

Commission « Formation, emploi et éducation »
Rapporteur : Jean-Marc CLERY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Une dotation globale de fonctionnement (DGF) renouvelée pour mieux accompagner les lycées publics »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

La participation de la Région aux dépenses d'équipement et de fonctionnement des lycées publics des trois réseaux de l'Education nationale, de l'Agriculture et de la Mer constitue une obligation légale. La Dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la ressource financière principale des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) leur permettant d'assurer leurs dépenses en matière de viabilisation, d'entretien du bâti, et surtout de restauration, d'hébergement et d'activités pédagogiques. Son affectation adoptée en Conseil d'administration relève de l'autonomie des EPL, d'autres subventions spécifiques venant la compléter.

Dès le rapport du Budget primitif 2023, dans le sillage de la mise en place de la Nouvelle tarification sociale et solidaire pour la restauration et l'hébergement, la Région avait fait état de son intention de faire évoluer les modalités de calcul de la DGF. L'objectif étant de trouver de nouveaux équilibres recettes/dépenses pour les budgets de fonctionnement des lycées, en particulier afin d'éviter que le poids croissant des dépenses consacrées à la viabilisation vienne impacter le pilotage des activités essentielles pour les établissements (budgets pédagogiques, service de restauration et d'hébergement), mais aussi pour mettre en œuvre les objectifs de qualité fixés par la Région en matière de sobriété énergétique et du « Bien manger ».

Pour ce faire, la nouvelle approche propose, d'une part, une subvention fléchée « viabilisation » dévolue aux dépenses énergétiques prises en charge à 100 % par la Région, et, d'autre part, une DGF revue reposant sur un volet « fonctionnement général et pédagogique » lié au fonctionnement pédagogique dont le calcul intègre des critères géo-sociaux, et sur un volet « structure » liée au patrimoine bâti intégrant également de nouveaux critères de calcul (surface et nombre de bâtiments). L'ensemble de ces mesures se traduira en 2024 par des ressources portées à 50,6 M€ pour les lycées.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER tient à saluer en premier lieu les efforts consentis par la Région pour soutenir financièrement les lycées publics en sécurisant leurs capacités à faire face aux dépenses de fonctionnement sans augmenter les coûts pour les familles. Le bordereau ici présenté entend passer des réponses d'urgence de l'année écoulée prises sous la pression de la flambée des prix des denrées et surtout de l'énergie, à une redéfinition pérenne des modalités de son intervention. Le CESER soutient la démarche qui vise à trouver de nouveaux équilibres entre dépenses et recettes afin de permettre aux EPL de concentrer leur budget sur le soutien à la vie de l'établissement, en particulier sur les activités pédagogiques, la restauration et l'hébergement des élèves.

Le CESER apprécie la qualité du document proposé, extrêmement précis et argumenté dans sa présentation du contexte et des actions prévues. Le document est en revanche un peu moins parlant pour ce qui est des données chiffrées faute d'éléments de comparaison et de points de référence. Ainsi par exemple, il est difficile d'évaluer quelle est la part réelle de l'effort supplémentaire pour chaque composante de la dotation (voir pages 5 et 6) faute de connaître le niveau de dépense initial pour chacune d'elles (les documents budgétaires et le RAP du programme 107 n'ont pas ce degré de précision).

Le niveau global des ressources qui devraient être affectées aux lycées en 2024 (50,6 M€) est sensiblement le même que celui des dépenses engagées en 2023 par la Région pour leur fonctionnement, compte tenu des DM (décisions modificatives) (relèvement de l'Autorisation d'engagement et du niveau des Crédits de paiement de fonctionnement). Aussi lorsque le document évalue l'incidence financière des nouvelles mesures à +6,6 M€ par rapport à la subvention 2023 le compte ne semble pas tout à fait y être puisque le montant de celle-ci hors DM était de 45,7 M€. On s'y perd donc un peu, mais reste que l'effort financier a été indéniable. Le CESER note au passage l'explosion des coûts de l'électricité, multipliés par trois entre 2020 et 2022, mais avec sans doute des disparités importantes entre établissements selon le fournisseur pour lequel ceux-ci ont été amenés à opter, l'un des opérateurs ayant fait défaut à l'hiver dernier en pleine flambée des prix.

Dans l'ensemble des mesures annoncées, parfois très techniques, le CESER repère les points suivants :

Le fléchage hors DGF de la subvention « viabilisation » accompagné d'une nouvelle subvention dite « de performance » en fonction du degré d'atteinte, entre autres, de l'objectif de baisse de la consommation d'énergie. Le CESER redit sa satisfaction de voir l'impact des coûts de viabilisation neutralisés pour les établissements. L'engagement de la Région étant clair sur ce point, le CESER ne voit pas matière à inquiétude dans la volonté de celle-ci de subordonner son engagement à l'effort de maîtrise des consommations globales d'énergie des établissements. Restera tout de même à évaluer au plus juste l'effort demandé, le bâti des établissements ne présentant évidemment pas partout les mêmes performances énergétiques. L'accompagnement des établissements sur ce point devra être pensé en articulation avec les actions du Plan énergie des lycées.

En ce qui concerne l'incitation à l'atteinte des objectifs du « Bien manger » dans les lycées qui constitue l'autre volet d'évaluation de la subvention dite « de performance », le CESER qui soutient les objectifs du « Bien manger » note cependant que si l'augmentation à 3 € du tarif pivot est une décision actée par le Conseil régional, pour ce qui est de la « dépense garantie » de « 2,60 € dans l'assiette » en revanche, il s'agit plutôt d'un élément de communication. Aussi l'incitation à augmenter la part des recettes du service de restauration et d'hébergement consacrée aux denrées alimentaires, pour louable qu'elle soit, semble se faire sans cadre clair ce qui brouille quelque peu la communication avec les établissements quant à la marge de manœuvre qui leur est laissée. Difficulté supplémentaire, certains EPLE n'ont pas les moyens d'évaluer les dépenses hors denrées du service de restauration et d'hébergement.

S'agissant de cette dotation « hors DGF », le CESER souhaite faire encore deux observations : premièrement, ce fléchage réduit significativement le périmètre budgétaire des EPLE et, partant, l'exercice de leur autonomie financière, composante incontournable de leur autonomie au sens plein. Si l'impératif de sécurisation financière est indiscutable dans les conditions actuelles, reste encore à placer le curseur de ce qui constitue indéniablement un pilotage financier renforcé des établissements. Le CESER rappelle que son avis de septembre dernier sur la DM n°2 pour le programme 107 se terminait justement sur ce constat d'un « *renforcement du pilotage centralisé de leur fonctionnement* ».

Deuxièmement, le CESER s'interroge sur le calendrier exact de mise en œuvre et sur les montants prévisionnels qui ont été notifiés aux EPLE : les mesures affichées ne seront votées par le Conseil régional qu'à la mi-décembre, alors que les budgets des EPLE pour 2024, actuellement en cours de vote dans les établissements, ont été construits dès octobre ; à cette date tous les gestionnaires des établissements ne disposaient pas de l'ensemble des informations concernant l'affectation « hors DGF » de la subvention viabilisation. Le CESER engage la Région à clarifier ce point avec les équipes de direction, en particulier avec les gestionnaires en cette période de l'année particulièrement sensible de leur activité.

S'agissant de la modification du mode de calcul du volet « structure » de la DGF, volet dédié à financer l'entretien du bâti relevant des EPLE, le CESER juge intéressant de rechercher des critères plus fins et plus proches de la réalité des établissements qu'une simple dotation forfaitaire ou liée seulement aux effectifs. L'idée de leur adjoindre un critère surfacique paraît pertinente.

S'agissant du mode de calcul du volet « fonctionnement général » de la DGF, le CESER dit tout son intérêt pour l'introduction de critères géo-sociaux fondés sur la carte régionale des « capacités territoriales » actée au printemps 2021 ainsi que sur l'indicateur « Indice de positionnement social » (IPS) pour chaque lycée. Le CESER souhaiterait connaître la manière précise dont ces indicateurs seront intégrés au calcul, quel sera leur degré de pondération, ou encore les « typologies » d'établissements qui en résulteront.

Concernant l'ensemble de ces changements, compte tenu de la nouveauté des critères et de la complexité que ceux-ci introduisent dans le calcul des dotations, le CESER attire l'attention sur la nécessité de les accompagner du travail d'explicitation nécessaire auprès des établissements.

Le CESER, pour sa part, serait intéressé à connaître les « gains » et les « pertes » que ces changements occasionneront selon les établissements. Par ailleurs, s'il peut comprendre que les modalités précises de calcul et de versement des dotations soient plus aisées à travailler dans le cadre de la Commission permanente du Conseil régional, le CESER fait toutefois observer que ces mécanismes étant loin d'être purement techniques au vu des enjeux d'équité recherchés, une discussion sur les éléments du calcul et les effets recherchés semble de rigueur au niveau du Conseil régional en sa formation plénière.

Enfin, le CESER serait intéressé de savoir dans quelle mesure ces nouvelles modalités de calculs des dotations engagées pour le financement du fonctionnement des lycées publics pourraient trouver un écho, si ce n'est leur traduction, dans les règles qui président à l'accompagnement financier du fonctionnement des lycées privés sous contrat.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne
**« Une dotation globale de fonctionnement (DGF) renouvelée
pour mieux accompagner les lycées publics »**

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité