

Les agences comptables des lycées et collèges publics

Dans le rapport public annuel de 2008, les juridictions financières avaient souligné les défaillances de la gestion comptable des 2600 lycées et des 5200 collèges publics, devenus depuis 1986 des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), autrement dit des collèges et lycées publics., dotés de l'autonomie financière. Les comptabilités des EPLE - gérées par 2750 agences comptables - retracent des opérations d'un montant limité¹¹² : elles ne comprennent en effet ni les rémunérations des enseignants, payées par l'Etat, ni les charges de fonctionnement et d'investissement prises en charge par les régions pour les lycées ou par les départements pour les collèges. L'enjeu global de ces comptabilités est toutefois significatif, puisqu'il s'élève sur l'ensemble du territoire à près de 7 Md€.

La Cour avait constaté une mauvaise tenue des comptabilités des EPLE en raison des insuffisances de l'organisation comptable. Ainsi, en contradiction avec le principe général en comptabilité publique de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, les agents comptables des EPLE cumulent leurs fonctions avec celles de gestionnaire des établissements supports des agences comptables, ce qui les place dans une position de subordination hiérarchique par rapport au chef d'établissement. En outre, certains agents comptables traitent dans la cadre des budgets des EPLE des opérations pour le compte de l'Etat, par exemple en ce qui concerne certains contrats aidés relatifs à des personnels non-titulaires.

La Cour avait également relevé que les périmètres des agences comptables étaient très inégaux : à la rentrée 2006, 403 agences ne comptaient qu'un établissement, et environ 2000 ne réunissaient que deux à quatre EPLE. La Cour observait en outre que les équipes des agences n'atteignaient pas toujours un effectif garantissant une bonne maîtrise des techniques comptables. Elle notait que les agents comptables étaient souvent recrutés à la sortie des instituts régionaux d'administration (IRA) sans formation approfondie, ni même parfois de vocation comptable. Enfin, l'appui technique des services rectoraux apparaissait souvent tardif ou insuffisant, et les contrôles administratifs restaient très limités. Au total, la Cour estimait que l'organisation d'ensemble de la fonction comptable des EPLE devait être rebâtie.

¹¹² En 2005, le budget moyen des EPLE de l'Île-de-France s'élevait par exemple à 892 000 €.

La Cour avait par ailleurs observé que la réglementation comptable était obsolète : elle reposait sur un décret du 30 août 1985 antérieur à la décentralisation, ainsi que sur une circulaire de 1988 valant instruction comptable. Dans ce cadre, la comptabilité des EPLE ne prenait pas en compte les principes du plan comptable général, et ne produisait pas des données permettant la mise en place d'indicateurs de performance.

L'examen des suites données aux recommandations de la Cour a permis de constater la mise en œuvre d'une grande partie d'entre elles.

I - L'organisation comptable des EPLE a été revue

La Cour recommandait d'instituer désormais une véritable séparation fonctionnelle entre les ordonnateurs et les comptables des EPLE. Elle souhaitait la création d'agences comptables desservant un nombre plus important d'établissements, qu'elle évaluait à une vingtaine en moyenne. Elle demandait enfin que les comptables soient mieux formés et entourés par des équipes plus professionnelles.

Par une lettre du 26 juin 2008, le ministre de l'éducation nationale a invité les recteurs d'académie à entreprendre une révision d'ensemble de l'organisation des agences comptables des EPLE. Chaque académie a été chargée de définir une carte comptable cible, tout en prenant en compte les caractéristiques locales et en associant les personnels concernés (chefs d'établissement, agents comptables, gestionnaires), ainsi que les collectivités territoriales.

L'orientation générale retenue est celle d'un regroupement des agences permettant de faire passer progressivement l'effectif moyen des établissements rattachés, à l'horizon 2012, de trois établissements à environ six établissements, ce qui aboutirait à une division par deux du nombre actuel d'agences comptables. Cette évolution serait toutefois différenciée en tenant compte d'une stabilité des agents comptables dans leur poste qui varie selon leur affectation géographique : les moyennes cibles ont ainsi été fixées à 3,2 établissements par agence comptable dans l'académie de Versailles et à 7,2 établissements dans l'académie de Corse.

Cette lettre du 26 juin 2008 précise également que la mise en œuvre de ces regroupements doit s'accompagner de mesures précises touchant à l'organisation des agences comptables : l'amélioration de la formation initiale et continue des agents comptables et des personnels, la mise en place d'un accompagnement des nouveaux agents comptables

lors de leur prise de fonction, le renforcement des équipes des futures agences regroupées grâce au redéploiement des agents administratifs et à l'affectation d'un agent supplémentaire de catégorie A dans les agences les plus importantes.

En définitive, ces orientations répondent en grande partie aux recommandations de la Cour. Celle-ci, toutefois, avait manifesté le souhait d'un regroupement plus accentué des agences comptables. En outre, la séparation systématique des fonctions d'agent comptable et d'ordonnateur, dont la Cour avait souligné l'importance, n'a pas été engagée par le ministère.

II - Les règles budgétaires et comptables ont été simplifiées et modernisées

La Cour avait recommandé l'adoption d'une instruction comptable actualisée et simplifiée. Elle souhaitait que les données comptables soient plus exhaustives, afin de pouvoir élaborer des indicateurs de performance.

Une réforme du cadre budgétaire et comptable des EPLE a été effectivement décidée en 2008. Des groupes de travail ont participé à la rédaction d'un décret modifiant le cadre budgétaire et financier des EPLE, d'un projet de nouvelle instruction codificatrice M9.6¹¹³, et d'un cahier des charges relatif à une application informatique qui mettra en œuvre cette nouvelle réglementation. L'ensemble du projet a été approuvé en janvier 2010 par le cabinet du ministre de l'éducation nationale. Le projet de cahier des charges est en cours d'analyse par les services informatiques du ministère.

Ce projet de réforme prévoit une simplification du cadre budgétaire, afin de mieux rendre compte de la globalisation croissante des crédits. Il vise à assurer une meilleure lisibilité du budget qui privilégiera désormais la destination de la dépense par rapport à sa nature. Il doit faire converger l'instruction codificatrice M9.6 et les principes du plan comptable général. Il prévoit enfin une sécurisation de l'outil informatique, afin notamment de permettre une meilleure traçabilité des opérations budgétaires et comptables.

¹¹³ Cette instruction devrait remplacer la circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 relative à l'organisation économique et financière des établissements publics locaux d'enseignement, ainsi que son annexe technique constituée par la circulaire n°91-132 du 10 juin 1991.

Par ailleurs, le budget sera désormais élaboré en tenant compte du projet d'établissement de l'EPLÉ et du contrat d'objectifs qu'il a conclu avec l'autorité académique. Il comprendra trois services généraux distinguant clairement les activités pédagogiques, la vie de l'élève, et l'administration et la logistique : les deux premiers correspondent aux programmes budgétaires de l'Etat « Enseignement public du second degré » et « Vie de l'élève », et le troisième en partie aux compétences transférées aux collectivités territoriales par la loi du 13 août 2004. En outre, un état annexé au budget donnera des indications sur les emplois et la masse salariale des personnels rémunérés par l'Etat et les collectivités territoriales : ces informations permettront de déterminer le coût complet de fonctionnement des EPLÉ, qui figurera dans les comptes rendus de gestion des contrats d'objectifs.

L'objectif retenu est de généraliser au mieux en 2012, et plus probablement en 2013, ce nouveau cadre budgétaire et comptable des EPLÉ. Ces orientations répondent en grande partie aux recommandations de la Cour. Les juridictions financières s'assureront toutefois lors de leurs futurs contrôles que la mise en œuvre de ce nouveau cadre budgétaire et comptable permettra une évolution effective des EPLÉ vers une plus grande autonomie et vers un pilotage par les résultats conforme aux orientations de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Au total, de nombreuses recommandations de la Cour ont été suivies. Le ministère de l'éducation nationale doit encore poursuivre ses efforts pour réorganiser le réseau des agences comptables des EPLÉ dans le sens d'une plus grande efficacité et pour renforcer la spécificité des fonctions d'agent comptable de ces établissements.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA
JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Le ministère chargé de l'éducation nationale a examiné avec attention et intérêt le projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes et prend acte du bilan positif dressé par la Cour quant à la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées.

Il souhaite apporter deux séries de remarques.

Le renforcement de l'encadrement administratif dans le cadre du regroupement des agences comptables

Dans le cadre de la charte des pratiques de pilotage annexée au relevé de conclusions du 24 janvier 2007 sur la situation des personnels de direction, il est prévu de favoriser la constitution progressive de véritables pôles administratifs opérationnels dans les EPLE en « mutualisant » certains services, en particulier les agences comptables.

Ainsi, dans les établissements les plus complexes, supports de services mutualisateurs, une requalification des emplois est engagée pour l'encadrement administratif et l'animation du pôle administratif dont l'établissement d'affectation est le support. Chaque établissement est invité à établir un organigramme précis de ses différentes structures, avec l'indication des compétences de chacune d'elles. Le chef d'établissement veille à la publicité de ce document par affichage et mise en ligne. Le pôle administratif prend en charge le fonctionnement administratif de l'établissement dans toutes ses composantes en regroupant de manière opérationnelle l'ensemble des services.

Dans ce contexte, la mise en place du statut des administrateurs de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche (AENESR), résultant du décret n° 2008-1518 du 30 décembre 2008, a contribué à renforcer l'encadrement administratif dans les services déconcentrés et, notamment, en EPLE.

La politique engagée par le ministère de transformation des emplois de CASU, agents comptables en EPLE, en emplois d'AENESR, a eu pour objectif de soutenir plus particulièrement les mesures de regroupement des agences comptables les plus importantes (142 transformations ont été réalisées depuis septembre 2007) et la constitution de services mutualisateurs.

Ainsi, les emplois d'AENESR implantés à ce jour en EPLE représentent près de 43 % des 333 emplois localisés dans l'ensemble des services académiques.

Par ailleurs, en termes de recrutement, le statut d'emploi d'AENESR permet, grâce à une procédure de publication des postes faite sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public, d'assurer une réelle possibilité de choix des autorités académiques en fonction des compétences attendues.

Les actions en matière de formation initiale et continue pour renforcer la qualification des cadres administratifs

Le ministère de l'éducation nationale a été partie prenante à la réforme de la formation assurée par les IRA, définie par arrêté du 23 août 2007 et mise en œuvre depuis la rentrée 2007 : les cinq derniers mois de la scolarité des élèves qui choisissent l'univers professionnel de l'administration scolaire et universitaire sont désormais consacrés à une formation spécifique, qui alterne enseignements et stage.

Les agents comptables nouvellement nommés en EPLE bénéficient d'une formation spécifique mise en place dans les académies et par l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN). L'organisation de ces formations se fait en lien avec la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, les services locaux du Trésor public et les chambres régionales des comptes.

L'arrêt du recrutement des CASU en 2008 et la perspective de nombreux départs à la retraite dans les prochaines années ont conduit à élaborer un plan de formation pour les APAENES nouvellement promus.

Ce plan de formation se déroule en deux temps :

- un séminaire national de quatre jours organisé à l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN) ;

- des actions de professionnalisation sous la forme de modules pour répondre aux évolutions des métiers et acquérir de nouvelles compétences. Ces cycles ont lieu en académies et à l'ESEN.

Les entretiens professionnels, les entretiens de formation et la mise en place du « dispositif d'entretien professionnel » permettront de mieux évaluer les besoins de formation des agents et de leur permettre de suivre des formations adaptées à leurs besoins particuliers.

Le programme national de pilotage de la direction générale des ressources humaines identifiera les actions de professionnalisation nécessaires qui pourront être déclinées en académie par des modules de perfectionnement professionnel répondant à ces besoins.

Par ailleurs, il est à noter que la formation initiale et continue des comptables d'EPLE, souvent centrée sur la fonction de payeur, comprend désormais un approfondissement en matière de recouvrement des créances. D'ores et déjà, le recouvrement fait l'objet d'une séquence particulière à l'occasion du séminaire national d'une semaine, organisé chaque année

depuis 2003 à l'intention de tous les agents nouvellement nommés sur des fonctions de comptable en EPLE.

Pour accompagner la mise en œuvre du nouveau cadre comptable et budgétaire des EPLE prévu pour 2012, un cahier des charges de la formation est en cours de rédaction et devrait être finalisé en 2011.

En outre, afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes, le ministère prévoit de renforcer la formation continue des agents comptables des EPLE au travers d'actions ciblées. Il apporte également son appui au déploiement du contrôle interne comptable, au travers de la mise à disposition d'un outil d'autodiagnostic et d'actions de sensibilisation et a entrepris de sécuriser certaines opérations comptables (sens des soldes des comptes notamment) liées aux opérations de production des comptes financiers, afin que la formalisation des processus et des procédures contribue à l'amélioration de la qualité comptable.

Ces mesures ont contribué à reconnaître et renforcer la spécificité de la fonction d'agent comptable des EPLE.

Il convient d'apporter une précision ponctuelle s'agissant de la date de généralisation du nouveau cadre budgétaire et comptable, 2011.

Cette date doit être comprise comme celle de la publication des textes fixant les dispositions réglementaires de la réforme. L'outil qui permettra la mise en œuvre de la réforme dans les EPLE ne sera diffusé que pour l'exercice budgétaire 2012 au mieux, plus probablement 2013.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Je partage le souci de la Cour de poursuivre la réorganisation du réseau des agences comptables des établissements publics locaux d'enseignement. Celle-ci doit aller dans le sens d'une plus grande efficacité et permettre de renforcer la spécificité des fonctions d'agent comptable de ces établissements.

En effet, même si de nombreuses recommandations de la Cour établies dans le cadre du rapport public annuel de 2008 ont été suivies d'effet, une attention particulière doit être maintenue.

La réorganisation des agences comptables est en cours mais elle n'a pas encore abouti et pourrait conduire à des regroupements relativement modestes. Un regroupement plus important, tel que la Cour le recommandait en 2008, permettrait une plus grande séparation fonctionnelle entre les ordonnateurs et les comptables des EPLE.

Enfin, si la réforme du cadre budgétaire et comptable est, elle aussi, en cours, il serait souhaitable qu'elle puisse aboutir d'ici la fin de l'année 2011, comme la Cour le recommande, en veillant à ce que la notion de performance soit au cœur de ce nouveau cadre.
