



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LYCÉE NORD DE MAYOTTE (Département de Mayotte)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 août 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	5
OBSERVATIONS	6
1 LA GOUVERNANCE	7
1.1 Les instances	7
1.1.1 La direction	7
1.1.2 Le conseil d'administration	7
1.1.3 Les autres instances	8
1.2 Les documents stratégiques	9
1.2.1 Le projet d'établissement	9
1.2.2 Le contrat d'objectifs	10
1.2.3 La lettre de mission.....	10
1.3 Le rapport de fonctionnement	11
2 LA PRISE EN CHARGE DES LYCÉENS.....	11
2.1 La performance éducative	11
2.1.1 Les résultats au baccalauréat	11
2.1.2 La répartition de la dotation horaire globale	12
2.2 Les dispositifs financiers d'aide à la scolarisation	13
2.2.1 Les bourses	13
2.2.2 Le service de la restauration scolaire	15
2.2.3 Le fonds social lycéen	18
2.3 Les dispositifs non financiers	19
2.3.1 La lutte contre l'absentéisme.....	19
2.3.2 L'école ouverte	20
3 LES MOYENS GÉNÉRAUX	22
3.1 La gestion budgétaire et comptable	22
3.2 Le remboursement des frais de déplacement et de stages	23
3.3 La commande publique	24
ANNEXE	27

SYNTHÈSE

Le lycée polyvalent nord de Mayotte est un établissement public national d'enseignement général et technologique situé sur la commune d'Acoua. Il accueille également une section de brevet de technicien supérieur (BTS) de gestion de la petite et moyenne entreprise (PME) et un certificat d'aptitude professionnelle (CAP).

À la rentrée 2019-2020, l'établissement compte 1 760 lycéens, dont 44 % de garçons et 56 % de filles. Depuis 2016, leur nombre a augmenté de 16,7 %.

L'établissement pâtit de trois handicaps majeurs, la non-maîtrise de la langue française par une grande majorité des élèves, un fort absentéisme scolaire et un important *turn-over* du corps enseignant composé largement de contractuels.

En l'absence de projet d'établissement actualisé, de contrat d'objectifs signé avec le recteur et de lettre de mission confiée au proviseur, qui sont trois documents stratégiques obligatoires selon le code de l'éducation, la gouvernance du lycée, privée d'objectifs clairs et mesurables, reste délicate. Indépendamment de cette carence, le fonctionnement des différentes instances, qui relève uniquement de mesures internes, pourrait être amélioré.

Le lycée nord ne connaît pas de tensions financières, l'intégralité de ses dépenses est couverte par le rectorat. La gestion administrative et budgétaire de l'établissement reste perfectible qu'il s'agisse des bourses, du fonds social lycéen, de la restauration scolaire, du remboursement des frais de déplacement ou des achats. Les opérations comptables et les procédures réglementaires pourraient être enregistrées et suivies avec davantage de rigueur, ce qui permettrait notamment de mieux mesurer l'efficacité de certains dispositifs comme l'école ouverte ou la lutte contre l'absentéisme.

Les différentes anomalies relevées pourraient être facilement et rapidement corrigées, d'autant plus que le proviseur s'est engagé à mettre en œuvre l'intégralité des recommandations de la chambre. Sa tâche devrait être facilitée, le rectorat ayant décidé de confier à compter de la rentrée 2020-2021 la gestion des crédits éducatifs et de l'école ouverte à un lycée mutualisateur et la passation des marchés pour l'ensemble des établissements scolaires du secondaire à sa cellule achat. Un contrat d'objectifs couvrant la période 2020-2023 serait également à un stade bien avancé de préparation.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Veiller au fonctionnement des instances éducatives, conformément aux dispositions du code de l'éducation.			X	9
2	Gouvernance et organisation interne	Adopter un projet d'établissement conformément aux dispositions de l'article L. 401-1 du code de l'éducation.			X	11
3	Relation avec les tiers	Respecter la procédure de paiement des bourses conformément aux dispositions de la circulaire annuelle précisant les modalités d'application des articles R 531-13 à D 531- 43 du code de l'éducation.			X	15
4	Gouvernance et organisation interne	Engager une réflexion sur la procédure d'utilisation des fonds sociaux déclinés par la circulaire n° 2017-122 du 22 août 2017			X	20
5	Relation avec les tiers	Respecter la procédure de paiements des prestations relatives à l'école ouverte conformément aux prescriptions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.			X	22
6	Ressources humaines	Respecter les conditions et modalités d'indemnisation des frais de déplacement et de stages définis par le décret n°2006 – 781 du 3 juillet 2006.			X	25
7	Achat	Respecter les principes fondamentaux de la commande publique définis à l'article 3 du code de la commande publique.			X	26

¹Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Conclure un contrat d'objectifs.			X	11
2	Comptabilité	Suivre et tenir une comptabilité fiable des dépenses de collations.			X	18
3	Achat	Mettre en place un guide interne de la commande publique.			X	26

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du lycée nord de Mayotte, à compter de l'exercice 2016, a été ouvert le 26 août 2019 par lettre du président de la chambre adressée à M. Pascal Lecocq, proviseur depuis le 1^{er} août 2016. Son prédécesseur de 2015 à juillet 2016, M. Denis Duprat, en a été informé le 19 octobre 2019.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 10 décembre 2019 avec le proviseur en fonctions.

Lors de sa séance du 4 février 2020, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été adressées à M. Pascal Lecocq, qui y a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 22 juin 2020.

En application de l'article R 243-5 du code précité, elle a transmis un extrait à M. Pascal Duprat et au président du conseil départemental. M. Pascal Duprat a répondu par courriel enregistré le 18 mars 2020 au greffe de la chambre.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 27 août 2020, a arrêté les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS

À la rentrée 2018-2019, l'académie de Mayotte comptait près de 6 205 enseignants dans le premier et dans le second degré, dont une grande partie de contractuels. Elle accueillait environ 97 408 élèves, 52 083 en premier degré et 45 325 en second degré, dont 28 907 collégiens et 16 418 lycéens². L'augmentation de la population du second degré, + 3 572 élèves entre les rentrées 2016 et 2018, constitue un vrai défi d'organisation pour les établissements secondaires à la fois en terme de logistique et de recrutement des enseignants.

En 2018, l'académie accueille dans ses 11 lycées d'éducation prioritaire, dont 8 lycées polyvalents, 2 lycées professionnels, un lycée général technologique, 16 418 lycéens, soit une augmentation d'environ 15,21 % par rapport à 2016. La moyenne d'âge des lycéens est de 16 ans.

Depuis les lois de décentralisation, les lycées et collèges sont rattachés aux collectivités territoriales avec le statut d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ), à l'exception de quelques établissements qui pour des raisons historiques, sont restés à la charge de l'État, dont ceux du département de Mayotte. Dans tous les cas de figure, l'enseignement reste une prérogative nationale : l'État définit les programmes et gère les personnels enseignants.

Un décret du 29 décembre 2017 aligne le régime budgétaire et comptable des établissements relevant du ministère de l'éducation nationale dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat sur celui des établissements publics locaux d'enseignement, sous réserve des dispositions propres à ces derniers, notamment s'agissant des relations avec leur collectivité territoriale de rattachement³. Depuis cette date, les lycées de Mayotte sont assujettis officiellement à la nomenclature comptable M 9-6 qu'ils appliquaient « officieusement » auparavant.

Le lycée nord de Mayotte est un établissement public national, situé au nord-ouest de l'île sur la commune d'Acoua, ouvert en 2003, avec 6 667 m² de surfaces bâties pour un espace total de 23 178 m². Il accueille 1 760 élèves à la rentrée 2019-2020, dont 44 % de garçons et 56 % de filles.

Le nombre d'élèves scolarisés au lycée nord est en constante augmentation : 1 760 en 2019 contre 1 467 en 2016, soit une augmentation d'environ 20 %.

En 2019, les personnels du lycée sont au nombre de 150 : 3 personnels de direction, 107 enseignants dont 45 titulaires et 62 contractuels, 15 personnels à la vie scolaire dont 4 titulaires, 8 personnels administratifs dont 6 titulaires, 17 agents techniques dont 7 titulaires.

² Source : l'éducation en chiffres Mayotte 2018-2019 ; ac-mayotte.fr.

³ Décret n° 2017-1882 du 29 décembre 2017 portant modification de l'organisation financière des établissements d'enseignement relevant du ministère de l'éducation nationale dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'État.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Les instances

1.1.1 La direction

La direction du lycée est assurée par un chef d'établissement secondé par deux adjoints et un gestionnaire qui assure également les fonctions de comptable.

Grâce aux compétences attachées à son statut, le chef d'établissement devrait exercer un véritable *leadership* dans la préparation, l'exécution du budget et l'accompagnement pédagogique⁴. L'absence de lettre de mission, qui constitue une lacune au vu du décret relatif aux missions des chefs d'établissements, fragilise les actions de l'équipe de direction et conduit à s'interroger sur l'utilité du contrat d'objectifs, sur la méthode d'évaluation du chef d'établissement et de ses adjoints.

1.1.2 Le conseil d'administration

L'article D. 492-9 du code de l'éducation dispose que le conseil d'administration d'un lycée est composé, selon l'importance de l'établissement, de 24 ou de 30 membres, reposant sur une représentation tripartite.

Le conseil d'administration du lycée nord polyvalent de Mayotte devrait être composé de 30 membres au lieu de 29. La désignation d'une personnalité qualifiée au sens de l'article susvisé fait défaut. Le chef d'établissement précise qu'il manque effectivement une personne qualifiée, la nomination par le rectorat de ce référent n'a jamais été actée depuis 2003.

L'autorité académique, ou son représentant, peut assister aux réunions du conseil d'administration. Le président du conseil d'administration peut inviter aux séances du conseil, à titre consultatif, toute personne dont la présence paraîtrait utile. Le chef d'établissement n'a jamais utilisé cette option au cours de la période contrôlée.

Le conseil s'est réuni régulièrement suivant un rythme de 10 séances en 2016-2017 ; 7 en 2017-2018 ; 3 en 2018-2019. Trois comptes rendus n'ont pu être produits ; le chef d'établissement précise que ce sont des oublis et qu'il sera plus vigilant à l'avenir. Les procès-verbaux ne sont ni datés ni signés.

Lors des 20 derniers conseils d'administration, en moyenne 16 membres ont siégé, le représentant du département n'ayant siégé qu'une seule fois sans que le chef d'établissement puisse expliquer les raisons de son absence. Il serait de bonne gestion que le proviseur travaille davantage en partenariat avec toutes les entités satellites, notamment avec le conseil départemental qui est un acteur majeur de l'éducation au travers des subventions versées aux

⁴ Durant la période contrôlée, quatre proviseurs adjoints, trois gestionnaires et comptables, sept conseillers pédagogiques se sont succédé.

associations sportives, de la formation professionnelle et de la lutte contre le décrochage scolaire.

1.1.3 Les autres instances

Le lycée nord a installé au mois de novembre 2018, quatre instances de gestion prévues par les textes : une commission permanente, un conseil de discipline, un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté et un comité d'hygiène et de sécurité. Les pièces relatives au fonctionnement de ces structures sont datées de 2019. La composition de ces instances est conforme aux dispositions du code de l'éducation. En revanche, la fréquence des réunions et les sujets traités n'ont pas pu être établis de manière certaine, les listes d'émargement ne sont pas signées par les membres, les comptes rendus sont disparates.

La commission permanente instruit les questions soumises à l'examen du conseil d'administration. Les procès-verbaux des commissions permanentes, s'ils existent n'ont pas été communiqués. Les règles de convocation du conseil d'administration, précisées aux articles D. 422-33 et R. 422-31 du code de l'éducation, sont applicables à la commission permanente. Les convocations doivent être envoyées par le chef d'établissement « accompagnées du projet d'ordre du jour et des documents préparatoires au moins 10 jours à l'avance, ce délai pouvant être réduit à un jour en cas d'urgence ». Il n'est pas possible de vérifier si la procédure a été respectée.

Le conseil pédagogique présidé par le chef d'établissement, réunit au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, le cas échéant, le chef de travaux. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement. Le conseil se réunit au moins trois fois par an.

Le chef d'établissement a transmis une note explicative sur le contenu du conseil pédagogique. En l'absence de liste d'émargements, de compte rendu, il est difficile de se prononcer sur son bon fonctionnement. La note précise que le conseil se réunit une fois par année scolaire, fixe un calendrier de diverses opérations comme le bac blanc ou se résume à des prises de position sur la répartition des indemnités pour mission particulière (IMP) ou aux choix des manuels. A aucun moment, le conseil pédagogique ne définit une stratégie globale de lutte contre l'absentéisme et le décrochage ou l'échec scolaire. Le conseil devrait être le lieu où se définit cette stratégie et se réalise l'évaluation des actions engagées les années précédentes. Le "pilotage" de l'établissement fait abstraction de cette instance pédagogique essentielle pour mettre en synergie tous les acteurs de l'enseignement. Le conseil doit définir une "feuille de route" et des objectifs chiffrés qui engagent l'ensemble de la communauté éducative.

Le chef d'établissement précise que le comité d'hygiène et de sécurité a des difficultés à fonctionner.

Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté ne fonctionne pas, le proviseur adjoint, l'infirmier, l'assistante sociale en sont les seuls membres. Les enseignants refusent de participer à ce comité selon le chef d'établissement.

La chambre recommande au proviseur de veiller au bon fonctionnement des différentes instances éducatives, conformément aux dispositions du code de l'éducation précitées, en dépit

des difficultés politiques soulevées par le proviseur dans sa réponse, pour réunir la commission permanente.

1.2 Les documents stratégiques

1.2.1 Le projet d'établissement

La loi d'orientation du 10 juillet 1989, réaffirmée par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, ainsi que la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de La République du 8 juillet 2013 précisent que le projet d'établissement est défini, au niveau de l'établissement public local d'enseignement. Le projet d'établissement encadre et fixe les choix pédagogiques et la politique éducative de l'établissement pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Il est élaboré par les différents partenaires au sein du conseil pédagogique, et adopté par le conseil d'administration.

Le projet d'établissement définit les modalités particulières de mise en œuvre des programmes nationaux. Il précise notamment les activités scolaires et périscolaires, prévoit éventuellement la mise en place d'expérimentations, pendant 5 ans au plus et avec l'accord des autorités académiques. Ces expérimentations peuvent notamment concerner l'enseignement de disciplines, l'organisation pédagogique de la classe ou de l'établissement (par exemple, « cours le matin, sport l'après-midi » ou les « classes sans notes ») ou encore des échanges ou des jumelages avec des écoles étrangères.

Le projet d'établissement du lycée nord, rédigé en 2013 pour les années 2014-2017, n'indique pas comment il a été rédigé, ni si les conseils pédagogiques ou d'enseignants disciplinaires ont été associés, ni s'il a été adopté par le conseil d'administration. Il donne des orientations, mais ne mentionne pas les objectifs à atteindre et le calendrier à respecter.

En pratique, le projet peut être amendé durant l'année ou lors du changement de proviseur. Dans ce cas, le nouveau chef d'établissement doit en principe rédiger seul un diagnostic de son établissement à partir d'éléments objectifs quatre mois après sa prise de fonction, qu'il doit adresser à l'autorité académique. Sur la base de ce diagnostic, le recteur rédige une lettre de mission qui doit être contresignée par le proviseur.

Le projet d'établissement du lycée nord présente trois handicaps majeurs de nature à fragiliser ses résultats :

- la non-maîtrise de la langue par une grande majorité d'élèves. Le projet ne fait apparaître aucune action forte pour résoudre ou atténuer ce handicap ;

- le taux d'absentéisme élevé des élèves ; aucune action n'est suggérée pour résoudre cette difficulté. En 2017, les élus siégeant au conseil d'administration ont demandé qu'une cellule spécifique soit mise en place afin de lutter contre l'absentéisme. La cellule n'a pas été installée ;

- une grande partie du personnel enseignant, composée majoritairement de contractuels, prend ses fonctions en cours d'année. Le *turnover* est important. Sur 10 professeurs, trois sont des primo-enseignants. La continuité des actions pédagogiques n'est pas assurée d'une année sur l'autre. L'évaluation des actions relatives au projet d'établissement est difficile à réaliser.

Le proviseur rappelle que le niveau des élèves scolarisés en seconde générale technologique est de 7 au lycée nord contre une moyenne de 8 à Mayotte et 11,2 pour la France entière. Selon lui, le manque de moyens et la faiblesse des dotations financières peuvent contribuer à cette situation.

Toutes les actions envisagées dans le projet d'établissement n'auront de sens que si ces handicaps sont surmontés. Durant la période 2016 à 2019, le rectorat par l'intermédiaire de la doyenne des inspecteurs d'académie et de la directrice académique des services de l'éducation nationale précise que tous les projets d'établissement à Mayotte n'ont pas été validés. Le projet académique 2020 est en cours d'élaboration, ensuite seront examinés les projets d'établissement. La réglementation en vigueur n'est pas appliquée.

La chambre recommande l'adoption d'un projet d'établissement conformément aux dispositions de l'article L. 401-1 du code de l'éducation.

1.2.2 Le contrat d'objectifs

Un contrat d'objectifs, en cohérence avec le projet d'établissement, doit être conclu avec l'autorité académique. Ce contrat doit définir les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et mentionner les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs.

La directrice académique des services de l'éducation nationale indique que les contrats d'objectifs n'ont pas été signés par le rectorat, l'année 2018-2019 ayant été perturbée par la démission du vice-recteur mais il faut relever que pour les années antérieures, les contrats d'objectifs n'existaient pas. La directrice précise qu'un groupe de travail a été constitué pour évaluer le précédent projet académique, qu'un nouveau contrat d'objectifs est en cours d'élaboration pour les années 2020 – 2023. La chambre en prend acte.

1.2.3 La lettre de mission

Le chef d'établissement représente l'État, il est porteur des finalités et objectifs définis par le ministre et exerce ses missions sous l'autorité du recteur et du directeur académique des services de l'éducation nationale.

Cette relation se matérialise par la conclusion d'une lettre de mission délivrée par le recteur d'académie, fixant au chef d'établissement nouvellement nommé des objectifs et des actions en cohérence avec les contrats d'objectifs qui serviront de base à son évaluation à terme, valable trois ans.

Nommé chef d'établissement du lycée nord de Mayotte à compter du 1^{er} août 2016, M. Pascal Lecocq n'a jamais signé de lettre de mission. Dès lors, en l'absence de ce document, son évaluation en tant que chef d'établissement ne peut avoir lieu dans des conditions satisfaisantes.

Parallèlement, le proviseur doit élaborer, en concertation avec ses deux adjoints, une lettre de mission dans laquelle il fixe la contribution que ces derniers doivent apporter à la réalisation des objectifs qui lui sont assignés. N'ayant pas reçu sa propre lettre de mission, le chef d'établissement ne pouvait pas rédiger celles de ses adjoints.

Compte tenu des enjeux de gestion des ressources humaines et de pilotage du système éducatif à Mayotte, il serait souhaitable que chaque personnel de direction se voie attribuer une lettre de mission.

1.3 Le rapport de fonctionnement

Le conseil d'administration établit, chaque année, un rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement.

Il doit notamment rendre compte de la mise en œuvre du projet d'établissement qu'il a lui-même approuvé, du contrat d'objectifs et des éventuelles expérimentations menées par l'établissement. Ces deux derniers documents n'ont pas été adoptés au lycée nord.

Lors du conseil d'administration de rentrée, le proviseur fait état des orientations et des résultats aux examens, des principales actions de l'année écoulée et présente les principaux projets pour la rentrée prochaine. Puis, dans le cadre du conseil d'administration de « préparation de rentrée », qui se tient courant mars, sont notamment abordées en principe les questions liées à l'organisation de la structure pédagogique, au temps scolaire et à la répartition des effectifs par classes.

Si, d'un point de vue formel, ces bilans pédagogiques qui ont été communiqués peuvent être regardés comme des rapports de fonctionnement, sur le fond, ils ne répondent que partiellement aux objectifs prévus par les textes. Les actions décrites ne sont pas mises en regard des orientations décidées dans un projet d'établissement. De plus, faute de contrat d'objectifs avec l'autorité académique, il n'est pas établi d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs fixés par le rectorat. Les conditions matérielles de fonctionnement ne sont pas évoquées.

2 LA PRISE EN CHARGE DES LYCÉENS

2.1 La performance éducative

2.1.1 Les résultats au baccalauréat

Le lycée accueille 1 760 élèves à la rentrée 2019, dont 44 % de garçons et 56 % de filles. Le nombre de divisions, appelées plus communément classes, augmente chaque année, soit 57 en 2019 avec une moyenne de 30,87 élèves par classe.

Le lycée offre tout l'éventail des séries de baccalauréats : général (ES, L, S), technologique (STMG) et professionnel (gestion-administration, transport). Il propose

également une formation de brevet de technicien supérieur (BTS) de gestion de la petite et moyenne entreprise (PME)⁵ et un certificat d'aptitude professionnelle (CAP).

Si la performance éducative constitue un marqueur de la formation, notamment au travers des taux de réussite au baccalauréat, elle doit être analysée avec prudence, tant les statistiques diffèrent entre celles communiquées par le service du rectorat et celles affichées sur le site du ministère de l'éducation nationale, d'une part, et l'écart inter académique est important, d'autre part.

Les résultats 2018 et 2019 des séries générale, technologique et professionnelle au lycée nord se situent en dessous de la moyenne de l'académie de Mayotte : les taux de réussite du baccalauréat général ont diminué de 58 % à 56 % ; ceux de la série technologique diminuent de 53 % à 35,8 % ; enfin la série professionnelle note un recul de 75 % à 67 % selon les données publiées sur le site du ministère de l'éducation nationale⁶.

Le rectorat de Mayotte communique des chiffres différents pour la même période : la série technologie est à 54,5 % en 2019 contre 60 % en 2018 ; la série professionnelle à 70,2 % contre 78 % et la série générale à 63,8 % contre 72,6 %.

À la fin de l'année scolaire 2017-2018, 99 % des étudiants en BTS sont passés en deuxième année et 83 % en 2018-2019. Le taux de réussite en CAP est de 100 %.

Pour 2019, les résultats du baccalauréat dans l'académie de Mayotte sont inférieurs tant à la moyenne nationale qu'à celle des autres départements d'Outre-mer : le taux de réussite atteint 60 % contre respectivement 88 % et 87,27 %.

2.1.2 La répartition de la dotation horaire globale

La dotation horaire globale (DHG) est une enveloppe d'heures attribuée à l'établissement par le vice- rectorat pour les lycées. Le montant est déterminé en fonction des effectifs prévus, des options ou spécialités proposées et des diverses voies d'orientation. Elle est exprimée en nombre d'heures allouées par semaine pour l'ensemble des élèves de l'établissement. Elle est composée d'heures postes (HP) et d'heures supplémentaires année (HSA), lesquelles sont converties en heures supplémentaires effectives (HSE)⁷. Elle doit permettre d'assurer tous les enseignements : les cours obligatoires, les cours en options, les heures d'aides individualisées, les heures de coordination EPS, etc. Elle regroupe l'ensemble des moyens d'enseignement attribués à l'établissement, à l'exception des postes de direction, de conseiller d'éducation, d'assistants d'éducation, de documentalistes et des personnels administratifs techniques, sociaux et de santé.

La DHG est calculée à partir de l'effectif d'élèves prévu dans l'établissement et du ratio heures/élève (H/E). Les sous estimations se traduisent en général quasi exclusivement en heures supplémentaires. La DHG est arrêtée par le comité technique académique. Le chef

⁵ ac-mayotte.fr – Selon les statistiques communiquées par le rectorat.

⁶ Education.gouv.fr

⁷Une heure supplémentaire année est égale à 36 heures supplémentaires effectives (36 correspond à 36 semaines).

d'établissement élabore le tableau de répartition des moyens par discipline (TRMD) discuté en conseil pédagogique puis le soumet au conseil d'administration qui dispose de compétences consultatives.

La division des services scolaires du rectorat a communiqué les tableaux relatifs à la procédure d'élaboration de la DHG dans le département, ainsi que l'ensemble de la DHG allouée aux lycées de Mayotte en faisant ressortir le ratio heures/élève (H/E). Les outils pédagogiques électroniques de base comme l'espace numérique de l'établissement (ENT), l'aide pédagogique à l'auto évaluation ne sont pas utilisés par le chef d'établissement du lycée nord.

La ventilation de la DHG au lycée nord semble correctement effectuée. Les heures postes ont été réparties en fonction des besoins par discipline conformément à la réglementation, soit 2 109 DHG en 2019 pour 57 classes contre 2 058 en 2018 pour 48 classes⁸. Le ratio heures/élève évolue de 1,19 en 2019 contre 1,31 en 2018. Le lycée nord se situe dans la moyenne des établissements de Mayotte. Toutefois, en l'absence de lettre de cadrage du recteur, notifiée aux chefs d'établissement, pour expliquer le calcul de la DHG, cette dernière n'alimente que la part normative, c'est-à-dire les horaires règlementaires. Le chef d'établissement indique être dans l'impossibilité de déterminer la marge d'autonomie relative à la DHG puisque le rectorat transfère uniquement des tableaux globaux. Le rectorat n'attribue pas de moyens spécifiques à la part contextuelle alors que le lycée est en zone prioritaire. Le reliquat de HSA après la répartition règlementaire est faible, sa conversion en HSE devrait financer des actions parallèles conformes au projet d'établissement.

2.2 Les dispositifs financiers d'aide à la scolarisation

Plusieurs dispositifs, en complément des bourses, visent à faciliter la scolarité des lycéens de familles modestes en prenant en charge une partie des frais liés à leur scolarisation.

2.2.1 Les bourses

Les bourses nationales sont destinées à favoriser la scolarité des élèves qui suivent des enseignements généraux, technologiques ou professionnels et permettre aux familles modestes d'assumer la scolarité de leur enfant. Elles bénéficient aux élèves inscrits dans les lycées publics ou privés sous contrat, dans les établissements privés habilités à recevoir des boursiers nationaux, ainsi que dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, sous conditions de ressources et de charges de la famille appréciées en fonction d'un barème national déterminé par des plafonds fixés par arrêté interministériel. Le montant de chaque échelon de bourse est déterminé en application de l'article D. 531-29 du code de l'éducation.

Le versement aux familles des aides financières à la scolarité intervient avant la fin de chaque trimestre. Les établissements prennent en compte les notifications d'attribution afin que

⁸ L'enveloppe totale de la DHG en 2019 est de 25 436 contre 24 345 en 2018 et 22 219 en 2017. Le nombre total de classes à Mayotte est de 575,5 en 2019 contre 555 en 2018.

seul le solde des frais scolaires soit réclamé aux familles. Le paiement des bourses est subordonné à l'assiduité aux enseignements, conformément aux dispositions de l'article R. 531-31 du code de l'éducation. En cas d'absences injustifiées et répétées d'un élève boursier, il appartient au chef d'établissement d'en informer le service académique dès qu'elles excèdent quinze jours cumulés depuis le début de l'année scolaire. Le service académique des bourses notifiera à l'établissement la retenue à opérer sur le paiement de la bourse. Le chef d'établissement appréciera le caractère justifié ou non des absences au sens de l'article L. 131-8 du code de l'éducation, et par application de l'article R. 131-5 sur le contrôle de l'assiduité, transmettra une demande de retenue sur bourse au service académique des bourses nationales.

Les établissements procèdent au paiement après déduction éventuelle des frais de pension ou de demi-pension, afin d'éviter aux familles des élèves boursiers de faire l'avance de ces frais. Seule la prime d'équipement ne peut faire l'objet de déduction des frais de pension ou de demi-pension. Les bourses sont versées aux familles.

Au lycée nord, le montant global des bourses est passé de 592 436 € en 2016 à 795 653 € en 2018, soit une progression de 34,30 %. Le nombre de bénéficiaires est passé de 775 au troisième trimestre 2016 à 923 bénéficiaires au troisième trimestre 2018. Les plafonds de ressources retenus pour l'attribution de la bourse se déclinent en 6 niveaux. Au lycée nord, plus de 70 % des lycéens perçoivent une bourse de niveau 6, soit un montant trimestriel de 310 € en décembre 2018.

La procédure de contrôle interne des bourses doit garantir la régularité, la sincérité et la fidélité des paiements. Le contrôle de la qualité de la liquidation des bourses incombe à la fois au proviseur, en tant qu'ordonnateur de l'établissement, et au comptable.

L'ordonnateur doit vérifier que les notifications individuelles correspondent au listing transmis par le rectorat. Le nombre de discordances n'a pas été communiqué. Le paiement des bourses est subordonné entre autre à l'assiduité aux enseignements⁹. Le chef d'établissement reconnaît qu'aucune diligence n'a été effectuée à cet effet par ses services. La procédure de retenue sur les bourses n'a jamais été engagée alors que l'établissement enregistre un fort taux d'absentéisme (cf. 2.3.1. La lutte contre l'absentéisme).

Le paiement aux lycéens majeurs est conditionné par l'obtention de l'autorisation de versement par leur responsable légal. L'état de provision des bourses doit être matérialisé par un écrit qui explique les différences entre les chiffres communiqués par le rectorat et la liste des boursiers issus du logiciel de suivi des droits constatés. Le contrôle de ces pièces peut être effectué sur place par le comptable.

La phase comptable se matérialise par un paiement ou par un rejet. La procédure de paiement consiste pour le comptable à obtenir les mandats ainsi que les ordres de recettes. Les bordereaux des droits constatés doivent être signés par le comptable et l'ordonnateur, ce qui n'a pas été le cas pour ceux du premier trimestre 2017, du premier trimestre 2018 et du troisième trimestre 2018. Les états statistiques, la liste des élèves absents qui font l'objet d'un congé de bourse, les pièces relatives à la procédure de sondage, le nombre de boursiers sans RIB n'ont pas été communiqués à la chambre en dépit de sa demande.

⁹ Article R. 531-31 du code de l'éducation.

En cas de rejet de paiement, c'est-à-dire s'il y a un rejet de bourse, le montant est inscrit sur un compte dédié puis un ordre de paiement est établi. En aucun cas un virement rejeté et mandaté préalablement ne doit faire l'objet d'un nouveau mandat.

Le comptable fait valoir qu'il y a très peu de discordance entre les listes, que les rares discordances sont corrigées dans les meilleurs délais, que les montants à verser aux familles par virement ou en numéraire sont vérifiés par rapport au montant des droits, que des sondages sont effectués sur les relevés d'identité bancaire. Il reconnaît toutefois que ces contrôles sont opérés sans formalisation spécifique.

En l'absence de formalisation et de traçabilité, la chambre reste réservée sur la qualité de ces contrôles. Les pièces liées aux contrôles préalables aux liquidations et aux mandatements pour la période 2016 à 2018 n'ont pas été communiquées. Quand bien même le gestionnaire déclare qu'il procède aux contrôles des bordereaux des droits constatés, en lien avec la liste du rectorat, il n'apporte aucun élément permettant de vérifier que les bourses ont été payées au bon créancier (personne figurant sur la liste du rectorat). Un document comportant le nom de l'élève et celui du bénéficiaire identique à celui de la liste du rectorat ainsi que les coordonnées bancaires aurait dû être fourni.

Compte tenu des risques de fraude et pour s'assurer que la personne bénéficiaire de la bourse est bien celle désignée par le rectorat, la chambre recommande au proviseur de veiller au respect de la procédure de paiement des bourses, conformément aux dispositions de la circulaire annuelle précisant les modalités d'application des articles R. 531-13 à D. 531-43 du code de l'éducation. Le proviseur fait valoir qu'il n'est pas certain que la suspension des bourses aurait des effets positifs sur l'assiduité des élèves. Cette mesure pourrait au contraire avoir des effets négatifs sur la pauvreté et la malnutrition.

2.2.2 Le service de la restauration scolaire

A la rentrée 2019-2020, le département de Mayotte compte 32 établissements du second degré. Seuls cinq disposent d'un service de restauration scolaire avec unité de production autonome. Les autres, comme le lycée nord, fournissent aux élèves et étudiants une collation sous la forme d'un panier repas comprenant un sandwich, une boisson et un dessert.

Le prestataire actuel détient le quasi-monopole de la confection des collations pour tout le territoire ; la concurrence est quasi inexistante. Cette société fixe et détermine le tarif moyen selon la prestation souhaitée.

Selon les responsables du lycée et les représentants des parents d'élèves, les sandwiches servis sont de mauvaise qualité. Si le nombre de bénéficiaires augmente, passant de 156 en 2017 à 172 en 2018, il ne traduit pas une amélioration de la fréquentation.

Lors du conseil d'administration du mois de novembre 2016, le proviseur avait indiqué que l'amélioration de la qualité des sandwiches se traduira par une augmentation des tarifs, que « les solutions alternatives ont un coût et ne pourront être réalisées dans l'immédiat ». Au mois d'août 2020, la situation n'a pas évolué.

Il serait utile que des actions de sensibilisation des familles et des lycéens en interne (mobilisation du personnel infirmier, de l'assistance sociale, de vie scolaire et des

coordonnateurs de discipline, des professeurs principaux) et en externe (mobilisation des parents) sur la nécessité de prendre un repas aux qualités nutritives et diététiques avérées par les spécialistes soient diligentées.

Si depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, la restauration scolaire des lycées publics constitue une compétence obligatoire des régions, à Mayotte, cette compétence échoit au rectorat. Le document stratégique intitulé « Mayotte 2025 une ambition pour La République » signé le 13 juin 2015 par le Premier ministre de l'époque proposait d'étendre progressivement l'offre de restauration en renforçant l'action du comité départemental de la restauration scolaire ; en apportant d'autres moyens de financement, notamment par la participation du conseil départemental et des communes ; en prévoyant des réfectoires et espaces dédiés dans les nouveaux projets de construction ; en encourageant la mise en place de filières de production et de transformation en circuit court de produits alimentaires destinés à la restauration collective ; en améliorant la qualité des produits par le biais d'un cahier des charges au regard d'un diagnostic des prestations délivrées.

Selon le rectorat, la difficulté est moins de construire des réfectoires scolaires que de les faire fonctionner. Depuis 2014, aucun poste n'a été créé pour les personnels techniciens ouvriers et de service (TOS)¹⁰. Le conseil départemental estime que la gestion des personnels TOS est conditionnée au transfert des lycées et collèges.

Le rectorat considère que le département devrait participer au budget de fonctionnement des services de la restauration scolaire et souligne que les familles sont également peu enclines à favoriser le développement des cantines scolaires, ce qui conduit à des fréquentations faibles des services de la restauration et entraîne une augmentation des coûts car les frais fixes sont très importants. La fréquentation dans la restauration scolaire est en baisse depuis 2-3 ans dans au moins 3 restaurations autonomes. Seul le lycée de Sada augmente légèrement sa fréquentation selon le service comptable.

Dans les EPLE, auxquels sont assimilés les établissements du second degré à Mayotte, il existe deux fonds sociaux : le fonds social lycéen et le fonds social cantine. Au lycée nord, le fonds social cantine n'existe pas, il est remplacé par la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS).

La PARS est versée au lycée par la caisse générale de la sécurité sociale de Mayotte (CSSM) sur le fondement d'une convention liant les deux parties. Le montant de la PARS est calculé sur la base des états déclaratifs périodiques du nombre de collations délivrées aux élèves. Les montants déclarés doivent correspondre au nombre de sandwiches achetés.

Les conditions d'attribution de la PARS

Le montant global de l'action sociale de la caisse gestionnaire des prestations familiales de Mayotte, affecté à la prise en charge des frais de restauration scolaire, est déterminé annuellement à raison : du nombre d'élèves ayant bénéficié l'année scolaire précédente d'une collation ou ayant eu recours au service de restauration scolaire ; d'une contribution unitaire par collation servie dans les collèges et lycées ne bénéficiant pas d'un service de restauration scolaire ; d'une contribution unitaire

¹⁰529 postes en ETPT.

par repas dans les établissements du premier et du second degré disposant d'un service de restauration scolaire.

Le versement de l'aide à la restauration scolaire est subordonné à l'engagement de l'établissement de mettre en place le service de la collation ou la fourniture de repas avec des moyens appropriés. Cet engagement est traduit dans une convention signée entre le gestionnaire et la caisse de sécurité sociale de Mayotte, après consultation du rectorat. Cette convention est renouvelable annuellement par tacite reconduction. Elle peut donner lieu à modification par avenant. Cette convention doit traiter notamment des pièces justificatives, normes de qualité sanitaire et de diététique, modalités de versement de l'aide au titre de la restauration scolaire, barèmes de participation des familles, modalités d'organisation de la restauration scolaire dans les établissements avec le concours des parents, des enseignants et des professionnels des secteurs sanitaire et social.

L'organisme gestionnaire du service de restauration scolaire adresse chaque année avant le 31 août à la caisse gestionnaire des prestations familiales de Mayotte les justifications suivantes pour chaque cantine scolaire : les effectifs d'enfants ayant bénéficié l'année scolaire précédente d'une prestation de restauration scolaire, en distinguant les collations des repas ; le budget prévisionnel de fonctionnement spécifique à ce service pour l'année civile en cours ; le compte de résultat de l'exercice précédent.

Les ressources consacrées au financement de l'action sociale de la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte sont constituées par un prélèvement sur les cotisations recouvrées par la caisse de prévoyance sociale et, en tant que de besoin, par une contribution d'équilibre de la caisse nationale des allocations familiales. Le montant global de la dotation est fixé annuellement par arrêté.

Le nombre de collations servies chaque année et le nombre de bénéficiaires dans le département n'ont pu être communiqués ni par le rectorat, ni par le service comptable du lycée. Ce dernier précise que sa comptabilité n'est pas fiable, que « toutes les données n'ont pas été retrouvées et que le marché des collations est géré par le rectorat »¹¹ alors que le marché à procédure adaptée (MAPA) est en réalité signé par le proviseur du lycée nord.

Sur la période de contrôle, les dépenses des services de la restauration au lycée nord sont faibles et évoluent à la baisse par rapport aux nombres de boursiers et de lycéens, soit un montant cumulé sur trois années de 62 614 €, à rapprocher utilement des 2,1M€ de bourses versées entre 2016 et 2018.

La comptabilité des recettes du service « restauration et hébergement » n'est pas fiable. La reconstitution des recettes par la chambre atteste que le montant des factures payées au prestataire est différent des ordres de recettes émis à l'encontre de la caisse générale de la sécurité sociale de Mayotte (CSSM) comme en témoigne les données du tableau n° 1.

¹¹ Courriel du comptable du 31 octobre 2019.

Tableau n° 1 : Reconstitution des recettes de collations par la chambre (en €)

€	2016	2017	2018
a. Factures payées aux prestataires	20 412,50	25 536,70	13 788,20
b. Coût de la collation	1,50	1,51	1,51
c. Nombre de collations à déclarer à la CSSM (c=a/b)	13 608,33	16 911,72	9 131,26
d. Contribution unitaire de la CSSM	1,3	1,31	1,31
e. Montant dû par la CSSM (dxc)	17 690,83	22 154,36	11 931,95
f. Montant dû par les familles	2 721,67	3 382,34	1 826,25
g. Ordre de recette de la CSSM	20 412,50	25 536,70	13 788,20
h. Recette réelle/PARS (ordre de recette effectué)	25 883,00	25 340,58	7 185,20
i. Recette réelle/Famille (ordre de recette effectué)	4 521,80	3 924,60	7 478,80
j. Total recette service hébergement restauration	30 404,80	27 265,18	14 664,00
k. Ecart recette réalisé/Dépense (j-a)	9 992,30	1 728 48	875,80

Source : Fichiers ordres de recettes et des mandats 2016 – 2018

Les écarts entre les recettes réalisées et les dépenses sont de 9 992 € en 2016 ; 1 728 € en 2017 et 875 € en 2018. La comptabilité relative aux collations demeure perfectible. La chambre recommande de suivre et de tenir une comptabilité fiable des collations.

2.2.3 Le fonds social lycéen

La circulaire n° 2017-055 du 22 mars 2017¹² précise que le fonds social lycéen permet d'apporter une aide exceptionnelle à un élève pour faire face à des dépenses liées directement ou indirectement à ses études. Les conditions et critères d'intervention, les listes des prestations du fonds social sont définis par le conseil d'administration puis mis en œuvre par l'assistante sociale de l'établissement et la commission du fonds social de l'établissement.

A Mayotte, il peut s'agir du paiement des frais de transport, de voyages, de sorties scolaires, d'achats de matériels de sport ou de fournitures et manuels scolaires. A chaque rentrée, le chef d'établissement informe les familles de la possibilité de bénéficier de cette aide et de l'obligation de déposer un dossier accompagné des pièces justificatives. Ces aides sont accordées par le proviseur, après avis de la commission présidée par lui et constituée par des membres de la communauté éducative, des délégués d'élèves et de parents d'élèves. L'aide peut prendre la forme d'une somme d'argent ou d'une prestation en nature. Elle est versée à la famille ou au responsable légal de l'élève. S'il est majeur, elle peut lui être versée personnellement. Dans tous les autres cas où, pour différentes raisons, l'établissement ou la famille souhaite que l'aide du fonds social soit versée directement à un tiers, il faudra formaliser la subrogation. En cas de refus, l'assistante sociale scolaire du lycée oriente les intéressés vers les autres aides les plus appropriées à leur situation¹³.

¹² La présente circulaire a pour objet de préciser la finalité des fonds sociaux et leurs priorités d'utilisation, ainsi que leurs modalités de gestion. Les circulaires n° 97-187 du 4 septembre 1997 et n° 98-044 du 11 mars 1998, ainsi que la note de service n° 97-1752 du 19 novembre 1997 traitant des fonds sociaux sont abrogées.

¹³ Circulaire n° 2017-122 du 22 août 2017 relative au fonds social collégien et au fonds social lycéen.

Le chef d'établissement présente en fin d'année scolaire un bilan global de l'utilisation du fonds social lycéen. Un recensement du nombre de bénéficiaires et des montants alloués par année civile est effectué chaque année par une enquête dans le portail Orquestra.

Le fonds social porte sur des interventions ciblées, concernant des situations particulièrement difficiles, ne pouvant être en tout ou partie prises en compte par les dispositifs de droit commun. Les dépenses du fonds social lycéen sont de 20 160 € en 2016, de 26 047 € en 2017 et 42 963 € en 2018, soit une progression de 113,11 % systématiquement couverte par l'État.

Des exemples extraits des fichiers des mandats examinés par la chambre permettent d'illustrer quelques anomalies dans la procédure de paiement du fonds social : les critères d'attribution du fonds social, votés par le conseil d'administration en novembre 2016 pour l'année 2017, ont été rétroactivement appliqués à tort sur l'année 2016. Les lignes de mandatement et les factures ne précisent pas le nom des bénéficiaires. Certains mandats font état de dépenses intitulées « divers créanciers » au bénéfice du fonds social cantine alors que ce fonds n'existe pas au lycée nord. La liste des bénéficiaires et les critères d'attributions ne sont pas joints, les pièces ayant été perdues selon le comptable. Le matériel d'équipement sportif est acheté sur le fonds social. Des dépenses de fonctionnement du lycée, certes pour des montants modiques, ont été acquittées par erreur sur les fonds sociaux.

Les procès-verbaux de la commission consultative chargée d'examiner le versement des prestations n'existent pas, le bilan annuel du chef d'établissement n'a pas été rédigé, les critères d'attributions pour chaque année ne sont pas définis à l'exception des années 2017 et 2019. Par conséquent, il y a lieu de relever que l'emploi du fonds social au lycée nord n'est pas conforme aux dispositions de la circulaire n° 2017-122 d'août 2017. Suite à la recommandation de la chambre d'engager une réflexion sur la procédure d'utilisation des fonds sociaux, le proviseur s'est engagé à faire déterminer l'attribution des aides par le conseil d'administration, mettre en place une procédure de suivi, et présenter annuellement un bilan d'exécution devant le conseil d'administration. La chambre prend acte de cet engagement.

2.3 Les dispositifs non financiers

2.3.1 La lutte contre l'absentéisme

Le bilan de l'absentéisme 2016-2019 a été communiqué par le chef d'établissement qui précise que l'appel des élèves pour vérifier leur présence « était assez peu fiable », les salles de classes ne sont pas toujours équipées de poste informatique, les relevés d'absences sont matérialisés dans des cahiers qui peuvent être perdus et les mouvements sociaux de 2017-2018 ont perturbé le bon fonctionnement de l'établissement.

Tableau n° 2 : Bilan des absences 2016-2019

ANNEE	Nbre d'élèves	Nbre de 1/2 journée d'absences	ratio "c/b"	Remarques	Conclusion
2016-2017	1482	49350	33,2995951	Peu de postes informatiques installés. Beaucoup d'appels se font "papier" Cela entraîne beaucoup de perte	Appel peu fiable
2017-2018	1595	56113	35,1805643	Grosses perturbations an mars 2018	Appel peu fiable
2018-2019	1713	60164	35,1220082		

Source : lycée nord

La chambre observe que, s'agissant de la présentation du bilan des absences, les données transmises par le proviseur demeurent perfectibles. Selon elle, les statistiques devraient être présentées mensuellement, ventilées par nombre de demi-journées d'absence en précisant les motifs des absences (exclusion des cours, infirmerie, maladie, raison familiale, convocations diverses, retard, les signalements etc...) et par niveau de formation.

Le taux d'absentéisme a augmenté au cours de la période : il est passé de 7,8 % en 2016-2017 à 8,07 % en 2017-2018 et à 8,25 % en 2018-2019. Les données statistiques étant peu fiables, il n'est pas possible de faire une comparaison entre la section générale et technologique du lycée nord et les autres lycées de Mayotte. Les services du rectorat ont précisé ne pas avoir de données sur l'absentéisme des élèves. Selon la chambre, il serait souhaitable que les causes de l'évolution des taux soient identifiées aux travers des enquêtes mettant l'accent sur le décrochage scolaire, le niveau de compréhension du français, l'éloignement du lycée ou les problèmes de transports.

Comme précédemment indiqué, si le paiement des bourses est subordonné à l'assiduité aux enseignements, l'option de suspendre les bourses après quinze jours d'absence cumulée n'est pas mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Plutôt que d'activer un levier financier dont l'efficacité est jugée incertaine pour lutter contre l'absentéisme, voire préjudiciable en termes de pauvreté ou de malnutrition, le proviseur fait valoir qu'il est plus judicieux d'en rechercher les causes profondes. A cet effet, il précise qu'une cellule de veille, des rencontres avec les familles et le renforcement de la vie scolaire ont été mis en place.

La chambre constate que, si la cellule de veille a été créée, elle ne fonctionne pas. Elle encourage le proviseur à amorcer son fonctionnement, cette initiative constituant une démarche intéressante dans le cadre de la lutte contre le fléau que constitue pour l'établissement l'absentéisme.

2.3.2 L'école ouverte

Divers textes du ministère de l'éducation nationale encadrent le dispositif relatif à l'école ouverte¹⁴. L'opération école ouverte a pour mission d'accueillir au titre des activités péri-éducatives dans les collèges et lycées, pendant les vacances scolaires ainsi que les mercredis et samedis, des enfants et des jeunes défavorisés. Elle propose un programme d'activités éducatives dans le domaine scolaire, culturel, sportif et des loisirs, favorise

¹⁴ Circulaire n° 2003-008 du 23 janvier 2003 relatif à la charte École ouverte ; Arrêté du 16 mars 2010, traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la gestion et au pilotage de l'opération « école ouverte » ; circulaire n° 2017-034 du 1^{er} mars 2017.

l'intégration sociale et scolaire des élèves, contribue à la réussite scolaire et éducative de tous. Elle contribue au renforcement des apprentissages fondamentaux, la transmission des valeurs de la République et la continuité pédagogique entre le collège et le lycée afin de consolider la maîtrise des compétences en langue française et en mathématiques, indispensables à la poursuite des apprentissages.

Outre les critères d'éligibilité des dates de sessions d'ouverture, le projet éducatif défini par le chef d'établissement et inscrit dans le projet d'établissement doit être validé par le conseil d'administration. Le proviseur est responsable de la gestion financière des opérations et prend les mesures nécessaires afin d'assurer la couverture des risques, tant pour les jeunes accueillis, les personnels que pour les biens. Les recours à des personnels doivent donner lieu à une demande d'autorisation de cumul, ou à une lettre d'engagement de vacataire pour les personnels ne relevant pas du statut de la fonction publique. Les financements fonctionnent par année civile et non par année scolaire, avec une délégation de crédits aux mois d'avril et d'octobre. Un bilan pédagogique et financier relatif au nombre de jours doit être réalisé.

Le proviseur n'a pas été en mesure de communiquer les critères sur lesquels fonctionne la gestion de l'école ouverte. Il a reconnu que les pièces n'existaient pas au lycée nord. Le comptable indique qu'à la fin de chaque session, le chef d'établissement lui communique les nombres d'heures effectuées par chaque animateur, sur la base desquelles il effectue le paiement sans vérifier toutes les pièces. Les mandats afférents ont été émis sans les autorisations de cumul et l'état des services.

Les taux de vacation votés par le conseil d'administration sont différents des taux de vacation officielle. Le comptable rappelle qu'un premier taux avait été voté au mois de février 2018, de 30,48 € pour les personnels de l'éducation nationale et de 40,87 € pour les intervenants extérieurs. Un second taux, à la demande du rectorat, de 27,95 € au lieu de 30,48 € pour les animateurs de l'école ouverte a été voté par le conseil d'administration au mois de juin 2018, sans que la chambre puisse savoir si le quorum a été atteint, le procès-verbal n'ayant pas été rédigé. À titre d'illustration, un montant de 8 008,45€ a été payé sur la base des taux de vacations supprimés, 30,48 € au lieu de 27,95 €¹⁵.

Les charges sociales sur les traitements ont été retenues sans que les versements ne soient effectués à l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). La déclaration annuelle des données sociales unifiée (DADS-U) n'a pas été effectuée.

Entre 2017 et 2018, environ 27 684 € ont été consacrés à l'école ouverte sans qu'il ne soit possible d'en évaluer le bilan. Il serait souhaitable, selon la chambre, que le proviseur définisse le programme de l'école ouverte en respectant les textes en vigueur. Suite à la recommandation de la chambre sur le respect de la procédure de paiements des prestations relatives à l'école ouverte, le proviseur a indiqué que le paiement des crédits éducatifs et de l'école ouverte sera à la rentrée 2020–2021 géré par un lycée mutualisateur. Il s'est engagé par ailleurs à présenter annuellement un bilan tant financier que pédagogique au conseil d'administration.

¹⁵ Mandats n° 27 272 et n° 28 290 du 16 novembre 2018.

3 LES MOYENS GÉNÉRAUX

3.1 La gestion budgétaire et comptable

La gestion budgétaire et comptable est assurée par les services de l'agent comptable du lycée. Il recourt à cette fin au logiciel « gestion financière et comptable » de l'établissement (GFC), utilisé par les lycées et collèges publics en France. Il s'agit d'une application mise à jour annuellement, installée sur le serveur local de chaque établissement, qui ne gère aucune dématérialisation. Lors du basculement comptable d'un exercice à l'autre, il est spécifiquement demandé à chaque agent comptable ou gestionnaire de procéder à des sauvegardes et d'effectuer des copies des mandats ainsi que des ordres de recette de l'année n -1. Les fichiers de mise à jour de la comptabilité sont systématiquement accompagnés de consignes écrites concernant les sauvegardes et impressions. Chaque agent comptable doit veiller à la sauvegarde de sa base et à la conservation des pièces justificatives papier.

Le comptable du lycée nord n'effectue aucune sauvegarde numérique des bases de données. Les services du rectorat ont communiqué les fichiers numériques des mandats et ordres de recettes des années 2016 à 2018 sous format DBF consultable sous Excel. Les liasses des comptes financiers étant incomplètes, la situation financière a été examinée à partir des fichiers data des comptes financiers et des fichiers de mandats restaurés par les services du rectorat.

Il serait de bonne gestion que le comptable du lycée nord, à l'instar des comptables des EPLE, effectue régulièrement des sauvegardes des données comptables et générales et les archive.

Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement fixe le délai de paiement des sommes dues en exécution des contrats de commande publique à 30 jours. Au cas particulier, les délais de paiement ne sont pas suivis automatiquement dans l'outil comptable et le lycée n'a pas mis en place une règle interne relative à l'émission de mandats au minimum, une fois tous les 15 jours par exemple.

Le budget de l'établissement est structuré en deux sections : la section de fonctionnement qui regroupe les services généraux et spéciaux et la section des opérations en capital relative aux dépenses d'investissement. Il n'est pas doté de budget annexe. L'établissement dispose d'une autonomie budgétaire limitée de fait.

Les dépenses de personnel, hors les indemnités d'éloignement et indemnités de sujétion géographique, sont directement payées par le rectorat, soit 5,6 M€ brut en 2018. Les effectifs, hors contrats aidés¹⁶, évoluent peu alors que la masse salariale progresse de 12,9 % durant la période, en raison de l'évolution des taux de majoration applicables au traitement indiciaire, 30 % en 2016 et 40 % à compter du 1^{er} janvier 2017.

L'exécution budgétaire au cours de la période 2016 à 2018 ne retrace qu'une partie des dépenses de fonctionnement. Celle-ci est présentée en annexe n° 1.

¹⁶ En 2016 le lycée a bénéficié de 11 contrats aidés, 13 en 2017 et 14 en 2018 et 2019.

Les subventions de l'État représentent environ 95 % des recettes de fonctionnement et couvrent l'intégralité des dépenses, 1 279 246 € en 2018, soit une progression de 28 %. Le second financeur, la caisse générale de la sécurité sociale de Mayotte accompagne les dépenses de restauration au travers des subventions de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS)¹⁷.

Au cours des trois dernières années, sur les 3,47 M€ cumulés de subventions de fonctionnement, 2,15 M€, soit 61,93 %, ont été consacrés aux bourses, 0,67 M€, soit 19,23 %, aux dépenses d'administration et de logistique et 0,49M€, soit 14,31 %, aux dépenses de pédagogie¹⁸. Compte tenu de la vétusté des locaux, les dépenses d'entretien et de développement progressent plus que les dépenses pédagogiques.

Entre 2016 et 2018, les dépenses d'investissements sont de 0,19 M€, dont 0,07 M€ au titre des dépenses pédagogiques, et 0,12 M€ affectées aux dépenses d'entretien des infrastructures.

La lecture des rapports des comptes financiers ne permet pas de déterminer si l'évolution de ces chiffres répond à des objectifs arrêtés dans un plan pluriannuel.

3.2 Le remboursement des frais de déplacement et de stages

Le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, dans sa version consolidée au 13 décembre 2019, fixe les conditions et les modalités d'indemnisation des frais occasionnés par les déplacements temporaires : missions, intérim, stages de formation initiale et continue des personnels civils de l'État. Aux termes des articles 2, 3 et 7 de ce décret, le ministre définit les règles spécifiques aux personnels des services relevant de sa compétence, qu'il s'agisse des taux d'indemnisation et de leur modulation ou de certaines règles dérogatoires laissées à son appréciation. Un arrêté ministériel du 20 décembre 2013¹⁹ modifié en 2018 précise les règles relatives à l'indemnisation des personnels des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'article 5 de cet arrêté encadre les conditions de remboursements des frais de déplacements.

Tout déplacement effectué pour les besoins du service, quel que soit son objet, doit donner lieu à un ordre de mission. Le juge administratif a confirmé cette obligation de délivrer un ordre de mission et conclut qu'en tout état de cause, l'ordre donné à l'agent, sous quelque forme que ce soit, de se rendre, pour l'exécution de son service, dans une commune distincte de celle de sa résidence administrative, équivaut à un ordre de mission.

Le chef d'établissement peut autoriser sur ordre de mission un personnel à utiliser son véhicule dans le cadre des déplacements dès lors qu'aucun moyen de transport public de voyageurs n'est adapté au déplacement considéré. L'indemnisation s'effectue sur la base des

¹⁷ Les autres dépenses émanent des familles ou des dépenses d'ordre (amortissements neutralisés).

¹⁸ Les autres dépenses : 89 266 €, environ 2,57 %, à l'aide aux élèves ; 67 946 €, environ 1,96 %, à la restauration.

¹⁹ Arrêté du 20 décembre 2013 pris pour l'application du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et portant politique des voyages des personnels civils des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

indemnités kilométriques ainsi que précisé à l'article 5 de l'arrêté du 20 décembre 2013. L'agent qui utilise, pour convenances personnelles, un véhicule personnel pour les besoins du service doit néanmoins solliciter l'autorisation préalable de l'autorité qui ordonne le déplacement. Il est indemnisé sur la base du tarif de transport public de voyageurs le moins onéreux. Dans tous les cas, l'agent qui sollicite l'autorisation d'utiliser un véhicule personnel pour les besoins du service doit avoir souscrit au préalable une police d'assurance garantissant d'une manière illimitée sa responsabilité au titre de tous les dommages qui seraient causés par l'utilisation de son véhicule à des fins professionnelles. La délivrance de l'autorisation d'utiliser un véhicule personnel pour les besoins du service doit permettre de vérifier que l'ensemble des conditions prévues à l'article 10 du décret du 3 juillet 2006 sont remplies et d'assurer à l'agent, en cas d'accident, les garanties prévues en cas d'accident de trajet.

Le compte 625 de la nomenclature M 9.6 traitant des « déplacements, missions et réceptions » retrace les frais liés aux déplacements individuels des personnes, les frais relatifs aux inscriptions aux colloques et les frais de réceptions. Le compte 6251 « voyages et déplacements du personnel » comporte d'une part les frais remboursés au personnel : frais de transports, indemnités kilométriques, frais de séjour, frais de mission, dans le cadre du remboursement de frais de déplacement en application du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 ; et d'autre part les dépenses engagées directement par l'établissement avec un tiers pour organiser les déplacements de son personnel. Les déplacements individuels d'élèves, hors transports collectifs retracés au compte 6245, figurent au compte 6252, notamment la prise en charge des frais de transport liés aux stages en entreprises, les frais d'hébergement sont retracés au 6285.

Aux comptes 6251 (indemnités aux personnels) et 6252 (indemnités aux élèves), des montants respectifs de 8 837,32 € et de 9 660,68 € ont été mandatés durant la période en l'absence des pièces justificatives suivantes : ordres de mission, états des frais de déplacement, conventions de stage et cartes grises.

A titre d'illustration, les bordereaux collectifs n° 5-59 du 10 avril 2018 (montant total 465 €), n° 8-78 du 24 avril 2018 (montant total 479 €), n° 11 112 du 31 mai 2018 (montant total 123,50 €) ont été mandatés sans pièces justificatives.

Même si les montants n'apparaissent pas élevés, il est urgent que le proviseur mette en place, en liaison avec l'agent comptable, une procédure de gestion des frais de déplacements et de stages plus rigoureuse. La chambre appelle au respect des conditions et modalités d'indemnisation des frais de déplacement et de stages définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

3.3 La commande publique

Le service achat composé de deux agents est rattaché au gestionnaire qui dispose d'une délégation de signature du chef d'établissement à hauteur de 2 500 €. Le gestionnaire exerce également les fonctions de comptable. Or les deux fonctions sont incompatibles. Il doit être mis fin à cette délégation conformément aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

L'établissement n'a pas de politique globale des achats ni de contrat d'objectifs et de performance. Les besoins ne sont pas identifiés, la fiabilité du suivi de la computation des seuils, les dispositifs de maîtrise des risques financiers sont perfectibles. Si l'absence de guide interne des achats n'est pas irrégulière et la mise en place d'un comité consultatif de la commande publique n'est pas obligatoire, il serait utile que les procédures de la commande publique soient sécurisées.

Des exemples extraits des fichiers des mandats permettent d'illustrer les anomalies les plus fréquentes. Des travaux de 48 923,08 € ont été payés pour la fourniture et l'installation de grilles de protection et ouvrages métalliques²⁰ sans marché. En 2017 et 2018, 82 627,63 € ont été investis en matériels informatiques sans marché. Des dépenses cataloguées « Activité pédagogique » de montants respectifs de 25 446 € en 2016 et 29 630 € en 2017 ont été effectuées sans définition des besoins et sans marché. Des frais de transports de 97 717 € ont été payés entre 2016 et 2018 sans marché. Des dépenses de librairie entre 2016 et 2018 de 110 890 €, dont 29 082 € en 2016, 30 908 € en 2017 et 50 899 € en 2018, ont été réalisées sans marché.

Ces exemples démontrent qu'il n'y a aucune analyse prospective des besoins. La chambre relève que l'établissement ne respecte pas les procédures règlementaires de mise en concurrence et d'attribution des marchés publics.

Le regroupement par famille de produits aurait pu faire diminuer les coûts. La passation d'un marché serait de bonne gestion.

Durant la période contrôlée, les commandes informatiques, d'administration et de logistique, de pédagogie, de transports, de manuels scolaires sont passées directement auprès d'un prestataire, sans mise en concurrence. Selon les cas et les acheteurs, les règles et les démarches sont différentes d'une commande à l'autre. Le traitement des achats au coup par coup n'est pas satisfaisant. L'absence de définition préalable des critères de sélection des candidats et de justification écrite du choix du titulaire pourrait donner lieu à des contentieux.

Pour prévenir tout risque lié à l'inégalité de traitement des candidats ou au manque de transparence des procédures, l'établissement pourrait se doter d'un document interne de référence des marchés précisant, selon l'objet, l'importance et le montant du marché, le niveau de publicité requis (nombre de devis, nombre de consultation de catalogues) et les modalités de mise en concurrence à mettre en œuvre.

Le choix de la procédure de passation d'un marché dépend de la valeur totale des fournitures ou services qui, en raison de leurs caractéristiques propres ou parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle, sont considérés comme homogènes.

Si l'article 27 du code des marchés publics²¹ précise les modalités de calcul des prestations homogènes, tout en laissant à l'acheteur le soin d'apprécier le degré d'homogénéité de ses besoins par la définition de sa propre classification, l'article 5 du même code impose au pouvoir adjudicateur d'établir avec précision la nature et l'étendue de ses besoins à satisfaire. Le niveau d'évaluation choisi ne doit pas conduire à un fractionnement artificiel des catégories homogènes, ayant pour effet de les soustraire aux principes de la commande publique.

²⁰ Bordereau n° 11, mandat 123, Serv. OPC, compte 215, facture n° 2017/63 du 22 mai 2018.

²¹ Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 applicable sous la période de contrôle reste en vigueur jusqu'au 31 mars 2019. Il est complété par l'article R. 2121-1 du code de la commande publique. Le code des marchés publics a été en vigueur durant trois mois sur la période de contrôle.

L'agent comptable de l'établissement a reconnu qu'il n'existait pas de dossiers de marché public dans la mesure où les achats de fournitures (achats de matériels, de mobilier...) étaient généralement en dessous du seuil de dispense de mise en concurrence, lequel a été récemment porté de 25 000 à 40 000 €HT²².

Quel que soit le montant, toute commande d'un établissement public d'enseignement doit cependant respecter les principes fondamentaux de la commande publique énoncés à l'article 3 du code de la commande publique : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures.

Suite au rappel des principes fondamentaux de la commande publique et à sa recommandation d'adopter un guide interne de la commande publique, le proviseur a fait valoir que le lycée ne devrait plus passer beaucoup de marchés : en effet il est prévu que la cellule achat du rectorat, actuellement en cours de restructuration, prenne à sa charge la passation des marchés de matériels informatiques, de numérique et de travaux pour l'ensemble des établissements scolaires du secondaire.

²² Décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances.

ANNEXE

Annexe n° 1 : Évolution de l'exécution budgétaire de 2016 à 2018 (en €)

PREMIERE SECTION - FONCTIONNEMENT							
SERVICES GENERAUX		DEPENSES NETTES			RECETTES NETTES		
	SERVICE	2016	2017	2018	2016	2017	2018
AP	ACTIVITE PEDAGOGIQUE	163 630,78	196 995,11	110 330,47	183 442,02	202 53,02	111 398,97
	EVOLUTION (n-1)n%		20,39	-44,09		10,54	-44,98
	% DES RECETTES	89,35	97,30	98,86			
VE	VIE DE L'ELEVE	20 160,84	26 047,57	42 963,12	20 220,84	26 395,57	42 650,00
	EVOLUTION		29,20	64,94		30,54	61,58
	% DES RECETTES	99,70	98,68	100,73			
ALO	ADMINISTRATION ET LOGISTIQUE	172 561,94	174 540,04	310 10,19	178 52,92	176 723,40	312 773,42
	EVOLUTION		1,20	77,97		-0,97	76,98
	% DES RECETTES	96,70	98,82	99,37			
TOTAL DES SERVICES GENERAUX		356 353,56	397 582,72	463 093,78	381 315,78	405 571,99	466 222,39
EVOLUTION GLOBALE (n-1)n%			11,60	16,65		6,22	15,10

SERVICES SPECIAUX							
SERVICES SPECIAUX		DEPENSES NETTES			RECETTES NETTES		
	SERVICE	2016	2017	2018	2016	2017	2018
SRH	RESTAURATION ET HEBERGEMENT	20 112,50	25 332,20	16 770,20	25 744,30	25 332,20	16 770,20
	EVOLUTION (n-1)n%		24,59	-34,06		-1,21	-34,06
	% DES RECETTES	79,29	100,00	100,00			
SBN	BOURSES NATIONALES	592 35,99	762 343,10	795 653,50	592 35,99	762 343,10	795 653,50
	EVOLUTION		28,76	4,30		28,76	4,30
	% DES RECETTES	100,00	100,00	100,00			
TOTAL DES SERVICES SPECIAUX		612 348,49	788 275,30	812 223,70	618 280,29	788 275,30	812 223,70

	2016	2017	2018	2016	2017	2018
TOTAL DE LA PREMIERE SECTION	969 202,05	1 285 858,02	1 276 327,48	999 996,07	1 293 847,29	1 279 246,09
RESULTAT	30 794,02	7 889,27	2 318,61			
EVOLUTION (n+1)n->n)		-74,38	-63,01			
CAF DU BAF	34529,72	10924,57	5944,8			

DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL							
SERVICES GENERAUX		DEPENSES NETTES			RECETTES NETTES		
	SERVICE	2016	2017	2018	2016	2017	2018
OPC	OPERATIONS EN CAPITAL	15 399,85	70 076,00	99 700,74	15 399,85	70 076,00	80 200,74
	EVOLUTION (n-1)n%		355,04	42,28	1,00	355,04	14,45
TOTAL EXECUTION BUDGETAIRE		984 501,90	1 256 034,02	1 276 282,22	1 015 395,92	1 263 232,29	1 259 346,83

Source : Comptes financiers 2016 – 2018



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte