

DIVISION FINANCIÈRE

DIFIN07-396-423 du 03//09/07

ELABORATION BUDGETAIRE, PRINCIPE DE SINCERITE ET AUTONOMIE DES EPLE

Destinataires : Chefs d'établissement et gestionnaires en EPLE

Affaire suivie par : Mme PARE - Bureau du contrôle de gestion des EPLE

Tél : 04 42 91 72 88

Je vous invite à prendre connaissance d'un courrier de cadrage du Ministère (Direction des affaires financières) insistant sur les points suivants :

1/ la sincérité budgétaire :

Il a été relevé par l'inspection générale dans bon nombre d'établissements que les ressources portées aux budgets des EPLE sont souvent limitées aux seules subventions de fonctionnement. Trop fréquemment l'abstraction est faite des subventions d'Etat (pour manuels, carnets de correspondance, stages en entreprise) ou des ressources propres à l'établissement, alors qu'elles sont prévisibles et raisonnablement quantifiables.

De la même façon, il est rappelé aux comptables publics la nécessité d'informer régulièrement les ordonnateurs de la situation des crédits non employés inscrits en classe 4 lesquels pourraient être utilement mobilisés dans le cadre du budget (cas de la déspecialisation des crédits).

2/ l'autonomie financière :

Comme vous en avez été informé, le projet de réforme du cadre et des procédures budgétaires des EPLE engagé par les services du Ministère n'est pas encore opérationnel dans le budget des EPLE. Cependant l'objectif visant à conférer une plus large autonomie et une responsabilité accrue sur l'emploi des crédits alloués aux EPLE est souligné, sous réserve du respect des dispositions législatives et réglementaires lors de l'adoption du budget par le conseil d'administration.

Il est donc rappelé qu'il appartient à ce dernier d'arrêter la répartition des crédits disponibles en fonction des besoins recensés en matière d'équipement et de fonctionnement au sein de l'établissement, en prenant compte des orientations exprimées par la collectivité de rattachement.

Par ailleurs, si cette dernière pourrait éventuellement mais légitimement opérer une réfaction de la dotation annuelle au motif d'un montant de réserves disponibles anormalement élevé, seul le conseil d'administration peut décider de l'affectation du résultat de l'exercice et de l'emploi des réserves disponibles.

Une jurisprudence récente a d'ailleurs confirmé la régularité pour un EPLE de prélever sur ses réserves le financement nécessaire à l'achat de manuels scolaires sous réserve notamment que ce prélèvement ne soit pas de nature à priver l'établissement des moyens nécessaires à son fonctionnement.

Vous trouverez le développement complet de ces deux points dans le courrier ci-joint.

Signataire : Jacky TERRAL, Secrétaire Général de l'Académie d'Aix-Marseille.



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Secrétariat général

**Direction des affaires
financières**

**Sous-direction du
budget de la mission
enseignement scolaire**

**Bureau de la
réglementation
comptable et du
conseil aux EPLE**

DAF A3
n° 07-052
Affaire suivie par
Evelyne Piffeteau
Téléphone
01 55 55 37 60
Fax
01 55 55 18 63
Mél.
evelyne.piffeteau
@education.gouv.fr

[http://idaf.pleiade.
education.fr](http://idaf.pleiade.education.fr)

Nom d'utilisateur : ven
Mot de passe : zen
Menu : EPLE

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris le 25 JUIN 2007

Le ministre de l'éducation nationale

à

Mesdames les rectrices et
Messieurs les recteurs d'académie
Mesdames les inspectrices et
Messieurs les inspecteurs d'académie,
directrices et directeurs des services
départementaux de l'éducation nationale

**Objet : Élaboration et contrôle des budgets des établissements publics locaux
d'enseignement (EPL)**

Mon attention a été appelée récemment par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur des anomalies constatées, à l'occasion de l'examen de budgets d'établissements publics locaux d'enseignement, dans un nombre croissant de départements et de régions. Ces observations, qui s'ajoutent aux interrogations exprimées par certaines équipes académiques de conseil aux EPLE, m'amènent à rappeler quelques-uns des principes qui doivent guider l'élaboration et le contrôle des actes budgétaires des établissements.

Comme vous le savez, un projet de réforme du cadre et des procédures budgétaires des EPLE a été engagé par mes services, qui vise à conférer aux établissements une plus large autonomie et une responsabilité accrue sur l'emploi des moyens qui leur sont alloués, afin que l'utilisation de ceux-ci soit parfaitement adaptée à leur situation et à leurs besoins spécifiques. Or les règles budgétaires actuellement en vigueur permettent d'ores et déjà aux EPLE de disposer d'une marge de manœuvre non négligeable, laquelle apparaît cependant contrecarrée par des « usages » contraires aux principes budgétaires et qui portent atteinte à l'autonomie des établissements.



La sincérité budgétaire

Le principe de sincérité budgétaire, construit par la jurisprudence et dorénavant expressément inscrit pour l'État à l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, exige qu'un budget présente de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges, sincérité qui s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Il s'articule avec les autres principes budgétaires d'unité, d'annualité, de spécialité et d'universalité et rejoint la notion d'équilibre réel, prévu pour les EPLE à l'article L.421-11.c) du code de l'éducation, dont le paragraphe 321 de la circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 portant organisation économique et financière des EPLE précise la signification : « *Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir fait l'objet d'une évaluation excluant toute majoration ou minoration fictive* ».

Toutefois, l'IGAENR constate que dans bon nombre d'établissements les ressources spécifiques, telles que les subventions d'État attribuées au titre de crédits pédagogiques (manuels scolaires, stages en entreprise, etc.) ou d'aides financières aux élèves (bourses, fonds sociaux), voire les ressources propres, ne sont pas prévues au budget, celui-ci se limitant trop souvent à retracer la répartition de la dotation de fonctionnement allouée par la collectivité territoriale de rattachement et les crédits du service de restauration et d'internat. L'inspection générale ajoute que ces pratiques résulteraient parfois d'instructions données en ce sens par les autorités académiques.

Or un budget dont l'exécution constatée par le compte financier s'avère chaque année très différente des prévisions, sans que des événements particuliers justifient ces écarts, et qui fait corrélativement l'objet de très nombreuses décisions budgétaires modificatives (DBM) en cours d'exercice, est manifestement insincère. Qui plus est, la plupart de ces décisions modificatives sont de la compétence du chef d'établissement et le conseil d'administration n'est alors informé qu'a posteriori de la réalité de la situation financière de l'établissement.

Le budget perd ainsi le caractère stratégique et politique qu'il devrait avoir, en traduisant en termes financiers les priorités inscrites dans le projet d'établissement ainsi que dans le contrat d'objectifs et dans la convention conclus respectivement avec l'autorité académique et la collectivité de rattachement.

Il convient en conséquence de rappeler aux chefs d'établissement et aux gestionnaires des EPLE qu'un budget constitue un acte de prévision, qui doit retracer toutes les dépenses prévisibles, y compris celles qui seront financées sur des ressources spécifiques, dont le montant peut raisonnablement être évalué en fonction de celles qui ont été effectivement perçues au titre des exercices précédents.

Parallèlement, il appartient aux comptables publics des établissements d'informer régulièrement les ordonnateurs de la situation des crédits non employés, inscrits en



comptes de tiers et pouvant être mobilisés dans le cadre du budget (cf. notamment lettre DAF A3 n°06-121 du 11 décembre 2006).

Bien évidemment, la prise en compte de la totalité des ressources susceptibles d'être disponibles pendant l'exercice implique de la part des responsables des établissements un suivi vigilant des encaissements effectifs, plus particulièrement pour certaines recettes dont l'évolution peut être incertaine, telle que la taxe d'apprentissage ou les prestations de restauration et d'internat. Cette vigilance est en effet indispensable pour éviter un déficit d'exploitation dû à des ouvertures de crédits excessives, car fondées sur des recettes surévaluées.

L'autonomie financière

Comme tout établissement public, un EPLE dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui se traduit notamment par l'adoption du budget par le conseil d'administration, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires (article L.421-4 du code de l'éducation).

Conformément à l'article L.421-11 du même code, le budget est notamment alimenté par la participation aux dépenses d'équipement et de fonctionnement, dont le montant prévisionnel doit être notifié avant le 1^{er} novembre de l'année précédant l'exercice par la collectivité territoriale de rattachement, en même temps qu'elle fait connaître ses orientations relatives à l'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement.

Il appartient à l'organe délibérant de la collectivité de fixer le montant de cette participation, en fonction de critères qu'elle détermine. En outre, la collectivité de rattachement peut légitimement prendre en compte les réserves disponibles, dont le montant anormalement élevé au regard du budget ou du besoin en fonds de roulement d'un EPLE, en l'absence d'un projet particulier à financer, justifie pleinement une refaction de la dotation annuelle.

En revanche, le paragraphe 331 de la circulaire du 28 mars 1988 précitée précise que la subvention allouée par la collectivité « *a le caractère d'une dotation globale et non affectée pour l'établissement* ». Dès lors, si le projet de budget préparé par le gestionnaire, sous l'autorité du chef d'établissement, doit prendre en compte les orientations exprimées par la collectivité, c'est au conseil d'administration qu'il appartient d'arrêter la répartition des crédits disponibles en fonction des besoins recensés en matière d'équipement et de fonctionnement au sein de l'établissement.

Dans le même sens, seul le conseil d'administration peut décider de l'affectation du résultat de l'exercice et de l'emploi des réserves disponibles. À titre d'exemple, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, saisie par le représentant de l'État en raison d'un désaccord entre l'autorité académique et la collectivité de rattachement, a déclaré infondé, par avis du 8 février 2006, le règlement d'office d'une DBM d'un collège qui prévoyait le financement de l'achat de manuels scolaires par prélèvement sur les réserves de l'établissement.



La chambre a notamment considéré que dès lors que le prélèvement n'a pas pour effet de priver l'établissement des moyens nécessaires à son fonctionnement et que ces fonds ne sont pas issus de ressources affectées à d'autres emplois, le financement de dépenses relatives aux activités éducatives et pédagogiques par des ressources générales, en sus des ressources spécifiques ayant une telle destination, n'est pas irrégulier.

S'il est indéniable que les nouvelles compétences confiées aux collectivités territoriales par la loi n°2004-819 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales peuvent faire évoluer les modalités du contrôle budgétaire, exercé conjointement par la collectivité et par l'autorité académique (cf. lettre DAF A3 n°07-016 du 19 février 2007), il n'en demeure pas moins que l'autonomie de l'établissement doit être préservée, dès lors que les principes budgétaires sont respectés, de même bien entendu que le principe de spécialité auquel sont soumis les établissements publics.

Cependant, le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des établissements implique que ceux-ci rendent compte de leur activité et de l'emploi des moyens mis à leur disposition, tant au sein du conseil d'administration qu'aux différents financeurs. En ce sens, il pourrait être opportun d'associer un compte rendu d'exécution financière au rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement, prévu à l'article 16-3° du décret 85-924 du 30 août 1985, qui rend compte notamment de la mise en oeuvre du projet d'établissement, des expérimentations menées par l'établissement et du contrat d'objectifs.

Vous voudrez bien communiquer ces précisions aux chefs d'établissement, aux gestionnaires et aux comptables des EPLE par tout moyen que vous jugerez approprié. Il va sans dire qu'il convient de veiller tout particulièrement aux recommandations données en matière d'élaboration des budgets, que ce soit à l'occasion des formations organisées par vos services ou dans les circulaires académiques adressées aux établissements.

Je souligne enfin tout l'intérêt, en cas de désaccord entre l'autorité académique et la collectivité territoriale de rattachement sur un acte budgétaire d'un EPLE, de solliciter l'avis des magistrats financiers, dans le cadre de leur mission de contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, selon les modalités prévues par les articles L.421-11 à L.421-13 du code de l'éducation. Je vous serais d'ailleurs reconnaissant de bien vouloir m'adresser, sous le présent timbre, les avis dont vous pourriez disposer en la matière.

Pour le Ministre et par délégation,
Le Directeur des Affaires Financières,

MICHEL DELLACASAGRANDE