

Le nouveau cadre budgétaire

Le cadre budgétaire actuel des établissements publics locaux d'enseignement remonte aux lois de décentralisation de 1983 et à la création des EPLE en 1985 ; il est décrit dans les circulaires n°88-070 du 28 mars 1988 portant sur l'organisation économique et financière des établissements publics locaux d'enseignement et n°91-132 du 10 juin 1991 annexe technique. De multiples chapitres ont été créés au fur et à mesure des réformes de l'éducation rendant par là même ce cadre peu lisible et difficilement compréhensible. Les crédits se trouvent émiettés dans ces différents chapitres entraînant de ce fait de nombreuses contraintes de gestion. Le cadre budgétaire actuel ne reflète ni le projet d'établissement ni le programme annuel de performance de l'établissement. Il ne tient pas compte non plus de la modernisation des finances publiques. C'est en réaction et autour de ces divers éléments que s'est créé le nouveau cadre budgétaire et comptable des EPLE.

Un cadre inspiré de l'esprit et des principes de la LOLF

La Loi organique relative aux lois de finance du 1er août 2001 résulte de la volonté unanime des parlementaires de voter le budget de l'État en toute connaissance de cause – c'est-à-dire non plus en se prononçant seulement sur des volumes et des taux d'évolution, mais en mettant des résultats attendus en regard des moyens attribués. Il s'agit de donner sens aux choix budgétaires. La LOLF réalise une extension de l'esprit démocratique.

La première exigence est d'améliorer le contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Selon le document de présentation réalisé par la Direction du Budget, la LOLF vise donc à satisfaire deux objectifs principaux :

- ❖ Réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité.
- ❖ Renforcer la transparence des informations budgétaires afin d'informer davantage le Parlement sur la gestion budgétaire.

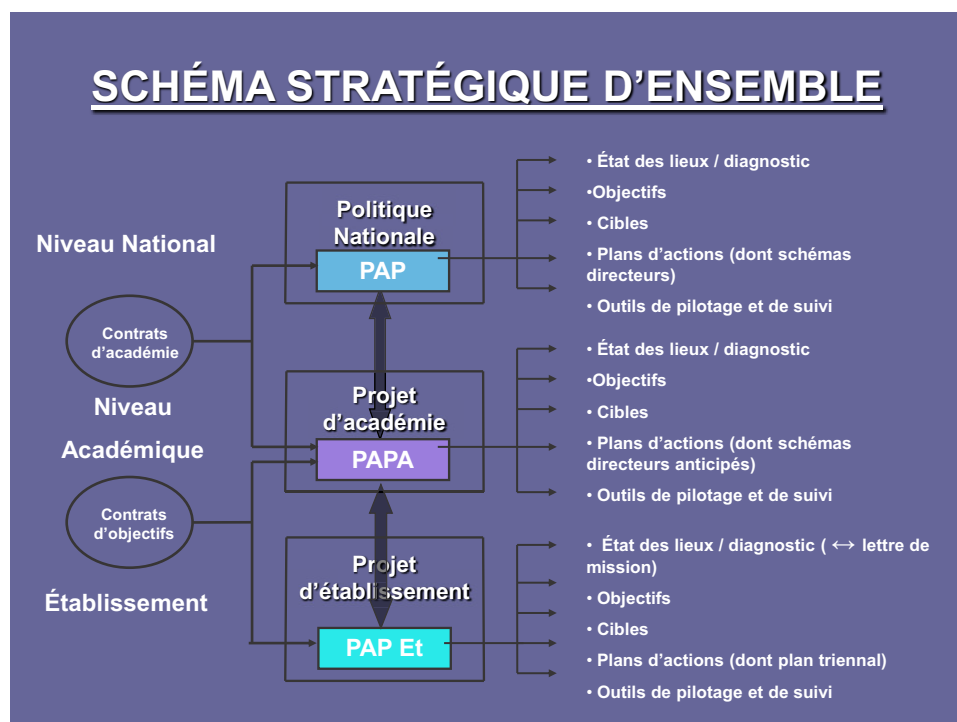
De ce fait, la LOLF est fondée sur « le principe d'une budgétisation non plus par la nature de la dépense, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis ».

La LOLF entraîne donc une forte «globalisation» de l'assignation budgétaire (le budget de l'État passe de 848 chapitres à une centaine de programmes) et une certaine «autonomie» des gestionnaires qui ont la possibilité de redéployer les crédits entre les titres d'un programme en fonction des résultats attendus (possibilité limitée néanmoins par le principe de « fongibilité asymétrique »). **Le nouveau cadre budgétaire pour les EPLE s'inscrit dans cette même logique avec la disparition des chapitres budgétaires alphanumériques (A1, A2, B, C, D, J1, J2...) et la création de trois services exclusifs, Activités pédagogiques (AP), Vie de l'élève (VE) et Administration et logistique (ALO).** Cette présentation budgétaire autour de 3 services généraux rend beaucoup plus lisible les budgets des établissements publics locaux d'enseignement.

La LOLF fait passer la dépense d'une logique de procédure (conformité de la dépense) à une logique de performance (efficacité de la dépense, pertinence des choix).

On peut remarquer que les maîtres mots de la LOLF (autonomie, globalisation, mesure de la performance) sont ceux qui apparaissent comme conditions d'une véritable politique de projet au niveau de l'EPL. On retrouve à l'identique une même logique de pilotage par les résultats.

La diapositive ci-dessous rappelle le schéma stratégique d'ensemble du dispositif : Les programmes annuels de performance sont présentés par le gouvernement au parlement lors du vote du budget de la Nation. Ils sont ensuite délégués par le ministère aux différentes académies qui définissent leur programme annuel de performance académique (PAPA) puis ces dernières délèguent les crédits aux établissements en passant par les collèges par les inspections académiques.



Le nouveau cadre budgétaire vise donc à retrouver cette logique de pilotage par les résultats. Le budget en dépenses est établi par objectifs (donc par destination). Les exigences fixées au niveau de la LOLF se retrouvent avec ce nouveau cadre budgétaire : recherche de l'efficacité, pertinence des choix, renforcement de la transparence des informations budgétaires.

Un cadre budgétaire facilitant la traduction du projet d'établissement

Le projet d'établissement, rendu obligatoire par la loi d'orientation du 10 juillet 1989, définit la politique de l'établissement ; il exprime et fixe les choix pédagogiques et la politique éducative de l'établissement. L'article L. 401-1 du code de l'éducation définissant le projet d'établissement dispose en effet que :

« Dans chaque école et établissement d'enseignement scolaire public, un projet d'école ou d'établissement est élaboré avec les représentants de la communauté éducative. Le projet est adopté, pour une durée comprise entre trois et cinq ans, par le conseil d'école ou le conseil d'administration,

sur proposition de l'équipe pédagogique de l'école ou du conseil pédagogique de l'établissement pour ce qui concerne sa partie pédagogique.

Le projet d'école ou d'établissement définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précise les activités scolaires et périscolaires qui y concourent. Il précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et pour associer les parents à cette fin. Il détermine également les modalités d'évaluation des résultats atteints. »

Le projet d'établissement sert à exprimer la volonté collective d'une communauté particulière et à assurer la cohérence de ses actions avec ses valeurs. Le projet d'établissement est une formalisation de la politique de l'établissement.

Extrait de la fiche « projet d'établissement » du site de l'ESEN

1. Diagnostic partagé

À partir d'une analyse du contexte et de l'avancée du contrat d'objectifs en cours :

- réaliser un état des lieux (recherche d'indicateurs pertinents) ;
- relever les points forts, les points faibles et les singularités de l'établissement dans son contexte particulier ;
- faire s'approprier le diagnostic par la communauté éducative et lui proposer une réflexion sur les valeurs éducatives mises en tension par certains points-clés de ce diagnostic ;
- en concertation, déterminer les priorités, mettre en place les groupes de travail.

2. Objectifs et actions

Collectivement :

- définir les axes du projet ;
- établir les objectifs généraux et opérationnels ;
- rédiger des fiches-action en prévoyant le suivi et l'évaluation.

Il est souvent souhaitable de réaffirmer la valeur ou le principe prioritaire qui éclaire les décisions présentées.

1.3. Contenus

Les projets traitent généralement des sujets ou domaines suivants :

- pédagogie ;
- information et orientation ;
- santé, citoyenneté (comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté – CESC), vie scolaire, lutte contre la violence, sécurité ;
- culture, ouverture à l'international ;
- politique documentaire ;
- technologies de l'information et de la communication pour l'éducation – TICE ;
- formation tout au long de la vie.

Le nouveau cadre budgétaire en favorisant cette logique de pilotage par les résultats va permettre au budget d'être la traduction annuelle du projet d'établissement. Le budget devient véritablement l'émanation du projet d'établissement et redevient un acte politique. Le budget retrace la politique de l'établissement.

Article R421-58 modifié par le projet de décret RCBC

« Le budget des collèges, des lycées, des écoles régionales du premier degré et des établissements régionaux d'enseignement adapté, qui comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, est établi dans la limite des ressources de ces établissements, dans le respect de la nomenclature fixée par le ministre chargé du budget, le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de l'éducation.

Le budget est élaboré en tenant compte notamment du projet d'établissement, du contrat d'objectifs conclu avec l'autorité académique en application de l'article R 421-4, ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement, conformément aux articles [L.421-11](#) et [L.421-23](#) du code de l'éducation. »

Il prendra ainsi appui sur la contractualisation du projet d'établissement avec l'autorité académique au travers des contrats d'objectifs ([article R421-4 du code de l'éducation](#)) et sur les orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement conformément aux articles [L.421-11](#) et [L.421-23](#) du code de l'éducation ; ces articles définissent, au regard des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement **dans leur domaine de compétence**, un nombre d'objectifs à atteindre. Contrat d'objectifs et orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement ne peuvent se substituer au projet d'établissement, dès lors que ces documents n'ont pas la même vocation. Une convention d'objectifs définit, au regard du programme annuel de performance académique, un nombre d'objectifs à atteindre centrés sur les résultats des élèves, sur la base des orientations nationales et académiques. Il en est de même des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement dans leur domaine de compétence. Contrat d'objectifs et orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement ne constituent donc pas le projet d'établissement. (Sur les missions et compétences de l'EPL, confer dans [Les brefs de septembre 2010](#) (pages 17 et suivantes).

Articulation projet établissement, contrat d'objectifs et budget



Projet d'établissement	Contrats d'objectifs Orientations et objectifs fixés par la CTR	Budget
<ul style="list-style-type: none">• Expression de la volonté collective d'une communauté particulière pour assurer la cohérence de ses actions avec ses valeurs. Article L. 401-1 du code de l'éducation	<ul style="list-style-type: none">• Le contrat d'objectifs conclu avec l'autorité académique définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques... Article R421-4 du code de l'éducation• Orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement conformément aux articles L.421-11 et L.421-23 du code de l'éducation	<ul style="list-style-type: none">• Le budget est élaboré en tenant compte notamment du projet d'établissement, du contrat d'objectifs conclu avec l'autorité académique en application de l'article R 421-4, ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement, conformément aux articles L.421-11 et L.421-23 du CEN. Article R421-58 du code de l'éducation

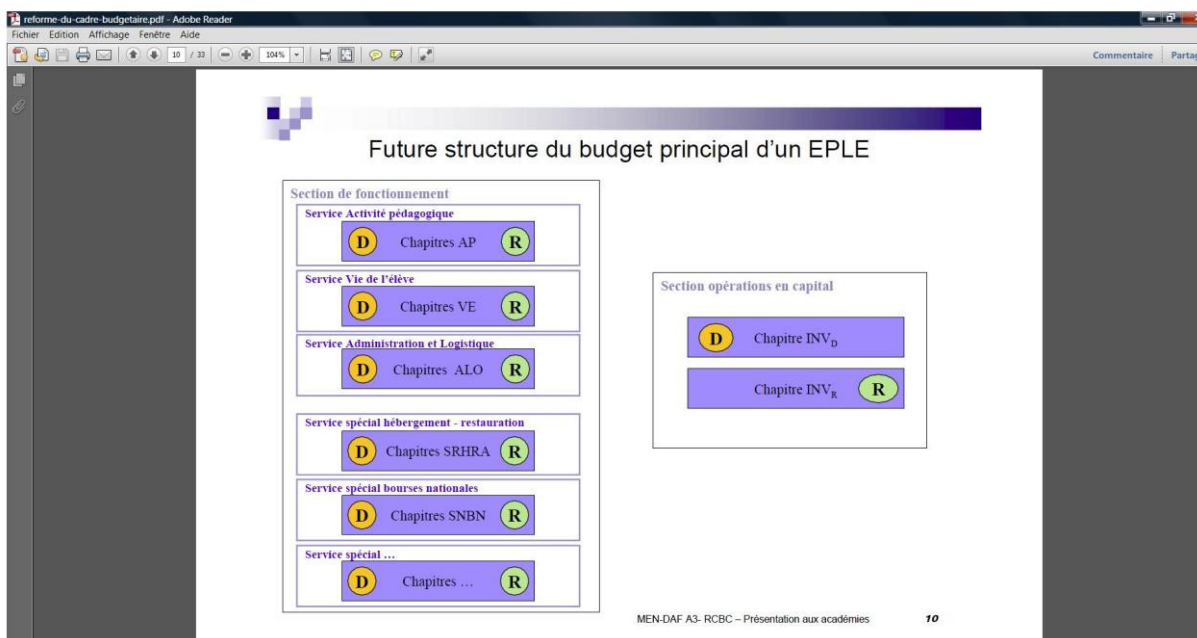
Un cadre budgétaire souple et lisible

Le nouveau cadre budgétaire est souple et lisible ; La lisibilité du budget se traduit dans la structure du budget par :

- ⇒ Un **budget principal** et un ou des **budgets annexes**, comportant une section de fonctionnement et une section des opérations en capital.

Les budgets annexes réservés à la gestion des activités accessoires nécessitant de tracer des opérations d'investissement (GRETA, CFA, diverses mutualisations...). Le budget annexe n'est pas intégré dans le budget principal de l'établissement support.

- ⇒ Un budget principal comprenant :
- 3 **services généraux** ;
 - des **services spéciaux** pour la gestion d'activités particulières distinctes de celles exercées à titre principal.



*Les 3 services généraux retracent l'activité principale de l'établissement : Activités pédagogiques (AP), Vie de l'élève (VE) et Administration et logistique (ALO). Le **chef d'établissement présente au conseil d'administration** des services par ligne de dépenses et recettes. Les **services** sont l'**unité de vote** du budget.*

La souplesse du nouveau cadre budgétaire se retrouve et dans la construction budgétaire et dans la facilité offerte à l'exécutif d'arbitrer, au sein des services, en cours d'exercice, en fonction des impératifs du moment.

Extraits du §12212 et suivants : Les services généraux

Les trois services généraux, chacun composé d'un ensemble de lignes de recettes et d'un ensemble de lignes de dépenses, sont :

- le service général « Activités pédagogiques » sur lequel sont imputées les dépenses et constatées les recettes relatives à l'enseignement initial, à la formation continue et à l'apprentissage, aux stages et périodes de formation en entreprises, aux voyages scolaires et aux sorties pédagogiques notamment ;
- le service général « Vie de l'élève » sur lequel sont imputées les dépenses et constatées les recettes relatives à l'amélioration de la vie des élèves et des étudiants, aux actions visant la santé et la citoyenneté et aux actions mises en œuvre à l'initiative des élèves, aux diverses aides sociales, à l'exception des bourses nationales ;
- le service général « Administration et logistique » sur lequel sont imputées les dépenses et constatées les recettes relatives à la viabilisation, au fonctionnement, à l'entretien général et à l'administration de l'EPL. Les opérations de sorties d'inventaires des immobilisations, d'amortissements, de provisions ainsi que les reprises des dotations sont aussi imputées sur ce service.

Un cadre budgétaire renforçant l'autonomie des établissements

Il appartient désormais aux administrateurs de l'établissement public local d'enseignement de concevoir le budget en fonction des niveaux de financements (Etat, collectivités locales, autres) dans un cadre souple, simple et lisible ; les établissements publics locaux d'enseignement ont la possibilité de construire des budgets répondant aux formations qu'ils dispensent et aux comptes rendus qu'ils souhaitent effectuer auprès de leur conseil d'administration. L'établissement dispose d'une autonomie d'organisation et d'architecture budgétaire qui traduira des choix locaux ; le nouveau cadre budgétaire donne aux établissements une responsabilité budgétaire plus grande en fonction d'objectifs pédagogiques clairement déterminés. Cette nouvelle marge d'initiative doit être utilisée par les établissements au profit d'une organisation plus efficace. Le nouveau cadre budgétaire est ouvert ; une grande liberté est laissée à l'EPL qui devra définir les « domaines » et « activités » avec deux limites toutefois :

- ➔ L'existence de consignes données par la collectivité territoriale de rattachement
- ➔ Le respect de la nomenclature prédéfinie **des domaines et des activités** de l'Etat

Les « domaines » et « activités » sont librement créés par l'établissement. Ils retracent selon un principe de précision croissante l'exécution du budget. Ils sont construits selon les besoins de suivi de gestion (par section, par type d'enseignement, par projet...). Ils deviennent l'expression de choix de l'établissement. **Les « domaines » et « activités »** créés par l'établissement pourront naturellement **s'appuyer sur le contrat d'objectifs conclu avec l'autorité académique ainsi que sur les orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement** ; c'est ainsi que les objectifs du contrat d'objectifs pourront servir de « domaines » et les actions du programme d'actions du contrat d'objectifs d' « activités ».

Exemple : Nouveau cadre budgétaire : présentation du budget

Une ligne budgétaire de dépense comporte les informations suivantes :

Chapitre de dépense du service X	Domaine	Activité	Montant
	Saisie obligatoire		

Chaque ligne de recettes des services généraux ou spéciaux est divisée en comptes du plan comptable général (PCG) auxquels pourront être associés des domaines et des activités selon les mêmes principes de codification que ceux utilisés pour la dépense. Leur utilisation est cependant facultative.

Exemple : Nouveau cadre budgétaire : présentation du budget

Une ligne budgétaire de recette comporte les informations suivantes :

Chapitre de recettes du service X	Domaine	Activité	Compte du PCG	Montant
	Saisie non obligatoire		Saisie obligatoire	

Le nouveau cadre budgétaire passe, au niveau de la dépense, par une logique de pilotage par destination ; le chef d'établissement établit de manière simplifiée les engagements par destination, il n'est plus tenu par le compte du plan comptable. Le plan comptable, dont le cadre de la dépense est par nature, ne constitue plus un frein à l'exécution budgétaire ; désormais le compte apparaît au niveau de la liquidation.

De cette autonomie d'organisation et d'architecture budgétaire découlent des choix locaux de gouvernance interne : un budget n'est pas qu'un exercice théorique ou une formalité à respecter ou un chef d'œuvre ; un budget doit être exécuté, un budget doit, tout au long de l'exercice, vivre, être exécuté. Il importe donc, en élaborant l'organisation et l'architecture budgétaire, de réfléchir aux procédures et aux mécanismes à mettre en place pour exécuter le budget ; de nombreuses questions sont à se poser, notamment sur le rattachement des dépenses de l'établissement aux services, domaines et activités, d'imputation, sur les délégations de signature du **chef d'établissement/ ordonnateur (l'adjoint gestionnaire)** ; comment élaborer les bons de commande, quel niveau de gestion choisir, domaine, activité ? Quel sera le niveau de responsabilisation des **acteurs internes** sur les crédits : dispersion ou concentration, par « discipline » ou transverse, par projet ou actions ? Comment sera assurée et suivie la destination de la recette pour chaque dépense ? L'équilibre budgétaire en dépend. Figurera-t-elle dès le bon de commande ? Quelles précautions sont à prendre par rapport aux ressources affectées ?

Le chef d'établissement a la possibilité d'arbitrer au sein du service, notamment, en fonction des impératifs du moment ; des gardes fous sont à prévoir, notamment sur la destination des recettes ; la couverture par une source de financement d'une dépense nécessaire à la réalisation

d'une action récurrente ou ciblée devra continuer à être assurée. Le gestionnaire devra veiller au chaînage de la dépense avec le financement associé. ...

Autant de questions qu'il convient de se poser dès la conception du budget !

La procédure de la dépense est à repenser et à redéfinir, des fiches de procédures internes sont à rédiger pour permettre la bonne exécution du budget. Un contrôle interne est à définir.

Le nouveau cadre budgétaire offre des marges d'initiative qui doivent être utilisées par les établissements au profit d'une organisation plus efficace.

Un cadre renforçant le rôle du gestionnaire

Le gestionnaire de l'établissement va avoir un rôle majeur à jouer ; il va, en effet, être l'acteur primordial de ce nouveau cadre budgétaire : en tant qu'adjoint gestionnaire depuis le [décret n° 2011-1716 du 1er décembre 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement](#), il est membre de l'équipe de direction : chargé de la veille juridique et du conseil au sein de l'établissement, le gestionnaire apporte son expertise à la faisabilité des projets ; il pourra utilement conseiller et faciliter, en termes de budget, la lisibilité du nouveau cadre budgétaire en proposant pour les services du budget des « domaines » et « activités » compréhensibles pour tous ; il convient, en effet, de ne pas, sous couvert de la liberté laissée aux établissements, monter des « usines à gaz » incompréhensibles ou difficilement compréhensibles. Le budget doit en effet demeurer simple et lisible. L'élaboration d'une grille de lecture jointe au budget facilitera sa compréhension par tous.

➔ Faire attention à la simplicité et à la lisibilité du budget, à la communication : le budget n'est pas seulement affaire de spécialistes ; tous les membres de la communauté éducative doivent pouvoir le comprendre

En tant que spécialiste des finances publiques, le gestionnaire aura la capacité de traduire dans le budget les choix et la politique de l'établissement ; il devra veiller à la bonne exécution du budget ainsi qu'à l'exécution en équilibre du budget pour préserver les finances de l'établissement. Il proposera et mettra en œuvre les indicateurs de performance qui complèteront le pilotage de l'exécution budgétaire établi dans le cadre du contrôle de gestion (triptyque objectifs, moyens, résultats).

Le gestionnaire continue donc d'assurer la gestion financière et de tenir la comptabilité administrative, pour le compte et sous l'autorité du chef d'établissement, le contrôle de la tenue de la comptabilité matière étant placé sous la responsabilité de l'agent comptable.

Cette mission de la gestion financière de l'établissement sera d'autant plus importante avec le nouveau cadre budgétaire que le gestionnaire sera le pivot de la liaison entre le cadre budgétaire (**cadre par destination**) et le cadre comptable (**cadre par nature**) ; il fera le lien entre ces deux cadres. Ce positionnement devient hautement crucial puisque, au niveau de la dépense, il n'est plus fait référence au plan comptable : le compte du plan comptable apparaît, désormais, au niveau de la liquidation pour le mandatement.

Le gestionnaire devra également apporter son expertise en ce domaine pour tout ce qui concerne les règles et méthodes d'évaluation et de comptabilisation des passifs et actifs, les opérations de la période d'inventaire, les opérations de régularisation des charges et des produits, les opérations relatives aux immobilisations, aux stocks ou aux provisions et aux dépréciations ; toutes ces opérations ne sont pas du ressort du comptable, elles sont de la compétence de l'ordonnateur. Les amortissements ainsi que leur neutralisation doivent être inscrits dans le budget initial de l'établissement. Il s'agit de dépenses obligatoires du budget. Un budget prévoyant des investissements et présenté sans aucune ouverture de crédits relatifs aux amortissements ne sera pas sincère.

De bonnes pratiques de l'ordonnateur sont à définir, non seulement au niveau du processus de la dépense mais aussi pour toutes ces nouvelles notions d'amortissements, de dépréciations, de provisions : la technicité du gestionnaire trouvera là tout naturellement son domaine de prédilection. La définition de ces bonnes pratiques de l'ordonnateur s'effectuera bien entendu en lien étroit avec le contrôle interne comptable. Il ne peut pas y avoir de qualité comptable sans bonnes pratiques de l'ordonnateur.

6 clés pour le pilotage de l'EPL

(Source : Extrait de la conférence donnée par Madame Anne-Marie GROSMIRE, IGAENR à l'ESEN le 10 octobre 2011 lors du séminaire national des formateurs académiques RCBC).

C'est une entrée par objets au sein desquels les acteurs dans et hors de l'EPL interviennent. Cette analyse ne doit pas être considérée comme exhaustive, elle a juste pour but de lancer des pistes de réflexion en replaçant le cadre budgétaire et comptable à la fois dans un continuum (l'affirmation de l'autonomie dès 1985) et dans un renouveau, celui de la réforme des cadres d'exercice de cette autonomie.

Question	Sous l'angle autonomie et pilotage
Qui finance l'EPL ?	La liberté d'utiliser les ressources.
Que finance le budget ?	La dépense comme expression de choix.
Comment s'organiser ? L'organisation budgétaire	La gouvernance interne.
Comment s'organiser ? Ordonnateur/comptable	La gouvernance responsable 2 cadres : l'un, budgétaire par destination, l'autre, comptable par nature.
Comment maîtriser la gestion ?	L'exécution budgétaire et les indicateurs de performance.
Comment mesurer l'impact des décisions prises ?	Le pilotage financier de l'établissement.

Pour aller plus loin

- ➔ Sur le site de la DAF, dans la rubrique RCBC, les onglets « [Pourquoi changer ?](#) » et « [Ce qui va changer et pour qui ?](#) »
 - ✚ [Ouverture du séminaire formation de formateurs RCBC, par le Directeur des Affaires financières](#)
 - ✚ [Présentation de Madame GROSMOIRE, \(IGAENR\)](#)
 - ✚ [Les objectifs et avantages de la réforme](#)
- ➔ Sur le site de l'ESN : Anne-Marie GROSMOIRE, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), présente l'autonomie et le pilotage de l'EPL dans le contexte du nouveau cadre budgétaire et comptable (RCBC). Retrouver cette intervention dans la rubrique > [Conférences en ligne : Autonomie et pilotage de l'EPL dans le contexte de la réforme du cadre budgétaire et comptable](#)
- ➔ Sur le [site académique](#) dans la rubrique [RCBC ou LA REFORME DU CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE](#), consulter les carnets RCBC qui abordent thème par thème cette réforme, notamment le carnet 14 : Le [Budget, le nouveau cadre budgétaire](#)