



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

**POLITIQUE RÉGIONALE POUR LA
CONSTRUCTION, LA RÉNOVATION ET
L'ENTRETIEN DES LYCÉES**

Exercices 2016 et suivants

Observations délibérées le 10 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE	9
OBSERVATIONS	12
1 DES LYCÉENS PLUS NOMBREUX, DES LYCÉES VIEILLISSANT	12
1.1 Les dépenses en faveur des lycées représentent un effort financier important pour l'Etat et les régions	12
1.1.1 Le coût du lycée est principalement supporté par l'État et les régions	12
1.1.2 Le coût d'un lycéen est en France supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE	13
1.2 La région Île-de-France compétente sur trois académies	13
1.2.1 La répartition des compétences entre l'État et les régions.....	13
1.2.2 Des services de la région regroupés dans un pôle composé de cinq directions	14
1.3 Près de 20 % des élèves scolarisés dans la région Île-de-France.....	14
1.3.1 La progression du nombre des lycéens depuis 2015	15
1.3.2 Des effectifs qui devraient se contracter à partir de 2028	17
1.4 Un patrimoine ancien aux capacités d'accueil utilisées de manière peu homogène.....	18
1.4.1 Un patrimoine important et vieillissant	18
1.4.2 Des capacités d'accueil des établissements diversement utilisées	20
1.4.3 Un début de prise en compte de la réforme du baccalauréat	23
2 L'IMPORTANTE RÉVISION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT À PARTIR DE 2017 POUR CRÉER DES PLACES NOUVELLES ET RÉNOVER LES LYCEES. 24	
2.1 La programmation de 30 600 places nouvelles en 2017 au lieu des 12 400 programmées en 2012.....	24
2.2 L'accélération de la rénovation des lycées prévue par le PPI révisé en 2017	28
2.3 Un programme modificatif sur lequel le CESER n'a pas pu émettre un avis dans des conditions satisfaisantes.....	30
2.4 Un programme prévisionnel d'investissement révisé en 2017 sans réflexion préalable avec les académies concernant la carte des lycées.....	31
2.4.1 Des lycées de taille variable selon les académies mais globalement plus grande que dans le reste du territoire national.....	31
2.4.2 Les lycées accueillant peu d'élèves ont une carte de formation peu développée qui ne contribue pas à améliorer la mixité des publics accueillis	33
2.4.3 Le coût de fonctionnement des petites structures est élevé pour la région, en particulier à Paris	33
2.4.4 La difficile reprise par la région des 12 lycées de la Ville de Paris	38
2.5 Des places nouvelles dans les territoires sous tension alors que des places sont vacantes à Paris dans les zones limitrophes	40
2.5.1 Principes d'affectation des élèves dans les lycées.....	40
2.5.2 La définition des districts d'affectation au niveau de chaque académie ne permet pas une répartition optimale des lycéens dans les établissements	42
2.6 Un plan pluriannuel de maintenance (PPM) destiné à améliorer la maintenance préventive dans les lycées.....	43

2.6.1	Le PPM prévoit un milliard d'euros pour augmenter la maintenance préventive.....	43
2.6.2	D'un système de dotations aux lycées à une recentralisation de la maîtrise d'ouvrage par la région	44
2.6.3	L'exécution et le suivi du plan pluriannuel de maintenance souffre d'un défaut de moyens humains et techniques	46
2.7	L'investissement dans les lycées a sensiblement augmenté depuis la révision du PPI en 2017	47
2.7.1	La baisse de l'investissement dans les lycées de 2010 à 2015	47
2.7.2	Évolution de l'investissement dans les lycées sur la période 2016-2020.....	47
2.8	La trajectoire opérationnelle et financière du programme prévisionnel d'investissement modifié en 2017	51
2.9	Les élus au conseil régional ne sont pas régulièrement informés de l'état d'avancement du programme prévisionnel d'investissement	52
3	DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION DES LYCÉES À MIEUX SÉCURISER	53
3.1	Une réorganisation des achats qui n'a pas pris en compte tous les risques	53
3.1.1	Des services réorganisés pour améliorer l'efficacité de l'achat public	53
3.1.2	L'absence de procédure efficace pour prévenir les conflits d'intérêts	54
3.2	Un recours à des marchés de partenariat pour accélérer la construction et la rénovation de deux lycées.....	54
3.2.1	Un projet que la région justifie par la croissance démographique et le choix de disposer d'une réserve de places.....	55
3.2.2	Un projet insuffisamment défini en amont.....	55
3.2.3	Une analyse des offres qui ne permet pas de comprendre entièrement le choix retenu.....	61
3.2.4	Les conditions de financement de l'opération.....	63
3.2.5	Certaines dispositions exposent la région au risque de façon excessive	65
3.2.6	Un rapport annuel du partenaire à compléter	67
4	DES ÉQUIPES POUR ASSURER LA SÉCURITÉ MISES EN PLACE SANS FONDEMENT LÉGAL.....	67
4.1	Une brigade régionale créée en 2019 pour participer à la sécurisation des lycées	67
4.2	Une mission générale de surveillance et d'intervention en cas de conflits ou de violences	68
4.3	Des missions qui ne relèvent pas de la compétence de la région.....	69
4.4	Des missions déjà exercées par des services de l'Etat au travers des équipes mobiles de sécurité (EMS)	69
	ANNEXES.....	72

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé la politique de la région pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées.

Le contrôle de la chambre n'a pas porté sur les conséquences pour les lycées de la crise sanitaire. Le déroulement du contrôle a souffert de réponses tardives et partielles de la région aux demandes formulées par la chambre, le contexte de la crise sanitaire n'expliquant qu'une partie de ces difficultés.

En 2017, la région a profondément révisé son programme prévisionnel d'investissement (PPI) pour faire face à un nombre croissant de lycéens et à la vétusté de beaucoup d'établissements

La région Île-de-France compte quelque 522 000 lycéens, soit près de 20 % des lycéens français, répartis dans les académies de Paris, Créteil et Versailles. Elle est confrontée depuis 2015 à une forte croissance de effectifs de lycéens. En effet, la hausse importante des naissances entre 2000 et 2010 a engendré une augmentation du nombre de collégiens, probablement jusqu'en 2023 et de lycéens jusqu'en 2027. Les effectifs n'augmentent pas de la même façon partout au sein de la région. En effet, ils sont plus nombreux dans les académies de Créteil et Versailles. En revanche, leur nombre diminue à Paris et cette tendance devrait perdurer durant les prochaines décennies.

La croissance globale des effectifs lycéens a conduit la région à adopter un « plan d'urgence » révisant le programme prévisionnel d'investissement (PPI), d'un montant de 5,1 Md€ sur la décennie 2017-2027, prévoyant à la fois de construire 21 600 places nouvelles et de rénover des établissements (4,1 Md€) et d'améliorer la maintenance préventive (1 Md€).

Avec cette révision du PPI, la région a prévu de construire des lycées neufs et d'agrandir de nombreux établissements dans les zones en forte tension démographique. Trois départements, l'Essonne, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, doivent accueillir 60 % des places nouvelles. Tous les départements sont concernés à l'exception de Paris.

En février 2021, pour faire face à la tension démographique dans certains territoires et à la vétusté de nombreux lycées non pris en compte dans le PPI révisé en 2017, 900 M€ supplémentaires ont été ajoutés à ce PPI. Le programme ainsi modifié, désormais porté à 6 Md€, devrait permettre de créer 9 000 places supplémentaires et de rénover pour partie une vingtaine d'établissements scolaires.

À Paris, la région n'a pas assez pris en compte l'inadaptation de la carte des établissements aux besoins des lycéens.

Les lycées franciliens, quelle que soit leur nature (générale, technologique, professionnelle ou polyvalente), accueillent globalement plus d'élèves que les autres lycées implantés sur le territoire national. Ce constat s'explique par le caractère très urbain de la plupart des départements et la densité du réseau de transports.

Les lycées professionnels parisiens font exception : 62 % accueillent moins de 300 élèves, et sept lycées généraux et technologiques ou polyvalents accueillent moins de 400 élèves. Or, les petits lycées, offrant une variété moins grande de possibilités de formation, sont peu attractifs pour les lycéens comme pour les enseignants et coûtent plus cher à la collectivité. Il conviendrait donc, à Paris, de mieux définir des cibles de taille optimale des établissements et de restreindre le réseau des lycées.

Malgré ce contexte, la région a révisé son PPI, qui prévoit de rénover de nombreux lycées, sans avoir engagé préalablement avec les académies une réflexion sur l'évolution de la carte des établissements. Plusieurs lycées dont la pérennité pose question ont été inscrits dans le programme pour être rénovés. L'un d'entre eux, le lycée Lazare Ponticelli, a fermé définitivement ses portes deux ans après la révisions du programme.

Un protocole a été signé avec la Ville de Paris en 2014 prévoyant la reprise par la région de 12 lycées municipaux après leur rénovation par la Ville. Le transfert de gestion devait avoir lieu à la rentrée scolaire de 2020. Toutefois, la Ville n'ayant pas réalisé la totalité des travaux à cette date, les deux collectivités ont signé un deuxième protocole repoussant le transfert des établissements à la rentrée scolaire de 2021.

La plupart de ces établissements accueillent peu d'élèves, certains ayant une offre de formation peu favorable à leur insertion professionnelle. Aussi, l'académie de Paris s'interroge-t-elle sur la pérennité de ces lycées. La question se pose donc de l'intérêt pour la région de les reprendre en gestion d'autant plus qu'elle ne deviendra pas, une fois le transfert de gestion effectué, propriétaire de plein droit des bâtiments.

La région prévoit de construire des places nouvelles dans les territoires sous tension alors que des places sont vacantes à Paris dans des zones limitrophes.

Le territoire des académies est divisé en districts correspondant aux zones de desserte des lycées, définis conjointement par l'autorité académique et le conseil régional en tenant compte des critères d'équilibre (démographique, économique et social) et en veillant à la mixité sociale.

L'affectation des élèves dans plusieurs territoires, de petite couronne notamment, est rendue difficile par la saturation de certains lycées. Or, si la plupart des lycées généraux et technologiques de la capitale sont pleins, plusieurs lycées implantés dans des arrondissements situés en bordure du périphérique ont des places disponibles. Selon l'académie de Paris, l'accueil de lycéens domiciliés hors de Paris permettrait, d'une part, de renforcer l'attractivité de plusieurs lycées généraux et polyvalents des « bordures » de l'académie et, d'autre part, de desserrer la contrainte pesant sur les territoires limitrophes.

Certes, les contraintes liées à l'état des bâtiments sont importantes à Paris. Des lycées généraux, aux limites de leur capacité d'accueil, ont dû être fermés et les divisions déplacées dans d'autres établissements, à l'exemple du lycée Lavoisier, du lycée Rabelais, délocalisé dans d'autres établissements, ou du lycée Fauré, en raison de leur vétusté ou des risques pour la sécurité des élèves. Aussi, l'état des bâtiments et la pression pesant sur plusieurs lycées parisiens empêchent la mise en œuvre immédiate d'une réforme des règles d'affectation dans les lycées parisiens.

Toutefois, certains lycées implantés dans des arrondissements à proximité immédiate de communes de la petite couronne et disposant de places vacantes, comme François Villon (14^{ème} arrondissement), Paul Valéry (12^{ème}) et Bergson (19^{ème}), pourraient être ouverts aux élèves domiciliés en périphérie de Paris. Tel est d'ailleurs le cas pour les lycées dispensant des formations professionnelles afin de desserrer la pression sur les lycées de la petite couronne, souvent saturés.

Si les investissements dans les lycées ont augmenté depuis la révision du PPI en 2017, l'exécutif régional n'a rendu compte de son état d'avancement qu'en 2021

Alors que les investissements dans les lycées avaient diminué durant les années 2010 à 2015, ils ont de nouveau augmenté depuis que la région a profondément révisé son PPI en 2017. En effet, les autorisations de programme (AP) votées de 2016 à 2019 pour l'enseignement du second degré, tous programmes confondus, ont progressé de 64 % sur la période.

Cependant, les crédits de paiements (CP) consommés au cours de la même période n'ont représenté que 25 % des AP ouvertes bien que ce ratio ait progressé de 18 % en 2016 à près de 30 % en 2019. Le stock des AP ouvertes continue de croître alors que la consommation des CP reste modeste. Il convient donc d'améliorer la programmation annuelle des opérations pour réduire l'écart entre AP et CP.

La région a expliqué à la chambre que, « *pour les nouvelles opérations de rénovation, un travail est engagé au moment de l'établissement du programme afin de définir, quand cela est possible techniquement, des tranches fonctionnelles optionnelles. Ce travail permettra de diminuer le montant de l'AP à engager sur une année et ainsi (d') aider à synchroniser un peu plus les AP et CP* ». La chambre prend acte de cet engagement.

L'enveloppe globale du PPI (5,1 Md€ pour la construction de places et la rénovation des lycées et 1 Md€ pour la maintenance des établissements) n'a pas été répartie entre les différents projets. Aucun échéancier de réalisation n'a non plus été arrêté. Le programme voté par le conseil régional se réduit à une simple énumération de projets d'extension, de rénovation d'établissements, d'équipements sportifs ou des cantines, de 2017 à 2027.

Durant les trois premières années d'exécution du plan, les élus du conseil régional n'ont pas été informés de l'état d'avancement des opérations. Aucun bilan d'étape ne leur a été présenté. Toutefois, répondant à une recommandation de la chambre, la présidente du conseil régional a produit un premier bilan d'étape à l'occasion de la présentation aux élus du projet de modification du PPI, le 4 février 2021.

La région a décidé de recourir à un marché de partenariat au terme d'une évaluation qui ne paraît pas parfaitement objective

Afin de répondre au nombre croissant de lycéens dans les secteurs concernés, la région a engagé en 2017 une procédure en vue d'attribuer un contrat de partenariat portant, en tout ou partie, sur le financement, la conception, la construction, le gros entretien, le renouvellement et la maintenance de deux lycées neufs à Palaiseau et Pierrefitte-sur-Seine.

La définition du projet n'était pas complètement aboutie lors de son lancement. En particulier, la région ne disposait pas des caractéristiques précises des terrains et de l'assurance de leur constructibilité. De graves incertitudes entouraient donc le projet au moment de l'évaluation préalable au choix de recourir à un marché de partenariat plutôt qu'à un marché public du type loi MOP ou marché global.

Le coût de l'investissement a été fortement sous-estimé ainsi que les « frais de maîtrise d'ouvrage » comprenant les aléas et la rémunération de l'entreprise retenue : par la suite, ce poste augmentera de 119 % contre 14 % pour le montant des travaux. En outre, les délais prévisionnels de réalisation, avancés dans l'évaluation préalable, avantageaient le recours au marché de partenariat de façon peu objective.

En ce qui concerne la procédure d'attribution du contrat de partenariat, le rapport d'analyse des offres ne justifie pas toujours clairement, en fonction des critères retenus, les notes différenciées attribuées aux candidats.

Il est par ailleurs regrettable que les procédures pour prévenir les situations de conflit d'intérêts, comme celle rencontrée lors de l'attribution de ce marché, ne protègent pas la région de risques contentieux.

Le contrat a finalement été conclu à des conditions économiques plus onéreuses que dans l'évaluation initiale. Le contrat signé fait apparaître que l'estimation initiale des coûts d'investissement a été dépassée de 17 %, soit dans des proportions pouvant remettre en cause l'intérêt du marché de partenariat.

Certaines dispositions du contrat montrent que la région est exposée à un risque financier. Pour prévenir toute dérive des coûts, l'exécution du contrat nécessitera un suivi solide par la région ainsi que des moyens humains dédiés au contrôle et au pilotage du partenariat. Or, la chambre constate que le premier rapport annuel produit par le partenaire, déjà incomplet, ne comportait aucun élément financier lors de son examen par le conseil régional.

Sans fondement légal, la région a mis en place dans les lycées une brigade de sécurité concurrente des services des académies

La région a créé une brigade régionale de sécurité (BRS) chargée de missions de prévention et de sécurisation afin de répondre aux situations de crises constatées dans les lycées.

Pourtant, la loi ne lui confère aucune compétence en la matière. En particulier, l'encadrement et la surveillance des élèves sont expressément exclus du champ de compétence de la région par le code de l'éducation.

En effet, cette mission est confiée aux services de l'État. Chaque académie dispose en effet d'équipes mobiles de sécurité (EMS) qui viennent en renfort des équipes éducatives dans un but de sécurisation et de prévention. Les effectifs des EMS sont bien plus importants que ceux de la BRS : par exemple, ils comprennent une soixantaine d'agents pour la seule académie de Créteil alors que la BRS en compte seulement 21 pour toute l'Île-de-France.

Aucun bilan de l'action de la BRS n'a été transmis par la région aux académies qui en ignorent souvent les interventions dans les établissements de leur ressort. Cette organisation vient brouiller la lisibilité et la cohérence des dispositifs offerts aux chefs d'établissement amenés à gérer des situations de tension au sein des lycées.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations¹ reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Exiger du titulaire du contrat de partenariat le rapport annuel comprenant toutes les informations obligatoires prévues par le code la commande publique et le communiquer au conseil régional pour faire l'objet d'un débat. 67
- Recommandation régularité 2 : Laisser aux autorités compétentes l'exercice des missions de surveillance et de sécurité des élèves qui, en application des textes, ne relèvent pas de la compétence de la région..... 71
-

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : En cas de saisine par la région pour avis du Conseil économique, social et environnemental régional sur une révision du programme prévisionnel d'investissement, lui transmettre l'ensemble des documents afférents. 30
- Recommandation performance 2 : Elaborer avec les académies un schéma de rationalisation de la carte des lycées professionnels et polyvalents pour en améliorer l'attractivité et en diminuer les coûts. 38
- Recommandation performance 3 : Engager une étude avec la Ville de Paris et l'académie de Paris sur le devenir de plusieurs lycées municipaux dont la pérennité ne paraît pas assurée et négocier avec la Ville les conditions d'un transfert de gestion et de propriété des autres lycées. 40
- Recommandation performance 4 : Définir avec la région académique et les académies départementales les conditions de l'accueil, dans les lycées de Paris situés près des limites du territoire parisien et disposant de places vacantes, des lycéens domiciliés dans les départements limitrophes...
..... 43
- Recommandation performance 5 : Doter la direction du patrimoine et de la maintenance d'une application « métier » pour donner aux services une vision transversale et consolidée de l'exécution du plan pluriannuel de maintenance et faciliter le partage de l'information entre les différentes directions du pôle lycées. 46
- Recommandation performance 6 : Améliorer la programmation annuelle des opérations pour réduire l'écart entre les montants des autorisations de programme et des crédits de paiement 49

¹ Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de l'organisme/collectivité/établissement.

Recommandation performance 7 : Compléter la procédure de prévention des situations de conflit d'intérêts par la mise en place d'une déclaration d'intérêt et d'un contrôle interne pour les agents susceptibles d'être décisionnaires dans le processus d'achat. 54

DÉROULEMENT DU CONTRÔLE ET DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la politique de construction, de rénovation et d'entretien des lycées de la région Île-de-France depuis 2016. Ayant principalement porté sur une période antérieure à l'état d'urgence déclaré à compter du 24 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19, il ne prend pas en compte les conséquences de cette situation.

Après l'ouverture du contrôle par lettre du 14 novembre 2019, la chambre a envoyé un questionnaire le 17 décembre 2019 avec un délai de réponse fixé au 31 janvier 2020. Trois mois après l'envoi du questionnaire, la région n'avait pas encore répondu quand, le 17 mars, a été instauré le confinement lié à la crise sanitaire. Au prix de plusieurs rappels de la chambre, la région a transmis, le 16 juillet 2020, une partie des réponses au questionnaire initial, soit sept mois après l'envoi de celui-ci. Suite à la réception de ces réponses tardives et partielles, des questions complémentaires ont été posées à la région, auxquelles elle a répondu de nouveau de manière tardive et incomplète.

Les longs délais de réponse de la région ont concerné des documents pourtant disponibles et aisément communicables sans traitement particulier des services, par exemple, le marché de partenariat conclu par la région pour la construction de deux lycées à Palaiseau et à Pierrefitte-sur-Seine, dont la transmission avait été demandée dans le questionnaire du 17 décembre 2019, n'a été transmis à la chambre dans son intégralité que le 7 octobre 2020.

En outre, de nombreuses questions sont finalement demeurées sans réponse, comme celles intéressant le financement du programme prévisionnel d'investissement (PPI).

La crise sanitaire n'explique que partiellement les difficultés rencontrées pour obtenir les informations demandées. La chambre rappelle à la région les dispositions législatives relatives au droit d'accès de ses magistrats à tous documents, données et traitements concernant la gestion des organismes soumis à son contrôle².

Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 4^{ème} section a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 10 mai 2021, présidé par M. Martin, conseiller-maître à la Cour des comptes, président de chambre régionale des comptes : M. Stéphan, président de section, M. Grenier, Mme Boursier et M. Crosnier de Briant, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Boursier, première conseillère, assistée de Mme Carvajal et M. Roustan, vérificateurs des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme la procureure financière.

Mme Mélanie Menant, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de la région Ile-de-France au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 30 juillet 2021, a été reçue par la chambre le 29 septembre 2021. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

² Article L. 241-5 du code des juridictions financières : La chambre régionale des comptes est habilitée à accéder à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, et à se les faire communiquer. Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats et rapporteurs de la chambre régionale des comptes par le présent code est puni de 15 000 euros d'amende. Le ministère public près la chambre régionale des comptes peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 DES LYCÉENS PLUS NOMBREUX, DES LYCÉES VIEILLISSANT

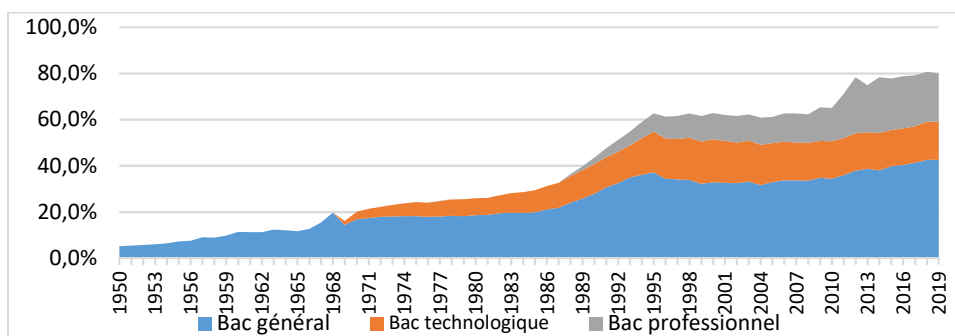
1.1 Les dépenses en faveur des lycées représentent un effort financier important pour l'Etat et les régions

1.1.1 Le coût du lycée est principalement supporté par l'État et les régions

Créé par la loi du 1^{er} mai 1802 sur l'instruction publique, et initialement dédié à l'instruction des élites, le lycée a profondément évolué dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle pour permettre l'accueil du plus grand nombre dans le but de conduire 80 % d'une génération au baccalauréat. La démocratisation a été accélérée avec la création de nouvelles filières d'enseignement, technologiques d'abord en 1965 puis professionnelles 20 ans plus tard.

La diversité croissante des filières a contribué de manière déterminante à la hausse du nombre de bacheliers au fil des années comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : Évolution du taux de bacheliers (1950-2019)



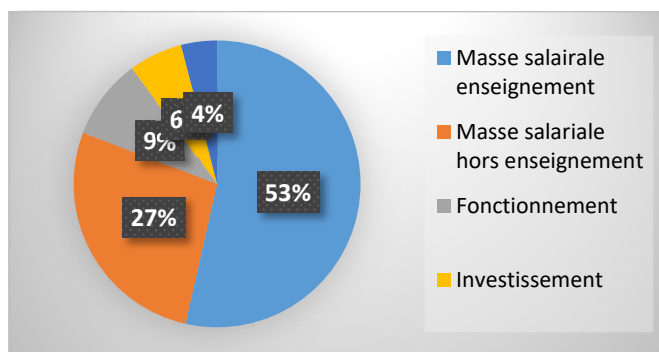
Source : ministère de l'éducation nationale

Dans un rapport de 2015 sur le coût du lycée, réalisé auprès de quatre académies métropolitaines (Créteil, Orléans-Tours, Rennes et Toulouse), la Cour des comptes a mis en évidence l'importance de l'effort financier consacré par les collectivités publiques au financement des lycées. Elle estimait à 26 Md€ le coût annuel moyen de celui-ci, supporté à hauteur de 92 % par les financeurs publics - 67 % par l'État (17,5 Md€) et 19,4 % par les régions (5 Mds d'€) -, les ménages prenant en charge le solde des dépenses (7 %).

La Cour a en outre relevé que les dépenses des régions avaient fortement progressé jusqu'en 2009 sous l'effet d'un important effort d'investissement, avant d'opérer une lente décrue. Les dépenses sont désormais principalement constituées d'une part de charges de fonctionnement des lycées et d'autre part de la rémunération des personnels techniciens et ouvriers, transférés aux collectivités territoriales par la loi de décentralisation de 2004.

Une analyse des coûts complets réalisée sur 31 établissements des académies susvisées pour l'année 2012 avait mis en évidence la répartition suivante :

Graphique n° 2 : Répartition du coût des lycées (2012)



Source : Cour des comptes, *Le coût du lycée, rapport public thématique*

1.1.2 Le coût d'un lycéen est en France supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE

L'enquête de la Cour a montré que le coût d'un lycéen en France est supérieur au coût constaté dans la moyenne des autres pays de l'OCDE, cette situation étant préjudiciable aux autres niveaux d'enseignement, notamment l'école primaire.

Le coût élevé du lycée résulte d'abord des volumes d'enseignement, d'une offre de formation étoffée et mal régulée, mais la Cour a également relevé que « *la densité du réseau des établissements et le maintien d'un grand nombre de petits lycées concourent également à la production de coûts d'encadrement pédagogique et administratif élevés* » avant de conclure que « *ce poids des charges de fonctionnement prépondérant exigera à terme des efforts de rationalisation du réseau des lycées de la part des régions* ».

1.2 La région Île-de-France compétente sur trois académies

1.2.1 La répartition des compétences entre l'État et les régions

La répartition des compétences entre l'État et les régions, qui résulte des lois de décentralisation et de la loi MAPTAM, a été codifiée aux articles L. 211-1 et suivants du code de l'éducation. Selon l'article L. 211-1 dudit code « *L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales [...]* ».

L'État assume, dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent :

- 1- La définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;*
- 2- La définition et la délivrance des diplômes nationaux [...];*
- 3- Le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ;*
- 4- La répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;*
- 5- Le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif ».*

Il en résulte que l'État est chargé notamment de la rémunération des personnels enseignants, administratifs et d'inspection, ainsi que des dépenses de fonctionnement à caractère pédagogique.

Les régions « *assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement* ». Elles élaborent des programmes prévisionnels d'investissements (PPI) qui précisent la localisation des lycées à construire, étendre ou rénover, la capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves.

Elles assurent également le recrutement, la gestion et la rémunération des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant dans les lycées.

Elles sont également chargées, en concertation avec les académies, de la planification des formations et de la mise en œuvre du service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle.

1.2.2 Des services de la région regroupés dans un pôle composé de cinq directions

La région Île-de-France compte trois académies sur son territoire, Paris, Créteil et Versailles. Celles-ci forment ensemble, depuis le décret du 10 décembre 2015,³ la région académique, coordonnée par le recteur de Paris, qui est l'échelon de mise en cohérence des politiques éducatives régionales⁴.

Au sein de la région, le pôle lycées (PL), récemment réorganisé (septembre 2019) prend en charge les missions de la région en matière d'enseignement du second degré. Il est composé de cinq directions :

- la direction de la réussite des élèves, dotée de quatre services dont le service de l'action numérique en charge des systèmes d'information du pôle ;
- la direction du Lycées Lab, nouvelle structure chargée de l'innovation bâtiminaire, de la programmation et de l'offre de formation ;
- la direction des opérations pour la conduite des grandes opérations ;
- la direction du patrimoine et de la maintenance ;
- une direction support chargée de la performance budgétaire et contractuelle.

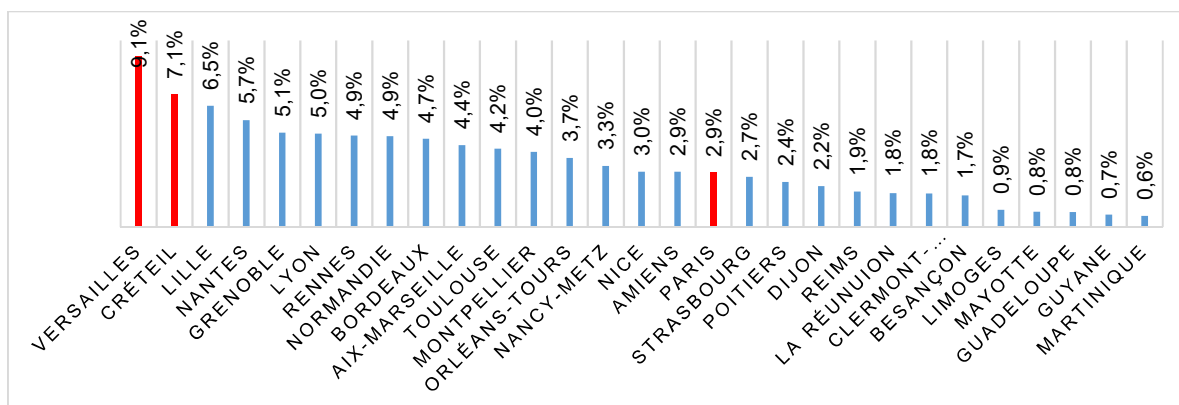
1.3 Près de 20 % des élèves scolarisés dans la région Île-de-France

Si l'académie de Paris est de loin l'académie comptant le plus d'étudiants, celles de Versailles (départements des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise) et Créteil (départements de Seine-et-Marne, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) comptent le plus d'élèves du second degré. Ensemble les trois académies scolarisent plus de 19 % des collégiens et lycéens résidant en France.

³ Décret du 10 décembre 2015³ créant les régions académiques consécutivement à la révision de la carte des régions françaises.

⁴ Cette coordination est mise en place dans les domaines suivants : formation professionnelle - apprentissage - orientation tout au long de la vie et lutte contre le décrochage scolaire - définition du schéma prévisionnel des formations des EPLE- enseignement supérieur et recherche - service public numérique éducatif - utilisation des fonds européens - contrats de plan État-Région.

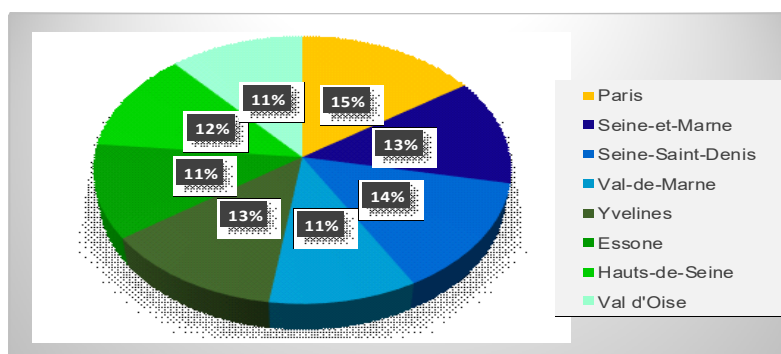
Graphique n° 3 : Répartition des élèves du second degré par académie (rentrée scolaire 2019)



Source : CRC à partir de Repères et références statistiques 2020 – MEN-DEEP ;

Les élèves sont répartis entre les départements de la région Île-de-France de manière assez homogène comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 4 : Répartition des élèves du second degré par département (2018)



Source : CRC à partir de DEEPP, références st statistiques 2019 – 4.02

1.3.1 La progression du nombre des lycéens depuis 2015

1.3.1.1 L'impact de l'accroissement de la natalité au tournant des années 2000

Les lycéens sont recensés par les trois académies, qui transmettent les données correspondantes à la région. Leur nombre augmente chaque année (+1,5 % depuis la rentrée scolaire 2016), du fait de la hausse de la natalité durant la décennie 2000/2010.

Les effectifs n'évoluent pas de manière homogène sur le territoire régional. En effet, si le nombre de lycéens des académies de Créteil et Versailles augmente régulièrement sur la période (+2,75 % pour Créteil et +1,51% pour Versailles), il diminue au contraire à Paris de 2016 à 2019. La dynamique est essentiellement portée par trois départements : Seine-Saint-Denis (+5,54 %), Val-d'Oise (+3,29 %) et Essonne (+2,04 %).

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs lycéens en Île-de-France par académie et département (2016-2019)

ACADÉMIE	EFFECTIF_16	EFFECTIF_17	EFFECTIF_18	EFFECTIF_19	ÉVOLUTION en %
CRÉTEIL	177 288	180 729	180 655	182 163	2,75
77	61 238	61 943	61 321	61 731	0,81
93	62 772	64 862	65 187	66 251	5,54
94	53 278	53 924	54 147	54 181	1,69
PARIS	104 137	104 033	103 384	103 457	- 0,65
75	104 137	104 033	103 384	103 457	- 0,65
VERSAILLES	232 764	234 987	235 046	236 288	1,51
78	65 133	65 624	65 111	65 067	- 0,10
91	54 882	55 303	55 575	56 001	2,04
92	59 945	60 388	60 306	60 681	1,23
95	52 804	53 672	54 054	54 359	3,29
Total général	514 189	519 749	519 085	521 908	1,50

Source : CRC IDF, d'après données région Île-de-France

Les lycées privés accueillent en Île-de-France un peu plus de 18 % des lycéens (95 094 à la rentrée scolaire 2019) mais la croissance des effectifs observée depuis 2016 a davantage profité aux établissements publics qu'aux établissements privés dont l'effectif n'a progressé que de 1,06 % contre 1,6 % dans le public.

1.3.1.2 Des filières professionnelles sous-représentées

Les lycéens sont majoritairement inscrits dans une filière générale, cette tendance ne cessant d'augmenter au fil des années (59,3 % à la rentrée 2019). La voie technologique, qui représente à peine 11 % des effectifs peine à se maintenir de 2016 à 2019, pendant que la voie professionnelle perd plus de 1 600 élèves sur la même période. La chambre invite la région à bien vouloir compléter le tableau ci-dessous avec les données concernant les effectifs constatés à la rentrée 2020.

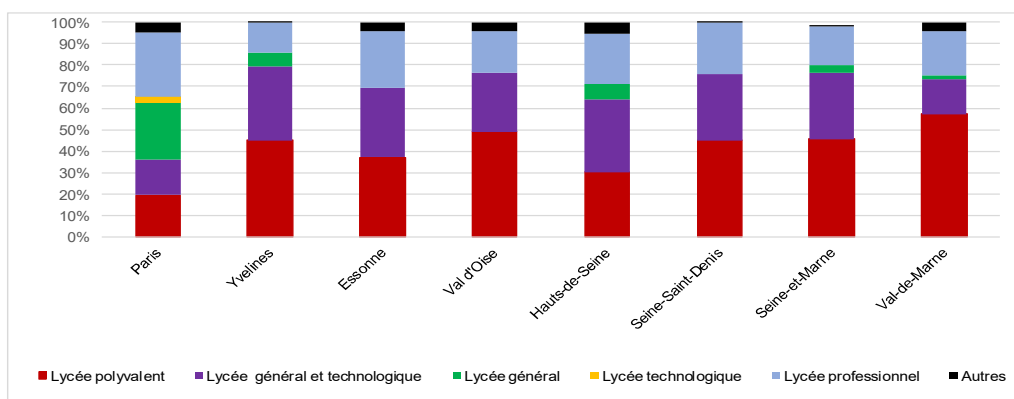
Tableau n° 2 : Évolution des effectifs lycéens par filière (2016/2019)

Filière		Effectif 2016	%	Effectif 2017	%	Effectif 2018	%	Effectif 2019	%
Générale	Public	234 621	58,7	238 115	58,8	236 431	58,7	239 614	59,3
	Privé	67 214		67 618		68 346		69 845	
	Total	301 835		305 733		304 777		309 459	
Technologique	Public	47 677	10,7	50 620	11,2	50 458	11,1	49 520	10,9
	Privé	7 257		7 432		7 406		7 127	
	Total	54 934		58 052		57 864		56 647	
Professionnelle	Public	137 795	30,6	137 069	30,0	137 897	30,1	137 680	29,0
	Privé	19 625		18 895		18 547		18 122	
	Total	157 420		155 964		156 444		155 802	
Ensemble		514 189		519 749		519 085		521 908	

Le nombre de formations professionnelles est moins important en Île-de-France que sur le reste du territoire. Mais la situation est hétérogène : si plus de 60 % des lycées de l'académie de Créteil proposent des formations professionnelles, moins de 35 % des lycées de Paris offrent de telles formations.

Les départements du Val-d'Oise, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ont une forte proportion de lycées polyvalents, proposant les trois voies de formation (générale, technologique et professionnelle). En revanche les lycées de Paris et des Hauts-de-Seine sont plus souvent dédiés, soit aux filières générales et/ou technologiques soit à l'enseignement professionnel. Une telle organisation n'est pas sans incidence sur la sociologie des effectifs accueillis dans les établissements et parfois leur attractivité.

Graphique n° 5 : Lycées publics par catégories de formations dispensées (2019/2020)



Source : CRC à partir des données de la région

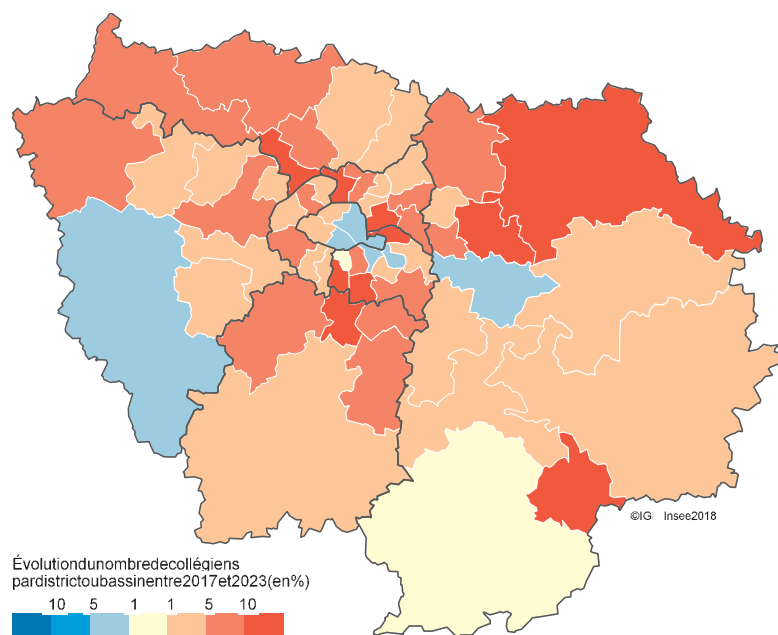
1.3.2 Des effectifs qui devraient se contracter à partir de 2028

L'INSEE a produit en 2018 une étude⁵ prospective concernant l'évolution prévisionnelle du nombre de lycéens en Île-de-France durant les 20 prochaines années. Cette étude, réalisée avec le concours des trois académies, constate que « *l'importante hausse des naissances entre 2000 et 2010 engendre d'ores et déjà une augmentation du nombre de collégiens, probablement jusqu'en 2023, et de lycéens jusqu'en 2027. À l'inverse, Paris serait le seul département francilien à connaître une baisse des effectifs sur la période* ».

Selon l'étude, le nombre de collégiens devait continuer d'augmenter d'environ 5 % durant les années 2017/2023, mais de façon différenciée selon les départements. Quatre devaient en effet voir baisser le nombre de collégiens sur une portion de leur territoire : l'est de Paris, le nord-ouest du Val-de-Marne, le centre de la Seine-et-Marne et le sud des Yvelines devaient perdre de 5 à 10 % de leurs collégiens. De ce fait, le nombre d'élèves devrait diminuer dans ces territoires à partir de 2021.

⁵ Etude accompagnée de son jeu de données.

Carte n° 1 : Évolution du nombre de collégiens par district ou bassin de 2017 à 2023 (%)



En raison de la stabilisation des naissances à un niveau élevé sur la période 2001/2005, les effectifs de lycéens devaient moins augmenter à partir de 2017-2018 dans les académies de Créteil et Versailles avant de repartir à la hausse de 2021 à 2026. Les effectifs pourraient ensuite se stabiliser jusqu'en 2031 avant de diminuer à partir de 2032 et jusqu'en 2040 (- 3,1 %) au moins, du fait de la chute de la fécondité amorcée en 2011.

1.4 Un patrimoine ancien aux capacités d'accueil utilisées de manière peu homogène

1.4.1 Un patrimoine important et vieillissant

1.4.1.1 Les lycées franciliens plus anciens que la moyenne nationale

A la rentrée 2020, la région comptait 465 lycées publics. Leur nombre a varié de 2016 à 2020 du fait de l'ouverture de deux établissements neufs, de la fermeture d'un établissement et de la fusion de huit lycées.

Les lycées de la région représentent un patrimoine de 6,3 millions de m², réparti sur 500 sites et composé de 2 500 bâtiments. Cet ensemble est, au niveau national, par son importance le troisième patrimoine immobilier et le premier patrimoine d'équipements publics.

Tableau n° 3 : Lycées franciliens par année de construction et nombre de rénovations

année de construction	France métropolitaine	Île-de-France		Île-de-France lycées rénovés		dont 2° rénovation	
	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
antérieur à 1880	37,5	26	5,6	16	62	2	13
1880-1889		15	3,2	7	47	1	14
1890-1899		7	1,5	2	29		0
1900-1909		1	0,2	1	100		0
1910-1919		4	0,9	1	25		0
1920-1929		5	1,1	2	40		0
1930-1939		13	2,8	8	62	2	25
1940-1949		9	1,9	8	89	1	13
1950-1959		37	8,0	26	70	1	4
1960-1969		128	27,5	91	71	4	4
S/T antérieurs à 1970		245	52,7	162	66	11	4
1970-1979	21,7	81	17,4	57	70	1	2
1980-1989	9,8	35	7,5	13	37	1	8
1990-1999	15,7	85	18,3	24	28	7	29
2000-2009	9,6	9	1,9	8	89		0
2010-2019	5,7	10	2,2	2	20		0
Total	100	465	100	266	57	20	8

Source : CRC IDF d'après : MENJ-MESRI-DEPP / Enquête sur le parc immobilier et les capacités d'accueil des établissements publics du second degré et données région IDF

La moyenne d'âge des lycées est importante⁶. L'âge médian des 465 établissements dépasse en effet les 50 ans (médiane en 1968). Peu de lycées ont été construits durant les dernières décennies : 19 lycées seulement ont été ouverts depuis 2000 (4 % du parc immobilier). Cette situation fait des lycées de la région un parc plus ancien que la moyenne nationale.

Un tiers des établissements construits avant 1970 n'ont fait l'objet d'aucune rénovation lourde. En outre, les opérations de rénovation, quand elles ont eu lieu, sont parfois anciennes : la médiane des opérations se situe en effet en 1996. En revanche, huit des neuf lycées construits de 2000 à 2009 ont déjà bénéficié d'une rénovation et même deux des dix lycées construits depuis 2010.

1.4.1.2 Une surface par élève inférieure à la moyenne nationale

La surface moyenne disponible par lycéen est plus faible en région Île-de-France que dans le reste du territoire. Cette situation tient à l'ancienneté des constructions parfois inadaptées à l'évolution des formations et à la rareté du foncier, particulièrement dans les départements de petite couronne.

⁶ Les données transmises par la région doivent cependant être utilisées avec précaution, la datation de certains établissements se révélant inexacte (Lycée Fénelon (Paris) : effectivement construit en 1863 il est présenté par la région comme ouvert en 1900 - Lycée Charlemagne (Paris) : bien que construit en 1641 il est présenté par la région comme ouvert en 1995).

Cette situation tient aussi au référentiel mis en place par la région pour la construction des lycées. Celle-ci confirme que : « *suite à un benchmark mené en 2016 d'analyse comparative des surfaces région Île-de-France au regard des surfaces de référence de six autres régions, il est apparu que le référentiel francilien était relativement économe en ce qui concerne les surfaces allouées* ».

Dans la nouvelle version du référentiel, en 2019, la région, plutôt que de viser une extension des surfaces, privilégie la réalisation d'opérations qualitatives proposant des bâtiments durables et adaptables, économes en coûts de maintenance et d'exploitation, respectueux de l'environnement et soucieux de la qualité interne. Les principales modifications portent sur les lieux de vie des élèves et les centres de documentation.

Tableau n° 4 : Surface moyenne par élève dans les lycées publics (2018)

Surface de plancher moyenne par élève (m²)	LEGT	LP
France métropolitaine + DOM	18,4	31,7
Région Île-de-France	14,4	

Source : CRC à partir des réponses de la région et de DEPP références et statistiques 2019

1.4.2 Des capacités d'accueil des établissements diversement utilisées

1.4.2.1 La détermination des capacités d'accueil théoriques des établissements

La capacité d'accueil de chaque établissement est déterminée par la région en fonction de la surface des locaux, de leurs caractéristiques et de la nature des formations dispensées. C'est à partir de la somme des capacités d'accueil des établissements et des prévisions d'évolution des effectifs que la région arrête au travers des programmes prévisionnels d'investissement (PPI) les projets de création de places nouvelles. Estimée par les services du pôle Lycées la capacité d'accueil de chaque établissement est définie à partir du programme prévisionnel du lycée (PPL) établi lors de la construction ou de l'extension de celui-ci, de la concertation avec les chefs d'établissement et de la connaissance du patrimoine.

Les capacités d'accueil théoriques doivent être distinguées des capacités d'accueil financées chaque année par les académies. Celles-ci prévoient pour chaque lycée d'une part le nombre d'élèves attendus au regard des prévisions réalisées par district et de la carte des formations et, d'autre part, leur répartition en divisions par type et niveau de formation. Les capacités financées par les académies peuvent donc différer largement des capacités d'accueil théoriques des lycées.

En début d'année scolaire, le nombre de divisions financées est éventuellement adapté en fonction des flux réels d'élèves constatés. Des divisions supplémentaires peuvent être créées dans des établissements si la capacité d'accueil théorique de ceux-ci le permet.

1.4.2.2 L'évaluation des places vacantes dans les lycées

Les places vacantes résultent de la différence entre capacités d'accueil théoriques et nombre d'élèves effectivement accueillis dans les lycées à la rentrée scolaire.

La région estime à plus de 50 000 les places vacantes dans les lycées (cf. tableau infra). L'existence de places vacantes est inévitable et tient à de nombreux facteurs :

- l'inflexion de la démographie lycéenne ;
- la coïncidence imparfaite entre l'offre de formations et le vœu des familles ;

- les abandons en cours de formation : ces abandons quand ils interviennent en première année de cursus produisent des effets pendant deux (BEP/CAP) ou trois ans (baccalauréat), la place libérée en 1^{ère} année demeurant vacante les années suivantes ;
- le manque d'attractivité de l'établissement : des établissements ne parviennent pas à attirer suffisamment d'élèves, soit en raison de la carte des formations, soit du fait de l'existence à proximité d'autres établissements plus demandés par les familles.

Le programme prévisionnel d'investissement (PPI) de 2012 entendait lutter contre cette situation en invitant les académies à transformer les établissements peu attractifs, généralement des LP, en lycée polyvalent proposant également des formations générales et technologiques : *« cette polyvalence a souvent été citée comme un moyen de rendre plus attractif les lycées en perte d'élèves. En effet, de nombreuses communautés éducatives ont dénoncé les conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire et la concurrence entre établissements : certains établissements se voient alors que les lycées limitrophes atteignent voire dépassent leur capacité maximale avec un nombre très important d'élèves par classe »* (rapport CR 121-11). Il ne semble pas que cette question de l'attractivité des établissements ait été envisagée dans le « plan d'urgence » révisant le PPI en 2017.

Mais la situation, très hétérogène selon les académies, traduit surtout une différence de pression démographique. En raison des effectifs qui augmentent dans l'académie de Créteil et principalement en Seine-Saint-Denis (19 %), la vacance diminue (-3,5 %). Elle augmente à Paris (+9,18 %) tandis que l'académie de Versailles connaît une situation contrastée : la vacance augmente fortement dans les Hauts-de-Seine (+28 %), tandis qu'elle régresse dans le Val-d'Oise (-19 %).

La région a transmis à la chambre un état des places vacantes, par établissement, à la rentrée scolaire 2017 accompagné d'une projection de places vacantes pour les années suivantes. Au cours de l'instruction du contrôle, la chambre n'a pas obtenu communication d'une actualisation de ce tableau.

Tableau n° 5 : Prévisions de places vacantes dans les lycées à partir du constat de rentrée 2017 (hors apprentis)

ACADÉMIE	PLACES VACANTES 2017	PLACES VACANTES 2018	PLACES VACANTES 2019	PLACES VACANTES 2020	ÉVOLUTION
CRÉTEIL	20 648	21 353	20 922	19 927	-3,49%
77	8 466	9 370	9 411	9 026	6,61%
93	6 761	6 430	6 025	5 487	-18,84%
94	5 421	5 552	5 486	5 414	-0,12%
PARIS	9 093	9 530	9 631	9 928	9,18%
75	9 093	9 530	9 631	9 928	9,18%
VERSAILLES	19 501	21 615	21 514	20 256	3,87%
78	6 160	6 205	6 866	6 565	6,57%
91	3 802	4 096	4 403	4 005	5,33%
92	4 192	5 974	5 431	5 365	27,99%
95	5 347	5 340	4 813	4 321	-19,19%
Total général	49 242	52 497	52 067	50 111	1,76%

Source : CRC IDF, d'après données région IDF

Les hausses des places vacantes dans les départements sous tension sont transitoires, s'expliquant par l'ouverture de nouveaux lycées. Ainsi par exemple, dans le département des Hauts-de-Seine, qui connaît un déficit important de places dans certains districts, les places vacantes ont augmenté significativement à la rentrée scolaire 2018 du fait de l'ouverture de deux lycées neufs à Boulogne et Courbevoie. Les lycées neufs n'accueillant la première année de leur ouverture que les élèves en début de cycle (2nde), ils n'obtiennent en général des taux de remplissage similaires à ceux des autres lycées qu'à l'issue de la troisième année de leur fonctionnement.

La région prévoit que la vacance diminuera en 2021 : un millier de places jusqu'alors laissées libres devraient être occupées :

Tableau n° 6 : Prévision 2020 des places vacantes à la rentrée scolaire 2021 dans les lycées (hors apprentis)

ACADÉMIE	PLACES VACANTES 2021
CRÉTEIL	18 745
77	8 471
93	4 792
94	5 482
PARIS	9 883
75	9 883
VERSAILLES	20 464
78	6 638
91	5 270
92	4 833
95	3 723
Total général	49 093

Source : CRC IDF, d'après données région IDF

La vacance ne devrait augmenter dans des proportions significatives que dans le département de l'Essonne, en raison de la livraison d'un lycée neuf (cf. infra).

Le taux de remplissage reste stable sur la période sous-revue, s'établissant en moyenne à 87 %. La pression sur les établissements est plus forte en Seine-Saint-Denis (lycées remplis à 90 %), Essonne et Val-d'Oise (taux de remplissage à 89 %).

Tableau n° 7 : Taux de remplissage moyen des lycées franciliens

Étiquettes de lignes	Moyenne de Taux de remplissage 2017	Moyenne de Taux de remplissage 2018	Moyenne de Taux de remplissage 2019	Moyenne de Taux de remplissage 2020
CRÉTEIL	87 %	87 %	87 %	88 %
77	86 %	85 %	85 %	85 %
93	88 %	89 %	90 %	90 %
94	87 %	86 %	87 %	87 %
PARIS	86 %	85 %	85 %	85 %
75	86 %	85 %	85 %	85 %
VERSAILLES	88 %	88 %	88 %	88 %
78	88 %	88 %	87 %	87 %
91	90 %	89 %	89 %	89 %
92	86 %	86 %	87 %	87 %
95	87 %	88 %	88 %	89 %
Total général	87 %	87 %	87 %	87 %

Source : CRC IDF, d'après données région IDF

Enfin, le nombre de places manquantes augmente fortement (+23 %). En 2020, ce sont 102 lycées qui étaient sur-occupés, avec près de 9 000 places manquantes. Cette situation, qui illustre la pression démographique dans certains départements de l'Île-de-France, devrait encore s'aggraver en 2021.

Tableau n° 8 : Places manquantes dans les lycées franciliens

	2017	2018	2019	2020	Évolution	2021
Nombre de lycées en surcoccupation	95	89	93	102	7 %	111
Places manquantes	7 206	7 269	7 988	8 867	23 %	10 501

Source : CRC IDF, d'après données région IDF

La situation n'est pas équilibrée territorialement et contraste singulièrement avec la vacance de places. Le nombre de places manquantes se concentre dans l'académie de Versailles, notamment dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine. Le département du Val-d'Oise est celui où l'évolution est la plus importante (+ 59 % de places manquantes de 2017 à 2020). La région prévoit que les places manquantes augmentent en 2021 pour tous les territoires y compris ceux où doivent être édifiés des lycées neufs (en Essonne et Seine-Saint-Denis).

Tableau n° 9 : Déficit de places dans les lycées franciliens, par académie

	2017	2018	2019	2020	Évolution	2021
Académie de Créteil	1 878	1 729	2 130	2 530	35 %	3 309
77	503	327	355	474	-6 %	720
93	924	911	1 144	1 360	47 %	1 632
94	451	491	631	696	54 %	957
Académie de Paris	933	836	828	760	-19 %	796
75	933	836	828	760	-19 %	796
Académie de Versailles	4 395	4 704	5 030	5 578	27 %	6 397
78	1 469	1 577	1 509	1 619	10 %	1 621
91	1 184	1 105	1 175	1 358	15 %	1 706
92	1 126	1 346	1 539	1 620	44 %	1 887
95	616	676	807	981	59 %	1 182
Total	7 206	7 269	7 988	8 867	23 %	10 501

Source : CRC IDF, d'après données région IDF

1.4.3 Un début de prise en compte de la réforme du baccalauréat

La région a étudié les conséquences de la réforme du baccalauréat sur le besoin en locaux des lycées. La dotation d'heures d'enseignement allouée chaque année aux établissements par les services académiques n'a pas évolué du fait de la mise en place de la réforme. En revanche, celle-ci, modifiant l'organisation des enseignements, peut avoir des incidences sur les besoins de salles et l'occupation des espaces.

La réforme permet aux élèves de construire un parcours scolaire individualisé. En sus d'un tronc commun, ils peuvent désormais choisir trois enseignements de spécialité parmi sept au minimum et onze au maximum. Cette organisation conduit à multiplier les combinaisons possibles avec pour conséquence des besoins accrus de locaux. Les groupes de spécialités font parfois l'objet d'un dédoublement (physique-chimie, sciences et vie de la terre, informatique, etc.). Dans cette hypothèse comme dans le cas de spécialités « rares », les groupes sont accueillis dans des salles de plus petite contenance que celles accueillant

d'ordinaire 35 élèves (jauge d'une division en filière générale), pouvant rendre nécessaire une adaptation des locaux⁷.

La région a fait état d'une demande d'organisation des groupes de spécialité, encore marginale, mais fortement consommatrice d'espace : la réunion de groupes classes sur des séquences d'au moins deux heures, avec un groupe classe que l'on rassemble ou éclate selon les activités successives (cours magistral, suivi de travaux en ateliers et enfin exposés et confrontation des résultats⁸). Il s'agit donc de créer des espaces permettant l'accueil de 50 élèves ou plus, avec la possibilité de les faire travailler en groupes de tailles variables, dans la classe ou en dehors (CDI, petites salles de travail).

Les responsables de lycées ont parfois dû accroître l'amplitude horaire d'ouverture de leurs établissements pour faciliter l'organisation des enseignements.

Ces nouveaux modes d'organisation sont en cours d'étude par le service programmation de la région : appréciation des superficies supplémentaires induites (la région estime que le mobilier mobile et l'organisation en petits groupe nécessite de majorer la superficie d'une salle de 25 %), aménagement des circulations sans obérer le respect des règles de sécurité afin de garantir l'évacuation en cas de sinistre.

Le référentiel applicable aux lycées transmis par la région⁹, mis à jour en 2019, ne mentionne pas les conséquences induites par la réforme du baccalauréat et n'en tire pas de prescription spécifique. Il impose cependant des prescriptions pour les nouveaux programmes qui garantissent une certaine modularité et flexibilité des bâtiments. D'autres dispositions programmatiques des lycées contenues dans le référentiel (prévision d'espaces innovants avec des classes banales adaptées à la pédagogie active, à la superficie majorée et au mobilier adapté, classes banales pour des groupes en pédagogie active ou non) répondent également à cette nouvelle organisation.

2 L'IMPORTANTE RÉVISION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT À PARTIR DE 2017 POUR CRÉER DES PLACES NOUVELLES ET RÉNOVER LES LYCEES

2.1 La programmation de 30 600 places nouvelles en 2017 au lieu des 12 400 programmées en 2012

En application de l'article L. 214-5 du code de l'éducation, les régions élaborent des programmes prévisionnels d'investissement (PPI) : *« Le conseil régional établit, après accord de chacune des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole [...] qui résulte du schéma prévisionnel mentionné à l'article L. 214-1 du présent code. A ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves »*.

⁷ La réforme instaure également un temps d'aide à l'orientation tout au long du lycée pour préparer les choix de parcours et, à terme, l'entrée dans l'enseignement supérieur. Les élèves sont accompagnés dans le cadre des marges d'autonomie des établissements (groupes à effectifs réduits, pédagogie différenciée, Mooc, etc.). La réforme modifie ici encore les pratiques d'enseignement, et peut conduire à multiplier les temps de face à face pédagogique avec des effectifs plus restreints.

⁸ Le nouveau baccalauréat prévoit également l'instauration d'un « grand oral », qui nécessitera des préparations spécifiques à cette épreuve.

⁹ Le document remis par la région ne semble pas être un document abouti mais une version de travail.

Le PPI de la région Île-de-France a été voté en 2012 pour la décennie 2012/2022. Pour évaluer et localiser les besoins, la région s'était appuyée sur les travaux de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)¹⁰. Après prise en compte de la hausse de la natalité, des programmes de construction de logements et du nombre élevé de places vacantes, la région avait décidé de construire 12 400 places nouvelles sur la durée du PPI. Le financement était prévu pour 5 700 de ces places. Pour les 6 700 autres, il était conditionné au réexamen à mi-parcours du PPI¹¹, soit en 2017. Une enveloppe de 2,4 Md€ avait été arrêtée pour réaliser ce PPI.

De 2012 à 2016, année d'engagement de la révision du PPI, une vingtaine d'opérations ont été menées à termes, dont trois de construction¹² et dix-sept d'extension.

La région a décidé en mai 2016 de réviser en urgence le PPI pour augmenter le volume de ses investissements sur une durée allongée à 2027, considérant qu'il était inadapté à la situation réelle des lycées franciliens. Voté par délibération CP 2017-059 du 8 mars 2017, la révision du PPI, que la région a dénommé plan d'urgence, table sur un besoin de 21 600 places supplémentaires à l'horizon 2027. En plus de créer de nouvelles places, il prévoit d'accélérer le rythme de rénovation des lycées.

Le PPI a été révisé après que l'IAU a réalisé une prévision d'évolution des effectifs lycéens dans chaque district à l'horizon 2027. Les projections de l'IAU ont été comparées aux places vacantes dans les lycées. L'IAU prévoyait l'arrivée de 90 000 lycéens supplémentaires entre 2012 et 2030. Sur ce besoin de places, 68 400 seront absorbées par les places vacantes ou en cours de création. Le PPI révisé en 2017 a donc prévu de construire **21 600 places** nouvelles d'ici 2030 » (rapport CR 2017-59, p 5).

La présidente de la région justifiait la décision d'augmenter le volume des investissements notamment par l'arrivée dans les lycées depuis 2015 des enfants du « baby-boom ». Selon elle, 10 % des lycées étaient en sureffectif en 2015. Les places nouvelles devaient être créées en construisant 12 lycées et en réalisant 26 extensions d'établissements, situés principalement dans trois départements : l'Essonne, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis.

Le cadrage financier du PPI révisé en 2017 était de 4,1 Md€ pour les opérations de construction/extension et rénovation des lycées auquel s'ajoutait un plan pluriannuel de maintenance des établissements, dont la délibération n'a pas chiffré le montant mais que le rapport de présentation au conseil régional évaluait à 1 Md€. Au total donc, le nouveau PPI prévoyait de réaliser 5,1 Md € de travaux sur la décennie 2017-2027.

¹⁰ Devenu depuis 2019 l'Institut Paris région

¹¹ Article 11 de la délibération 106-12

¹² Lycée Charlotte Delbo, Dammartin-en-Goële (2013) – Lycée Germaine Tillon, Le Bourget (2014) – Lycée international de l'est parisien, Noisy-le-Grand (2016).

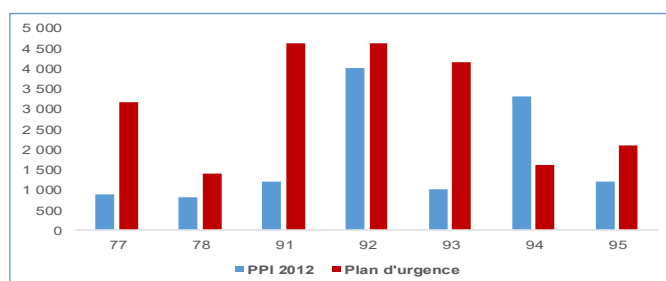
Tableau n° 10 : Places nouvelles dans le programme prévisionnel d'investissement révisé de 2017 et comparaison avec celles du PPI de 2012

	Lycée	PPI 2012	Plan d'urgence
77	Nangis L. Henri Becquerel	+ 400	+ 400
77	Fontainebleau L. François Couperin	+ 200	+ 500
77	Villeparisis		Lycée neuf 600
77	Coupray - Montevrain - Esbly ?		Lycée neuf 1200
77	Lognes L. Brontë		+ 200
77	Meaux L. Pierre de Coubertin		+ 250
77	Localisation à déterminer dans le secteur sud Seine-et-Marne	+ 270	
S/Total 77		870	3 150
78	Mantes-la-Ville L. Camille Claudel	+ 300	+ 300
78	Localisation à déterminer dans le secteur Seine Aval	+ 200	
78	Secteur ex Ville nouvelle de Saint-Quentin	+ 300	
78	Carrières-sur-Seine L. Les pierres vives		+ 600
78	Sartrouville L. E. Galois		+ 200
78	Versailles J. Ferry		+ 300
S/Total 78		800	1 400
91	plateau de Saclay	Lycée neuf ou extension 1200	Lycée neuf ou extension 1200
91	Courcouronnes L. Brassens		+ 400
91	Ris-Orangis L. Pierre Mendès France		+ 600
91	Draveil L. Nadar		+ 600
91	Nord Essonne Localisation à définir pour extension		+ 500
91	Palaiseau L. Camille Claudel		+ 400
91	Palaiseau L. Poincaré		+ 400
91	Arpajon L. Cassin		+ 500
S/Total 91		1 200	4 600
92	Courbevoie - Lycée L. Aubrac	+700	+1200
92	Bois-Colombes - L. Albert Camus	+ 400	+ 400
92	Sud des Hauts-de-Seine	Lycée neuf 1200	Lycée neuf 1200
92	Nord Hauts-de-Seine	Lycée neuf 1200	Lycée neuf 1200
92	Localisation à déterminer dans sud d Hauts-de-Seine	+500	
92	Issy-les-Moulineaux L'Ionesco		+ 400
92	Le Plessis Robinson		Lycée neuf 800 + L. Montesquieu + 200
S/Total 92		4 000	4 600
93	Neuilly-sur-Marne L. Nicolas Joseph Cugnot	+ 400	+ 550
93	Gonesse	Lycée neuf 600	
93	Pierrefitte, Saint-Denis, Villetaneuse ?		Lycée neuf 800
93	Pierrefitte, Saint-Denis, Villetaneuse ?		Extension lycée neuf 400
93	Noisy-le-Grand 2 ^e tranche L. international		+ 400
93	Neuilly-sur-Marne ?		Lycée neuf 800
93	Romainville, Bondy, Rosny, Noisy-le-Sec ?		Lycée neuf 800
93	Secteur Livry-Clichy : extension à définir		+ 400
S/Total 93		1 000	4 150

	Lycée	PPI 2012	Plan d'urgence
94	Vincennes	Lycée neuf 1200	Lycée neuf 1200
94	Localisation à déterminer dans ouest du Val-de-Marne	900	
94	Localisation à déterminer dans ouest du Val-de-Marne	Lycée neuf 1200	
94	Chevilly-Larue extension L Pauline Rolland		+ 400
S/Total 94		3 300	1 600
95	Magny-en-Vexin	Lycée neuf 600	
95	Secteur du parisis	+500/600	
95	Corneilles		Lycée neuf 1200
95	Osny L. Paul Emile Victor		+ 400
95	Extension à définir : Garges-Lès-Gonesse, Villiers le Bel ?		+ 500
S/Total 95		1 200	2 100
TOTAL		12 370	21 600

Source : CRC à partir des annexes de la délibération CR106-12 et CR 2017-59

Graphique n° 6 : Création de places par département PPI 2012 / PPI révisé en 2017



Le programme prévisionnel d'investissement (PPI), tel que révisé en 2017 par le plan d'urgence, a été modifié une nouvelle fois par délibération du conseil régional du 4 février 2021. Cette délibération prévoit la construction de 9 000 places supplémentaires pour répondre à la pression démographique de neuf territoires sous tension, sur la durée du programme, qui a été prorogé.

Tableau n° 11 : Répartition des places nouvelles à construire dans les lycées PPI révisé (2021)

	Territoire	Places nouvelles
95	Sarcelles-Gonesse (zone sud autour de Gonesse)	1200
	Sarcelles-Gonesse (zone nord autour de Fosses-Saint-Witz)	600
94	Villeneuve-le-Roi (zone de Choisy, Thiais, Orly, Villeneuve)	1200
91	Centre 91 (zone de Brétigny-sur-Orge à Sainte-Geneviève-des-Bois)	1000
78	Conflans-Poissey	800
77	EPA Sénart 77-91 (Zone de Moissy-Cramayel à Mennecy)	1200
93	EPA Plaine de France RER B (zone d'Aulnay à Drancy)	1600
95	Cergy-Pontoise Nord 95 (zone de Chars à Cergy-Pontoise)	600
94	Ouest-Val-de-Marne - Limeil-Brévannes (Zone de Limeil-Brévannes à Villeneuve Saint-Georges)	400
77	Meaux (zone de Meaux à Coupvray)	400
TOTAL		9000

Source : Délibération région CR 2021-012

La chambre prend acte de ce que la région, répondant à une de ses observations regrettant le manque de concertation avec les trois académies, précise que les modalités de création de ces places seront déterminées « en coordination avec les autorités académiques, dans l'ordre de priorité suivant :

- *réflexion sur la sectorisation des élèves ;*
- *étude d'évolution de lycées professionnels existants en polyvalent ;*
- *étude de possibilité d'extension de lycées existants ;*
- *création de lycée neuf ou mobilisation / transformation de bâtiment existant ».*

Comme le PPI révisé de 2017, la délibération modificative de 2021 ne prévoit ni échéancier de réalisation des opérations ni évaluation des coûts par opération.

La chambre n'a pas eu connaissance, pendant ses travaux d'instruction ou en réponse à son rapport provisoire, du contenu du projet de révision du PPI de 2017. Elle n'a donc pu examiner les motifs et conditions de réalisation de ces opérations nouvellement inscrites.

2.2 L'accélération de la rénovation des lycées prévue par le PPI révisé en 2017

Pour mieux définir les opérations de rénovation à réaliser en priorité, une campagne de diagnostics de vétusté a été réalisée par la région (direction du patrimoine et de la maintenance) en 2017. Chacun des 2 500 bâtiments constituant le parc des lycées a fait l'objet d'une évaluation visuelle et documentaire fondée sur l'analyse de paramètres techniques : couvertures, façades, menuiseries extérieures, installations techniques, installations de sécurité et sûreté, demi-pensions, sanitaires. L'audit a mis en évidence une vétusté importante d'éléments particulièrement sensibles du parc des lycées : 38 % des bâtiments présentaient des risques en matière de sécurité incendie ; dans 35 % des bâtiments, la couverture et les menuiseries extérieures étaient très dégradées ; 30 % des bâtiments présentaient un état dégradé des structures et des façades.

Tableau n° 12 : Diagnostic de vétusté (2017)

DIAGNOSTIC PAR RUBRIQUE (avant PPI)	ÉTAT DÉGRADÉ		ÉTAT MOYEN		BON ÉTAT ET TRÈS BON ÉTAT	
A – SÉCURITÉ SURETÉ						
A1 – Sécurité incendie	189	38 %	111	22 %	195	39 %
A2 – Sûreté périmétrique	174	35 %	165	33 %	160	32 %
A3 – Sûreté électronique	186	37 %	173	35 %	140	28 %
B - HYGIÈNE						
B1 – Demi-pensions	83	19 %	183	41 %	178	40 %
B2 – Sanitaires, vestiaires - douches	128	26 %	218	44 %	146	30 %
B3 – Lieux de vie du personnel	85	17 %	259	53 %	144	30 %
C – CLOS COUVERT/STRUCTURE						
C1- Façades, structure	147	30 %	171	34 %	178	36 %
C2 - Couvertures	174	35 %	192	39 %	131	26 %
C3 – Menuiseries extérieures	175	35 %	174	35 %	147	30 %
D – INSTALLATIONS TECHNIQUES						
D1 – Chauffage - ventilation	53	17 %	92	30 %	164	53 %
D2 – Installations électriques	68	14 %	205	42 %	212	44 %
D3 – Ascenseurs, monte-charges, portes automatiques	76	18 %	164	39 %	181	43 %
E – CONFORT / ADAPTATION FONCTIONNELLE						
E1 – Circulations, lieux de vie scolaire	113	24 %	186	39 %	176	37 %
E2 – Salles spécialisées, laboratoires, ateliers, gymnase, locaux spécialisés	107	23 %	185	40 %	172	37 %
E3 – Salles banalisées, CDI, administration	77	17 %	195	42 %	193	42 %
E4 – Logements de fonction	97	21 %	195	42 %	173	37 %
F- RÉSEAUX	130	26 %	191	38 %	177	36 %
G – ESPACES EXTÉRIEURS	85	18 %	65	35 %	225	47 %

Source : Région - Powerpoint : Présentation du PPM, avril 2018.

Au total, l'état des lieux a mis en évidence que **190 lycées, soit 41 % du parc, devaient faire l'objet d'une rénovation globale**. Ce constat est cohérent avec l'ancienneté du patrimoine lycéen relevé plus haut et le faible nombre de lycées rénovés au moment de la révision du PPI en 2017 (57 % de l'ensemble des lycées et 67 % des établissements construits avant 1980).

Au vu de ce diagnostic, la région a arrêté un programme de rénovation des lycées par délibération CP 2017-059 du 8 mars 2017, qui n'a pas complètement repris les conclusions de l'audit. Sur les 190 établissements considérés comme vétustes par l'audit, 43 seulement, soit à peine 23 % des lycées très dégradés, ont été programmés pour entrer en rénovation globale durant la décennie 2017/2027. D'autres établissements devaient faire l'objet d'une rénovation « Toits et Façades » (59 établissements) ou d'une rénovation ciblée (94 établissements).

Lors de la modification du PPI intervenue le 4 février 2021, la région a ajouté une vingtaine d'opérations d'amélioration patrimoniales à la liste d'établissements à rénover mais ces rénovations ne seront que partielles.

Faute d'avoir pu obtenir de la région la transmission des fiches par établissement, élaborées dans le cadre de l'audit de vétusté des lycées, la chambre ne peut rendre compte dans le présent rapport des critères de sélection des 43 établissements retenus dans la programmation sur les 190 établissements nécessitant une réfection globale.

En outre, la chambre observe que le programme de rénovation, comme le programme de construction de places nouvelles, est une simple liste qui ne comprend ni évaluation du coût des travaux par lycée ni échéancier prévisionnel de réalisation.

2.3 Un programme modificatif sur lequel le CESER n'a pas pu émettre un avis dans des conditions satisfaisantes

L'avis du CESER sur la révision du PPI en 2017 a été sollicité par la région conformément à l'article L. 4241-1 du CGCT qui dispose que *« Préalablement à leur examen par le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs : [...] ; 2° A tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région [...] ; 4° Aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ; [...] »*.

Cependant, le CESER a regretté dans son avis du 23 février 2017 de ne pas avoir reçu les documents relatifs à cette révision, nécessaires à l'émission d'un avis éclairé.

En effet, si le CESER disposait bien de l'ensemble des rapports et délibérations du conseil régional ayant concouru à élaborer le programme prévisionnel d'investissement (PPI) 2012-2022, il n'a en revanche été destinataire pour l'examen du projet de PPI révisé, que de deux documents : le rapport CR 83-16 du 19 mai 2016 « Un PPI révisé et renforcé pour faire face à la réalité des besoins » annonçant seulement le projet de procéder à la révision du PPI 2012-2022 mais ne contenant ni le détail des opérations ni cadrage financier du projet et la délibération CR 2017-01 relative à la Stratégie régionale pour la formation et l'orientation professionnelle 2017-2021 : « Une ambition pour l'emploi et la croissance » qui ne traitait pas de l'évolution du PPI.

Le projet de PPI révisé proprement dit, délibéré par le conseil régional le 10 mars 2017 (CP 2017-59), arrêtant, notamment, le nombre et la localisation des places nouvelles, les projets de rénovation des établissements, ainsi que le coût total et individualisé de ces opérations, ne lui a en revanche pas été communiqué.

Dans l'article 1^{er} de son avis, le CESER : *« regrette les conditions dans lesquelles sont appliquées les dispositions de l'article L. 4241-1 du Code général des collectivités territoriales. (...). Si dans ce cadre la saisine du Cese est obligatoire préalablement à l'adoption, par le Conseil régional, d'une modification du Programme prévisionnel d'investissement, encore faudrait-il qu'il dispose des documents permettant cet examen »*.

Le CESER a encore précisé qu'il sera *« attentif à la programmation et à la réalisation des grandes orientations du PPI telles qu'arrêtées par le Conseil régional, notamment dans le cadre de sa mission d'évaluation des politiques publiques »*.

Une nouvelle fois saisi en janvier 2021 du projet de révision du PPI, le conseil a de nouveau regretté l'insuffisance des documents transmis par la région : *« le CESER regrette les délais de saisine ainsi que de transmission des documents, parfois incomplets, qui ne lui permettent pas de travailler dans des conditions optimales »*.

Les irrégularités affectant la consultation d'un organisme peuvent affecter la régularité de la décision prise consécutivement à cet avis. Le juge a notamment examiné, au regard du contenu des débats portés au procès-verbal, si les membres du comité ont été à même d'exprimer leur opinion sur l'ensemble des questions soulevées par le texte soumis pour avis (ainsi, en droit de la fonction publique, pour avis obligatoire du comité technique : CE, 27 avril 2012, n° 348637).

Recommandation performance 1 : En cas de saisine par la région pour avis du Conseil économique, social et environnemental régional sur une révision du programme prévisionnel d'investissement, lui transmettre l'ensemble des documents afférents.
--

2.4 Un programme prévisionnel d'investissement révisé en 2017 sans réflexion préalable avec les académies concernant la carte des lycées

2.4.1 Des lycées de taille variable selon les académies mais globalement plus grande que dans le reste du territoire national

Tableau n° 13 : Taille des lycées franciliens comparé à la moyenne nationale - hors EREA

Taille EPLE		Métropole 2018		Région IDF 2017	
		Nombre	%	Nombre	%
LP	Moins de 100 élèves	3	0,4	0	0
	De 100 à 299 élèves	240	29,3	27	25
	De 300 à 499 élèves	339	41,4	43	40
	De 500 à 699 élèves	176	21,5	31	29
	De 700 à 899 élèves	47	5,7	6	6
	900 élèves et plus	14	1,7	0	0
	Total	819	100	107	100
Moyenne LP		416		567	
LEGT	Moins de 100 élèves	8	0,5	0	0
	De 100 à 299 élèves	34	2,1	2	0,6
	De 300 à 499 élèves	141	8,7	33	9,6
	De 500 à 699 élèves	189	11,7	41	12
	De 700 à 899 élèves	242	15,0	50	14,6
	De 900 à 1 199 élèves	421	26,1	89	25,9
	De 1 200 à 1 499 élèves	307	19,0	73	21,3
	1 500 élèves et plus	270	16,7	55	16
	Total	1 612	100	343	100
Moyenne LEGT		1 067		1987	
dont LPO	Moins de 100 élèves	1	0,0	0	0
	De 100 à 299 élèves	17	2,4	2	1,1
	De 300 à 499 élèves	71	10,1	21	12
	De 500 à 699 élèves	93	13,2	26	14,9
	De 700 à 899 élèves	113	16,1	26	14,9
	De 900 à 1 199 élèves	174	24,8	45	25,7
	De 1 200 à 1 499 élèves	115	16,4	28	16
	1 500 élèves et plus	118	16,8	27	15,4
	Total	702	100	175	1,0
Moyenne LPO		1 049		1 030	

Source : CRC à partir de DEPP : « Références et statistiques », MEN 2019, p.41 et réponse région IDF

Les lycées franciliens accueillent globalement plus d'élèves que les autres lycées de métropole, du fait du caractère très urbain de la plupart des départements de la région et de la densité du réseau de transports.

2.4.1.1 Des lycées de taille très variable selon les départements

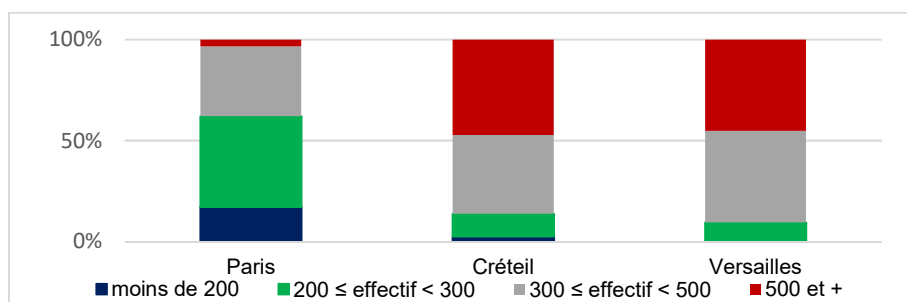
La taille des établissements varie dans les huit départements d'Île-de-France. L'académie de Paris se distingue par la petite taille de certains de ses lycées généraux, technologiques et professionnels. En 2019, le plus grand lycée de la région accueillait 2 741 élèves (lycée Corot à Savigny - Essonne) quand le plus petit n'en recevait que 160 (LP Brassaï - Paris 15^e).

Au total 99 lycées généraux, technologiques ou polyvalents, soit 29 % du parc, accueillent moins de 800 élèves à la rentrée 2017). 24 de ces établissements (25 %), étaient situés dans l'académie de Paris.

La situation est tout aussi contrastée dans les lycées professionnels (LP). Sur la centaine de LP que compte la région 27, dont 16 à Paris, reçoivent chaque année moins de 300 élèves.

Les effectifs des LP parisiens sont moins importants que dans les établissements de même nature des deux autres académies franciliennes. 62 % des LP de la capitale accueillent en effet moins de 300 élèves, ils sont moins de 14 % dans l'académie de Créteil et moins de 10 % dans celle de Versailles. A la rentrée 2019, l'effectif moyen des LP était de 286 élèves à Paris, de 467 à Versailles et de 497 à Créteil.

Graphique n° 7 : Taille des lycées professionnels des académies d'Île-de-France



	moins de 200	%	200 ≤ effectif < 300	%	300 ≤ effectif < 500	%	500 et +	%	TOTAL
Paris	5	17,2%	13	44,8%	10	34,5%	1	3,4%	29
Créteil	1	2,8%	4	11,1%	14	38,9%	17	47,2%	36
Versailles	0	0,0%	4	9,5%	19	45,2%	19	45,2%	42

Source : CRC à partir des réponses de la région

2.4.1.2 Évolution du nombre de lycéens inscrits dans la filière professionnelle à Paris

L'enseignement professionnel est dispensé à Paris dans 29 lycées professionnels et 19 lycées polyvalents préparant les lycéens à des diplômes de niveau IV (baccalauréat professionnel – brevet de technicien – brevet des métiers d'art ...) et V (CAP)¹³. La plupart des lycées polyvalents proposent en outre des formations de niveau III (BTS) aux lauréats des baccalauréats professionnels, notamment.

Les effectifs des filières professionnelles à Paris ont diminué de 9,4 % de 2015 à 2020. La chute a été particulièrement importante dans l'enseignement privé qui en l'espace de six ans a perdu plus de 23 % de ses effectifs.

Tableau n° 14 : Évolution des effectifs dans les filières professionnelles des lycées de Paris

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2020/2015 (%)
Lycées publics	12 866	12 843	12 709	12 461	12 260	12 106	- 5,9
Lycées privés	3 256	3 044	2 902	2 747	2 617	2 497	- 23,3
TOTAL	16 122	15 887	15 611	15 208	14 877	14 603	- 9,4

Source : CRC à partir données de l'Académie de Paris

¹³ La classe de 3^{ème} « prépa métiers » s'adresse aux élèves volontaires souhaitant découvrir puis explorer plusieurs métiers pour construire leur projet d'orientation vers la voie professionnelle ou l'apprentissage. Un total de 180 heures annuelles sont consacrées à la découverte professionnelle des métiers et des formations professionnelles durant cette année de 3^{ème} « prépa métiers ». Ces classes sont ouvertes dans les collèges disposant des équipements pédagogiques nécessaires à la dispense des enseignements professionnels ou dans les lycées professionnels et polyvalents.

2.4.1.3 La faible occupation de certains lycées parisiens ne peut que s'accroître en raison de la baisse attendue des effectifs durant les deux prochaines décennies

Contrairement aux académies de Créteil et Versailles dont les effectifs progressent, l'académie de Paris a vu diminuer le nombre de ses lycéens de 0,65 % en quatre ans, cette tendance devant se poursuivre durablement. Les perspectives démographiques sur le long terme à Paris ne laissent pas en effet entrevoir une inversion de la courbe.

2.4.2 Les lycées accueillant peu d'élèves ont une carte de formation peu développée qui ne contribue pas à améliorer la mixité des publics accueillis

Les petites structures, notamment les LP, ne proposent le plus souvent qu'une carte de formations limitée, spécialisée dans quelques filières dont les niveaux dépassent rarement le baccalauréat. Au contraire, la pluralité de filières au sein d'un lycée, jointe à la possibilité de poursuite d'études post-baccalauréat sur place, permet d'accroître la diversité des publics et facilite les changements de parcours de formation des élèves au sein d'un même établissement, réduisant ainsi les risques de décrochage.

Dans le PPI 2012, la région s'était interrogée sur la taille optimale des lycées et avait décidé de « *moduler la taille des établissements selon les formations proposées. [...] L'approche de la région consiste à examiner chaque situation comme un cas particulier qu'il convient de considérer comme tel notamment au regard de la place qu'il occupe dans les dynamiques locales. Pour les places nouvelles la région propose une évolution du référentiel des lycées neufs en visant pour les lycées polyvalents une taille autour de 1200 élèves et une politique de rénovations privilégiant les extensions* » (Rapport CR 106-12, p. 12 et suivantes). Dans cette perspective elle voulait définir « *un ensemble de lycées combinant polyvalence, taille et accessibilité en transports en commun pour lesquels il est proposé qu'ils constituent des sites prioritaires de l'intervention régionale* ».

Le PPI révisé en 2017 ne paraît pas avoir repris ces objectifs pour dessiner la carte future des établissements en Île-de-France.

2.4.3 Le coût de fonctionnement des petites structures est élevé pour la région, en particulier à Paris

2.4.3.1 La Cour des comptes a montré que les lycées accueillant peu d'élèves sont coûteux et manquent d'attractivité

Dans un rapport public thématique de 2015, la Cour des comptes a critiqué la petite taille de trop nombreux lycées, non seulement parce que celle-ci est génératrice de coûts de fonctionnement élevés pour l'État et les collectivités territoriales, mais aussi en raison de la variété moins grande de possibilités de formation de qualité offertes par les petits établissements.

COUR DES COMPTES : Rapport public thématique 2015 - LE COÛT DU LYCÉE - SYNTHÈSE

[...] Un fort niveau de corrélation a été établi entre la taille des établissements et leur coût, qu'il s'agisse du coût d'enseignement, plus élevé car dans ces établissements la taille moyenne des classes est plus petite, ou du coût d'encadrement administratif ou technique. Or pour des raisons historiques, géographiques et politiques, la France a maintenu un réseau d'établissements très dense, le nombre de petits établissements étant très important (11 % des établissements scolarisent moins de 100 élèves, représentant seulement 1 % des lycéens).

Ces petites structures coûtent cher et ont des effets décrits comme contre-productifs sur le système éducatif : elles offrent une variété moins grande de possibilités de formation de qualité. Le choix de la proximité et les impératifs de l'aménagement du territoire ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs de l'égalité d'accès à un service public éducatif de même qualité et avec la volonté d'élever le niveau de formation des élèves.

Cette situation résulte en partie de la répartition des compétences entre l'État et les régions, qui rend plus délicates les décisions de fermeture de classes ou d'établissements. Elle est également le fruit d'un choix revendiqué par le secteur privé sous contrat, qui maintient un réseau de petits établissements pour satisfaire la demande des familles. Le développement des outils numériques éducatifs devrait néanmoins faciliter les pratiques innovantes susceptibles de permettre une régulation plus forte de l'offre de formation. [...]

Pour accroître la performance d'ensemble du réseau des établissements, la Cour recommandait de « définir des cibles de taille d'établissement optimale et en déduire un format plus restreint du réseau des lycées, en mobilisant notamment les possibilités offertes par les nouvelles technologies d'enseignement à distance. (800 minimum pour les lycées enseignement généraux et technologiques) ».

Dans sa réponse au rapport le ministre de l'Education nationale précisait, à propos du réseau des lycées: « je partage en partie cette appréciation au regard de la complexité de gestion des ressources humaines occasionnées par les lycées de petite taille et de leur faible attractivité pour les enseignants ; il n'en reste pas moins que la présence de tels établissements dans les zones rurales ou marquées par un déclin industriel permettent la poursuite de scolarité des jeunes, qui n'auraient pas accompli plusieurs dizaines de kilomètres pour rejoindre un autre établissement [...] ».

Le ministre des finances et des comptes publics a approuvé la recommandation, précisant que « la multiplicité des petites structures est coûteuse et altère la performance collective du système éducatif. Cette question représente à la fois un enjeu financier mais également d'égalité sur le territoire en termes d'ambitions scolaires et de choix d'ouverture et d'orientation des élèves. [...] Une rationalisation de l'implantation territoriale permettrait également de réduire les dépenses à la charge des régions et donc de la dépense publique [...] ».

2.4.3.2 Les dépenses de fonctionnement et d'investissement supportées par la région pour les « petits lycées » sont élevées

- La dotation globale de fonctionnement (DGFL) allouée aux lycées et les rémunérations versées aux ATEE

Le barème de calcul de la DGFL allouée à chaque établissement se décompose en trois grands postes de dépenses, dont les deux premiers évoluent quasiment mécaniquement :

- le poste dépenses pédagogiques ;
- le poste viabilisation/entretien/charges ;
- le poste chauffage¹⁴ : la région a décidé en 2012 de prendre en charge directement la fourniture du gaz. Au moment de l'allocation de la DGFL 2020, 446 de l'ensemble des établissements étaient pris en charge par la région pour les dépenses de chauffage. Les autres lycées ont continué de bénéficier d'une dotation chauffage incluse dans la DGFL¹⁵.

¹⁴ Ces lycées ont un mode de chauffage spécifique (fioul, géothermie, biomasse) non inclus dans les marchés de la région.

¹⁵ Après évaluation de ces postes un ou deux prélèvements sont effectués sur les dotations théoriques : un prélèvement de 3 % sur la DGFL destiné au fonds commun de fonctionnement mutualisé pour dépenses imprévisibles, exceptionnelles et structurelles des lycées ; une péréquation de réduction des écarts les plus importants entre lycées : la partie de dotation supérieure de 4 % par rapport à l'année précédente de certains établissements (sauf cas particuliers telles les fortes hausses d'effectifs ou dans le cas de lycées neufs) est attribuée à ceux dont la dotation diminue de plus de 5 %.

La DGFL s'est élevée à plus de 96,5 M€ en 2020, hors coûts de chauffage pris en charge par les services de la région.

Tableau n° 15 : Répartition de la DGFL par rubriques de dépenses 2020

Récapitulatif DGFL	2020
Effectifs	417 183
Surfaces bâties m²	6 174 824
Surfaces non bâties m²	9 200 909
DEPENSES PEDAGOGIQUES	36,652 M€
VIABILISATION ENTRETIEN CHARGES	43,330 M€
12 Lycées municipaux	0,320 M€
Provisions Clg Le Lizard (77), Bâtiments Cachan et téléphone et affranchissement lycées municipaux	0,384 M€
P2 (ajout P2 des lycées non repris)	0,265 M€
Chauffage P1 (ajout P1 des lycées non repris)	0,967 M€
Réfaction au titre des EPI (équipements de protection individuelle)	-0,809 M€
Réfaction au titre de la prise en charge du nettoyage des locaux	-1,400 M€
<i>Dotation de fonctionnement</i>	<i>79,710 M€</i>
<i>Dotation spécifique de nettoyage des locaux</i>	<i>0,400 M€</i>
<i>Dotation de fonctionnement spécifique CTO CEO (contrôles techniques obligatoires et contrats d'entretien obligatoires)</i>	<i>16,011 M€</i>
<i>Mission de lutte contre le décrochage scolaire</i>	<i>0,400 M€</i>
Total des dotations de fonctionnement des lycées	96,521 M€

Source : Région : rapport CR 2019-041 – Dotation globale de fonctionnement pour 2020

52 lycées, dont 19 implantés à Paris, ont en outre bénéficié d'une **dotation spécifique « petits lycées »** en 2020. Celle-ci a été versée aux lycées d'une surface inférieure à 10 000 m² et accueillant moins de 500 élèves. Elle est destinée « à leur assurer une DGFL relativement stabilisée par rapport à celle de l'année précédente ». La dotation s'est élevée à plus de **400 000 €**.

Le poids de la viabilisation, de l'entretien et des charges est déterminant dans le montant de la DGFL versée aux lycées. En effet, si l'on excepte la dotation à caractère pédagogique (43,3 M€) et le financement de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (0,4 M€), qui sont sans lien avec les charges purement immobilières, toutes les rubriques de dépense ont trait à la viabilisation et la couverture des charges d'entretien et de maintenance des bâtiments. Au total, la région a consacré en 2020 plus de 52,8 M€ aux financements de ces charges immobilières.

Le cumul des dotations « viabilisation, entretien et charges », « contrats techniques obligatoires (CEO-CTO) » et « petits établissements » versées aux 27 LP de moins de 300 élèves s'est élevé, pour l'année 2020, à près de **1,6 M€**.

Ce montant ne tient pas compte des lycées municipaux de la Ville de Paris, accueillant moins de 300 élèves, pris en charge par la région à compter de la rentrée scolaire 2020/2021 pour lesquels celle-ci n'a versé qu'une dotation correspondant à 4 mois de fonctionnement¹⁶. La prise en charge totale des lycées municipaux à compter de la rentrée scolaire 2021 conduira nécessairement à augmenter les dotations allouées aux petits établissements.

¹⁶ La région a doté les 12 lycées municipaux à la rentrée 2020 en prenant en compte le barème jusqu'alors retenu par la Ville de Paris pour 2020, afin de permettre aux lycées de disposer d'une DGF 2020 basée sur un seul mode de calcul.

Aux charges de viabilisation, il faut encore ajouter la rémunération des personnels techniciens et ouvriers de services (ATEE). La région n'a pas été en mesure de communiquer les dotations en personnel de 23 des 27 lycées de la région accueillant moins de 300 élèves. Ces 23 lycées employaient ensemble 218 agents, pour lesquels il n'a pas été possible d'évaluer le coût salarial faute d'informations fournies par la région.

➤ Les investissements à réaliser dans les petits lycées

Le PPI révisé en 2017 a prévu de réaliser des investissements, parfois importants, dans plusieurs lycées accueillant moins de 300 élèves.

Tableau n° 16 : Opérations de rénovation dans les lycées de moins de 300 élèves - PPI 2017

Lycée	Commune	Nombre d'élèves	Nature des travaux
Ponticelli	Paris	/	Rénovation globale
Michelet	Fontenay-sous-Bois	247	Rénovation globale
Condorcet	Montreuil	183	Rénovation globale
Vauquelin	Paris	285	Toitures-Façades
Galilée	Paris	257	Toitures-Façades
Kandinsky	Neuilly-sur-Seine	238	Toitures-Façades
Gourdon-Leseurre	Saint-Maur-des-Fossés	287	Toitures-Façades

Source : CRC à partir des documents de la région

Depuis la révision du PPI en 2017, le lycée Lazare Ponticelli a été fermé. Les locaux sont aujourd'hui utilisés pour l'accueil des élèves du lycée Gabriel Fauré actuellement fermé pour travaux. La fermeture définitive d'un lycée deux ans après que la région a décidé le principe de sa rénovation globale démontre tant le manque de concertation de la région avec l'académie de Paris que la nécessité d'un examen approfondi de la carte des lycées, pour éventuellement la modifier avant toute décision d'investissement.

Le PPI n'ayant pas individualisé les crédits par opération il n'a pas été possible de connaître le coût prévisionnel de l'ensemble de ces rénovations dédiées aux petits lycées.

Selon, l'académie de Paris certains lycées manquent d'attractivité en raison de la faiblesse de leurs effectifs. Elle a précisé avoir « *engagé une démarche de rapprochement des fonctionnements de certains EPLE géographiquement proches par la mise en place de directions uniques. Après plusieurs années de fonctionnement pédagogique commun, la finalisation du processus de rapprochement a abouti à la fusion des lycées Simone Weil et François Truffaut (3^e) en un seul lycée polyvalent au 1^{er} janvier 2019 et à la fusion des lycées Bergson et Jacquard (19^e) en un seul lycée technologique et général au 1^{er} janvier 2019* ».

La situation préoccupante de certains lycées conduit l'académie à s'interroger sur la structure et la viabilité de plusieurs lycées pour divers motifs :

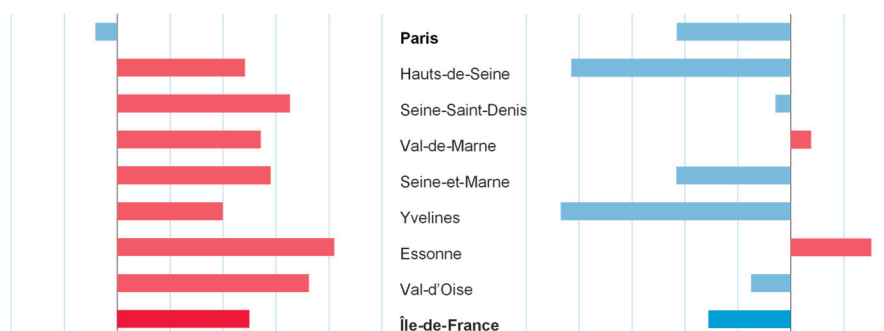
- effectifs bas : 16 LP/SEP sur 30 ont moins de 200 élèves / 7 LGT et LPO moins de 400 élèves ;
- mono-formation de plusieurs LP centrés sur du tertiaire comme GA (gestion/administration) ;
- présence de classes de seconde dans l'établissement mais pas de poursuite possible en voie générale.

Les perspectives démographiques défavorables dans Paris établies par l'INSEE pour les prochaines décennies ne permettent pas d'entrevoir une amélioration de la situation de ces établissements dans un proche avenir.

Graphique n° 8 : Évolution prévisionnelle du nombre de collégiens par département (en %)

2017-2023 : Évolution sur 6 ans

2026-2039 : Évolution sur 16 ans



Source : INSEE, Analyses Île-de-France, N°93, décembre 2018

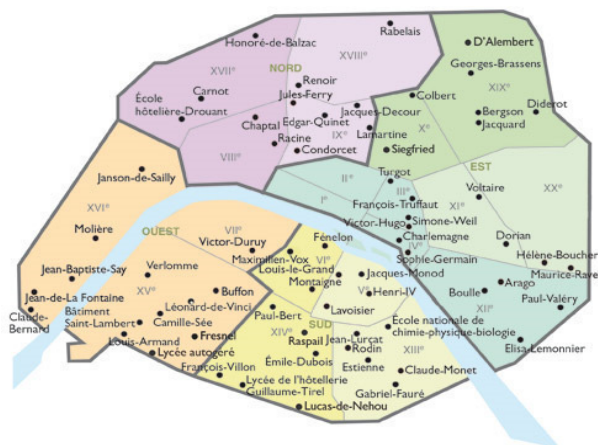
La faible attractivité des petits lycées professionnels et leur coût pour la région, pourrait conduire celle-ci, dans un contexte où le nombre de lycéens dans Paris diminue, à engager avec les académies une réflexion tendant à restructurer la carte des lycées et à en fermer plusieurs, accompagnée du transfert éventuel des formations dans d'autres établissements implantés à proximité.

Une telle démarche serait d'autant plus justifiée à Paris que le territoire bénéficie d'un maillage dense, bien qu'inégalement réparti, de lycées de même que d'un réseau très dense de transports en commun facilitant le déplacement des élèves.

La région convient que la situation des lycées professions parisiens « *appelle une concertation franche et étroite entre les autorités académiques et la Région* » et manifeste la volonté de travailler à « *la une rationalisation de la carte des formations des lycées professionnels et polyvalents pour en améliorer l'attractivité* » au travers notamment l'élaboration de projets « *de campus des métiers et des qualifications qui doivent être les étendards de cette attractivité renouvelée* ».

Selon la région « *les discussions avec les rectorats existent même si la Région estime qu'il est possible d'aller beaucoup plus loin qu'actuellement dans la rationalisation de la carte des formations, en particulier dans les secteurs "frontière" entre académies. Les services de la région ont ainsi proposé aux autorités académiques qui l'ont accepté, d'élaborer un schéma directeur de la formation initiale. Ce schéma directeur sera un outil de programmation précieux pour agir tant sur la rationalisation de l'offre et la maîtrise des places vacantes que sur l'attractivité des établissements* ».

Carte n° 2 : Répartition des lycées par district – Académie de Paris



Recommandation performance 2 : Elaborer avec les académies un schéma de rationalisation de la carte des lycées professionnels et polyvalents pour en améliorer l'attractivité et en diminuer les coûts.

2.4.4 La difficile reprise par la région des 12 lycées de la Ville de Paris

Douze lycées municipaux, tous dédiés à la voie professionnelle (sanitaire et sociale, métiers d'art et d'industrie, tertiaire-commerce), appartiennent aujourd'hui encore à la Ville de Paris qui en assume les charges de fonctionnement et d'investissement.

La Ville et la région¹⁷ ont souhaité que ces lycées soient remis en gestion à la région. Un protocole d'accord a été signé à cette fin le 17 janvier 2014. Aux termes de ce protocole les douze lycées devaient être transformés en établissements publics locaux d'enseignement (EPL) à la rentrée scolaire de 2014 puis, conformément aux dispositions de l'article L. 422-3 du code de l'Education, la gestion des établissements devait être transférée à la région à l'issue d'une période de six ans durant laquelle la Ville continuerait à assumer « *la responsabilité des grosses réparations, de l'équipement et du fonctionnement de l'établissement, ainsi que de l'accueil, de l'entretien général et technique, de la restauration et de l'hébergement* ».

Effectivement, les lycées sont devenus des établissements publics locaux d'enseignement le 25 juin 2014, par arrêtés préfectoraux.

Certains de ces 12 lycées étaient implantés sur plusieurs sites ou partageaient leurs locaux avec des écoles primaires, principalement. Le protocole d'accord prévoyait donc des travaux d'aménagement ou d'extension et des changements d'implantation de quelques lycées.

La maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux étaient répartis entre la Ville de Paris et la région selon l'organisation suivante :

➤ Ville de Paris :

- travaux dans les établissements maintenus sur site : lycées Théophile Gautier, Lucas de Nehou, Maximilien Vox, Gaston Bachelard, René Cassin, Maria Deraismes, Suzanne Valadon, Charles de Gaulle ;
- rénovation du lycée Camille Jénatzy, les conditions de la maîtrise d'ouvrage devant faire l'objet d'un accord particulier.

➤ Ville de Paris et région :

- regroupement des lycées Corbon (Ville) et Verlomme (région) : participation en fonction de la proportion du nombre d'élèves accueillis dans chaque établissement rattaché à ces collectivités.

➤ Région :

- travaux d'installation des formations du lycée Jacques Monod sur le site de l'ancien lycée Lazare Ponticelli et travaux devant permettre le regroupement des formations du lycée Abbé Grégoire sur le site de la rue Saint Jacques.

Le protocole d'accord est arrivé à échéance à la rentrée scolaire 2020. A cette date les travaux n'avaient pas tous été réalisés et les conditions de la réalisation des travaux au lycée Jénatzy n'avaient pas été arrêtées.

¹⁷ Le principe du transfert des 12 lycées à la région a été acté par une délibération de la région CP13-897.

Un nouveau protocole a été signé par les deux collectivités le 4 novembre 2020. La réalisation par chacune des parties de ses obligations découlant du protocole initial aurait été empêchée selon ce deuxième protocole par la crise sanitaire : *« La crise sanitaire que la France traverse depuis le mois de février 2020 a bouleversé les conditions de mise en œuvre du calendrier de préparation du transfert, initialement programmé le 1^{er} septembre 2020, en obligeant à décaler les travaux et les dernières visites d'état des lieux et d'inventaire, préalables et nécessaires au transfert ».*

Selon la Ville de Paris *« les travaux d'entretien des lycées ont été menés conformément au protocole et au code de l'éducation. [...] En revanche, n'ont pas été réalisées les trois opérations spécifiques listées dans le protocole [...]. S'agissant du lycée Monod, son installation sur le site du lycée Lazare Ponticelli était d'abord tributaire de la fin des travaux du lycée régional Louis Armand, qui était relogé provisoirement sur le site Lazare Ponticelli. Puis, en 2017, la Région a indiqué ne plus souhaiter cette installation du lycée Monod dans les locaux régionaux de Lazare Ponticelli. Ces travaux ont donc été abandonnés à la demande de la Région. Les deux lycées Corbon et Verlomme sont des lycées imbriqués avec des écoles. La perspective d'un regroupement des deux lycées reposait sur la possibilité de fermer l'une ou l'autre des deux écoles imbriquées pour y installer un lycée. La pression démographique dans le 19^{ème} arrondissement n'a pas permis cette fermeture, et l'absence de foncier disponible n'a pas non plus permis d'envisager une reconstruction sur un autre site. Enfin, pour le lycée Jenatzy, la question de la pertinence du contenu de son enseignement spécialisé dans l'automobile a été posée par la Ville, et par ailleurs le projet initialement envisagé de reconstruction complète nécessiterait un espace beaucoup plus grand que le foncier aujourd'hui disponible ».*

Le nouveau protocole redéfinit la nature des travaux incombant à la Ville de Paris à effectuer avant la rentrée 2021. Les parties décident qu'avant le transfert de gestion à la région, des travaux devront avoir été réalisés de telle sorte :

- qu'aucun site ne soit sous avis défavorable, différé ou sous condition, émis par une commission de sécurité ;
- que les travaux de mise en conformité, de rénovations techniques ou de restructuration soient assortis d'un avis favorable de la commission de sécurité avec la production des rapports de vérification réglementaire après travaux par un organisme agréé ;
- que puisse être fourni par la Ville l'ensemble des documents techniques permettant d'attester de la conformité des bâtiments et de leurs installations avec leurs usages.

Comme dans le précédent protocole un comité de suivi est constitué.

L'article 5 du nouveau protocole prévoit en outre que la Ville et la région engageront *« une concertation autour de l'évolution de certains sites (regroupements, changement de localisation), afin de prendre en compte une évolution de la carte scolaire à Paris, et l'apparition de besoins nouveaux. Cet accord prendra la forme d'un protocole dédié ».*

Les deux protocoles qui se sont succédé prévoient de réaliser des travaux sur les sites des lycées municipaux mais envisagent que certains d'entre eux puissent être regroupés ou changer de localisation.

L'académie de Paris, qui n'a pas été signataire des protocoles, a déclaré à la chambre s'interroger sur la pérennité de certains de ces 12 lycées : *« Dans la voie professionnelle, la monovalence tertiaire de petits LP, à statut encore municipal, pose également question, alors même que la cible ministérielle en GA contraint à une réduction drastique de cette filière. La reprise de certains lycées par la Région à la rentrée 2021 (Valadon, 18^{ème} ; Carrel, 19^{ème} ; Charles de Gaulle, 20^{ème}) est ainsi questionnée ».*

S'agissant du lycée Jenatzy, l'académie, constatant l'importance des travaux à réaliser, s'interroge sur l'avenir de celui-ci à long terme dès lors que d'autres établissements situés à proximité proposent une carte de formations comparable.

Les protocoles n'ont pas prévu que la propriété des lycées soit remise à la région. Les dispositions de l'article L 214-7 du code de l'éducation prévoient en effet que « *La région est propriétaire des locaux dont elle a assuré la construction et la reconstruction. [...]*

Les biens immobiliers des établissements visés à l'article L. 214-6 appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes peuvent être transférés en pleine propriété à la région, à titre gratuit et sous réserve de l'accord des parties. Lorsque la région effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension, ce transfert est de droit, à sa demande, et ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires ».

Or, au cas d'espèce, la région ne procédera pas dans ces lycées à des travaux de construction, d'extension ou de reconstruction. Elle ne pourra donc de droit en réclamer la pleine propriété comme prévu par le code.

Aussi, la chambre estime souhaitable que la région engage une réflexion avec la Ville de Paris et l'académie de Paris sur le devenir de plusieurs lycées municipaux en raison de la faiblesse de l'effectif ou de l'inadaptation de la carte des formations. Elle devrait également négocier avec la Ville les conditions d'un transfert de gestion et de propriété des autres lycées.

Recommandation performance 3 : Engager une étude avec la Ville de Paris et l'académie de Paris sur le devenir de plusieurs lycées municipaux dont la pérennité ne paraît pas assurée et négocier avec la Ville les conditions d'un transfert de gestion et de propriété des autres lycées.

2.5 Des places nouvelles dans les territoires sous tension alors que des places sont vacantes à Paris dans les zones limitrophes

2.5.1 Principes d'affectation des élèves dans les lycées

Le territoire des académies est divisé en districts qui correspondent aux zones de desserte des lycées¹⁸. « Les districts de recrutement des élèves pour les lycées de l'académie sont définis conjointement par l'autorité académique et le conseil régional, en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social et en veillant à la mixité sociale. Toutefois, en cas de désaccord, la délimitation des districts est arrêtée par l'autorité académique »¹⁹.

Les élèves de classes de 3^{ème} des lycées publics et privés sous contrat sont affectés en seconde générale et technologique (GT), seconde professionnelle ou première année de CAP, par décisions de l'inspecteur d'académie après avis de la commission d'affectation.

Une application informatique nationale, « Affelnet »²⁰, est mise en place dans chaque académie pour faciliter le travail des commissions. L'application repose sur un algorithme d'appariement entre les vœux des familles et les places disponibles dans chaque formation des lycées.

¹⁸ Article D 211-10 du code de l'éducation.

¹⁹ Article L. 214-5 du code de l'éducation.

²⁰ Affelnet : affectation des élèves par le net.

Des critères et barèmes pondérés sont mis en place par les académies pour faciliter les affectations lorsque les demandes excèdent les capacités d'accueil de certains établissements.

Pour affecter les élèves en seconde GT²¹ les académies définissent des districts au sein desquels chaque collège se voit attribuer un ou plusieurs lycées de secteur. L'affectation en seconde se fait donc, non au regard du collège de provenance de chaque élève mais par référence au collège de secteur correspondant au lieu de son domicile.

Dans les académies de Versailles et Créteil, chaque famille est appelée à formuler une dizaine de vœux d'affectation hiérarchisés parmi lesquels au moins un des lycées de secteur. Les élèves demandant une affectation sur leur lycée de secteur bénéficient d'une priorité. En cas d'insuffisance de places pour accueillir tous les élèves du secteur, les affectations sont prononcées au vu du barème pondéré applicable à chaque élève. Les élèves ne pouvant être affectés dans leur zone de recrutement se voient proposer une affectation dans un lycée situé à proximité de celle-ci.

Pour obtenir une affectation hors secteur les familles doivent formuler une demande de dérogation motivée. Ces demandes sont traitées dans la limite des capacités d'accueil résiduelles après l'affectation des élèves relevant du secteur. Des bonifications graduées sont accordées en fonction des motifs de la demande de dérogation (élève souffrant d'un handicap ou nécessitant une prise en charge médicale à proximité de l'établissement demandé, boursier au mérite, boursier sur critères sociaux, frère ou sœur déjà scolarisé dans l'établissement demandé, etc.) et dans la limite des places disponibles²².

Les élèves sont affectés en seconde via l'application Affelnet au vu de la capacité de chaque établissement, des vœux des familles et d'un barème doit être une garantie de transparence et d'équité lors de l'affectation des élèves.

À Paris cependant, le faible nombre de districts d'affectation en lycée, quatre districts découpant le territoire - Est, Ouest, Nord et Sud - et abritant chacun une dizaine de lycées, n'a pas, pendant longtemps, favorisé la mixité sociale dans les établissements.

Jusqu'à la rentrée scolaire 2020 les familles pouvaient émettre 10 vœux hiérarchisés d'affectation. Quatre bonifications pouvaient être attribuées selon la situation de l'élève :

- district : 9 600 points ;
- validation du socle commun (maximum de 4 800 points) et du contrôle continu (maximum de 4 800 points) ;
- boursier : 4 800 points.

Élève précédemment scolarisé dans un collège ZEP/REP : 480 points.

Les élèves en situation de handicap bénéficiaient d'une priorité dans Affelnet, indépendamment des bonifications obtenues.

Ce système de bonifications, peu favorable à la mixité sociale, provoquait la création de « lycées de niveaux ». En effet, tous les élèves d'un même district disposant du bonus « district » (9 600 points), l'affectation se jouait principalement sur les résultats scolaires.

²¹ Les sections internationales, classes à horaires aménagés et, pour Paris, l'accès au lycées Louis Legrand et Henri IV obéissent à des règles spécifiées d'affectation.

²² Les familles peuvent également demander une affectation hors secteur au titre de la continuité pédagogique, lorsque l'élève a commencé l'apprentissage d'une langue vivante que le ou les lycées de secteur ne proposent pas. Dans ce cas l'élève peut bénéficier d'une priorité d'affectation en dehors de sa zone de recrutement.

L'académie a donc réformé le système d'affectation en seconde, supprimant les districts. À compter de la prochaine rentrée, le critère principal d'affectation sera fonction du collège de secteur de l'élève, c'est à dire du collège duquel il dépend compte tenu de son adresse. À chaque collège de secteur correspond désormais une liste de lycées répartis en trois niveaux de proximité bénéficiant de bonifications différenciées :

- Niveau 1 : cinq lycées pouvant être atteints en moins de 25 minutes (bonification de 32 640 points) ;
- Niveau 2 : lycées pouvant être atteints en moins de 40 minutes (bonification de 17 760 points) ;
- Niveau 3 : tous les autres lycées parisiens (bonification de 16 800 points).

Les autres critères de bonification demeurent (boursier (4 800 points) – profil social du collège (0, 600 ou 1200 points) – résultats scolaires (jusqu'à 9 600 points). Toutefois, l'importance de la bonification accordée aux demandes d'affectation de niveau 1 (32 640 points) allouée aux élèves demandant un lycée ou plusieurs lycées situés à moins de 25 minutes de leur collège de secteur est déterminante. Elle devrait assurer, selon l'académie, une plus grande mixité sociale dans les établissements.

Comme précédemment les élèves en situation de handicap bénéficieront d'une priorité pour être affectés dans un établissement adapté à leur situation personnelle.

Les élèves désireux de s'inscrire dans la voie professionnelle sont également affectés avec l'aide d'Affelnet mais il n'existe, dans aucune des trois académies, de district d'affectation, chaque élève pouvant candidater pour tous les lycées de l'académie. Les candidats sont classés en fonction de leurs résultats scolaires.

2.5.2 La définition des districts d'affectation au niveau de chaque académie ne permet pas une répartition optimale des lycéens dans les établissements

L'académie de Paris accueille dans ses lycées un nombre important d'élèves hors académie : 4 827 lycéens étaient ainsi originaires d'une autre académie à la rentrée 2019, soit près de 10 % des effectifs du pré-bac. Ces lycéens extérieurs à l'académie se retrouvent principalement dans les formations à recrutement particulier, dans la mesure où le bonus district accordé aux Parisiens ne leur permet pas d'entrer dans les formations soumises au barème Affelnet²³.

Pour permettre « *de maintenir voire de renforcer certaines formations professionnelles actuellement à l'étiage* » l'académie de Paris a ouvert toutes les formations professionnelles aux élèves extérieurs à l'académie, avec priorité maintenue aux élèves parisiens, à la rentrée 2019.

Si la plupart des lycées généraux et technologiques de la capitale sont pleins, plusieurs lycées implantés dans des arrondissements situés en bordure du périphérique disposent de places vacantes.

Selon l'académie, l'accueil de lycéens domiciliés hors de Paris permettrait de renforcer l'attractivité de certains lycées généraux et polyvalents des « bordures » de l'académie en même temps qu'il contribuerait à desserrer la contrainte pesant sur les territoires limitrophes.

Certes, les contraintes bâtimentaires sont importantes à Paris, la plupart des lycées généraux étant aux limites de leur capacité d'accueil, compte tenu parfois de leur vétusté. Plusieurs fermetures de divisions ont été nécessaires au lycée Lavoisier afin de permettre de réaliser des travaux pour répondre aux exigences de sécurité incendie. Cependant, au moment de

²³ 29 % des élèves du lycée Henri IV sont domiciliés hors académie.

l'instruction, les travaux de mise aux normes, pourtant inscrits dans le PPI n'avaient toujours pas débuté.

Peu d'échanges ont eu lieu avec les trois académies pour mettre en place cet accueil. Cette question a toutefois été abordée lors d'une récente réunion en configuration région académique, portant sur la carte des formations. *« Il est toutefois apparu que les tensions portaient sur les mêmes formations, et qu'il était donc difficile d'imaginer en l'état une véritable stratégie régionale d'accueil des lycéens s'appuyant sur une plus grande fluidité des flux d'élèves entre académies ».*

Selon l'académie de Paris, les contraintes bâtimentaires et la pression pesant sur plusieurs établissements parisiens empêchent la mise en place immédiate d'une réforme globale des règles d'affectation dans les lycées parisiens, certains lycées implantés dans des arrondissement situés à proximité immédiate de communes de petite couronne et disposant de places vacantes (lycée François Villon (14^e) lycée Paul Valéry (12^e) et lycée Bergson (19^e), par exemple) pourraient être ouverts aux lycéens domiciliés en périphérie de Paris, comme c'est le cas pour les lycées dispensant des formations professionnelles.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, la région a confirmé qu'effectivement l'accueil des élèves dans les lycées de bordure de la capitale, en particulier des jeunes de la première couronne venant des collèges des académies voisines de Créteil et Versailles, était insuffisant. La région plaide également pour la mise en place d'un *« Affelnet régional (qui) serait de nature à rénover profondément le système d'affectation des collégiens dans les lycées ».*

La région souligne enfin qu'il serait plus pertinent que les districts de recrutement des élèves dans les lycées soient définis, non par les autorités académiques comme le prévoit l'article L. 214-5 du code de l'éducation mais, par la région académique conjointement avec la région.

Recommandation performance 4 : Définir avec la région académique et les académies départementales les conditions de l'accueil, dans les lycées de Paris situés près des limites du territoire parisien et disposant de places vacantes, des lycéens domiciliés dans les départements limitrophes.

2.6 Un plan pluriannuel de maintenance (PPM) destiné à améliorer la maintenance préventive dans les lycées

2.6.1 Le PPM prévoit un milliard d'euros pour augmenter la maintenance préventive

Dans un rapport au conseil régional de mai 2016 l'exécutif régional annonçait la mise en place d'un plan prévisionnel de maintenance : *« [...], avec un patrimoine lycée de plus de 6,5 millions de m² en responsabilité, il conviendra de mettre en place un plan prévisionnel de maintenance (PPM), qui prendra en charge l'ensemble des actions à mener selon une planification pluriannuelle et en articulation avec la stratégie du PPI ».*

Considérant que le patrimoine scolaire *« ne bénéficie pas d'un plan de maintenance cohérent et organisé »*, la région a mis en place une politique de maintenance structurée autour de deux axes prioritaires :

- la maintenance quotidienne et courante : cette maintenance de proximité (dépannage, maintenance préventive, interventions d'urgence) est incluse dans la convention de gestion négociée avec les lycées et a pour corollaire l'allocation aux établissements de crédits inscrits dans la DGFL. Chaque lycée dispose d'un technicien référent de la direction du patrimoine et de la maintenance (DPM) avec lequel des réunions semestrielles sont organisées pour définir d'une part le programme de travaux annuel à réaliser et d'autre part la répartition de ceux-ci entre la DPM et l'établissement ;

- un plan pluriannuel de maintenance (PPM) : Le PPM a vocation à mettre en œuvre les « priorités régionales que sont la sécurité, l'hygiène (demi-pensions, sanitaires et locaux sociaux des agents de la Région) et la rénovation des couvertures, façades et menuiseries extérieures. L'objectif est d'augmenter la part de maintenance prédictive par rapport à la maintenance curative, et de suivre l'état du patrimoine en mettant à jour les diagnostics de vétusté » Rapport CP 2019-085.

Le PPM est donc destiné à sortir d'un système centré sur les interventions curatives, pour augmenter de façon significative la maintenance préventive (60 % au lieu des 25 % dans le budget 2017).

Le rapport de présentation du PPM au conseil régional prévoit qu'un milliard d'euros seront consacrés à la maintenance des lycées. Aucune indication précise n'est cependant donnée concernant la nature des travaux à réaliser dans le cadre de ce PPM.

2.6.2 D'un système de dotations aux lycées à une recentralisation de la maîtrise d'ouvrage par la région

Les lois de décentralisation ont fait des lycées des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), d'abord simplement rattachés aux régions pour les lycées, par procès-verbal de mise à disposition de biens meubles et immeubles et, depuis la loi du 13 août 2004, propriétés de ces mêmes collectivités²⁴. Les régions sont donc investies des droits et obligations du propriétaire des lycées.

La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) a autorisé les maîtres d'ouvrage à déléguer une partie de leurs attributions à un mandataire après conclusion d'une convention de mandat. Celle-ci définit précisément, à peine de nullité, les modalités administratives et financières d'exécution du mandat de maîtrise d'ouvrage.

Au-delà de l'entretien courant financé dans la DGFL allouée par la région aux établissements, une partie non négligeable des travaux de maintenance est effectuée depuis de nombreuses années par les établissements eux-mêmes auxquels la région notifie une subvention. Les travaux sont répartis entre services de la région et lycées au regard de plusieurs critères, notamment la nature des travaux, leur ampleur et leur montant. Lorsque la réalisation est mise à la charge des établissements, la direction du patrimoine et de la maintenance (DPM) examine s'il leur est possible de recourir à des accords-cadres conclus par la région pour réaliser les prestations.

En 2019, les dotations attribuées aux établissements correspondaient à 85 % des opérations inférieures à 25 000 € HT. Ce système très largement déployé concerne chaque année environ 1 250 opérations de maintenance pour un total de 36 M€.

Ce procédé est irrégulier. La réalisation des opérations de maintenance n'étant pas encadrée, les lycées ne fournissaient pas tous à la région les informations concernant les travaux effectivement réalisés ni ne produisaient de décompte précis des sommes dépensées. L'intégralité de la subvention n'a pas toujours été utilisée pour la réalisation de travaux, certains établissements accumulant ainsi des réserves « dormantes ».

²⁴ L'article 78 de la loi n°2004-809 du 13/08/2004 a complété l'article L.214-7 du code de l'éducation nationale (alinéa 3) : « les biens immobiliers visés à l'article L.214-6 [lycées, établissements d'enseignement adapté, lycées maritimes] appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes peuvent être transférés en pleine propriété à la région à titre gratuit et sous réserve de l'accord des parties. Lorsque la région effectue sur ces biens des travaux de construction, reconstruction ou d'extension, ce transfert est de droit, à sa demande, et ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe ou contribution ».

La chambre avait critiqué cette organisation lors de l'enquête relative au coût et à l'efficacité des lycées²⁵. Elle avait adressé deux recommandations à la région :

- renouveler les conventions de gestion avec les établissements en raison de leur obsolescence et préciser les nouvelles règles applicables à la gestion de la restauration, du chauffage et des travaux immobiliers dans les établissements ;
- définir les critères et conditions de la délégation de maîtrise d'ouvrage aux établissements pour les travaux de grosse maintenance et de rénovation des bâtiments scolaires et faire mention de ces critères dans la convention de gestion.

La région a récemment décidé de mettre fin progressivement à ce système de subventions aux établissements à échéance fixée en 2022, et de confier la réalisation des opérations de maintenance à la DPM et à la société publique locale d'aménagement (SPLA), Île-de-France construction durable (IDFCD). La suppression de ce système de dotations supposait que soit mis en place une nouvelle organisation permettant à la région de porter les quelques 1 250 opérations jusqu'alors effectuées par les établissements.

La région a mis en place deux dispositifs contractuels :

La conclusion d'une convention cadre de prestations intégrées pour la réalisation des opérations de maintenance progressivement retirées aux établissements avec sa SPLA, Île de-France Construction Durable, signée en octobre 2019 pour une durée de cinq ans. La SPLA agit désormais au vu d'une programmation annuelle arrêtée par la région. Celle-ci comprend deux types d'intervention : la réalisation des interventions programmées dans le cadre du PPM et de travaux urgents de maintenance curative. Le programme arrêté pour 2020 comprend 47 opérations pour un montant prévisionnel de 4,89 M€.

Formellement, le contrat est bien encadré. Il prévoit un ensemble de modalités de suivi et de « rendu compte » de la part du mandataire, tant auprès du maître d'ouvrage qu'auprès des établissements scolaires qui sont logiquement les interlocuteurs de premier niveau : réunions de suivi, compte-rendu d'exercice c'est-à-dire d'état d'avancement des prestations tant techniquement que financièrement, compte-rendu de présentation des interventions à l'établissement, réunion de bilan en fin de 1^{er} semestre de l'année N, compte-rendu d'activité de l'année, bilan général valant constat d'achèvement du programme à présenter pour le 15 mai, *reporting* trimestriel portant sur les marchés et les fournisseurs, justificatifs à produire à l'appui des demandes d'avances de fonds. Quant au dispositif d'évaluation et de contrôle du maître d'ouvrage, il peut intervenir à tout moment mais n'est pas expressément décrit, ce que l'on peut regretter.

La passation d'une convention avec les établissements formalisant les conditions d'exécution des travaux qui leur sont confiés (modalités de fixation et de versement des subventions aux lycées, modalités de contrôle de l'exécution des opérations et d'utilisation des subvention), jusqu'à la suppression de ce dispositif.

La chambre prend acte de la volonté exprimée par la région de supprimer en 2022 les subventions aux établissements pour la réalisation de travaux de maintenance, et de faire exécuter ces travaux par la DPM et IDFCD.

Le « guide de la maintenance » élaboré par la région, en concertation avec les responsables de lycées, décrivant l'ensemble des procédures et les responsabilités de chacun en matière de maintenance, devrait également contribuer à clarifier les champs de responsabilité des différents acteurs dans ce domaine.

²⁵ CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, rendu public le 22 juin 2015.

2.6.3 L'exécution et le suivi du plan pluriannuel de maintenance souffre d'un défaut de moyens humains et techniques

2.6.3.1 Des effectifs sous-dimensionnés

Deux sous-directions territoriales (Est et Ouest), hiérarchiquement rattachées à la DPM sont en charge de la gestion opérationnelle des 462 lycées et de la réalisation de la plupart des opérations de maintenance préventive. Chacune d'elle gère les établissements implantés sur quatre départements franciliens.

A titre d'exemple, la sous-direction territoriale Ouest, basée à Nanterre, a en portefeuille 260 lycées soit 3,6 millions de m², répartis entre 20 techniciens et 7 ingénieurs. Le ratio est de 40 établissements pour un ingénieur et de 12 à 15 pour un technicien. Les effectifs sont sous-dimensionnés au regard d'une charge de travail qui a récemment augmenté considérablement (environ 1 000 chantiers/an).

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cet accroissement :

- l'audit de vétusté réalisé en 2017 (évoqué plus haut) a révélé un patrimoine en mauvais état et a, de facto, influencé l'activité des sous-directions ;
- la recentralisation de la maîtrise d'ouvrage par la région a opéré un transfert de charges des établissements vers les techniciens, sans compensation d'effectifs.

2.6.3.2 La DPM n'est pas équipée d'une application informatique pour le suivi de la maintenance

L'état d'avancement du PPM est suivi au moyen de tableaux Excel depuis 2016. Chronophage et peu agile, cette solution contraint les services à multiplier les listings pour obtenir une synthèse globale des opérations. Elle mobilise également, pour une partie de son temps, un agent chargé de piloter, de coordonner les données et d'établir le reporting.

Cette méthode de consolidation empirique pourrait générer des pertes de données et affecter la performance du service, dans la prise en charge et le suivi des chantiers.

Toutefois, selon la région, un système d'information donnant une vision transversale et consolidée de l'exécution du plan de maintenance devrait être déployé dans les services en 2021. Dans l'attente de ce déploiement, la chambre maintient sa recommandation.

Recommandation performance 5 : Doter la direction du patrimoine et de la maintenance d'une application « métier » pour donner aux services une vision transversale et consolidée de l'exécution du plan pluriannuel de maintenance et faciliter le partage de l'information entre les différentes directions du pôle lycées.

2.7 L'investissement dans les lycées a sensiblement augmenté depuis la révision du PPI en 2017

2.7.1 La baisse de l'investissement dans les lycées de 2010 à 2015

L'investissement régional porte principalement sur cinq secteurs : l'enseignement, les transports, l'aménagement du territoire, l'environnement et l'action économique. Deux secteurs, les lycées et les transports, couvrent à eux seuls plus de 60 % de l'investissement.

Mais le poids des lycées dans l'investissement régional n'a cessé de diminuer durant la période 2010-2015. L'audit réalisé cabinet par le cabinet Ernst & Young en décembre 2015, à la demande du nouvel exécutif, a en effet constaté que l'investissement dans les lycées s'était contracté de 28 % en cinq ans, passant de 37 % de la totalité des investissements en 2010 (607 M€) à 26 % en 2015 (436 M€).

Cette situation justifiait, selon le nouvel exécutif régional, la révision du PPI des lycées pour lui donner un caractère plus ambitieux tant en ce qui concerne la création de places nouvelles que la rénovation des établissements.

2.7.2 Évolution de l'investissement dans les lycées sur la période 2016-2020

2.7.2.1 Un PPI financièrement ambitieux

Le budget annuel de la région est d'environ 5 Md€. La réalisation du PPI pour les lycées en une décennie correspondra en masse financière, compte tenu de la modification du programme intervenue en 2021, à 120 % d'un budget annuel de la région.

La situation financière de la région lui permet en principe d'envisager d'allouer annuellement 12 % de ses ressources à ce programme de remise à niveau des lycées franciliens. En 2019, celle-ci bénéficiait en effet d'une bonne santé financière reposant sur :

1. une capacité de désendettement améliorée (de 4,26 ans en 2019 contre plus de 8 ans en 2014) grâce à l'augmentation de son épargne brute ;
2. une capacité d'autofinancement de ses investissements à hauteur de 60 % ;
3. le dynamisme de ses recettes (+3 % par an en moyenne) ;
4. la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement (-1,2 % par an).

Néanmoins, si les conséquences financières de la crise sanitaire sur le budget de la région restent encore difficiles à estimer précisément, elles risquent de réduire durablement les marges de manœuvre de la région.

2.7.2.2 Des autorisations de programme en hausse constante sur la période 2016-2019

Le chapitre 902 consacré à l'enseignement réparti en articles et en programmes les opérations d'investissements réalisées au bénéfice des lycées.

Tableau n° 17 : Structuration du chapitre 902 – section investissement

Articles	Programmes
222 - LYCÉES PUBLICS	Programme études générales
	Programme acquisitions
	Programme construction des lycées neufs
	Programme rénovation des lycées
	Programme grosses réparations
	Programme travaux de maintenance
	Programme équipements
223 - LYCÉES PRIVÉS	Programme participation à la rénovation des lycées privés
	Programme participation à l'équipement des lycées privés
224 - CITÉS MIXTES	Programme rénovation des cités mixtes départementales
	Programme travaux de maintenance
	Programme équipements
	Programme travaux de maintenance dans les cités mixtes régionales
	Programme équipement dans les cités mixtes régionales
	Programme grosses réparations dans les cités mixtes régionales
	Programme études générales dans les cités mixtes régionales
	Programme rénovation des cités mixtes régionales
27 - SECURITÉ DES LYCÉES	Programme sécurisation
28 - INSTALLATIONS SPORTIVES	Programme installations sportives à l'usage des lycéens

Source : documents budgétaires de la région

Les autorisations de programme (AP) votées concernant l'investissement dans les lycées pour les années 2016 à 2019 sont en hausse continue et significative (+ 64 % sur la période).

Tableau n° 18 : Évolution des AP des lycées tous programmes confondus 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Autorisation de programme engagées	408 546 491	509 916 224	515 578 594	642 363 076

Source : CA 2016 2017 2018 et 2019

2.7.2.3 Le niveau de mandatement est très inférieur au volume des autorisations de programme

Les mandatements cumulés ne représentent, pour les années 2016 à 2019, que 25 % du montant total des AP ouvertes, en dépit d'une évolution favorable depuis le début de la période. En 2019 les mandats ont représenté près de 30 % des AP contre 18 % seulement trois ans plus tôt.

Tableau n° 19 : Évolution AP/CP tous programmes confondus

en €	2016	2017	2018	2019	Total
AP engagées	411 787 000	510 290 000	515 578 594	642 363 076	2 080 018 670
CP mandatés	75 677 358	122 631 993	135 344 680	188 345 731	521 999 763
%	18	24	26	29	25

Source : CA 2016 à 2019

Ce constat n'est pas en soi significatif pour des dépenses d'investissement dont le rythme de réalisation conditionne la consommation des crédits. Il n'est donc pas surprenant que le niveau d'exécution soit inférieur aux crédits affectés.

La région explique d'ailleurs que « plusieurs facteurs objectifs » participent de la « *désynchronisation objectivée des votes d'AP et de décaissement des crédits* », parmi lesquels les aléas administratifs ou de chantier. L'argument est recevable pour autant que l'écart soit contenu dans des proportions raisonnables et ne soit pas l'expression d'autorisations de programme mal évaluées ou d'un défaut de réalisation ou de retard des opérations programmées. Or, au cas d'espèce, le stock d'AP ouvertes continue de croître alors même que la consommation des CP, bien qu'en progression, reste modeste.

Le tableau consolidé des AP/CP montre que tous les articles du chapitre 902 sont concernés par cet écart important entre AP et CP mandatés.

Tableau n° 20 : AP/CP par article 2016-2019

Articles	2016		2017		2018		2019	
	Total AP affectées	CP mandatés en 2016	Total AP affectées	CP mandatés en 2017	Total AP affectées	CP mandatés en 2018	Total AP affectées	CP mandatés en 2019
222	310 847 366,39	56 271 860,98	389 778 880,39	113 572 665,33	455 107 798,82	107 651 862,71	535 207 816,37	131 793 380,49
223	0	0	2 000 000,00	310 949,26	4 800 000,00	59 739,15	8 561 664,06	0
224	86 759 937,50	18 043 019,14	104 067 448,00	7 212 978,17	43 235 969,82	20 030 126,57	85 368 503,12	52 747 406,49
28	518 500,00	0	980 000,00	432 060,00	718 120,00	398 660,00	2 000 000,00	1 223 633,98
27	10 420 688,00	1 362 477,97	13 089 896,00	1 103 340,40	11 716 705,36	7 204 291,90	11 225 092,50	2 581 310,96
TOTAL	408 546 491,89	75 677 358,09	509 916 224,39	122 631 993,16	515 578 594,00	135 344 680,33	642 363 076,05	188 345 731,92

Source : CA 2016 à 2019

La chambre prend acte du fait que la région s'est déclarée « consciente de l'enjeu budgétaire induit par l'affectation de crédits sur des montants importants pendant un temps qui peut être long » et a précisé que « pour les nouvelles opérations de rénovation, un travail est engagé au moment de l'établissement du programme afin de définir, quand cela est possible techniquement, des tranches fonctionnelles optionnelles. Ce travail permettra de diminuer le montant de l'AP à engager sur une année et ainsi aider à synchroniser un peu plus les AP et CPI ».

Recommandation performance 6 : Améliorer la programmation annuelle des opérations pour réduire l'écart entre les montants des autorisations de programme et des crédits de paiement

2.7.2.4 Les programmes d'aides régionales aux lycées privés sous contrat sont peu consommés

Les aides à l'investissements dans les lycées privés sous contrat présentent, à la différence des aides au fonctionnement, un caractère purement facultatif pour les collectivités locales.

Par délibération n° CR 2017-079 du 18 mai 2017, la région a décidé d'étendre son action en matière d'aide à l'investissement aux établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat : « [...] *en adoptant le principe d'une aide pour rénover, mettre aux normes et étendre les capacités d'accueil de ces établissements. Cette aide pourra porter sur la réalisation de travaux d'accessibilité handicapés, de mise aux normes de sécurité incendie (en cohérence avec les politiques régionales dans ces deux domaines) et également sur tous les travaux de rénovation et d'extension de locaux d'enseignement liés par exemple à l'ouverture de nouvelles formations dans les classes sous contrat d'association, sur les locaux de restauration ou sur d'autres locaux (locaux administratifs, sportifs...)* ».

Environ 200 lycées privés sont subventionnés par la région au travers de trois programmes relevant des articles 27 et 223 du chapitre 902, relatifs respectivement à la participation à la rénovation, la participation à l'équipement et la sécurisation des lycées privés.

Les aides sont soumises à la conclusion d'une convention permettant à la région de contrôler l'utilisation des subventions versées. Elles sont versées par acomptes et sur appels de fonds sur factures par le lycée qui dispose d'un délai de trois ans pour présenter sa première demande de versement.

Si, sur la période 2017-2019, la région a effectivement repris et intensifié la constitution d'AP sur les programmes déjà cités, la consommation des crédits reste extrêmement faible (9,86 % sur les quatre exercices cumulés). A titre d'exemple, le programme de participation à la rénovation des lycées privées a été doté de 6,8 M€ entre 2017 et 2018. Dans le même temps, les mandats ont seulement représenté 7,71 % des autorisations de programme accordées.

Tableau n° 21 : AP/CP des programmes d'aides aux lycées privés

Programmes	2016		2017		2018		2019	
	AP affectées	CP mandatés	AP affectées	CP mandatés	AP affectées	CP mandatés	AP affectées	CP mandatés
223 – LYCÉES PRIVÉS (programme participation à la rénovation et à l'équipement)	0,00	0,00	1 985 057,00	310 949,26	4 800 000,00	59 739,15	8 561 664,06	0,00
27 – SÉCURITÉ DES LYCÉES (action de sécurisation des lycées privés)	2 000 000,00	0,00	2 000 000,00	96 126,69	1 112 190,00	784 410,02	1 315 816,50	895 762,65
TOTAL	2 000 000,00	0,00	3 985 057,00	407 075,96	5 912 190,00	844 149,17	9 877 480,56	895 762,65

Source : CA 2016 à 2019 et tableau synthèse des AP

La région n'étant pas maître d'ouvrage, elle n'exerce aucun contrôle sur la mise en œuvre effective des projets d'investissement portés par les établissements privés pendant la durée de la convention.

2.7.2.5 Un doute sérieux sur la fiabilité des comptes administratifs

La chambre s'est heurtée à un problème de compréhension et d'interprétation du montant des crédits de paiement mandatés du chapitre 902, restitués dans les CA des exercices de la période sous contrôle. Ainsi par exemple, le CA de 2019 présente des incohérences entre les montants de mandats figurant dans les tableaux de synthèse d'exécution des dépenses par secteur, programme et action et les tableaux de situation des AP de l'année.

En dépit des demandes faites à la région de produire un bilan consolidé des AP, CP et mandats sur la période de contrôle et de vérifier la cohérence des données financières portées dans les comptes administratifs, aucune réponse n'a été fournie. La chambre ne peut dès lors que constater ces incohérences qui font douter de la fiabilité des données financières retracées dans les comptes administratifs.

Tableau n° 22 : Chapitre 902 – 222 enseignement secondaire CA 2019 - Etat des mandats

Article		Mandats portés aux tableaux de synthèse (€)	Mandats portés aux tableaux des AP 2019 (€)
222	Lycées publics	364 182 097	131 793 380
223	Lycées privés	2 333 138	0
224	Participation à des cités	74 936 132	52 747 405
27	Sécurité	4 999 283	2 581 311
28	Autres services périscolaires et annexes	1 223 634	83 718 676

Source : P 160 à 193, 637 et 638 du CA 2019

2.8 La trajectoire opérationnelle et financière du programme prévisionnel d'investissement modifié en 2017

Les opérations de construction/extension, d'une part, et de rénovation des lycées inscrites dans le PPI de 2017, d'autre part, sont des projets qui, pour certains, figuraient déjà dans les PPI précédents (2001-2006 et 2012-2022).

De l'examen du tableau de suivi des opérations du PPI il ressort que, sur les 117 opérations à réaliser ou non encore achevées à la veille de la mise en œuvre du plan d'urgence, 85 étaient inscrites dans l'un des PPI précédents (42 au PPI 2001-2006 et 43 au PPI 2012-2022). 32 projets, soit 27 % des opérations, sont inscrits pour la première fois dans le PPI rénové 2017-2027.

Le tableau de suivi des opérations communiqué par la région retrace les crédits affectés en section d'investissement aux programmes maintenance et réparations des lycées et cités mixtes régionales. Ce rapport est incomplet et ne retrace que quelques-uns des exercices concernés par le plan de maintenance (PPM). Sur la base des CA des exercices 2016 à 2019 et du BP 2020, ce budget a été reconstitué pour la période sous contrôle.

Tableau n° 23 : Crédits affectés par programme (2016 à 2019)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Programme grosses réparations lycées*	40 804 000	49 539 014	44 861 980	62 530 683	134 007 019	92 707 000
Programme travaux de maintenance lycées	34 962 000	32 860 828	31 036 214	26 495 035	15 124 138	9 000 000
Programme grosses réparations CMR	5 977 000	12 720 552	18 006 600	7 430 400	15 186 700	20 665 000
Programme travaux de maintenance CMR	7 516 000	11 083 957	7 498 180	6 263 028	2 993 586	3 000 000
TOTAL	89 259 000	106 204 351	101 402 975	102 719 146	167 311 443	125 372 000

* Pour 2019 ce programme intègre 40M€ affectés à la réalisation du « Plan sanitaires » (cf. réponse région 4.1) ainsi que les 5M€ votés dans le cadre du contrat de prestations intégrées avec IDF CD.

Source : région question 4.1 – et retraitement CRC des CA 2016 à 2019 et BP 2020

Globalement l'ensemble des programmes montrent une hausse sensible des crédits affectés (+ 63 % de 2016 à 2019). L'examen individualisé des programmes révèle une image plus contrastée, notamment une baisse drastique des programmes de maintenance des CMR (- 27,01 %) et des lycées (- 46,02 %) en 2020. Ainsi que précisé plus haut, le PPI 2017-2027 intègre une partie des opérations des PPI antérieurs (2001/2006 et 2012/2022) non réalisées.

Au total, selon le tableau bien documenté de suivi des opérations, communiqué par la région, la collectivité a mené, depuis 2001, 349 opérations relevant de l'investissement dans l'immobilier des lycées. 264 opérations du PPI sont achevées, soit un taux de réalisation de 76 %.

Par ailleurs, il reste un nombre non négligeable (85) d'opérations non encore livrées, voire arrêtées, abandonnées ou suspendues. Certaines sont anciennes et leur mise en œuvre peut être considérée sans risque comme anormalement longue : 14 opérations inscrites au PPI 2001-2006 (dont 13 inscrites dès 2001) n'ont pas encore reçu un début d'exécution. Une a été abandonnée.

Des motifs de retard classiques sont invoqués : appel d'offres infructueux, difficulté de délivrance de permis de construire, problème de conformité aux règles d'urbanisme, imprévus techniques.

La plupart de ces opérations se sont vues attribuer des dates de début de chantier s'échelonnant de 2015 à 2021. 17 opérations inscrites en 2012 au PPI suivant (2012-2022) sont dans une situation similaire. Les chantiers sont censés démarrer entre 2019 et 2021 et les livraisons sont estimées entre 2021 et 2025.

A titre d'illustration, on peut citer l'académie de Paris qui a appelé à plusieurs reprises l'attention de la région sur le lycée Rabelais (18^{ème}) particulièrement délabré, sans obtenir une réaction de la collectivité. C'est la tempête de février 2019 et la chute de plaques de ciment habillant les façades du bâtiment qui a incité la région à engager la rénovation des bâtiments.

Quant au lycée Lavoisier (5^{ème}) également vétuste, les travaux de mise aux normes prévus dans PPI modificatif de 2017 n'avaient toujours pas débuté à la fin de l'instruction du présent contrôle.

Enfin, l'académie constate la dégradation des lycées Monod et Fénelon, pour lequel le principe d'une rénovation partielle a été arrêté lors de la modification du PPI en février 2021. Elle regrette aussi la lenteur de réalisation de la rénovation du lycée Gabriel Fauré.

2.9 Les élus au conseil régional ne sont pas régulièrement informés de l'état d'avancement du programme prévisionnel d'investissement

Au moment de sa révision en 2017, le PPI n'avait ni évalué le coût prévisionnel de chaque opération ni précisé l'échéancier de leur réalisation. Il consiste donc en une simple liste de places à créer par établissement de 2017 à 2027.

Cette situation regrettable a laissé les élus du conseil régional dans l'ignorance de l'état d'avancement d'un PPI initial de 5,1 Md€, équivalent au budget annuel de la collectivité.

Aucun bilan d'étape n'a non plus été présenté au conseil durant les trois premières années de mise en œuvre du plan d'urgence, pour informer celui-ci de l'avancement des projets. Toutefois, à l'invitation de la chambre, lors de la modification du PPI en février 2021, un premier bilan d'exécution a été présenté aux élus.

Pas plus que le plan d'urgence, ce bilan ne présente d'échéancier prévisionnel de réalisation des opérations, ni n'évalue le montant par opération des travaux.

Recommandation : Présenter chaque année au conseil régional un bilan documenté de l'état d'avancement financier et opérationnel des projets inscrits au programme prévisionnel d'investissement, accompagné d'un échéancier de réalisation des opérations restantes sur la durée du programme
--

3 DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION DES LYCÉES À MIEUX SÉCURISER

La chambre n'a pu procéder au contrôle d'un nombre conséquent de marchés, la crise sanitaire l'ayant conduite à réduire ses déplacements dans les services de la région. Elle a donc choisi de concentrer son contrôle sur les marchés de partenariat, l'un consacré à la construction par la région de deux lycées en Seine-Saint-Denis et dans l'Essonne, l'autre, finalement déclaré sans suite, à la rénovation énergétique de 21 lycées.

En effet, le recours, inédit jusqu'ici, aux marchés de partenariat a été présenté par la présidente du conseil régional, dans un communiqué de presse du 22 novembre 2017, comme pouvant se multiplier afin de répondre aux enjeux du PPI révisé en 2017.

La région avait ainsi lancé la démarche pour la construction de trois lycées neufs (sur 12 constructions projetées par le PPI révisé en 2017) et pour la rénovation globale et énergétique de 21 lycées. Malgré le faible nombre de lycées concerné, le recours aux marchés de partenariat pouvait toucher un quart des constructions neuves et une part importante des opérations de réhabilitation des lycées franciliens.

La mise en œuvre d'autres projets d'investissement structurants, tels que ceux prévus par le PPI révisé en 2017, pourrait impacter les différents agrégats financiers, notamment ceux relatifs à l'endettement, alors que la région mise sur un niveau constant de sa dette (indexé sur un coût d'inflation à 2 %) pendant la durée du projet présenté.

Si la région devait multiplier le recours aux marchés de partenariat, c'est la soutenabilité de la stratégie globale qu'il conviendrait d'apprécier en intégrant une présentation consolidée des éléments financiers du PPI. Cependant, en réponse aux observations provisoires, la région a indiqué ne plus souhaiter multiplier le recours à ce montage juridique, le marché de partenariat étant désormais une exception dans la stratégie globale d'achat de la région.

3.1 Une réorganisation des achats qui n'a pas pris en compte tous les risques

3.1.1 Des services réorganisés pour améliorer l'efficacité de l'achat public

En 2017, la région a réformé l'organisation des achats et de la commande publique. Deux directions ont été créées au sein du Pôle « Achats, Performance, Commande Publique, Affaires Juridiques et Transformation Numérique » à cette fin :

- la direction achats est chargée du *sourcing* et de l'accompagnement des pôles dans la définition de leurs besoins ;
- la direction de la commande publique centralise la procédure globale des marchés jusqu'à leur notification. L'engagement financier et l'exécution restent sous la responsabilité des pôles.

Depuis lors, les directions de chaque pôle ont recours aux deux directions spécialisées pour la conclusion de la plupart des marchés. Seuls les marchés inférieurs à 25 000 € sont conclus par les directions elles-mêmes. Cependant, le pôle lycées, du fait du nombre et de l'importance des marchés passés chaque année²⁶, conclut lui-même des marchés au-delà des seuils applicables aux autres pôles dans la limite de 90 000 € pour les prestations intellectuelles et de 209 000 € pour les travaux et la maintenance.

²⁶ 50 % des marchés de la région sont conclus au bénéfice du pôle Lycées -En volume financier ces marchés représentent environ 500 M€, soit la moitié de l'ensemble des marchés régionaux.

3.1.2 L'absence de procédure efficace pour prévenir les conflits d'intérêts

Malgré la réorganisation de la région, la chambre a pu constater que le risque de conflit d'intérêts était insuffisamment pris en compte. Par exemple, après que la région eût attribué le marché de partenariat de construction de deux lycées, le préfet de région l'a invitée « *à la plus grande vigilance concernant le conflits d'intérêts susceptible d'intervenir lorsque des personnels du conseil régional précédemment en fonction dans des sociétés privées, participent à des procédures de marché* ». Le rapport d'analyse des offres a en effet été signé par un agent de la région, précédemment en poste au sein de la direction générale de la société attributaire du marché.

Une telle situation pourrait contrevenir aux dispositions du droit communautaire et du droit national et entacher de nullité le marché public. Dans un arrêt du 14 octobre 2015²⁷, le Conseil d'État rappelle que le principe d'impartialité, principe général du droit, s'impose au pouvoir adjudicateur à tous les stades de la procédure de publicité et de mise en concurrence. Une personne ayant participé à la rédaction du cahier des clauses techniques particulières et à l'analyse des offres des candidats, alors qu'elle avait exercé des responsabilités importantes au sein de l'entreprise attributaire, jusqu'à moins de deux ans avant le lancement de cette procédure, présente un risque de conflit d'intérêts. Même si cette personne ne détient plus d'intérêts dans l'entreprise attributaire du marché, le caractère très récent de leur collaboration, à un haut niveau de responsabilité, peut légitimement faire naître un doute sur la persistance d'intérêts et sur l'impartialité de la procédure suivie par le pouvoir adjudicateur.

La chambre invite donc la région à compléter ses procédures de nature à prévenir de tels conflits d'intérêts. La région a élaboré en 2020 une charte de déontologie de l'achat, diffusée aux agents et disponible sur l'intranet. Un référent déontologue est à leur disposition pour les conseiller. Si une telle démarche est intéressante, elle n'est pas la garantie que la situation évoquée ci-dessus ne puisse se reproduire car elle repose sur la seule vigilance des agents intervenant dans le processus d'achat, en dehors de tout contrôle interne. En effet, c'est à l'agent qui s'estime en position de conflit d'intérêts de solliciter son départ.

Recommandation performance 7 : Compléter la procédure de prévention des situations de conflit d'intérêts par la mise en place d'une déclaration d'intérêt et d'un contrôle interne pour les agents susceptibles d'être décisionnaires dans le processus d'achat.

3.2 Un recours à des marchés de partenariat pour accélérer la construction et la rénovation de deux lycées

Comme indiqué plus haut, la chambre a rencontré de grandes difficultés à instruire le recours de la région aux marchés de partenariat. Il a fallu attendre le mois d'octobre 2020, soit près d'un an après l'avoir demandé, pour que la région transmette le contrat de marché signé et ses annexes. Les principales pièces relatives à la procédure n'ont été transmises qu'après de multiples relances. L'instruction a été effectuée à partir des éléments transmis par la région et des entretiens et pièces obtenues auprès d'organismes tiers : préfecture, Fin Infra, etc.

²⁷ Région Nord Pas de Calais, N° 390968

3.2.1 Un projet que la région justifie par la croissance démographique et le choix de disposer d'une réserve de places

Par délibérations du 22 novembre 2017 et du 2 mars 2018, la région a engagé plusieurs opérations programmées dans le PPI révisé en 2017. Parmi celles-ci, figurait la construction par le biais d'un marché de partenariat de deux lycées dont la localisation restait à définir. Ils seront finalement édifiés à Palaiseau (1 400 places, dont 200 en classes préparatoires aux grandes écoles et un internat de 99 places) et Pierrefitte-sur-Seine (1 200 places, dévolues à l'enseignement général).

Le marché porte sur une partie du financement (limitée à 30 %, la région ayant décidé de porter la majorité de l'investissement), la conception, la construction et du gros entretien et renouvellement et de l'exploitation-maintenance des deux lycées. Les services tels que l'accueil, la restauration ou le nettoyage des locaux restent en revanche assurés par la région.

Le contrat de partenariat prévoit l'ouverture des lycées à la rentrée de 2021 en raison du fort dynamisme démographique des secteurs d'implantation. Le recours au marché de partenariat est justifié par des « *besoins de création de places nouvelles d'enseignement particulièrement marqués et urgents ont été identifiés dans plusieurs secteurs en tension démographique nécessitant la construction neuve d'établissements scolaires* »²⁸.

La chambre a pu constater que l'urgence d'une telle construction ne se justifie dans les prévisions d'effectifs établis par la région que par la conjonction d'un scénario de croissance démographique volontariste et du choix de disposer d'une réserve de place de 10 % dans les lycées de ces territoires. Dans un contexte plus général de tension (notamment dans le département de Seine-Saint-Denis), il est néanmoins de bonne gestion d'appliquer une marge de sécurité conséquente afin d'absorber les différences d'attractivité entre secteurs géographiques et filières, les remplissages n'étant pas homogènes.

La durée de la phase d'exploitation est de 20 ans à compter de la date contractuelle d'acceptation du dernier des lycées par la région. Le contrat devrait donc prendre fin le 15 juillet 2041.

3.2.2 Un projet insuffisamment défini en amont

Il ressort de l'exposé des motifs de la délibération présentée à la commission permanente du conseil régional du 14 novembre 2017 et des documents de la consultation que la définition du projet n'était pas complètement aboutie lors de son lancement. C'est sur de simples hypothèses que la région a décidé de retenir le véhicule juridique du marché de partenariat pour mener son projet de construction.

3.2.2.1 Au moment du lancement de la procédure, de graves incertitudes techniques pouvaient remettre en cause les délais avancés par la région

La région estime que seul le marché de partenariat permettait de garantir une livraison à la rentrée 2021 en raison des délais plus brefs de procédure. Il faut remarquer que ce postulat ne prend pas en compte les enjeux liés au foncier. En effet, au moment de la production de l'évaluation préalable, les deux nouveaux lycées seront réalisés sur des emprises qui n'appartiennent pas encore à la région. Le lycée de Palaiseau devait être édifié sur un terrain déjà identifié, mis à la disposition de la région avant la fin 2018 par l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay (EPAPS). En revanche, à ce moment-là, la région ne pouvait préciser la localisation précise et définitive du second lycée, prévu en Seine-Saint-Denis, sur un site encore à déterminer en considération de discussions en cours et du calendrier de

²⁸ Délibération du 14 novembre 2017.

libération du terrain, soit, à défaut, à Corneilles-en-Parisis sur un terrain appartenant alors à la ville de Corneilles.

Cela signifie donc qu'au moment de l'évaluation, la région ne dispose pas des caractéristiques précises des terrains et de leur constructibilité. L'étude doit permettre d'établir une comparaison objective des coûts des différents montages envisagés et la région estime que seul le marché de partenariat permet une livraison des ouvrages en 2021. Pourtant, elle omet de prendre en compte dans son évaluation l'impact des règles d'urbanisme applicables sur les terrains envisagés. Elle ne considère pas non plus l'état géotechnique des sols ni la présence d'éventuelle pollution.

La région considère pourtant que l'enjeu des délais est central : *« Comme toute opération portant sur la réalisation de bâtiments scolaires neufs, le risque attaché à un retard en phase conception-construction aurait des conséquences particulièrement importantes. Il est en effet essentiel que les ouvrages puissent être mis en service à la rentrée de septembre 2021, et donc qu'ils soient mis à la disposition de la région dans le courant de l'été au plus tard, sans quoi la mise en service des lycées accuserait nécessairement une année scolaire complète de retard. L'opération ne peut donc souffrir aucun décalage de calendrier qui aurait pour effet de repousser la mise à disposition des ouvrages au-delà de la fin du mois de juillet. »*

Alors que l'argumentaire de la région repose en premier lieu sur le respect d'une livraison dans les délais, qui justifie à lui seul la pertinence du recours au marché de partenariat, elle obère complètement les aspects fonciers. Si le projet n'avait pas été compatible avec les plans locaux d'urbanisme (surtout que les documents d'urbanismes étaient en révision dans les deux communes d'implantation, sans que les nouveaux règlements soient donc pleinement arrêtés), si des contraintes géotechniques majeures, des découvertes archéologiques ou l'obligation de mettre en œuvre d'importantes mesures de dépollution étaient apparues, une livraison à 2021 serait devenue hypothétique. Le recours au marché de partenariat n'était pas la garantie du respect des délais dans une telle hypothèse²⁹.

3.2.2.2 Une évaluation préalable du mode de réalisation du projet qui paraît orientée

En application de l'article 74 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, une évaluation préalable du mode de réalisation du projet (EMRP) doit être engagée avant de recourir aux marchés de partenariat. Cette évaluation doit permettre d'éclairer la collectivité sur les avantages et les inconvénients du recours à un marché de partenariat. Selon l'article 75 de l'ordonnance, « la procédure de passation d'un marché de partenariat ne peut être engagée que si l'acheteur démontre que (...) le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage ». Le législateur a donc voulu que l'évaluation préalable démontre l'intérêt du recours au marché de partenariat, notamment sur le plan financier.

La région a régulièrement produit son rapport d'évaluation préalable et a saisi la mission d'appui au financement des infrastructures, dite Fin Infra, instituée par le décret du 27 avril 2016³⁰, service à compétence nationale chargé de contrôler l'évaluation préalable de tous les projets de marchés de partenariat. Fin Infra a rendu un avis favorable au recours au marché de partenariat dans son avis n°2017-10 du 30 octobre 2017.

Néanmoins, cette évaluation préalable, bien que validée par Fin Infra, souffre de postulats qui orientent favorablement le bilan des marchés de partenariat.

²⁹ D'autant plus que si la DRAC n'a pas formulé de prescription archéologique, le site de Palaiseau révéla la présence ponctuelle de polluants et des contraintes géotechniques impactant les modes constructifs. Le site de Pierrefitte contient également des anomalies ponctuelles en termes de pollution, l'INRAP ayant également mené une campagne d'archéologie préventive. Ces éléments n'étaient pas connus au moment de la consultation, comme en attestent les questions posées par les candidats.

³⁰ Décret n° 2016-522 relatif à la mission d'appui au financement des infrastructures.

➤ Des déterminants du coût de l'investissement en cas de recours aux marchés de partenariat qui ont été sous-estimés

Il apparaît ainsi que le coût de l'investissement est sous-estimé pour les marchés de partenariat. Le poste « Frais de maîtrise d'ouvrage » est valorisé à 5 % du coût des travaux pour l'ensemble des montages. En marché de partenariat, ce poste comprend les frais de coordination et surtout la part des risques et aléas liés à la maîtrise d'ouvrage qui sont à la charge du partenaire, avec notamment le risque d'évolution des prix. L'estimation comprend normalement à la fois la rémunération de la maîtrise d'ouvrage et les aléas.

En maîtrise d'ouvrage publique, la part de risque à la charge du maître d'ouvrage est assumée par la personne publique. Il n'y a pas de rémunération du maître d'ouvrage. Le montant ne couvre donc que les seuls aléas. Au contraire, dans un marché de partenariat, l'évaluation du poste « Frais de maîtrise d'ouvrage » doit prendre en compte la rémunération de la maîtrise d'ouvrage, ce qui n'est pas le cas en l'espèce : l'estimation de ce poste, maintenue à 2,9 M€, a donc été sous-estimée par rapport aux autres montages.

Tableau n° 24 : Hypothèse de coût d'investissement des différents modes de réalisation

Poste de coût	MP		MOP		MPGP	
	Montant	% coût travaux	Montant	% coût travaux	Montant	% coût travaux
honoraires de Maîtrise d'œuvre	5 243 940	9,0	7 574 580	13,0	6 409 260	11,0
Honoraires divers (OPC, CSSI, CSPS)	1 165 320	2,0	1 165 320	2,0	1 165 320	2,0
Travaux	58 266 000		58 266 000		58 266 000	
Frais de maîtrise d'ouvrage/aléas	2 913 300	5,0	2 913 300	5,0	2 913 300	5,0
Frais d'élaboration des offres	1 747 980	3,0	1 747 980	3,0	1 747 980	3,0
Frais de SPV/gestion	873 990	1,5	-	0,0	582 660	1,0
Frais liés à la structuration financière	291 330	0,5	-	0,0	-	0,0
Assurances garanties	1 165 320	2,0	1 165 320	2,0	1 165 320	2,0
TOTAL H.T.	71 667 180		72 832 500		77 249 840	

Source : Avis Fin Infra n°2017-10 du 30 octobre 2017

La région a intégré dans son estimation les coûts d'un mandataire dans les coûts de gestion du projet (les honoraires de la SAERP sont estimés à 2,1 M€ en MOP et à 3,1 M€ en marché public global de performance). Le coût global du projet en cas de recours à un montage en MOP ou MPGP est donc majoré. On verra plus loin que ce poste de dépenses était sous-estimé : le montant contractuellement arrêté, qui dépasse de près de 3,5 M€ le montant estimé, a finalement représenté 9,6 % du coût des travaux. La démonstration de l'intérêt économique du recours aux MP en a été faussée.

➤ Fin Infra a émis des réserves sur l'évaluation de la fiscalité de l'opération en phase d'exploitation

L'EMRP dispose que « l'impôt sur les sociétés et l'impôt forfaitaire annuel sont supposés avoir été pris en compte par la société privée en charge de l'exploitation / maintenance des équipements dans les trois montages. Ces éléments sont donc neutres dans les comparaisons financières entre les différents montages ».

Fin Infra a émis une réserve sur cette analyse. La mission rappelle que le montage en marché de partenariat conduit à la création d'une société de projet assujettie à l'IS et l'IFA sur son résultat annuel. Les entreprises de rang inférieur (mainteneur) sont également assujetties à ces mêmes impôts sur la base de leur propre résultat. Fin Infra estime donc erronée la neutralité de l'IS dans l'analyse des différents montages et précise que « *l'hypothèse de neutralité ici retenue est donc en l'occurrence favorable au marché de partenariat* ».

➤ Des délais avancés qui avantagent le recours aux marchés de partenariat par rapport au MPGP en dehors de raisons objectives

En marché de partenariat, le délai pour finaliser la préparation des dossiers de permis de construire (deux semaines), déposer les dossiers et obtenir ces autorisations (six mois) et attendre que ces autorisations soient purgées de tout recours (deux mois) a été évalué à neuf mois à compter de la signature. En raison de son souhait de disposer des nouveaux lycées avant la rentrée de septembre 2021, la région a considéré qu'au moment de la signature du contrat, le titulaire serait quasiment prêt à déposer la demande de PC. Cela revient à supposer que le niveau de détail de l'offre exigée en fin de procédure aura été suffisant et que la phase de mise au point du contrat aura été utilisée par le titulaire pour avancer son dossier. Les délais de travaux en marché de partenariat ont été estimés à 20 mois.

Si ce calendrier est ambitieux mais réaliste sur la base d'une hypothèse de réalisation particulièrement optimisée, on ne comprend pas pourquoi la région prévoit un délai d'étude et de dépôt des autorisations administratives limité à 9 mois en marché de partenariat, alors qu'elle prévoit un délai de 12 mois en marché public global de performance, dont les contraintes techniques et administratives sont les mêmes.

Dans son avis, Fin Infra estime également qu'« *en MPGP, l'allongement global de quatre mois des délais par rapport au schéma en MP avant le début de travaux peut être en partie remis en cause dans la mesure où il sera attendu du groupement du marché qu'il monte, comme en MP, le dossier de demande de PC, la région assurant toutefois son dépôt comme maître d'ouvrage* ».

Fin infra critique également la durée des travaux prévue pour le MPGP : « *concernant les délais de travaux, si l'optimisation des délais dans le cadre d'un contrat global (MP et MPGP) par rapport à un allotissement des marchés peut être aisément entendue, le rapport aurait mérité d'explicitier les raisons permettant de discriminer un montage par rapport à un autre. Fin Infra rappelle par ailleurs que ces écarts ne peuvent être à ce stade de l'analyse, justifiés par la faible incitation à livrer dans les temps dans tel ou tel schéma* ».

Au total c'est un allongement de six mois de la procédure entre le recours au MP et celui au MPGP qui est remis en cause. Ce postulat avantage le marché de partenariat. Sans cet allongement contestable des délais, le premier lycée paraissait livrable dans les mêmes temps en MPGP qu'en MP.

De plus, concernant le recours au MPGP, la région expose : « *Compte tenu de la lourdeur des procédures de passation requises (dialogue compétitif + jury) et de l'absence d'expérience des services de la région sur ce type de marchés, les deux procédures de passation ne pourraient pas être lancées en même temps, mais devraient être décalées d'environ trois mois* ». Cette assertion est contestable : on ne voit pas comment une collectivité de la taille de la région Île-de-France ne pourrait lancer deux procédures en même temps en s'entourant des conseils à même de l'assister en ce sens.

L'évaluation préalable souffrait donc de graves insuffisances qui ont pu biaiser la décision : la prise en compte de l'ensemble des risques et des coûts aurait pu remettre en cause ses conclusions en faveur du choix du marché de partenariat, compromettant alors la stratégie régionale.

Dans une lettre d'observation, le préfet de région estimait qu'il ne ressortait pas des pièces transmises au contrôle de légalité que le recours au marché de partenariat était une solution plus adaptée qu'un marché global de performance et estimait que la différence entre le coût mesuré par Fin Infra et le montant indiqué dans l'AAPC n'apparaissait pas suffisamment motivée. Cependant, la région, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a avancé que, saisi d'un recours en annulation de sa délibération autorisant le lancement de l'opération, le tribunal administratif avait jugé que les évaluations effectuées par la région en

termes notamment d'investissement, de maintenance et de financement étaient suffisamment détaillées et cohérentes avec les standards de marché.

La chambre constate pourtant que le contrat a finalement été conclu à des conditions économiques plus onéreuses que celles exposées dans l'évaluation initiale.

3.2.2.3 L'estimation initiale des coûts d'investissement a été dépassée au point de pouvoir remettre en cause l'intérêt du marché de partenariat

➤ L'augmentation du coût d'investissement

Selon l'article 27 du contrat, le coût d'investissement est composé des travaux, études et de toutes les autres sujétions jusqu'à la livraison des lycées. La société Citely s'est engagée à un montant de 83,417 M€ HT se décomposant comme suit : 45 909 406 € HT pour le lycée de Palaiseau et 37 507 876 € HT pour le lycée de Pierrefitte-sur-Seine.

Ce montant dépasse les hypothèses de coûts d'investissement ayant servi de base comparative des différents scénarii dans l'évaluation préalable du mode réalisation.

D'après l'évaluation préalable du mode de réalisation, l'investissement s'établissait à 71 667 180 €. Cette estimation des coûts intégrait également les coûts spécifiques à la structuration financière du marché de partenariat et notamment les frais de préfinancement et les commissions bancaires, qui ne sont pas inclus dans le coût d'investissement. L'évolution entre l'évaluation préalable et le marché signé est retracée ci-dessous :

Tableau n° 25 : Évolution des coûts d'investissement Evaluation préalable / Marché signé

Évaluation Préalable		Marché signé	
Montant	% coût travaux	Montant	% coût travaux
5 243 940	9,0	5 330 000	8,0
1 165 320	2,0	1 880 000	2,8
58 266 000		66 608 545	
2 913 300	5,0	6 371 455	9,6
1 747 980	3,0	480 000	0,7
873 390	1,5	737 283	1,1
291 330	0,5	694 502	1,0
1 165 320	2,0	1 670 000	2,5
71 667 180		83 771 785	

Source : CRC IDF d'après EMPRP et contrat (annexe F1 financier)

Il apparaît ainsi que le coût des travaux dépasse l'estimation initiale. Cependant, d'après l'exposé des motifs de la délibération du 19 mars 2019, l'estimation initiale ne prenait pas en compte certains travaux ou prestations qui se sont avérés nécessaires et ont été intégrés au périmètre du marché, avec notamment :

- l'indexation des coûts de travaux entre la date de l'estimation initiale (valeur 2017) et de la remise de l'offre finale (valeur 5 novembre 2018) ;
- la réalisation de salles confinées pour la filière STL dans le lycée de Palaiseau ;
- la fourniture et mise en place des mobiliers par le partenaire, les délais de réalisation de l'opération ne garantissant pas la possibilité de coordonner l'intervention de la région pour la mise en place des mobiliers entre la mise à disposition des lycées et la rentrée scolaire.

En outre, il faut ajouter le surcoût des fondations spéciales rendues nécessaires par les contraintes géotechniques, conséquences de l'insuffisante définition du projet et de l'absence de maîtrise du foncier lors de la phase d'étude préalable.

Il faut souligner que la délibération établit une comparaison de l'opération avec les évaluations préalables. Cependant, pour établir cette comparaison, la région agrège les différentes composantes du marché, notamment les dépenses de gros entretien réparations : le périmètre présenté est celui de la rémunération du partenaire en investissement. Selon la région, l'intégration des travaux supplémentaires majorait l'évaluation préalable de 7,6 %. Le montant des travaux arrêté par le contrat dépasse en réalité l'évaluation préalable de plus de 14 %.

Comme il a été vu précédemment, l'évaluation préalable estimait le coût de la rémunération de la maîtrise d'ouvrage à 5 % du coût des travaux, ce poste intégrant les aléas. Le montant contractuellement arrêté dépasse de près de 3,5 M€ le montant estimé. Si l'ordre de grandeur arrêté par l'EMRP n'appelle pas d'observation s'agissant de la seule rémunération du maître d'ouvrage, il est en revanche sous-estimé dès lors qu'on doit intégrer dans ce poste les aléas³¹. Ce poste représente finalement 9,6 % du coût des travaux. Les frais de rémunération de la maîtrise d'ouvrage ont augmenté de 119 % par rapport à l'évaluation préalable, dans des proportions sans commune mesure avec la hausse du coût des travaux. Le portage par le partenaire des aléas de conception-réalisation des ouvrages, obéré dans l'évaluation préalable, explique cette augmentation.

Le coût de la structuration financière du contrat³² (frais financiers intercalaires et coûts de portage, commissions bancaires) ont également dépassé l'estimation initiale.

Il apparaît donc que l'évaluation préalable n'intégrait pas de manière exhaustive les coûts spécifiques du marché de partenariat. En réalité, le montant contracté dépasse l'évaluation préalable de près de 17 %.

➤ Une augmentation qui dépasse le résultat des tests de basculement

Pour mesurer la robustesse de la comparaison établie dans le cadre de l'EMRP, Fin Infra avait demandé à la région de fournir des tests permettant de déterminer pour chaque montage contractuel envisagé, la valeur à partir de laquelle l'avantage quantitatif du marché de partenariat ne serait plus vérifié au coût global du marché public global de performance. Les résultats de ces tests montraient qu'une augmentation de + 4,28 % du coût d'investissement faisait basculer le résultat de l'étude comparative en faveur du MPPG. Même en neutralisant la part liée à l'évolution de la programmation des travaux, l'évolution du coût d'investissement dépasse celui du test du basculement.

Fin Infra avait souligné que le résultat de l'évaluation en VAN était très élastique aux variations du coût d'investissement. La mission recommandait à la région de sécuriser contractuellement le coût d'investissement pour éviter toute dérive. Le contrat signé dépasse pourtant les montants au-delà desquels l'intérêt économique du recours aux marchés de partenariat n'était pas démontré.

³¹ D'autant plus que la région ne disposait au moment du lancement de la procédure des résultats des études de sols : il était prévu que les études ne se soient terminées qu'au moment de l'établissement des offres initiales. En réalité le rapport de pollution du site de Pierrefitte est signé du 9 avril 2018, alors que la région a envoyé les lettres d'invitation à remettre une offre le 13/03/2018. Les candidats n'en disposaient donc pas lorsqu'ils ont établi leurs propositions.

³² La chambre a choisi de ne pas y intégrer le montant de la constitution d'un compte de réserve pour couvrir deux échéances du service de la dette projet (dit « CRSD »), à savoir le principal et les intérêts encourus liés au crédit projet de chaque lycée, qui est une exigence des établissements prêteurs. Ce compte est nanti à leur seul et unique profit et permet d'assurer le service de la dette en cas d'insuffisance exceptionnelle de trésorerie de la société de projet. L'approvisionnement du compte est donc intégré au montant à financer et assuré par le dernier tirage sur chaque tranche du crédit de préfinancement ; il s'élève à 233 017 €. En intégrant ce poste, qui est spécifique au frais de structuration financière des marchés de partenariat, le coût d'investissement dépasse l'évaluation préalable de 17,2 %.

3.2.3 Une analyse des offres qui ne permet pas de comprendre entièrement le choix retenu

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 9 décembre 2017. On remarque que le montant de l'estimation publié dans l'AAPC, de 117 M€ HT dépassait déjà la VAN du projet exposée dans l'évaluation préalable.

Cinq candidats se sont déclarés et ont constitué des groupements afin de mettre en œuvre le projet ; quatre candidats ont été retenus pour la phase d'élaboration des offres : Bouygues Bâtiment IDF ; Spie Batignolles ; Eiffage SA ; Vinci construction France.

Le règlement de consultation, conformément aux dispositions du décret de 2016³³, a retenu les critères pondérés suivants pour le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse :

- qualité globale des ouvrages et engagements de performance qui sont attachés à la conception, la construction, l'exploitation, la maintenance des ouvrages, ainsi qu'aux services et au GER (45 % ; une importance équivalente est accordée à chacun de ces trois éléments d'appréciation) :
 - qualité architecturale, urbaine et fonctionnelle des ouvrages ;
 - engagements de performance et qualité technique et environnementale des ouvrages ;
 - engagements de performance et pertinence de l'organisation et des moyens pour l'exploitation, la maintenance, le GER et les services.
- coût global de l'offre (40 %).
- garanties contractuelles et financières apportées et prise en charge des risques proposée (10 %).
- part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans (5 %).

La note définitive de l'offre est la somme des notes pondérées de chaque critère.

La région a fourni à la chambre le rapport d'analyse des offres (RAO) au bout d'un an (le 20 octobre 2020) après qu'il lui été demandé. Elle n'a pas transmis les offres remises par les candidats. Alors que les rapporteurs ont proposé plusieurs fois de venir consulter sur place les pièces des marchés, ces visites ont régulièrement été ajournées par la promesse d'une transmission rapide des éléments demandés, promesse non tenue ou de façon parcellaire. Par exemple, outre les offres des candidats déjà mentionnées, les comptes rendus des phases de dialogue n'ont jamais été communiqués. Il a fallu que la chambre réclame à nouveau ces pièces pour qu'elles soient communiquées avec la réponse de la région aux observations provisoires.

Cette situation est d'autant plus gênante que le rapport d'analyse des offres ne permet pas toujours de comprendre en quoi les offres se singularisent au point de justifier une note distincte à l'intérieur de l'échelle tandis qu'au contraire, des notes identiques sont attribuées alors que l'appréciation apparaît différenciée. Les appréciations du RAO n'objectivent pas parfaitement la notation obtenue par les candidats sur chaque critère et elles ne suivent pas toujours parfaitement l'appréciation des cabinets d'étude chargés d'assister la région.

³³ L'article 62 du décret imposent l'utilisation d'une pluralité de critères : ces critères doivent être non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Parmi les critères d'attribution du marché figure la qualité globale des ouvrages, équipements ou biens immatériels (art.158). L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics impose également que, pour apprécier les offres, l'acheteur doit prendre en compte la part d'exécution du contrat que le soumissionnaire s'engage à confier à des PME ou à des artisans (art.87).

Par exemple, concernant le sous-critère « Qualité architecturale, urbaine et fonctionnelle des ouvrages », l'offre Bouygues est jugée très qualitative pour les deux lycées alors que celle de Vinci « *ne répond que partiellement aux enjeux attendus* ». Dans les deux offres, la qualité fonctionnelle répond aux attentes de la région, même si des insuffisances sont relevées selon le projet et le candidat. Les deux projets obtiennent finalement la même note sur ce sous-critère alors que la tonalité des appréciations aurait pu faire penser qu'une des offres se distinguerait sur ce sous-critère.

De la même façon, alors que le candidat Vinci obtient de loin la meilleure note pour le sous-critère, « engagements de performance et qualité technique et environnementale des ouvrages », c'est celui dont l'exploitation des deux lycées apparaît comme l'une des plus consommatrices en énergie (après le candidat Bouygues) avec une consommation finale estimée à 39 007 390 kWh.

Les différents documents d'analyse sont parfois contradictoires. Par exemple, si l'on considère l'offre moins-disante, présentée par le groupement SPIE :

Le RAO estime, pour le lycée de Palaiseau, que « la qualité architecturale est urbaine ne répond que partiellement aux enjeux attendus. Les accès véhicules (parking et livraison demi-pension) sont situés sur le côté nord de la Parcelle. Cette configuration est très problématique puisqu'elle engendre une interruption du passage du TCSP [transport en commun en site propre], à proximité d'une autre interruption (...). La qualité fonctionnelle ne répond que partiellement aux attentes. De nombreux dysfonctionnements sont présents sur une grande partie des entités. L'organisation et les surfaces des salles d'enseignement général et technologique ne sont que partiellement satisfaisantes (plusieurs salles sous-dimensionnées notamment) ». L'analyse fonctionnelle des offres finales juge le respect du programme peu satisfaisant et relève que plusieurs locaux sont sous dimensionnés, notamment des salles d'enseignement.

Pourtant l'analyse post-dialogue fonctionnelle produite par l'AMO de la région ne cite pas l'accès comme étant problématique. Il s'agit même d'un point fort de l'offre « *Points forts : (...) Bonne identification des accès véhicules/piétons, pas de croisement de flux, (...) - Accès séparé pour livraison et parking* ». L'analyse est bien moins sévère en ce qui concerne les aspects fonctionnels. Ainsi, concernant les surfaces, « *le projet devra se rapprocher au plus près des surfaces demandées au programme en cours d'études. Surfaces utiles 11 518 m², soit +1,41%* ». Pour l'enseignement général, sont cités parmi les points à améliorer : « *Certaines salles banales groupe sont légèrement sous dimensionnées.* », même si pour l'enseignement scientifique, parmi les points à améliorer, il est demandé de « *Veiller au respect des surfaces pour l'ensemble du pôle (salle de préparation, dépôts...)* ».

Concernant Vinci, on trouve les mêmes contradictions entre documents mais, à la différence de SPIE, le RAO est moins sévère que l'analyse intermédiaire. Pour Palaiseau, le RAO estime que « *l'intégration des accès piétons/véhicules dans le tissu urbain est très satisfaisante avec notamment une bonne configuration des accès véhicules (livraisons stationnement) regroupés à un seul endroit et présentant un linéaire réduit, impliquant une interface piéton/véhicule réduite* ». Pour le même lycée l'analyse post-dialogue fonctionnelle produite par l'AMO regrettait pourtant que « *La configuration de l'accès commun pour les véhicules personnels et les véhicules de livraisons (largeur de voies) peut générer des potentiels conflits de flux* ».

Pour la qualité fonctionnelle, le RAO considère que « *le projet est très qualitatif sur le plan de la qualité fonctionnelle* », tout en regrettant que « *l'aménagement des salles d'enseignement général et scientifique répond seulement partiellement aux attentes* ». Pourtant l'analyse des offres finales pointe, pour l'enseignement technologique que « *la forme de la salle de documentation très étroite semble peu fonctionnelle. L'un des dépôts est sous dimensionné et extrêmement étroit, inexploitable. Absence des bureaux professeurs dans certaines salles. La forme des laboratoires systèmes limitent la surface exploitable (salle avec recoins)* », alors que le RAO n'en fait pas mention.

Corollaire de la difficulté d'apprécier les distinctions entre les offres, l'écart-type de la notation du critère « valeur technique » est resserré et s'établit à 1,4. Il faut noter que cette difficulté d'appréciation résulte du choix de la région de massifier les opérations. L'analyse est produite pour chaque projet de construction. Cependant, les candidats peuvent produire des offres hétérogènes : l'offre sera jugée très bonne pour une opération mais en deçà pour le second projet. Si les critères de coûts permettent un jugement global des offres, il est difficile de porter une appréciation globale sur le critère valeur technique, classiquement analysé opération par opération.

Le critère « Garanties contractuelles et financières apportées et prise en charge des risques proposée » est principalement apprécié sur les aspects contractuels suivants proposés par les candidats en modification par rapport au projet de contrat : causes légitimes, modifications, refinancement, garanties, pénalités (plafond, mise en œuvre et montant), postes indemnitaires en cas de résiliation. Ce critère ne pèse que 10 % dans la note finale alors qu'il est permis de penser que la robustesse des garanties obtenues par la région est un élément déterminant du montage contractuel.

Dans sa réunion du 18 janvier 2019, la commission d'analyse des offres a donc attribué le marché au groupement Vinci construction France, qui est arrivé en tête au terme du classement des offres, notamment grâce à sa première place sur l'appréciation de la valeur technique de l'offre. Le groupement a pourtant présenté l'une des offres les plus onéreuses.

En outre, la région n'a pas choisi, comme le permettait l'article 156 du décret de 2016 et l'article R. 2223-4 du code de la commande publique, de solliciter l'avis de Fin Infra sur le projet de marché de partenariat. Cette saisine n'a pas de caractère obligatoire mais est de bonne gestion surtout lorsque les conditions économiques du marché se révèlent finalement plus élevées que dans l'évaluation initiale.

Le marché a été signé le 4 avril 2019 avec la société Citely, constituée par les sociétés Vinci Construction France et Vinci Energies France après l'autorisation délivrée par le conseil régional par délibération du 19 mars 2019.

3.2.4 Les conditions de financement de l'opération

3.2.4.1 Un engagement des partenaires initiaux limité

Le montage contractuel est porté par d'une société de projet. Il n'y a pas d'autre lien - et donc de garantie - que l'apport en fonds propres des actionnaires : la SPV est une société de capitaux, la responsabilité des actionnaires est limitée aux apports. Les fonds propres de la société de projet ne représentant que 1,5 % des ressources de financement. Ils sont apportés à 90 % par Vinci Construction France et à hauteur de 10 % par Vinci Energies France.

Dans la mesure où ces fonds propres sont limités et où 80 % du financement doit faire l'objet d'une cession Dailly acceptée, il n'y a, de ce fait, que peu de possibilité de compenser le préjudice de la personne publique en cas de résiliation pour faute.

La société de projet vit ensuite sa vie autonome : la collectivité publique n'a de lien qu'avec cette dernière. Or l'engagement des actionnaires initiaux est limité à deux ans après la dernière des dates de mise à disposition des bâtiments³⁴. Passé ce délai maximal, toute la composition initiale de l'actionnariat peut être modifiée librement sous réserve d'informer la région.

La robustesse du montage juridico-financier au cours de l'exécution du contrat de partenariat est donc limitée à l'engagement des actionnaires sur deux ans après la mise à disposition des deux lycées, même si après ce terme, l'actionnaire initial Vinci Energies France restera

³⁴ La cession de titre est cependant possible au bénéfice d'affiliés des actionnaires initiaux.

actionnaire de la société à hauteur de 15 % du capital de la société seule ou conjointement avec la société Vinci Construction France.

3.2.4.2 La rémunération du partenaire

Le partenaire est rémunéré à partir de la date effective d'acceptation du lycée considéré par le paiement d'une rémunération qui couvre les dépenses d'investissement, de financement ainsi que les coûts liés à l'exploitation-maintenance (gros entretien et renouvellement, maintenance courante, gestion et services) dudit lycée. Le tableau ci-après retrace la rémunération prévisionnelle :

Tableau n° 26 : Rémunération prévisionnelle détaillée par lycée et par composante

Rémunération cumulée (en k€ constants HT, valeur 5 novembre 2018)	Palaiseau	Pierrefitte-sur-Seine	Total deux Lycées
R1 – Rémunération financière	17 379	14 417	31 796
R2 – Gros Entretien Renouvellement	6 711	5 500	12 212
R3 – Maintenance courante et services	5 574	5 177	10 752
R4 – Frais de gestion et d'assurances	1 939	1 939	3 879
Total Rémunération cumulée	31 604	27 034	58 639

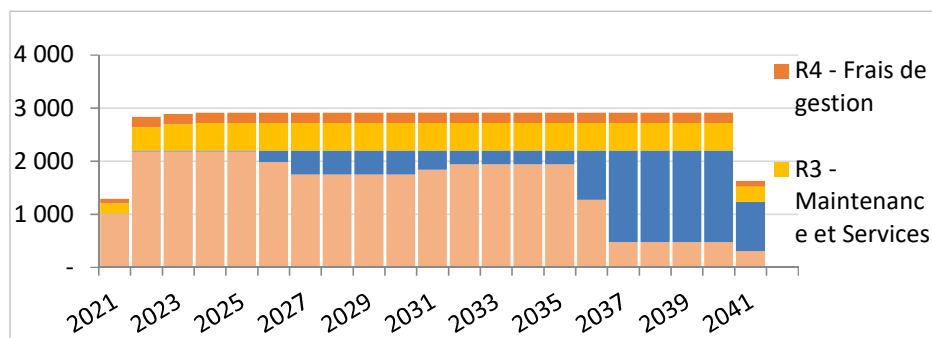
Source : contrat de partenariat (article 30) et annexe F4

Les formules d'indexation des composantes n'appellent pas d'observation : elles sont assises sur une fraction de l'évolution des indices de coût du travail correspondant à chaque composante³⁵ majoré d'une fraction de l'évolution de l'index BT50 (l'indice national bâtiment « rénovation – entretien tous corps d'état »).

3.2.4.3 Les loyers

Le partenaire a opéré un sculptage de sorte que les loyers R1 + R2 soient constants dans le temps.

Graphique n° 9 : Décomposition des loyers (K€ constants)



Source : modèle financier, annexe F7 du marché de partenariat

Les loyers prévisionnels, exprimés en euros constants, se décomposent comme suit :

Tableau n° 27 : Loyers prévisionnels cumulés et loyer annuel moyen, par composante et par lycée

LOYERS K€ constants	Cumulé	Tranche 1	Tranche 2
Participation	58 392	32 137	26 256
Prime	350	175	175
R1 – Loyer financier	31 796	17 379	14 417

³⁵ Même si on peut remarquer que l'indexation de la rémunération R2 et R3 sont assis sur l'évolution de l'indice national de coût horaire du travail, tous salariés, dans les Industries mécaniques et électriques, plus élevé que ICHTrev-TS construction.

R1 – Part du loyer faisant l'objet d'une cession de créance	24 476	13 525	10 951
R2 – GER performantiel et non performantiel	12 212	6 711	5 500
R3 – Maintenance	10 752	5 574	5 177
R4 – Frais de gestion et comm d'agent	3 879	1 939	1 939
TOTAL	117 381	63 916	53 465

LOYERS K€ constants	Annuel moyen	Tranche 1	Tranche 2
R1 – Loyer financier	1 590	869	721
R2 – GER performantiel et non performantiel	611	336	275
R3 – Maintenance	538	279	259
R4 – Frais de gestion et comm d'agent	194	97	97
TOTAL	2 933	1 581	1 352

Source : modèle financier, annexe F7 du marché de partenariat

Il n'a pas été possible d'estimer le coût économique final de l'opération réalisée en partenariat par rapport à une formule plus classique de la commande publique car les services de la région n'ont pas été en mesure de consolider les coûts d'exploitation annuels, poste par poste, des établissements. Il n'est donc guère possible d'opposer aux tableaux de simulation des flux de dépenses présentés dans l'évaluation préalable du mode de réalisation soumise à FIN INFRA, une comparaison qui serait fondée sur les dépenses dûment constatées pour un lycée en fonctionnement, aux caractéristiques peu ou prou similaires à ceux objet du contrat.

3.2.5 Certaines dispositions exposent la région au risque de façon excessive

La répartition des risques ne fait pas l'objet d'une clause contractuelle précise, voire même d'une annexe identifiant clairement la ligne de partage entre les partenaires. Il n'existe pas davantage d'annexe consacrée à ce thème pourtant d'enjeu capital. De fait, la dispersion dans le contrat des dispositions relatives au partage des risques nuit à la lisibilité du dispositif, limitant la capacité de la région à vérifier que l'équilibre des risques est respecté et conforme au regard de l'évaluation préalable.

Il s'agit pourtant d'une question centrale : le partage du risque et sa prise en charge est à la fois un déterminant du coût du marché (le partenaire intégrant dans le coût du marché la prise en charge des risques qui lui incombent) et des coûts auxquels la région reste exposée. Il s'agit également d'une obligation légale posée par l'article 70 de l'ordonnance de 2015 (abrogée en novembre 2018) et désormais reprise dans l'article L. 2213-1 du code de la commande publique : « *il [le marché de partenariat] fixe également les conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre l'acheteur et le titulaire* ».

Même s'il est exact qu'un outil de type « matrice des risques » n'est pas parfait dans la mesure où est impossible d'avoir une vision globale de l'ensemble des risques du projet qui va s'étaler non seulement pendant la phase de construction mais également d'exploitation, cette démarche s'intègre dans celle, plus globale, de fixation des coûts qui doivent être supportés par l'un ou l'autre des contractants, voire les deux, selon la nature et la provenance du risque.

- La responsabilité du partenaire est limitée par certaines dispositions

La responsabilité du partenaire est limitée de façon classique pour les cas de force majeure mais également pour de nombreuses causes légitimes tandis que la région assume la responsabilité des dégradations anormales.

- Causes légitimes

Le contrat de partenariat dispose que le coût des conséquences de la survenance d'un ou plusieurs cas de force majeure ou d'une ou plusieurs causes légitimes est supporté par le partenaire dans la limite d'un plafond global de 150 000 € HT jusqu'à la date d'acceptation du dernier lycée, et au-delà l'ensemble des conséquences directes et indirectes pouvant en résulter sera pris en charge par la région. À compter de la date de livraison du dernier des lycées, les coûts de tels événements sont supportés par la région.

La définition des causes légitimes est extensive : il s'agit des décisions prises par une autorité administrative ou judiciaire de suspendre ou d'arrêter les travaux, des dégradations anormales, des jours d'intempérie, des événements climatiques graves, du retard dans l'obtention des autorisations administratives, l'interruption de service d'un concessionnaire de service public, du retard de plus de 10 jours dans le versement de participation de la région³⁶. Cette définition vient restreindre l'exposition au risque du partenaire, exposant la région aux conséquences financières de la survenance de nombreux aléas.

- Force majeure

De façon classique, la force majeure est également exonérante de responsabilité du partenaire. Il se peut que l'épidémie liée au coronavirus SARS-CoV-2 puisse être regardée comme caractérisant la force majeure. La région a indiqué que le partenaire prévoyait de livrer les lycées dans les termes prévus au contrat, mais que la région aurait à supporter les surcoûts permettant cette livraison dans les temps. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun avenant au contrat n'était venu préciser les montants considérés³⁷.

- Compte de réserve et dégradations anormales

Le contrat de partenariat institue un compte de réserve pour modifications et dégradations anormales. Après la livraison et l'acceptation du dernier des lycées, ce compte est crédité par la région de telle façon que le montant disponible soit égal, au début de chaque nouvelle année civile, à 100 000 euros HT. Chaque abondement par la région de ce compte prend la forme d'un paiement de Rémunération baptisé « R2c ».

Ce compte servira à financer les modifications à intervenir après la livraison des lycées et les travaux de réparation des « dégradations anormales ». Il apparaît que les dégradations anormales sont imparfaitement définies : « *les Dégradations Anormales désignent, à compter de la Date Effective d'Acceptation du Lycée, une action visant à dégrader un bien, par opposition aux actions, certes parfois peu soigneuses des usagers, qui peuvent entraîner également des dégradations, mais qui relèvent de la vie normale d'un lycée* »³⁸. Selon le PEMS et ses annexes, les situations de vandalisme couramment rencontrées dans les lycées relèvent donc des dégradations anormales : tags, graffitis et affichage sauvage, détérioration des serrures bouchées intentionnellement par de la colle ou chewing-gum, poignée de porte tordue, arrachage d'éléments électrique ou de plomberie. L'exposition de la région apparaît donc importante : elle devra supporter la responsabilité et le coût de ces travaux. S'ils se situent dans le périmètre d'intervention du partenaire, il réalise les travaux de remise en état après signature du devis ou du bon de commande de la région.

➤ Les pénalités sont plafonnées

Les pénalités applicables en cas de faute ou de manquement sont plafonnées en pourcentage ou en euros. Or pour qu'une pénalité garde son caractère incitatif, il faut qu'elle ait un impact déterminant. Autrement dit, ce système est de nature limiter l'exposition du partenaire notamment en ce qui concerne ses obligations d'entretien et de maintenance, même s'il

³⁶ Le rapport ne reprend pas ici les causes légitimes de façon exhaustive.

³⁷ Un article de presse daté du 27 novembre 2020 mentionne un coût de 1,6 M€.

³⁸ Programme Exploitation Maintenance et Services (PEMS), article 3.7.1

s'agissait pour la région de ne pas surdimensionner le montant de la garantie afin de ne pas renchérir inutilement le montant du marché.

Au-delà de ce constat, le contrat établit une liste de pénalités spécifiques, répertoriées selon la nature de la faute, précisément définies et proportionnées aux différents défaut d'exécution. On peut cependant regretter qu'aucune pénalité dite « balai » ne soit prévue afin de venir combler un éventuel vide juridique.

3.2.6 Un rapport annuel du partenaire à compléter

Le partenaire a produit son rapport annuel pour la période couvrant la première année de mise en œuvre du contrat de partenariat. Si le rapport a été remis dans le délai de 45 jours de la date anniversaire du contrat mentionné à l'article L. 2234-1 du code de la commande publique, il était incomplet à cette date puisqu'il est indiqué qu'il a été mis à jour le 7 juillet 2020 et qu'il ne comprend pas tous les informations obligatoires listées à l'article R. 2234-2.

De plus, le rapport présenté à la commission permanente du 18 novembre 2020 ne comportait aucune donnée économique et comptable, les annexes financières ne figurant pas dans le rapport annexé à la délibération.

Au-delà du respect du cadre formel, la question réside également dans la capacité de la région à mettre en place des mesures de suivi sur le long terme (ressources humaines, outils de suivi et d'évaluation, expertise) afin d'assurer un contrôle efficace de la bonne exécution du contrat. Dans sa réponse, la région indique qu'une organisation spécifique au suivi du marché de partenariat sera mise en place à la rentrée scolaire 2021, sans autre précision.

Il a été prévu un comité de suivi composé de la région, du titulaire du contrat et du constructeur, qui a vocation à devenir un comité de pilotage en charge du suivi de l'exploitation des bâtiments. Toutefois, sa composition n'est pas encore arrêtée concernant la phase exploitation alors que la question des moyens techniques et humains est l'une des conditions indispensables au suivi rigoureux d'un contrat complexe.

La chambre rappelle que le rapport annuel du titulaire du contrat de partenariat doit comprendre toutes les informations obligatoires listées à l'article R. 2234-2 du code la commande publique. Conformément à L. 2234-3 du code la commande publique, il doit être transmis au conseil régional et faire l'objet d'un débat.

Recommandation régularité 1 : Exiger du titulaire du contrat de partenariat le rapport annuel comprenant toutes les informations obligatoires prévues par le code la commande publique et le communiquer au conseil régional pour faire l'objet d'un débat.

4 DES ÉQUIPES POUR ASSURER LA SÉCURITÉ MISES EN PLACE SANS FONDEMENT LÉGAL

4.1 Une brigade régionale créée en 2019 pour participer à la sécurisation des lycées

Dans la délibération CR 2018-063 relative au projet de budget pour l'année 2019 la région a décidé, de mettre en place des actions pour sécuriser les établissements et pour les accompagner dans l'élaboration de leur diagnostic de sécurité et la mise en œuvre des préconisations. L'enveloppe financière d'un montant de 12 M € est principalement constituée de 8,2 M€ en AP/CP destinés aux lycées faisant réaliser par eux-mêmes les travaux d'implantation des équipements de sécurité. S'y ajoutent 2,2 M€ en AP/CP pour divers travaux

de sécurisation (vidéo protection, travaux sur les accès, clôtures, portails) via l'utilisation des marchés à bons de commandes de la région.

Au-delà de la sécurisation des établissements qui relève de sa compétence, la région a décidé de créer une Brigade Régionale de Sécurité (BRS) chargée *« des missions de prévention et de sécurisation afin de répondre aux situations de crises constatées dans les lycées. Complémentaires avec les équipes mobiles de sécurité déployées par le ministère de l'Education nationale, ces brigades réagiront aux problèmes rencontrés par les établissements, favoriseront l'apaisement et disposeront d'une expertise dans la lutte contre les violences en milieu scolaire »*.

Pour rémunérer les agents de la brigade de sécurité, la région a inscrit 600 000 € en autorisation d'engagement et la même somme en crédits de paiement au BP 2019.

4.2 Une mission générale de surveillance et d'intervention en cas de conflits ou de violences

Selon le protocole d'intervention des BRS *« Les personnels de ces brigades ont pour mission de soutenir, protéger, sécuriser les établissements qui en font la demande »*.

D'après la région *« depuis leur mise en place en avril 2019, 250 interventions pour des missions de sécurisation ont eu lieu à la demande des chefs d'établissement dans 131 lycées franciliens. 1235 missions d'ilotage ont été réalisées, consistant notamment à la surveillance et au contrôle des accès, ou à des missions d'assistance aux chefs d'établissement dans la régulation des flux ou de médiation »*.

Les personnels interviennent à la demande des proviseurs pour répondre aux situations d'urgence, notamment dans les établissements identifiés par des difficultés particulières. Il appartient au chef d'établissement d'assurer l'information des équipes pédagogiques et des autorités académiques. Le responsable des interventions peut proposer directement aux chefs d'établissements une intervention s'il a connaissance de signalements pouvant laisser supposer l'imminence d'une situation dangereuse.

Les agents de la BRS, qu'ils agissent à l'intérieur ou aux abords immédiats du lycée (parvis), sont placés sous l'autorité fonctionnelle du proviseur. La BRS doit respecter le principe de non-ingérence dans le fonctionnement de l'établissement.

Le dossier de presse de la région consacré à la rentrée 2020 dans les lycées régionaux donne plusieurs illustrations des missions et actions de la BRS : présence à la grille et à l'intérieur des établissements, intervention dans les situations de conflit entre élèves ou personnes extérieures, médiation avec les élèves, secourisme, limitation des exclusions de cours.

La brigade d'intervention régionale est placée directement sous la responsabilité de la directrice générale adjointe des services de la région, en charge du pôle lycées. Composée de 21 agents, elle est répartie en trois équipes composées de quatre ou cinq agents encadrés par un coordonnateur. Les équipes sont hébergées dans trois établissements mais ont vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire francilien. A la rentrée 2020, une quatrième équipe a pris ses fonctions au lycée Charles Baudelaire de Fosses, dans le Val-d'Oise³⁹.

Les membres de la BRS ont reçu une formation commune à celle des équipes mobiles de sécurité de l'éducation nationale dispensée par les services académiques de Créteil et Versailles autour de la connaissance de l'environnement scolaire, la médiation, les techniques d'intervention.

³⁹ Création annoncée par la délibération CR-2019-075 relative au projet de budget 2020.

4.3 Des missions qui ne relèvent pas de la compétence de la région

Les régions ne disposent d'aucune compétence en matière de sécurité publique. À la différence des communes, elles ne peuvent créer une police régionale. Le président du conseil régional n'exerce pas de mission de police locale (bon ordre, sûreté, sécurité, salubrité publique).

La compétence régionale en matière d'enseignement est définie à l'article L. 214-6 du code de l'éducation selon lequel *« La région a la charge des lycées, [...]. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. [...] La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge »*.

Les missions d'encadrement et de surveillance des élèves sont donc expressément exclues du champ de compétence de la région. La région ne peut pas davantage se prévaloir d'une compétence générale lui permettant d'intervenir en la matière, celle-ci ayant été supprimée par la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région rappelle que la loi lui donne une compétence de « soutien aux politiques d'éducation » (article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales) ainsi que « d'accueil » des élèves (article L. 214-6 code de l'éducation). Selon elle, l'intervention des Brigades régionales de sécurité s'inscrit dans ce cadre et ne correspond pas à une mission de « surveillance ».

Cependant, ces textes ne lui permettent pas d'intervenir. Lorsque la région invoque l'article L. 4221-1 du CGCT, elle omet de mentionner l'alinéa suivant relatif au principe de spécialité des compétences *« Il [le Conseil Régional] peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions »*.

La région invoque également l'article L. 214-6 code de l'éducation dans une version expurgée : *« La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge »*. Toutefois, les missions des BRS ne sont pas celles dévolues à des agents d'accueil. Elles s'apparentent soit à une mission de surveillance des élèves quand ils interviennent pour prévenir ou réguler les conflits au sein des établissements, soit à une mission de surveillance de la voie publique - c'est-à-dire à une mission de police locale (bon ordre, sûreté, sécurité) - quand ils interviennent aux abords des établissements.

Dans ces conditions, en l'état actuel du droit, aucun texte ne donne compétence à la région pour intervenir dans le domaine de la surveillance et de la sécurité dans les lycées.

4.4 Des missions déjà exercées par des services de l'Etat au travers des équipes mobiles de sécurité (EMS)

Le développement de la violence à l'école et les menaces ressenties par les communautés éducatives ont entraîné la mise en place en septembre 2009 d'un plan de sécurisation des établissements scolaires, par les ministres de l'éducation nationale et de l'intérieur. Des équipes mobiles de sécurité (EMS) ont ainsi été créées.

Dans chaque académie, une équipe pluridisciplinaire de soutien, de protection et de sécurisation doit être en mesure d'intervenir rapidement auprès des personnels, sous la responsabilité des chefs d'établissement, garants de la sécurité des personnes et des biens au sein des établissements. Les objectifs donnés à ces équipes sont de :

- garantir la sécurité dans les établissements et assurer la protection des élèves et des personnels contre toute agression ;
- préserver la continuité de l'action éducative des établissements pendant les périodes de tension ;
- veiller à l'accompagnement des personnels et des élèves victimes dans un contexte de crise et mener préventivement des actions d'information sur le respect de l'autorité et des règles de droit et de comportement au sein des établissements.

Les EMS rassemblent des personnels de l'éducation nationale (chef d'établissement, enseignant, infirmière, etc.) et des spécialistes de la sécurité⁴⁰. Elles sont placées sous la responsabilité directe du recteur d'académie qui dispose d'un conseiller technique « sécurité », souvent issu de la police ou de la gendarmerie.

Elles viennent en renfort des équipes éducatives. Durant leurs interventions elles agissent sous la responsabilité fonctionnelle du chef d'établissement. Elles ont pour objectif de restaurer la confiance et le dialogue ainsi que de conforter l'autorité dans les établissements en proie aux tensions. Les EMS assurent une mission de prévention en agissant en amont dans les établissements lorsque des tensions sont prévisibles (présence de bandes, altercations fréquentes, etc.), en situation de crise ou de danger imminents.

Enfin, les EMS ont une mission d'accompagnement : aide, conseil et information aux équipes de direction, pédagogiques et éducatives dans le champ de la vie scolaire et de la prévention de la violence.

Le centre académique d'aide aux écoles et aux établissements (CAAEE) de l'académie de Versailles, créé au début des années 2000, est une anticipation des EMS. À partir des orientations nationales, l'académie décline un plan de prévention et de lutte contre la violence dont le CAAEE assure la mise en œuvre. Sécurisation, prévention, accompagnement et formation-action constituent les principaux axes de ce plan.

Les équipes du CAAEE regroupent des professionnels aux profils et aux compétences complémentaires, issus des métiers de l'éducation, de la médiation et de la sécurité. Elles comprennent 51 personnes, répartis sur les quatre départements, pour des missions de sécurisation (présence à la grille) et de prévention.

⁴⁰ Circulaire n°2010-25 du 15-2-2010_NOR : MENE1003863C-MEN - DGESCO B3-

Dans l'académie de Créteil, les EMS rassemblent une soixantaine de personnes, réparties en deux pôles : trente-cinq dans la sécurité répartis en sept modules sur le territoire de l'académie (trois en Seine-Saint-Denis, trois dans le Val-de-Marne, un en Seine-et-Marne), et une vingtaine dans l'éducatif, avec des conseillers principaux d'éducation, des psychologues et des travailleurs sociaux.

Les objectifs assignés à la BRS de la région Île-de-France rejoignent singulièrement ceux des EMS mises en place par les académies à une échelle bien plus importante (130 personnes environ composent les EMS des trois académies contre une vingtaine pour la BRS). La multiplicité des intervenants vient brouiller la lisibilité des dispositifs offerts aux chefs d'établissement amenés à gérer des situations de tension au sein de leurs établissements. Elle nuit à la cohérence et à l'efficacité de l'action publique visée.

Aucun bilan de l'action des brigades depuis leur création en avril 2019 n'a d'ailleurs été transmis par la région aux académies qui ignorent souvent les interventions de la BRS dans les établissements de leur ressort.

Recommandation régularité 2 : Laisser aux autorités compétentes l'exercice des missions de surveillance et de sécurité des élèves qui, en application des textes, ne relèvent pas de la compétence de la région.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	73
Annexe n° 2. Relevé des difficultés rencontrées avec la région dans le cadre du contrôle..	74
Annexe n° 3. Évolution des effectifs dans les lycées publics et privés (2016/2019)	76
Annexe n° 4. Part des lycées proposant un enseignement professionnel à la rentrée 2018 par académie	77
Annexe n° 5. Modification du parc des lycées publics (2016/2020).....	78
Annexe n° 6. Localisation des places nouvelles prévues au PPI 2012/2022	79
Annexe n° 7. Lycées généraux, technologiques et polyvalents accueillant moins de 800 élèves	80
Annexe n° 8. Dotations de viabilisation et d'entretien – petites lycées - 2020	83
Annexe n° 9. Organisation des lycées municipaux à l'issue de la mise en œuvre du protocole d'accord.....	84
Annexe n° 10. Glossaire des sigles.....	85

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	14 novembre 2019	Mme Péresse (AR du 15/11/2019)
Entretien de début de contrôle	14 janvier 2020	
Entretien de fin d'instruction	25 novembre 2020	Mme Péresse, qui a donné procuration à M. Bonneau, DGS
Délibéré de la formation compétente	16 décembre 2020	
Envoi du rapport d'observations provisoires	22 décembre 2020	Mme Péresse (AR du 22/12/2020)
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	28 décembre 2020	Mme Hidalgo, Maire de Paris (AR du 29/12/2020) ; Mme Avenel, rectrice de l'académie de Versailles (AR du 29/12/2020). ; M. Kerrero, recteur de l'académie de Paris (AR du 04/01/2021) M. Auverlot, recteur de l'académie de Créteil (AR du 04/01/2021) ; M. Bensaïd, directeur de FIN INFRA (AR du 29/12/2020) M. Guillaume, préfet de la région Île-de-France (AR du 28/12/2020); M. Patrick Tondat, ancien Directeur Général Adjoint des Services de la région Île-de-France, en charge du pôle lycées (AR du 29/12/2020).
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	19 février 2021	Mme Péresse (enregistré le 22/02/2021)
	24 février 2021	M. Patrick Tondat, ancien Directeur Général Adjoint des Services de la région Île-de-France, en charge du pôle lycées (enregistré le 24/02/2021).
	2 mars 2021	Mme Avenel, rectrice de l'académie de Versailles (enregistré le 02/03/2021).
	26 mars	Ville de Paris (enregistré le 6 avril 2021)
Auditions	29 mars 2021	M. Patrick Tondat, ancien Directeur Général Adjoint des Services de la région Île-de-France, en charge du pôle lycées
Délibéré de la formation compétente	10 mai 2021	
Envoi du rapport d'observations définitives		
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives		

Annexe n° 2. Relevé des difficultés rencontrées avec la région dans le cadre du contrôle

Objet	Date	Commentaire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	14/11/2019	
Envoi du questionnaire	17/12/2019	Date butoir de dépôt des pièces : le 31/01/2020
Rappel n°1	21/04/2020	Courriel de M. Stephan au DGS de la collectivité régionale rappelant qu'aucune pièce n'a jusque-là été déposée
Rappel n°2	18/06/2020	A l'occasion d'une rencontre avec le DGS celui-ci a indiqué que les pièces étaient constituées et qu'il finissait de les valider avant dépôt
Dépôt des pièces	16/07/2020	Des pièces sont manquantes et/ou incomplètes
Rappel n°3	04/08/2020	Courriel à la région répertoriant les pièces manquantes et/ou incomplètes restant à communiquer
Rappel n°4	24/08/2020	Courriel à la Région récapitulant les pièces manquantes et/ou incomplètes et sollicitant des RDV d'entretien
Réponse de la Région	31/08/2020	Courriel du DGA finances indiquant que le pôle lycées allait prendre contact avec la chambre
Rappel n°5	8/09/2020	Courriel à Mme DUBOSCQ, Adjointe à la DGA du pôle lycées, lui signalant l'engagement pris par le DGA finances et rappelant l'ensemble de nos attentes (dépôt des pièces manquantes et rendez-vous sollicités)
Entretien avec la DGA Pole lycées	16/09/2020	Une nouvelle fois rappel en réunion des rendez-vous sollicités et des pièces attendues; celles-ci seraient en voie de complétude avant dépôt
Demande de rendez-vous sur place	17/09/2020	Courriel de M. Roustan demandant un rendez-vous sur place afin de scanner les pièces de deux marchés de partenariat que la collectivité dit ne pas pouvoir déposer sur notre plateforme
Appel téléphonique de la région	22/09/2020	Appel reçu par M. Roustan indiquant le dépôt d'un disque dur à la chambre le 24/09 par coursier contenant les pièces des marchés
Rappel n°6	25/09/2020	Courriel indiquant que la chambre attend le disque dur non livré et les rendez-vous non encore fixés
Courriel de la région	25/09/2020	Un point va être fait avec les services par la DGA sur ces sujets
Dépôt de la région	28/09/2020	Dépôt de pièces très partielles (en réponse à une seule question)
Rappel n°7	29/09/2020	A l'occasion d'un entretien sur place avec le DGA du pôle commande publique, les pièces des marchés ont été de nouveau réclamées et le disque dur évoqué.
Rappel n°8	02/10/2020	Courriel au DGA du pôle commande publique rappelant le contenu de l'entretien du 29/09 à savoir : attente des pièces du MP de construction et autres pièces qu'il s'est engagé à nous envoyer
Rappel n°9	02/10/2020	Courriel au DGA du pôle commande publique l'informant que la magistrate souhaite se déplacer mardi 6 octobre avec une clé USB pour retirer les pièces du MP, les autres pièces ayant été elles, fournies
Rappel n°10	05/10/2020	Courriel de Line BOURSIER au DGS pour réclamer les pièces
Courriel de la région	05/10/2020	Courriel du DGS indiquant qu'il a fait le point avec ses services : les pièces vont être déposées et il propose de faire livrer une clé USB
Dépôt des pièces	05/10/2020	
Acceptation de la CRC pour la livraison d'une clé	06/10/2020	
Courriel de la région	06/10/2020	Indiquant la livraison de la clé le 7/10 clé livrée
Rappel n°11	7/10/2020	Mail au DGS : la clé ne contient qu'une partie des documents
Pièces déposées sur la plateforme	09/10/2020	
Demande d'explications à la directrice de la performance budgétaire (documents à compléter) sous 15 jours	06/10/2020	Demande d'explications sur les AP + tableaux à compléter
Demande de rencontre avec la directrice de la commande publique	07/10/2020	Objet : le MGPE et obtention de pièces en lien avec ce marché
Rappel pour une rencontre avec la directrice de la commande publique	13/10/2020	Absence de réponse au mail du 07/10
Mail de la région	13/10/2020	Proposant une rencontre le 20/10

Région Île-de-France, Politique régionale pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées
exercices 2016 et suivants, Rapport d'observations provisoires

Retour par mail de la directrice de la performance budgétaire	16/10/2020	Sollicitant délai jusque première semaine de novembre pour rendre les réponses
Relance à la directrice de la performance budgétaire	6/11/2020	Rappelant que les pièces promises pour cette semaine n'ont pas été versées
Retour par mail de la directrice de la performance budgétaire	6/11/2020	Elle a rassemblé une certaine quantité de pièces qu'elle propose d'envoyer par mail le 9/11 (réponse faite le 10/11 acceptant la proposition)
Mail de la région	10/11/2020	Envoi de pièces très partiellement (manque des documents financiers substantiels)
Entretien de fin de contrôle	25/11/2020	

Annexe n° 3. Évolution des effectifs dans les lycées publics et privés (2016/2019)

Catégorie de Lycée	EFFECTIF_16	EFFECTIF_17	EFFECTIF_18	EFFECTIF_19	Évolution
PUBLIC	420 093	425 804	424 786	426 814	1,60 %
PRIVÉ	94 096	93 945	94 299	95 094	1,06 %
Total général	514 189	519 749	519 085	521 908	1,50 %

Source : CRC IDF, d'après données région Île-de-France

Annexe n° 4. Part des lycées proposant un enseignement professionnel à la rentrée 2018 par académie

Académies	Public			Privé			Public + Privé			
	LEGT	dont LPO	LP	LEGT	dont LPO	LP	LEGT	dont LPO	LP	% des LP et LPO dans l'ensemble
Aix-Marseille	61	19	45	61	-	36	122	19	81	49,3
Amiens	46	11	37	27	-	25	73	11	62	54,1
Besançon	28	16	18	9	1	19	37	17	37	73,0
Bordeaux	73	22	58	42	1	43	115	23	101	57,4
Caen	41	21	10	26	2	19	67	23	29	54,2
Clermont-Ferrand	31	14	17	26	5	14	57	19	31	56,8
Corse	9	4	4	3	-	-	12	4	4	50,0
Créteil	132	84	36	57	8	21	189	92	57	60,6
Dijon	44	25	14	26	15	6	70	40	20	66,7
Grenoble	80	47	29	53	6	41	133	53	70	60,6
Lille	87	30	72	60	26	22	147	56	94	62,2
Limoges	23	7	18	9	3	7	32	10	25	61,4
Lyon	67	20	45	60	4	53	127	24	98	54,2
Montpellier	55	31	21	36	17	34	91	48	55	70,5
Nancy-Metz	59	28	34	37	2	30	96	30	64	58,8
Nantes	68	27	32	72	23	40	140	50	72	57,5
Nice	39	15	20	35	5	20	74	20	40	52,6
Orléans-Tours	50	18	37	26	10	18	76	28	55	63,4
Paris	74	20	29	98	12	14	172	32	43	34,9
Poitiers	43	10	31	16	6	8	59	16	39	56,1
Reims	37	16	17	16	4	9	53	20	26	58,2
Rennes	61	17	36	65	23	29	126	40	65	55,0
Rouen	48	18	27	20	6	7	68	24	34	56,9
Strasbourg	54	29	14	29	-	16	83	29	30	52,2
Toulouse	75	30	40	42	5	35	117	35	75	57,3
Versailles	148	76	43	88	16	20	236	92	63	51,8
France métropolitaine	1 533	655	784	1 039	200	586	2 572	855	1 370	56,4
Guadeloupe	18	9	6	7	-	11	25	9	17	61,9
Guyane	10	7	3	3	1	-	13	8	3	68,8
Martinique	14	7	9	6	2	2	20	9	11	64,5
Mayotte	7	6	4	-	-	-	7	6	4	90,9
La Réunion	30	18	13	3	1	2	33	19	15	70,8
DOM	79	47	35	19	4	15	98	51	50	68,2
France métro + DOM	1 612	702	819	1 058	204	601	2 670	906	1 420	56,9

© DEPP

➤ Champ : établissements sous tutelle du MENJ

Sources : MENJ-MESRI-DEPP/Systèmes d'information Scolarité et Scolège

Annexe n° 5. Modification du parc des lycées publics (2016/2020)

ANNÉE	LYCÉE	VILLE		DEPT	Observation
2018	Lazard-Ponticelli	Paris	Fermeture	75	
2016	N. Tesla	Dourdan	Fusion	91	Fusion des lycées F. Sarcey et A Kastler
2017	Uruguay France	Avon	Fusion	77	Fusion du lycée polyvalent et du LP URUGUAY
2017	G. Cormier	Coulommiers	Fusion	77	Fusion des lycées G. Cormier et J. Ferry
2017	Corneille	La Celle St Cloud	Fusion	78	Fusion des lycées Corneille et Colbert
2017		Cachan	Fusion	94	Fusion des lycées M. Sorr et G. Eiffel
2018	P. Langevin	Nanterre	Fusion	92	Fusion des lycées P. Langevin et J. Curie
2019	F. Truffaut	Paris	Fusion	75	Fusion des lycées F. Truffaut et S. Weil
2019	Jacquard	Paris	Fusion	75	Fusion des lycées Jacquard et H. Bergson
2017	Plaine Commune	Saint Denis	Ouverture	93	
2018	Etienne Jules Marey	Boulogne	Ouverture	92	

Source : Région Île-de-France

Annexe n° 6. Localisation des places nouvelles prévues au PPI 2012/2022

Secteur	Localisation	Places nouvelles	Statut	Commentaire
Nord-Ouest parisien	Courbevoie - Lycée L. Aubrac	+700	confirmé	démographie
Nord-Ouest parisien	Bois-Colombes - L. Albert Camus	+ 400	confirmé	démographie
Nord-Ouest parisien	Secteur la Défense Seine Arche	Lycée neuf 1200	à confirmer	démographie
Sud-Ouest parisien	Localisation à déterminer dans la partie sud des Hauts-de-Seine de préférence à proximité du périphérique	+500	confirmé	démographie
Sud-Ouest parisien	Localisation à confirmer dans la partie sud des Hauts-de-Seine	Lycée neuf 1200	à confirmer	démographie
Seine Amont	Localisation à déterminer dans la partie ouest du Val-de-Marne de la frontière avec les Hauts-de-Seine jusqu'à l'OIN Orly-Rungis-Seine-Amont inclus	+900	confirmé	démographie et filière
Seine Amont	Localisation à déterminer dans la partie ouest du Val-de-Marne de la frontière avec les Hauts-de-Seine jusqu'à l'OIN Orly-Rungis-Seine-Amont inclus	Lycée neuf 1200	à confirmer	démographie
Est parisien	Vincennes	Lycée neuf 1200	confirmé	démographie
Est parisien	Neuilly-sur-Marne L. Nicolas Joseph Cugnot	+ 400	à confirmer	démographie et filière
Sud Seine-et-Marne	Nangis L. Henri Becquerel	+ 400	confirmé	démographie
Sud Seine-et-Marne	Fontainebleau L. François Couperin	+ 200	confirmé	démographie
Sud Seine-et-Marne	Localisation à déterminer dans le secteur sud Seine-et-Marne	+ 270	confirmé	filière
Val-d'Oise Ouest	Secteur du parisis	+500/600 places	confirmé	démographie
Val-d'Oise Ouest	Magny-en-Vexin	Lycée neuf 600	à confirmer	filière
Seine Aval	Mantes-la-Ville L. Camille Claudel	+ 300	confirmé	filière
Seine Aval	Localisation à déterminer dans le secteur	+ 200	confirmé	filière
Sud Yvelines	Secteur de l'ex Ville nouvelle de Saint-Quentin	+ 300	à confirmer	démographie

Source : délibération CR 106-12 du 22 novembre 2012, annexe 2

Annexe n° 7. Lycées généraux, technologiques et polyvalents accueillant moins de 800 élèves

Nom	Type EPLE	Commune	Effectif 2017	Apprentis	TOTAL
FRANCOIS-TRUFFAUT	LYC POLYV	PARIS 03EME	230		230
PAUL-POIRET	LYC POLYV	PARIS 11EME	231		231
ROGER-VERLOMME	LYC GT	PARIS 15EME	290	24	314
BATIMENT (DU)	LYC TECHNO	PARIS 15EME	300	21	321
ANATOLE-FRANCE	LYC POLYV	COLOMBES	328		328
HORTICULTURE-ET-DU-PAYSAGE (DE L')	LYC POLYV	MONTREUIL	306	40	346
PIERRE-BROSSOLETTE	LYC POLYV	LE KREMLIN-BICETRE	348		348
LYCEE FRANCO-ALLEMAND	LYC GENE	BUC	350		350
LYCEE INTERNATIONAL DE L'EST PARISIEN	LYC POLYV	NOISY-LE-GRAND	351		351
AUGUSTE-RENOIR	LYC TECHNO	PARIS 18EME	352		352
BLAISE-PASCAL	LYC POLYV	VILLEMOMBLE	355		355
PAUL-LE-ROLLAND	LYC POLYV	DRANCY	346	19	365
GEORGES-BRASSENS	LYC GENE	PARIS 19EME	368		368
LUCIE-AUBRAC	LYC GENE	COURBEVOIE	377		377
LOUISE-MICHEL	LYC POLYV	NANTERRE	368	20	388
LEONARD-DE-VINCI	LYC POLYV	PARIS 15EME	368	24	392
LEO-LAGRANGE	LYC POLYV	BONDY	400		400
SIMONE-WEIL	LYC GT	PARIS 03EME	397	4	401
CLAUDE-GARAMONT	LYC POLYV	COLOMBES	413		413
GUSTAVE-EIFFEL	LYC POLYV	ERMONT	407	13	420
RENE-CASSIN	LYC POLYV	LE RAINCY	428		428
GUILLAUME-TIREL	LYC POLYV	PARIS 14EME	391	42	433
PARC-MONTALEAU	LYC POLYV	SUCY-EN-BRIE	420	13	433
LAVOISIER	LYC POLYV	PORCHEVILLE	433		433
ENNA (L')	LYC POLYV	SAINT-DENIS	434		434
JACQUES-BREL	LYC POLYV	CHOISY-LE-ROI	438		438
FRESNEL	LYC POLYV	PARIS 15EME	425	16	441
PAUL-BERT	LYC GENE	PARIS 14EME	442		442
CHARLES-PETIET	LYC POLYV	VILLENEUVE-LA-GARENNE	395	49	444
FRANCOIS-VILLON	LYC GT	PARIS 14EME	446		446
JACQUARD	LYC GT	PARIS 19EME	412	35	447
MARTIN-NADAUD	LYC POLYV	PARIS 20EME	469		469
CAMILLE-SEE	LYC GENE	PARIS 15EME	483		483
FLORIAN	LYC POLYV	SCEAUX	497		497
GEORGE-SAND	LYC GT	LE MEE-SUR-SEINE	499		499
PRONY (DE)	LYC POLYV	ASNIERES-SUR-SEINE	501		501
VICTOR-HUGO	LYC GENE	PARIS 3EME	514		514
ANDRE-SABATIER	LYC POLYV	BOBIGNY	516		516
GEORGES-BRASSENS	LYC POLYV	VILLEPINTE	523		523
ALEMBERT (D')	LYC POLYV	AUBERVILLIERS	527		527
FERNAND-LEGER	LYC POLYV	IVRY-SUR-SEINE	536		536
LEONARD-DE-VINCI	LYC POLYV	SAINT-GERMAIN-EN-LAYE	535	3	538
JULES-SIEGFRIED	LYC TECHNO	PARIS 10EME	552		552
FOLIE-SAINT-JAMES (LA)	LYC GENE	NEUILLY-SUR-SEINE	555		555
CHARLOTTE-DELBO	LYC POLYV	DAMMARTIN-EN-GOELE	555		555

Région Île-de-France, Politique régionale pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées
exercices 2016 et suivants, Rapport d'observations provisoires

MAURICE-ELIOT	LYC GT	EPINAY-SOUS-SENART	567		567
SIMONE-WEIL	LYC POLYV	CONFLANS-SAINT- HONORINE	569		569
PAUL-LANGEVIN	LYC POLYV	SAINTE-GENEVIEVE-DES- BOIS	576	5	581
GABRIEL-FAURE	LYC GENE	PARIS 13EME	585		585
VAUCANSON	LYC POLYV	LES MUREAUX	587		587
FRANCOIS-RABELAIS	LYC POLYV	DUGNY	562	37	599
LIBERTE	LYC POLYV	ROMAINVILLE	578	23	601
SANTOS-DUMONT	LYC POLYV	SAINT-CLOUD	520	84	604
PAUL-BERT	LYC POLYV	MAISONS-ALFORT	578	27	605
LAMARTINE	LYC GENE	PARIS 09EME	607		607
FLORA-TRISTAN	LYC POLYV	MONTEREAU-FAULT-YONNE	607		607
SAMUEL-BECKETT	LYC GT	LA FERTE-SOUS-JOUARRE	609	12	621
GERARD-DE-NEVAL	LYC POLYV	NOISIEL	629		629
MONTESQUIEU	LYC POLYV	LE PLESSIS-ROBINSON	625	7	632
PAUL-EMILE-VICTOR	LYC POLYV	OSNY	634		634
MICHEL-ANGE	LYC GT	VILLENEUVE-LA-GARENNE	626	10	636
NICOLAS-JOSEPH-CUGNOT	LYC POLYV	NEUILLY-SUR-MARNE	641		641
ARTHUR-RIMBAUD	LYC POLYV	GARGES-LES-GONESSE	642	2	644
MARCEL-CACHIN	LYC POLYV	SAINT-OUEN	650		650
PLAINE-DE-NEAUPHLE (LA)	LYC GT	TRAPPES	647	11	658
CONDORCET	LYC GT	MONTREUIL	660		660
COLBERT	LYC GENE	PARIS 10EME	661		661
LUCIE-AUBRAC	LYC POLYV	PANTIN	667		667
PAULINE-ROLAND	LYC POLYV	CHEVILLY-LARUE	673		673
GERMAINE-TILLION	LYC GT	LE BOURGET	677		677
EMILE-DUBOIS	LYC GT	PARIS 14EME	678		678
CAMILLE-CLAUDEL	LYC GT	PALaiseau	684		684
LEONARD-DE-VINCI	LYC GT	SAINT-WITZ	687		687
HENRI-BECQUEREL	LYC POLYV	NANGIS	687		687
CLEMENT-ADER	LYC POLYV	ATHIS-MONS	684	11	695
EUGENIE-COTTON	LYC POLYV	MONTREUIL	683	16	699
PLAINE COMMUNE	LYC POLYV	SAINT-DENIS	702		702
EUGENE-RONCERAY	LYC POLYV	BEZONS	704		704
DUMONT-D'URVILLE	LYC POLYV	MAUREPAS	693	14	707
ROBERT-SCHUMAN	LYC POLYV	CHARENTON-LE-PONT	713		713
LA-FONTAINE	LYC GENE	PARIS 16EME	729		729
ARAGO	LYC GT	PARIS 12EME	729		729
JULES-VERNE	LYC POLYV	SARTROUVILLE	735		735
GUSTAVE-EIFFEL	LYC POLYV	RUEIL-MALMAISON	738		738
AGORA (L')	LYC GT	PUTEAUX	744		744
RENE-CASSIN	LYC POLYV	NOISIEL	733	12	745
JEAN-VILAR	LYC GT	PLAISIR	748		748
RENE-DESCARTES	LYC POLYV	CHAMPS-SUR-MARNE	751		751
RODIN	LYC GENE	PARIS 13EME	758		758
MOLIERE	LYC GENE	PARIS 16EME	762		762
GUE-A-TRESMES (DU)	LYC POLYV	CONGIS-SUR-THEROUANNE	717	52	769
ETIENNE-JULES-MAREY	LYC POLYV	BOULOGNE-BILLANCOURT	763	7	770
EDOUARD-BRANLY	LYC POLYV	CRETEIL	755	17	772
MARGUERITE-YOURCENAR	LYC POLYV	MORANGIS	783		783

Région Île-de-France, Politique régionale pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées
exercices 2016 et suivants, Rapport d'observations provisoires

LOUISE-WEISS	LYC POLYV	ACHERES	784		784
SONIA-DELAUNAY	LYC POLYV	VILLEPREUX	792		792
HAUTIL (DE L')	LYC POLYV	JOUY-LE-MOUTIER	797		797
EMILY-BRONTE	LYC GT	LOGNES	798		798
RABELAIS	LYC GT	MEUDON	798		798

Annexe n° 8. Dotations de viabilisation et d'entretien – petits lycées - 2020

		Viabilisation, entretien, charges	Dotation spécifique viabilisation, entretien, charges	TOTAL viabilisation, entretien, charges	Dotation petits établissements	Dotation spécifique CEO CTO	TOTAL
Gustave Eiffel	VARENNES-SUR-SEINE	91 218	39 391	130 609		24 612	155 221
Condorcet	MONTREUIL	28 126	3 323	31 449	3 325	36 356	71 130
Michelet	FONTENAY-SOUS-BOIS	65 670	30 944	96 614	18 824	14 610	130 048
Val-de-Bièvre	GENTILLY	60 027	21 252	81 279	19 352	21 318	121 949
Gourdou Leseurre	SAINT-MAUR-DES-FOSSES	46 324	3 158	49 482	3 158	26 535	79 175
Anné Grégoire	PARIS 03EME	43 393	20 025	63 418	4 571	12 087	80 076
Gustave-Eiffel	PARIS 07EME	33 089	9 532	42 621	4 406	5 527	52 554
Gustave-Ferrié	PARIS 10EME	56 587	5 350	61 937		22 547	84 484
Marie Laurencin	PARIS 10EME	29 529	5 295	34 824	3 367	10 898	49 089
Métiers de l'ameublement	PARIS 12EME	17 675	3 529	21 204	1 971	5 814	28 989
Galillée	PARIS 13EME	43 455	3 985	47 440		13 020	60 460
Nicolas Louis Vauquelin	PARIS 13EME	44 317		44 317		14 654	58 971
Erik Satie	PARIS 14EME	38 064	9 235	47 299		21 098	68 397
Beaugrenelle	PARIS 15EME	35 459	6 180	41 639		17 069	58 708
Brassaï	PARIS 15EME	17 453	4 393	21 846	1 050	4 722	27 618
Octave Feuillet	PARIS 16EME	19 319	3 607	22 926	90	16 104	39 120
Edmond Rostand	PARIS 18EME	26 189	2 021	28 210		13 960	42 170
Métiers de l'hotellerie	PARIS 18EME	43 120	3 211	46 331		68 819	115 150
Armand Carrel	PARIS 19EME	26 898	4 019	30 917	703	6 701	38 321
Gaston Bachelard	PARIS 13EME	/	/	/			-
Claude Anthime Corbon	PARIS 15EME	/	/	/			-
Suzanne-Valadon	PARIS 18EME	/	/	/			-
Charles de Gaulle	PARIS 20EME	/	/	/			-
Lucien-René-Duchesne	LA CELLE-SAINT-CLOUD	50 886	2 029	52 915		20 661	73 576
Louis Girard	MALAKOFF	58 996	1 950	60 946		24 051	84 997
Vassily Kandinsky	NEUILLY-SUR-SEINE	20 923	7 477	28 400	7 477	4 206	40 083
Louis Blériot	SURESNES	44 803	2 029	46 832	2 029	25 861	74 722
		941 520	191 935	1 133 455	70 323	380 757	1 584 535

Source : CRC à partir du rapport CR 2019-041 – Dotation globale de fonctionnement des établissements scolaires publics pour 2020

Annexe n° 9. Organisation des lycées municipaux à l'issue de la mise en œuvre du protocole d'accord

Lycée	Localisation	Organisation et implantation prévue dans le protocole
Théophile Gautier	6 bis place des Vosges 75004	Maintien sur site - structure pédagogique constante
Lucas de Nehou	4 rue des Feuillantines 75005 - 10 rue Friant 75014	Maintien sur site - structure pédagogique constante
Maximilien Vox	5 rue Madame - 85 boulevard Raspail 75014	Maintien sur site - structure pédagogique constante
Gaston Bachelard	2 rue Tagore 75013	Maintien sur site - centré sur la filière électrotechnique
René Cassin	185 avenue de Versailles 75016	Maintien sur site - centré sur les filières tertiaire administratif et commerce
Maria Deraismes	19 rue Maria Deraismes 75017	Maintien sur site _récupération de la totalité des locaux relevant de l'établissement dans le cadre du développement de la voie technologique
Suzanne Valadon	7 rue Ferdinand Flocon 75018	Maintien sur site - structure pédagogique constante
Charles de Gaulle	17 rue Ligner 75020	Maintien sur site avec un potentiel de développement (jusqu'à 400 élèves)
Claude-Anthime Corbon	5 rue Corbon 75015	Regroupement à terme avec lycée Roger Verlomme, 24 rue Fondary, et transformation en lycée polyvalent tertiaire de 500/600 élèves sur l'un des deux sites
Jacques Monod	44 rue des Jeûneurs 75002 - 12 rue Victor Cousin 75005 -132 rue d'Alésia 75014	Regroupement des formations sur le site du lycée Lazare Ponticelli après rénovation inscrite dans le PPI 2012
Camille Jenatzy	6 rue Charles Hermite 75018	Maintien sur site – Extension en vue de constituer un pôle autour des filières automobile et engins, transport et logistique.
Pierre Lescot	37 rue des Bourdonnais 75001	Maintien sur site - évolution de la structure pédagogique par extension sur le site du 44 rue des Jeûneurs du lycée Monod

Source : Protocole d'accord région-Ville de Paris - 2014

Annexe n° 10. Glossaire des sigles

ATEE	agent technique des établissements d'enseignement
BEP	brevet d'études professionnelles
BP	brevet professionnel
BRS	brigade régionale de sécurité
BT	brevet de technicien
BTS	brevet de technicien supérieur
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CESER	conseil économique, social et environnemental régional
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFL	dotation globale de fonctionnement des lycées
DHG	dotation horaire globale
DPM	direction du patrimoine et de la maintenance
EMS	équipe mobile de sécurité
EPL	établissement public local d'enseignement
IAU	institut d'architecture et d'urbanisme
INSEE	institut national de la statistique et des études Économiques
LEGT	lycée d'enseignement général et technologique
LG	lycée général
LP	lycée d'enseignement professionnel
LPO	lycée polyvalent
LT	lycée technologique
MOP	maitrise d'ouvrage publique
MP	marché de partenariat
MPGP	marché public global de performance
PPI	programme prévisionnel d'investissement
PPM	plan pluriannuel de maintenance
SPLA	société publique locale d'aménagement
STS	section de technicien supérieur
TICE	technologies d'information et de communication dans l'éducation
TOS	techniciens, ouvriers et de services

REPONSE

de Madame la Présidente du conseil régional d'IDF (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



La Présidente

A Saint-Ouen sur Seine,
Le **28 SEP. 2021**

Monsieur Christian Martin
Président de la chambre régionale des
comptes Île-de-France
6, cours des Roches
77315 Marne-La-Vallée cedex 2

Objet : réponse au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Île-de-France relatif à la politique régionale pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées. Exercices 2016 et suivants. Observations délibérées le 10 mai 2021

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Île-de-France et vous remercie de trouver ci-après les réponses que je souhaite porter à votre attention.

La chambre constate que **la Région a profondément révisé son programme prévisionnel d'investissement (PPI) pour faire face à un nombre croissant de lycéens et la vétusté de beaucoup d'établissements**. C'est le sens du plan d'urgence des lycées que j'ai fait voter en 2017. Je constate avec satisfaction que la Chambre partage la nécessité impérieuse de ce plan, de même que le référentiel de la région fixant la jauge des lycées autour d'un millier d'élèves, jauge cohérente avec la densité des populations.

Je rappelle qu'en 2015, j'ai hérité d'une situation catastrophique avec plus de 200 lycées vétustes et 20 000 lycéens en cours dans des bâtiments provisoires. La Chambre souligne que depuis 2019, *« la collectivité privilégie des opérations qualitatives avec des bâtiments durables et adaptables, économes en coûts de maintenance et d'exploitation, respectueux de l'environnement et soucieux de la qualité interne. »* La Chambre confirme enfin que ce parc, 3^{ème} patrimoine immobilier public de plus de 6 millions de m², est marqué par des rénovations anciennes avec une médiane d'intervention établie à 1996 et nécessite la création de places nouvelles pour répondre aux tensions démographiques existantes, en particulier dans l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise. La Chambre analyse les 21 600 places nouvelles prévues au PPI d'ici 2027 et confirme le besoin, ce qui me paraît constituer une contradiction avec l'affirmation selon laquelle ce PPI aurait été élaboré sans réflexion préalable. Enfin, ce plan d'urgence se traduit par des engagements budgétaires historiques. La Chambre rappelle à juste titre que les AP votées concernant l'investissement dans les lycées pour les années 2016 à 2019 sont en hausse continue et significative de +64 % sur la période, alors que le poids des lycées dans l'investissement régional n'avait cessé de diminuer durant la période 2010/2015 avec une contraction de 28 % en cinq ans.

C'est donc un véritable changement de paradigme que j'ai initié et que j'ai décidé d'accélérer, en particulier avec la présentation et l'adoption de la revoyure du PPI lycées lors du conseil régional de février 2021.

La revoyure du PPI que vous mentionnez et qui a été proposée à la délibération régionale le 4 février 2021, en dialogue avec les académies, vise à accroître l'effort de la région sur 9 territoires en tension démographiques. Il s'agit de déployer 9 000 places complémentaires au plan d'urgence d'ici 2027. Les modalités de mise en œuvre opérationnelle des places complémentaires seront déclinées au plus près des besoins des territoires, et les options seront examinées, sur proposition des acteurs et en coordination avec les autorités académiques, dans l'ordre de priorité suivant :

- ✓ réflexion sur la sectorisation des élèves ;
- ✓ étude d'évolution de lycées professionnels existants en polyvalent ;
- ✓ étude de possibilité d'extension de lycées existants ;
- ✓ création de lycée neuf ou mobilisation / transformation de bâtiment existant.

La revoyure du plan d'urgence prévoit également de nouvelles opérations.

De nouveaux plans pluriannuels spécifiques pour les investissements prioritaires seront proposés, notamment : demi-pension ; équipements sportifs ; aménagement des CDI. Ce déploiement s'inspire du plan sanitaire, voté en novembre 2019, pour une mise en œuvre accélérée et massive de travaux d'amélioration de ces espaces au sein des lycées franciliens. Les principes de ce déploiement reposent sur la mise en place d'un référentiel standardisé.

La Chambre a porté une attention particulière aux caractéristiques du parc des lycées franciliens et son adéquation avec les dynamiques sociales et démographiques à l'œuvre, par ailleurs très contrastées selon les territoires. Schématiquement, il s'agit de combiner la transformation et l'extension d'un parc en partie inadapté et vétuste avec des logiques territoriales qui dépassent les limites administratives des actuelles académies.

La chambre indique que la région prévoit de construire des places nouvelles dans les territoires sous tension alors que des places sont vacantes à Paris dans les zones limitrophes.

Mais l'absorption des places vacantes à Paris, plusieurs fois rappelée dans le rapport comme devant contribuer à la résolution des tensions démographiques, ne peut permettre à elle seule de résoudre les déséquilibres territoriaux. Les dynamiques démographiques concernent des territoires qui ne sont pas tous dans l'aire directe d'influence des lycées parisiens.

Pour autant, je partage la nécessité d'une stratégie globale de la carte des formations à l'échelle du territoire régional et donc à co-construire avec la région académique.

La Chambre rappelle quelques caractéristiques structurelles du parc des lycées franciliens bien connues, dont leur jauge importante, corrélée à la densité de la population, à l'exception des lycées professionnels de l'académie de Paris de petite taille. Cette exception fait en effet de Paris une académie aux caractéristiques proches des académies les plus rurales de France avec un taux d'encadrement des élèves très élevé et pesant sur le budget de l'Etat. La correction de cette exception structurelle appelle une concertation franche et étroite entre les autorités académiques et la Région, qui va désormais être favorisée par le transfert des lycées municipaux gérés par la ville de Paris à la Région effectif au 1^{er} septembre 2021. Le transfert des lycées municipaux est en effet un préalable à cette transformation mais celle-ci nécessite aussi de mener à bien les réflexions engagées depuis un an avec le rectorat de Paris sur les évolutions de carte, sous la contrainte d'un schéma d'emplois en forte baisse côté Etat.

Les recommandations de la Chambre concernant la définition, avec les rectorats, des conditions d'accueil en bordure des académies dans des lycées parisiens disposant de places vacantes, sont à l'œuvre depuis plusieurs années mais la Région les estime insuffisantes. Elles ne tiennent notamment pas compte des nouvelles mobilités permises par le développement des transports publics. L'ouverture de Paris, en particulier aux jeunes de la première couronne, doit être travaillée de façon plus stratégique et globale avec la région académique, seule en capacité de dépasser les limites administratives qui n'ont pas de sens dans notre région. Un Affelnet régional serait de nature à rénover profondément le système d'affectation des collégiens dans les lycées. Je souhaite donc aller plus loin que votre recommandation déjà à l'œuvre et propose au recteur de région d'initier des expérimentations d'affectations plus ambitieuses. Ces expérimentations auraient pour objet notamment de prendre en compte la sensibilité et les caractéristiques des territoires et lycées concernés. La Chambre rappelle l'article 214-5 du code de l'éducation par lequel les districts de recrutement des élèves pour les lycées de l'académie sont définis conjointement par l'autorité académique et le conseil régional. Il serait donc plus approprié que les districts de recrutement établis par les académies fassent l'objet d'une discussion et *in fine* d'une décision de niveau région académique.

Or, les lenteurs de la réforme organisationnelle de l'éducation nationale en région, la faible capacité à ce stade, pour la région académique, de faire autorité sur les rectorats pour dépasser les logiques de frontières administratives non pertinentes, freinent les ambitions de la Région en matière de transformation de l'offre de formations. Cependant, la structuration de la région académique a beaucoup avancé ces derniers mois, la constitution d'une délégation régionale à la formation professionnelle et initiale notamment, a permis de jeter les bases d'une

collaboration technique renouvelée avec la Région, avec comme objectif la réalisation d'un schéma directeur de l'offre de formation pour la période 2022-2027 en cours d'élaboration et que je vous remercie d'avoir mentionné. Ce schéma directeur sera un outil de programmation précieux pour agir tant sur la rationalisation de l'offre et la maîtrise des places vacantes que sur l'attractivité des établissements en prenant en compte les dynamiques complexes des territoires. A la faveur de ce schéma directeur, je souhaite que soit mis en œuvre **un plan d'action spécifique pour renforcer l'attractivité des établissements avec en particulier l'ouverture de formations post-bac dans les lycées ruraux** afin de lutter contre le renoncement aux études des jeunes éloignés du centre de Paris et peu concernés par les places vacantes de cette académie.

La Chambre encourage la rationalisation de la carte des formations des lycées professionnels et polyvalents pour en améliorer l'attractivité. Je partage pleinement cet enjeu et porte depuis de nombreuses années les projets de campus des métiers et des qualifications qui doivent être les étendards de cette attractivité renouvelée. Le développement des campus fait l'objet d'un travail intense de la Région avec les autorités académiques et poursuit un objectif de modernisation de l'offre de formation qui fait modèle (notamment en liant la politique d'investissement et de programmation avec les évolutions des besoins pédagogiques et avec le développement de tiers lieux permettant d'incarner le campus et de proposer des services aux acteurs du campus) et que la Chambre aurait pu utiliser positivement pour illustrer le sujet de l'attractivité et de la transformation de l'offre de formations. Les campus des métiers sont en effet au nombre de 14 en 2021, à des phases de maturité différentes. Tous proposent des parcours de formations attractifs, du CAP au post-bac. A la faveur de la voie professionnelle, le rapport interroge une nouvelle fois le sujet des lycées municipaux de Paris alors qu'ils constituent une exception dans le nombre des lycées franciliens et représentent moins de 1% des lycéens. Leur offre de formation caractérisée par les filières sanitaires et sociales ou de gestion administrative, pour lesquelles le ministère a donné des instructions de réduction importante, mais qui font l'objet d'une évolution prudente de la part du rectorat, est l'occasion d'ouvrir une réflexion approfondie permise désormais par la reprise en gestion des établissements.

Je souhaite enfin souligner que la collaboration avec les académies est constante et fructueuse : outre mes relations étroites avec les recteurs, le cycle de travail d'une année comporte de nombreuses réunions dont celles relatives à la démographie de long terme avec partage des projections, à la démographie de court terme, à l'évolution de la carte des formations de l'année $n+1$, pour ne citer que les travaux relatifs à la carte des formations.

S'agissant du pilotage budgétaire du plan d'urgence, la Chambre relève l'importance de l'enveloppe financière attachée au plan d'urgence, son augmentation dès 2017 (+64 %) et la progression en termes d'exécution. Je rappelle que la Région consacre 20 % de son budget primitif aux lycées. A cela s'ajoutent des budgets supplémentaires ayant pour objectif d'accélérer l'individualisation des opérations. Le PPI ne se réduit pas comme le mentionne le rapport à « *une simple énumération des opérations sans échéancier* ». Ainsi, les BP de la région depuis 2017 montrent une dynamique d'investissement historique avec une accélération permise par la revoyure. En témoigne l'affectation de 60% des opérations du PPI en trois ans !

Le sujet de l'exécution est central en effet et j'ai donné aux services instruction pour une exécution budgétaire exemplaire au bénéfice de nos concitoyens. Depuis 2019, la Région exécute en presque totalité son budget lycées, conformément à son budget primitif, et ce malgré la pression sur le marché des travaux publics et la construction en Île-de-France, ou encore la crise sanitaire... La progression de cette exécution est d'ailleurs soulignée dans le rapport. La performance de notre exécution budgétaire est liée à notre capacité à livrer plus rapidement les opérations par une programmation annuelle des opérations portées dans le bleu budgétaire et implique différentes modalités d'intervention : opérations globales, opérations ciblées, plan d'équipement WIFI permettant de passer de 0 à 100 % de couverture dès cette année, plans spécifiques comme le plan toilettes... Je souhaite que toutes les modalités soient rendues possibles en fonction des particularités des opérations et autant que cela est techniquement possible d'envisager le recours aux tranches fonctionnelles. Il reste que la chronique des CPI sur ces sujets d'investissements lourds respecte une trajectoire assez classique avec une montée en puissance progressive pendant le temps des études, un plateau de consommation élevé pendant les phases de travaux avant de décroître. La progression de l'exécution est conforme à ce modèle.

Les opérations de maintenance du patrimoine revêtent également une importance première et constituent un poste d'investissement très conséquent en raison de la multiplication des désordres liés au retard et la vétusté des bâtiments, accéléré sans doute par des changements climatiques dont les conséquences n'ont jamais été étudiées jusqu'à présent. La Chambre cite l'état des lycées parisiens qui font l'objet de toute mon attention. Pour répondre à cet impératif, la direction du patrimoine et de la maintenance a été fortement réorganisée. Je note votre satisfecit sur la décision que nous avons prise de diminuer drastiquement les dotations travaux aux lycées et d'assumer pleinement notre mission de maître d'ouvrage et d'exploitant, ce qui n'avait pas été fait avant 2016. Par ailleurs, un immense travail de connaissance de l'état de vétusté des lycées a été lancé dès 2016 donc et a permis la priorisation de nos interventions. Cet effort de réorganisation est soutenu par le déploiement d'un système d'information permettant une vision transversale et consolidée de l'exécution du plan de maintenance. Ce projet rejoint en cela une des recommandations du rapport. J'ajoute que le Pôle lycées a ouvert un travail étroit avec les organisations syndicales des proviseurs, adjoints gestionnaires et agents comptables sur différents axes structurants dont l'organisation de la maintenance des établissements. Ce travail a abouti à la réalisation d'un guide de la maintenance, salué par les représentants syndicaux. Ce guide permet de décrire finement l'ensemble des procédures et les responsabilités d'exploitant de la Région ainsi que les actions de maintenance qui sont assurées par les ouvriers et techniciens en fonction dans les établissements. Désormais, les agents régionaux affectés dans les lycées sont équipés de tablettes leur permettant un accès rapide aux différents SI de gestion des établissements (dont la restauration). Cet équipement est de nature à optimiser la gestion du patrimoine.

Le lycée Rabelais cité par le rapport incarne à lui seul la problématique du parc francilien : déclaré vétuste dès 2006, il n'a pour autant fait l'objet d'aucune individualisation entre cette date et 2015, et il me revient d'assurer sa réhabilitation.

Le conseil régional du 4 février 2021 a été l'occasion pour moi, avant la fin de mon premier mandat, de présenter un point d'étape documenté de ce plan d'urgence devant l'assemblée régionale et de l'inscrire dans un programme de long terme car on ne réhabilite pas un parc de plus de 6 millions de m², très dégradé faute d'investissements nécessaires au cours des années précédentes en 5 ans.

La chambre pointe une réorganisation des achats qui ne prendrait pas en compte tous les risques mais reconnaît la mise en place d'une organisation orientée efficacité de l'achat public. Si, comme le souligne la Chambre, le pôle lycées se voit déléguer les achats dans la limite de 90.000 € pour les prestations intellectuelles et de 209.000 € pour les travaux et la maintenance, la Région tient à préciser que ces marchés font l'objet de contrôles réalisés par la direction de la commande publique. Ainsi, à titre d'exemple, 17 contrôles ont été réalisés sur le 1^{er} semestre 2021.

En outre, la Région satisfait d'ores et déjà à la « recommandation performance 7 » de la Chambre afin de prévenir les conflits d'intérêts. L'ensemble des dispositions ci-dessous ont été mise en place :

- ✓ Nomination d'un référent déontologue et diffusion d'un document « modalités de saisine » ;
- ✓ Rédaction et diffusion d'une charte de déontologie de l'achat public ;
- ✓ Mise en place d'une fiche d'expression de besoin achats par projet invitant chaque agent intervenant sur ce projet à vérifier l'absence de conflit d'intérêt ;
- ✓ Formation de l'ensemble des agents du siège à la déontologie via un Mooc de 12h élaboré par le CNFPT et l'AFA, lequel intègre un important volet relatif aux conflits d'intérêts ;
- ✓ Formalisation d'un process lanceurs d'alertes.

Ces dispositions, ainsi que l'ensemble des process, outils, formations et documents déployés par la Région pour prévenir les risques d'atteintes à la probité, ont d'ailleurs conduit à sa **certification ISO 37001 le 23 juin 2021**. La Région Ile-de-France est aujourd'hui la seule région à avoir obtenu cette certification. Enfin, en ce qui concerne le cas particulier cité par la Chambre, celui-ci a fait l'objet d'un signalement au Procureur de la République qui a diligenter une enquête de police. A l'issue de cette enquête, le Procureur a déclaré le classement sans suite du signalement, reconnaissant l'absence de conflit d'intérêt.

La chambre interroge la pertinence du choix du marché de partenariat pour la construction de deux lycées neufs. Comme relevé dans le rapport, le choix d'un marché de partenariat pour la construction de deux lycées neufs à Pierrefitte et Palaiseau procède d'un impératif de délais. Ce marché répondait à l'urgence liée aux tensions démographiques. La construction de deux lycées neufs à Pierrefitte et Palaiseau est réalisée par un marché de partenariat au seul motif, selon la Chambre, que la Région gagnait un an sur la livraison par rapport aux autres solutions. Mais gagner un an dans cet état d'urgence est fondamental ! Et je suis heureuse d'avoir pu inaugurer dans les délais ces deux lycées lors de cette rentrée de septembre 2021 et pu recueillir la satisfaction de la communauté éducative devant la qualité de ces ouvrages et les potentialités de développement qu'elle permet. J'ai pris ces décisions en 2017 et, conformément à mes engagements, deux lycées neufs ont été livrés en 2021 !

Face aux observations de la Chambre relatives à une éventuelle renonciation d'un marché comportant 3 lycées, je précise qu'il a toujours été prévu de solliciter deux marchés distincts, l'un pour la construction de 2 lycées : un à Palaiseau et un lycée en Seine-Saint-Denis ou à Corneilles en Paris ; et le deuxième marché pour la reconstruction et extension d'un lycée à Versailles. L'objet du premier marché n'a donc pas été "circonsrit". C'est uniquement le deuxième marché qui a finalement été abandonné car l'opération a été reportée.

S'il est indiqué que « *l'architecture du contrat n'appelle pas d'observations particulières* », la Chambre porte des réserves sur la trajectoire budgétaire et identifie les risques attachés au contrat. Vous savez monsieur le Président que la question de l'éligibilité du projet au marché de partenariat a été discutée devant le juge administratif, et que le Tribunal administratif de Montreuil a jugé que l'opération était éligible au marché de partenariat. Le Tribunal relève notamment que les évaluations effectuées par la Région en termes d'investissement, de maintenance et de financement ont été jugées suffisamment détaillées et cohérentes avec les standards de marché. Il convient d'ailleurs ici de rappeler que conformément à la loi, le recours au marché de partenariat a été précédé d'une analyse de l'organisme d'Etat « Fin-Infra » qui a rendu un avis favorable.

Sur le plan budgétaire, la Chambre rapporte l'enveloppe du marché de partenariat à 16 % du total des crédits de 2019 et prend pour convention d'amputer de cette somme l'augmentation faciale des investissements. Permettez-moi, monsieur le Président, de m'étonner de cette présentation réductrice. Ce marché aura été le seul et unique de la mandature, les 102,7 M€ pèsent pour seulement 5 % des investissements engagés dans la période couverte par le rapport (soit 2,08 Milliards d'euros entre 2016 et 2019) et 3 % sur l'ensemble de la mandature si on intègre les budgets 2020 et 2021, soit sur 3,36 milliards d'euros d'investissement ! Ainsi 3 % de l'investissement régional dans les lycées font l'objet de 40 % des pages du présent rapport. La Chambre s'attarde sur ce sujet semble-t-il par précaution : « *si la Région devait multiplier le recours aux marchés de partenariat, c'est la soutenabilité globale qu'il conviendrait d'apprécier* ». Je vous confirme monsieur le Président, que ce marché constitue *de facto* une exception dans la stratégie globale d'achat de la Région et que la soutenabilité financière de la collectivité demeure une priorité cardinale et parfaitement maîtrisée, comme en témoigne le maintien de la note A+ de la Région par l'agence de notation. Sur ce point, il convient d'ailleurs de rappeler que, dans le cadre de ce recours au marché de partenariat, la Région a fait le choix d'assumer 70 % de l'investissement, soit le taux maximal généralement admis sur ce type de projet, prouvant ainsi que sa décision de recourir à ce marché était guidée par des considérations opérationnelles (ouvrir le plus rapidement possible les lycées) et non financières d'étalement de la dépense (les finances régionales étant parfaitement maîtrisées, comme le souligne la Cour des comptes, et la collectivité se finançant à ce titre à des taux extrêmement bas).

Sur la question du foncier, comme souligné par mes services, cette méthode était la seule de nature à permettre de satisfaire aux enjeux de calendrier : si la Région avait dû attendre de maîtriser le foncier avant d'initier la procédure, les lycées n'auraient pas pu être livrés en 2021, mais au mieux en 2022 ou 2023. Pour la réalisation du second lycée, plusieurs sites ont été envisagés au stade de l'évaluation préalable, précisément afin que la Région dispose de solutions alternatives si l'un ou l'autre des sites ne pouvait pas être acquis dans les délais

requis par l'opération ou s'avérerait poser une difficulté pour accueillir l'opération (règles d'urbanisme ou état des sols notamment).

Sur le fond, l'analyse portée par la Chambre sur l'économie du contrat apparaît très théorique et doit nécessairement être revue à l'aune des contingences et réalités opérationnelles qui s'imposent dans la conduite des affaires publiques. L'enjeu de ce type de marché est en effet, outre l'accélération des délais, d'encourager l'innovation, de maîtriser les enjeux techniques et la trajectoire financière. En l'espèce, la collectivité doit pouvoir se donner des marges de manœuvre pour autoriser des possibilités d'évolution. Or, la Chambre défend un modèle de gestion extrêmement rigide et partant, semble méconnaître la complexité du réel : entre autres exemples, les contraintes archéologiques ne sont plus prises en compte dans les aléas. En outre, définir « *parfaitement* » ce qui relève d'une dégradation normale d'une dégradation anormale ne doit pas empêcher la mise en œuvre de sanction proportionnée à la circonstance. Ces situations qui relèvent du quotidien d'un lycée ne constituent pas des dégradations anormales, et sont donc à la charge du Partenaire.

Les clauses contractuelles permettent une répartition des risques bien plus fine qu'une annexe de type "matrice des risques" qui donnerait fatalement une vision très simplifiée du sujet. Cette répartition des risques est traitée dans le détail dans le chapitre II du contrat.

En particulier, l'article 12 liste très précisément et de façon exhaustive les événements susceptibles d'être qualifiés de cause légitime. Surtout, votre lecture du contrat est erronée : les événements qui sont listés à l'article 12 ne constituent pas nécessairement des causes légitimes. En effet, comme l'indique le premier alinéa de cet article, est une cause légitime l'évènement qui satisfait à trois conditions :

1. ne pas être la conséquence, même pour partie seulement, d'une faute du Partenaire ;
2. avoir nécessairement pour effet d'affecter l'exécution des obligations mises à la charge du Partenaire par le contrat ;
3. correspondre à l'un des événements listés à cet article.

Le contrat est, de ce point de vue, bien plus protecteur de la Région que ne le sont l'essentiel des marchés de partenariat. Les pénalités doivent nécessairement être plafonnées dans un montage qui repose sur le financement de projet. Conformément aux stipulations de l'article 49.1, les pénalités relatives aux obligations d'entretien et de maintenance ne sont pas plafonnées sur la durée du contrat, mais par année (avec un report possible en cas d'atteinte du plafond).

Le Partenaire demeure donc en risque tout au long de la durée du contrat, même si le plafond est atteint sur une année donnée. Ce montant permet de couvrir précisément les besoins de GER, et de ne pas surdimensionner le montant de la garantie, afin de ne pas renchérir inutilement le montant du marché. Dans la mesure où la valorisation du patrimoine n'est possible qu'en cas d'accord de la Région, il n'existe pas de risque et la Région sera en position de force pour discuter de cette clé de répartition.

Je confirme que la mise en place des mesures de suivi de long terme permettra de garantir l'encadrement de cette opération et d'en tirer les enseignements afin de prendre en compte les questions touchant à l'évolution, au changement, à ses rythmes, à ses causes et à ses effets.

Cette stratégie globale d'extension et de rénovation du parc des lycées franciliens, est, comme vous le savez, complétée par le déploiement du numérique. Désormais, 100 % des lycéens et de leurs professeurs sont équipés en ordinateurs et tablettes, 100 % des lycées sont raccordés au THD et 100 % des lycées disposeront du wifi cet automne (0 % en 2015). Le déploiement des équipements informatiques est porteur de transformations et a permis de garantir la continuité pédagogique pendant la crise sanitaire. En ce sens, cette mesure d'ampleur inédite en Europe induit la modernisation des enseignements et fait partie intégrante de la politique globale que je conduis avec sa composante bâtementaire. J'ai décidé en outre d'équiper les enseignants d'ordinateurs et de tablettes en même temps que leurs élèves, cela afin de donner tous les moyens possibles à la modernisation des pratiques pédagogiques pour une profession qui doit être la seule à ne pas être équipée par son employeur, en l'occurrence, l'Etat.

Enfin, le rapport a souhaité porter un avis sur les brigades de sécurité au-delà donc de son objet central portant sur la politique de construction, de rénovation et d'entretien des lycées. La Chambre conteste le déploiement de la brigade de sécurité, non pas en opportunité mais en droit. C'est un fait que ces brigades sont largement plébiscitées par les chefs d'établissement seuls habilités à déclencher une demande, mais aussi par les autorités académiques. Cette forte demande m'a conduite à créer une 5^{ème} brigade début 2021 et d'en prévoir le doublement dès le début de mon second mandat, afin de répondre aux demandes croissantes des proviseurs. Ces brigades permettent de ramener la tranquillité dans les établissements et je rappelle qu'elles sont formées par les rectorats. J'assume pleinement cette décision en rappelant que l'année 2018/2019 a été émaillée de nombreux incidents corporels et matériels ayant occasionné des dommages importants sur le patrimoine et pour lesquels j'ai engagé des poursuites pénales systématiques. Les brigades de sécurité sont désormais implantées et reconnues. Ces agents régionaux sont placés sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement. Ils assurent le traitement des situations en cas de crise grave compromettant la sécurité des personnes et des biens, en accompagnant les équipes de direction. Pour cela, des formations spécifiques sont dispensées aux agents : gestes techniques professionnels d'intervention, prévention des risques et des conflits, médiation. 2 500 missions d'îlotage ont été réalisées en 2020/2021, consistant notamment à la surveillance et au contrôle des accès, à des missions d'assistance aux chefs d'établissement dans la régulation des flux ou de médiation, à la surveillance des chantiers (travaux dans les lycées).

J'assume donc pleinement ces décisions en pleine cohérence car je suis convaincue qu'elles sont porteuses de progrès et qu'elles répondent aux attentes de nos concitoyens, en termes de sécurité et d'accès égal aux équipements, finalement seules à même, prises ensemble, de garantir les meilleures conditions de travail à nos jeunes.

Je pense, Monsieur le Président, que le rapport d'observations définitives que vous me présentez, en consacrant une large place aux lycées municipaux (2 % du nombre de lycées et moins de 1 % des élèves) et à l'offre de formation de l'académie de Paris apparaît très parisiano-centré. De plus, la place réservée au marché de partenariat pour les constructions neuves de Pierrefitte et Palaiseau (3% de l'investissement du plan d'urgence) ne donne pas à voir la stratégie que la Région poursuit pour ses lycées de manière globale. Enfin, les recommandations formulées sont pour l'essentiel engagées parfois depuis longtemps et certaines actions de la Région vont même plus loin. Si le rapport valide le besoin de construction et de rénovation, en cohérence avec l'état d'un patrimoine délaissé jusqu'en 2015 et les besoins des territoires en tension démographique, l'analyse mériterait d'être renforcée dans ces aspects organisationnels, institutionnels (selon l'évolution des compétences des services de l'éducation nationale dans le territoire notamment), économiques et sociaux pour être véritablement force de proposition et mettre en lumière la complexité des enjeux de l'aménagement du territoire francilien, en particulier l'enjeu de l'offre de formation dans les territoires de la deuxième couronne.

Conformément à l'article L.243-6 du code des juridictions financières, le rapport sera communiqué à l'assemblée délibérante de la Région avec les réponses dont la chambre aura été destinataire, pour devenir ensuite public et communicable à toute personne en faisant la demande.

En espérant que ce rapport ainsi que les réponses apportées contribuent à éclairer la stratégie que je poursuis avec force, résolument tournée vers les jeunes de tous les territoires franciliens afin de leur offrir des conditions de formation qui leur donnent la possibilité d'atteindre leurs ambitions.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, mes salutations.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Valérie Pécresse'.

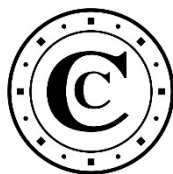
Valérie Pécresse

P.J. tableau de suivi des recommandations de régularité et des recommandations de performance

Tableau de suivi des recommandations de régularité (RR) et des recommandations de performance (RP)

	Observations de la CRC	Réponses de la Région
Recommandations de régularité		
RR 1	Exiger du titulaire du contrat de partenariat le rapport annuel comprenant toutes les informations obligatoires prévues par le code de la commande publique et le communiquer au conseil régional pour faire l'objet d'un débat	Le rapport annuel est inscrit dans les obligations du titulaire du contrat. Ce rapport doit comporter notamment les données relatives à l'exploitation qui débute lors de la rentrée scolaire de septembre 2021. Les exigences relatives aux données devant figurer dans le rapport sont suivies par un groupe de travail interne à l'administration régionale sur le suivi du contrat. En outre, un suivi étroit de la mise en exploitation a été mis en place avec les équipes de direction de chaque établissement. Le rapport annuel fera bien l'objet d'une communication au conseil régional, notamment au sein de la commission lycées.
RR 2	Laisser aux autorités compétentes l'exercice des missions de surveillance et de sécurité des élèves qui, en application des textes, ne relèvent pas de la compétence région.	La loi donne à la région une compétence de « soutien aux politiques d'éducation » (article L. 4221-1 du code de l'éducation). L'intervention des brigades de sécurité s'inscrit dans ce cadre et ne correspond pas à une mission de surveillance. La Région estime donc que cette recommandation n'est pas fondée.
Recommandations de performance		
RP 1	En cas de saisine par la région pour avis du Conseil économique, social et environnemental régional sur une révision du programme prévisionnel d'investissement, lui transmettre l'ensemble des documents pour avis.	Le CESER a été régulièrement saisi lors de l'adoption du PPI (avis rendu le 23 février 2017) et de sa revoyure (avis rendu le 29 janvier 2021). Les services de la Région se rendront disponibles pour toutes demandes d'informations complémentaires.
RP 2	Elaborer avec les académies un schéma de rationalisation de la carte des lycées professionnels et polyvalents pour en améliorer l'attractivité et en diminuer les coûts.	La Région souhaite en effet définir une stratégie conjointe avec la région académique sur l'évolution de la carte des formations professionnelles. Il s'agit ici d'une stratégie globale qui vise à établir une carte des formations cohérente et équilibrée sur l'ensemble du territoire régional, offrir des formations post-bac dans les lycées ruraux, ouvrir la voie à des expérimentations. L'ambition est de partager ces axes stratégiques dans un schéma directeur de l'offre de formations avec la région académique dès 2022.
RP 3	Engager une étude avec la ville de Paris et l'académie de Paris sur le devenir de plusieurs lycées municipaux dont la pérennité ne paraît pas assurée et négocier avec la Ville les conditions d'un transfert de gestion et propriété des autres lycées.	Le travail d'instruction conjointe avec la Ville de Paris sur l'état du bâti était le préalable à la reprise des lycées municipaux. Il trouve son point d'aboutissement à la rentrée scolaire 2021 suite au résultat d'un audit indépendant qui permettra à la Région de mettre en œuvre un plan d'action pour leur remise en état. Les réflexions avec le rectorat de Paris sur l'offre de formations des anciens lycées municipaux sont bien à l'agenda : la Région souhaite en effet conduire une réflexion systémique tenant compte des besoins de rénovation de l'ensemble des lycées parisiens, des leviers pour une rationalisation possible. La Région rappelle que la mise en œuvre d'une politique patrimoniale dynamique dépend des dispositions législatives qui encadrent strictement les modalités de transfert de propriétés des lycées entre collectivités.
RP 4	Définir avec la région académique et les académies départementales, les conditions de l'accueil, dans les lycées de Paris situés près des limites du territoire parisien et disposant de places vacantes,	La Région partage l'analyse de la CRC et œuvre en ce sens auprès des instances académiques. Les conditions d'accueil en bordure des académies dans des lycées parisiens disposant de places vacantes sont à l'œuvre depuis plusieurs années mais insuffisantes et ne tiennent pas compte des nouvelles mobilités permises par le développement des transports publics. L'ouverture de Paris, notamment aux de

	des lycéens domiciliés dans les départements limitrophes.	jeunes de la première couronne, doit être travaillée de façon plus stratégique et globale avec la région académique afin de dépasser les limites administratives. Il s'agit également de travailler sur la sensibilité de certains territoires et l'attractivité des lycées potentiellement concernés. Le projet de schéma directeur de la formation et des expérimentations pour un Affelnet régional seraient de nature à faire évoluer le système d'affectation des collégiens. Le projet de schéma directeur devra comporter ce volet également.
RP 5	Doter la direction du patrimoine et de la maintenance d'une application métier pour donner aux services une vision transversale et consolidée de l'exécution du plan pluriannuel de maintenance et faciliter le partage de l'information entre les différentes directions du Pôle lycées	Cette recommandation rejoint la politique menée par la Région depuis 2016. La politique de maintenance a débuté par les diagnostics, la définition de familles prioritaires de travaux, la suppression des subventions travaux aux lycées au profit de la maîtrise d'œuvre directe... ce changement de paradigme est permis par de nouveaux outils de pilotage avec le déploiement en 2021 d'un système d'information permettant une vision transversale et consolidée de l'exécution du plan de maintenance. Ces développements se combinent avec le renouvellement des relations avec les établissements et la réalisation d'un guide de la maintenance élaboré en concertation avec les organisations syndicales.
RP 6	Améliorer la programmation annuelle des opérations pour réduire l'écart entre les montants des autorisations de programme et des crédits de paiement	Le tableau de suivi de la programmation des opérations est un outil de pilotage des opérations et de leur traduction budgétaire. Cet outil de pilotage budgétaire a pour objet notamment de suivre la chronique des AP et des CPI, avec une exécution qui monte en puissance de façon classique et conforme à la planification de grandes opérations d'investissement : premières années études, puis années des travaux consommatrices de CPI, puis CPI de fin de programmes.
RP 7	Compléter la procédure de prévention des situations de conflits d'intérêt et d'un contrôle interne pour les agents susceptibles d'être décisionnaires dans le processus d'achat.	Cette procédure est achevée et a conduit la Région obtenir sa certification ISO 37001 le 23 juin 2021. L'ensemble des dispositions ci-dessous ont été mise en place : -Nomination d'un référent déontologue et diffusion d'un document « modalités de saisine » ; -Rédaction et diffusion d'une charte de déontologie de l'achat public ; -Mise en place d'une fiche d'expression de besoin achats par projet invitant chaque agent intervenant sur ce projet à vérifier l'absence de conflit d'intérêt ; -Formation de l'ensemble des agents du siège à la déontologie via un Mooc de 12h élaboré par le CNFPT et l'AFA, lequel intègre un important volet relatif aux conflits d'intérêts ; -Formalisation d'un process lanceurs d'alertes.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france