

Financement, par la Communauté française, des frais de fonctionnement des établissements de l'enseignement obligatoire

Le ministère de la Communauté française octroie annuellement des moyens financiers aux établissements de l'enseignement obligatoire pour couvrir les dépenses afférentes à leurs frais de fonctionnement (hors traitements des enseignants), à leurs équipements et à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires.

La Cour des comptes a audité le financement, par la Communauté française, des frais de fonctionnement des établissements de l'enseignement obligatoire. Elle a évalué son modèle de financement et examiné la légalité et la régularité des montants alloués à ces établissements. Les crédits de liquidation y relatifs inscrits au budget ajusté 2014 s'élèvent à 620,0 millions d'euros.

Principes fondamentaux

L'intervention de la Communauté française dans les frais de fonctionnement des établissements scolaires prend la forme de dotations pour les écoles organisées par la Communauté française et de subventions pour les écoles des autres réseaux.

Le décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, connu sous l'appellation « décret de la Saint-Boniface », consacre le principe d'un financement basé sur l'octroi d'une allocation forfaitaire par élève, en distinguant les niveaux, formes et types d'enseignement. Divers mécanismes de différenciation et de solidarité ont également été mis en place afin d'octroyer davantage de moyens à certaines écoles.

Ce principe général applicable à tous les réseaux souffre toutefois une dérogation importante qui vise à prémunir les établissements du réseau de la Communauté française d'éventuelles pertes financières découlant des modifications apportées à la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. Elle prévoit que les dotations octroyées ne peuvent pas être inférieures à celles de l'année 2001, corrigées en fonction de divers paramètres. Cette dérogation devait initialement prendre fin en 2010, mais son application a été prolongée à plusieurs reprises jusqu'à l'année 2018, y comprise.

La Cour des comptes considère que le financement général des frais de fonctionnement des établissements scolaires est régi par une superposition de dispositions légales et décrétales qui engendre un manque de transparence des mécanismes de différenciation, des risques liés au calcul

des allocations forfaitaires par élève et une impossibilité de procéder au calcul individualisé des dotations et des subventions. En outre, elle constate que, treize ans après l'entrée en vigueur du décret de la Saint-Boniface, les modalités de financement qu'il a instaurées sont appliquées à toutes les écoles des réseaux subventionnés, alors que 82 % des écoles du réseau de la Communauté française bénéficient toujours du régime dérogatoire. La Cour observe également que la suppression pure et simple de ce mécanisme paraît peu réaliste car elle entraînerait une réduction de dotation de plus de 50 % pour plus de la moitié des écoles qui en ont bénéficié en 2014.

Évaluation du mécanisme de financement

La direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE a effectué une analyse des formules de financement utilisées au sein des pays membres, laquelle a permis d'identifier quatre catégories de variables utilisées dans les formules de financement des écoles. La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure ces catégories se retrouvent dans le modèle de financement retenu par la Communauté française et a confronté les choix opérés par le gouvernement à la situation rencontrée dans les écoles du réseau de la Communauté française.

1^{re} catégorie : allocation forfaitaire

La Cour estime que le financement des frais de fonctionnement des écoles sur la base d'un forfait par élève, tel qu'instauré par le décret de la Saint-Boniface, n'est pas adapté aux réalités actuelles des écoles organisées par la Communauté française. La structure de coûts de ces écoles ne permet pas de dégager un coût moyen représentatif par élève et met en évidence la part importante des charges fixes, dont le financement devrait être assuré sur la base d'autres critères que la population scolaire.

2^e catégorie : besoins spécifiques

La Cour des comptes considère que le recours exclusif à un indice basé sur des critères géographiques pour identifier une population scolaire qui doit bénéficier d'une attention particulière présente une approximation importante. Elle relève également que la prise en considération des critères socioéconomiques ne couvre pas tous les besoins spécifiques des élèves.

En outre, la Cour estime que les mécanismes de différenciation devraient faire l'objet d'analyses préalables dûment documentées et présenter un degré de transparence tel que les écoles bénéficiaires puissent identifier clairement les moyens complémentaires qui leur sont octroyés, et qu'elles soient tenues de les affecter à des actions concrètes visant à satisfaire aux besoins spécifiques qui ont justifié l'octroi de moyens additionnels.

3^e catégorie : programme éducatif

La Cour des comptes n'a pas identifié de dispositif visant à soutenir ou à promouvoir des cursus ou programmes éducatifs particuliers.

4^e catégorie : caractéristiques de l'école

La Cour des comptes considère que les modalités de financement actuelles ne satisfont pas aux besoins liés aux caractéristiques des écoles. Elle recommande d'analyser de façon détaillée les

charges qu'elles supportent et les facteurs de variabilité. Cette analyse devrait servir de base à l'élaboration d'un modèle de financement répondant aux besoins des écoles de manière structurée, sans recourir à des dotations complémentaires ou à la prolongation excessive de mesures transitoires.

La Cour estime que ces observations pourraient également s'appliquer aux réseaux subventionnés, mais n'a pas pu étayer cette hypothèse dans le cadre de l'audit car ces écoles ne sont pas soumises à son contrôle.

Situation financière des établissements organisés par la Communauté française

La Cour des comptes a évalué l'impact des modalités de financement appliquées ces dernières années par le gouvernement, sur la situation financière des écoles organisées par la Communauté française.

Au 31 décembre 2014, les 174 écoles fondamentales et secondaires du réseau de la Communauté française disposaient d'une trésorerie globale de 139 millions d'euros, répartie de manière inégale. En effet, 23 % des écoles possédaient des disponibilités de trésorerie dépassant 1 million d'euros, alors que 28 % détenaient moins de 250 milliers d'euros. Par ailleurs, 54 % des écoles disposaient, à la même date, d'une trésorerie supérieure au montant de leur dotation annuelle. Enfin, la Cour attire l'attention sur les mesures de réduction linéaire des dotations, décidées par le gouvernement en 2014 et 2015, qui exposent certaines écoles à un risque de rupture de trésorerie. Entre 2012 et 2014, la trésorerie globale des écoles a diminué de 3,3 millions d'euros (- 2,3 %).

La Cour des comptes n'a pas pu établir de corrélation entre, d'une part, la trésorerie des écoles et le mode de calcul des dotations et, d'autre part, entre le coût moyen par élève et les critères de différenciation.

Légalité et régularité des dotations et des subventions allouées aux établissements scolaires

Processus

La Cour des comptes a examiné le processus d'octroi des dotations et des subventions de fonctionnement que les services du ministère de la Communauté française ont présenté sous forme de diagrammes de flux fonctionnels croisés. La Cour estime que le processus global est simplifié à l'extrême et en donne une image partielle et incorrecte. Par ailleurs, l'analyse des flux met en évidence des anomalies dans la modélisation du processus. Les entretiens menés durant le contrôle ont en outre permis de confirmer que la schématisation n'est pas toujours conforme à la réalité. La Cour souligne que l'absence de procédures correctement documentées, combinée à l'éclatement des responsabilités entre de multiples intervenants, est de nature à augmenter le niveau de risque global du processus.

Paramètres

Trois paramètres interviennent dans le calcul des dotations et subventions de fonctionnement : le comptage des élèves, les forfaits et les indices socioéconomiques. La Cour des comptes considère que les données de population utilisées pour le calcul des dotations ou des subventions de fonctionnement sont fidèles, mais que le double processus de comptage pourrait utilement être réformé. Les forfaits de base sont correctement établis même si l'application de paramètres d'index erronés a entraîné une légère surestimation du montant des dotations et des subventions. La Cour constate que les indices socioéconomiques sont peu précis et que leur utilisation est rendue complexe par le découpage géographique en secteurs statistiques.

Calculs

La Cour des comptes n'a trouvé aucune marque de contrôle exploitable lui permettant d'évaluer la nature et l'efficacité des mesures de contrôle interne mises en œuvre tant par l'Entreprise des technologies nouvelles et de la communication que par le ministère de la Communauté française pour garantir la fiabilité du résultat du calcul des dotations et subventions de fonctionnement. Elle s'est assurée de la concordance entre les principaux fichiers de paramètres de calcul et les données de base transmises par le ministère de la Communauté française.

Enfin, la Cour considère que le mode de calcul des dotations selon le régime transitoire repose sur des bases devenues obsolètes et que le mécanisme de différenciation ne permet plus une mise en œuvre correcte des dispositions de ce régime.

Liquidation

L'examen de la procédure de liquidation des dotations et des subventions de fonctionnement a mis en évidence l'absence de formalisation et l'impossibilité d'identifier de manière précise les rôles et responsabilités des intervenants. La Cour a constaté, sur la base d'un échantillon d'établissements scolaires, que les dotations et subventions de fonctionnement effectivement versées durant l'exercice 2013 ne correspondent pas toujours aux dotations et subventions calculées, en raison de la déduction de différents montants.

Réponse de la ministre

De manière générale, la ministre partage les considérations de la Cour des comptes sur la complexité de la législation et précise que le Pacte pour un enseignement d'excellence vise à la simplifier tout en améliorant la transparence.

La ministre signale que le report de la dérogation accordée en faveur des établissements organisés par la Communauté française résulte d'un phasage jusqu'à 2018 de la revalorisation des subventions accordées aux autres établissements scolaires. Elle rejoint également la Cour sur la nécessité, d'une part, de définir des critères de financement autres que ceux relatifs à la population scolaire et, d'autre part, de mieux intégrer la situation individuelle de l'élève dans les différentes politiques de différenciation. Elle précise en outre que la réglementation relative aux indices socioéconomiques est en cours de révision.

La ministre s'engage à donner instruction à l'administration de mettre à jour plus régulièrement les procédures d'octroi des dotations et subventions en fonction des observations formulées par la Cour.

Enfin, la ministre précise que la nouvelle application qui gère la liquidation des dépenses de fonctionnement des établissements scolaires a été mise en service en 2014 et que certaines fonctionnalités recommandées par la Cour sont à présent opérationnelles.