



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE L'ÉDUCATION  
NATIONALE, DE  
L'ENSEIGNEMENT  
SUPÉRIEUR ET DE  
LA RECHERCHE

# **Plan d'Action Ministériel « Contrôle interne financier » 2014-2016**

## **Volet « maîtrise des risques comptables et financiers - EPLE »**

MRCF  
-EPLÉ

## Avant-propos : Présentation synthétique des EPLE et rappels relatifs à la maîtrise des risques comptables et financiers (MRCF)

Les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ce sont :

- 7900 établissements en France métropolitaine + DOM
- 1700 agents comptables soit environ 4,7 EPLE par agence comptable

Il existe différents types d'EPLE :

- Collèges
- Lycées d'enseignement général ou technologique, polyvalents, lycées professionnels
- Etablissements régionaux du premier degré
- Ecoles régionales d'enseignement adapté
- EPLE maritimes

Les structures et modalités de gestion des EPLE sont variées :

- Etablissement mutualisateur ou non
- Budget annexe ou non
- Siège d'agence comptable ou non

Les situations financières de ces établissements sont hétérogènes :

- Des budgets variant de 60 K€ à 30 millions d'euros (1 million d'euro en moyenne par EPLE)

Mais des points de convergence existent entre les différents EPLE :

- Un cadre réglementaire unique défini dans l'instruction codificatrice M 9.6
- Une application de gestion financière et comptable : GFC

Les enjeux financiers significatifs incitent tous les acteurs à favoriser l'émergence d'une maîtrise des risques comptables et financiers. Cette activité comprend l'ensemble des dispositifs de contrôle interne mis en place tout au long de la chaîne financière et comptable, le contrôle interne se définissant lui comme « l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents choisis par le chef d'établissement et l'agent comptable et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales : ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable».

Cette exigence de maîtrise des risques comptables et financiers est inscrite dans l'Instruction codificatrice M9.6 relative au cadre budgétaire et comptable des EPLE, notamment en ses paragraphes § 1.1.3.2. et 3.1.3.3.

## Sommaire

1. LES ENJEUX DE LA MRCF EN EPLE .....	2
2. BILAN DES ACTIONS PROGRAMMEES SUR 2013-2014.....	3
3. ACTIONS PLANIFIEES POUR LA PERIODE 2014-2016 .....	7
4. LEXIQUE .....	9
5. DOCUMENTS COMPLEMENTAIRES .....	10

## 1. Les enjeux de la MRCF en EPLE

La maîtrise des risques comptables et financiers en EPLE entre tant dans le champ de l'ordonnateur (comptabilité budgétaire) que dans celui de l'agent comptable (comptabilité générale). C'est une démarche qui **ne se limite pas** à une liste de contrôles mais concerne l'organisation des services, la séparation des tâches, la documentation des procédures de travail, les sécurités informatiques, la formation des personnels, la traçabilité des acteurs et des opérations. Cette démarche s'appuie sur la procédure de contrôle interne comptable et financier (CICF) qui comprend 3 leviers (organiser, documenter et tracer) pour atteindre 3 objectifs (fiabiliser, sécuriser, améliorer la qualité du service en ayant une maîtrise raisonnable des risques).

Les principaux préceptes sont décrits au paragraphe 3.1.3.3 - le contrôle interne comptable et financier - de l'instruction codificatrice M9.6. qui indique ainsi qu'« en application de l'article 57 du décret du 7 novembre 2012, la qualité des comptes doit répondre aux objectifs suivants :

- 1°. les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur ;
- 2°. ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ;
- 3°. ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ;
- 4°. ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ;
- 5°. ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ;
- 6°. ils doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière. »

A noter que, pour les EPLE, l'agent comptable est le pilote naturel de la démarche de CICF pour l'analyse des risques et la mise en place de plans d'action. Dans ses établissements rattachés, l'adjoint gestionnaire est son interlocuteur incontournable en raison de ses compétences en matière d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement de suivi des inventaires et des stocks et de tenue le cas échéant de la régie.

Dès 2007, à l'image des orientations préconisées par la Cour des Comptes, liées étroitement à la mise en œuvre de la LOLF et à la modernisation de la gestion financière de l'Etat et des établissements publics, il est apparu nécessaire de doter les responsables financiers des EPLE (agents comptables, adjoints gestionnaires, chefs d'établissement) d'un outil de pilotage et de management, leur permettant de repérer les risques de dysfonctionnement pouvant nuire à l'accomplissement de leurs missions d'ordonnateurs et de comptables et par voie de conséquence à la qualité et à l'efficacité du service rendu aux usagers. C'est à cet effet qu'a été créé l'outil **l'Outil de Diagnostic Interne Comptable des EPLE (ODICé)**, qui participe à l'amélioration de la qualité comptable en EPLE.

Le présent volet du Plan d'Action « maîtrise des risques comptables et financiers en EPLE » n'a pas l'ambition d'embrasser l'ensemble des éléments de gestion des risques en la matière, mais, plus pragmatiquement :

- D'identifier les acquis en termes de MRCF ;
- De définir de nouvelles actions de MRCF à mettre en œuvre.

## 2. Bilan des actions programmées sur 2013-2014

La dynamique de MRCF a connu une redynamisation nationale, au travers notamment d'un effort renouvelé de formalisation, de sensibilisation et d'accompagnement du déploiement de la démarche et des outils.

### 2.1. Une affirmation dans les textes :

- **Janvier 2013 : publication de l'instruction codificatrice M9.6 relative au cadre budgétaire et comptable des établissements publics locaux d'enseignement n° 2012-208 du 14 décembre 2012**

Cette instruction remplace la circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 portant organisation économique et financière des EPLE ainsi que son annexe technique, la circulaire n°91-132 du 10 juin 1991.

Cette instruction est articulée en 4 tomes, complétée de 14 annexes :

- Tome 1 - L'EPLÉ : acteurs et environnement ;
- Tome 2 - Le budget et son exécution ;
- Tome 3 - Le cadre comptable;
- Tome 4- Le compte financier.

Elle présente dans un document unique l'organisation et le fonctionnement des établissements, les règles relatives à la structure budgétaire mais aussi à son exécution, les règles comptables et celles relatives à la production et à l'analyse des comptes financiers. Cette instruction, qui identifie l'ensemble des textes applicables aux EPLE, constitue un référentiel réglementaire unique et facilement utilisable, source d'amélioration de la qualité comptable des établissements concernés.

De plus, elle introduit des principes et des outils de mise en œuvre d'analyse financière au sein des EPLE, contribuant ainsi à la MRCF.

A noter que, pour garder son caractère de référentiel réglementaire, cette instruction se doit d'être actualisée régulièrement. La dernière réactualisation date du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

- **19 décembre 2013 : publication et mise en œuvre de la circulaire DAF A3 n°13-189 du 14 octobre 2013, relative à la carte et qualité comptable en EPLE**

Le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2008 pointait des « *défaillances et insuffisances dans la fonction comptable des EPLE* ». La circulaire DAF A3 n°08-042 du 26 juin 2008 publiée au BOEN<sup>1</sup> identifiait des pistes de progrès.

---

<sup>1</sup> BOEN n°32 du 28 août 2008, réf. NOR MENF0800612N, note de service n°2008-110 du 22/08/2008

Dans son rapport public annuel pour 2011, la Cour des comptes prenait acte des progrès accomplis (notamment l'accroissement de la taille des agences, la modernisation et la simplification des règles budgétaires et comptables à venir avec la réforme du cadre budgétaire et comptable des EPLE<sup>2</sup>) mais demandait la poursuite des efforts.

A l'été 2011, une mission d'inspection générale était désignée pour travailler sur ces mêmes thèmes de carte et de qualité comptable en EPLE. L'état des lieux ainsi dressé de manière exhaustive dans un rapport publié au début 2012<sup>3</sup> était assorti de propositions à partir desquelles ont été rédigés la circulaire DAF A3 n°2013-098 et son plan d'action.

Cette circulaire et son plan d'action ont été finalisés à l'issue d'un processus associant les secrétaires généraux d'académie comme les organisations syndicales représentatives. **La mise en œuvre du plan d'action doit permettre l'approfondissement de l'action locale et la qualité du pilotage financier par les services académiques ou centraux.** Diverses priorités ministérielles, par ailleurs déclarées à la Cour des comptes ou dans le cadre de la modernisation de l'action publique, ont par ailleurs pu être intégrées au projet pour augmenter sa cohérence d'ensemble<sup>4</sup>. La publication au BOEN de cette circulaire fait écho au texte de 2008, et permet une lisibilité de l'action à la hauteur des attentes générées au plan local par la publication du rapport 2012-005 de l'IGAENR.

Tous les axes du plan d'action concernent l'amélioration de la qualité comptable en EPLE, donc contribuent à la MRCF au sens large.

Toutes les actions initiées par le bureau DAF A3 depuis novembre 2013 s'inscrivent dans les principes du plan d'action DAF.

## 2.2. Des actions d'accompagnement au changement et de communication :

L'administration centrale sensibilise les acteurs de la fonction financière et comptable en EPLE (services académiques, agents comptables, adjoints gestionnaires, chefs d'établissement) à la problématique de maîtrise des risques comptables et financiers.

Elle organise, en lien avec l'école supérieure de l'éducation nationale, des formations qui s'inscrivent dans la démarche de MRCF, en prenant parfois à sa charge des interventions. Afin d'assurer l'accompagnement des acteurs de la gestion financière et comptable, elle procède à la mise à jour et à la publication sur l'intranet ministériel (rubrique EPLE) des supports de présentation de ces séminaires, comme de tous les documents réalisés dans le cadre de la MRCF.

Ci-dessous, un rapide résumé des sessions de sensibilisation et de communication réalisées lors des années 2013 – 2014 :

- **Septembre 2013 : séminaire annuel de prise de fonction des nouveaux agents comptables - focus sur la mise en œuvre du CIC en EPLE**

La fonction d'agent comptable d'EPLE nécessite de connaître la réglementation comptable, le contexte de son application, ainsi que les règles d'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

<sup>2</sup> Entrée en vigueur depuis, pour l'exercice budgétaire 2013

<sup>3</sup> La qualité de la fonction comptable en EPLE à la croisée des chemins, rapport IGAENR n°2012-005, février 2012

<sup>4</sup> Notamment, le développement du contrôle interne en EPLE, en lien avec le Plan annuel ministériel.

Cette formation n'a pas pour but de former à la technique comptable qui doit être appréhendée dans le cadre des formations académiques, associées éventuellement à la mise en place d'un tutorat. Elle a pour enjeu de faciliter la prise de poste des agents comptables nouvellement nommés en EPLE, à travers des points d'information ciblés. Par ailleurs cette formation offre l'opportunité d'un temps d'échange en groupe et propose des pistes pour mieux appréhender les premiers mois de la prise de poste, notamment en matière d'organisation.

- **Novembre 2013 : intervention sur la MRCF lors du séminaire du réseau national de conseil**

En plus d'une présentation en plénière des enjeux généraux de la MRCF, une sensibilisation à cette notion dans les marchés publics, qui constituent le point de risque majeur dans ce domaine, a été réalisée lors de ce séminaire.

- **Février 2014 : présentation des enjeux de la MRCF en EPLE, lors du séminaire du cadre budgétaire et comptable des EPLE**

Une plénière et un atelier ont été consacrés aux enjeux de la mise en œuvre de la MRCF en EPLE et des exemples de déploiement déjà effectués.

- **Avril 2014 : mise en place d'un séminaire d'approfondissement à la fonction comptable axé sur l'analyse financière**

Depuis plusieurs années, comme mentionné ci-dessus, un séminaire d'adaptation à l'emploi des agents comptables nouvellement nommés est organisé dans le mois qui suit leur prise de poste, à l'ESEN. En parallèle à ces contenus transversaux, les académies apportent à ces personnels le bagage technique nécessaire à une bonne intégration dans leur métier et un accompagnement de proximité par l'intermédiaire d'un tuteur comptable.

Dans une logique de professionnalisation accrue de ces personnels, en lien avec le plan d'action en faveur du développement de la qualité comptable en EPLE<sup>5</sup>, l'ESEN et la DAF ont souhaité étoffer cette formation et mettre en œuvre un second **séminaire, d'approfondissement**, destiné à stabiliser la prise de poste et à apporter des contenus techniques et méthodologiques complémentaires dont ces personnels auront particulièrement besoin lors de leur première année d'exercice.

Ce séminaire, mis en œuvre pour la première fois en 2014, a consacré une intervention en plénière aux enjeux et modalités de mise en œuvre de la MRCF en EPLE et une séquence en atelier à l'appropriation de l'outil ODICé (alors encore en voie de finalisation).

---

<sup>5</sup> Circulaire n°13-189 du 14 octobre 2013, parue au BOEN du 19 décembre 2013<sup>5</sup> plus haut

## 2.3. L'optimisation et le redéploiement d'un outil commun :

- **Novembre 2013 à juin 2014 : rénovation de l'outil ODICé**

**Outil de diagnostic du contrôle interne comptable et financier des EPLE**, c'est l'un des vecteurs de la MRCF, à disposition des EPLE depuis 2008.

Les évolutions réglementaires<sup>6</sup>, techniques et politiques de ces dernières années ont rendu nécessaire la révision de cet outil. Les travaux ont été menés avec **l'ensemble des correspondants du réseau national** d'aide et de conseil tout au long de l'année 2013, notamment lors du séminaire du réseau de novembre 2013. Le 1<sup>er</sup> semestre 2014 a été consacré à la finalisation de l'outil.

C'est aujourd'hui un outil modernisé et optimisé. Au-delà de la mise à jour réglementaire, l'innovation principale réside dans le développement du volet ordonnateur, qui instaure un véritable parallélisme entre les contrôles du comptable et ceux de l'ordonnateur.

Issu de la mutualisation des bonnes pratiques et de travaux transversaux entre les cellules académiques d'aide et de conseil, il a été envoyé à l'ensemble des académies en juillet 2014.

L'évaluation de son déploiement et de son appropriation par les acteurs concernés constitue l'essentiel des actions planifiées pour 2014-2016, et qui font l'objet du point 3 de ce volet.

---

<sup>6</sup> On citera en particulier le décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration



### 3. Actions planifiées pour la période 2014-2016

La priorité de la période 2014-2015 sera l'évaluation du déploiement et de l'appropriation de l'outil ODICé. Une vigilance particulière sera accordée à la mise en œuvre de la démarche au sein des établissements mutualisateurs de paie.

Des actions seront également menées en matière de mutualisation des bonnes pratiques.

Pour ce faire, la démarche s'appuie sur 4 axes déclinés en actions :

■ **Axe 1 « accompagner la diffusion de l'outil »**

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Communication au réseau d'aide et de conseil aux EPLE via courriel	DAF A3						
Déploiement par les cellules de conseil en académie	Réseau conseil en académie vers EPLE						
Suivi de la diffusion (via enquête auprès du réseau)	DAF A3						

■ **Axe 2 « accompagner son appropriation »**

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Sensibilisation du réseau d'aide et de conseil auprès des EPLE via courriel et publications sur l'intranet ministériel (rubrique EPLE)	DAF A3						
Formation <ul style="list-style-type: none"> <li>- reconduction des séminaires destinés aux agents comptables (prise de poste et approfondissement de la fonction comptable)</li> <li>- déploiement des formations</li> </ul>	- DAF A3  - Académies						
Expertise, aide et conseil (à programmer selon le démarrage des formations)	-DAF A3 -Académies						

■ **Axe 3 « évaluer le déploiement et l'appropriation de l'outil pour améliorer la démarche »**

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Recensement des demandes d'expertises liées à la mise en oeuvre d'ODICé (réseau de conseil local)	Académies						
Evaluation de l'appropriation de la démarche	Académies						
Enquête (quantitative et qualitative) des EPLE utilisant ODICé	DAF A3 (enquête via Pléiade)						
Analyse des retours d'audits par rapport à l'amélioration de la qualité comptable (en croisant les données de la MNA et celles remontant des académies via le réseau conseil)	DAF A3						
Bilan général du déploiement MRCF et ODICé	DAF A3						

■ **Axe 4 « mutualiser les bonnes pratiques »**

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Pilotage du contrôle budgétaire académique, notamment celui exercé sur le suivi du fonds de roulement <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recensement des démarches existantes</li> <li>- Normalisation et généralisation des bonnes pratiques</li> </ul>	DAF A3						
Renforcement des liens entre ordonnateurs et comptables afin de favoriser une démarche réellement partagée dans ce domaine <ul style="list-style-type: none"> <li>- prévoir des interventions en commun agents comptables / chefs d'établissement-ordonnateurs.</li> </ul>	DAF A3						

## 4. Lexique :

- **EPLE :**

Etablissement public local d'enseignement (lycée, collège, ...)

- **MRCF :**

Maîtrise des risques comptables et financiers

Cette activité comprend l'ensemble des dispositifs de contrôle interne mis en place tout au long de la chaîne financière et comptable le contrôle interne se définissant lui comme « l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents choisis par le chef d'établissement et l'agent comptable et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales : ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable».

- **ODICé :**

Outil de diagnostic du contrôle interne comptable et financier des EPLE

C'est l'un des vecteurs de la MRCF, à disposition des EPLE depuis 2008.

- **L'instruction codificatrice M9.6**

Instruction codificatrice relative au cadre budgétaire et comptable des établissements publics locaux d'enseignement n° 2012-208 du 14 décembre 2012

Cette instruction remplace la circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 portant organisation économique et financière des EPLE ainsi que son annexe technique, la circulaire n°91-132 du 10 juin 1991.

Référentiel réglementaire unique et facilement utilisable, source d'amélioration de la qualité comptable des établissements concernés.

## 5. Documents complémentaires

Libellé	Date	Mise à disposition
Circulaire DAF A3 13-189 du 14 octobre 2013, relative à la carte et qualité comptable en EPLE	14 octobre 2013	14 octobre 2013
Guide d'utilisation de l'outil ODICé	Juillet 2014	Juillet 2014