

Vote du budget : rester vigilant

Conformément à l'article 7 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le budget d'un établissement public local d'enseignement est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes d'un exercice, c'est-à-dire d'une année civile. Conformément aux dispositions de l'article R421-59 du Code de l'éducation : « Le projet de budget est préparé par le chef d'établissement ». Dans les faits, la préparation du budget est confiée à l'adjoint-gestionnaire sous l'autorité de l'ordonnateur... Cette partie de la vie d'un EPLE peut paraître peu intéressante et loin de nos préoccupations immédiates, pourtant certaines décisions prises sont loin d'être sans conséquence pour les élèves et les personnels. C'est la raison pour laquelle il faut y mettre son nez.

Quelques principes généraux

Art R 421-59 du Code de l'Education

◆ Le calendrier d'adoption du budget

« Le projet de budget est préparé par le chef d'établissement. Il doit être soumis au vote du conseil d'administration et adopté en équilibre réel dans le délai de trente jours suivant la notification de la participation de la collectivité territoriale de rattachement. Il est transmis au représentant de l'État, à la collectivité de rattachement ainsi qu'à l'autorité académique dans les cinq jours suivant le vote. Il devient exécutoire dans un délai de trente jours à compter de la dernière date de réception par les trois autorités mentionnées ci-dessus, sauf si la collectivité de rattachement ou l'autorité académique a fait connaître son désaccord motivé sur le budget. Dans ce cas ou lorsque le budget n'est pas adopté dans les trente jours suivant la notification de la participation de la collectivité de rattachement, il est fait application de la procédure prévue aux e et f de l'article L. 421-11. Le budget est transmis à l'agent comptable dès qu'il est adopté ou réglé. »

> A RETENIR

- Avant le 1er novembre : notification de la subvention par la collectivité de rattachement
- 30 jours après notification : vote du conseil d'administration.
- Transmission dans les 5 jours aux autorités compétentes.
- Le budget devient exécutoire de plein droit 30 jours après la date du dernier avis de réception.

Quelques principes généraux... la suite !

◆ L'élaboration du budget par les gestionnaires

Le budget est la prévision des dépenses et des recettes d'un EPLE. On dit que le budget d'un EPLE doit être « **sincère** » et « **équilibré** ».

- > **Équilibré** veut dire que les dépenses sont égales aux recettes
- > **Sincère** veut dire que l'on pense que l'équilibre n'est pas factice : on attend des gestionnaires qu'ils-elles ne gonflent pas artificiellement les recettes pour ouvrir des crédits, par exemple. C'est sur cette notion de sincérité qu'il apparaît difficile de voter pour un budget dans un contexte d'austérité. En effet, le budget n'est jamais fait en termes de besoins mais en termes de capacité de financement des collectivités et en termes d'orientation politique. Il y a de ce fait une inégalité territoriale importante dans le fonctionnement des EPLE suivant qu'ils soient dans une région ou un département riche ou pauvre.

➤ Recettes et dépenses

La quasi-totalité des recettes d'un EPLE sont des dotations :

La plus grosse partie est donnée par la collectivité territoriale de rattachement : Conseil général pour les collèges et Conseil régional pour les lycées. C'est la DGF, Dotation globale de fonctionnement.

Certaines dotations sont aussi données par l'Etat, sur les compétences non transférées aux collectivités : bourses...

D'autres recettes sont « créées » par l'établissement : objets confectionnés, argent donné par les parents pour un voyage...

Enfin, les EPLE peuvent faire appel au fond de roulement (anciennement appelé fond de réserve) qui est constitué du budget non dépensé les années antérieures pour équilibrer un budget. Les dépenses : toute prévision de dépense de l'établissement doit apparaître dans le budget.

Comment préparer le CA sur le budget ?

1 Avant toute chose, il faut demander à avoir le budget avant la commission permanente (qui est n'est pas obligatoire concernant le budget : il faut néanmoins peser le plus possible afin qu'elle soit convoquée) afin de pouvoir l'étudier, le comparer à l'année précédente. Il faut aussi demander les documents qui expliquent les dotations de la collectivité pour les E.P.L.E., documents qui changent tous les ans et qui sous couvert de meilleure répartition, voire d'égalité, font souvent des coupes drastiques dans la dotation. Il faut aussi demander le compte financier et le montant actuel des fonds de roulement. La commission permanente servira à savoir exactement à quoi correspondent toutes les lignes du budget, à dénoncer des différences importantes par rapport à ce qui a été acté les années précédentes. Souvent les baisses de budget sur les lignes pédagogiques sont dues à un budget qui n'a pas été dépensé l'année précédente (sans que la cause n'en ait été étudiée).

3 Souvent ce n'est pas en CA mais avant le CA que les choses s'obtiennent pour des raisons de postures, de calendrier et de temps de réflexion. Lors du CA, tou-te-s les élu-e-s peuvent demander une interruption de séance. Il est important sur le budget de discuter avec les parents notamment afin d'explicitier plus tranquillement les problématiques, de répondre aux questions qu'ils n'ont éventuellement pas osé poser et d'exprimer les intentions de vote et les conséquences réelles (souvent diabolisées par l'administration) d'un vote contre. Outre le vote, lors du CA, les élus peuvent interpeller le-la représentant-e de la collectivité territoriale, faire un courrier à son président, faire une motion.

2 Suite à la commission permanente il apparaît nécessaire d'organiser une Assemblée générale des personnels pour faire le point sur le projet de budget. En complément, on peut organiser une réunion avec les autres élus de la liste afin de se diviser le travail, et de faire émerger les manques, les biais du budget.

- > Consulter les coordos, ou tout autre collègue susceptible de donner une vision des besoins pour chaque discipline
- > Consulter les référents de projets qui sont fléchés sur une ligne du budget (ex : voyage..)
- > Consulter les AED, CPE pour voir si le budget correspond aux besoins
- > Consulter les agents pour connaître leurs besoins, de l'achat de gros matériel à l'achat de produit d'entretien
- > Aller voir l'administration pour qu'ils répondent aux différentes questions qui sont survenus après la réunion.

4 Enfin, il y a souvent des besoins exprimés qui n'ont pas été budgétisés, il convient donc de les faire budgétiser par l'administration. Pour cela, il est judicieux d'aller en délégation voir le chef d'établissement quelques jours avant le CA pour lui faire part des manques en besoins de financement et éventuellement de lui donner des pistes (fond de roulement important, dotation supplémentaire à demander pour tel achat de matériels important...). Attention il ne s'agit pas de privilégier une discipline par rapport à une autre ou de favoriser tel ou tel projet mais d'augmenter globalement le budget du chapitre pédagogique.

Plusieurs stratégies sont possibles

Plusieurs stratégies sont possibles

- Voter contre le budget car les dotations des collectivités baissent.
- Voter contre le budget car les choix budgétaires de l'établissement, marqués par la baisse des crédits accordés à la pédagogie (service AP, voir page 8) ne sont pas acceptables.
- Peser pour que le service AP soit mieux doté : par des rallonges des collectivités, et plus souvent en allant puiser dans le fonds de roulement.
- De manière générale, peser pour la satisfaction des besoins des différentes catégories de personnel.

Qu'est-ce que la RCBC ?

décret n°2012-1193 du 26 octobre 2012

Depuis 2012, il y a eu un changement majeur dans la façon de présenter un budget et de gérer un EPLE. Il s'agit du décret n° 2012-1193 du 26 octobre 2012, instaurant la Réforme du cadre budgétaire et comptable.

La récente RCBC des EPLE introduit de profondes modifications dans l'organisation et la présentation des budgets des collèges et lycées. Cette réforme entre dans le cadre de l'application de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) et dans la droite ligne de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), et s'inspire largement de la comptabilité d'entreprise. Contrairement à l'affichage qui peut être fait, il ne s'agit pas d'une simple réforme administrative destinée à simplifier la lecture des comptes des établissements scolaires. Celle-ci est au moins aussi complexe qu'auparavant. Non, la RCBC entre dans le cadre de l'évolution du service public voulu par les gouvernements successifs : exigence de rentabilité, coupes budgétaires, logiques comptables issues du privé.

> Il s'agit de mettre les budgets des établissements en conformité avec la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) qui a pour principe, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, de conditionner les dépenses à la définition d'objectifs et à l'évaluation des résultats. L'objectif du décret de 2012 sur la RCBC est clair : Le budget « doit dorénavant être élaboré en tenant compte du projet d'établissement, du contrat d'objectifs conclu avec l'autorité académique ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale ». Cette réforme, présentée comme insignifiante pour les personnels et les usagers, est donc le cheval de Troie de la « contractualisation des établissements », c'est-à-dire de la mise en place dans l'Éducation nationale d'une politique « d'objectifs de performance » et d'un pilotage par les résultats.

De là à voir naître un classement des établissements plus ou moins « rentables », il n'y a qu'un pas.

> Cette réforme poursuit la mise en place de l'autonomie des établissements. Les chefs d'établissement auront la liberté de créer des services spéciaux (après délibération en CA). Une grande partie de la nomenclature est propre à l'établissement. En somme, les repères de lecture seront éclatés et la comparaison des ventilations de budget entre établissements sera difficile. Nous le savons, derrière l'autonomie des établissements se trouve surtout le renforcement du pouvoir hiérarchique du chef d'établissement, et l'objectif de mise en concurrence des établissements entre eux, évaluation puis classement selon des résultats plus ou moins objectifs. Il « redéfinit les prérogatives du chef d'établissement qui peut désormais transiger après avoir recueilli l'autorisation du conseil d'administration.

> Sous prétexte de modernisation, cette réforme introduit également un nouveau système informatique permettant le contrôle constant et en direct du budget par le Rectorat et les collectivités territoriales - c'est le « reporting », technique utilisée dans la comptabilité d'entreprise. Avec cette nouveauté, associée à la possibilité par les CT de créer et libeller des lignes budgétaires ainsi qu'à l'obligation de faire élaborer les budgets selon les orientations des CT, on voit que cette réforme permet aux régions et conseils généraux de faire valoir leurs objectifs et d'influer sur l'activité pédagogique de l'établissement (un pas de plus vers la décentralisation).

> La RCBC introduit un changement d'esprit du budget où les dépenses ne sont pas jugées en fonction de leur nature mais de leur objectif et où l'équilibre budgétaire ne se calcule pas comme « recettes moins dépenses » mais où l'on calcule la CAF (capacité d'autofinancement) ou l'IAF (Insuffisance de la capacité d'autofinancement). Ici aussi, on comprend que cette nouvelle logique budgétaire est directement inspirée de la comptabilité d'entreprise.

> A ceci s'ajoute enfin l'obligation de présenter pour information au CA, en même temps que le budget, l'état de la masse salariale de TOUS les personnels de l'établissement. On voit mal l'intérêt de cette obligation, si ce n'est pour rappeler une fois de plus le « coût » que représentent les agents.

On le voit, cette réforme nous éloigne un peu plus d'une conception des services publics qui garantit l'égalité sur le territoire national, pour s'approcher du modèle anglo-saxon où les établissements en concurrence entre eux sont pilotés par les résultats comme des filiales d'une entreprise privée.

Vote contre le budget quelles conséquences ?

Les représentant-e-s des personnels sont souvent mis sous pression au moment du vote du budget. Les chef-fes d'établissement laissent souvent entendre qu'en cas de rejet du budget par le CA, l'établissement ne pourra plus fonctionner, faute de crédit. Or, non seulement c'est totalement faux, mais en plus cela permet de gagner du temps pour chercher une rallonge auprès des collectivités de rattachement. En cas de désaccord face aux choix budgétaires de la collectivité ou de l'établissement, il ne faut donc pas se laisser impressionner.

D'abord, le budget ne devient exécutoire que 30 jours après transmission des actes du CA aux autorités. Le budget ne revient pas devant le CA, mais ce mois laisse une fenêtre pour mettre la pression à la collectivité, transmettre des motions, faire des délégations, mobiliser les parents d'élèves... en espérant une rallonge.

D'autre part, il faut savoir qu'en cas de rejet du budget par le CA, c'est à la charge de la collectivité et du rectorat de se mettre d'accord pour élaborer un nouveau budget. En cas d'impossibilité, la chambre régionale des comptes est consultée par l'Etat, qui finit par trancher. On peut donc estimer que si notre rôle d'élu-e-s est bafoué par des choix budgétaires inacceptables, alors que l'administration prenne ses responsabilités ! Quoi qu'il arrive, l'EPL dispose donc d'un budget au plus tard deux mois après le CA, qui aura échappé à tout contrôle démocratique.

Enfin, en attendant qu'une solution soit trouvée au terme de ces trente jours (ou deux mois tout au plus), des mesures conservatoires permettent toujours, en pratique, à l'agent comptable de faire face aux dépenses, à hauteur d'1/12e de la dotation de fonctionnement de la collectivité.

Vigilance, vigilance : quelq

Délégations : ne pas laisser tous les pouvoirs aux chefs.

L'an dernier lors du passage à la RCBC chaque établissement a voté une délégation aux chefs d'établissement, sur la base du décret de 2012 : « (le chef d'établissement) peut également obtenir du conseil d'administration l'autorisation par délégation de conclure les marchés dont l'incidence financière est annuelle. Cette délégation permet, sauf encadrement spécifique, au chef d'établissement de signer toute commande dans les limites suivantes :

- > des crédits ouverts au budget.
- > des dispositions de l'article 28 du Code des marchés publics relatives aux marchés à procédures adaptées, soit 200.000 € HT pour les fournitures et services et 5 000 000 € HT pour les travaux. Toutefois, le CA peut limiter cette délégation par exemple dans son montant, sa durée, la nature des marchés auxquels elle s'applique. Si vous ne savez pas quel type de délégations a été voté demandez-le expressément en questions diverses et demandez en commission permanente que cette délégation soit votée en chaque début d'année lors du 1er C.A.

Une fois que le budget est devenu exécutoire : DBM et virements

Une fois que le budget est devenu exécutoire, c'est-à-dire 30 jours après que les actes du CA aient été transmis aux autorités, le budget peut encore être modifié. Certaines modifications sont soumises à la délibération du CA (la majorité des Décisions budgétaires modificatrices, ou DBM), mais d'autres sont à la discrétion du chef d'établissement. Comment s'y retrouver ?

1. Les DBM sont des modifications qui impactent le montant total d'un service (ALO, VE, etc...). Il s'agit de dé placement de sommes d'argent d'un service à l'autre. Ces DBM sont de deux ordres :

> les décisions budgétaires modificatives, soumises au vote du conseil d'administration. Elles concernent notamment les virements entre services, les ressources nouvelles non spécifiques, les prélèvements sur le fonds de roulement ;

> les décisions budgétaires modificatives non soumises au vote du CA. Elles s'imposent principalement pour des ressources nouvelles spécifiques, la constatation du produit scolaire (variation du crédit nourriture en fin d'année) et les dotations aux amortissements non prévues au budget initial. Le chef d'établissement rend compte au CA de ces modifications apportées sans le vote de ce dernier.

2. D'autre part, le chef d'établissement peut procéder à tout virement à l'intérieur d'un service. Il en rend compte dès le CA suivant le virement et lors du compte rendu d'exécution du compte financier. Ces virements internes n'ont plus le statut de Décision budgétaire modificative (DBM) car ils ne modifient pas le montant des crédits ouverts par service.



Amortissements : toujours exiger une dotation

L'amortissement est la constatation comptable de l'amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif sur son probable durée de vie. Les conséquences de l'obligation de comptabiliser l'amortissement dans le budget peuvent être importantes lorsqu'un bien de plus de 800 euros HT est acheté par l'établissement sur fonds propres (fonds de roulement).

Pour comprendre l'enjeu que peut représenter le choix de l'établissement concernant l'amortissement, prenons un exemple : un établissement doit acheter rapidement une machine-outil d'une valeur de 20 000 euros HT qui a une durée de vie d'environ 10 ans. L'autre machine ne marche plus et est irréparable. **Plusieurs solutions se présentent :**

- a.** L'agent comptable propose une décision budgétaire modificative (DBM) pour l'achat de ce matériel sur fonds de roulement. La DBM est voté par le CA. L'établissement a donc perdu 20 000 euros dans ses fonds propres et cela implique que tous les ans, l'établissement devra provisionner 2 000 euros sur fond propre et devra au bout de 10 ans racheter ce matériel sur fond propre.
- b.** L'agent comptable fait une demande de dotation complémentaire pour l'achat d'une machine très importante pour l'établissement à la suite d'une panne irréversible. La collectivité fait une avance de 20 000 euros car la panne était imprévisible. L'établissement achète la machine avec la dotation. L'établissement n'a pas déboursé un centime et l'amortissement est purement comptable : il est « fictif ». On parle de neutralisation de l'amortissement qui permet au CG de connaître l'appauvrissement des biens.
- c.** L'agent comptable utilise 20 000 euros de la dotation de la collectivité territoriales pour acheter la machine (si il n'y avait pas assez de budget sur la ligne budgétaire adéquate l'agent comptable peut faire des virements entre compte ou proposé une DBM pour des virements entre service). L'établissement aura donc sa dotation amputée de 20 000 euros et devra faire aussi une neutralisation d'amortissement qui n'a pas d'incidence sur le résultat.

Dans cet exemple nous voyons bien que l'impact de l'achat d'une simple machine est différent suivant la façon dont elle est achetée. Dans le cadre du CA il faudra toujours argumenter que pour tout achat de gros matériel peu ou pas prévisible, l'agent comptable fasse une demande de dotation. En somme : il faudra privilégier la solution b ; dans le cas ou celle-ci est refusé il faudra argumenter en faveur de la solution c ; mais en aucun cas il faudra voter la solution a !

Restauration : rester vigilants sur les tarifs pratiqués

Suite au transfert de compétences « restauration » en 2004, c'est aux collectivités territoriales de rattachement de fixés le cout des repas. Même si le prix ne peut être supérieur au prix de revient (matières premières+ cout inhérent à la fabrication et à la distribution du produit finale), les collectivités en période de crise ont tendance à augmenter de façon parfois irraisonnée le coût de repas pour les élèves et les personnels. On peut donner pour exemple le doublement du prix du repas pour les collégiens de Seine-st Denis en 2013. Il faut absolument combattre ce phénomène aux côtés des parents d'élèves afin de trouvé un rapport de force conséquent qui puisse faire bouger les choses.

Notes


