



Camille ALBERT

camille.albert@administrateur-inet.org



Anthony BERGET

anthony.berget@administrateur-inet.org



Stéphane MENARD

stephane.menard@administrateur-inet.org



Thibaut ROULON

thibaut.roulon@administrateur-inet.org

VILLE DE LIMOGES



PROJET « ÉCOLES 2020 »

La responsable du projet

➔ **Pascale MARTINOT**

Directrice générale adjointe
Pôle Développement social et Cohésion territoriale

Engagée dans un ambitieux programme de réformes administratives, la ville de Limoges a souhaité associer notre équipe à la réflexion qu'elle mène en matière de politique scolaire. Partant du schéma du regroupement d'écoles initié en interne, nous avons contribué à l'élargir, en l'intégrant à un projet plus global intitulé "Écoles 2020".

1

VERS UN NOUVEAU SCHÉMA D'ORGANISATION SCOLAIRE

1. La réforme : une impérieuse nécessité pour la ville

La Ville de Limoges a connu une baisse constante de ses effectifs scolaires, depuis 1988, dans les écoles primaires. Ainsi, une baisse de 2 500 élèves en 25 ans a été enregistrée par la ville, soit l'équivalent de 100 classes. Or, seulement trois écoles ont été fermées depuis.

L'utilisation des bâtiments scolaires mis à disposition par la ville doit aujourd'hui être optimisée. La ville de Limoges compte actuellement 68 écoles (maternelles, élémentaires et primarisées), dont le taux d'occupation moyen est d'environ 59 %. Le nombre d'écoles étant

resté pratiquement le même, les charges de fonctionnement n'ont pas diminué. Les dépenses afférentes à l'entretien, l'exploitation, et la maintenance technique des bâtiments n'ont pas suivi la diminution de l'activité scolaire. Si l'implantation de ces écoles constitue un fort maillage du territoire, l'offre scolaire est devenue hétérogène au fil des années. Quatre sites scolaires accueillent plus de 400 élèves tandis que 12 sites comptent moins de 150 élèves, dont 7 moins d'une centaine d'élèves. Par ailleurs, les écoles à faibles effectifs sont souvent contraintes pour leur organisation pédagogique de fonctionner avec des classes à plusieurs niveaux, situation généralement peu appréciée des parents.

Enfin, un manque chronique d'investissements a été constaté par la nouvelle municipalité, à son arrivée, s'illustrant par un état de délabrement important pour certaines écoles de la ville.

De plus, seuls 17 sites scolaires disposent d'un restaurant scolaire sur place, ce qui entraîne le déplacement quotidien d'environ 2500 enfants, par bus, sur leur lieu de restauration. Ce schéma d'organisation en matière de restauration scolaire n'est pas viable financièrement, de par le coût de ce transport. Il engendre également une détérioration du service offert aux élèves en raison des retards et du stress que peuvent provoquer ces déplacements quotidiens.

2 UNE RÉFLEXION GLOBALE

Cette étude devait comprendre la réalisation d'un diagnostic sur l'organisation scolaire actuelle, prenant en compte les paramètres suivants :

- ➔ la capacité d'accueil des établissements,
- ➔ la présence d'un restaurant scolaire,
- ➔ l'accessibilité,
- ➔ l'organisation de l'accueil périscolaire,
- ➔ la domiciliation des familles,
- ➔ la mixité sociale et réseaux REP,

- ➔ l'évolution projetée des cohortes d'élèves afin d'équilibrer les niveaux,
- ➔ les projets immobiliers sur le territoire.

Ce diagnostic doit être en lien avec une réflexion globale sur la restauration scolaire (transport de repas, création de réfectoires...).

2

UN PROJET ÉTROITEMENT CONSTRUIT AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE

1. Une démarche pour ancrer la mission initiale dans un projet plus global, plus large

Avant cette mission, la direction de la Jeunesse avait déjà rendu une note sur la réorganisation du schéma des écoles (l'offre scolaire et les propositions de regroupement d'écoles). Tout l'objet de la mission fut d'apporter un regard extérieur sur cette proposition en interne, afin de la valider ou d'en revoir les aboutissants.

Dans un premier temps, la réalisation du diagnostic s'est appuyée sur de nombreux entretiens au sein de la direction de la Jeunesse. Ceux-ci ont permis d'entamer la construction d'une grille d'analyse détaillée, sur l'organisation et le fonctionnement des écoles de la ville. La participation des services, sous la forme de reporting, ciblés par compétence, a permis d'affiner cette prospection.

Dans un second temps, la proposition d'élargissement de la mission, aux volets restauration scolaire et création d'un réseau d'écoles modernes, a nécessité la réalisation de nouveaux entretiens. Un parangonnage sur la restauration scolaire, auprès de villes de la même strate, fut également réalisé. Les directions en charge de l'urbanisme, de l'action foncière, des espaces verts furent entre autre sollicitées dans cette démarche globale et transversale.

2. Un portage politique et administratif favorable

L'élaboration du projet fut jalonnée de réunions de validations régulières, sous différentes formes :

- ➔ des réunions hebdomadaires avec la Directrice Générale Adjointe au développement social et à la cohésion territoriale pour valider et encadrer l'avancée des travaux ;
- ➔ une réunion de cadrage sur la stratégie de communication ;
- ➔ deux comités techniques, regroupant les directions concernées par le projet final, afin de vérifier les options choisies sous l'angle de l'expertise.

Au regard de la sensibilité du sujet, un engagement fort du politique était un gage de réussite. Ce portage fut assumé pleinement par l'adjoint au Maire en charge des affaires scolaires ainsi que par le Maire lui-même. Cette implication s'est traduite par la présence de l'adjoint aux affaires scolaires au sein des deux comités de pilotage et à l'occasion d'une restitution du projet « Écoles 2020 » devant le Maire.

Le projet « Écoles 2020 », élargissant à deux nouveaux piliers, restauration scolaire et modernisation du réseau des écoles. Le projet a été présenté en Conseil municipal. La délibération reprenant la première phase du premier pilier relative au regroupement des écoles, a été également adoptée à cette occasion.

3. Une production de livrables stratégiques et opérationnels

La mission a donné lieu à la production de nombreux livrables, fonction du niveau d'avancée de la réflexion. Des propositions de scénarii, concernant le phasage du regroupement des écoles, ont été faites sur la base de la grille d'analyse multicritères. Les scénarii variaient en fonction du volume et de la périodicité des fermetures. La communication, jugée essentielle sur ce projet, a fait l'objet de diverses productions :

- un plan stratégique de communication ;
- un argumentaire sous la forme d'éléments de langage concernant les trois écoles concernées par la première phase du regroupement ;
- des supports de présentation, destinés d'une part à la réunion prévue avec les directeurs d'école et d'autre part au Conseil municipal.

D'autres éléments ont été fournis :

- une évaluation plus précise des travaux à réaliser sur les écoles d'accueils ;
- un planning de mise en œuvre des travaux de réorganisation de la restauration scolaire sur 6 ans ainsi que son coût ;
- une évaluation globale des investissements à réaliser dans le cadre du PPI 2016-2020 concernant les trois piliers du projet « Écoles 2020 ».

3

UNE VISION GLOBALE DE LA POLITIQUE SCOLAIRE : LE PROJET « ÉCOLES 2020 »

Le projet englobe trois piliers d'amélioration de la politique scolaire

Il s'agissait de remettre en perspective cette réforme dans un cadre général plus positif. De plus, il est apparu utile de profiter du regroupement d'écoles pour engager un programme de modernisation de l'ensemble des écoles, de la restauration scolaire et du bâti. Ainsi, le projet "Écoles 2020" est un programme global fondé sur trois piliers :

- la concentration des investissements du fait du regroupement des écoles ;
- l'optimisation de la gestion de la restauration scolaire ;
- la modernisation du réseau des écoles.

PILIER N° 1 : Le regroupement des écoles

Il concerne le plan de réduction du nombre d'écoles, et donc, la concentration in fine des investissements. La Ville de Limoges, en 2015, disposait de 68 écoles réparties sur 35 sites. L'objectif de la Direction Générale était de réduire le nombre de sites, à l'horizon 2017 de 9 structures. Cet objectif concernerait donc 9 % de l'ensemble des élèves. Suite aux entretiens et à l'établissement des critères, nous avons proposé une liste d'écoles prioritaires et un phasage concernant le regroupement des écoles.

La communication relative à ce premier pilier devait se concentrer sur la faible qualité du bâti, la faible taille de ces écoles et la concentration des investissements. Nous avons mis l'accent sur :

- ➔ les projets pour la réaffectation du bâti ;
- ➔ l'optimisation financière et les économies générées sur 6 ans, à savoir, plus de 2,1 millions d'euros en économies de gestion et en produits de cession.

PILIER N° 2 : La révision de la gestion de la restauration scolaire

Il intègre la révision du schéma de gestion de la restauration scolaire. Nous nous sommes attachés à proposer un plan de réorganisation avec un volet financier, un volet calendrier et un volet opérationnel. L'objectif de ce plan sur 6 ans est de ne plus déplacer les élèves mais les repas avec la mise en place à l'horizon 2020 :

- ➔ d'une seule unité de production des repas, capable de fournir l'ensemble des écoles et, éventuellement, d'autres établissements publics ;
- ➔ des cuisines satellites, en liaison froide dans la quasi-totalité des sites scolaires avec la création de 11 réfectoires et la remise aux normes de 12 réfectoires.

Un plan de communication a été proposé présentant trois avantages :

- ➔ le fait que les élèves n'auront plus à se déplacer,
- ➔ une plus grande sécurité qui en découle,
- ➔ une meilleure qualité de produits

Des appels à projets pourraient être mis en œuvre avec un partenariat entre la Ville de Limoges et un chef cuisinier renommé, l'objectif de ces mesures étant de rendre le projet, politiquement, le plus acceptable possible.

PILIER N° 3 : La modernisation du réseau des écoles

Le projet politique de regroupement d'écoles peut être un argument pour engager un plan général de modernisation des écoles visant à l'amélioration du bâti. La concentration des investissements permise grâce au premier pilier doit permettre :

- ➔ La rénovation des écoles de regroupement avec un ciblage précis des besoins en termes de travaux par type d'école et de classe (maternelle, primaire, cours d'école).
- ➔ La modernisation de l'ensemble des écoles avec une liste d'écoles pilotes définie par le Maire.
- ➔ La mise en place d'initiatives innovantes. Nous avons ainsi proposé un partenariat entre la Ville de Limoges et l'École nationale supérieure d'arts de Limoges. Cela, pour permettre au projet d'être le plus participatif possible en impliquant les enfants, les parents d'élèves et les enseignants. Il pourrait s'intituler, *"Je participe à la rénovation de mon école"*.

4

DÉPASSER LA LOGIQUE TECHNOCRATIQUE POUR DONNER DU SENS À LA RÉFORME

1. La nécessité de dépasser le simple projet de rationalisation

L'optimisation des équipements est devenue nécessaire pour les collectivités territoriales. Cette logique ne peut cependant pas présider seule aux choix des responsables locaux. Aussi, nous avons estimé nécessaire d'intégrer, le programme de regroupements d'écoles à un plan global qui couvrirait les différents aspects de la politique scolaire, dans le cadre des compétences de la commune.

Au travers du projet "*Écoles 2020*", nous avons souhaité mettre en valeur le fait que les économies (budgétaires, écologiques etc.) générées par l'optimisation du bâti n'entraient pas en contradiction avec l'amélioration du service rendu à la population. Il ne s'agit pas forcément de "faire plus avec moins", comme le veut la maxime à la mode dans le discours managérial. Le saupoudrage des moyens, souvent réalisé avec une visée politicienne, ne peut constituer un horizon indépassable.

2. La communication : un élément fondamental de la réussite de projet

La politique scolaire d'une commune est, par nature, un sujet sensible. Elle touche à la vie quotidienne des parents et engage l'avenir des enfants. Les réformes en la matière sont scrutées avec attention, aussi bien par les acteurs (forces politiques en présence, enseignants, parents d'élève etc.) que par les observateurs (presse locale, citoyens) de cette politique.

Le principal enseignement que nous aurons tiré de cette mission est que, dans une société où l'information circule à grande vitesse, la culture du secret au sein des services est désormais illusoire.

Concernant la communication externe, il n'est pas souhaitable de communiquer publiquement trop en amont du montage d'un projet. Comme il est tout aussi néfaste que celui-ci soit rendu public par des fuites, souvent grossies par la rumeur. Sur des sujets aussi sensibles que le regroupement d'écoles, le bon moment pour communiquer n'est pas toujours évident. Des enjeux concrets (inscription des enfants, relations avec l'inspection académique) sont concernés et doivent être pris en compte. En l'occurrence, la Ville de Limoges a privilégié la logique d'information à la logique de concertation. La dégradation rapide d'une partie du bâti scolaire imposait une décision rapide. Les directeurs d'école, enseignants et parents ont néanmoins pu être informés en amont de l'annonce publique du projet au cours de réunions spécifiques.

Le plan de communication qui a été suggéré intégrait un argumentaire contenant des éléments de langage à l'égard des élus concernés. Celui-ci a nourri les réponses apportées aux principaux acteurs. La nécessaire assistance aux élus, lesquels n'ont pas vocation à être des techniciens, doit être appuyée par la cohérence du discours à l'égard du public. L'organisation d'une réunion "communication" a permis à la Ville de s'assurer du respect d'une stratégie unique, nonobstant les inévitables évolutions du projet.

3. Le bon fonctionnement de la chaîne de management et la relation à l'élu

Il ne peut exister de communication intelligente à l'égard du public si, en interne, les rouages de la chaîne de management ne sont pas respectés. Au cours de notre projet collectif, nous avons pris conscience de l'importance de la bonne transmission de l'information entre les cadres supérieurs de la collectivité et l'encadrement intermédiaire.

Au-delà des réunions qui jalonnent la vie d'un projet, les relations entre les différents rouages hiérarchiques doivent être quotidiennes pour que l'information puisse descendre et remonter efficacement. Les élus doivent pouvoir compter sur une administration dont les réponses ne varient pas en fonction des interlocuteurs.