

ASSOCIATION DES AGENTS COMPTABLES D'UNIVERSITE

LES NOUVEAUX CHAMPS DE METIER DE L'AGENT COMPTABLE

ACTES DU COLLOQUE DE GRENOBLE



Du 13 au 17 mai 2009

SOMMAIRE

Jeudi 14 mai :

Ouverture du colloque par Farid Ouabdesselam, président de l'université Joseph Fourier, Michel Issindou, vice-président de Grenoble-Alpes Métropole, député de l'Isère.

Introduction de Georges Vayrou, président de l'Association des agents comptables

Stéphane Thébault, maître de conférences, université Bourgogne :
Evolution et avenir des concepts traditionnels du droit public financier. -----Page 9

William Gilles, maître de conférences, université Paris 1 :
Quel avenir pour l'agent comptable au XXI^e siècle ? -----Page 17

Bernard Adans, agent comptable du CNRS, président de l'association
des agents comptables d'EPN : Quelques pistes pour le nouveau métier d'agent comptable. -----Page 27

Michel Fratacci, président de la deuxième section de la chambre régionale des
comptes de Rhône-Alpes : Le juge des comptes et l'agent comptable. -----Page 33

Georges Chatillon, maître de conférences, université Paris 1 :
Internet, dématérialisation et l'agent comptable. -----Page 45

Ludovic Mahieux, inspecteur principal RGF Paris :
Un aspect nouveau du métier, le contrôle interne de la paie. -----Page 57

Agnès Bricard, expert comptable, présidente du club secteur public de l'ordre
des experts comptables et Michel Champetier, expert comptable :
L'agent comptable vu par l'expert comptable. -----Page 69

vendredi 15 mai :

Gwenaëlle Verscheure, chef du bureau du budget de l'enseignement supérieur (DAF) et
Brice Lannaud, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières (DGSIP) :
Sur quelques nouveaux chantiers, instruction M93, guide des emplois...-----Page 77

Témoignage de 2 agents comptables : L'implication de l'ACU dans la préparation et la
mise en œuvre des RCE (Martine Schmitt – université Haute Alsace, Mulhouse et
Philippe Djambazian - université Aix-Marseille 2). -----Page 87

Compte rendu d'enquête : Les services des agents comptables
(Corinne Brancaleoni – université Nancy 2.) -----Page 95

Brice Lannaud, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières, et
Bernard Calce, chef du département synthèse, évaluation et suivi budgétaires (DGSIP) :
Nouveaux chantiers... remontées COFISUP, fiabilisation et valorisation du
patrimoine immobilier. -----Page 107

Vincent Mazauric, directeur chargé de la gestion publique (DGFIP) : Discours de clôture. -----Page 123





Architect: [unreadable]
[unreadable]
[unreadable]
[unreadable]
[unreadable]
[unreadable]
[unreadable]



Un colloque au coeur

Au cœur de la réforme de l'Etat, le droit financier public connaît aujourd'hui de profonds bouleversements. Acteurs essentiels de ce droit, les comptables publics sont à la croisée des chemins : soit ils subissent les réformes et s'arc-boutent à des prérogatives régaliennes rassurantes et ils peuvent sans doute compter les années qu'il leur reste à vivre. Soit ils dépassent ces conceptions désuètes, et s'imposent comme des acteurs incontournables de la qualité comptable en proposant une « offre de services » large et pertinente.

Les agents comptables d'université doivent par ailleurs accompagner leurs établissements vers des compétences et des responsabilités élargies. Le volet comptable et financier est un des principaux chantiers de ce mouvement. Avec leur association, en organisant ce colloque sur le thème « des nouveaux champs de métier de l'agent comptable », ils entendent s'inscrire résolument comme une force de propositions, au service des universités, du service public. Ils s'efforcent également de répondre aux attentes de leurs ministères de tutelle.

Par la qualité et la diversité des intervenants que je remercie, par l'excellence de l'organisation que je félicite, par la publication des actes du colloque et leur large diffusion que j'espère, l'association des agents comptables d'université répond à la demande des collègues et au-delà à tous les acteurs de la vie universitaire, et des finances publiques.

Georges Vayrou
Président de l'Association des agents comptables d'université.

Septembre 2009.

Stéphane THEBAULT
Maître de conférences à l'université de Bourgogne

**Évolution et avenir des concepts
traditionnels du droit public financier**

Notre système financier public évolue dans le cadre global de la réforme de l'Etat. Et si l'on peut aujourd'hui légitimement s'interroger sur les nouveaux champs de métier de l'agent comptable, c'est bien au regard de l'évolution du cadre conceptuel et notamment de celui du droit de la comptabilité publique qu'il faut replacer cette question.

Comme l'aurait dit Lavoisier «*rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme*». Cette maxime peut résumer certains des propos que l'on peut tenir sur l'évolution et l'avenir des concepts traditionnels du droit public financier. On le sait, les deux concepts fondamentaux du droit public financier et, notamment, du droit de la comptabilité publique que sont les concepts d'ordonnateur et de comptable sont inéluctablement amenés à évoluer. Il en va principalement de leurs fonctions, de leur séparation ainsi que de leur responsabilité.

Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, on s'interroge sur l'avenir de la séparation ordonnateur / comptable.

En premier lieu, on s'est interrogé sur l'avenir même du comptable public. Trop souvent décrié comme la source d'un blocage (pour ne pas dire d'une sclérose de l'administration publique), le comptable public, et plus encore le principe de la distinction ordonnateur /comptable, semble remis en cause. La fonction de comptable public a d'ores et déjà connu des évolutions. La lecture des décrets de juin 2008 relatifs au régime financier des établissements publics à caractère scientifique illustre bien ce changement. Le comptable public est devenu le garant de la sincérité comptable ; la prise en compte de l'aspect patrimonial dans la comptabilité repose sur lui ; il met en œuvre un contrôle allégé et partenarial de la dépense... Derrière ces nouvelles responsabilités et procédures on ne peut que constater effectivement un rapprochement de la fonction d'ordonnateur et de celle de comptable. De plus, le concept d'ordonnateur est au demeurant difficile à cerner véritablement. Il est lui-même mis en défaut par l'affirmation d'une nouvelle terminologie. En témoigne notamment l'introduction dans les débats du terme de gestionnaire.

Mais que recouvre réellement ce terme ? Quelle place peut-il ou doit-il prendre au sein de ces procédés de nouvelle gestion publique ? Pourquoi le concept de gestionnaire tend-il à supplanter celui, presque archaïque, d'ordonnateur ? Le concept d'ordonnateur est-il dépassé ? A quelle évolution peut-on s'attendre s'agissant de ces deux acteurs emblématiques, quant à leur séparation organique et fonctionnelle ? Autrement dit, quel est l'avenir de la séparation ordonnateur / comptable : telle sera la première interrogation que l'on pourra soulever.

En second lieu, un autre chantier s'ouvre également s'agissant des ordonnateurs et des comptables. Il s'agit de celui de leur responsabilité. Exorbitant du droit commun et spécifique à notre droit public financier, le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics fait l'objet depuis longtemps de nombreuses critiques. On dénonce d'une part le caractère automatique de cette responsabilité tandis que, d'autre part, on remet en cause la caractère systématique de la remise gracieuse du ministre et son principe même. S'agissant des ordonnateurs - ou des gestionnaires - la doctrine, comme les praticiens, dénonce avec ferveur l'inexistence ou l'inadaptation de leur régime de responsabilité. Sur ce point, l'on pourra s'attarder à la fois sur la réalité et les problématiques de la responsabilité en matière financière ainsi que sur la réforme qui, initiée par le Premier président de la Cour des comptes, devrait être proposée par le gouvernement au législateur. Derrière ce thème se cache la question de la place du contrôle de la régularité, d'une responsabilité juridictionnelle, objective, dans le cadre d'un Etat de droit, d'une responsabilité touchant à la gestion de particuliers au sein d'une gestion axée sur la performance. C'est même la place du droit au sein de la gestion qui paraît en filigrane.

I L'avenir du cadre conceptuel de la comptabilité publique

Au cœur de la réforme de l'Etat, le droit public financier connaît depuis maintenant quelques années de profonds bouleversements, tant dans ses principes que dans ses règles et ses procédures.

Ces bouleversements amènent à s'interroger sur l'évolution et l'avenir de concepts traditionnels et presque immuables tels que, notamment, les concepts d'ordonnateur et de comptable.

L'avenir du concept d'ordonnateur

En tant que telle, la notion d'ordonnateur est particulièrement difficile à cerner. Il s'agit d'un concept qui n'est pas défini autrement que par les compétences qui lui sont attachées. En dehors d'une définition face au comptable public, il n'est pas aisé d'y apporter un sens. Ce n'est pas un titre ; il ne constitue pas un corps d'agents spécifique ; il n'existe pas véritablement de statut d'ordonnateur. En effet, en raison de leur diversité, on ne peut déterminer le concept d'ordonnateur seulement par le biais des acteurs qu'il rassemble. On ne peut d'avantage appréhender la notion d'ordonnateur sous le seul angle de l'attribution juridique des compétences car la dévolution de la fonction d'ordonnateur obéit à un régime juridique complexe. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ne suffit pas, à lui seul, à déterminer ce que recouvre le concept d'ordonnateur car il s'appuie lui-même sur cette notion. L'ordonnateur est donc un objet juridique composite et hétérogène. Appréhendée en tant que catégorie juridique, c'est à dire un concept auquel la norme attache un sens et des effets juridiques, la notion d'ordonnateur s'avère plus claire et peut être appréhendée dans sa diversité. Seulement, parce qu'il s'agit d'un concept juridique, et parce qu'il en est resté au stade de la catégorie, il est pleinement confronté aux mutations contemporaines des finances publiques.

La catégorie d'ordonnateur est une catégorie ancienne. Traditionnellement, l'on considère que les origines du principe de séparation remonte à l'ordonnance de Saint-Germain en Laye de juillet 1319. On décèle les premières traces de la notion d'ordonnateur sous le règne d'Henri IV avec le pouvoir d'ordonnancement attribué au surintendant. Cette fonction sera notamment développée sous l'administration de Louis XIV. La notion d'ordonnateur sera même constitutionnalisée en septembre 1791. Aussi, la qualité d'ordonnateur traversera les siècles, depuis l'ordonnance de 1822 jusqu'à l'actuel règlement général *sur la comptabilité publique* avec cependant une évolution notable sur laquelle on reviendra.

La notion d'ordonnateur est empreinte d'un caractère archaïque. Elle est marquée par une forte logique de régularité financière que tend aujourd'hui à dépasser la logique de performance. On peut même considérer que la notion d'ordonnateur cristallise à elle seule, et face au comptable, les défauts et le caractère parfois contraignant du système comptable que l'on connaît. Cela explique que cette catégorie juridique soit confrontée depuis quelques années au concept nouveau de gestionnaire. Par contagion anglo-saxonne, ce changement de vocable est le signe de la revendication de la logique gestionnaire. Aussi, la notion de gestionnaire s'est-elle imposée presque naturellement dans les débats et semble même, parfois, se confondre avec celle d'ordonnateur à tel point que cette dernière est vouée à s'effacer sinon à être restreinte à un cadre d'exécution technique, alors qu'au gestionnaire reviendrait une capacité décisionnelle. A titre d'illustration, nous relèverons les propos d'un ancien Directeur général de la comptabilité publique qui considérait en ce sens que *"l'avenir est plus ouvert du côté du gestionnaire que de l'ordonnateur"*.

Pour autant, le concept de gestionnaire n'est précisé ni retenu par aucun texte. Ni la loi organique, ni aucun texte réglementaire n'y font référence. Aussi, ce concept peut être appréhendé selon deux conceptions différentes.

Dans le cadre d'une acception large, la notion de gestionnaire regroupe l'ensemble des autorités qui, face au comptable public, assurent et mettent en œuvre la gestion, de la décision à l'exécution financière. Un grand nombre d'autorités publiques se qualifient volontiers de gestionnaire plutôt que d'ordonnateur, cette dernière notion semblant alors essentiellement accessoire. On pourrait donc considérer que l'utilisation du terme de gestionnaire ne ferait que parachever une évolution sémantique.

Dans le cadre d'une conception plus restreinte, et en référence au principe de gestion réaffirmé plusieurs fois par la LOLF, le terme de gestionnaire semblerait plus favorablement désigner les nouveaux acteurs de la gestion publique, tels que les responsables de programmes et responsables de budgets opérationnels de programmes. Toutefois, ces fonctions n'ont pas, non plus, été précisées par les textes.

L'introduction du concept de gestionnaire pourrait également conduire d'autres changements. Une certaine conception pourrait amener à conférer à un gestionnaire la compétence de l'engagement juridique, tandis qu'à l'ordonnateur (ou à un service dépositaire de la qualité d'ordonnateur) seraient réservées les compétences de liquidation et d'ordonnancement. Comme *un bon dans le passé*, cette évolution conduirait paradoxalement à opposer une dichotomie gestionnaire / ordonnateur telle qu'elle existait, avant 1962, lorsque le règlement général sur la comptabilité publique de 1862 avait apposé la notion d'administrateur face à celle d'ordonnateur. En effet, si l'on continue encore parfois à évoquer une distinction administrateur / comptable, c'est que, jusqu'en 1962, l'ordonnateur était un administrateur spécialement chargé de la liquidation et l'ordonnancement des dépenses. A l'administrateur revenait la compétence décisionnelle, celle de l'engagement de la dépense, tandis que l'ordonnateur était relégué à une place complémentaire ou secondaire. Il était confiné dans la valeur administrative d'un rapport avec le comptable, et non dans la valeur économique de l'opération financière. À l'époque, la qualité d'ordonnateur impliquait déjà une compétence juridique particulière dévolue à certaines autorités exerçant une fonction générale de direction, au premier rang desquelles se trouvaient les ministres, ordonnateurs principaux. La notion d'administrateur, que l'on retrouve encore aujourd'hui dans certains textes comme le code des juridictions financières n'est autre que la résurgence de cette dichotomie.

Enfin, on peut entendre le terme de gestionnaire de la manière la plus large possible, recouvrant alors l'ensemble des acteurs de la gestion publique. Derrière ce changement sémantique c'est le signe que s'opposent deux conceptions de la gestion. L'une ancienne et traditionnelle appréhende la gestion dans sa dimension régulière et axée sur le respect normatif. L'autre, plus moderne, vise la performance et l'efficacité et l'économie de l'action publique. Mais on ne doit pas faire le choix de l'une ou de l'autre logique. Au contraire elles doivent être conciliées. Et c'est notamment au travers du prisme des contrôles et de la responsabilité que cette question primordiale prend tout son sens.

Autrement dit, la notion d'ordonnateur n'est pas nécessairement vouée à disparaître. La fonction de comptable public a été confortée par le texte organique et il faut nécessairement lui opposer une autorité décisionnelle juridiquement qualifiée. Le terme de gestionnaire n'a pas forcément vocation à succéder à celui d'ordonnateur. La notion d'ordonnateur peut même être envisagée comme la compétence juridique et accessoire des gestionnaires. C'est d'ailleurs en ce sens que les pères de la LOLF ont écrit qu'« *il ne faut pas faire fausse route : la mission considère en premier lieu qu'il est essentiel de distinguer la responsabilité du haut fonctionnaire en tant qu'ordonnateur, qui découle d'obligations juridiquement définies, et celle qui résultera de son rôle de responsable de programme, qui est d'essence managériale. Les responsables de programmes et les ordonnateurs de la dépense ne constituent d'ailleurs pas deux ensembles strictement identiques* ».

L'avenir du comptable public au sein du système financier public

À l'inverse de la notion d'ordonnateur, le terme de comptable public regroupe un ensemble de fonctionnaires aux statuts spécifiques dans le sens où ils obéissent, en tant que tels, à des conditions d'entrée en fonction, à une responsabilité, et des obligations propres. Il ne s'agit pas d'une fonction accessoire mais d'une fonction principale.

À l'adoption de la LOLF, certaines incertitudes ont pu exister quant à l'avenir de la fonction de comptable au sein de l'Etat et de ses démembrements. Certes, la fonction de comptable public a connu d'importants changements. Mais si la réforme organique confirme la présence du comptable public, elle lui confère en outre une sacralisation quasi constitutionnelle. En effet, l'ordonnance organique de 1959 n'évoquait pas le comptable public et ne le plaçait pas aussi haut dans la hiérarchie des normes. Il faut y voir non seulement une protection organique de la fonction de comptable public mais, plus encore, l'attachement du législateur à une fonction portée comme la garantie de la régularité financière. On notera que le conseil constitutionnel lui-même n'a pas, dans sa décision de juillet 2001, remis en cause cette insertion.

Dans le même temps, le texte organique fait évoluer la fonction comptable. La comptabilité publique devient un instrument du pilotage des politiques publiques et de l'exercice du contrôle parlementaire. Le comptable public est désormais érigé comme le garant de la qualité comptable. Il s'agit d'un renouveau mais, plus encore, d'un élargissement de la fonction de comptable public qui n'est pas si éloignée de la conception qu'en avait le Doyen Maurice Hauriou¹. Ce n'est donc pas la présence d'un comptable qui est remise en cause mais sa fonction qui évolue au sein de l'Etat. S'agissant de la place du comptable dans les démembrements de l'Etat, notamment dans les établissements publics, on se contentera de souligner que c'est ici la question de la justification et du critère d'application d'un droit de la comptabilité publique pour les établissements publics qui est posée. En effet, paradoxe ou définition tautologique, le décret de 1962 conditionne l'application du droit de la comptabilité publique à la présence d'un comptable public.

D'une manière générale, la réforme ne remet pas en cause la nécessité de la régularité des opérations. Au contraire, elle la réaffirme indirectement et l'inscrit dans une autre logique. La régularité s'inscrit dans le cadre de la sincérité des comptes et du respect de procédures affirmées dans le cadre d'un Etat de droit. Aussi, l'on peut affirmer que d'une part les acteurs traditionnels que sont les ordonnateurs et les comptables ne sont pas voués à une disparition certaine mais à une évolution qui s'inscrit dans le cadre d'une autre logique. D'autre part, dans l'observation de cette évolution conceptuelle, on peut considérer que ce n'est pas tant la présence d'un ordonnateur et d'un comptable qui doit être remise en cause, mais surtout les textes qui régissent l'exécution de la dépense publique qui doivent être révisés.

II L'évolution des régimes de responsabilité en matière financière

«La question de la responsabilité en matière financière constitue une question récurrente tant elle s'inscrit dans les débats. Il s'agit d'une question d'importance à double titre : la logique de responsabilisation est inhérente à tout système de gestion car elle découle du principe même de contrôle. Mais il semble que sur ce point notre système soit quelque peu perfectible. D'autre part, les réformes ont relancé les débats quant au système de responsabilisation des gestionnaires, autrement dit de l'ensemble des acteurs de notre système financier»².

L'introduction d'un vocabulaire va de pair avec l'introduction d'une nouvelle forme de responsabilité. D'une dimension nouvelle, la responsabilité managériale est fondée sur l'appréciation de la qualité des actions menées par les autorités par rapport à des critères de performance préalablement déterminés. Mise en oeuvre tout au long de la chaîne des autorités, elle consiste en l'évaluation et la

¹ Cf. en ce sens, F. Akhoune, Le statut de comptable public,

² S. THEBAULT, La responsabilité des gestionnaires : responsabilité managériale et responsabilité juridictionnelle, approche comparée, La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, Actes de la IVème Université de printemps de finances publiques, LGDJ, 2009, p. 283.

sanction positive ou négative, de la qualité de la gestion de chaque "gestionnaire" par son autorité de référence. Il s'agit donc d'une responsabilité subjective et non-juridictionnelle.

Nous n'évoquerons pas plus loin la question de la responsabilité managériale. La responsabilité juridictionnelle constitue une question à laquelle le système financier public n'a su que partiellement donner une véritable consistance. La responsabilité des comptables paraît aujourd'hui inappropriée, et celle des ordonnateurs inexistante. Pourtant, il n'est nullement besoin de réaffirmer que la régularité des opérations financières est une nécessité, que la régularité de la gestion constitue un élément de sa qualité, et que la responsabilité juridictionnelle constitue l'assise de la garantie de la régularité.

Le législateur a fait originellement le choix de confronter ordonnateurs et comptables à des régimes de responsabilité juridictionnelle différents, presque aux antipodes l'un de l'autre.

Il n'existe pas réellement de responsabilité s'attachant directement à la qualité d'ordonnateur. Même s'ils trouvent en la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) une juridiction naturelle, nombre d'entre eux échappent à sa compétence. De plus, il ne s'agit pas d'une juridiction exclusive. En effet, la compétence de la CDBF ne s'arrête pas aux ordonnateurs. Elle l'a notamment réaffirmé en sanctionnant l'agent comptable de l'Agence Nationale de Valorisation de la Recherche³ en considérant qu'« *indépendamment du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire propre aux comptables publics (...)*» elle peut engager sa responsabilité dans la mesure où le comptable public est « *justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière* ». Il serait donc erroné d'affirmer que la CDBF est réservée aux ordonnateurs. Cette juridiction a été instituée en 1948 pour sanctionner les irrégularités à la gestion publique, les atteintes aux règles d'exécution des dépenses et recettes, quels qu'en soient les auteurs, qu'il s'agisse de deniers publics ou même privés⁴. Mais il est vrai que les limites inhérentes à cette juridiction ont rapidement bridé son activité.

À l'opposé, la responsabilité des comptables publics a été affirmée bien avant celle des ordonnateurs. Exorbitante du droit commun, elle découle de la qualité même de comptable public. Personnelle et pécuniaire, elle repose sur l'effectivité d'un mécanisme répressif et réparateur. Mais l'évolution des compétences et du rôle du comptable public accentue la nécessité de réviser le régime juridictionnel de sa responsabilité.

Plusieurs arguments militent en ce sens. D'une part, il est devenu le garant de la sincérité des comptes sans que ne soient précisées les conditions de sa responsabilité. Or, dans ce cas, la responsabilité ne peut plus être assise sur l'erreur d'écriture comptable. D'autre part, l'allègement des contrôles traditionnels leur ont fait perdre leur caractère exhaustif et systématique. Aussi, ce régime de responsabilité présente une asymétrie par rapport à l'effectivité de leur mission. Par ailleurs, le partage du domaine d'intervention entre l'ordonnateur et le comptable milite également dans le sens d'un partage des responsabilités, ce dernier ayant perdu l'exclusivité de l'écriture comptable. Enfin, on pourrait également prendre en compte une évolution jurisprudentielle qui a forcé la France à adapter le jugement des comptes aux préconisations de la CEDH⁵.

À notre sens, c'est bien le caractère d'une responsabilité assise sur un débet sans préjudice qu'il faut revoir. En outre, si le fondement de la responsabilité évolue, le partage des compétences du juge des comptes et du ministre des Finances pourra être également repensé. Prenant acte de la jurisprudence de la CEDH, la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux CRC a entamé cette rénovation. On retiendra notamment la suppression de la règle du double arrêt, la publicité des audiences, la suppression de l'auto-saisine en matière de gestion de fait ou encore le renforcement

³ Réf

⁴ CDBF, Altus finances, France télécom

⁵ Cf. sur ce point, Revue Française de Finances Publiques, n°106, mai 2009.

du principe du contradictoire et la possibilité pour la Cour des comptes de reconnaître un cas de force majeure entraînant la décharge de responsabilité. On se projette donc clairement dans un procès du comptable qui irait au delà du seul jugement des comptes⁶.

Cette évolution va dans le sens plus global de la juridiciarisation en matière financière et notamment vers la sanction d'une responsabilité pour faute des gestionnaires, ordonnateurs ou comptables, par les juridictions financières⁷. Ainsi, l'on pourrait penser que la responsabilité du comptable serait alors appréciée au travers de trois considérations : le préjudice réel pour la collectivité, la faute matérielle du comptable et les éléments ayant induit la faute. Ainsi, c'est le sens même de la responsabilité des comptables qui serait transformé. S'agissant des ordonnateurs, il s'agit plus d'un problème de définition des justiciables et des infractions que de logique de responsabilité. On l'a dit, la réforme de la gestion impose une redéfinition et surtout d'une réaffirmation de la responsabilité des ordonnateurs. Encore une fois, elle s'inscrit dans la préoccupation légitime et démocratique de contrôle des fonds publics. Dans sa jurisprudence la plus récente, et même si elle peut être considérée comme sporadique, on peut néanmoins considérer que la CDBF a su s'ouvrir à des infractions qui s'écartent de la seule constatation matérielle et qui imposent une appréciation souveraine plus subjective. Elle a fait preuve d'une jurisprudence presque innovante en dégagant des principes et règles fondamentales relatives à la gestion. En s'écartant ainsi de la répression des seules irrégularités, la CDBF tend à se rapprocher de la sanction juridictionnelle des fautes commises dans la gestion et à dissimuler une véritable responsabilité pour faute (de gestion) des ordonnateurs et, plus largement, des gestionnaires. En ce sens, on soulignera notamment l'affirmation de règles de bonne gouvernance, la sanction de la sincérité des comptes, la sanction du désordre et de la déficience dans la gestion comptable, celle du défaut d'organisation des services ou encore la mauvaise collaboration entre ordonnateur et comptable et la carence dans l'information des autorités de tutelle.

En réalité, et malgré l'absence d'une activité abondante, la CDBF met l'accent sur les défauts de la gestion et souligne par ailleurs les conditions de la gestion ainsi que les défauts inhérents au système. Elle dénonce notamment l'inaction de l'Etat, l'absence des textes réglementaires nécessaires au fonctionnement d'un établissement⁸, une législation mal adaptée⁹ ou encore le défaut de surveillance de la part des services de l'Etat. Plus récemment encore (16 avril 2009 Centre hospitalier de Fougères) face à l'absence de service fait et un dispositif de rémunération illégal mis en place par le directeur d'un établissement, la Cour a mis en avant *l'absence de toute autre solution réglementaire pour maintenir l'accès aux soins*¹⁰. Comme s'agissant du comptable, on se dirige donc vers l'affirmation d'une véritable responsabilité pour faute des gestionnaires.

C'est certainement le sens que devrait prendre la réforme envisagée par la Cour des comptes, s'orientant vers une réunification de la responsabilité de l'ensemble des acteurs dans un seul et même régime de responsabilité.

Certains changements fondamentaux ont lieu au cours de ces dernières années et ils ne sont pas sans impact sur l'ensemble du secteur public. C'est bien l'évolution d'un système tout entier qu'il faut appréhender pour observer et comprendre le sens des réformes. Autrement dit le métier d'agent comptable ne peut véritablement s'envisager qu'au travers de cet ensemble de réformes. Les chantiers de demain sont importants mais ils s'inscrivent, peut-on penser, dans la préservation et l'adaptation des principes fondamentaux de notre système financier public.

⁶ D. Maupas 106

⁷ V. Sur ce point F. AKHOUNE et S. THEBAULT, Vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières, RFFP n° 100, novembre 2007, p 259 et suiv.

⁸ ANVAR

⁹ CCI Caen

¹⁰ Fougères

William GILLES
Maitre de conférences à l'université
Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**L'agent comptable, une exception
française / Quel avenir pour l'agent
comptable du 21^o siècle ?**

SOMMAIRE



**I. L'agent comptable au 21ème siècle :
les raisons d'être d'une fonction**

**II. L'agent comptable au 21ème siècle :
les transformations d'une fonction**

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

I. L'agent comptable au 21° s. : les raisons d'être d'une fonction



**A) La justification du rôle de l'agent
comptable dans la tenue d'une
comptabilité budgétaire**

- 1) L'indépendance du comptable public comme
réponse au caractère particulier des
opérations retracées dans la comptabilité
budgétaire

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



I. L'agent comptable au 21° s. : les raisons d'être d'une fonction

- A) La justification du rôle de l'agent comptable dans la tenue d'une comptabilité budgétaire**
- 2) L'existence d'un réseau comme vecteur d'harmonisation et de remontée de l'information comptable

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



I. L'agent comptable au 21° s. : les raisons d'être d'une fonction

- B) La justification du rôle de l'agent comptable dans la tenue d'une comptabilité générale**
- 1) Nécessité de dépasser la référence à l'article 31 de la LOLF qui ne concerne que le compte général de l'Etat

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



I. L'agent comptable au 21° s. : les raisons d'être d'une fonction

B) La justification du rôle de l'agent comptable dans la tenue d'une comptabilité générale

2) La comptabilité générale peut-elle être mise en jeu par les comptables privés ?

- La nécessité de comptes fiables implique une indépendance du comptable vis-à-vis de l'auteur de la décision financière

- La nécessaire complémentarité entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



II. L'agent comptable au 21° s. : les transformations d'une fonction

A. Le comptable public, acteur clé du système financier public contemporain

1) Une recomposition du système financier public qui incite à repenser les relations entre les ordonnateurs et les comptables: nécessité de s'affranchir de la conception stricte de ce principe

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

II. L'agent comptable au 21° s. : les transformations d'une fonction



A. Le comptable public, acteur clé du système financier public contemporain

- 2) Nécessité d'une bonne collaboration entre ces deux acteurs dans le cadre de la bonne gouvernance financière publique (exemple du CHD et du CP ... surtout pour l'Etat)

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

II. L'agent comptable au 21° s. : les transformations d'une fonction



A. Le comptable public, acteur clé du système financier public contemporain

- 3) Inciter les ordonnateur à collaborer pleinement avec les comptables en leur permettant d'intervenir à tout moment dans le processus d'exécution des recettes et des dépenses publiques

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



II. L'agent comptable au 21° s. : les transformations d'une fonction

B. L'agent comptable, acteur essentiel des transformations du système financier des universités

1) Un nouvel environnement : la LOLF et la loi LRU

.... qui conduit à repenser la place d'un agent comptable

.... appelé à devenir un acteur clé de la gouvernance des universités au même titre que l'ordonnateur de ces établissements, cad, le Président des universités

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



II. L'agent comptable au 21° s. : les transformations d'une fonction

B. L'agent comptable, acteur essentiel des transformations du système financier des universités

2) Le comptable, acteur clé de la gouvernance des universités :

- Garant de la fiabilité et de l'exhaustivité de l'information communiquée dans le cadre des PAP,
- Pilote de l'information budgétaire et comptable des universités face à la complexité de la réalité financière de ces établissements (existence de nombreux satellites)

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Introduction



L'articulation entre les différents sous-systèmes financiers publics : une question caractéristique des finances publiques contemporaines

Une question qui ne se pose que depuis quelques années avec l'apparition :

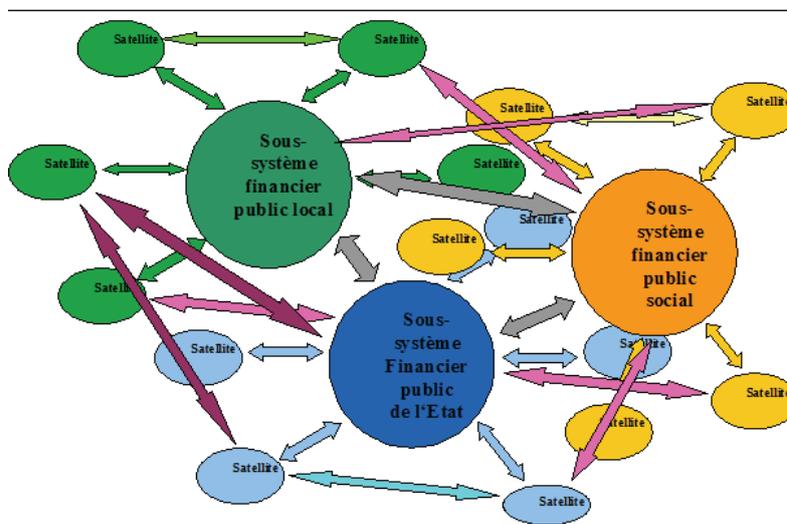
- ... à côté du système financier de l'État
- ... d'un système financier public local
- ... et d'un système financier public social.

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

I. L'agent comptable au 21^e s. : les raisons d'être d'une fonction

- A) Trois sous-systèmes financiers publics interdépendants
- 2) Le foisonnement des interrelations entre les différents sous-systèmes financiers publics



Traitement : auteur

14 mai 2009, G
Assoc. compt. univ.

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Introduction



Ainsi, l'émergence de ces trois sous-systèmes impose :

- d'organiser leur articulation
- ... afin de mieux maîtriser l'ensemble qu'ils forment.

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Introduction



Articuler selon le dictionnaire *Le Robert* : ,
Assembler « plusieurs pièces mobiles
les unes sur les autres ».

Articuler = ordonner des éléments distincts
pour en faire un tout cohérent =
redonner une certaine unité.

⇒ Implique la complexité

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Introduction



- Difficulté : respecter l'autonomie de chaque composante tout en veillant à la cohérence de l'ensemble du système.
- ⇒ L'articulation ne revient pas à fusionner les sous-systèmes entre eux, mais à les relier.
- Une question déterminante pour les finances publiques contemporaines en raison de la complexification croissante qui les caractérisent.

14 mai 2009, Grenoble
Assoc. compt. univ.

William GILLES, Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Bernard ADAMS
Agent comptable du CNRS

**Quelques pistes pour le nouveau métier
d'agent comptable**

Le contexte

- ❑ L'assemblée générale 2008 de l'AAC**
- ❑ L'annonce de Vincent Mazauric à la dernière JE des agents comptables**
- ❑ Le groupe de travail sur le métier d'agent comptable**

Le résumé de nos travaux

Un consensus qui se dégage autour des trois points suivants :

- sur l'évolution très rapide du métier d'AC**
- sur la nécessité pour la DGFIP d'arrêter une stratégie offensive dans le domaine des EPN**
- sur la mise en œuvre d'actions prioritaires**

I- La transformation du métier d'agent comptable

□ Un métier qui évolue dans un cadre normatif de plus en plus inapproprié

- Un environnement administratif en plein bouleversement
- L'inadaptation croissante des référentiels budgétaires et comptables
- Une « révolution » trop discrète

□ Un métier à conforter au moment où les comptes cessent d'être le domaine réservé du comptable public

- Un sentiment d'isolement et des inquiétudes sur le devenir de la fonction
- La fin du « monopole » du comptable public sur les comptes et la multiplication du nombre des acteurs
- Des attentes nouvelles vis-à-vis des agents comptables

II- La nécessité d'arrêter une véritable stratégie vis-à-vis des EPN

□ Clarifier la place et le rôle des agents comptables

- Arrêter une ligne de conduite claire en matière de création ou de maintien d'agences comptables
- Préciser le positionnement de l'AC en tant que représentant du ministère du Budget au sein de l'établissement

□ Lister les engagements de la DGFIP et des AC vis-à-vis des opérateurs

- la garantie d'un service comptable et financier de qualité
- la circulaire Parly et la dualité des fonctions
- le choix des AC par les organismes
- la question de la modulation des rémunérations
- la formalisation de ces engagements (protocole, contrat d'objectif, etc.)

III- Les actions prioritaires à mettre en oeuvre

❑ Installer une filière professionnelle à la hauteur des enjeux

avec de véritables professionnels du chiffre, d'où les questions de recrutement, de formation, de déroulement des carrières, de mobilité, de réintégration dans les autres filières, etc.

❑ Construire un véritable réseau dédié aux EPN

d'où les questions relatives au pilotage, à l'animation, au soutien (au plan national, comme au plan local, quid du rôle des DLU ?), à la mutualisation des petites AC, etc.

❑ Placer le DGFIP au cœur du dispositif

comment conforter son positionnement par rapport aux autres directions de Bercy, aux autres ministères, aux opérateurs, etc.

❑ Moderniser les référentiels financier et comptable

l'harmonisation des M9, la distinction EPA/EPIC, les options budgétaires, la déclinaison de l'article 31 de la LOLF aux EPN, la refonte du décret de 1962, etc.

Pour conclure aujourd'hui ...

❑ Une véritable opportunité pour les AC, comme pour la DGFIP

❑ Et pour connaître la suite donnée à ces travaux :

**venez nombreux à l'assemblée générale
des agents comptables**

qui se tiendra le 24 juin prochain

au CNRS (*), à partir de 9h15,

en présence de

Vincent Mazauric et de Philippe Parini

(*) 3, rue Michel-Ange - Paris 75016 (M° Michel-Ange Auteuil)



Michel FRATACCI
Président de section à la chambre régionale
des comptes de Rhône Alpes

Le juge des comptes et l'agent comptable

1- introduction

Libellé de l'intervention dépassé par rapport aux évolutions du rôle des comptables, des textes budgétaires et comptables, des contrôles menés en conséquence par les CRC et des missions des CRC :

- Comptable pas simple payeur : conseil de l'ordonnateur en matière budgétaire - particulièrement dans les universités (article L. 953-2 code de l'éducation – chef des services financiers)
- Renforcement général comptabilité publique aspects comptabilité patrimoniale et fiabilité des comptes (loi 10/08/2007 libertés et responsabilités des universités et certification des comptes par un commissaire aux comptes)
- Conséquences sur contrôles des CRC : sincérité et fiabilité, qualité des documents budgétaires, même si toujours contrôle dépenses-recettes et responsabilité traditionnelle du comptable
- Réforme des juridictions financières : juger, certifier, contrôler, évaluer

Donc :

- CRC plus seulement « juge du compte » vis-à-vis comptable
- Certification, contrôle et évaluation vont la conduire de plus en plus à observations de gestion pouvant concerner directement le comptable dans son rôle de conseil auprès de l'ordonnateur, renforcé du fait évolutions
- Possibilité « mise en cause » au sens du code des juridictions financières avec procédure contradictoire examen gestion

Intervention :

- Conséquences évolutions : observations de gestion récentes concordantes et répétitives sur établissements enseignement supérieur – conséquences juridictionnelles éventuelles
- Quelques mots autres évolutions :
 - Réforme procédure juridictionnelle
 - Dématérialisation

2- réforme procédure juridictionnelle

- Objectif simplification ! - suppression du double jugement provisoire-définitif
- Notification officielle du contrôle juridictionnel par le greffe à comptable et ordonnateur – si examen gestion en parallèle, nouvelle notification ordonnateur et information comptable par le président
- Première instruction sans délibéré sauf communication administrative au comptable (injonction pour l'avenir – réserve)
- Ordonnance de décharge président ou réquisitoire procureur financier
- Deuxième instruction si réquisitoire
- Jugement débet ou décharge

3- dématérialisation

- Economie de papier et outil d'exploitation : errements historiques (logiciel « maison », « image » inexploitable)
- Démarche participative et concertation harmonisation des pratiques
 - Niveau national : charte nationale partenariat, structure nationale partenariale (ordonnateurs, DGFIP, juridictions financières), convention cadre de dématérialisation
 - Niveau local : convention de dématérialisation (ordonnateur, comptable, TPG, CRC) – impératif d'associer CRC dès le départ (président - correspondant dématérialisation) sinon refus

- Fiches de paye, marchés, titres de recettes, compte de gestion... :
CRC doit pouvoir faire tri, méthode nouvelle de contrôle,
amélioration efficacité de procédure (Hélios – Xémélios)

- Problèmes divers :
 - Production du support avec compte à CRC – lisibilité du support
 - Gestion signature électronique, mot de passe
 - Accessibilité du support – conservation dans le temps (CD-DVD)
 - Confidentialité données : exploitation dans cadre CRC et CNIL

4- observations de gestion

- **Fiabilité sincérité budgets (1)**

- Mauvaise maîtrise processus élaboration et exécution budget (dimension prévisionnelle approximative, crédits non consommés excessifs, DBM inutiles liées à document prévisionnel non maîtrisé)

- DBM excessives alors que restraints à quelques reports et ajustements limités – paradoxe montant réalisations inférieur aux seuls crédits budget primitif

- Gestion ressources affectées : pas appliquées alors que conditions réunies (permet transparence suivi activité particulière) ; mal suivies (pas reddition compte financier à issue contrat ; pas reversement cocontractant recettes non employées)

- Fiabilité sincérité budgets (2)

- Confusion reports (crédits réutilisés année sur autre) / réserves (excédent affecté durablement à établissement)

- Méconnaissance réserves (présentation insuffisante crédits exécutés exercices antérieurs) et fonds de roulement

- Affectation résultat par composante et non niveau établissement

- Pas connaissance fine besoins par fonction budgétaire en absence comptabilité analytique suffisamment précise par activité

- Pas suivi évolutions budgétaires prévisibles en fonction programme pluriannuel : difficultés équilibre budgets futurs

- Fiabilité sincérité comptes

- Absence régularisation rapide comptes d'attente

- Gestion charges à payer / produits à recevoir ; charges et produits constatés d'avance – conséquences sur exactitude résultat exercice et calcul CAF

- Comptabilité patrimoniale
 - Etat de l'actif pas inventaire simplifié (cf. M9-3)
 - Cohérence rapprochement inventaire physique – inventaire comptable
 - Suivi dynamique patrimoine : amortissements (indispensables : réels sur biens propres ; neutralisés sur biens remis en affectation), reprises subventions d'investissement, entrées-sorties d'actif
 - Conséquences sur fiabilité inventaire et connaissance exacte du patrimoine – indispensable avec plus grande autonomie des universités

- Pas application dispositions LOLF projet annuel performance (PAP) / rapport annuel performance (RAP)
- Conséquences générales:
 - image fidèle situation financière établissement
 - documents budgétaires sujets à caution
 - problème avec compétence budgétaire élargie loi 10/08/2007 libertés et responsabilités des universités (personnel, valorisation patrimoine)

- Comptable directement concerné :
 - Suivi service enseignement – heures complémentaires – décharges de service : mise en cause responsabilité du comptable si paye en absence décision conseil d'administration
 - Contrôle régulier régies selon périodicité recommandée (2 ans M9-R du 30/09/2005)
 - Communication administrative sur thèmes ayant fait objet observations de gestion à ordonnateur en plus aspects purement comptables
 - Aspects classiques contrôle dépenses (pièces justificatives) / recettes (diligences adaptées recouvrement)

Georges CHATILLON
Maitre de conférences à l'université Paris1
Panthéon Sorbonne

Internet, dématérialisation
et l'agent comptable

Introduction

Le passage progressif du support papier au support numérique et de la poste au courrier électronique a rendu nécessaire l'adoption de règles particulières.

Un exemple courant : la vente à distance par le biais des catalogues avait déjà obligé la législation et la jurisprudence à s'adapter afin de créer le commerce électronique.

L'usage de l'internet a exigé toute une réglementation sur le commerce électronique.

Les règles adoptées pour rendre compte des spécificités de l'informatique et de l'internet sont pratiquement universelles. Les Etats n'ont pas souhaité établir des règles différentes pour le secteur privé et le secteur public.

Ce sont donc les mêmes règles qui s'appliquent à la protection des données, au commerce électronique, aux sites internet, à la cybercriminalité, au paiement en ligne, à la sécurité, à l'administration électronique, etc.

Le droit de l'administration électronique inclut le droit budgétaire et financier en ligne. La comptabilité publique intègre les opérations et les activités en ligne.

L'ordonnance du 8 décembre 2005, ratifiée le 22 février 2006, est un texte fondateur de l'administration électronique.

En effet, ce texte promet :

1) l'équivalence fonctionnelle entre les supports de papier et les supports numériques, puisque l'autorité administrative peut « répondre par la voie électronique à toute demande d'information qui lui a été adressée par cette voie par un usager ou par une autre autorité administrative. » (Article 2) ;

2) le droit ouvert à tout usager de saisir l'autorité administrative par la voie électronique à condition qu'il ait été accusé réception du message de l'utilisateur (Article 3) ;

¹ Ordonnance du 8 décembre 2005 Traitant des échanges électroniques entre usagers et autorités administratives et entre les autorités administratives

Extrait de la publication du site de la Présidence de la République :

« ... Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, a présenté une ordonnance relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Cette ordonnance, prise sur le fondement de la loi de du 9 décembre 2004 de simplification du droit, renforce le dispositif juridique indispensable au développement de « l'administration électronique » et à sa généralisation à horizon 2008. Elle s'inscrit dans la politique de réforme de l'État du Gouvernement, plus particulièrement dans ses aspects de simplification des démarches des usagers et d'amélioration de leur accès aux services publics en créant les conditions d'échanges simples et sécurisés par voie électronique.

L'ordonnance concerne l'ensemble des échanges électroniques, téléservices ou courriels échangés avec les administrations, qu'il s'agisse des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs, des organismes de sécurité sociale ou des autres organismes de droit privé gérant des services publics administratifs.

Elle établit une équivalence juridique entre le courrier électronique et le courrier sur support papier en prévoyant notamment que la saisine de l'administration par voie électronique est régulière et doit faire l'objet d'un accusé de réception ou d'un accusé d'enregistrement informant l'utilisateur que sa demande a été prise en compte.

L'ordonnance offre la possibilité aux usagers de disposer d'un espace de stockage en ligne, personnalisé et personnalisable, qui aura pour vocation d'accueillir les documents administratifs les concernant, ainsi qu'un bloc-notes contenant des formulaires en ligne. Ce service sera expérimenté début 2006 avant sa

mise en place à la fin de l'année.

Elle crée également les conditions permettant la signature électronique de leurs actes par les autorités administratives.

L'ordonnance prévoit enfin des dispositions relatives à la sécurité des échanges et à l'interopérabilité des systèmes d'information destinés à rendre compatibles les différents systèmes des administrations. Un référentiel général de sécurité fixera les règles auxquelles les administrations devront se conformer pour garantir la sécurité des échanges. Un référentiel général garantira l'interopérabilité afin de faciliter les échanges d'informations entre administrations, après accord de l'utilisateur. ... »

3) Le droit pour les autorités administratives, et donc les agences comptables, de créer des téléservices (Article 4) ;

4) L'obligation pour l'administration d'émettre un accusé de réception électronique ou un accusé d'enregistrement à la réception de tout message électronique et de tout paiement effectué dans le cadre d'un téléservice (Article 5) ;

5) Une facilité et une simplification importantes pour l'administration et l'utilisateur puisque l'autorité administrative peut acquérir le droit de puiser une donnée personnelle de l'utilisateur à condition que celui-ci l'ait préalablement et expressément accepté (article 6) ; Ce droit nouveau établit le droit pour l'administration de traiter des données personnelles en back office (Article 6) ;

6) Un services public de stockage des données personnelles des usagers, qui peut également servir de dossier administratif en ligne puisque l'administration peut y déposer des documents sous couvert de l'autorisation expresse de l'utilisateur (Article 7) ;

Ce texte fondamental doit être combiné avec la loi du Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, NOR: FPPX9800029L, version consolidée au 22 décembre 2007.

Le Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, version consolidée au 29 juin 2008, met en avant, comme une obligation, l'usage du numérique, notamment aux articles 33, 35 et 50.

En effet, article 33², l'acceptation des dépenses par l'ordonnateur, les ordres de recouvrement transmis par l'ordonnateur à l'agent comptable, peuvent être dématérialisés, et utiliser n'importe quel support. De même, l'agent comptable peut décider que la mise en œuvre et les procédures de contrôle des dépenses prendront une forme et des formats numériques.

L'article 35³ instaure une procédure de certification du service fait par l'ordonnateur, qui peut utiliser n'importe quel support.

² **Article 33** du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 : « Les dépenses de l'établissement sont réglées par l'agent comptable au vu de l'acceptation des dépenses par l'ordonnateur. L'acceptation est matérialisée, quel que soit le support, sous forme d'une mention datée et signée apposée sur le mémoire, la facture ou toute autre pièce en tenant lieu, ou sous forme d'un certificat séparé d'exécution de service, l'un ou l'autre précisant que le règlement peut être valablement opéré pour la somme indiquée.

Les ordres de recouvrement sont transmis par l'ordonnateur à l'agent comptable, quel qu'en soit le support.

Le contrôle des dépenses exercé par l'agent comptable en application de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé est adapté et proportionné aux risques liés au montant et à la nature de la dépense. Les modalités de la mise en œuvre de ces procédures sont déterminées par l'agent comptable après information du président ou du directeur de l'établissement. »

³ **Article 35** : « Un service facturier placé sous l'autorité de l'agent comptable peut être chargé de centraliser la réception des factures. Dans ce cas, la certification du service fait par l'ordonnateur autorise le paiement par l'agent comptable dès lors que la facture est conforme à l'engagement et au service fait. Cette certification du service fait tient lieu d'ordonnancement de la dépense. »

L'article 50⁴ fait état du compte financier adressé au juge des comptes et permet qu'il prenne une forme dématérialisée, ainsi que les pièces justificatives et leur conservation.

En fait, le décret est un signe fort pour que les agences comptables effectuent leur mue vers le numérique.

Quelles sont les principales lois qui gouvernent le droit du numérique ? Quelles sont les précautions à prendre ? Quels sont les substituts de la signature électronique qui devraient permettre une application du décret alors que les signatures électroniques administratives ne sont pas encore développées ?

Nous voudrions tenter de répondre à ces questions primordiales au regard de six thèmes, sachant que le passage du support papier au support numérique nécessite de connaître et d'utiliser des définitions et des règles simples.

- 1) Qu'est-ce qu'un document administratif ?
- 2) La règle de l'équivalence juridique entre le papier et le numérique.
- 3) La question de la preuve
- 4) La signature
- 5) La liberté d'accès aux documents administratifs

Le présent rapport comporte une annexe contenant les principales réglementations en vigueur dont la connaissance et l'application sont nécessaires pour piloter les procédures numériques.

1) Qu'est-ce qu'un document administratif ?

La LOI no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (1) NOR : FPPX9800029L J.O. Numéro 88 du 13 Avril 2000 page 5646 donne une liste de documents considérés comme administratifs :

Article 7 :

« Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant. »

Les agents comptables ici présents devraient y trouver leur compte.

⁴ **Article 50** : « Le compte financier est adressé au juge des comptes dans les conditions prévues par l'article 187 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, quel qu'en soit le support.

Les pièces justificatives sont conservées, quel qu'en soit le support, par l'établissement au moins pendant la période permettant la mise en jeu de la responsabilité du comptable prévue au deuxième alinéa du IV de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé. »

2) La règle de l'équivalence juridique entre le papier et le numérique :

2000 LOI no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (1) NOR : FPPX9800029L J.O. Numéro 88 du 13 Avril 2000 page 5646

Code civil : « Art. 1316-3. - L'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier. »

2005 Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie JO n° 286 du 9 décembre 2005 page 18986 NOR: ECOX0500286R

De l'envoi ou de la remise d'un écrit par voie électronique :

Code civil : 1369-1 :

Article 1369-1

Modifié par Ordonnance n°2005-674 du 16 juin 2005 - art. 1 JORF 17 juin 2005

La voie électronique peut être utilisée pour mettre à disposition des conditions contractuelles ou des informations sur des biens ou services.

Article 1369-2

Modifié par Ordonnance n°2005-674 du 16 juin 2005 - art. 1 JORF 17 juin 2005

Les informations qui sont demandées en vue de la conclusion d'un contrat ou celles qui sont adressées au cours de son exécution peuvent être transmises par courrier électronique si leur destinataire a accepté l'usage de ce moyen.

Article 1369-3

Modifié par Ordonnance n°2005-674 du 16 juin 2005 - art. 1 JORF 17 juin 2005

Les informations destinées à un professionnel peuvent lui être adressées par courrier électronique, dès lors qu'il a communiqué son adresse électronique.

Si ces informations doivent être portées sur un formulaire, celui-ci est mis, par voie électronique, à la disposition de la personne qui doit le remplir.

Conclusion d'un contrat sous forme électronique :

Article 1369-4

Créé par Ordonnance 2005-674 2005-06-16 art. 1 I, III JORF 17 juin 2005

Créé par Ordonnance n°2005-674 du 16 juin 2005 - art. 1 JORF 17 juin 2005

Quiconque propose, à titre professionnel, par voie électronique, la fourniture de biens ou la prestation de services, met à disposition les conditions contractuelles applicables d'une manière qui permette leur conservation et leur reproduction. Sans préjudice des conditions de validité mentionnées dans l'offre, son auteur reste engagé par elle tant qu'elle est accessible par voie électronique de son fait.

L'offre énonce en outre :

- 1° Les différentes étapes à suivre pour conclure le contrat par voie électronique ;
- 2° Les moyens techniques permettant à l'utilisateur, avant la conclusion du contrat, d'identifier les erreurs commises dans la saisie des données et de les corriger ;
- 3° Les langues proposées pour la conclusion du contrat ;
- 4° En cas d'archivage du contrat, les modalités de cet archivage par l'auteur de l'offre et les conditions d'accès au contrat archivé ;
- 5° Les moyens de consulter par voie électronique les règles professionnelles et commerciales auxquelles l'auteur de l'offre entend, le cas échéant, se soumettre.

Article 1369-5

Créé par Ordonnance 2005-674 2005-06-16 art. 1 I, III JORF 17 juin 2005

Créé par Ordonnance n°2005-674 du 16 juin 2005 - art. 1 JORF 17 juin 2005

Pour que le contrat soit valablement conclu, le destinataire de l'offre doit avoir eu la possibilité de vérifier le détail de sa commande et son prix total, et de corriger d'éventuelles erreurs, avant de confirmer celle-ci pour exprimer son acceptation.

L'auteur de l'offre doit accuser réception sans délai injustifié et par voie électronique de la commande qui lui a été ainsi adressée.

La commande, la confirmation de l'acceptation de l'offre et l'accusé de réception sont considérés comme reçus lorsque les parties auxquelles ils sont adressés peuvent y avoir accès.

Article 1369-6

Créé par Ordonnance 2005-674 2005-06-16 art. 1 I, III JORF 17 juin 2005

Créé par Ordonnance n°2005-674 du 16 juin 2005 - art. 1 JORF 17 juin 2005

Il est fait exception aux obligations visées aux 1° à 5° de l'article 1369-4 et aux deux premiers alinéas de l'article 1369-5 pour les contrats de fourniture de biens ou de prestation de services qui sont conclus exclusivement par échange de courriers électroniques.

Il peut, en outre, être dérogé aux dispositions de l'article 1369-5 et des 1° à 5° de l'article 1369-4 dans les conventions conclues entre professionnels.

3) La question de la preuve

La question de la preuve apportée par un document attaché à un support numérique a été et reste controversée. En définitive, ce sont les opinions des experts et les décisions des juges qui l'emportent.

Le code civil définit la preuve littérale ou preuve par écrit :

3.1) Preuve littérale ou preuve par écrit :

Code civil :

« Art. 1316. - La preuve littérale, ou preuve par écrit, résulte d'une suite de lettres, de caractères, de chiffres ou de tous autres signes ou symboles dotés d'une signification intelligible, quels que soient leur support et leurs modalités de transmission.

3.2) Equivalence fonctionnelle entre le papier et l'électronique :

« Art. 1316-1. - L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.

3.3) Souveraineté du juge :

« Art. 1316-2. - Lorsque la loi n'a pas fixé d'autres principes, et à défaut de convention valable entre les parties, le juge règle les conflits de preuve littérale en déterminant par tous moyens le titre le plus vraisemblable, quel qu'en soit le support. »

3.4) Qu'es-ce qu'un écrit ? :

Code civil :

Article 1108-1

Créé par Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 - art. 25 JORF 22 juin 2004

Lorsqu'un écrit est exigé pour la validité d'un acte juridique, il peut être établi et conservé sous forme électronique dans les conditions prévues aux articles 1316-1 et 1316-4 et, lorsqu'un acte authentique est requis, au second alinéa de l'article 1317.

Lorsqu'est exigée une mention écrite de la main même de celui qui s'oblige, ce dernier peut l'apposer sous forme électronique si les conditions de cette apposition sont de nature à garantir qu'elle ne peut être effectuée que par lui-même.

3.5) Acte sous seing privé :

Code civil : Article 1322

Modifié par Loi n°2000-230 du 13 mars 2000 - art. 1 JORF 14 mars 2000

L'acte sous seing privé, reconnu par celui auquel on l'oppose, ou légalement tenu pour reconnu, a, entre ceux qui l'ont souscrit et entre leurs héritiers et ayants cause, la même foi que l'acte authentique.

N.B : Les actes sous seing privé ne font foi que jusqu'à preuve contraire de la sincérité des faits juridiques qu'ils constatent et des énonciations qu'ils contiennent. (Ci. 1ère 8 janvier 1955).

La date fait foi jusqu'à preuve contraire au même titre que les autres mentions de l'acte.

3.6) Copie :

Code civil : Article 1334

Modifié par Loi n°2000-230 du 13 mars 2000 - art. 1 JORF 14 mars 2000

Les copies, lorsque le titre original subsiste, ne font foi que de ce qui est contenu au titre, dont la représentation peut toujours être exigée.

3.7) Copie de documents administratifs :

Le Décret no 2001-899 du 1er octobre 2001 portant abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat JO Numéro 228 du 2 Octobre 2001 page 15521 NOR : PRMG0170666D, décide :

Art. 1er. - Les administrations, services et établissements publics de l'Etat ou des collectivités territoriales ou les entreprises, caisses et organismes contrôlés par l'Etat ne peuvent exiger, dans les procédures administratives qu'ils instruisent, la certification conforme à l'original des photocopies de documents délivrés par l'un d'entre eux et pour lesquelles une simple photocopie n'est pas déjà admise par un texte réglementaire.

Toutefois, les administrations et services mentionnés au premier alinéa du présent article continuent à certifier conformes, à la demande des usagers, des copies demandées par des autorités étrangères.

Art. 2. - En cas de doute sur la validité de la copie produite ou envoyée, les administrations et organismes mentionnés à l'article 1er peuvent demander, de manière motivée, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la présentation d'original.

Les procédures en cours sont suspendues jusqu'à la production des pièces originales.

4) La signature

La question de la signature en ligne, dite signature électronique ne peut être un objectif ni juridique (la signature ne règle pas la question de la preuve), ni pratique (les frais sont trop élevés pour la plupart des achats effectués en ligne).

Plusieurs solutions sont possibles juridiquement et techniquement faciles.

La signature manuscrite scannée

Le document est imprimé, scanné et devient ainsi un document numérique signé, doté d'une signature originale.

Le document PDF signé avec une signature

La version 8 de PDF offre des modalités de protection et de signature.

Il est possible de créer un fichier d'identification numérique. Cette identification numérique peut être auto-signée.

L'identification numérique comprend un certificat qui permet aux autres utilisateurs de valider votre signature et de chiffrer des documents pour vous.

Vous pouvez modifier l'apparence de votre signature numérique. Il est notamment possible d'y inclure votre signature manuscrite numérisée.

Lorsque vous ouvrez un document, une icône d'état s'affiche à côté de la signature, pour indiquer sa validité.

La signature numérique de PDF est gratuite.

4.1) Définition du Code civil :

« Art. 1316-4. - La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte. Quand elle est apposée par un officier public, elle confère l'authenticité à l'acte.

« Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

4.2) La question de la signature en ligne, dite signature électronique ne peut être un objectif ni juridique (la signature ne règle pas la question de la preuve), ni pratique (les frais sont trop élevés pour la plupart des achats effectués en ligne).

L'avenant à un contrat numérique signé électroniquement exige une nouvelle signature électronique.

Ce que les gens font habituellement en signant un contrat à la main ne ressemble en rien aux procédures compliquées de la signature électronique. La signature électronique dite ordinaire n'apporte pas la sécurité ni les garanties juridiques qui justifieraient son emploi. La signature dite certifiée exige l'intervention de fournisseurs de service, les tiers de confiance, d'horodatage, d'archivage.

Supposons trois parties à un contrat. Il y a trois signatures électroniques. Mais chaque partie peut disposer d'un fournisseur différent proposant des signatures différentes. Il faut d'abord s'entendre sur la signature qui sera utilisée par les trois parties. Puis il faut apposer les signatures et supporter celle du tiers de confiance, sans compter les autres. Cela fait déjà quatre signatures électroniques à gérer. Le moindre avenant nécessite de re-signer électroniquement, plus la signature du tiers de confiance. Cela fait déjà 10 signatures électroniques à gérer... etc. Idem avec les tiers d'horodatage et les tiers d'archivage. Trop lourd, trop cher, trop compliqué pour la plupart des contrats numériques conclus en ligne.

Les commerçants en ligne n'utilisent pas de signature électronique et n'en proposent pas. La clé des achats en ligne est le système de paiement sécurisé par cartes de crédit. Les opérations sont cryptées. C'est suffisant.

D'autre part, le problème de la conservation puis du stockage de la signature électronique demeure un poste de dépenses difficilement compatible avec les revenus de la plupart des usagers.

De toutes manières, la protection de la signature électronique est le cryptage. Les algorithmes de cryptage de la signature ne sont pas meilleurs que ceux utilisés dans la sécurisation du paiement en ligne entre le client, le commerçant et les banques.

Autrement dit, la solution, pour le moment, c'est le cryptage.

4.3) HTTPS

Les relations électroniques entre un acheteur et un vendeur peuvent être cryptées sans alourdir le coût ou la charge de travail, c'est à dire le temps passé et la complexité de l'opération. La messagerie électronique utilisant le protocole HTTPs est une messagerie sécurisée.

HTTPS (avec S pour secured, soit « sécurisé ») est la simple combinaison de HTTP avec SSL ou TLS.

SSL fonctionne suivant un mode client-serveur. Il fournit quatre objectifs de sécurité importants:

- * l'authentification du serveur ;
- * la confidentialité des données échangées (ou session chiffrée) ;
- * l'intégrité des données échangées ;
- * de manière optionnelle, l'authentification ou l'authentification forte du client avec l'utilisation d'un certificat numérique.

Le protocole HTTPs permet au visiteur de vérifier l'identité du site auquel il accède grâce à un certificat d'authentification. Il garantit la confidentialité et l'intégrité des données envoyées par l'utilisateur (notamment des informations entrées dans les formulaires) et reçues du serveur.

Il est généralement utilisé pour les transactions financières en ligne : commerce électronique, banque en ligne, courtage en ligne, etc. Il est aussi utilisé pour la consultation de données privées, comme les courriers électroniques par exemple.

4.4) Qu'est-ce que la signature électronique ?

De façon générale, le chiffrement consiste à rendre le texte d'un message illisible pour qui ne détient pas la clé de déchiffrement. Dans les systèmes de chiffrement symétriques, une seule clé sert à la fois à chiffrer et à déchiffrer les données. Elle doit être gardée secrète par les parties intéressées pour que la sécurité de l'information soit garantie. L'inconvénient principal réside dans le fait que l'expéditeur et le destinataire doivent convenir à l'avance de la clé et doivent disposer d'un canal sûr pour l'échanger.

C'est pourquoi les systèmes de signature électronique qui se développent depuis quelques années reposent sur des algorithmes de chiffrement asymétriques, où, de plus, chaque utilisateur dispose de deux clés, une clé publique et une clé privée. Ces deux clés sont elles-mêmes créées à l'aide d'algorithmes mathématiques. Elles sont associées l'une à l'autre de façon unique et sont propres à un utilisateur donné. Un message chiffré à l'aide d'un algorithme asymétrique et d'une clé privée, qui constitue l'un des paramètres de l'algorithme, ne peut être déchiffré qu'avec la clé publique correspondante, et inversement. La clé publique doit donc être connue de tous, tandis que la clé privée reste secrète, la carte à puce semblant être le meilleur support de stockage des clés privées. Lorsque l'algorithme de chiffrement asymétrique est utilisé seulement pour créer la signature électronique, les mêmes clés, privée et publique, sont utilisées, mais seulement pour vérifier l'authenticité et l'intégrité du message.

Ces signatures électroniques, obtenues par l'application d'algorithmes asymétriques, sont parfois qualifiées de numériques ou de « digitales », par opposition aux signatures électroniques créées au moyen d'autres dispositifs.

Selon la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, une signature numérique est « une valeur numérique apposée à un message de données et qui, grâce à une procédure mathématique bien connue associée à la clé cryptographique privée de l'expéditeur, permet de déterminer que cette valeur numérique a été créée à partir de la clé cryptographique privée de l'expéditeur. Les procédures mathématiques utilisées pour créer les signatures numériques sont fondées sur le chiffrement de la clé publique. Appliquées à un message de données, ces procédures mathématiques opèrent une transformation du message de telle sorte qu'une personne disposant du message initial et de la clé publique de l'expéditeur peut déterminer avec exactitude : a) si la transformation a été opérée à l'aide de la clé privée correspondant à celle de l'expéditeur ; et b) si le message initial a été altéré une fois sa transformation opérée (...) »

4.5) Contrairement à la signature manuscrite, la signature numérique, composée de chiffres, de lettres et d'autres signes, ne comporte aucun élément permettant de l'attribuer à une personne donnée.

Chaque utilisateur doit donc établir avec certitude l'identité de ses correspondants. C'est pourquoi on recourt à des services de certification, souvent désignés comme « tiers de certification », qui disposent de la confiance de chacun et qui garantissent l'appartenance d'une signature à une personne. Comme le destinataire utilise la clé publique de l'expéditeur pour vérifier la signature électronique de ce dernier, la vérification suppose que le tiers certifie au destinataire que la clé publique qu'il utilise correspond bien à la clé privée de l'expéditeur signataire et que ce dernier est bien celui qu'il prétend être.

Les tiers de certification délivrent donc des certificats d'authentification qui contiennent, d'une part, divers renseignements sur la personne dont on souhaite vérifier l'identité (nom, prénom, date de naissance...) et, d'autre part, sa clé publique. Ces certificats sont généralement réunis dans des bases de données mises en ligne sur le réseau Internet, ce qui permet à chacun d'y accéder facilement.

La signature numérique constitue donc un bloc de données créé à l'aide d'une clé privée ; la clé publique correspondante et le certificat permettent de vérifier que la signature provient réellement de la clé privée associée, qu'elle est bien celle de l'expéditeur et que le message n'a pas été altéré.

La signature électronique est inscrite dans le code français depuis la loi du 12 mars 2000. Elle est peu ou pas utilisée dans le grand public ni chez les professionnels.

A l'origine, la signature électronique a été développée par les informaticiens pour satisfaire leurs besoins de sécurité. Elle a été standardisée au niveau international sous le nom de « signature numérique ». Elle est définie par la norme ISO 7498-2 : « Données ajoutées à une unité de données, ou transformation cryptographique d'une unité de données permettant à un destinataire de prouver la source et l'intégrité de cette unité en la protégeant contre la contrefaçon (par le destinataire par exemple) ».

L'appellation signature électronique est un abus de langage. En effet, la signature numérique apporte deux garanties de sécurité au destinataire du message signé : l'identification de l'origine et l'intégrité du message à destination. Il ne s'agit que de sécuriser la transmission.

4.6) Rapport de la CNUDCI, Commission des Nations Unies pour le Développement du Commerce International

Le rapport de février 1999 de la CNUDCI indique : « Il a été suggéré que les concepts de «signature électronique» et «signature électronique étendue» ne devraient pas être employés dans les Règles Uniformes car ils ne sont pas en fait des «signatures», mais plutôt des techniques qui permettent l'identification de l'émetteur d'un message de données ainsi que l'identification du message envoyé. En conséquence, il n'y a aucune raison d'utiliser le terme «signature» pour décrire de semblables techniques. En faisant de cette manière, on créerait une confusion sur le terme «signature» dont la signification est étroitement associée à son emploi dans un environnement papier et avec les effets juridiques de son emploi dans un tel environnement. »

4.7) La définition de la directive de 1999 sur les signatures électroniques est technique :

Article 2 Définitions : Aux fins de la présente directive, on entend par: « 1) «signature électronique», une donnée sous forme électronique, qui est jointe ou liée logiquement à d'autres données électroniques et qui sert de méthode d'authentification; »

Méthode d'authentification ! De quoi ? De qui ? La littérature abonde qui dénie avec scepticisme les qualités techniques de la signature dite électronique et avec davantage de probité les effets juridiques. Trop compliquée techniquement et trop chère, la signature électronique sécurisée n'est pas justifiée.

4.8) Il est recommandé de développer le protocole internet IPV6 et de libéraliser le cryptage.

Entre autres qualités, En effet, le protocole IPSec est totalement intégré à IPv6. Tout ordinateur exploitant IPv6 supportera le cryptage IPSec, quel que soit son système d'exploitation.

5) La liberté d'accès aux documents administratifs

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Version consolidée au 1 mai 2009

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (1) , NOR: FPPX9800029L, JORF n°88 du 13 avril 2000

Décret no 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi no 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives JO Numéro 133 du 10 Juin 2001 page 9246 NOR : FPPX0100049D

2001 Décret no 2001-493 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 4 de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 et relatif aux modalités de communication des documents administratifs JO Numéro 133 du 10 Juin 2001 page 9246 Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat NOR : FPPA0100059D

Décret no 2001-899 du 1er octobre 2001 portant abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat JO Numéro 228 du 2 Octobre 2001 page 15521 NOR : PRMG0170666D

2001 Décret no 2001-907 du 3 octobre 2001 pris pour l'application au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de l'article 21 de la loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations JO Numéro 232 du 6 Octobre 2001 page 15737 Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie NOR : ECOP0100490D

Ludovic MAHIEUX
Inspecteur principal, auditeur à la
Recette générale des Finances de Paris

**Un aspect nouveau du métier, le contrôle
interne de la paie**

Le champ du contrôle de la paie s'élargit

Les universités qui bénéficient des compétences élargies peuvent gérer leur masse salariale (loi n°2007-1199 du 10 août 2007) .

Le contrôle de payeur est exercé a priori par l'Agent comptable. Ce dernier doit également s'assurer de la disponibilité de la trésorerie et les oppositions lui sont notifiées (Article 3 de la convention de paie à façon).

Les enjeux financiers sont multipliés

Des paies mensuelles à contrôler qui passent de quelques centaines à plusieurs milliers.

Des masses salariales qui ont un effet multiplicateur sur les budgets : elles représentent de 50 % à 80 % des dépenses.

Trouver des solutions pour contrôler la paie

« mettre à disposition des **outils simples et directement utilisables** » (COPIL CIC)

« choisir une solution permettant de **sécuriser** le processus de paie » (cahier des charges IGF IGAENR)

« Dans le cadre du déploiement des procédures de contrôle interne, il conviendra que les établissements mettent en œuvre les **mêmes procédures** de contrôle » (rapport 2008 Cour des Comptes)

Les moyens pour progresser

Certifier les comptes : le contrôle interne sera examiné car le commissaire aux comptes applique la norme ISA 315 homologuée par arrêté du 19 juillet 2006 publié au J.O. n°176 du 1er août 2006.

Former les intervenants du contrôle : disposer de formations et de supports techniques destinés aux contrôles opérationnels.

Améliorer les outils informatiques : les outils actuels à disposition des agents comptables ne permettent pas un contrôle de la paie « industriel » pour faire face à la nouvelle volumétrie.

Faciliter les contrôles de terrain : définir des **stratégies** (risques) et des **organisations** qui optimisent les moyens de contrôles.

La certification renforce le contrôle interne

L'environnement de contrôle : l'implication de la direction de l'établissement.

Les moyens pour identifier les risques et pour définir les actions en réponse.

Les procédures de contrôle interne en place dont celles qui maîtrisent les risques liés à l'utilisation de traitements informatisés.

Les ressources déployées pour le bon fonctionnement du contrôle interne, ainsi que la manière dont sont mises en œuvre les actions correctives.

Le système d'information relatif à l'élaboration de l'information financière.

La façon dont l'entité communique sur les éléments significatifs de l'information financière et sur les rôles et les responsabilités individuelles au sein de l'entité en matière d'information financière. À ce titre, le commissaire aux comptes s'intéresse notamment à la communication entre la direction et le Conseil d'administration ou les autorités de contrôle, ainsi qu'aux actions de sensibilisation envers les membres du personnel afin de les informer quant à l'impact que peuvent avoir leurs activités sur l'élaboration de l'information financière.

La formation des acteurs

Deux publics :

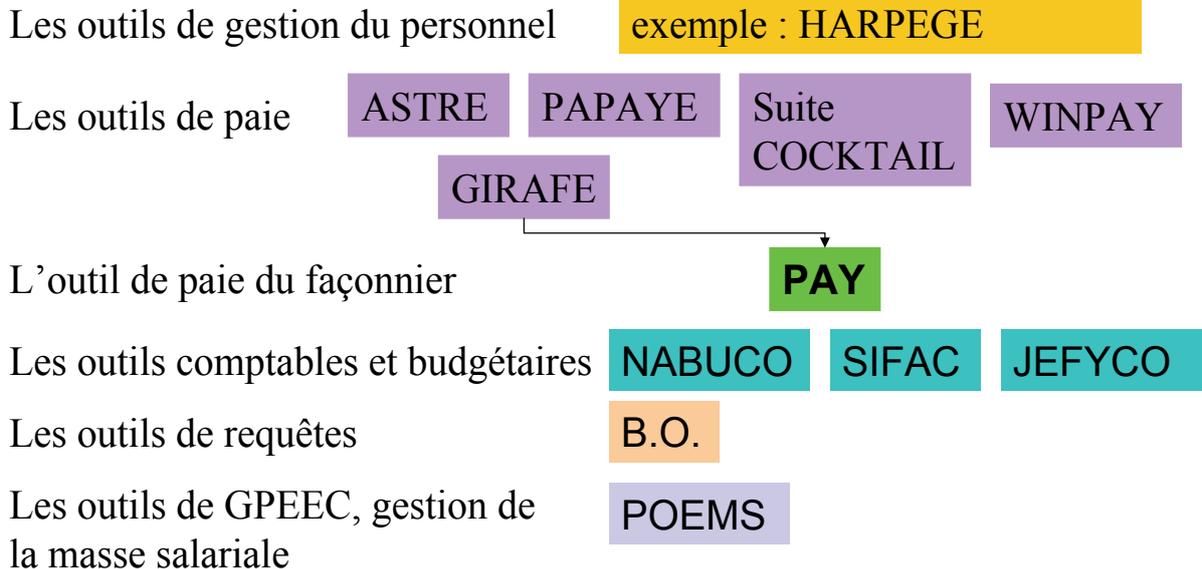
- Les agents comptables et DRH pour la définition de la stratégie du contrôle : identifier les risques, organiser, planifier.
- Les opérationnels qui vont déployer les contrôles techniques.

L'offre de formation est encore limitée :

L'AMUE va monter des formations au contrôle de la paie.
Au niveau local, des universités font appel aux compétences des services liaisons rémunérations ou à des consultants.

Un référentiel de contrôle de la paie est en cours d'élaboration

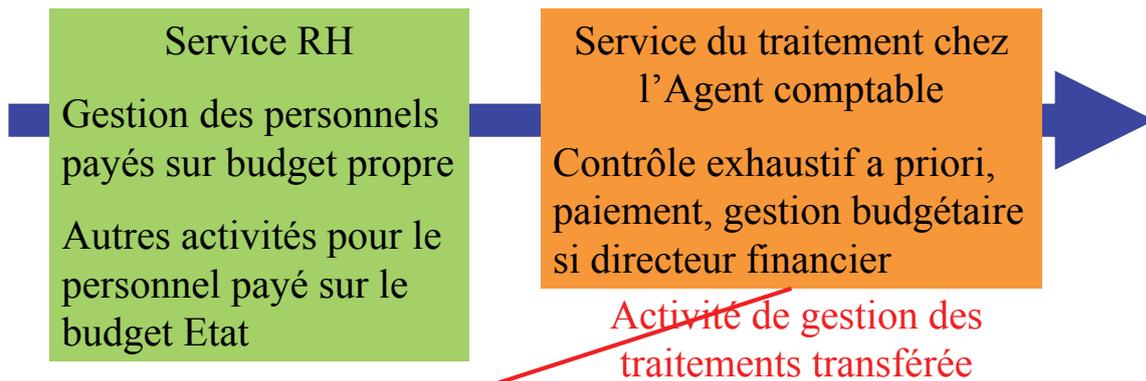
Une informatique inadaptée au contrôle de la paie



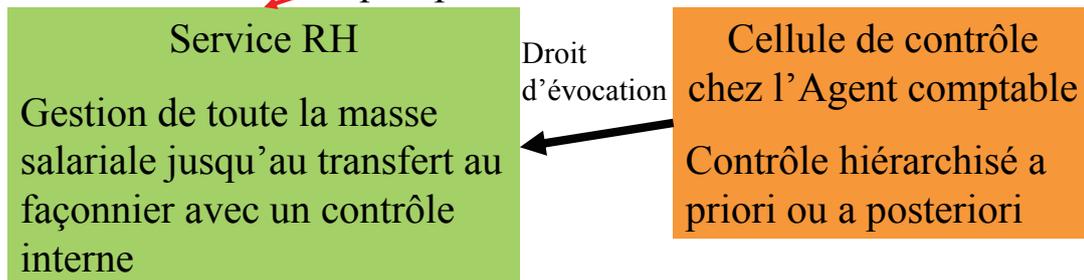
Une informatique éclatée qui ne déploie pas ou peu de fonctionnalités de contrôle de la paie

Des organisations qui s'adaptent

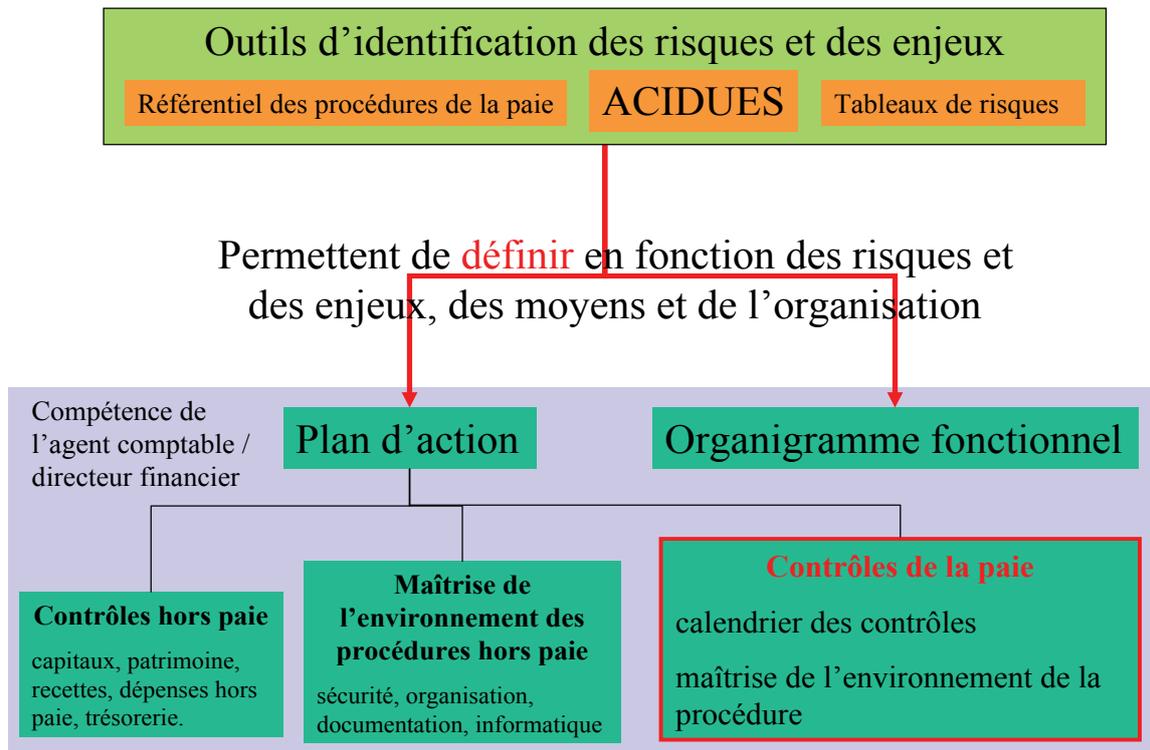
Avant :



Après : Une évolution qui optimise le contrôle



Des stratégies qui se mettent en place



Comment alimenter le plan d'action ?

Un besoin exprimé par les agents comptables : Une fois l'identification des risques effectuée, par exemple avec ACIDUES, il faut choisir les contrôles à effectuer qui vont intégrer le plan d'action.

Une proposition de réponse : Un **référentiel de contrôle de la paie** est développé dans le cadre d'un partenariat local entre la RGF et les universités Paris1, Paris2 et Paris7.

Le double usage du référentiel

Usage stratégique

Alimenter le plan d'action avec des contrôles

Proposer des principes pour l'organisation

Usage opérationnel

Fournir une base documentaire à l'agent qui effectue un contrôle

Il peut être considéré comme un « catalogue » de contrôles **complémentaire** des outils existants qui définissent le risque ou qui décrivent les procédures ou le cadre du contrôle interne.

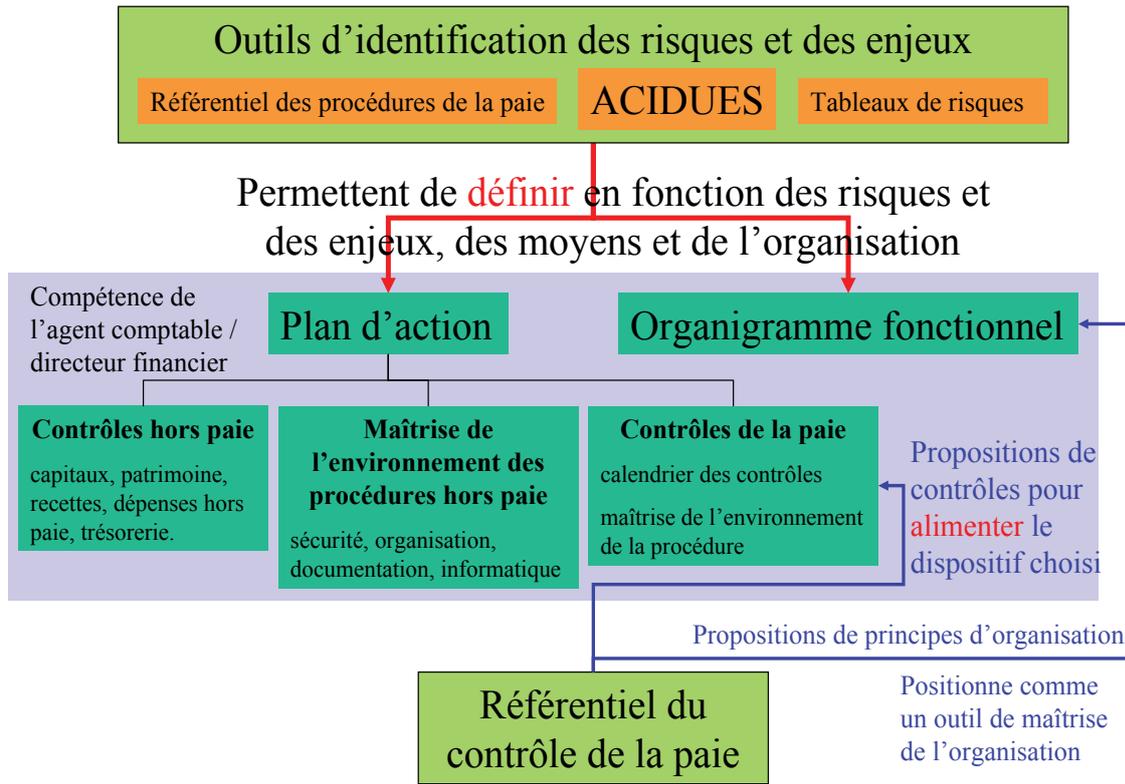
Une construction pragmatique

Le référentiel de contrôle a été bâti à partir :

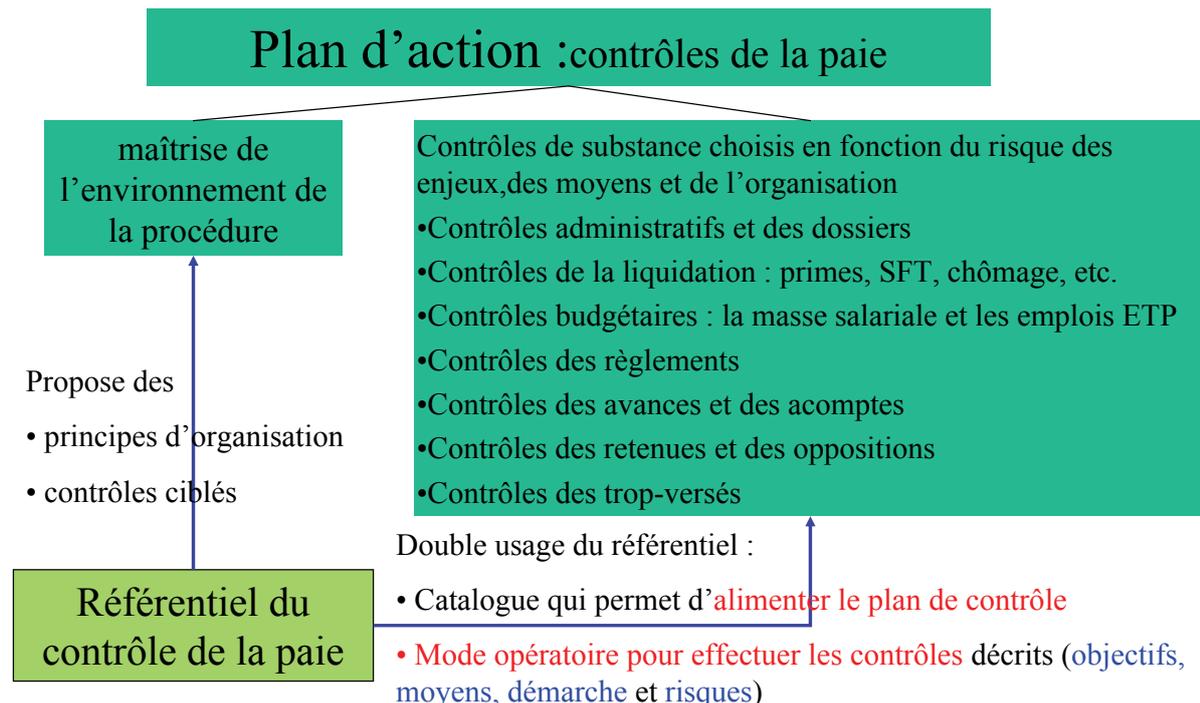
- de la **documentation compilée** concernant la paie Etat et de divers organismes publics : procédures de CI paie Etat, CNRS, Ville de Paris, audits et référentiels d'audits de services RH et de rémunération, guides de procédures.
- des **retours d'expériences** de gestionnaires de paies à enjeux :
 - Service liaisons rémunérations de la RGF (200 000 paies)
 - Service du contrôle des paies de la Ville de Paris (70 000 paies)
 - Pompiers de Paris (8 000 paies)
 - Services en charge des ressources humaines et des traitements des universités P1, P2, P5, P6 et P7 (variété des organisations et outils informatiques, des enjeux de 800 à 3 000 paies)

But : compiler la « connaissance » et la transférer aux universités

La complémentarité avec les outils de contrôle interne



Un outil opérationnel pour la mise en œuvre des contrôles



Les déclinaisons envisageables

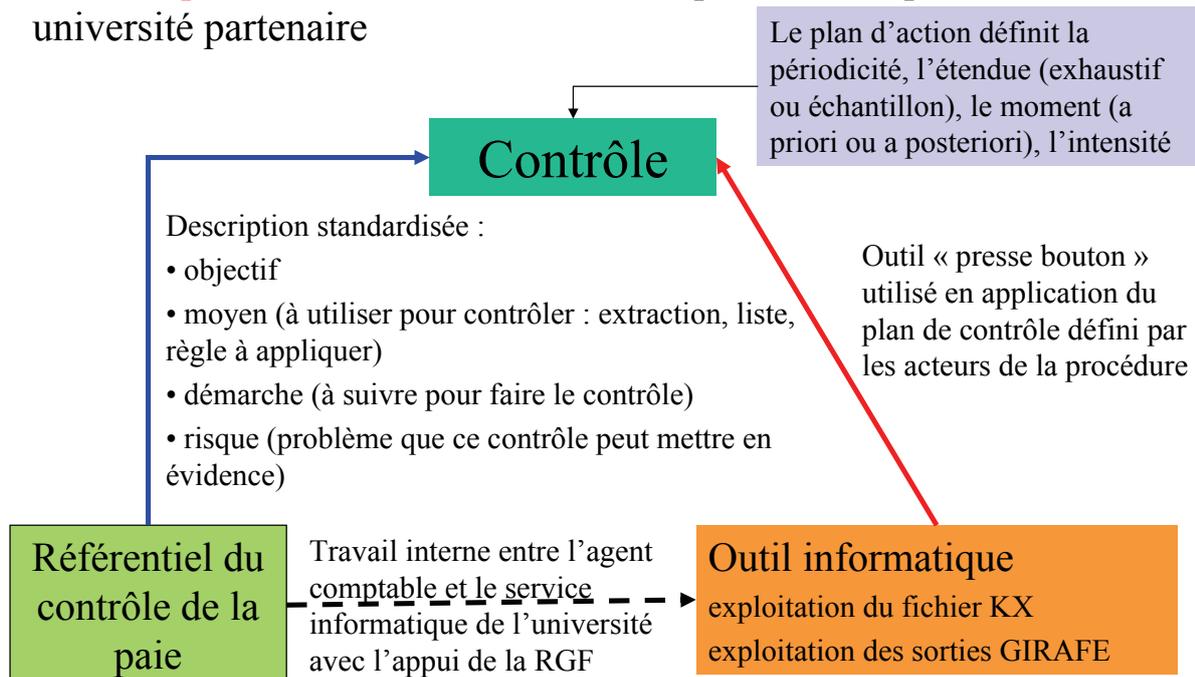
En plus des usages déjà décrits, le référentiel peut être un outil pour aider les acteurs à :

- cadrer les spécifications fonctionnelles des outils de GRH, de rémunération, de GPEEC
- bâtir des formations pour les acteurs de la paie

Ces exploitations ne font pas partie du partenariat actuel du fait de l'existence d'acteurs spécialisés et de la diversité des choix opérés par les universités.

Des actions concrètes

Un **exemple** de mise en œuvre d'outils opérationnels par une université partenaire



Conclusion

La paie devient le principal enjeu financier de l'agent comptable

Optimiser le contrôle de la paie est un objectif majeur : sécurité, certification, utilisation rationnelle des moyens, ...

Les outils fonctionnels se développent. Cependant, l'informatique doit intégrer davantage de fonctionnalités de contrôle.



Agnès BRICARD & Michel CHAMPETIER
Experts comptables - Club secteur public de l'Ordre
des experts comptables

L'agent comptable vu par l'expert comptable



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- L'agent comptable n'est pas vu comme un concurrent mais au contraire comme un appui indispensable selon l'adage «l'union fait la force »
- En tant que professionnels de la comptabilité ils travaillent ensemble au sein de l'Académie des Sciences et Techniques Comptables et Financières



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Un acteur dont les missions restent méconnues par de nombreux professionnels et s'expliquant par :
 - Un champ d'intervention généralement dans le secteur privé
 - Des relations limitées aux confrères intervenant dans le secteur public (Collectivités, établissements publics)



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Une vision parfois limitée aux seules missions statutaires de tenue de comptabilité et de production des comptes ainsi qu'à ses prérogatives sur les contrôles en matière de recettes et de dépenses
- Une méconnaissance de son rôle de conseil à l'ordonnateur et d'aide au pilotage des établissements



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Des compétences pluridisciplinaires
 - Techniques comptables et budgétaires
 - Juridiques
 - Environnement administratif, fiscalité, ...
 - Financières et informatiques
- Une forte connaissance de l'historique et de l'environnement de contrôle des établissements d'enseignement supérieur



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Animateur et coordinateur d'équipe
- Il participe avec voix consultative au Conseil d'Administration, il a l'écoute du Président et contribuera sans aucun doute aux prises de décision et au pilotage des établissements dans le cadre de l'autonomie conférée aux Universités
- Il peut être nommé chef des services financiers



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- La nomination de Commissaires aux Comptes conforte la nécessité d'avoir en amont des comptables publics indépendants pour la tenue des comptes
- Des attentes fortes sur le plan de la fonction comptable
 - Qualité et fiabilisation
 - Dispositif de contrôle interne



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Les axes identifiés d'échange
 - Fiabilisation des éléments patrimoniaux
 - Processus visant à la sécurisation des flux comptables et financiers (dispositif de contrôle interne)
 - Problématiques liées aux règles et méthodes comptables notamment sur les aspects de séparation des exercices (lien avec les « assertions d'audit » - Exhaustivité, appartenance, présentation,...)
 - Consolidation des comptes



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Fiabilisation des éléments patrimoniaux
 - Inventaires immobiliers et mobiliers
 - Suivi et transcription des aliénations d'actifs
 - Subventions d'équipement : exhaustivité des passifs et liens avec les actifs financés



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Dispositif de contrôle interne
 - Réorganisation de la fonction RH
 - Introduction et/ou renforcement contrôle de gestion / Audit interne
 - Structuration des liens services centraux / Composantes



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Règles et méthodes comptables
 - Définition et comptabilisation des actifs
 - Amortissement et dépréciation des actifs immobilisés – Entretien et maintenance du patrimoine
 - Règles de reconnaissance des revenus – problématique de séparation des exercices (droits d'inscription, contrats de recherche, ...)



L'agent comptable vu par l'expert-comptable

- Consolidation
 - Modalités d'application de la loi LSF – critères
 - Appréciation et suivi des risques dans les filiales et entités comprises dans le périmètre de consolidation

Gwenaelle VERSCHEURE
Chef du bureau de l'enseignement supérieur (DAF)
&
Brice LANNAUD
Sous directeur de l'allocation des moyens et
des affaires immobilières (DGSIP)

Quelques nouveaux chantiers :
instruction M 93, guide des emplois

LE DECOMPTE DES EMPLOIS EN REGIME RCE



Les objectifs du Guide de décompte des emplois

- **A qui s'adresse ce guide ?**
 - Aux établissements ayant accédé aux RCE en 2009
 - **Ce guide présente les règles de décompte des emplois à mettre en œuvre dans le cadre du passage aux RCE**
 - Dans les outils du ministère : POLCA sup
 - Dans les outils des établissements : SIRH, PSAUME (moulinette R4 / POEMS), POEMS ...
-



Le cadre de la réglementation (1/2)

- La masse salariale inscrite au budget de l'université est assortie « d'un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement ...
- Qui intègre le plafond d'emplois prévu fixé par l'Etat sur la base de l'article L712-9 du code de l'éducation

- **Article L712-9 du code de l'éducation** : les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le % maximal de la masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels

- **Article 4-II du décret 2008-618 du 27 juin 2008** relatif au budget et régime financier des établissements bénéficiant des compétences élargies : « l'enveloppe consacrée à la masse salariale est assortie d'un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement et d'un plafond d'emplois fixé par l'Etat relatif aux emplois financés par ce dernier »

- **Article 64 de la loi de finances pour 2008** : « Un plafond d'emploi est voté par le Parlement à compter de 2009 » : en pratique, il l'est à un niveau agrégé: pour l'ensemble des universités ; Article 39 de la LFI pour 2009 ; un plafond en ETPT par ministère pour l'Etat =>115 509 ETPT pour l'enseignement supérieur et la recherche

- **Article 40 de la loi de finances pour 2009** : un plafond en ETP pour les opérateurs de l'Etat par mission et programme (=>143 127 ETP au total dont 52 047 pour le prog 150, 12 794 pour le prog 231.

Ce plafond est décliné par université par la DGSIP



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Le cadre de la réglementation (2/2)

De façon schématique



- **Article L712-9 du code de l'éducation** : les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le % maximal de la masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels

- **Article 4-II du décret 2008-618 du 27 juin 2008** relatif au budget et régime financier des établissements bénéficiant des compétences élargies : « l'enveloppe consacrée à la masse salariale est assortie d'un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement et d'un plafond d'emplois fixé par l'Etat relatif aux emplois financés par ce dernier »

- **Article 64 de la loi de finances pour 2008**: « Un plafond d'emploi est voté par le Parlement à compter de 2009 » : en pratique, il l'est à un niveau agrégé: pour l'ensemble des universités ;

- **Article 39 de la LFI pour 2009** ; un plafond en ETPT par ministère pour l'Etat =>115 509 ETPT pour l'enseignement supérieur et la recherche

- **Article 40 de la loi de finances pour 2009** : un plafond en ETP pour les opérateurs de l'Etat par mission et programme (=>143 127 ETP au total dont 52 047 pour le prog 150, 12 794 pour le prog 231.

Ce plafond est décliné par université par la DGSIP



Plafond d'emploi et gestion des personnels

- Le plafond d'emplois ne correspond pas au nombre des agents en fonction dans l'établissement
- Le plafond d'emplois ne coïncide pas avec le nombre des agents gérés par l'établissement
- Le plafond d'emplois peut être décompté par des agents qui ne sont plus en activité (départ à la retraite)
- Le plafond d'emplois ne concerne pas uniquement les agents de droit public



Les différentes unités de mesure des emplois

- **ETPE (emploi), ETPR (rémunéré), ETPT(travaillé) et ETPTR (travaillé et rémunéré)**

Unité de mesure	Éléments pris en compte dans chaque unité de mesure		
	Quantité travaillée	Sur - rémunération du temps partiel	Période d'activité (mois ou année)
ETPE	X		
ETPR	X	X	
ETPTR	X	X	X
ETPE	X		X



L'unité de mesure retenue

L'ETPT est l'unité retenue pour déterminer le plafond d'emplois et décompter les emplois des établissements d'enseignement supérieur. Le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) est une donnée annuelle exprimée en ETPT.

- **La moyenne annualisée de l'ETPT mensuel**
 - ▶ Le respect du plafond d'emplois en ETPT de l'établissement s'apprécie en moyenne sur l'année et non à un instant donné.
 - ▶ L'ETPT mensuel peut être temporairement supérieur au plafond d'emplois



Les règles de consommation des plafonds d'emplois des établissements(1/2)

- **Les principes généraux**
 - ▶ Tous les personnels rémunérés sur le budget des établissements ont vocation à être décomptés en ETPT.
 - ▶ Le « fait générateur » est le versement de la rémunération principale.
- **Les exceptions**
 - ▶ Les exceptions relatives à la nature de la rémunération : les agents rémunérés à l'acte ou à la tâche, y compris les indemnités de jury et de concours ne décomptent pas, les acomptes (y compris acompte de premier mois), trop-perçus ou rappels ne génèrent pas de modification des consommations d'ETPT).
 - ▶ Les exceptions liées aux modalités de mise en œuvre du décompte



Les règles de consommation des plafonds d'emplois des établissements (2/2)

- **La mise en œuvre du décompte**

Le décompte des agents s'effectue dès lors que le bulletin de paie de l'agent comporte au titre du mois courant deux conditions cumulatives : un code élément paye et une imputation comptable générant un décompte du plafond d'emplois.

- Ainsi génèrent du décompte des emplois, les rémunérations principales des fonctionnaires, des CDI, des CDD, les indemnités assimilées à de la rémunération principale comme celle des assistants des hôpitaux.
- Ne consomment pas le plafond d'emplois, les rémunérations accessoires telles que les vacances administratives, le monitorat, les heures complémentaires, le salariat étudiant, les indemnités de jurys...



Le calcul des ETPT : cas général

- Pour les agents indiciés.

Le principe général : l'ETPT est déjà calculé automatiquement dans les fichiers de retour paye KX des établissements RCE.

Mais il existe des exceptions au calcul automatique à prendre en compte dans les fichiers POEMS/PSAUME, devant conduire à des retraitements



Le calcul des ETPT (les retraitements)

- ▶ Pour les enseignants-chercheurs à mi-temps.
 - ATER à mi-temps (code grade 1058020000),
 - MCF associés à mi - temps (codes grade 0016020000 et 0015020000),
 - PR associés à mi - temps (code grade 0652040000).

Pour ces agents , le décompte s'effectue ainsi : 1 dossier agent = 0,5 ETPT

- ▶ Pour les agents non indiciés.

Aucun calcul d'ETPT n'est réalisé dans les fichiers KX.

Par convention, les consommations d'emplois en ETPT seront calculées sur la base du nombre de dossiers.

1 dossier agent = 1 ETPT

ET LE REFERENCIEL BUDGETAIRE ET COMPTABLE EN REGIME RCE....



- **L'instruction budgétaire et comptable M93 est en cours de refonte**
 - Le Tome 1 est quasiment finalisé
 - La nomenclature comptable est stabilisée
 - La partie du budgétaire est en cours de rédaction
 - **Les modalités de travail**
 - Premier travail de rédaction interne aux ministères
 - Consultation de la communauté universitaire
-

Martine SCHMITT
Agent comptable de l'université de Haute Alsace
&
Phillipe DJAMBAZIAN
Agent comptable de l'université Aix Marseille 2

**L'implication de l'agent comptable dans la
préparation et la mise en oeuvre des RCE**



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE

3 TEMPS FORTS :

1. **Avant** : Préparer l'Audit IGAENR.
2. **Période intermédiaire** : Préparer le passage aux RCE.
3. **Pendant** : Gérer en optimisant les marges de manœuvre.



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE.

1- Préparer l'Audit IGAENR

- Autodiagnostic élaboré par l'équipe « RCE » à partir du cahier des charges LRU établi par l'IGF et IGAENR. L'Agent Comptable membre de cette équipe est impliqué dans tous les thèmes et souvent comme chef de projet (décembre 2007 pour Aix Marseille 2).
- Mise en place d'un plan d'action (2008 pour Aix Marseille 2)
- Remplir tous les tableaux pour l'IGAENR (audit mai 2008 pour Aix Marseille 2)

4 têtes de chapitre :

- ◆ La Gestion Budgétaire et Financière.
- ◆ La gestion des Ressources Humaines.
- ◆ La Gestion Immobilière.
- ◆ Le Pilotage et les Relations avec la Tutelle.

Un exemple de l'Autodiagnostic, celui d'Aix Marseille2, un critère par thème :

Cahier des charges LRU

I. Gestion Budgétaire et financière

Le renforcement qualitatif de la fonction financière

Critère 4 : avoir engagé la mise à plat de sa comptabilité

Objectifs de ce critère

- ◆ Disposer d'une vision fidèle de sa situation comptable.

A créer



- ◆ **Dans les 6 mois :**
Recenser les risques comptable et financiers et élaborer un plan de contrôle interne.
Améliorer le rattachement des charges et des produits à l'exercice Produits constatés d'avance (droits d'inscription)
Consolider les comptes de l'université et de la filiale
- ◆ **Dans les 12 mois :**
Recenser les biens susceptibles d'être suivis sous forme de stocks.
Certification des comptes par commissaires aux comptes

Existant

- ◆ Guide des procédures
- ◆ Rattachement des charges à payer

Risques



- ◆ Refus de certification des comptes par commissaires aux comptes
- ◆ La consolidation des comptes de la filiale : exercice nouveau.
- ◆ Éclatement de notre structure budgétaire qui implique un nombre trop important de personnes sans formation comptable.

Université de la Méditerranée

Cahier des charges LRU

II. Gestion des Ressources Humaines

Veiller à ce que la paye soit assurée sans heurts et se doter de capacités de pilotage de la masse salariale et des emplois

Critère 5 : être capable d'assurer la paye des personnels dont la masse salariale aura été transférée sur le budget de l'université

Objectifs de ce critère

- ◆ Choisir une solution permettant de sécuriser le processus de paye
- ◆ Etablir un plan de trésorerie prévisionnel

A créer



- 1) A 6 mois :
 - 1) **Choix du mode opératoire de la paye et des procédures à mettre en oeuvre**
 - 2) **Analyser masses salariales 2006 et 2007 pour commencer analyses**
- ◆ A 12 mois :
 - ◆ **Sécuriser la paye au maximum (1 seul point de paye?)**
 - ◆ **Prévoir plan de trésorerie + B.P. 2009**

Existant

- ◆ La DRH réalise déjà le processus de paye, en gestion intégrée.
- ◆ Un seul point de paye Etat. 2 en RP (IUT).
- ◆ Un logiciel - ASTRE- déjà connu (800 mouvements de paye mensuels), y compris pour de la paye de fonctionnaires (emplois gagés)
- ◆ Pas encore de travail sur la MS Etat, donc pas de plan de trésorerie

Risques



- ◆ Temps de réponse AMUE/GFI sur Astre et DGCP/taux cotisation
- ◆ Fusion : autres logiciels utilisés
- ◆ **CRITERE CRUCIAL ET LE PLUS URGENT**

Université de la Méditerranée

Cahier des charges LRU

III. Patrimoine

Mettre en place les éléments d'une gestion patrimoniale

Critère 9 : avoir remis à niveau la comptabilité patrimoniale

Objectifs de ce critère

A créer 

Disposer d'une connaissance fiable et exhaustive de la composition et de la valeur du patrimoine

6 mois

◆ Recensement des biens dans le STGPE

Délais non maîtrisables

◆ Valorisation comptable des biens

◆ Affectation du foncier à l'Université

Existant

Difficultés 

◆ Inventaire physique finalisé

◆ Inventaire juridique établi au mieux des documents juridiques existants

◆ Données transmises à France Domaine et au Ministère des Finances

◆ Affectation du foncier à l'Université non réalisé

◆ Délais de valorisation non maîtrisés car réalisé par France Domaine

◆ Pour le campus de Luminy, l'affectation du foncier devra se faire dans le cadre du GIP

Université de la Méditerranée

Cahier des charges LRU

IV. Pilotage

Se doter d'un dispositif de pilotage permettant d'éclairer les décisions internes et les relations avec la tutelle

Critère 13 : mettre en place un dispositif d'audit interne

Objectifs :

◆ Sécurisation (juridique, financière, etc.) du fonctionnement de l'université par une maîtrise accrue de ses processus de gestion

A créer 

◆ Définition des processus de gestion (selon démarche qualité)

◆ Cartographie des risques encourus

◆ Définition des contrôles internes à mettre en œuvre

◆ D'une manière plus globale : mettre en place un dispositif d'audit interne :

→ Audit des processus de gestion et de la qualité des contrôles internes

→ Qualité des données du SI

◆ Choix politique à confirmer

Existant

Risques / difficultés prévues 

◆ Procédures comptables et financières

◆ Procédures RH

◆ Réglementation en général (juridique, marchés,...)

◆ Contrôles exercés par les différentes tutelles

◆ Très lourd

◆ Une fonction / métier à part entière

◆ Formation

◆ Choix des processus (implication en terme d'organisation)

Université de la Méditerranée



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE.

2- Préparer le passage aux RCE

la paye :

- Soigner le socle qui sert de base à la dotation : éliminer tous les postes vacants.
- Connaître au plus prêt ses emplois (ETPT)
- Négocier avec le ministère le passage de subventions de fonctionnement en subventions masse salariale (ex : plan licence) fongibilité asymétrique.
- Prendre contact avec la TG pour la paye à façon.
- Prévoir l'intégration des données de la paye dans le budget : un seul CR ou Plusieurs.
- Mettre en place la nouvelle chaîne de traitement de la paye en intégrant le contrôle de l'Agent Comptable.



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE.

2- Préparer le passage aux RCE

La loi du 11 août 2007 et le décret du 27 juin 2008 :

◆ Le Budget et ses nouvelles contraintes :

- Les plafonds d'emplois État et Ressources Propres.
- Le plafonds de la masse salariale.
- Modification de la règle des reports.
- Modification de l'autorisation du prélèvement sur le fonds de roulement.
- Un contrôle budgétaire renforcé par le recteur avec l'aide du Trésorier Payeur Général.
- Mise en place de la re-prévision.
- Mise en place un plan pluriannuel d'investissement et d'une comptabilité de programme.



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE.

2-Préparer le passage aux RCE

La loi du 11 août 2007 et le décret du 27 juin 2008 :

◆ **Certification annuelle des comptes par un commissaire aux comptes :**

Constituer une cartographie des risques.

Élaborer un plan de contrôle interne.

Mise en place de l'audit interne.

Mettre à niveau la comptabilité patrimoniale.

Réduire le nombre d'intervenant sur la fonction finance et parallèlement augmenter le niveau de compétence.



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE.

3- Gérer les RCE

◆ **Gérer la masse salariale :**

Assurer la paye de l'ensemble des personnels.

Un budget multiplié par 4.

Suivre les plafonds d'emplois sans avoir les modalités de décompte des emplois.

Suivre la masse salariale sans avoir la notification du montant de la subvention.

Le contrat unique du doctorant et ses conséquences

Suivre les marges de manœuvre éventuelles.



L'implication de l'Agent Comptable dans la préparation et la mise en œuvre des RCE.

3- Gérer les RCE

◆ **Certification annuelle des comptes par un commissaire aux comptes :**

Mettre en place le marché pour choix du commissaire aux comptes.

Poursuivre les efforts sur les différents points (cartographie des risques, plan de contrôle interne, audit interne, comptabilité patrimoniale, formation des intervenants)

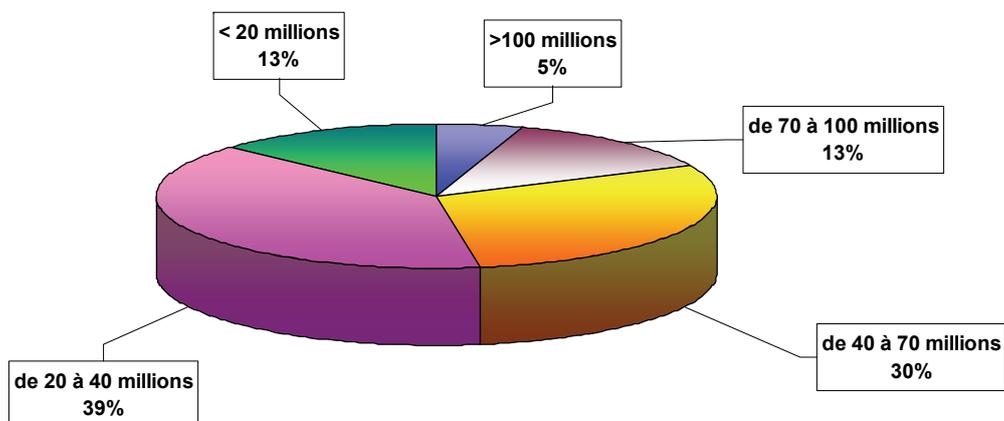
Corinne BRANCALEONI
Agent comptable de l'université Nancy 2

Compte rendu d'enquête :
Les services des agents comptables

Enquête fonction Agence comptable

- 62 Etablissements ont répondu à l'enquête (57 Universités sur 85, soit 67%)
- 12 Universités RCE 2009 sur 20,
- 44% sont agents comptables, chefs des services financiers.

Le montant des comptes financiers 2008



Le montant des comptes financiers 2008

- Le compte financier moyen s'élève à
46 millions

Il nécessite

- * 28 000 mandats (de 1647€)
- * 5000 titres (de 9136€)

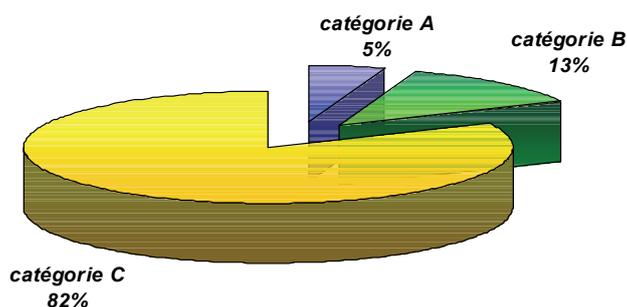
Fonctions à l'agence comptable (hors services financiers)

- 20% disposent ou souhaitent un service facturier
- 45% ont un service de contrôle interne
- 60 sur 62 ont une fonction visa dépenses et marchés
(remplacé par service facturier dans les deux cas)
- 100% ont une fonction recettes et conventions
- 80% ont une fonction Immobilisation
- 32% ont des personnels affectés à d'autres fonctions
non comprises dans l'enquête!!!!(secrétariat, paies,
formation, création des tiers.....)

Personnels des agences comptables

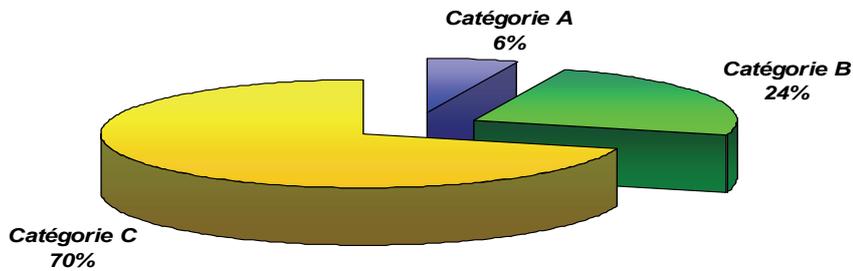
- 10% des collègues ayant répondu, n'ont pas d'adjoint.
- 75% ont au moins un adjoint de catégorie A
- 15% ont un adjoint de catégorie B

Effectifs services facturiers

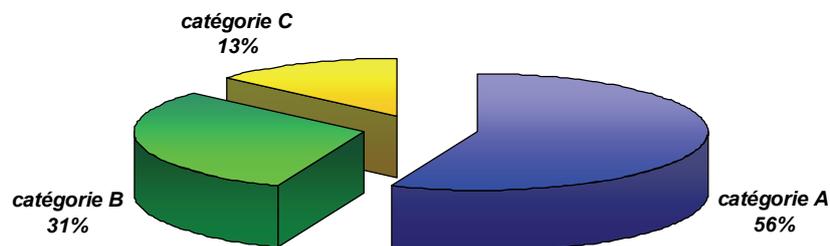


- En moyenne, 1ETP pour 4370 mandats.
NB: ont été cumulés les emplois « visa dépenses » avec les emplois « services facturiers ».
On note la proportion très importante des personnels de catégorie C.

Effectif visa dépenses et marchés: hors Universités « services facturier »

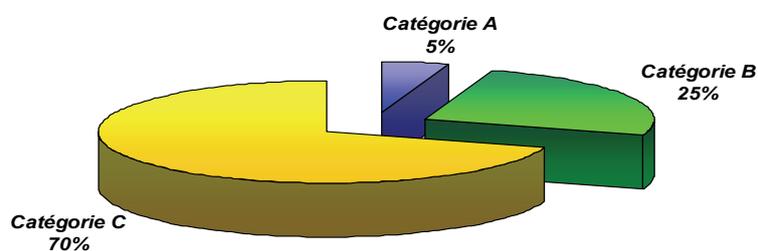


Effectif Contrôle interne



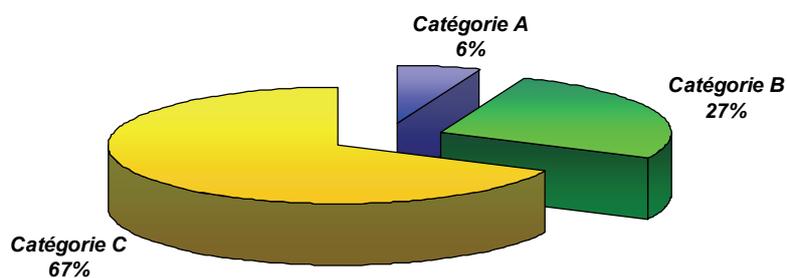
- Le contrôle interne nécessite des personnels qualifiés.

Fonction « recettes convention »

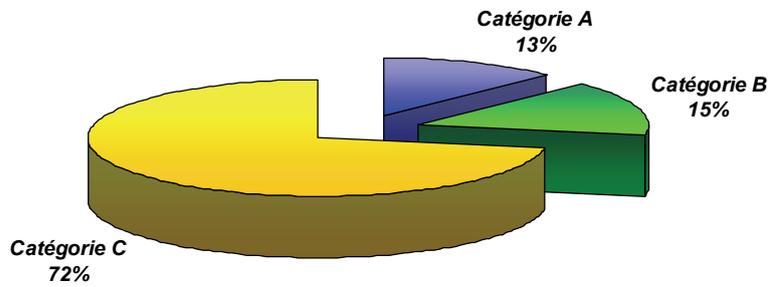


- Avec une forte majorité de personnel de catégorie C, cette fonction présente les mêmes structure de personnel que la fonction visa dépense hors service facturier

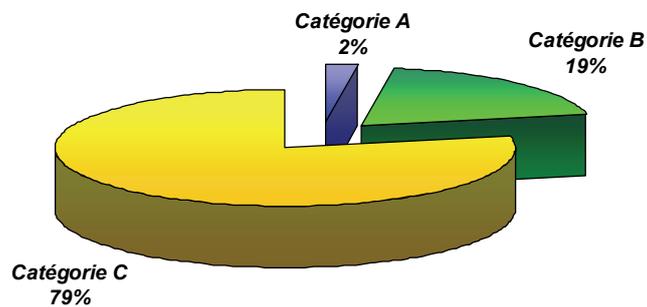
Fonction comptabilité



Fonction immobilisation

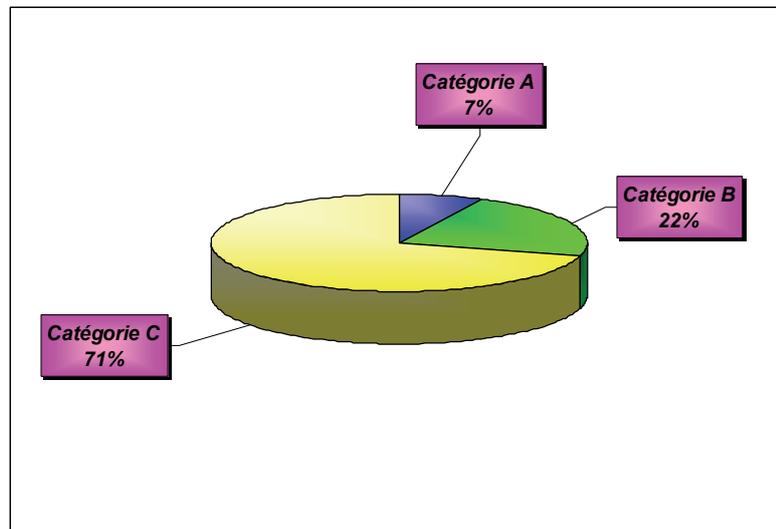


« Autres services » Agence comptable



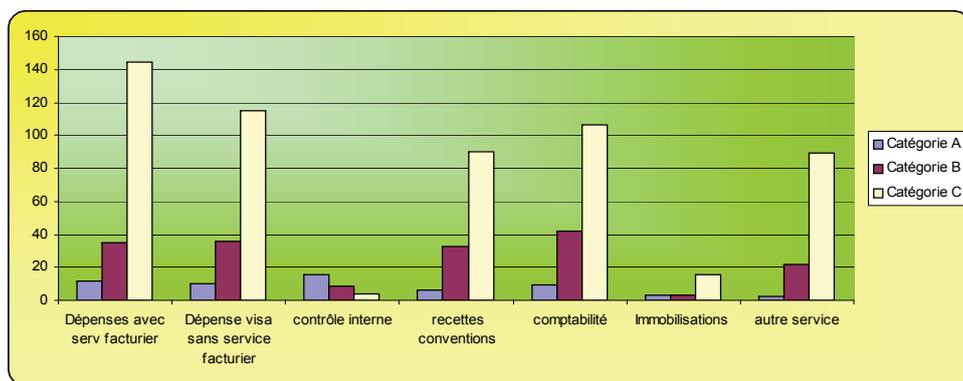
- Les fonctions non prévues dans l'enquête sont des fonctions essentiellement occupées par des personnels de catégorie C

Personnels agence comptable par catégorie

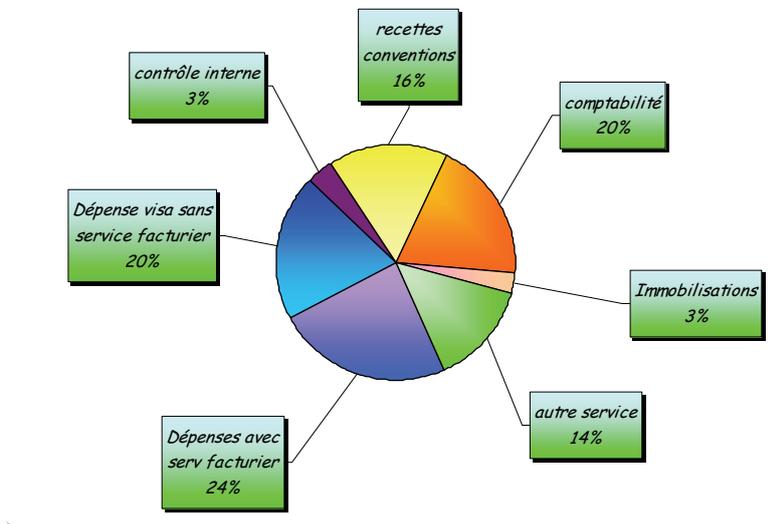


- Ces pourcentages sont calculés hors chef de poste

Par fonction



Répartition des personnels par fonction



Services financiers rattachés à l'agence comptable

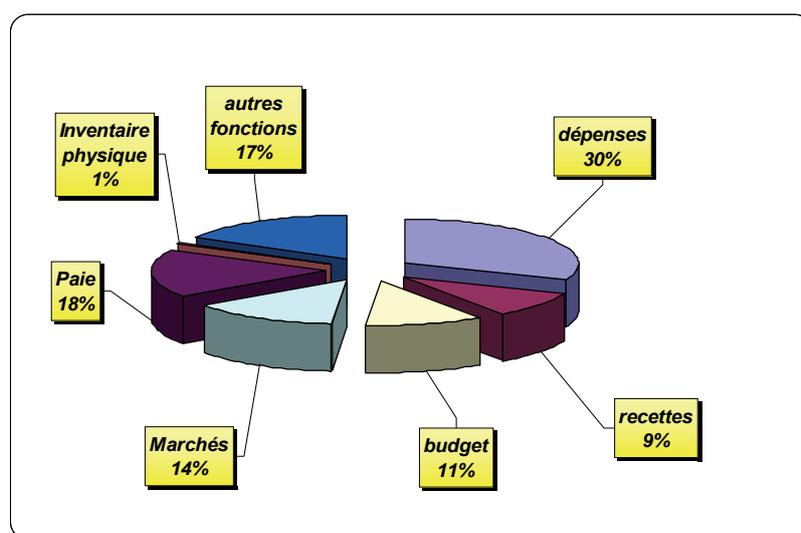
- 44% des Universités ayant répondu à l'enquête sont concernées. Plus fréquent dans les Universités de moins de 20 millions, totalement absent au-delà de 100 millions.

total compte financier 2008	Agent comptable chef des services financiers
>100 millions	0%
de 70 à 100 millions	50%
de 40 à 70 millions	44%
de 20 à 40 millions	38%
< 20 millions	63%

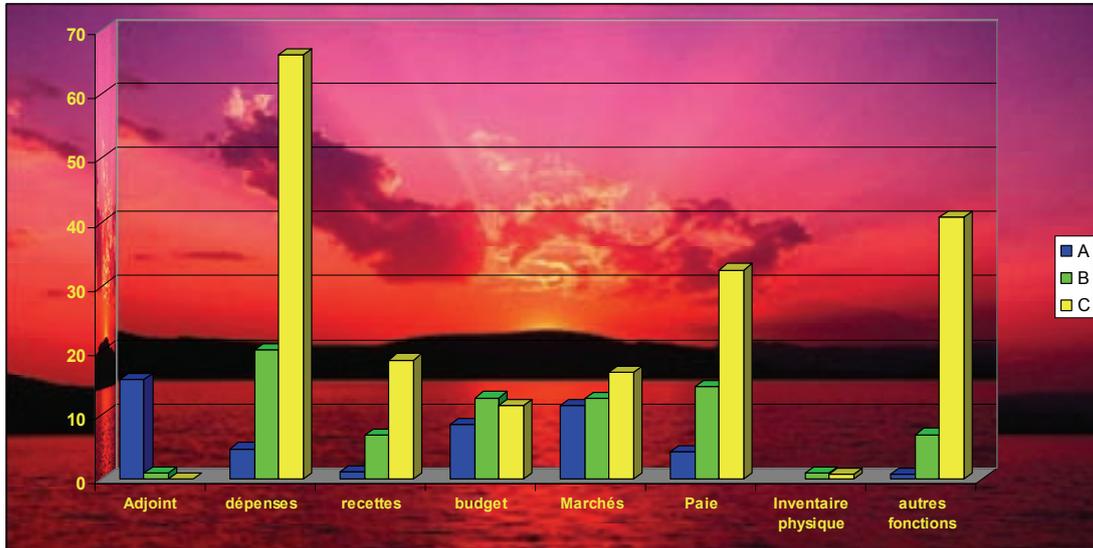
Fonctions financières exercées

	oui	non
Adjoint	77%	23%
dépenses	69%	31%
recettes	69%	31%
budget	77%	23%
Marchés	58%	42%
Paie	65%	35%
Inventaire physique	12%	88%
autres fonctions	46%	54%

Répartition des personnels



Personnels financiers par catégorie et par fonction



Brice LANNAUD

**Sous directeur de l'allocation des moyens et
des affaires immobilières (DGSIP)**

&

Bernard CALCE

**Chef du département synthèse, évaluation et
suivi budgétaire (DGSIP)**

**Nouveaux chantiers :
remontées COFISUP, fiabilisation et
valorisation du patrimoine immobilier.**

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Transfert des comptes financiers dématérialisés et restitutions :

Un point sur le projet COFISUP



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Transfert des comptes financiers dématérialisés et restitutions COFISUP

Contexte, enjeux et objectifs



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Transfert des comptes financiers dématérialisés et restitutions COFISUP

Situation particulière des établissements publics d'enseignement supérieur :

- 1/3 des 600 EPN recensés au niveau de l'Etat
- un poids financier de 12 milliards d'euros
- des tailles et des statuts juridiques divers
- une autonomie renforcée et un budget global



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Transfert des comptes financiers dématérialisés et restitutions COFISUP

- **Enjeux propres au MESR** (DGESIP responsable des programmes 150 et 231 – Justification devant le Parlement des crédits alloués aux opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques d'enseignement supérieur)
- **Enjeux propres à la DGFIP** (synthèse des comptes des EPN, suivi de la comptabilité patrimoniale de l'Etat)
- **Préoccupations communes au MESR et à la DGFIP** dans le cadre de l'exécution et du contrôle des lois de finances (Contrôle de la Cour des comptes – certification – qualité comptable)
- **Un enjeu pour les établissements eux-mêmes** (fournitures de données comparatives – benchmarking et aide au pilotage)



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Transfert des comptes financiers dématérialisés et restitutions COFISUP

- Préoccupations communes justifient une révision de procédures jusqu'à présent parallèles
- Début d'une collaboration MESR / DGFIP en 2008 pour le transfert des comptes financiers dématérialisés, avec 3 objectifs essentiels:
 - **Simplifier les formalités de dépôt pour les établissements**
 - **Améliorer la qualité des données transférées (exhaustivité et fiabilité)**
 - **Mettre à disposition des indicateurs homogènes, comparables et fiables, actuels et historisés**



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Le transfert des comptes financiers dématérialisés

Modalités actuelles et futures



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Le transfert des comptes financiers dématérialisés

Le système actuel

- **Un double dépôt de fichiers identiques dans les infocentres DGFIP (Magellan) et MESR (Cofisup)**
- **Un dépôt d'annexes dans l'infocentre Cofisup**
- **Un contrôle des données pour chaque infocentre**



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Modalités actuelles de transfert des données comptables des EPN vers l'infocentre DGFIP

- Un transfert comprend quatre fichiers identifiés :
 - Balance comptable : codée « BAL »
 - L'état de développement des dépenses budgétaires : codé « EDDB »
 - L'état de développement des recettes budgétaires : codé « EDRB »
 - L'état de consommation des crédits budgétaires : codé « ECCB »
- Typologie des transferts : 01 à 04= Balance trimestrielle – 05= Balance provisoire – 06= Balance définitive
- Typologie des états : 01= état consolidé / 02= état agrégé / 03= état détaillé.
- Transferts d'états provisoires et définitifs : les transferts seront effectués à compter du 21/01/n+1 pour la/les balance(s) provisoire(s) accompagnée(s) des états de développement des comptes budgétaires et de consommation des crédits correspondants et dans le mois qui suit le 30/04/n+1 pour la/les balance(s) définitives(s) accompagnée(s) des états de développement des comptes budgétaires et de consommation des crédits correspondants.
- Les transferts codifiés 05 et 06 doivent pouvoir être envoyés dès le 1er janvier n+1 – les dates du 21/01/n+1 et 30/04/n+1 ne sont qu'indicatives et conformes à la réglementation.



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

□ Modalités actuelles de transfert des fichiers vers l'infocentre MESR (Cofisup)

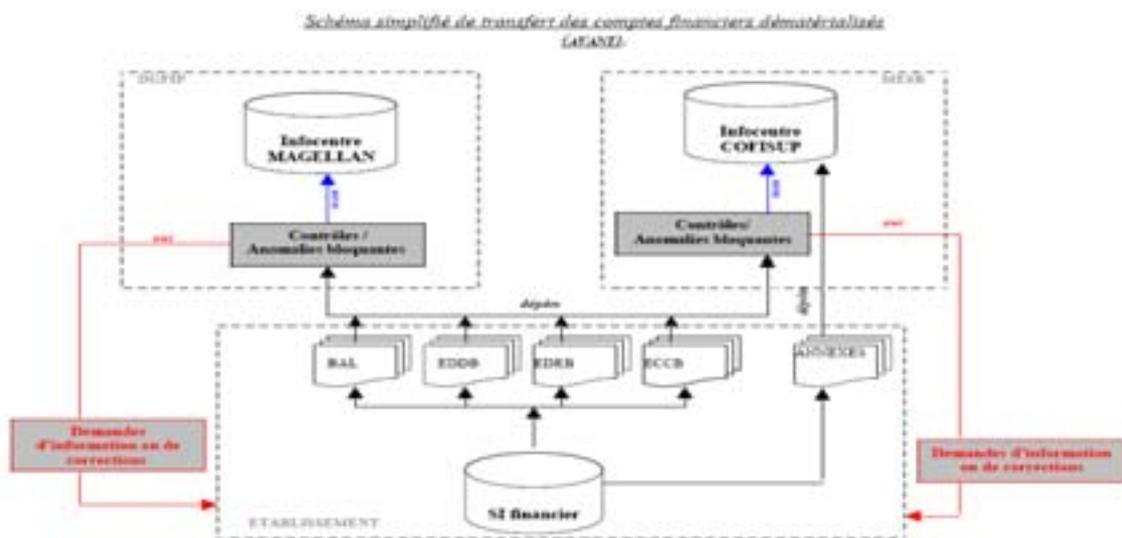
- Transfert annuel des 4 fichiers BAL, EDDB, EDRB et ECCB vers Cofisup via une interface de dépôt
- Transfert des annexes sous format « libre » (documents word, pdf)
- Contrôle spécifique des dépôts et procédure de relance
- Contrôle des données dans Cofisup



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Modalités actuelles de transfert des fichiers vers les infocentres ministériels



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Le transfert des comptes financiers dématérialisés

Le système futur

- Un dépôt unique de fichiers identiques dans l'infocentre DGFIP
- Un transfert des fichiers DGFIP => MESR
- Un dépôt d'annexes dans l'infocentre Cofisup
- Un contrôle des données coordonné

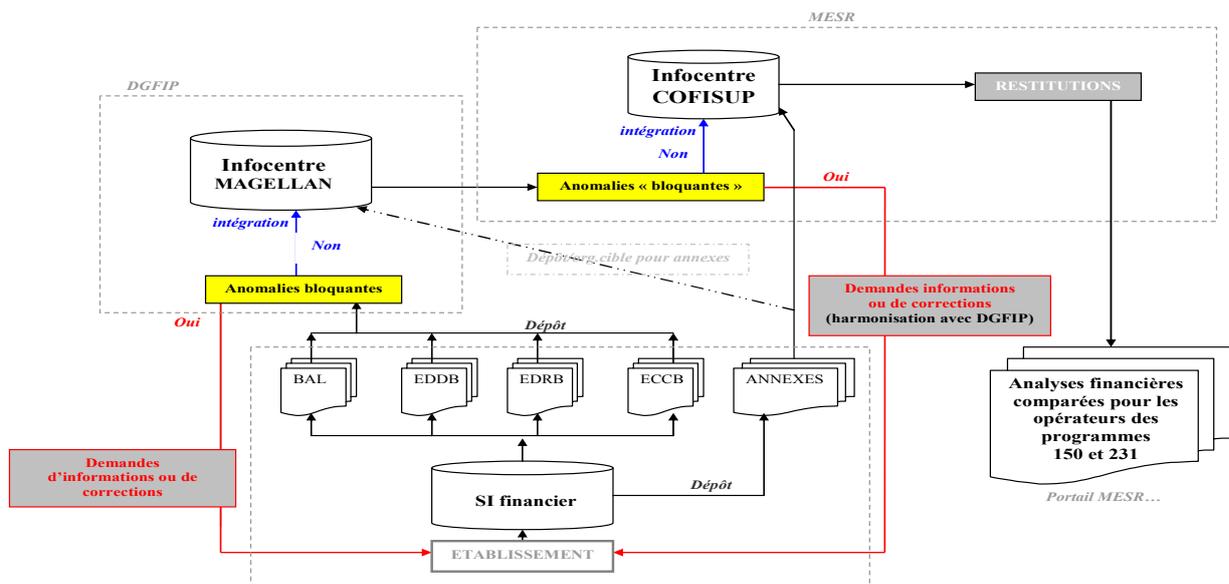


Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

**Transfert des comptes financiers dématérialisés
et contrôles qualité**

*Schéma simplifié de transfert des comptes financiers dématérialisés
(APRES)*



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009
Transfert des comptes financiers dématérialisés
et contrôles qualité

		DGFIP	MESR
Nature des contrôles	Bloquants		
	<i>Pas d'intégration dans Magellan - Retour sur l'établissement pour rectification du dépôt, pas de transmission vers DGFIP « Anomalie à traitement prioritaire –gestion DGFIP »</i>		
	Et non bloquants		Non bloquants
	<i>Journal d'anomalies Rectifications</i>		<i>Journal d'anomalies (harmonisation DGFIP/DGESIP) Mise en qualité /Fiabilisation - Recensement des pratiques</i>
Type de contrôles	Structures/format des dépôts		
	<ul style="list-style-type: none"> - Authentification - Typologie fichiers déposés/cohérence des formats (structure) - Exhaustivité du dépôt (fichiers principaux) 	<ul style="list-style-type: none"> - Exhaustivité du dépôt (ensemble des fichiers –principaux et annexes- = nombre de fichiers déposés//nombre de fichiers attendus par établissement) 	
	Contenus des dépôts		
	<ul style="list-style-type: none"> - existence d'un contenu - vérification des équilibres - cohérence intra et inter-fichiers 	<ul style="list-style-type: none"> - vérification des équilibres - cohérence intra et inter-fichiers 	

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Contrôle
De la
Qualité des données

Soldes intermédiaires de gestion				
	2005	2006	2007	Évol.
Valeur ajoutée	-7 727 269	-7 907 028	-8 265 518	-7%
Excédent brut d'exploitation	4 087 462	5 326 997	5 003 424	22%
Résultat d'exploitation	3 176 288	8 236 946	3 933 481	24%
Résultat financier	176 950	376 418	869 482	391%
Résultat exceptionnel	18 397	9 849	7 286	-60%
Résultat net comptable	3 371 635	8 623 213	4 810 249	43%
Résultat net après impôts	3 371 635	8 623 213	4 810 249	43%
ATTENTION : le résultat net comptable calculé est différent de celui indiqué dans la balance défi				
Autofinancement				
	2005	2006	2007	Évol.
Capacité d'autofinancement	2 594 890	3 639 194	4 336 401	67%
Autofinancement net	2 594 890	3 639 194	4 336 401	67%
Bilan fonctionnel				
	2005	2006	2007	Évol.
Fonds de roulement net global	23 703 525	27 640 062	2 367 493	-90%
Besoin en fonds de roulement global	15 428 611	16 495 264	670 497	-96%
Trésorerie	8 274 914	11 144 797	1 696 996	-79%
Variation du fonds de roulement	-1 798 128	-2 308 619	-2 986 827	-66%
Evaluation et couverture des dépenses globales				
	2005	2006	2007	Évol.
Evaluation des dépenses globales	43 492 311	41 670 420	43 084 134	-1%
Dépenses mensuelles moyennes	3 624 359	3 472 535	3 590 345	-1%
Fonds de roulement net global en jours de dépenses	196	239	20	-176
Besoin en fonds de roulement global en jours de dépenses	128	143	6	-122
Trésorerie en jours de dépenses	68	96	14	-54

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Le transfert des comptes financiers dématérialisés

Groupe de travail MESR / DGFIP – Les chantiers en cours

- Note commune MESR / DGFIP
- Procédure de transfert automatisée des fichiers
- Tables de correspondance et convention de nommage des fichiers
- Dictionnaire des données
- Procédures de contrôle des données
- Procédures de relance et communication avec les établissements
- Cas particulier des universités RCE



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Les restitutions de données

La valeur ajoutée de l'infocentre COFISUP

- La production d'indicateurs d'analyse financière par établissement
- La production d'analyses comparées entre catégories homogènes
- Le croisement de données non financières



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES

Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Indicateurs
d'analyse
Financière

Soldes intermédiaires de gestion

	2005	2006	2007	Évol.
Valeur ajoutée	-7 727 269	-7 907 028	-8 265 518	-7%
Excédent brut d'exploitation	4 087 462	5 326 997	5 003 424	22%
Résultat d'exploitation	3 176 288	8 236 946	3 933 481	24%
Résultat financier	176 950	376 418	869 482	391%
Résultat exceptionnel	18 397	9 849	7 286	-60%
Résultat net comptable	3 371 635	8 623 213	4 810 249	43%
Résultat net après impôts	3 371 635	8 623 213	4 810 249	43%

ATTENTION : le résultat net comptable calculé est différent de celui indiqué dans la balance définitive

Autofinancement

	2005	2006	2007	Évol.
Capacité d'autofinancement	2 594 890	3 639 194	4 336 401	67%
Autofinancement net	2 594 890	3 639 194	4 336 401	67%

Bilan fonctionnel

	2005	2006	2007	Évol.
Fonds de roulement net global	23 703 525	27 640 062	2 367 493	-90%
Besoin en fonds de roulement global	15 428 611	16 495 264	670 497	-96%
Trésorerie	8 274 914	11 144 797	1 696 996	-79%
Variation du fonds de roulement	-1 796 128	-2 308 619	-2 986 827	-66%

Evaluation et couverture des dépenses globales

	2005	2006	2007	Évol.
Evaluation des dépenses globales	43 492 311	41 670 420	43 084 134	-1%
Dépenses mensuelles moyennes	3 624 359	3 472 535	3 590 345	-1%
Fonds de roulement net global en jours de dépenses	196	239	20	-176
Besoin en fonds de roulement global en jours de dépenses	128	143	6	-122
Trésorerie en jours de dépenses	68	96	14	-54



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES

Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Analyse comparée entre établissements

Soldes intermédiaires de gestion

	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.
Valeur ajoutée	-7 727 269	-7 907 028	-8 265 518	-7%	-102 719 375	-102 719 375	-102 719 375		-347 526 198	-347 526 198	-347 526 198	
Excédent brut d'exploitation	4 087 462	5 326 997	5 003 424	22%	63 023 801	63 023 801	63 023 801		491 535 905	491 535 905	491 535 905	
Résultat d'exploitation	3 176 288	8 236 946	3 933 481	24%	12 868 473	12 868 473	12 868 473		520 576 713	520 576 713	520 576 713	
Résultat financier	176 950	376 418	869 482	391%	6 314 909	6 314 909	6 314 909		43 556 989	43 556 989	43 556 989	
Résultat exceptionnel	18 397	9 849	7 286	-60%	5 771 415	5 771 415	5 771 415		33 479 582	33 479 582	33 479 582	
Résultat net comptable	3 371 635	8 623 213	4 810 249	43%	24 954 863	24 954 863	24 954 863		197 810 305	197 810 305	197 810 305	
Résultat net après impôts	3 371 635	8 623 213	4 810 249	43%	24 954 863	24 954 863	24 954 863		197 810 305	197 810 305	197 810 305	

Autofinancement

	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.
Capacité d'autofinancement	2 594 890	3 639 194	4 336 401	67%	49 514 257	49 514 257	49 514 257		362 240 122	362 240 122	362 240 122	
Autofinancement net	2 594 890	3 639 194	4 336 401	67%	49 512 606	49 512 606	49 512 606		364 548 716	364 548 716	364 548 716	

Bilan fonctionnel

	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.
Fonds de roulement net global	23 703 525	27 640 062	2 367 493	-90%	167 680 045	167 680 045	167 680 045		1 342 763 622	1 342 763 622	1 342 763 622	
Besoin en fonds de roulement global	15 428 611	16 495 264	670 497	-96%	9 950 344	9 950 344	9 950 344		102 949 218	102 949 218	102 949 218	
Trésorerie	8 274 914	11 144 797	1 696 996	-79%	172 729 701	172 729 701	172 729 701		1 279 816 364	1 279 816 364	1 279 816 364	
Variation du fonds de roulement	-1 796 128	-2 308 619	-2 986 827	-66%	-24 671 230	-24 671 230	-24 671 230		246 308 231	246 308 231	246 308 231	

Evaluation et couverture des dépenses globales

	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.	2005	2006	2007	Évol.
Evaluation des dépenses globales	43 492 311	41 670 420	43 084 134	-1%	847 934 901	847 934 901	847 934 901		3 835 123 885	3 835 123 885	3 835 123 885	
Dépenses mensuelles moyennes	3 624 359	3 472 535	3 590 345	-1%	70 661 075	70 661 075	70 661 075		319 582 655	319 582 655	319 582 655	
Fonds de roulement net global en jours de dépenses	196	239	20	-176	80	80	80		126	126	126	
Besoin en fonds de roulement global en jours de dépenses	128	143	6	-122	4	4	4		90	90	90	
Trésorerie en jours de dépenses	68	96	14	-54	75	75	75		196	196	196	



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Infocentre COFISUP
et croisement de données

Ratios pré-sentés				
	2005	2006	2007	Evnt
Résultat géré par le CA engagements des subventions (%)	11,0	24,3	13,6	2,7
Part d'autofinancement dans l'investissement (%)	22,0	61,2	59,3	37,2
Fonds de liquidité	13,9	26,3		
Ratios relative au patrimoine				
	2005	2006	2007	Evnt
Autonomie financière (%)	98,6	99,2		
Valeur de patrimoine (%)	22,2	10,0		
Taux de recouvrement des patrimoines (%)	10,8	5,2		
Part des investissements financiers dans le patrimoine		0,0		
Ratios relative à l'activité				
	2005	2006	2007	Evnt
CAF gérée par l'exploitation (%)	7,6	9,3	11,1	3,4
Écart négatif des crédits à l'État (euros)	55	48		
Écart négatif des crédits à l'État (euros)	11	9		
Degré de réalisation des ressources affectées				
Part des fonds propres à la surface	7,0	7,9	7,7	0,7
Part des fonds propriétaires rapportés aux dépenses d'exploitation correspondantes	14,3	12,1	11,2	-3,7
Ressources totales rapportées à l'activité	1 998	2 127	2 126	126
Dépenses totales par établissement	2 042	2 011	2 246	204
Marge de manœuvre potentielle en fonctionnement				
	2005	2006	2007	Evnt
Taux de flexibilité des recettes (%)	23,9	20,6	20,3	-3,6
Taux de flexibilité des dépenses (%)	49,6	43,7	43,4	-6,2



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Les évolutions fonctionnelles de COFISUP

(point d'information)

Un nouveau module en cours de réalisation : Le volet budgétaire

Ce nouveau module doit permettre le transfert automatisé des budgets primitifs et des DBM par voie dématérialisée, à partir des données contenues dans les systèmes d'information

Il a vocation à remplacer les enquêtes lancées dans le cadre des Projets et Rapports annuels de performance (PAP / RAP) des programmes 150 et 231

Il pourra être utilisé en complément du volet « Comptes financiers » pour nourrir les indicateurs de sincérité et de soutenabilité budgétaire

Il assurera la remontée de données structurées sous forme de fichiers correspondant au budget de gestion des établissements (ou budget des universités RCE)

- BGDD : Budget de gestion dépenses par destination (prévision)
- BGRO : Budget de gestion recettes par origine (prévision)
- BND : Budget de gestion dépenses par nature (prévision)
- BNR : Budget de gestion recettes par nature (prévision)



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

COLLOQUE AGENTS COMPTABLES DES UNIVERSITES
Grenoble – 14 et 15 mai 2009

Transfert des budgets dématérialisés

☐ COFISUP module budgétaire

(point d'information)

Calendrier simplifié COFISUP- Module budgétaire- 2009

	2008				2009												
	T1	T2	T3	T4	janv-09	févr-09	mars-09	avr-09	mai-09	juin-09	juil-09	août-09	sept-09	oct-09	nov-09	déc-09	
Recette VA			juil.08														
Test utilisateur groupe de travail																	
Recette utilisateurs - Cofisup module budgétaire																	
Enquête SI financiers et comptables (COFIRECENS)																	
Mise en place des interfaces Outils établissements/Cofisup mod.budgétaire																	
Déploiement																	



Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche



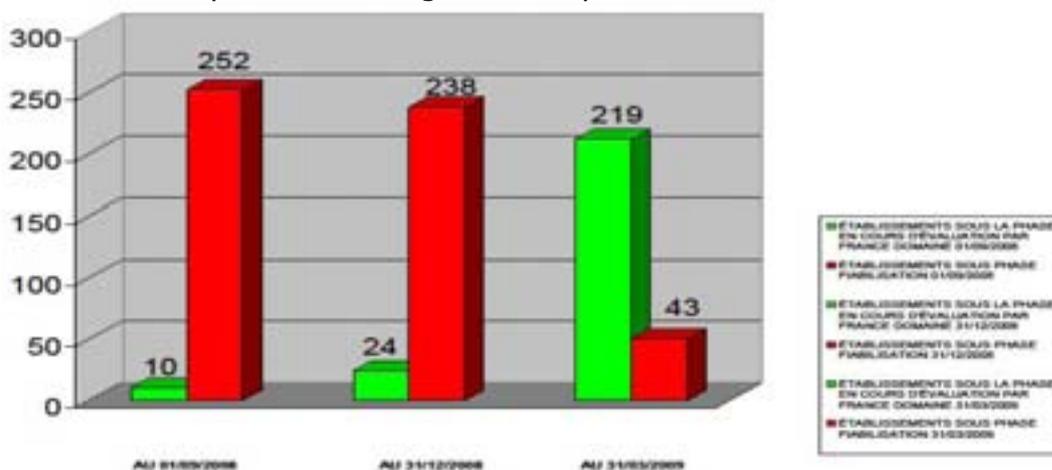
Point sur le chantier

FIABILISATION et VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER



Un chantier désormais bien avancé en termes de « fiabilisation » à achever d'ici le 28 mai

ÉTAT AVANCEMENT FIABILISATION
Opérateurs enseignement supérieur au 31/03/2009





Un chantier aux enjeux multiples

– pour les établissements passant aux compétences élargies : préalable à la certification des comptes (inscription de l'actif au bilan, des dotations aux amortissements au compte de résultat, ...)

– pour les établissements candidats au transfert du patrimoine (art. 32 de la loi LRU) : la connaissance précise du patrimoine et de la charge de renouvellement associée est indispensable

– pour la contribution du MESR à la modernisation de la politique immobilière de l'Etat



Les prochaines étapes du chantier

28 mai	Fiabilisation achevée par les établissements
Début automne	Instruction DGFIP sur les conséquences à tirer dans les comptes de la valorisation du patrimoine
D'ici fin décembre	Communication par France Domaine de la valeur des biens

Vincent MAZAURIC
Directeur chargé de la gestion public (DGFIP)

Discours de clôture

Colloque de l'association des agents comptables d'université

Vendredi 15 mai 2009

Je suis très heureux de participer au colloque annuel organisé par votre association et je tiens à remercier votre président, Georges VAYROU, pour cette invitation. J'ai déjà eu l'occasion de rencontrer certains d'entre vous, notamment lors de la journée d'études des agents comptables d'établissements publics nationaux organisée par la DGFIP le 3 octobre dernier, mais c'est la première fois que j'ai le plaisir de m'adresser directement aux agents comptables d'université.

L'actualité autour de l'université est riche, voire brûlante : l'application de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) est un défi auquel 18 universités sont confrontées depuis le 1er janvier 2009 et que d'autres se préparent à relever dans les 4 ans qui viennent... et l'enjeu est de taille !

Dans ce contexte, votre colloque a choisi de débattre autour du thème du rôle et du métier d'agent comptable et de l'évolution nécessaire de ce métier. C'est un sujet auquel je suis particulièrement attaché et sur lequel la DGFIP a investi sur la période récente. Je suis donc particulièrement content de voir que vous considérez le sujet en dynamique.

Alors, vues de la DGFIP, quelles sont les perspectives pour les agents comptables d'université ? quelle est leur place et comment doivent-ils se positionner au sein de l'université ayant accédé ou étant sur le point d'accéder à l'autonomie ? Comment favoriser ce positionnement stratégique ? Telles sont les principales questions auxquelles je tenterai d'apporter quelques éléments de réponse.

I – Quelle place pour les agents comptables d'université au sein de ces nouvelles entités « autonomes » ?

L'environnement de la gestion des établissements publics en général et des universités en particulier évolue fortement (et l'évolution de l'institution implique une évolution de l'agent comptable): logique de responsabilité et de performance se substituant à une logique de moyens – avec ses corollaires : responsabilité renforcée, mesure de la performance, marges de manœuvre accrues en gestion (globalisation des crédits, par exemple), – utilisation de progiciels de gestion intégrée, exigence accrue de qualité comptable, certification des comptes.

Dans un tel contexte, la mission de l'agent comptable ne peut plus, ne doit plus, se cantonner exclusivement à un rôle de teneur de comptes, de caissier voire de garant du respect de la réglementation.

Il est attendu de l'agent comptable des prestations élargies, probablement moins régaliennes mais tout aussi stratégiques, axées sur la qualité comptable, le service et le partenariat (du « plus » sur le métier et du mieux sur la gestion).

La qualité comptable.

Pour un agent comptable, être garant de la qualité comptable, c'est pouvoir produire des comptes sincères, fidèles et réguliers. Vous êtes actuellement au cœur d'une période historique : la certification des comptes de l'État constitue un vecteur important pour vous permettre de fiabiliser le bilan de vos établissements et améliorer la qualité comptable. Je n'ai aucun doute sur le fait que vous avez déjà entrepris de nombreux efforts en la matière et que les résultats obtenus sont loin d'être négligeables. Nous devons poursuivre dans cette voie de progrès, avec des objectifs clairement identifiés : fiabiliser le bilan (parc immobilier notamment), développer le contrôle interne comptable et accélérer la centralisation des comptes.

La Cour des comptes a d'ailleurs tracé une partie du chemin en identifiant dans son rapport sur les missions intermédiaires consacré au sous-cycle «opérateurs» les points suivants :

- En matière d'actifs immobilisés, outre l'absence d'inventaire physique fiable dans certaines universités, elle relève qu'il subsiste encore de nombreuses anomalies dans le suivi des comptes d'immobilisations et des amortissements.
- Sur le contrôle interne, l'analyse fait apparaître, selon les établissements, un avancement très inégal de la mise en place et du suivi du contrôle interne comptable.
- Concernant la comptabilisation des subventions d'investissement, les rapporteurs constatent qu'elles sont rarement enregistrées en comptabilité dans le respect du principe des droits constatés, encore mal maîtrisé, et du fait également d'une coordination jugée insuffisante entre ordonnateurs et comptables.

- La mise en œuvre des dispositions relatives aux passifs de l'instruction n°06-007-M9 du 23 janvier 2006, est, selon les cas, partielle, voire nulle.

- En matière d'information financière, on relève également des lacunes sérieuses : absence d'information sur les changements de méthode (telle que les durées d'amortissement) et sur les passifs éventuels, absence d'états de l'actif immobilisé et des amortissements, des provisions, de l'échéance des créances et dettes, et de l'inventaire des valeurs mobilières de placements, absence de tableau récapitulatif des immobilisations ou des capitaux propres.

Tous les acteurs au sein de l'État : CBCM, tutelles, DGFIP sont mobilisés pour répondre à ces observations, ce qui nous permettra, je l'espère, de lever à terme la réserve « opérateurs » émise par la Cour des Comptes sur les comptes de l'Etat et, concernant vos établissements, de se mettre en ordre de marche pour envisager la prochaine certification de vos comptes.

En produisant des comptes de qualité, vous fournissez en outre à votre établissement un outil de pilotage fondamental pour les gestionnaires : il me paraît indispensable de valoriser les informations qu'ils contiennent et de les partager avec votre ordonnateur, les tutelles et les partenaires de votre établissement.

C'est un rendez-vous stratégique pour la gestion de l'Etat, donc pour la DGFIP, donc pour les agents comptables. Vous procédez directement de ces impératifs.

Vous ne partez pas de rien.

A titre d'exemple, en matière de contrôle interne comptable et financier, la DGFIP mène une politique d'accompagnement des EPN : élaboration et mise à disposition de référentiels de contrôle interne comptable, fourniture d'un cadre de référence, fondé sur une analyse des risques par processus, mise à disposition d'une boîte à outils (glossaire, trames de cartographie des risques et de plan d'action, modèles de plan d'action et d'organigrammes fonctionnels). Au-delà, elle s'attache à aider les établissements publics nationaux à promouvoir la qualité financière et comptable. A ce titre, elle pilote la démarche fiabilisation du parc immobilier contrôlé par les opérateurs. Elle harmonise les modalités de réconciliation des dettes et créances réciproques Etat/EPN (réconciliation qui est en net progrès en 2008, puisqu'elle a permis de couvrir 80% des enjeux, conformément à l'engagement de la DGFIP devant la Cour des comptes) et encadre la comptabilisation des écritures d'inventaire tant dans les comptes de l'Etat que dans ceux des opérateurs. La DGFIP travaille par ailleurs à accélérer la centralisation des comptes des établissements publics nationaux, en s'aidant sur un système d'information ad'hoc.

Un prestataire de services

Développer en concertation avec votre ordonnateur les outils mis à disposition par la DGFIP qui permettront d'améliorer l'efficacité de votre mission, d'apporter au sein de votre établissement des gains de productivité et de sécurité dans la gestion quotidienne constitue un second objectif.

Pour progresser dans ce domaine, le code de l'éducation et le décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies créent un environnement favorable à de nouvelles conditions d'exercice de votre métier.

Quelques exemples :

- mise en place d'un service facturier placé sous l'autorité de l'agent comptable, modèle-cible de l'Etat dans le cadre du déploiement de CHORUS : un tel service, qui serait chargé de la centralisation des factures, autoriserait le paiement de la dépense par l'agent comptable dès lors que la facture est conforme à l'engagement et au service fait ; la certification du service fait par l'ordonnateur et sa justification tiendraient lieu d'ordonnancement de la dépense ; il s'agit bien là d'une organisation plus rapide, plus sûre, qui place l'agent comptable en amont de la chaîne et qui permet ainsi d'éviter certaines redondances contre productives notamment en termes de délais ;

- autre exemple, et c'est une avancée particulièrement emblématique de l'évolution du métier d'agent comptable : le contrôle hiérarchisé du comptable (le nombre et l'intensité des contrôles sont proportionnés aux risques) et le contrôle partenarial (allègement des contrôles lorsqu'un audit conjoint démontre la qualité du processus qui engendre la dépense).

Ces actions et ces prestations de services (et bien d'autres exemples sont possibles), peuvent tout à fait trouver leur place au sein de protocoles de modernisation comptable et financière avec votre ordonnateur. Ces protocoles constituent un vecteur de dynamisme et de mobilisation de l'ensemble des acteurs de votre établissement et sont le gage de votre reconnaissance et de réussite de votre mission. N'hésitez pas dans l'exercice de votre mission à être imaginatif et innovant et à nous faire part de vos projets !

Il me semble raisonnable de se donner comme objectif minimal la signature d'un protocole entre chaque agent comptable et université accédant aux responsabilités et compétences élargies.

Un partenaire

La « positive attitude », pour un agent comptable, c'est deux choses :

- Etre ouvert et dialoguer. Au-delà de votre mission de « teneur de compte », au-delà de votre fonction de payeur dans le respect de la réglementation, vous devez participer à la vie de l'établissement et être une force de conseil et de proposition. Il est essentiel d'éviter de se renfermer sur l'application stricte de la réglementation et de refuser, par exemple, le paiement d'une dépense sans justification auprès de l'ordonnateur : votre capacité de dialogue et d'écoute, votre sens de la pédagogie doivent guider votre action quotidienne. C'est ainsi que vous conforterez votre position d'acteur incontournable de la gestion financière au sein de votre établissement.

- Écarter les « querelles de chapelles ». Être associé aux décisions de l'établissement et à leur préparation permet d'anticiper les éventuelles difficultés ultérieures et d'assurer votre rôle de conseil. Si vous vous trouvez face à une difficulté réglementaire, vous pouvez nous en faire part et je m'engage s'il s'avère qu'une réglementation est inutilement contraignante à étudier les moyens de la faire évoluer. Toute opposition dans l'exercice de votre mission est fortement préjudiciable pour l'image de la comptabilité publique et de la DGFIP : chacun d'entre nous est le dépositaire de cette image.

Soyez bien conscient que la révélation de difficultés liées à la gestion comptable et financière au sein d'un établissement public national ou d'un groupement d'intérêt public est très lourde de conséquences et affaiblit durablement le positionnement en faveur de la présence d'un agent comptable. Votre rôle consiste donc également à nous alerter le plus en amont possible, si vous êtes confrontés à des difficultés dans l'exercice de votre mission.

De cette façon, l'agent comptable deviendra un acteur incontournable au sein de l'établissement et fera la démonstration que la comptabilité n'est pas un mal nécessaire ou une fin en soi mais bien un moyen pour l'établissement d'améliorer sa gouvernance et par-là même sa performance.

II – Comment aider au positionnement des agents comptables d'université dans le cadre de l'autonomie ?

La loi LRU, la montée en puissance progressive de la certification des comptes, l'adoption de nouveaux systèmes d'information, la logique de performance, les fusions d'universités, autant d'éléments qui font peser des attentes croissantes vis-à-vis de l'agent comptable et justifient une réflexion sur son positionnement.

Bien que placés dans une situation particulière, les agents comptables d'universités n'échappent pas à ce mouvement.

Les universités sont concernées à deux titres par l'évolution que connaît l'Etat :

Elles font partie intégrante de la sphère publique et ont, à ce titre, vocation, à terme, à participer à la consolidation des comptes publics. Sans attendre, les établissements publics nationaux sont directement concernés par la certification des comptes de l'Etat à travers :

- le compte 26,
- l'application du critère de contrôle qui implique l'inscription au bilan des entités contrôlant un bien même si l'Etat en est propriétaire ;
- le recensement des dettes et créances réciproques de l'Etat et des EPN.

Au-delà, la loi LRU a étendu aux universités basculant à l'autonomie les dispositions relatives à la présentation de comptes consolidés et à la certification de ces comptes par des commissaires aux comptes. Cette certification ne sera obtenue qu'au prix d'un travail de fiabilisation du bilan des établissements concernés.

Les universités doivent s'y préparer en soignant la qualité comptable

- Fiabilisation de l'actif du bilan des établissements
- Déploiement du contrôle interne
- Centralisation et valorisation de leurs comptes

Pour les y aider, la DGFIP déploie une offre de service personnalisée à l'attention des universités.

Cette offre de service concerne les volets suivants :

- refonte du référentiel budgétaire et comptable,
- soutien méthodologique au déploiement du contrôle interne,
- formations, assistance dans la procédure de certification des comptes,
- prise en charge de la paye,
- développement de la fonction d'information et de conseil.

Au-delà, il faut personnaliser l'offre à travers la modernisation des conditions de contrôle de la dépense et de la recette et le développement d'une démarche partenariale

Cette réflexion n'est d'ailleurs pas propre aux agents comptables d'universités. Elle est également pertinente pour l'ensemble des agents comptables.

C'est la raison pour laquelle la DGFIP a lancé une réflexion sur le métier d'agent comptable. Les conclusions de ce groupe de travail seront connues d'ici quelques semaines.

Sans attendre, quelques pistes paraissent se dessiner :

1/ Renforcer la professionnalisation des agents comptables

L'élargissement de la fonction comptable suppose que les agents comptables deviennent de véritables professionnels du chiffre (de la tenue d'une comptabilité sincère, aux questions relatives à la consolidation et aux comptabilités de gestion, aux problématiques de contrôle interne, au contrôle de gestion, à la révision comptable, l'audit, la fiscalité, etc.), responsabilisé et mieux aidés.

Pour cela, il est proposé de :

- faciliter la prise de fonction de l'agent comptable en associant davantage les établissements au choix de « leur » agent comptable ; c'est déjà le cas pour les universités et nous devons généraliser cette bonne pratique ;
- de systématiser la formation et le soutien des agents comptables accédant pour la première fois à de telles fonctions ;
- d'élaborer des lettres de mission et en procédant à des entretiens d'évaluation pour les principaux agents comptables ;
- de demander aux DLU et TG d'associer plus systématiquement les agents comptables aux actions de formation et d'animation menées dans leur département ;
- de favoriser les allers-retours entre des fonctions d'agent comptable et les autres fonctions du réseau ainsi que les mutations entre établissements publics au sein du métier d'agent comptable afin de diversifier les parcours ;

2/ Construire un véritable réseau des agences comptables

Il est proposé d'atteindre cet objectif en :

- faisant monter en puissance le pôle de soutien aux agents comptables en renforçant ses compétences et en lui confiant un rôle de mutualisation des meilleures pratiques ;
- demandant aux CBCM de jouer un rôle d'animation des établissements placés sous la tutelle de leur ministère d'exercice ;
- élaborant un « réseau d'alerte » des EPN à l'image de celui existant dans le secteur public local pour détecter plus rapidement les établissements en difficulté ;
- expérimenter des « clubs de meilleures pratiques » pour lutter contre l'isolement et favoriser l'émergence de solutions pertinentes, selon une base géographique et (ou) thématique (culture, recherche, enseignement, etc.).

Agents comptables ayant participé au Colloque

	NOM	PRENOM	ETABLISSEMENT
1	AGNELY	OLIVIER	UNIVERSITE LA ROCHELLE
2	BERVAS	MARIETTE	ENSAM ANGERS
3	BIANCHETTA	PHILIPPE	ENSAM AIX EN PROVENCE
4	BODET	NICOLE	UNIVERSITE PARIS DAUPHINE
5	BOVIS	JULIEN	UNIVERSITE PARIS SORBONNE
6	BRANCALEONI	CORINNE	UNIVERSITE NANCY 2
7	BRUNIER	ROBERT	UNIVERSITE ALBI
8	BURTHERET	MARIE-France	ENSMM BESANCON
9	CHATIN	GERARD	UNIVERSITE TECHNOLOGIQUE DE TROYES
10	COURTY	MARTINE	UNIVERSITE D'ARTOIS
11	DELMARES	JEAN-PIERRE	UNIVERSITE BORDEAUX 1
12	DEMONGEOT	FREDERIQUE	ENSAM CLUNY
13	DESWARTE	MARIE-PAULE	UNIVERSITE DE BOURGOGNE
14	DHE	ISABELLE	INP GRENOBLE
15	DJAMBAZIAN	PHILIPPE	UNIVERSITE AIX MARSEILLE 2
16	DRESSAYRE	JACQUES	UNIVERSITE AIX MARSEILLE 1
17	DULION	PHILIPPE	UNIVERSITE LILLE 2
18	DUPAU	MARIE-CHRISTINE	UNIVERSITE BORDEAUX 3
19	ENGEL	OLIVIER	INP LORRAINE
20	ESTELLON	LIBERINE	UNIVERSITE NIMES
21	FAURE	PHILIPPE	UNIVERSITE GRENOBLE 2
22	FRANCHINEAU	JOELLE	UNIVERSITE POITIERS
23	GARBANI	MARTINE	INHA PARIS
24	GIRODON	OLIVIER	ENI ST ETIENNE
25	GUERMANN	ALAIN	UNIVERSITE METZ
26	HENNEQUIN	JOEL	CNAM PARIS
27	JOSEPH	CHRISTIAN	UNIVERSITE PARIS 2
28	LATOUR	MONIQUE	UNIVERSITE TECHNOLOGIQUE COMPIEGNE
29	LENEINDRE	PASCALE	OBSERVATOIRE DE PARIS
30	MAJUA	NATHALIE	ENS ULM PARIS
31	MARCHAND	JEAN-LOUIS	UNIVERSITE LILLE 3
32	MICHAUD	PATRICK	UNIVERSITE PARIS 5
33	MOITON	GILLES	UNIVERSITE BESANCON
34	MORICE	SOLANGE	UNIVERSITE CAEN BASSE NORMANDIE
35	MORVAN	BERNARD	UNIVERSITE MARNE LA VALLEE
36	MOTTE	ELISABETH	UNIVERSITE GRENOBLE 1
37	NEGRI	ROGER	UNIVERSITE PARIS 12

38	PAIN	PASCAL	UNIVERSITE EVRY VAL D'ESSONNE
39	PAQUEREAU	JEAN-YVES	ISMEP SUPMECA
40	PIERRE	THIBAUT	UNIVERSITE LE HAVRE
41	POISSON	BEATRICE	UNIVERSITE LYON 3
42	POUILHE	PAUL	UNIVERSITE LYON 1
43	PRUVOST	CHRISTOPHE	UNIVERSITE AVIGNON
44	PRUVOT	ERIC	MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE
45	RATAUD	MARIE-CHRISTINE	UNIVERSITE LIMOGES
46	REYNAUD	GHISLAINE	ECOLE CENTRALE LYON
47	ROUXELIN	CHRISTIAN	UNIVERSITE AIX MARSEILLE 3
48	SANNIER	DANIEL	ENSAM LILLE
49	SCHMITT	MARTINE	UNIVERSITE DE HAUTE ALSACE
50	SIMON	BRUNO	UNIVERSITE BORDEAUX 4
51	STANKIEWICZ	PASCALE	EPHE PARIS
52	SUBIAS-DESPERBASQUE	FRANCINE	UNIVERSITE PAU ET PAYS DE L'ADOUR
53	TOCHE	PIERRE	UNIVERSITE ST ETIENNE
54	VAYROU	GEORGES	UNIVERSITE PARIS 1
55	WANTZ	FRANCOISE	ENI METZ
56	WARRET	ALEXIS	UNIVERSITE VALENCIENNES
57	ZANATTA	LINE	ENSAM BORDEAUX




Municipalità del Comune di Courmayeur
Via Roma 10 - 11020 Courmayeur (AO) - Tel. 0165 430111 - Fax 0165 430112
www.comune.courmayeur.ao.it

**Progettata per la
Rivoluzione in 3D**

**Realizzata per la
Rivoluzione in 3D**

**Per il Colonnato
della
Piazza
della
Libertà
di
Courmayeur**



