

Dans la logique de la LOLF

Globalisation et déspecialisation des crédits, réforme du cadre budgétaire et comptable : la LOLF impliquera une plus grande responsabilisation et une plus grande autonomie des établissements scolaires.

Dans le droit fil de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il convient de faire évoluer la gestion des crédits de l'Etat dans les académies et les établissements scolaires. Les financements de l'Etat représentent, hors rémunérations, une part qui peut sembler marginale dans les budgets des collèges et lycées. Pour autant, ils sont le reflet de politiques nationales et/ou de stratégies académiques et les établissements gagent pour partie la mise en œuvre de leur politique pédagogique sur l'attribution de ces moyens. Une politique de globalisation des crédits participe d'une plus grande responsabilisation des EPLE et renforce leur autonomie dans un contexte fortement imprégné par la recherche de la performance (service efficace, de qualité et au meilleur coût). Sa mise en œuvre au sein des académies suscite un certain nombre d'interrogations. Il semble utile de faire le point aujourd'hui.

Trois niveaux d'intervention

✦ *Le ministère : rendre compte au Parlement*

Le ministère délègue aux académies une enveloppe de crédits de transfert destinés aux EPLE sur trois budgets opérationnels de programme, les BOP "Enseignement du second degré", "Vie de l'élève"

et, dans une moindre mesure, "Soutien". Tous les crédits alloués aux établissements, à l'exception des bourses nationales et des crédits de rémunération, et tout particulièrement ceux qui ont trait aux dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat (code de l'éducation : art. D.211-14 et 15), ont vocation à être globalisés et fongibles. La globalisation des cré-

ENJEUX

- Rompre avec la pratique du saupoudrage (renoncer aux petites enveloppes budgétaires dont l'impact n'est pas assuré) et conditionner les financements à l'obligation de rendre compte de la consommation des crédits et de la réalisation des objectifs.

- Déléguer les crédits globalisés le plus tôt possible dans l'année afin que les instances délibératives de l'EPLÉ puissent se prononcer sur l'utilisation de la subvention dans des délais compatibles avec les besoins de l'établissement scolaire.

Remarque : conformément à l'avis n°363-340 du Conseil d'Etat du 25 mai 1999, la liste énoncée aux articles D.211-14 et 15 du code de l'éducation relative aux dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat doit être regardée comme ayant une portée purement indicative.

dits est assortie d'une obligation de rendre compte à la représentation nationale.

✦ *L'académie : une stratégie globale au niveau local*

Le recteur décide d'une répartition des crédits au sein des budgets opérationnels de programme académiques (BOPA). Si chaque académie répartit son budget conformément aux instructions ministérielles, le projet académique, construit sur la base des spécificités locales, oriente la répartition des moyens.

La LOLF a consacré l'échelon rectoral comme stratégique. Pour autant, il ne faudrait pas en conclure à un affaiblissement de l'échelon départemental qui demeure le cadre de proximité de l'action de l'Etat. A cet égard, dans certaines académies, les IA-DSDEN se sont vu attribuer la gestion des moyens d'enseignement des lycées.

✦ *L'EPLÉ : les difficultés à surmonter*

Le cloisonnement des crédits spécifiques ou affectés correspondant à des actions ciblées contribue à une vision parcellisée de l'activité de l'établissement. La spécialisation des crédits peut apparaître comme un carcan. Par ailleurs, la structure budgétaire ne facilite pas une distinction entre l'activité pédagogique, les charges de fonctionnement et les actions en faveur de la vie de l'élève. Ainsi, par exemple, le financement de la formation initiale est éclaté sur de nombreux chapitres : A1, A2, J1, J3, etc. Enfin, le projet d'é-

établissement est retracé au sein du chapitre spécial J3 subdivisé alors même qu'il devrait être placé au cœur de la construction budgétaire.

Il était indispensable de trouver un prolongement de la LOLF dans le budget de l'établissement public du second degré.

Globaliser les crédits

Les académies sont encouragées à déléguer aux établissements des crédits globalisés. Certaines d'entre elles n'ont d'ailleurs pas attendu la mise en œuvre de la LOLF pour avancer sur ce terrain (académies de Bordeaux, Rennes, Nantes et Lille).

Plusieurs questions se posent : quel est le périmètre de la globalisation et quelles sont les règles de répartition des crédits entre les établissements ? Les crédits attribués au titre du dispositif "Ecole ouverte" peuvent-ils être globalisés ? Et ceux destinés à promouvoir l'éducation artistique et culturelle ? Et le fonds de vie lycéenne ? Tout lycée peut-il y prétendre, quitte à constater que la vie lycéenne s'avère moribonde ? ...

Deux axes de réflexion :

- ❖ la définition de critères d'attribution des moyens dans le respect de l'équité,
- ❖ le recours à une démarche de contractualisation avec l'EPLÉ lorsque l'établissement scolaire projette des actions dont le caractère novateur, le rayonnement et la transversalité disciplinaires sont garantis.

DOTATION GLOBALISÉE : QUELLES CLÉS DE RÉPARTITION ?

1- Collège ou lycée ?

Il est bien évident qu'il convient de distinguer la nature de l'établissement : un collège n'est pas doté comme un lycée ; ce dernier, par exemple, ne bénéficie pas de la prise en charge des manuels scolaires par l'Etat. A l'inverse, le fonds de vie lycéenne, comme son nom l'indique, ne concerne pas les collèges.

2 - Le nombre d'élèves

La prise en compte de l'effectif des élèves semble incontournable.

3 - L'existence de reliquats des exercices antérieurs

La délégation de crédits ne peut pas être sans lien avec le montant des reliquats. Dans un souci de bonne gestion des deniers publics, l'autorité académique peut être amenée à tenir compte de l'existence de reliquats importants.

4 - Instaurer un système de bonification ?

Les critères relatifs aux zones d'éducation prioritaire, aux réseaux "ambition réussite", aux caractéristiques pédagogiques (existence ou non de sections professionnelles, effectivité des stages en entreprises) apparaissent particulièrement pertinents.

CRÉDITS CONTRACTUALISÉS : QUELS SONT-ILS ET COMMENT PROCÉDER ?

La contractualisation présuppose une formalisation des projets déposés par les EPLÉ.

QUELQUES EXEMPLES DE CRÉDITS QUI SONT HABITUELLEMENT CONTRACTUALISÉS :

- ❖ Les crédits relatifs au dispositif "Ecole ouverte" qui peuvent relever d'un accord partenarial (exemples : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, municipalités, etc...), conclu annuellement, sur la base d'un projet soumis au Recteur.
- ❖ Les crédits relatifs à la rénovation des formations ou aux ouvertures d'établissements qui sont alloués à l'issue d'une expertise individuelle.
- ❖ Les crédits destinés à la vie lycéenne, aux appariements, aux projets d'action culturelle. Ces projets sont souvent construits en partenariat et appellent des co-financements.

Quelques interrogations donc : outre que les détenteurs de crédits spécifiques peuvent être tentés de garder jalousement leur cassette, il faut examiner quelle est la meilleure stratégie possible compte tenu des objectifs variés et des démarches parfois très hétérogènes. Pour ne reprendre qu'un seul exemple, "École ouverte", les partenaires appelés à cofinancer ce dispositif ne manquent pas de demander une description précise des projets engagés et des moyens à disposition. S'agissant de l'action culturelle, les DRAC agissent de même. Cependant, lorsque l'on examine de plus près certaines actions, il convient de poursuivre la réflexion : ainsi, ne pourrait-on envisager une globalisation des crédits contractualisés ? Un lien peut fréquemment être établi entre les projets de vie lycéenne, le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté et l'action culturelle. En toute hypothèse, la fragmentation des actions n'est pas satisfaisante.

Dernière difficulté, on l'a vu, il faut définir des critères pertinents de répartition des crédits.

Déspécialiser les reliquats

Par circulaire n° 06-121 du 11 décembre 2006, le ministère donnait pour instruction aux académies d'engager les établissements scolaires dans une procédure de déspecialisation des reliquats. Cette recommandation résultait d'un constat issu de COFI-Pilotages* : au plan national, et malgré un effort important ces dernières années, il subsistait encore

trop de reliquats de crédits de l'Etat dans les EPLE (196 millions d'euros en 2005).

Dans ces conditions, il convenait de s'engager dans cette procédure de déspecialisation induite par la logique de la LOLF : les crédits de fonc-

tionnement sont par nature fongibles et doivent être globalisés. Aussi, tous ceux qui correspondent à des actions non reconduites doivent-ils faire l'objet d'une réaffectation par l'EPLE lui-même, dans le cadre de son autonomie.

DÉSPECIALISATION : COMMENT PROCÉDER ?

Un compte d'affectation est préconisé par la DAF A3 du ministère : le compte 44118 subdivisé en 1, 2 et 3, correspondant aux trois BOP mentionnés plus haut. Tous les reliquats de crédits correspondant à des actions non reconduites doivent faire l'objet d'un état exhaustif et d'une proposition d'affectation nouvelle soumise au vote du conseil d'administration.

Cela veut dire également que tous les anciens comptes relatifs aux subventions spécifiques de l'Etat sont abandonnés au profit du compte 44118 subdivisé.

TECHNIQUE COMPTABLE

Les reliquats du compte 44118 de N-1 sont réceptionnés sur le compte 441180 en bilan d'entrée de l'exercice N puis seront inscrits par virement sur les comptes 44118 subdivisés concernés. Ces écritures de virement d'un compte de classe 4 à un autre compte de classe 4 feront *obligatoirement* l'objet d'une note d'explication jointe au compte financier de l'exercice.

Pour ce qui concerne les nouvelles dotations, elles seront inscrites directement sur l'un des trois comptes. Leur répartition sera soumise à l'approbation du conseil d'administration.

Réformer le cadre budgétaire et comptable

À l'horizon 2009, une refonte de la structure budgétaire devrait remédier au manque actuel de lisibilité des budgets des établissements. Renonçant à la double distinction entre les chapitres d'investissement et de fonctionnement, d'une part, et entre le service général et les services spéciaux, d'autre part, la nouvelle armature budgétaire devrait être en cohérence avec les programmes LOLF du MEN :

- ❖ un chapitre relatif à l'enseignement scolaire public du second degré,
- ❖ un chapitre relatif à la vie de l'élève,
- ❖ un chapitre relatif à l'administration et à la logistique.

Un des objectifs poursuivis est donc bien de mieux rendre compte aux membres du conseil d'administration et, simultanément, de mieux informer le Parlement - via les remontées télématiques - de l'utilisation des crédits de l'Etat dans les EPLÉ. Tout cela nécessitera naturellement une adaptation de l'article 35 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié ainsi que de la circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 portant organisation économique et financière des EPLÉ et de son annexe technique.

Des collectivités locales très sollicitées

Toutes ces questions ne peuvent être abordées sans jeter un regard sur la part la plus importante (hors rémunérations) du budget des EPLÉ :

les fonds alloués par les collectivités locales.

† Une dotation globale de fonctionnement sur critères

Il est évident que le bailleur de fonds précise les éléments qui ont permis d'arrêter le montant de la DGF. Cependant, notamment dans les plus petites unités (les collèges), on observe que la tentation est forte pour la collectivité de notifier un montant fixe pour les gros postes du budget, tel que le chauffage. Une déresponsabilisation de l'établissement, en quelque sorte. En outre, le montant de la dotation globale de fonctionnement inclut fréquemment des subventions fléchées.

† Des subventions spécifiques ou affectées de plus en plus nombreuses

Des dotations de plus en plus nombreuses sont allouées au titre d'opérations diverses et ciblées. On observe, ici ou là, dans les comptes financiers des EPLÉ des restes à utiliser provenant d'exercices d'origine parfois très ancienne ; à terme, la problématique se résout à l'alternative suivante : restituer les crédits ou les déspecialiser.

À ce stade, et dans une démarche de cohérence et de simplification de la gestion des EPLÉ, il y a lieu d'associer les collectivités territoriales à la réflexion commune, d'autant que la réforme du cadre budgétaire et comptable des établissements publics locaux d'enseignement, en leur qualité de principaux financeurs, les concerne tout autant que l'Etat.

En conclusion, il faut tendre vers une globalisation des cré-

aits, posée comme principe général. Cependant, il doit être possible d'y déroger, l'autorité académique doit être en capacité de soutenir l'innovation et, conformément à l'article 34 de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, de contribuer au financement de l'expérimentation pédagogique. ■

Pour en savoir plus :

jean-michel.habellion
@ac-versailles.fr
erwan.nicolazic
@ac-versailles.fr, CASU
stagiaire à l'ESEN

*COFI-Pilotages est une application nationale qui agrège les comptes financiers des EPLÉ (balance des comptes au 31 décembre, développement des charges, développement des produits).