

FICHE 11

LE BUDGET DE L'EPLE

I.	ÉLABORATION ET MODIFICATION DU BUDGET _____	76
	1 - Préparation	
	2 - Les règles d'équilibre et de sincérité	
	3 - L'adoption du budget et son contrôle administratif	
	4 - Les modifications du budget	
II.	PRÉSENTATION DU BUDGET _____	79
	1 - Subdivision du budget en deux sections	
	2 - Le service général	
	3 - Les services spéciaux	
	4 - Les services à comptabilité distincte	
	5 - Cas particulier du fonds social pour les cantines	
III.	EXÉCUTION DU BUDGET _____	81
	1 - Principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable	
	2 - Tenue des comptabilités d'exécution	
	3 - Exercice des contrôles a posteriori	
IV.	LA GESTION DE FAIT _____	84
	1 - Définition	
	2 - Éléments constitutifs	
	3 - Conséquences	
	4 - Recommandation	

L'existence d'un budget propre à l'EPL est, avec la personnalité juridique de celui-ci, un attribut essentiel de son autonomie. Il fixe, pour chaque exercice budgétaire correspondant à l'année civile, les recettes et les dépenses propres de l'établissement. Les développements qui lui sont consacrés ci-après se limitent aux questions juridiques auxquelles le chef d'établissement peut être confronté à son sujet. Ils traitent successivement de l'élaboration et de la modification du budget, de sa présentation, de son exécution et du contrôle auquel donne lieu cette dernière.

I. ÉLABORATION ET MODIFICATION DU BUDGET

1 - PRÉPARATION

1. Le projet de budget est préparé par le chef d'établissement. En pratique, il est arrêté par le chef d'établissement sur la base des propositions du gestionnaire : soit que celui-ci ait la qualité d'agent comptable, soit que - du fait de l'appartenance de l'EPL à un groupement comptable - il n'ait pas cette qualité, mais travaille en liaison étroite avec l'agent comptable du groupement.

Pour la préparation du projet de budget et en application de l'article L. 421-11 du Code de l'éducation, la collectivité territoriale de rattachement - le département pour un collège, la région pour un lycée ou un établissement d'éducation spécialisée - doit notifier au chef d'établissement, avant le 1er novembre de l'année précédant l'exercice budgétaire, le montant prévisionnel de sa participation aux dépenses d'équipement et de fonctionnement de l'EPL.

Cette participation est destinée à couvrir l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant de l'établissement, dont le département ou la région a la charge financière : ce qui englobe, entre autres, les frais de chauffage, le paiement des fluides (eau, électricité, gaz), le coût des communications téléphoniques, les frais de correspondance, les dépenses d'entretien courant des locaux, des mobiliers et des matériels, y compris celles afférentes aux véhicules affectés à l'EPL.

La participation de la collectivité de rattachement doit également couvrir les frais d'utilisation par l'établissement scolaire d'installations sportives appartenant à une collectivité tierce (le plus souvent la commune d'implantation) pour les besoins de l'enseignement en éducation physique et sportive. Ce point est souligné par une circulaire interministérielle du 9 mars 1992 dont le juge administratif a confirmé la validité s'agissant de la précision ainsi donnée (1).

La participation de la collectivité de rattachement a par ailleurs pour objet de faire face aux dépenses d'équipement - c'est-à-dire d'acquisition ou de renouvellement de matériels - que le

département ou la région ne traitent pas sous forme d'achats directs et qui n'entrent pas dans le champ étroit des "dépenses pédagogiques" supportées par l'État (cf. § 7).

En vertu de l'article L. 421-11 du Code de l'éducation, la collectivité de rattachement a la faculté de notifier, en même temps que sa participation, des orientations relatives à l'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement. Le chef d'établissement doit s'attacher à les suivre, en gardant la possibilité d'en débattre avec les représentants du département ou de la région pour résoudre d'éventuels problèmes d'application.

Parallèlement à la participation départementale ou régionale et à une date proche de la rentrée se situant en tout état de cause avant le 1er novembre, le proviseur ou le principal se voit notifier, par le rectorat d'académie, les crédits d'État destinés à abonder le budget de l'EPL issus notamment des chapitres 36-71 et 56-37 du budget du ministère de l'Éducation nationale. Ils ont pour objet de financer :

- en fonctionnement : les bourses d'études, l'achat des manuels scolaires en collège, l'acquisition ou la confection de documents pédagogiques à usage collectif, les frais relatifs aux stages ou périodes de formation en entreprise et certaines des actions menées dans le cadre notamment du projet d'établissement ou d'expérimentations pédagogiques, ou de la zone d'éducation prioritaire dont relève éventuellement l'établissement, les fonds sociaux et l'entretien des matériels ci-après ;
- en équipement : l'achat de logiciels, ainsi que le premier équipement en matériels spécialisés ou porteurs de nouvelles techniques, indispensables à la rénovation des enseignements ;

Il est clair que c'est en amont de la double notification de la participation de la collectivité territoriale de rattachement et des concours financiers de l'État que le chef d'établissement doit intervenir auprès de ses correspondants, s'il veut obtenir une progression sensible de l'une et des autres par rapport à l'exercice en cours. C'est en fait dès le mois de mars ou d'avril précédant l'exercice budgétaire en préparation qu'il doit faire tenir au département ou à la région d'une part, à sa hiérarchie au sein de l'Éducation nationale d'autre part, les justificatifs chiffrés plaidant en ce sens.

(1) CE, 10 janvier 1994, ANER.

2 - LES RÈGLES D'ÉQUILIBRE ET DE SINCÉRITÉ

2. Le projet de budget est à établir en se référant aux dépenses et recettes effectives des années antérieures - telles qu'elles ressortent du compte financier annuel - et en prenant en compte les éléments de variation que sont les modifications de coût, les innovations pédagogiques, l'évolution du nombre et de la répartition des élèves et la progression connue ou attendue des effectifs de demi-pensionnaires, d'internes et de commensaux. En droit, deux règles s'imposent dans la préparation du document budgétaire : l'équilibre du budget et sa sincérité.

L'impératif d'équilibre est posé par l'article L. 421-11 du Code de l'éducation. Il est confirmé par l'article 35 du décret du 30 août 1985 sur les EPLE, précisant que le budget "est établi dans la limite des ressources de l'établissement". Cet équilibre doit être réalisé globalement et section par section, donc respectivement pour la section de fonctionnement et la section d'investissement. Il doit l'être aussi pour le service d'hébergement, appelé à couvrir par ses ressources la totalité des charges qu'entraîne sa gestion. La règle de l'équilibre n'exclut pas un prélèvement éventuel sur le fonds de roulement en vue de financer des opérations de caractère non renouvelable, telles qu'une mesure exceptionnelle d'acquisition ou de maintenance sous réserve que l'EPLÉ ne soit pas privé, de ce fait, des moyens de trésorerie nécessaires à son bon fonctionnement. L'équilibre peut aussi s'accommoder de l'utilisation d'une provision constituée au long de plusieurs exercices budgétaires pour couvrir une opération dont la réalisation correspond à l'objet même de cette provision.

Pour que le budget soit réellement équilibré, il doit être sincère. Ceci implique que ses recettes et ses dépenses soient évaluées d'une manière correcte, excluant toute majoration ou minoration fictive.

3 - L'ADOPTION DU BUDGET ET SON CONTRÔLE ADMINISTRATIF

3. Le projet de budget est présenté au conseil d'administration par le chef d'établissement. Il est discuté et adopté par le conseil dans les conditions de droit commun présidant aux délibérations et votes de cet organe : ce qui signifie, entre autres, que la séance au cours de laquelle son examen a lieu doit réunir la majorité des membres sur première convocation ou, à défaut de ce *quorum*, se dérouler, sans exigence de *quorum*, à la suite d'une seconde convocation émise dans un délai de 8 à 15 jours après la première, ce délai étant réduit à 3 jours en cas d'urgence. L'adoption du budget s'effectue à la majorité simple.

Le document budgétaire ainsi voté est transmis, dans les cinq jours suivant son adoption et en tout état de cause avant le 30 novembre :

- au représentant de l'État (c'est-à-dire au préfet de région pour un lycée ou un établissement d'éducation spécialisée, au préfet de département pour un collège) ;
- à l'autorité académique ;
- à la collectivité territoriale de rattachement.

Lors de cette transmission, il doit être accompagné : de l'état des produits scolaires, de l'état des rémunérations des personnels notamment de l'internat, du rapport du chef d'établissement (qui peut être celui qui l'a présenté au conseil d'administration, à l'appui du budget), du procès-verbal de la délibération du conseil d'administration, de l'état de développement des recettes et dépenses des services spéciaux et de l'état récapitulatif des dépenses d'ordre pédagogique.

Le budget devient exécutoire à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la dernière date de réception par les autorités ci-dessus mentionnées. Durant ce laps de temps, l'autorité académique ou la collectivité territoriale de rattachement peuvent faire connaître leur désaccord qui doit se fonder sur des motifs de légalité tels que le déséquilibre réel du budget dans sa globalité ou dans certaines de ses composantes (section de fonctionnement, section d'investissement, service d'hébergement), la minoration artificielle de certaines charges au regard des besoins à couvrir, la majoration factice de certaines ressources ou l'insertion dans le budget de recettes ou de dépenses étrangères au champ de compétence, de l'EPLÉ. Ce désaccord doit être motivé et porté à la connaissance tant de l'autre autorité impliquée dans le contrôle administratif du budget - autorité académique ou collectivité de rattachement - que du chef d'établissement. Il empêche le budget d'acquiescer force exécutoire.

Le budget doit alors être réglé, c'est-à-dire arrêté dans son détail tant en recettes qu'en dépenses, conjointement par l'autorité académique et la collectivité de rattachement, puis transmis au représentant de l'État en acquiesçant force exécutoire de ce fait. À défaut d'accord entre ces deux autorités dans le délai de deux mois suivant la réception, par elles, du budget de l'EPLÉ, celui-ci est réglé par le représentant de l'État après recueil de l'avis public de la chambre régionale des comptes. Compte tenu des contraintes chronologiques enserrant les diverses étapes de la procédure budgétaire, cette ultime décision - prise dans le cas, rare, d'une situation de grande difficulté - intervient au plus tard au mois de février ou mars de l'année civile couverte par le budget.

Dans les 30 jours suivant sa saisine, la chambre régionale doit constater que le budget a été ou n'a pas été voté en équilibre réel et, dans le second cas, formuler par avis public des propositions tendant au rétablissement de l'équilibre. Ces propositions sont notifiées au préfet, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique. Une décision conjointe de ces deux dernières autorités, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans le mois qui suit la communication des propositions de la chambre régionale. Si cette décision n'intervient pas dans le délai prescrit, ou si elle ne comporte pas de mesures de redressement jugées

suffisantes par la chambre régionale, qui se prononce sur ce point dans les 15 jours suivant la transmission de la décision conjointe des deux autorités en cause, le budget de l'établissement est réglé et rendu exécutoire par le préfet, sur la base des propositions de redressement formulées par la chambre régionale.

Parallèlement à la procédure rappelée ci-dessus, le préfet garde la possibilité d'exercer les prérogatives de contrôle budgétaire de droit commun qui lui sont conférées par l'article L. 421-13 du Code de l'éducation et les articles L.1612-1 à L. 1612-16 du Code des collectivités territoriales. Les prérogatives sont identiques à celles dont il dispose à l'égard des budgets communaux.

À ce titre, il peut, dans les 30 jours suivant la réception du projet de budget de l'EPL, engager une procédure de redressement si ce projet s'avère en déséquilibre réel, c'est-à-dire si l'équilibre des recettes et des dépenses n'est pas réalisé section par section, si cet équilibre est rendu non sincère par des omissions, des minorations ou des majorations injustifiées, ou si le service d'hébergement est financièrement déséquilibré. En pareil cas, dans le délai de 30 jours déjà cité, le préfet adresse au président de la chambre régionale des comptes une lettre de saisine motivée, accompagnée du budget voté et des documents sur lesquels il s'est fondé pour apprécier le déséquilibre. La collectivité de rattachement et l'établissement en sont informés.

Outre le déséquilibre éventuel du budget de l'EPL, le contrôle budgétaire du préfet peut censurer le défaut d'inscription de l'une des dépenses obligatoires. Celles-ci s'entendent de celles prévues par la loi et les règlements, telles qu'elles résultent du Code de l'éducation et du décret du 30 août 1985 : dépenses de fonctionnement courant, dépenses "pédagogiques" couvertes par des crédits d'État, dépenses d'équipement financées par la collectivité de rattachement pour l'acquisition ou la maintenance de matériels, acquittement des dettes exigibles et des sommes liquidées par les juridictions. Le défaut d'inscription peut consister en l'absence pure et simple de la dépense considérée ou en sa sous-évaluation manifeste. Si le préfet le constate, il peut, dans le mois qui suit la réception par ses services du budget voté, saisir le président de la chambre régionale des comptes du problème ainsi posé, en joignant à sa lettre le budget en question et les documents qui l'ont conduit à un constat de carence.

À compter de sa saisine, la chambre dispose d'un mois pour se prononcer sur l'absence ou l'insuffisance des crédits nécessaires à la couverture de la dépense obligatoire et pour mettre en demeure le chef d'établissement de faire ouvrir les crédits nécessaires, par une décision modificative qui doit être soumise au vote du conseil d'administration. Dans ce délai, le président de la chambre régionale informe le chef d'établissement de la demande dont il est saisi et fixe la date limite jusqu'à laquelle celui-ci peut présenter ses observations; dans le mois suivant la notification de la mise en demeure qui lui a été adressée, le chef

d'établissement transmet à la chambre le document établissant l'ouverture des crédits. À défaut, la chambre demande au préfet d'inscrire d'office les crédits nécessaires au budget et propose, s'il y a lieu, les mesures propres à assurer l'équilibre budgétaire. Il appartient alors au préfet de régler et de rendre exécutoire le budget rectifié en conséquence.

L'exercice par le préfet de ses pouvoirs de déferé à la chambre régionale des comptes ne fait pas obstacle, jusqu'au règlement définitif du budget dans les conditions indiquées ci-dessus, à la mise en recouvrement des recettes et au mandatement des dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

S'agissant de l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée et condamnant l'établissement au paiement d'une somme, le préfet peut procéder à son mandatement d'office, sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980.

4 - LES MODIFICATIONS DU BUDGET

4. Les dispositions et règles de procédure régissant l'adoption et le contrôle administratif du budget initial valent aussi pour les modifications de celui-ci en cours d'exercice. Toutefois, en vertu de l'article 37 du décret du 30 août 1985 sur les EPL, le chef d'établissement peut directement porter au budget :

- les augmentations de crédits provenant de l'encaissement de ressources liées à des activités spécifiques de l'établissement dont le montant ne peut être arrêté avec exactitude lors de l'élaboration du budget (ex : participation des familles à une sortie scolaire facultative ou suppléments de ressources et de charges entraînées, pour le service d'hébergement, par un accroissement de l'effectif de demi-pensionnaires et d'internes allant au-delà des prévisions) ;
- les augmentations de crédits, suivies en ressources affectées, relatives à des recettes encaissées par l'établissement mais qui ne lui sont définitivement acquises qu'à concurrence du montant des dépenses constatées pour l'exécution des charges.

En outre, le chef d'établissement peut effectuer des virements de chapitre à chapitre à l'intérieur d'une section du budget, sous réserve d'en informer le conseil d'administration.

Les modifications budgétaires intervenant en cours d'année doivent respecter les règles d'équilibre et de sincérité du budget. Celles qui ne relèvent pas de la seule compétence du chef d'établissement et sont donc assujetties à la procédure lourde d'adoption et de contrôle décrite plus haut portent généralement sur des rectifications de ressources et de charges tendant à mieux ajuster, poste par poste, les dotations aux besoins constatés. Elles trouvent particulièrement leur place à deux moments de l'année. Le premier se situe vers la fin d'avril ou le début de mai, après la production du compte financier qui donne les résultats exacts de la gestion de l'exercice précédent et

la situation précise des réserves disponibles. La seconde période se prêtant à ajustement correspond au début d'octobre, en raison de la connaissance que l'on a alors des mouvements d'effectifs et des engagements de dépenses sur les neuf premiers mois de l'année.

II. PRÉSENTATION DU BUDGET

5. Le propos n'est pas, ici, d'inventorier dans son détail la nomenclature budgétaire applicable aux EPLE, mais de présenter l'architecture du budget d'établissement et les sujétions s'y attachant, telles qu'elles ressortent des deux circulaires ministérielles régissant la matière : celle du 27 décembre 1985 sur la mise en œuvre du transfert de compétences intervenu dans le domaine de l'enseignement public et celle du 28 mars 1988 sur l'organisation économique et financière des EPLE. Il est traité, à ce titre, de la subdivision du budget en deux sections, du service général comme composante majeure de la section de fonctionnement et des services spéciaux éventuels. Des indications sont en outre données sur les services à comptabilité distincte, se situant hors du budget de l'EPLÉ strictement entendu, ainsi que sur le fonds social pour les cantines.

1 - SUBDIVISION DU BUDGET EN DEUX SECTIONS

6. Le cadre budgétaire en vigueur prévoit une section de fonctionnement et une section des opérations en capital.

La section de fonctionnement fait apparaître les dépenses et les recettes afférentes à la gestion annuelle de l'établissement. Elle comporte un service général et, éventuellement, des services spéciaux.

La section des opérations en capital retrace les investissements effectués et leur mode de financement. Plus largement, son objet est de traduire l'évolution des avoirs - matériels et financiers - de l'établissement.

Les deux sections sont en correspondance étroite. Ainsi, lorsque les dépenses de la section de fonctionnement sont supérieures à ses ressources, l'équilibre de la section peut être rétabli par une diminution du fonds de roulement inscrite dans la section des opérations en capital, le fonds de réserve de l'établissement étant réduit d'autant. À l'inverse, si les recettes de la section de fonctionnement dépassent ses dépenses, l'excédent de gestion dégagé peut être porté en ressources dans la section des opérations en capital, sous la forme d'une augmentation du fonds de roulement correspondant à un résultat excédentaire qui

viendra alimenter les réserves de l'établissement.

2 - LE SERVICE GÉNÉRAL

7. C'est la pièce maîtresse de la section de fonctionnement, la constituant à elle seule lorsque le budget de l'EPLÉ ne comporte pas de services spéciaux. S'il existe un service annexe d'hébergement - c'est-à-dire une demi-pension éventuellement complétée d'un internat - l'établissement peut, à son choix, le gérer au sein du service général ou par l'intermédiaire d'un service spécial ouvert à cet effet. Mais quelle que soit la formule retenue, l'hébergement doit être intrinsèquement équilibré entre ses recettes et ses dépenses.

Le service général comporte les chapitres de dépenses suivants :

- A 1 - "activités éducatives et pédagogiques sur ressources générales", sur lequel s'imputent les dépenses pédagogiques financées grâce aux recettes globales de fonctionnement : par exemple le coût de la reprographie à usage scolaire ;
- A 2 - "activités éducatives et pédagogiques sur ressources spécifiques", retraçant les dépenses pédagogiques financées grâce à une ressource *sui generis*, telles que le coût d'achat et de renouvellement des manuels scolaires fournis gratuitement aux élèves en collège ;
- B - "viabilisation", où s'inscrivent notamment les dépenses de combustibles et de fluides (eau, gaz, électricité), le coût de la participation éventuelle de l'EPLÉ à un groupement de chauffage ainsi que les charges liées à des contrats portant sur les mêmes types de prestations ;
- C - "entretien", sur lequel sont prises en compte les dépenses - de nature non pédagogique - de maintenance, de réparation, de fournitures, d'acquisition de matériels, de mobiliers et d'outillages ayant le caractère de biens meubles, ainsi que le coût de participation éventuelle de l'établissement à un groupement de services pour l'entretien ;
- D - "autres charges générales", où sont portées les autres dépenses de fonctionnement du service général ;
- E - "restauration et internat", sur lequel s'imputent les charges du service d'hébergement lorsque celui-ci n'est pas budgétairement suivi en service spécial ;
- F - "aides et transferts", où viennent s'imputer les bourses et aides aux élèves résultant de la réglementation nationale sur les bourses, les attributions de subvention pour bourses décidées par d'autres collectivités publiques ou de l'application des décisions du conseil d'administration sur l'emploi des fonds de la caisse de solidarité ainsi que les fonds sociaux ;
- G - "participation aux dépenses communes (ensembles immobiliers)", sur lequel apparaît la participation de l'EPLÉ à la gestion commune d'un ensemble immobilier lorsqu'il en est membre : ce qui est notamment le cas pour un collège ou un lycée issu de la subdivision en collège et lycée d'un établissement unique couvrant préalablement toute la scola-

rité de second degré.

En regard des dépenses, le service général comprend 11 chapitres de recettes respectivement intitulés : “ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises (70)”, “production stockée (71)”, “production immobilisée (72)”, “subventions d’exploitation de l’État (741)”, “subventions des collectivités publiques et organismes internationaux (744)”, “dons et legs (746)”, “autres subventions d’exploitation (748)”, “autres produits de gestion courante (75)”, “produits financiers (76)”, “produits exceptionnels (77)”, “reprises sur amortissements et provisions (78)”. Sur ces chapitres, sont spécialement à signaler le compte 741 où s’inscrivent les subventions de l’État à objet pédagogique, le compte 744 qui reçoit la subvention globale de fonctionnement de la collectivité de rattachement ainsi que les aides financières venant de l’Union européenne au titre des programmes communautaires de soutien aux échanges linguistiques et aux partenariats scolaires entre établissements ; sans oublier le compte 76 qui fait apparaître le produit des avoirs financiers et des placements de l’EPL.

Le service d’hébergement - ou service de restauration et d’internat - mérite une mention particulière. Il est alimenté en ressources par la participation demandée aux familles des demi-pensionnaires et des internes et aux personnels admis comme commensaux. Le tarif de ces contributions est fixé par délibération du conseil d’administration : il constitue la clé de voûte de l’équilibre financier du service d’hébergement. Le produit des sommes ainsi versées à l’établissement par les familles est soumis lui-même à un triple prélèvement :

- un pourcentage de ce produit, fixé à 22,50 % par arrêté du ministre de l’Éducation nationale, est reversé par l’établissement à un “fonds académique de rémunération des personnels d’internat et de demi-pension” (FARPI) ;
- un autre pourcentage, (de 0,5 à 2 %) beaucoup plus modeste, est prélevé et transféré par l’établissement au “fonds commun des services d’hébergement” assurant, au niveau académique, une mutualisation des risques financiers encourus par les EPL au titre de la gestion de ces services et susceptible de venir en aide à un lycée ou un collège se trouvant en difficulté à cet égard,
- une fraction du tarif acquitté par les familles et les commensaux est réservée à la participation du service d’hébergement aux charges communes de l’EPL, c’est-à-dire à la part des dépenses de fonctionnement général de l’établissement – dont celles de chauffage, d’éclairage, de fluides, d’entretien courant – revenant à la restauration et à l’internat. Cette participation est fixée par délibération du conseil d’administration.

Le solde est entièrement affecté au crédit nourriture qui doit couvrir la totalité des dépenses annuelles afférentes à ce poste : achats de denrées ou de repas confectionnés, acquisition des fournitures et matériels non financés par la participation du service d’hébergement aux charges communes de l’EPL. D’où

l’importance que revêt, pour l’équilibre d’ensemble, la fixation des tarifs de pension, demi-pension et de repas des commensaux.

3 - LES SERVICES SPÉCIAUX

8. La formule du service spécial est utilisée lorsqu’il convient d’identifier et de suivre budgétairement, tant en charges qu’en recettes, soit un service de l’établissement, soit une mission donnant lieu à financement affecté ou spécifique.

Certaines activités suivies en service spécial engendrent des ressources propres. Le service spécial correspondant est alors doté de réserves propres. Ainsi en est-il des stages en entreprise ou du service d’hébergement, lorsqu’il est érigé en service spécial et non maintenu dans le service général.

D’autres ne disposent que de ressources affectées ou de subventions spécifiques, les recettes étant alors comptabilisées à hauteur des dépenses, sans constitution de réserves. Tel est le cas pour les services spéciaux intitulés : “projet d’établissement (fonds d’aide à l’innovation, projet d’action éducative)”, “zone d’éducation prioritaire”, “section sports étude”, “action d’insertion professionnelle”, “fonds de vie lycéenne”, “appariements, voyages, échanges”, dont la dénomination suffit à caractériser l’objet.

Chaque service spécial comprend un seul chapitre de charges et un seul chapitre de ressources. 4 -

LES SERVICES À COMPTABILITÉ DISTINCTE

9. Les services à comptabilité distincte sont dotés d’un budget propre, distinct de celui de l’EPL qui leur sert de support. Il s’agit le plus souvent d’un GRETA (groupement d’établissements pour la formation continue), d’un CFA (centre de formation d’apprentis) ou d’une section d’apprentissage. Tous sont dotés de chapitres de recettes identiques à ceux du budget de l’établissement de rattachement (voir au 2° ci-dessus). Leurs chapitres de dépenses varient selon les besoins, mais ils sont moins nombreux que ceux du budget principal. Pour les GRETA, par exemple, l’on n’en compte que quatre : frais de personnels, frais pédagogiques, frais d’occupation des locaux, frais généraux.

Ces services comportent une section en capital (à la différence des services spéciaux qui ne comprennent qu’une section de fonctionnement).

5 - LE FONDS SOCIAL POUR LES

CANTINES

10. En application de la circulaire du 4 septembre 1997, le chef d'établissement, dans le cadre des crédits mis à sa disposition au titre du fonds social pour les cantines, peut décider de l'application d'un tarif préférentiel de demi-pension aux élèves dont les familles ne sont pas en état de prendre en charge les dépenses liées à la restauration. Cette aide peut aller - exceptionnellement et transitoirement - jusqu'à la gratuité des repas. Elle peut aussi revêtir la forme de collations, notamment de petits déjeuners, servis aux élèves lorsque le besoin s'en fait sentir. Toutes précisions sont données sur la dévolution de cette aide dans le chapitre consacré à "l'hébergement".

Les crédits du fonds social pour les cantines sont inscrits à la rubrique 74113 du chapitre 741 qui regroupe les subventions de l'État. L'attribution des aides donne lieu à l'émission, sur ce chapitre, d'ordres de recettes du montant correspondant.

Elle fait l'objet, parallèlement, de mandats pour ordre émis par l'ordonnateur - c'est-à-dire le chef d'établissement - au chapitre F "aides et transferts".

III. EXÉCUTION DU BUDGET

Reposant sur le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, elle est suivie dans deux comptabilités parallèles - administrative et générale - et donne lieu à des contrôles *a posteriori*.

1 - PRINCIPE DE SÉPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE

11. Ce principe fondamental du droit budgétaire est très ancien. Solennellement rappelé dans le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, il est précisé, dans ses modalités d'application aux EPLE, à l'article 5 et aux articles 44 et suivants du décret du 30 août 1985. Il veut que l'ordonnateur - c'est-à-dire le chef d'établissement - prenne les décisions de réalisation des recettes et des dépenses de l'EPLE, dans le cadre du budget annuel, qu'il en arrête le montant exact et qu'il donne les ordres d'exécution correspondants, l'agent comptable ayant seul compétence pour effectuer les opérations d'encaissement et de décaissement qui en résultent et manier des deniers publics.

S'agissant des ressources, le chef d'établissement émet les ordres de recettes, après vérification du bien-fondé et du montant de celles-ci, ainsi que de l'identité des personnes dont elles sont attendues. Ces ordres peuvent porter, par exemple, sur

les loyers des personnels logés, sur la vente des produits fabriqués par les élèves, sur le remboursement de services ou de prestations ou sur la participation des familles aux frais du service d'hébergement. Ils revêtent la forme de titres de recettes exécutoires - de présentation standardisée - transmis à l'agent comptable, qui est chargé d'en assurer l'exécution en procédant au recouvrement.

En matière de dépenses, l'ordonnateur a trois opérations successives à réaliser : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

a) L'engagement est l'acte administratif par lequel le chef d'établissement crée ou constate à l'égard de l'EPLÉ une obligation d'où doit résulter une charge financière : tel est le cas de la signature d'un marché, d'un bon de commande ou du contrat d'embauche d'une personne recrutée par l'établissement. Il convient, préalablement, de s'assurer de la disponibilité de crédits suffisants sur le chapitre d'imputation, par consultation de la comptabilité administrative (cf. *infra*).

b) La liquidation - constituant la deuxième phase d'une opération de dépense - a pour objet d'arrêter le montant exact de celle-ci et de vérifier la réalité de la dette de l'établissement. Cette dette résulte, en général, de la constatation du service fait, c'est-à-dire du constat de l'accomplissement effectif de la prestation dont il s'agit (travaux ou livraison ayant donné lieu à réception, exécution du service à rémunérer). Il est cependant dérogé à l'exigence du service fait dans quelques cas importants, limitativement définis : abonnements, avances sur marchés ou frais de mission ou traitement, versement d'arrhes en vue de la réservation de salles de réunions ou de chambres d'hôtels, acomptes versés pour les sorties et voyages scolaires.

L'ordonnancement ou mandatement est l'ordre donné à l'agent comptable de payer la dépense, après liquidation. Il ne peut intervenir que dans la limite des crédits restant disponibles pour le règlement des dépenses correspondantes. Il se traduit par l'émission d'un ordre de dépense énonçant le chapitre et le compte d'imputation et indiquant l'objet de la dépense, son montant, la référence de l'engagement et le mode de règlement. Cet ordre doit aussi mentionner le nom, le prénom, la raison sociale du créancier ainsi que le n° de compte postal ou bancaire à créditer. Il est transmis à l'agent comptable accompagné de la ou des pièces justificatives, telles que mémoire ou facture s'agissant du paiement de travaux, fournitures ou services.

Il revient alors à l'agent comptable d'effectuer le règlement au bénéfice du créancier par virement de compte ou chèque tiré sur un compte de dépôt de l'EPLÉ au Trésor, ou numéraire, ou mandat-carte postal. Il le fait après avoir vérifié la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, l'exacte imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne, la disponibilité des crédits, la justification des règles de prescription. Sur ce dernier point, il est rappelé que, selon l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, est prescrite - donc effacée - toute créance sur

l'EPL qui n'a pas été payée dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. La prescription quadriennale doit être opposée par une décision dûment motivée.

L'agent comptable doit refuser d'exécuter un paiement si l'ordonnancement comporte une irrégularité (qui peut tenir notamment soit à la réalité de la dette, soit à l'imputation de la dépense). En revanche, il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité de l'ordonnancement, ni sur la légalité interne des décisions administratives. Il doit notifier son refus par écrit au chef d'établissement ordonnateur, en le motivant. Si, à la suite de cette notification, l'ordonnateur ne procède à aucune régularisation et maintient sa demande de paiement, il peut réquisitionner l'agent comptable. Il engage alors sa responsabilité propre et dégage la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable. L'ordre de réquisition doit être écrit et sans ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur de passer outre à la suspension de paiement. Si l'ordre de réquisition est régulier, il appartient au comptable d'y déférer et de procéder au paiement dans les meilleurs délais. En vertu de l'article 43 du décret du 30 août 1985, le chef d'établissement doit en rendre compte à la collectivité de rattachement, à l'autorité académique et au conseil d'administration. Enfin l'agent comptable adresse le dossier de réquisition - comportant l'ordre de réquisition, le mandat afférent à la dépense, la notification du refus de paiement et tous éléments d'information susceptibles d'éclairer le juge des comptes - en double exemplaire au comptable supérieur du Trésor territorialement compétent, qui en conserve en archives un exemplaire et transmet l'autre à la chambre régionale des comptes.

Le détail de la procédure à suivre et des documents à utiliser est donné dans la circulaire interministérielle déjà mentionnée du 28 mars 1988. En pratique, les opérations incombant à l'ordonnateur sont, pour l'essentiel, préparées par le gestionnaire de l'établissement, auquel elles sont familières. Dans le cas très fréquent où le gestionnaire est en même temps agent comptable, c'est évidemment en cette seconde qualité qu'il procède au recouvrement des recettes et au règlement des dépenses.

Pour être complet, il faut préciser que les recettes et les dépenses afférentes à un exercice budgétaire ne peuvent être exécutées et comptablement enregistrées que durant l'année civile considérée, accrue d'une période complémentaire de deux mois. L'exécution budgétaire doit être achevée à la fin du mois de février.

2 - TENUE DES COMPTABILITÉS D'EXÉCUTION

12. L'exécution du budget, en recettes et dépenses, est retracée dans la comptabilité administrative et la comptabilité générale.

a) La comptabilité administrative (ou comptabilité budgétaire) est celle qui intéresse le plus directement le chef d'établissement, constituant pour lui un véritable tableau de bord de la gestion en cours. Tenue par le gestionnaire, dans le cadre de la nomenclature des chapitres du budget de l'EPL (voir le II ci-dessus), elle comporte deux volets : la comptabilité des engagements de dépenses et celle des ordonnancements de recettes et de dépenses.

La comptabilité des engagements de dépenses suit, par chapitres, les opérations de l'espèce. L'on en extrait une situation mensuelle des dépenses engagées.

La comptabilité des ordonnancements de recettes et de dépenses donne lieu à la tenue :

- du journal des ordres de recettes ;
- du journal des mandats (ou ordonnancements) de dépenses ;
- du journal des ordres de reversement, retraçant les corrections apportées à des mandats de dépenses ;
- du journal des ordres de réduction de recettes, rendant compte symétriquement des corrections apportées à des ordres de recettes ;
- du livre d'enregistrement des ordres de recettes et de dépenses regroupant, par subdivisions budgétaires, les écritures comptables ainsi passées.

b) La comptabilité générale est tenue à jour par l'agent comptable, qui n'est autre que le gestionnaire de l'établissement lorsque les deux fonctions sont confondues et qui s'en distingue lorsque l'établissement est rattaché à un groupement comptable. Elle est tenue conformément aux articles 49, 51 et 52 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique. Les modalités d'application aux EPL sont détaillées dans la circulaire interministérielle du 10 juin 1991 modifiée, dite "annexe technique" de la circulaire du 28 mars 1988 portant organisation économique et financière des établissements publics locaux d'enseignement.

Après la fin de l'exercice, l'agent comptable établit le compte financier des opérations. Celui-ci comporte :

- la balance générale des comptes du grand livre, qui reprend, compte par compte à partir du bilan des entrées, les opérations de l'exercice et le solde des comptes ;
- le développement des dépenses budgétaires retraçant, par chapitre, les prévisions de recettes et les recettes réalisées ;
- le développement des recettes budgétaires faisant apparaître par chapitre les recettes comptabilisées ;
- le tableau récapitulatif de l'exécution du budget reprenant en deux sections l'ensemble des recettes et dépenses budgétaires afin de dégager le solde de la section de fonctionnement, l'augmentation ou la diminution du fonds de roulement, ainsi que le total des dépenses et recettes budgétaires après déduction des virements entre sections.

Avant le 30 juin qui suit la clôture de l'exercice, le compte finan-

cier doit être arrêté par le conseil d'administration, sur présentation du chef d'établissement et après audition de l'agent comptable, dans le rapport qu'il est tenu de présenter sur le sujet.

3 - EXERCICE DES CONTRÔLES A POSTERIORI

13. Dans les 30 jours qui suivent l'arrêté du compte financier par le conseil d'administration et en tout état de cause avant le 31 juillet, ce document, accompagné du rapport de l'agent comptable et du procès-verbal de la délibération du conseil d'administration, est transmis à l'autorité académique, à la collectivité territoriale de rattachement et au préfet territorialement compétent (le préfet de département pour un collège, le préfet de région pour un lycée ou un établissement d'éducation spécialisée).

Il ressort de l'article L 421-14 du Code de l'éducation que la délibération du conseil d'administration arrêtant le compte financier est exécutoire dans un délai de 15 jours après sa dernière date de réception par les trois autorités destinataires. Pendant ce laps de temps, la collectivité de rattachement ou l'autorité académique peut demander une seconde délibération si une anomalie lui apparaît, par exemple sous la forme d'un déséquilibre apparent du compte financier, d'un défaut de concordance entre certains de ses éléments constitutifs ou du montant apparemment anormal d'un ou plusieurs postes de recettes ou de dépenses.

Cette seconde délibération, qui est alors obligatoire, est suivie d'une nouvelle transmission aux trois autorités ci-dessus mentionnées du compte financier ainsi examiné. Cet envoi fait courir un nouveau délai de 15 jours (après dernière réception) au terme duquel la force exécutoire est acquise.

Pour sa part le préfet, une fois saisi du compte financier, peut, s'il le juge nécessaire, déférer au tribunal administratif, pour appréciation de légalité, la délibération prise et le compte sur lequel elle porte. Ce déferé n'est pas suspensif, la force exécutoire de la délibération déferée n'étant remise en cause qu'en cas d'annulation prononcée par le juge.

Le compte financier adopté par le conseil d'administration de l'établissement est transmis par l'agent comptable, dans le délai de huit mois à compter de la clôture de l'exercice, au comptable supérieur de Trésor territorialement compétent qui le met en état d'examen avant de la présenter à la chambre régionale des comptes. Les pièces justificatives des recettes et des dépenses, classées et communiquées par l'établissement, sont jointes au compte financier.

La chambre régionale des comptes rend un jugement provisoire puis un jugement définitif. Statuant d'abord provisoirement, elle enjoint au comptable de rapporter dans un délai

fixé (qui ne peut être inférieur à un mois) les explications ou justifications complémentaires qu'appellent éventuellement les documents transmis. Un bordereau des injonctions est adressé au comptable qui doit répondre dans les délais prescrits sous peine d'amende.

Statuant ensuite définitivement, après avoir reçu réponse aux injonctions ou si aucune anomalie n'a été retenue à l'encontre du comptable, sous réserve aussi que les résultats aient été repris à l'exercice suivant et que l'agent comptable ait satisfait à l'ensemble de ses obligations, la chambre donne décharge au titre de la gestion considérée. Lorsque cette dernière s'est terminée par une sortie de fonctions, elle donne *quitus*.

L'agent comptable qui n'a pas apporté les justifications demandées ou qui n'a pas rétabli la situation peut être mis en débet : ce qui signifie que sa responsabilité pécuniaire est engagée.

Dans tous les cas, les jugements rendus sont notifiés directement au comptable par lettre recommandée avec accusé de réception. Ils peuvent faire l'objet d'appel auprès de la Cour des comptes.

IV. LA GESTION DE FAIT

1 - DÉFINITION

14. Selon l'article 60 - XI de la loi du 23 février 1963, c'est le fait, pour toute personne qui n'a pas la qualité de comptable public et qui n'agit pas sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, de s'immiscer irrégulièrement dans le maniement de deniers publics, en sortant de son champ de compétence.

2 - ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS

15. C'est au juge des comptes - pour un EPLE à la chambre régionale des comptes - d'apprécier s'il y a gestion de fait. Celle-ci suppose que plusieurs éléments soient réunis.

Il faut d'abord qu'il y ait eu maniement de deniers publics. Ces deniers, qui sont à prendre dans un sens large, se définissent comme tous fonds ou valeurs relevant de la gestion financière de l'EPLÉ (y compris, par exemple, la contribution des familles au service d'hébergement). Quant à la notion de maniement, elle ne s'entend pas seulement de l'ingérence dans les opérations de recettes ou de dépenses. Elle peut inclure aussi l'obtention irrégulière de fonds publics par des moyens divers. La constitution ou l'utilisation d'associations est l'un des moyens employés pour exécuter des recettes ou des dépenses publiques hors des autorisations budgétaires et des règles rigou-

reuses de la comptabilité publique. Elle est alors censurée par le juge des comptes (1).

Il faut, en second lieu, que la personne considérée ait agi sans autorisation régulière, c'est-à-dire sans habilitation. Un chef d'établissement et l'agent comptable ne peuvent ainsi exécuter que des actes relatifs aux engagements pécuniaires de l'établissement auquel ils sont attachés. Ils ne peuvent en conséquence exécuter des actes budgétaires incombant à d'autres établissements ou à d'autres collectivités publiques ; on parle alors de mauvaises exécutions de la dépense publique, faits qui sont passibles de poursuites devant la Cour de discipline budgétaire (L. 313-1 et suivants du Code des juridictions financières).

Il est à noter que la responsabilité des comptables publics s'étend aussi aux opérations matérielles de décaissement ou d'encaissement, qui peuvent être effectuées par les subordonnés des comptables ou une personne autorisée agissant pour le compte ou sous le contrôle du comptable, tels que les régisseurs.

3 - CONSÉQUENCES

16. La gestion de fait entraîne, pour son auteur, les mêmes obligations que pour les comptables publics : production, auprès du juge des comptes, de la comptabilité complète des opérations réalisées et des pièces justificatives qui leur correspondent. Cette règle s'applique quelle que soit la qualité du comptable de fait, même s'il s'agit d'un ordonnateur.

Soumise au juge des comptes-en l'espèce à la chambre régionale des comptes-la gestion de fait a normalement pour conséquence, en cas d'irrégularité en recettes ou en dépenses, notamment en cas de défaut de justification, la mise en débet du comptable de fait pour les sommes correspondant aux irrégularités constatées, avec obligation de les reverser dans la caisse du comptable. Outre cet éventuel reversement, la gestion de fait peut être sanctionnée par une amende calculée selon l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers, dont le montant ne peut dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées. Ce montant peut être modifié en cas d'appel devant la Cour des comptes.

4 - RECOMMANDATION

17. Dans la ligne de ce qui est précisé ci-dessus, l'EPL doit veiller à ne pas porter à son budget, en recettes ou en dépenses ou les deux à la fois, des opérations qui n'entrent pas dans sa compétence mais relèvent d'autres personnes publiques :

État ou collectivités territoriales. À défaut, il expose le chef d'établissement au grief de "gestion de fait", avec les conséquences qui s'y attachent. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont émis, à cet égard, des mises en garde réitérées.

(1) La Cour des comptes a par exemple déclaré comptable de fait le maire d'une commune, par ailleurs président de droit d'une association constituée entre les membres du conseil municipal, qui avait reçu de la commune des subventions ayant servi à financer les voyages privés de ses membres (Cour des comptes, quatrième chambre, 9 décembre 1993, commune de Mamoudzou).

Textes de référence

Sur l'élaboration et la modification du budget

- Code de l'éducation : art. L 421-1 à 421-14.
- Code général des collectivités territoriales : art. L. 1612-1 à 1612-16.
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, notamment ses art. 34 à 47 (RLR 520-0).

Sur la présentation du budget

- Circulaire interministérielle du 27 décembre 1985 relative à la mise en œuvre du transfert de compétences en matière d'enseignement public (RLR 521-1).
- Circulaire interministérielle n° 88-079 du 28 mars 1988 relative à l'organisation économique et financière des établissements publics locaux d'enseignement (RLR 363-1), son annexe technique fixée par circulaire interministérielle du 10 juin 1991 modifiée en 1993 (RLR 363-1).

Sur l'exécution du budget

- Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics (RLR 300-2).
- Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.
- Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment ses articles 49, 51 et 52 (RLR 300-0, RLR 311-0).
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, notamment ses articles 5, 34 à 47 (RLR 520-0).
- Circulaire interministérielle n° 88-079 du 28 mars 1988 précitée.

Sur la gestion de fait

- Article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 (loi de finances pour 1963).

