



Secrétariat général

Direction des affaires
financières

Sous-direction du budget
de la mission
« enseignement
scolaire »

Bureau de la
réglementation
comptable et du conseil
aux EPLE

Paris le 14 OCT. 2013

Le ministre de l'éducation nationale

à

Mesdames les rectrices et messieurs les
recteurs d'académie

DAF A3

n° 13 - 098

Affaire suivie par

Jean-Philippe Trébillon

Téléphone

01 55 55 37 60

Télécopie

01 55 55 18 63

Courriel

Jean-Philippe.Trebillon

@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Objet : carte comptable et qualité comptable en EPLE
rapport IGAENR n°2012-005

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 08-042 du 26 juin 2008¹ identifiait des pistes de progrès. Il vous était demandé d'en mettre en œuvre certaines au plan local. 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 RCBC) 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 était assorti de propositions à partir desquelles a été conçu le plan d'action qui vous est exposé ci-après.

Ce plan d'action, qui vient compléter et préciser les pistes identifiées par la circulaire de 2008 sans les remettre en cause, se décline en 10 objectifs organisés selon 4 axes.

... / ...

¹ Parue au BOEN n°32 du 28 août 2008 sous la référence NOR MENF0800612N, note de service 2008-110 du 22 août 2008

Axe I. maîtrise de la carte comptable et pilotage financier

L'inspection générale insiste sur la nécessité d' « *accorder une importance particulière à la recollection des données de base* » ainsi que de disposer d'un « *tableau de bord (...) alimenté par des remontées académiques.* »

A cet égard, il est indispensable que l'administration centrale dispose d'une vision exhaustive et fiable de la carte comptable (objectif 1). La base de données COFI Pilotages peut permettre cette information, sans contrainte supplémentaire pour vos services en termes de production de tableaux de bord spécifiques ou de renseignement d'enquêtes. Pour parvenir à cet objectif, la base doit être renseignée de façon fiable et exhaustive : elle doit être parfaitement à jour des opérations d'ouverture, fermeture et fusion d'EPLÉ, de même qu'elle doit être le reflet exact des arrêtés rectoraux organisant les groupements comptables. Bien entendu, le taux de remontée des comptes dématérialisés doit atteindre 100%.

La mise à jour des bases vous était demandée pour la remontée des comptes financiers relatifs à l'exercice 2012². Ceci devra être totalement effectif pour les comptes relatifs à l'exercice 2013. Pour cette même échéance, vous agirez en direction des agents comptables d'EPLÉ afin que le taux national de remontée des comptes atteigne 100% dès la fin avril (90% constatés à fin mai 2012 pour les comptes 2011 ; 95% fin mai 2013 pour les comptes 2012). Je vous rappelle à cet égard que l'instruction codificatrice M9.6, applicable depuis l'exercice 2013, fait obligation à l'agent comptable de procéder à cette remontée dématérialisée (§ 34).

Du point de vue du périmètre des groupements, la circulaire de 2008 fixait une cible nationale, établie à 6 EPLÉ par agence. Le constat établi en 2011 faisait état d'une moyenne nationale à 4,5. L'objectif initial n'étant pas encore atteint à la date de rédaction de ce document, il y a lieu de poursuivre les mouvements opérés. Ces derniers seront effectués dans le respect des principes définis par la circulaire de 2008, en tenant compte des spécificités locales (objectif 2).

Les objectifs suivants ont trait à l'exploitation des données financières issues de cette base COFI Pilotages fiabilisée : pour le pilotage budgétaire (objectif 3) et pour le pilotage financier de l'EPLÉ (objectif 4). La révision des requêtes automatisées permettra en effet de mieux interroger la base, pour disposer d'états plus précis, par exemple des reliquats de crédits en EPLÉ. Ces informations vous seront utiles pour le pilotage budgétaire académique, comme elles me le seront au plan national. Enfin, la définition d'indicateurs de santé financière des EPLÉ vous permettra de mieux suivre la situation des établissements de votre ressort et d'être plus réactif en cas de difficulté.

... / ...

² Cf. ma note DAF A3 n°13-044 du 13 mars 2013

Vous êtes d'ores et déjà associés aux travaux en cours pour réviser l'outil d'exploitation des données et définir des indicateurs d'analyse de la santé financière des EPLE. Ces travaux devraient être achevés dans les tout prochains mois.

Axe II. poursuivre l'amélioration de la qualité comptable

La mission d'inspection générale insiste, à juste titre, sur les progrès restant à accomplir pour accroître le niveau de qualité de la comptabilité des EPLE. Elle appelle de ses vœux au plus vite un « *plan de fiabilisation des comptes* », sous le pilotage des services d'administration centrale.

Cette préoccupation rejoint celle exprimée dans ma note n°11-158 du 4 novembre 2011 relative aux opérations préalables à la mise en œuvre de la réforme du cadre budgétaire et comptable en ce qui concerne la comptabilisation des immobilisations.

Je vous propose donc, dès à présent, une liste d'indicateurs (annexe du plan d'action) : dès que possible, ceux-ci pourront être calculés à partir des données issues de COFI Pilotages (objectif 5) mais, d'ores et déjà, je vous invite à vous en emparer afin que la qualité comptable devienne un axe fort de l'animation académique (objectif 6). Lors du prochain séminaire national du réseau d'aide et de conseil aux EPLE, une attention particulière sera portée aux actions entreprises dans ce domaine, ainsi qu'aux pistes à envisager pour les renforcer, les mettre en cohérence, valoriser les bonnes pratiques pour l'exercice 2014.

Axe III. développer et approfondir le contrôle interne

La mise à disposition dès 2008 d'un outil d'aide au diagnostic (ODICé) et l'organisation de formations spécifiques sur le thème du contrôle interne ont constitué un progrès important. Comme le souligne l'inspection générale cependant, le niveau effectif de déploiement de cette culture et de ses outils est insuffisant, et ne nous est pas connu avec assez de précision. Par ailleurs, les évolutions réglementaires³, techniques et politiques⁴ rendent nécessaire une révision de ces outils avant tout nouvel effort. Aussi, les objectifs 7 et 8 du plan d'action sont-ils consacrés à la mise à jour des outils, au développement et à l'approfondissement du contrôle interne en académie et en EPLE. Le début de l'année 2013 a permis de mener de premiers travaux, notamment avec le concours du réseau national d'aide et de conseil. Prochainement, vos équipes seront fortement mobilisées dans la finalisation de ces travaux, puis dans les actions de promotion et d'accompagnement du déploiement (et in fine de vérification de la mise en place et des conditions de la mise en place) du contrôle interne au plan local.

³ On citera en particulier le décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration

⁴ Le contrôle interne défini et mis en œuvre dans le cadre du plan d'action ministériel concerne également les EPLE. Le contrôle interne des EPLE doit être mis en cohérence avec le PAM.

Axe IV. accompagner l'effort de formation

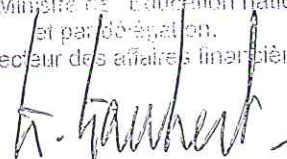
Le rapport de l'inspection générale rappelle les enjeux de la formation initiale et continue de l'ensemble des acteurs de la fonction financière en EPLE, quelle que soit leur mission ou leur catégorie. Les objectifs 9 et 10 du plan d'action sont conçus pour répondre à ces problématiques aux niveaux ministériel et interministériel. Vous serez bien entendu associés à ces réflexions et au travail engagé autant que de besoin. Je vous prie toutefois d'engager d'ores et déjà les actions qui peuvent l'être à votre niveau (choix des intervenants, association des publics les plus larges, mise en cohérence accrue des actions).

Sur chacun des axes identifiés et développés plus haut, des actions conjointes et coordonnées sont nécessaires pour atteindre les objectifs. Certaines relèvent directement de mes compétences : je vous détaille ci-joint le plan d'action que je mets immédiatement en œuvre pour parvenir au but. La mise en œuvre d'autres actions relève de votre compétence : je vous serais reconnaissant de bien vouloir formaliser le plan d'action académique correspondant, me le faire parvenir puis me tenir régulièrement informé de son déploiement, de la réalisation de ses objectifs.

Deux propositions de l'inspection générale ne sont pas reprises dans ce regroupement par thématiques : la gestion de la paie en EPLE, et la séparation des fonctions de gestionnaire et d'agent comptable. Sur la première, je souhaite poursuivre la réflexion avant de vous proposer des modalités de réorganisation. Quant à la seconde, je ne pourrai me déterminer que lorsqu'une expertise des nombreuses questions incidentes d'ordre juridique, statutaire et technique aura pu être menée par les différents services du secrétariat général concernés.

Comme l'écrit la mission d'inspection générale, l'exercice de la fonction comptable en EPLE est aujourd'hui « à la croisée des chemins ». Je sais pouvoir compter sur votre implication dans la mise en œuvre locale de ce plan d'action, afin d'atteindre les objectifs fixés avec efficacité et célérité. Mes services, et plus particulièrement le bureau de la réglementation comptable et du conseil aux EPLE (DAF A3), se tiennent à votre disposition pour vous aider dans cette démarche.

Pour le Ministre de l'Éducation nationale
et par délégation,
Le Directeur des affaires financières,



Guillaume GAUBERT

CPI : IGAENR

PJ : - plan d'action
- indicateurs

Secrétariat général

Direction
des affaires financières

Sous-direction
du budget de la mission
« enseignement scolaire »

Bureau de la réglementation
comptable et
du conseil aux EPLE

DAF A3

Affaire suivie par
Jean-Philippe Trébillon
Téléphone
01 55 55 37 60
Télécopie
01 55 55 18 63
Courriel
jean-philippe.trebillon
@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

PLAN D'ACTION
(circulaire DAF A3 n°13-098 du 14 octobre 2013)

Axe I. maîtrise de la carte comptable et pilotage financier

Objectif 1 : disposer d'une vision exhaustive et fiable de la carte comptable

Outil de suivi : base de données COFI Pilotages

Actions : communication ciblée en direction des secrétaires généraux d'académie appelant leur attention sur le pilotage des remontées à leur niveau (objectif : 100% des comptes financiers remontés de façon dématérialisée), et la fiabilité des informations pour celles d'entre elles saisies sous leur responsabilité (objectif : les remontées dématérialisées académiques seront totalement cohérentes avec les arrêtés rectoraux instaurant les groupements comptables).

Echéance :

remontée des comptes financiers relatifs à l'exercice 2013 (printemps 2014)

Conditions de réussite : sensibilisation des acteurs à la production d'une base à jour.

Objectif 2 : piloter la carte comptable

Outil de suivi : base de données COFI Pilotages

Actions :

1. en cohérence avec l'objectif national, définir une cible pour chaque académie, selon un horizon temporel adapté, et en prenant en compte les caractères propres de l'académie (histoire, géographie, mouvement des personnels ...). Cette cible pourrait figurer parmi les indicateurs du contrat entre l'académie et l'administration centrale ;
2. définir une doctrine conjointe DAF / DGRH concernant l'implantation des emplois d'administrateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche pour renforcer l'attractivité des postes comptables les plus importants.

Echéance : les travaux pourraient concerner un nombre restreint d'académies dès l'année scolaire 2013-2014 pour expérimenter et valider la méthode, avant de la généraliser pour la rentrée 2014.

Conditions de réussite : renseignement exhaustif et fiable de la base de données COFI Pilotages / articulation des travaux avec les autres directions concernées (DGESCO, DGRH ...)

Objectif 3 : mieux utiliser les données financières des EPLE pour le pilotage du budget de la mission enseignement scolaire

Outil de suivi : base de données COFI Pilotages

Actions : mieux utiliser les requêtes pour disposer plus aisément des informations pertinentes, mieux analyser les résultats obtenus

Echéance : annuelle, dès l'exploitation des comptes financiers relatifs à l'exercice 2012 (courant 2013)

Conditions de réussite : renseignement exhaustif et fiable de la base de données COFI Pilotages ; remontée des informations dès l'arrêt des comptes (c'est-à-dire éventuellement avant la présentation des comptes au conseil d'administration) ; mobilisation des différents échelons : académique (dialogue avec l'EPLE) et central (dialogue avec l'académie).

Objectif 4 : développer le pilotage financier des EPLE

Outil de suivi : base de données COFI Pilotages

Actions : dresser une liste d'indicateurs décrivant objectivement ou de nature à alerter sur la santé financière d'un EPLE / réviser les requêtes automatisées afin que la production de ces indicateurs et leur mise en perspective (typologie EPLE, département, académie, national) soit aisée

Echéance : une première liste d'indicateurs a été définie. La commande des requêtes automatisées correspondante pourra être intégrée aux travaux de rénovation de l'application, pour une livraison en début d'année 2014. Une circulaire pourrait être adressée aux académies à la même période.

Conditions de réussite : réalisation des travaux en temps utiles / appropriation et animation effective autour des concepts en académie

Axe II. qualité comptable

Objectif 5 : se doter d'indicateurs pertinents et objectifs

Outil de suivi : base de données COFI Pilotages

Actions : identifier une liste raisonnable d'indicateurs permettant de donner une vue objective et synthétique de la qualité des comptes d'un EPLE / réviser les requêtes automatisées afin que la production de ces indicateurs et leur mise en perspective (typologie EPLE, département, académie, national) soit aisée

Echéance : une première liste d'indicateurs a été définie. La commande des requêtes automatisées correspondante pourra être intégrée aux travaux de rénovation de l'application, pour une livraison en début d'année 2014. Une circulaire pourrait être adressée aux académies à la même période.

Conditions de réussite : identification des indicateurs pertinents / réalisation des travaux par la maîtrise d'œuvre

Objectif 6 : accompagner l'amélioration continue de la qualité comptable en EPLE

Outil de suivi : base de données COFI Pilotages

Actions : susciter une politique telle dans chaque académie / piloter ces efforts / valoriser les bonnes pratiques / communiquer sur les résultats atteints

Echéance : Une circulaire pourrait être adressée aux académies pour la fin de l'année 2013. Le sujet pourrait être repris lors du séminaire annuel du réseau conseil en novembre 2013. De premiers résultats pourraient être observés grâce à des remontées spécifiques, puis la généralisation pourrait être envisagée pour la reddition des comptes relatifs à l'exercice 2014, au printemps 2015.

Conditions de réussite : appropriation et animation effective autour des concepts en académie / capacité à articuler ces efforts dans une politique conjointe avec les services de la DGFIP au plan local.

Axe III. contrôle interne

Objectif 7 : réviser les outils du contrôle interne en EPLE

Outil de suivi : intranet de la DAF

Actions : réviser l'outil de diagnostic ODICE ; le compléter par des illustrations d'activité de maîtrise des risques ;

Echéance : il conviendrait que l'outil révisé soit prêt pour la fin de l'année scolaire 2013-2014, afin d'être déployé dans le courant du 2^d semestre 2015.

Conditions de réussite : mobilisation d'une équipe et du réseau conseil sur ce projet tandis que l'achèvement du déploiement de RCBC continuera de mobiliser la plupart des ressources disponibles.

Objectif 8 : développer et approfondir le contrôle interne en EPLE, le mettre en cohérence avec le plan d'action ministériel de contrôle interne

Outil de suivi : les académies rendront compte des efforts réalisés

Actions : promouvoir le contrôle interne, accompagner son déploiement, illustrer la plus value réalisée par la mise en évidence de bonnes pratiques, favoriser la mutualisation de ces bonnes pratiques.

Echéance : année scolaire 2014-2015

Conditions de réussite : mobilisation d'une équipe et du réseau conseil sur ce projet tandis que l'achèvement du déploiement de RCBC continuera de mobiliser la plupart des ressources disponibles. Le réseau local de la DGFIP pourra utilement relayer cette politique.

Axe IV. formation

Objectif 9 : améliorer la cohérence des formations initiale et continue

Outil de suivi : planning général (à créer)

Actions :

1. définir un cursus type de la formation de l'adjoint gestionnaire ou de l'agent comptable, mettant en cohérence les périodes et les contenus, de l'IRA à l'académie, en passant par les formations à l'initiative de l'administration centrale (DAF/DGRH-ESEN) ;

2. développer l'intervention de la DAF dans les formations organisées dans le domaine financier quel que soit le public : cas des personnels de direction notamment

Echéance : le groupe de travail réuni en 2010 pourrait être réactivé pour l'année scolaire 2013-2014 ; les premières actions issues de ses réflexions pourraient être mises en œuvre à la rentrée 2014.

Conditions de réussite : l'articulation entre formation à la réglementation et formation à l'outil ; la coordination du travail des différents acteurs impliqués, ainsi que les moyens consacrés à ce projet, à chaque niveau.

Objectif 10 : approfondir l'effort de formation des acteurs de la fonction financière en EPLE

Outil de suivi : fiches descriptives des formations offertes

Actions :

1. DAF : approfondissement du partenariat avec l'ESEN
2. académies : mobiliser les moyens de la formation ; veiller à la qualité du vivier de formateurs

Echéance : sur le premier point, le séminaire des nouveaux agents comptables d'EPLE pourrait, dès 2013-2014, comporter une deuxième session, complétant celle organisée au moment de la prise de fonction

Conditions de réussite : moyens réservés pour ce faire ; capacité à susciter le volontariat de nouveaux formateurs, capacité à sélectionner les plus aptes (l'ancienneté étant un critère à examiner avec précaution).

Annexe à la circulaire DAF A3 n°13-096 du 14 octobre 2013
Carte comptable et qualité comptable en EPLE
indicateurs

Objectif 1

Fiabilisation des données relatives à la carte comptable

Les services académiques renseignent les informations relatives à la carte comptable dans les « caractéristiques de l'unité, numéro UAI, agence comptable ». Ils s'assureront que le numéro UAI qui figure à ce niveau est bien celui de l'établissement siège de l'agence comptable mentionné sur l'arrêté rectoral créant le groupement (hors cas d'intérim).

Pour ce faire, on pourrait imaginer qu'à terme l'information ne soit plus saisie à ce stade, mais issue des « paramètres » de l'application GFC. Le bureau DAF A3, maîtrise d'ouvrage de l'application GFC, prend en compte cette hypothèse.

Les services académiques s'assureront en outre que les opérations d'ouverture, fermeture, fusion d'EPLÉ ont bien été transcrites dans la base.

Objectif 3

Les indicateurs utiles sont notamment les suivants :

Pour chaque compte de racine 4411, par EPLE, par département, par académie, au plan national, bilan d'entrée, bilan de sortie, évolution du bilan de sortie sur les trois derniers exercices en valeur et en proportion, ratio reliquat / recettes annuelles sur l'Etat en général et sur le compte de contrepartie.

Objectif 4

Les indicateurs utiles sont notamment les suivants :

1. ceux définis à la pièce 14 du compte financier en mode NCBC : fonds de roulement (valeur absolue, valeur en jours de fonctionnement), besoin en fonds de roulement (valeur absolue), trésorerie (valeur absolue, valeur en jours de fonctionnement) ; taux moyen de charges à payer ; taux moyen de recouvrement. Valeur pour l'exercice en cours et les deux précédents. Possibilité d'éditer les résultats pour un EPLE, pour les EPLE du département, de l'académie, au plan national. Possibilité d'éditer les résultats pour des EPLE du même type (notion à définir).

Le bureau DAF A3, maîtrise d'ouvrage conjointe¹ de l'outil COFI Pilotages, intègre ces réflexions aux travaux en cours sur l'application.

2. une attention particulière sera portée au recouvrement de certaines créances, par exemple celles détenues par les EPLE mutualisateurs de paie et/ou employeurs sur les financeurs des contrats.

¹ Avec la DEPP.

Objectif 5

Les indicateurs utiles sont notamment les suivants :

1. nombre de comptes financiers attendus / nombre de comptes financiers reçus / date de réception du compte financier pour chaque EPLE / date du premier, date du dernier
2. cohérence globale : relation fonds de roulement – besoin en fonds de roulement – trésorerie ; immobilisations – dépréciations (ou in fine amortissements) ;
3. cohérence du sens du solde de certains comptes : immobilisations, stocks, charges à payer et produits à recevoir, comptes de trésorerie (531, 5112, 5151, 5159),
4. solde de certains comptes (les comptes d'imputation provisoire ont vocation à être soldés à l'issue de l'exercice) : montant et rapport entre ce montant et les dépenses ou recettes annuelles : 4662 mandats à payer, 4718 recettes diverses à classer, 472 dépenses avant ordonnancement, 585 virements internes de fond le solde de ce dernier compte sera rapproché du total des opérations de l'exercice au débit du 531).

Les indicateurs sont disponibles par EPLE, par département, par académie et au niveau national. Les indicateurs permettent d'alerter sur la situation d'un EPLE, mais ils ne peuvent être analysés en tant que tels et doivent être contextualisés.

Par ailleurs, en lien avec l'objectif 6, il serait utile de disposer d'informations plus fines, recueillies lors des passations de service ou des audits, ou encore de réfléchir à des statistiques issues de la procédure d'apurement administratif des comptes, applicable depuis l'exercice 2012 (nombre de comptes apurés, nombre de comptes transmis au juge par les services du pôle d'apurement ...).

Sur ces deux objectifs liés à la qualité comptable, DAF A3 pourra produire des statistiques concernant la mise en jeu de la responsabilité des agents comptables d'EPLE : nombre de dossiers, ampleur, motifs de mise en jeu ... La mise en place de l'apurement administratif de la plupart des comptes des EPLE pourra permettre, en lien avec la DGFIP, de disposer d'éléments.