des collèges.</p>

⁴⁸ La fourniture de services de télécommunication, la vérification des équipements sportifs des collèges, l'exploitation des installations de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de secours (groupe électrogène), de climatisation et de récupération des eaux de pluies des bâtiments du conseil départemental du Finistère, les vêtements de travail et équipements de protection individuelle (EPI) des agents de collèges, la fourniture et l'installation de mobilier, la fourniture de matériels informatique, logiciel et équipements pédagogiques et l'état des lieux des logements de fonction des collèges.

3.4 L'optimisation des moyens immobiliers

3.4.1 Le bâti départemental

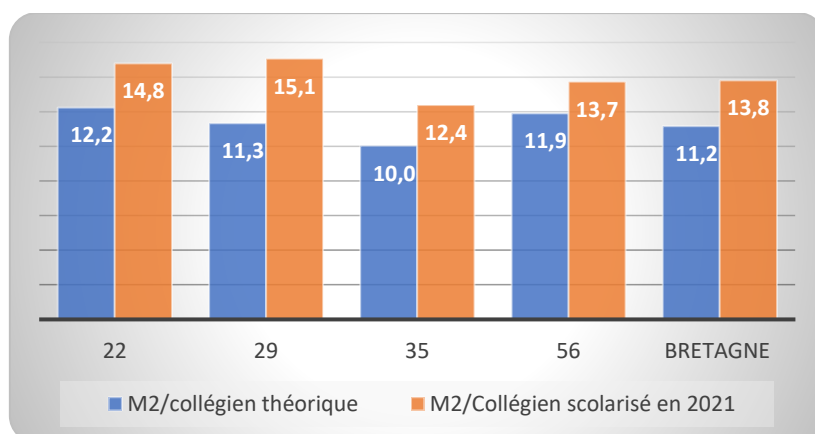
Les collèges du département occupent une surface totale de 358 000 m² de plancher bâti⁴⁹. Cette dernière représente en moyenne 5 869 m² par collège et une surface théorique de 11,3 m² par collégien⁵⁰ (superficie bâtie / capacité des collèges). Dans les faits, chaque collégien dispose d'une surface moyenne de 15 m².

Les écarts entre surface théorique par élève et surface réellement occupée sont variables d'un établissement à l'autre et s'expliquent principalement par les taux d'occupation. Ainsi, les collèges Kerhallet à Brest, Tanguy-Prigent à Saint-Martin-des-Champs, Plozévet, Max Jacob et La Tourelle à Quimper, offrent des surfaces par élève supérieures à 20 m² en raison de faibles taux d'occupation⁵¹.

Avec des taux d'occupation plus faibles que la moyenne régionale, la surface mise à disposition des collégiens du Finistère (15,1 m² par élève) est la plus élevée des quatre départements bretons (moyenne régionale de 13,8 m²). Cette sous-utilisation conduit le département à supporter des coûts de bâti importants.

En réponse aux observations provisoires, le département a indiqué que la faiblesse des taux d'occupation de certains collèges s'expliquait par leur appartenance au réseau d'éducation prioritaire, qui limite le nombre d'élèves à 25 par classe, ainsi que par la présence d'un vaste internat dans l'un d'entre eux (collège de Plozévet). Cette situation résulte également d'une démographie collégienne moins favorable qu'à l'époque de la construction des collèges dans les années 1970-1980.

Graphique n° 29 : Surface (1) moyenne (m²) mise à disposition des collégiens (2) des quatre départements bretons



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

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

⁴⁹ Surface bâtie 2022 retenue Stratégie française sur l'énergie et le climat - SFEC (hors locaux techniques, atelier agent, SEGPA) à partir des surfaces GTPI.

⁵⁰ Médiane théorique de 10,4 alors que la médiane est de 14,9 m².

⁵¹ 55 % pour Max Jacob, 53 % pour Plozévet, 69 % pour Saint-Martin-des-Champs et 62 % pour Kerhallet, sans compter les îles du Ponant avec 55 m² par collégien.

3.4.2 La domanialité

Sur 62 sites, 38 sont encore sous le régime de la mise à disposition par l'État, issu des lois de décentralisation. Quatre appartiennent à la région et sont mis à disposition et 15 sont en cours d'acquisition ou de publication. Le département dispose ainsi d'une maîtrise de plus en plus importante de son foncier lui offrant des marges de manœuvre en termes d'évolution du réseau.

Pour la construction de ses collèges, le département opte pour l'acquisition des terrains quand d'autres départements bretons demandent aux communes un apport à titre gratuit. Ainsi, l'opération de reconstruction du collège Kerzouar à Saint-Renan a nécessité l'acquisition par le département d'un foncier auprès de la commune d'une surface totale de 21 799 m² pour un montant de 0,5 M€. Sur cette opération, la commune a cependant financé une partie de la construction de la voirie permettant la desserte future d'espaces urbanisables au titre de l'habitat. Elle a également participé aux aménagements extérieurs à hauteur de 0,3 M€.

Si l'acquisition des terrains est de nature à offrir une plus grande latitude dans l'implantation des collèges, ce choix représente un coût significatif pour le département.

3.4.3 Une absence de référentiel fonctionnel « bâtiments » qui limite les capacités de pilotage de la collectivité

Le département n'a pas défini de référentiel des besoins selon des unités d'œuvre (m²/collégien, agent/m², etc). La rédaction d'un référentiel général est en cours d'élaboration et dans l'attente de sa finalisation, le département dispose de deux documents :

- la liste des locaux et leurs surfaces en fonction des tranches de capacité d'accueil ;
- le nombre théorique de salles de classe (banalisées ou spécialisées) en fonction du nombre de divisions⁵².

L'absence de référentiel prive le département d'une norme cohérente et stable dans le temps, ce qui l'expose à devoir rendre des arbitrages de manière récurrente. **La chambre invite le département à arrêter un référentiel fonctionnel reflétant sa politique immobilière et définissant les niveaux de service attendus.**

⁵² Ce terme est utilisé dans le second degré pour dénommer et dénombrer les structures pédagogiques dans lesquelles sont inscrits les élèves. Le chef d'établissement inscrit chacun des élèves dans une division et une seule.

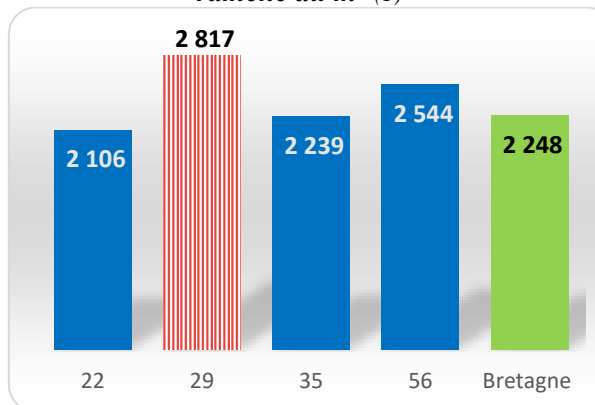
3.4.4 Les coûts de construction

Une comparaison des coûts a été effectuée sur les 13 opérations de constructions neuves réalisées par les quatre départements bretons entre 2016 et 2021⁵³ 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.

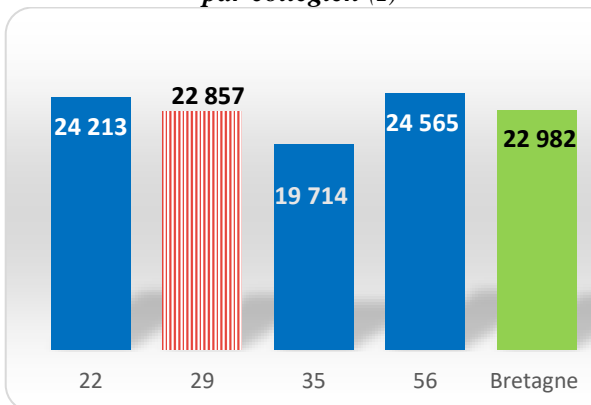
Il ressort de cette comparaison que les coûts de construction par collégien sont comparables à la moyenne régionale, tandis que les coûts de construction au m² (2 817 €) sont supérieurs de 25 % à celle-ci. Ces écarts sont pour partie imputables aux coûts de déconstruction des anciens sites, aux frais d'acquisition du foncier par le département⁵⁴, aux choix de construction d'établissements sans cuisines dans le Morbihan et au recours par ce dernier à une délégation de maîtrise d'ouvrage. Ils pourraient néanmoins être réduits par l'adoption d'un référentiel définissant des niveaux de service attendus et garantissant une meilleure maîtrise des coûts en évitant de trop nombreux arbitrages.

Graphique n° 30 :

Coût en € d'une construction neuve de collège ramené au m² (1)



Coût en € d'une construction neuve de collège par collégien (2)



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

(1) m² de surface de plancher (2) collégien : effectif théorique du collège.

⁵³ 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).

⁵⁴ Les autres départements bretons bénéficient de l'apport des terrains par les communes d'implantation des établissements.

Le décalage entre les projections démographiques et les effectifs du collège public de Saint-Renan

Jusqu'en 2008, la population collégienne du secteur de Saint-Renan était de 1 100 élèves, également répartie entre deux établissements public et privé. Lors de l'élaboration du programme de construction du collège de Saint-Renan⁵⁵, les projections donnaient à voir une croissance de la population collégienne du secteur jusqu'à 1 400 élèves, d'où un dimensionnement du collège public à 700 élèves. Si cette croissance démographique s'est confirmée, les familles se sont majoritairement orientées vers le collège privé de Saint-Renan qui comptait 957 élèves en 2022, contre seulement 443 élèves pour le nouveau collège public. L'observatoire départemental anticipe une stabilité de ces effectifs jusqu'en 2026.

Un exemple de dérive des coûts : le collège de Landerneau

En décembre 2009, le conseil départemental a voté à l'unanimité la création d'un second collège à Landerneau. L'année suivante, un terrain a été acquis au lieu-dit Belhomme. Le projet a ensuite été abandonné à la suite d'une étude de l'Insee prévoyant une baisse de la démographie collégienne. Toutefois, le collège de Mescoat étant arrivé à saturation avec 920 collégiens pour une capacité théorique de 960, le département a choisi de construire un nouvel établissement d'une capacité de 480 collégiens, afin d'être en mesure d'accueillir de nouvelles populations ou d'adapter le périmètre de la carte scolaire.

Le coût de construction de ce nouveau collège était estimé à l'origine à 14,5 M€ pour 480 collégiens. L'établissement devrait ouvrir en 2024 et son coût final s'élever à 17,7 M€⁵⁶, dont 11,7 M€ de travaux.

Si le contexte géopolitique et les conséquences de la crise sanitaire expliquent la hausse des coûts de 2,1 M€, d'autres facteurs sont également à l'origine de cette augmentation. Ainsi, le département a souhaité renforcer le bilan énergétique au stade du concours (surcoût de 0,561 M€ HT) et le projet a par ailleurs évolué avec l'ajout de 117 m² par rapport aux surfaces programmées (+3%). De même, la découverte d'eau à faible profondeur a nécessité la suppression de la salle polyvalente, une redistribution des salles ou encore des changements de matériaux pour les bardages. Le rapport d'analyse des offres anticipait un dépassement de l'enveloppe de travaux de 0,68 M€ HT soit plus de 0,8 M€ TTC, avant même la signature du marché.

⁵⁵ Le département a décidé de la construction de ce collège en 2017. La première pierre a été posée en octobre 2019. Son coût a été de 17 M€ pour une surface de 5 920 m² (au sens du permis de construire) et une capacité d'accueil de 700 élèves.

⁵⁶ Hors foncier (0,3 M€).

3.4.5 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. Le département est habilité à vérifier que l'attribution d'un logement de fonction à un personnel de l'État correspond bien à une nécessité absolue de service ou à une utilité de service. Le département peut également délibérer de manière restrictive en matière d'attribution de logements pour NAS. Ainsi, la commission permanente du 2 décembre 2019 a décidé, sur proposition du conseil d'administration du collège Mendès-France de Morlaix, de supprimer l'affectation d'un logement pour NAS à la fonction d'adjoint-gestionnaire pour la rentrée 2019-2020. Enfin, le département peut optimiser la gestion de son parc en attribuant les logements vacants à des agents pour des raisons d'utilité de service.

Le département du Finistère estime que la moitié des logements de fonction de ses collèges sont inoccupés. Malgré l'existence de logements disponibles, il apparaît que dans certains des établissements, 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 dispositif⁵⁷. 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 ;**

⁵⁷ 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.

- **continuer de 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 précisé que l'occupation réelle des logements de fonction était de l'ordre de 50 % et qu'il limitait depuis plusieurs années leur nombre lors des travaux de construction, ou les affectait à d'autres usages lors des restructurations d'établissements. Il a par ailleurs indiqué procéder au déclassement des logements vétustes et recourir à des conventions d'occupation précaire.

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

3.4.6.1 La restauration scolaire

La grande majorité des collèges publics du Finistère (53 sur 61) assurent la gestion en régie et sur site de la restauration scolaire⁵⁸.

La mutualisation entre plusieurs petits collèges (moins de 300 demi-pensionnaires ou 45 000 repas par an, seuil retenu par le département pour ses dotations en personnel) 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.

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 :

⁵⁸ Les huit autres établissements sont inclus dans des cités scolaires (Harteloire à Brest, Iroise à Brest, Jean Moulin à Châteaulin, Jean-Marie Le Bris à Douarnenez) ou de cités mixtes (Laënnec à Pont-L'Abbé) gérées par la région, qui accueillent les collégiens du département et de lycées voisins pour les repas (Brizeux à Quimper, Beg-Avel à Carhaix) fabriqués sur place. Pour le collège Saint-Pol-Roux à Brest, les repas sont livrés par un prestataire. Le collège Iles du Ponant repose sur une organisation mixte : restauration départementale pour l'île de Houat, restauration communale pour les autres îles.

- pour les collèges se situant en zone urbaine comme Morlaix : le département pourrait, dans un premier temps, envisager dans le cadre des travaux de restructuration 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. Cette mutualisation permettrait de progresser dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, sans dégrader la qualité gustative des repas grâce à la liaison chaude et de s'adapter plus facilement aux effectifs réels constatés la veille. Néanmoins, cette mutualisation n'est concevable que dans des périmètres restreints ;
- pour les plus petits collèges, avec les communes ou des établissements proches ;
- 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).

3.4.6.2 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 entrainera 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.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Plusieurs collèges urbains connaissent des difficultés (faibles performances scolaires, faible mixité sociale, fuite vers le secteur privé) qui se traduisent par des sous-occupations de locaux coûteuses pour la collectivité. D'autres collèges en secteur rural sont également confrontés à des diminutions d'effectifs, qui s'accroîtront à moyen terme. Le département devra donc approfondir sa stratégie immobilière afin d'établir une carte cible permettant d'optimiser les chances données à chaque élève.

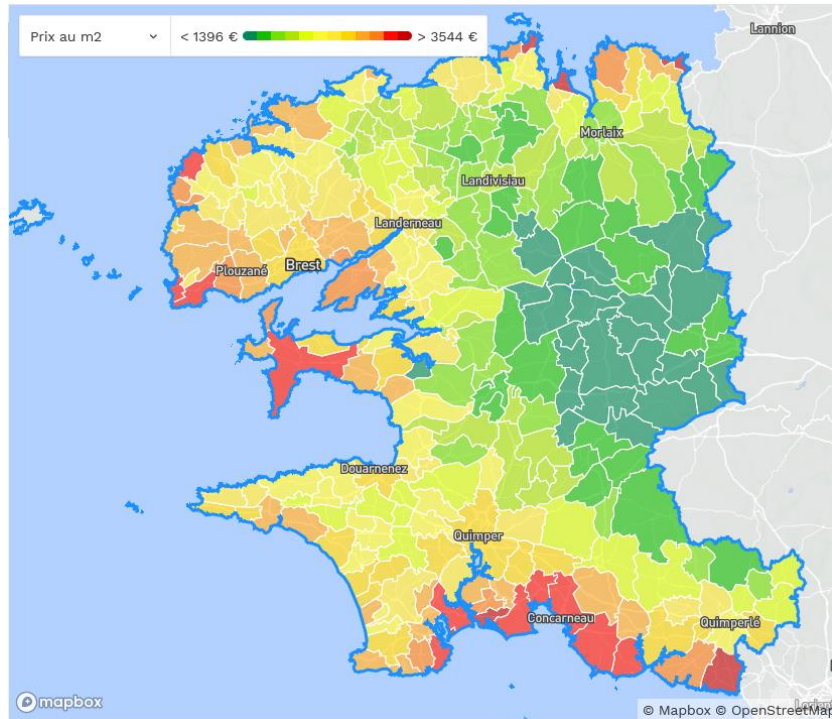
Par ailleurs, le département dispose de marges de progrès dans le pilotage de ses investissements et le fonctionnement de ses établissements, avec une définition des besoins à mieux formaliser et la recherche de mutualisations avec d'autres collectivités ou entre collèges publics.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Présentation du territoire	63
Annexe n° 2.	L'indice de position sociale (IPS) des élèves en Bretagne.....	65
Annexe n° 3.	Capacités d'accueil et effectifs des collèges	68

Annexe n° 1. Présentation du territoire

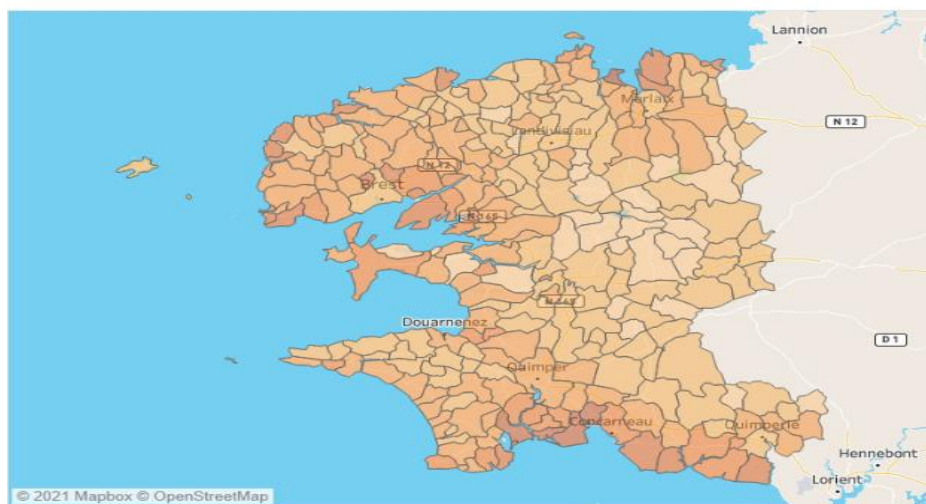
Carte n° 5 : Le prix du foncier immobilier en décembre 2022



Source : <https://www.meilleursagents.com/prix-immobilier/finistere-29/>.

Carte n° 6 : Revenus moyens par habitant par commune du Finistère

revenus_hab



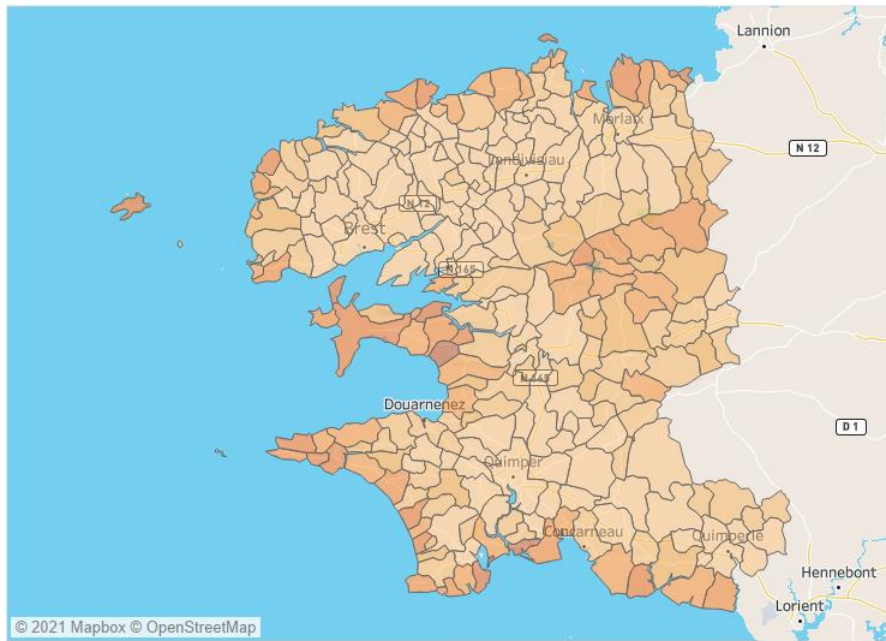
Carte basée sur les Longitude (générée) et Latitude (générée). La couleur met en avant le/la somme de Revenu par habitant. Les détails affichés sont associés au/à la Nom de la commune et Nom de l'EPCI (critères 2018). Les données sont filtrées sur Code département de la commune (critères 2018), qui conserve 29.

Revenu par habita..
8 940 21 456

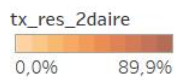
Source : base de données géographiques OpenStreetMap.

Carte n° 7 : Taux de résidences secondaires dans le Finistère

tx res 2daire



Carte basée sur les Longitude (générée) et Latitude (générée). La couleur met en avant le/la tx_res_2daire. 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 29.



Source : base de données géographiques OpenStreetMap.

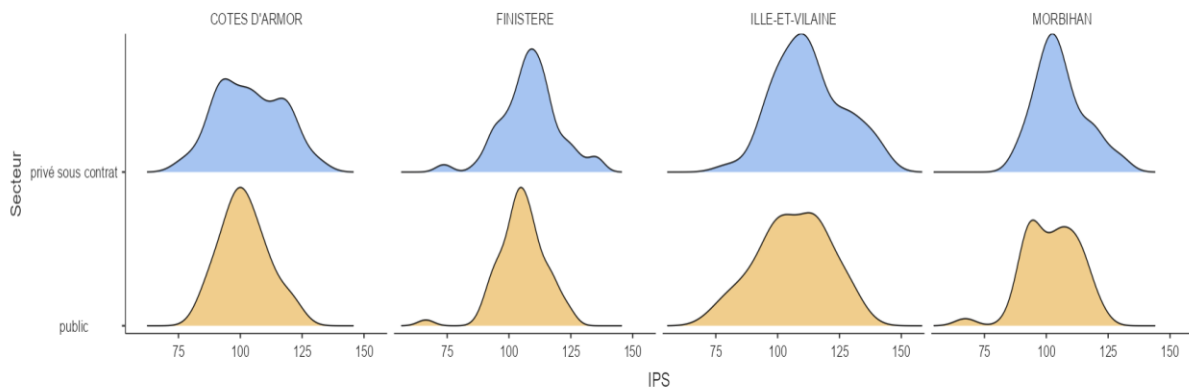
Annexe n° 2. L'indice de position sociale (IPS) des élèves en Bretagne

Tableau n° 12 : 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

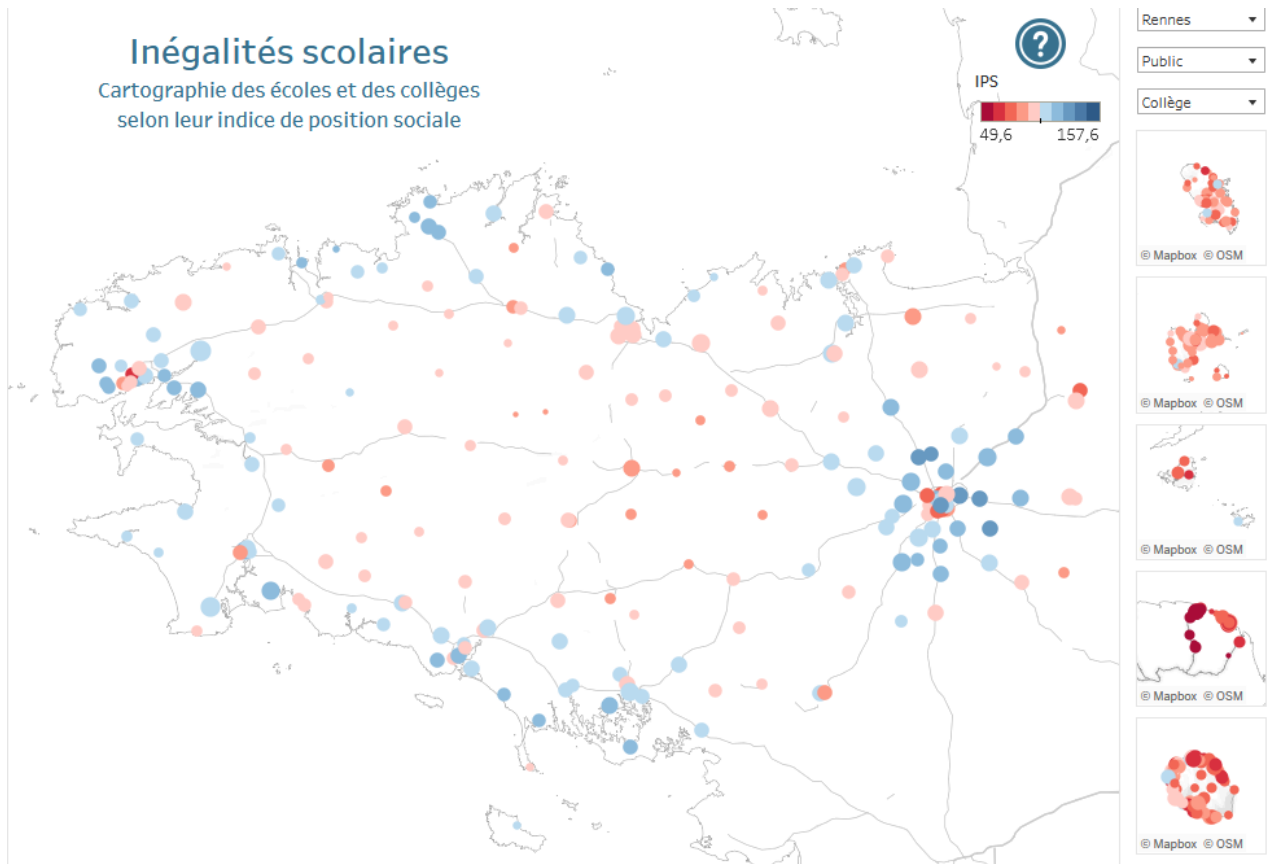
Source : CRC à partir des données education.gouv.fr.

Graphique n° 31 : Caractéristiques des IPS en Bretagne par secteur et par département



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

Carte n° 8 : Cartographie des collèges selon leurs IPS



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

Tableau n° 13 : 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

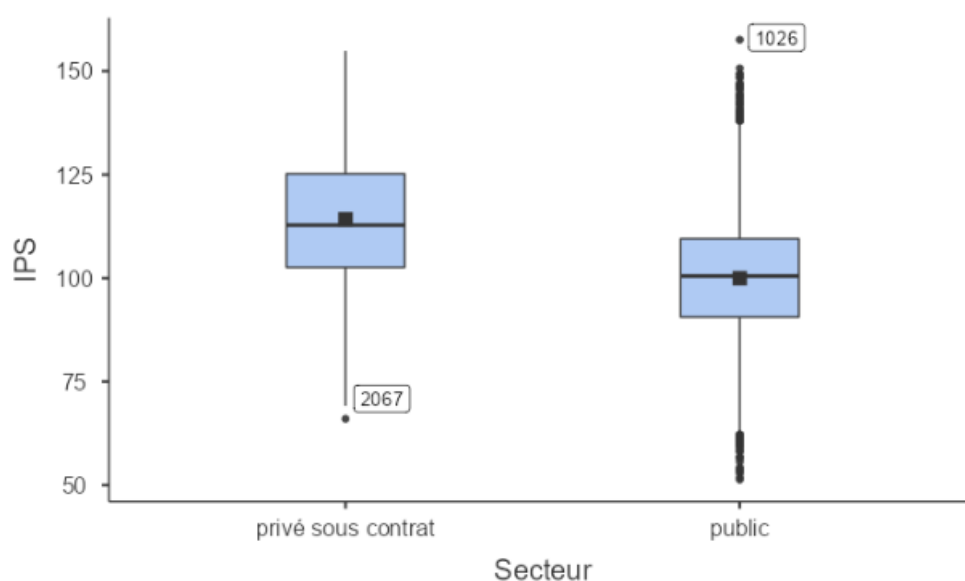
Graphes
IPS

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

Tableau n° 14 : 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.

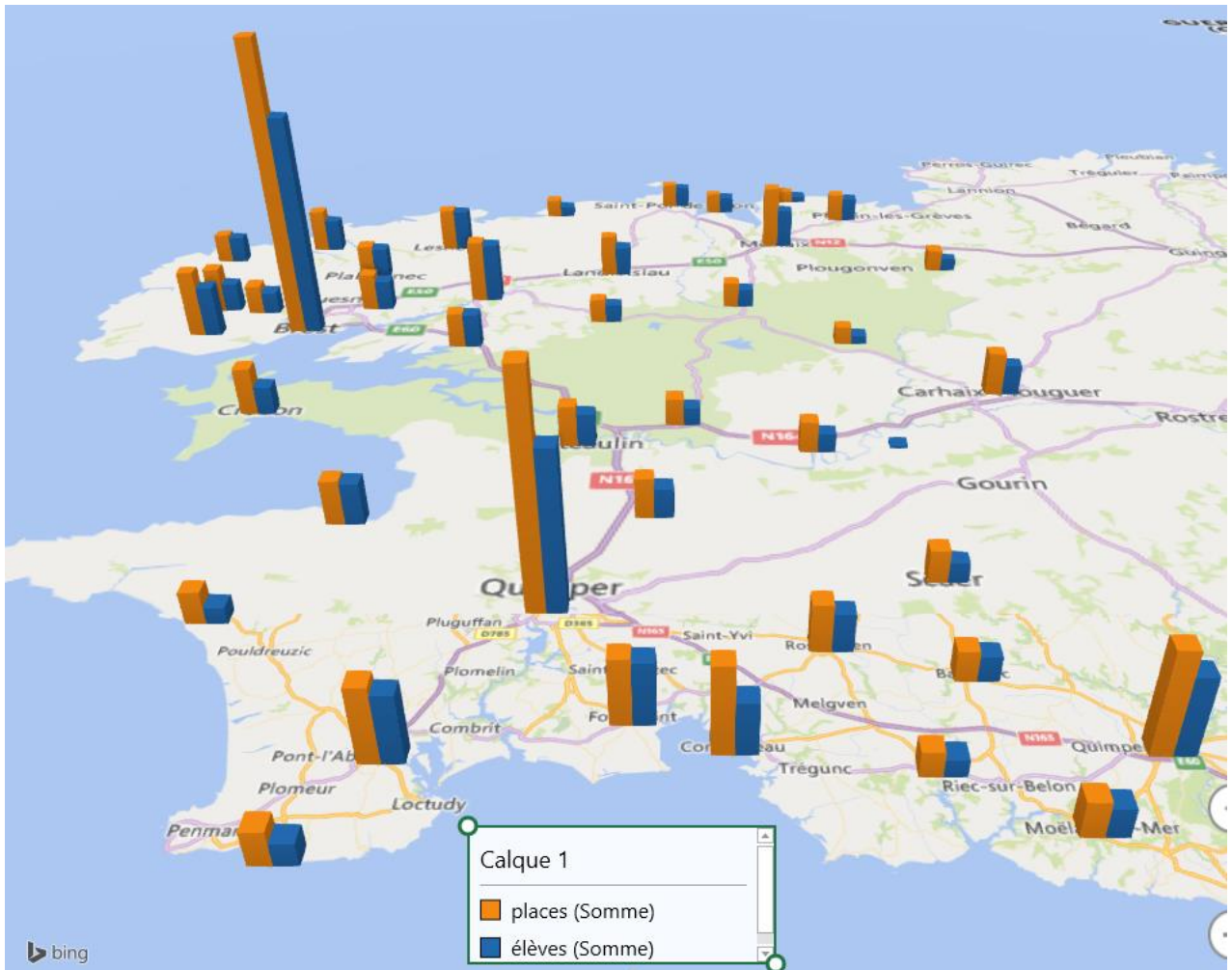
Annexe n° 3. Capacités d'accueil et effectifs des collèges

Tableau n° 15 : Collèges du Finistère dont le taux d'occupation est inférieur à 75 %

<i>Commune</i>	Collège	Capacité d'accueil	Nbre d'élèves accueillis	Taux d'occupation
<i>BREST</i>	les Quatre Moulins	694	412	59,4 %
<i>BREST</i>	de Kerhallet	615	382	62,1 %
<i>BREST</i>	de l'Harteloire	627	395	63,0 %
<i>BREST</i>	Saint-Pol Roux	375	240	64,0 %
<i>BRIEC</i>	Pierre Stéphan	560	425	75,9 %
<i>CARHAIX-PLOUGUER</i>	Beg-Avel	624	444	71,2 %
<i>CHATEAUNEUF-DU-FAOU</i>	de l'Aulne (site de Chateauneuf)	450	274	60,9 %
<i>CONCARNEAU</i>	des Sables Blancs	570	314	55,1 %
<i>CONCARNEAU</i>	du Porzou	560	362	64,6 %
<i>CROZON</i>	Alain	680	400	58,8 %
<i>GUERLESQUIN</i>	Roz-Avel	360	214	59,4 %
<i>HUELGOAT</i>	Jean Jaurès	280	142	50,7 %
<i>LANDIVISIAU</i>	de Kerzourat	650	456	70,2 %
<i>LANNILIS</i>	du Pays des Abers	670	504	75,2 %
<i>LE GUILVINEC</i>	Paul Langevin	435	282	64,8 %
<i>MORLAIX</i>	Mendès-France	460	229	49,8 %
<i>MORLAIX</i>	Le Château	580	401	69,1 %
<i>MORLAIX Saint-Martin-des-Champs</i>	Tanguy Prigent	290	199	68,6 %
<i>PLEYBEN</i>	Louis Hémon	400	267	66,8 %
<i>PLOUESCAT</i>	de la Baie du Kernic, Louis et Marie Fichez	290	167	57,6 %
<i>PLOUGASNOU</i>	François Charles	200	111	55,5 %
<i>PLOUHINEC</i>	de Locquéran	420	260	61,9 %
<i>PLOUNEOUR-MENEZ</i>	des Monts d'Arrée	400	282	70,5 %
<i>PLOUZANÉ</i>	Victoire Daubié	580	360	62,1 %
<i>PLOZEVET</i>	Henri Le Moal	420	222	52,9 %
<i>PONT-AVEN</i>	Penanroz	320	224	70,0 %
<i>PONT-DE-BUIS-LES-QUIMERC'H</i>	François Collobert	390	286	73,3 %
<i>QUIMPER</i>	Max Jacob	860	474	55,1 %
<i>QUIMPER</i>	La Tourelle	650	387	59,5 %
<i>QUIMPER</i>	La Tour d'Auvergne	800	562	70,3 %
<i>QUIMPERLE</i>	Hersart de la Villemarqué	870	642	73,8 %
<i>SAINT-RENAN</i>	Simone Veil	700	443	63,3 %
<i>SCAËR</i>	Léo Ferré	430	266	61,9 %

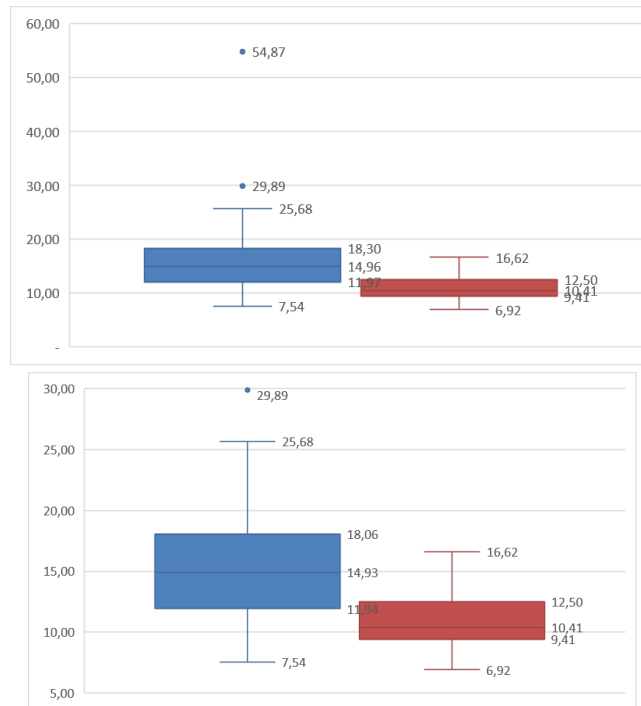
Source : CRC à partir des données du département.

Carte n° 9 : Capacités théoriques des collèges et nombre d'élèves par commune



Source : CRC à partir des données du département.

Graphique n° 32 : Répartition des surfaces (m²) par collégien et par collège (avec et sans Île du Ponant)



Source : CRC à partir des données du département.

En bleu : surface par collégien accueilli, en rouge : surface par collégien théorique (capacité théorique du collège).



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>