

GESTION

## Principe de séparation ordonnateur/ comptable public : évolutions ou révolution

Auteur associé | A la Une finances | Actu experts finances | Publié le 06/01/2020

**La séparation entre l'ordonnateur et le comptable public, est un principe structurant des finances publiques souvent critiqué, notamment par les gestionnaires publics locaux. L'espoir d'économiser des postes budgétaires au sein de la DGFIP amène l'État à envisager des évolutions substantielles qui pourraient conduire à sa suppression pure et simple. Quelles seraient les conséquences sur la protection de l'argent public et sur les finances des collectivités ? Affaiblir le rôle du comptable public, effacer la frontière entre les missions de l'ordonnateur et celles du comptable public, voire conduire à une disparition du comptable public tel que nous le connaissons aujourd'hui ?**



### Des expérimentations qui affaiblissent le rôle du comptable public

La séparation de l'ordonnateur et du comptable <sup>(1)</sup> <sup>[1]</sup> est régulièrement critiquée pour sa lourdeur et son incapacité à favoriser une réelle performance de la gestion publique, pour son excès de formalisme et pour la redondance de certaines tâches, sans parler de la complexité qu'elle induit au niveau de la gestion des systèmes informatiques.

L'État de son côté pointe les effectifs consacrés à ces missions alors que des contrôles préalables sont déjà mis en œuvre dans les collectivités. Une suppression ou une adaptation substantielle du principe lui permettrait d'économiser près d'un millier de postes.

Ainsi, Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics s'est prononcé, à titre individuel, pour la fin de ce principe, compte tenu des expérimentations engagées en matière de certification des comptes ou de compte financier unique. Plusieurs députés ont même déposé une proposition de loi le 3 octobre 2018 pour supprimer ce principe dans les collectivités territoriales.

Avant d'en arriver là, certaines évolutions sont d'ores et déjà engagées <sup>(2)</sup> <sup>[2]</sup> pour diminuer le niveau des moyens de la DGFIP consacrés aux contrôles comptables du secteur local :

- le contrôle hiérarchisé de la dépense <sup>(3)</sup> <sup>[3]</sup>, permet au comptable public de ne plus contrôler toutes les pièces comptables mais proportionne son intervention aux risques et aux enjeux et module le moment de ce contrôle : a priori ou a posteriori. Il implique également la fin du contrôle exhaustif généralisé et le ciblage du contrôle sur certaines thématiques, certains services, certains montants mais aussi par sondage. Le CHD entraîne également des procédures de contrôle plus simples, une réduction du nombre de pièces justificatives et donc une réduction du délai de paiement. Il implique toutefois que les procédures de dépense doivent être mieux maîtrisées au

niveau des ordonnateurs avec une normalisation des process et une amélioration des dispositifs de contrôle interne ;

– le contrôle allégé en partenariat <sup>(4)</sup> <sup>[4]</sup> (CAP) amplifie ce mouvement. Il est prévu notamment pour les dépenses de petit montant et est accessible aux collectivités dont les procédures internes sont fiables et les taux de rejets faibles. Le comptable public réalise un audit préalable du dispositif de contrôle interne de l'ordonnateur pour pouvoir obtenir une assurance sur la qualité des procédures de contrôle des risques. Une fois la chaîne sécurisée, le comptable effectue ses contrôles a posteriori, uniquement après paiement et sur la base d'un échantillon de mandats (entre 30 et 100).

Le contrôle partenarial nécessite donc de cibler des procédures de dépense pour lesquelles les risques apparaissent limités, des natures de dépense impliquant « *un nombre de paiements important et dont les modalités de gestion standardisées permettent de présumer une bonne maîtrise du processus* ». Il a « *vocation à être l'un des principaux vecteurs d'une collaboration renforcée entre ordonnateur et comptable public* ».

Toutefois, au 1er juin 2018 seules 192 collectivités l'ont mis en œuvre (par le biais de 538 conventions signées). Il procure pourtant aux collectivités qui l'adoptent des avantages non négligeables : fiabilisation des procédures d'exécution comptable, optimisation de la chaîne de contrôle, qualité et la fluidité de la chaîne de la dépense, réduction des délais de paiement, etc.

Ces expérimentations ont certes permis d'ajuster les effectifs de la DGFIP mais contribuent à affaiblir le rôle traditionnel du comptable public.

## **Des expérimentations qui tendent à effacer la frontière entre ordonnateur et comptable public**

L'expérimentation de services facturiers <sup>(5)</sup> <sup>[5]</sup>, lancée depuis 2015, semble avoir du mal à convaincre les collectivités. Le service facturier (SFACT) est un centre unique de traitement et de paiement des dépenses locales constitué à la fois d'agents de l'ordonnateur et du comptable public mais placé sous l'autorité de ce dernier. Dans le cadre de la mise en place de ce service facturier, l'ordonnateur continue à procéder à l'engagement et à la VSF. Le paiement est effectué sans passer par la phase mandatement. Cette organisation innovante est prévue par l'article 41 du décret GBCP de 2012.

Les services facturiers sont testés notamment depuis 2017 par la ville de Paris (170 agents), à Lons-le-Saunier (depuis mai 2017 pour 5 ordonnateurs, ville, CCAS, CA, PETR et syndicat mixte) et à Langres pour le compte des 53 communes appartenant à la CC du Grand Langres (service facturier multicollectivités). Il s'agit d'un premier rapprochement entre les services du comptable public et les services de l'ordonnateur.

L'expérimentation du compte financier unique <sup>(6)</sup> <sup>[6]</sup> doit permettre de remplacer le compte administratif et compte de gestion par un seul document et améliorer ainsi la présentation des comptes locaux en simplifiant les processus administratifs. Autorisée par l'article 242 de la LFI 2019, elle est prévue pour une durée maximale de 3 ans à partir de l'exercice 2020. Dès lors que l'on envisage un compte financier unique, on envisage également la fin du principe de séparation et donc implicitement une disparition du comptable public sous sa forme actuelle.

## **Des expérimentations qui pourraient faire disparaître le comptable public sous sa forme actuelle**

La certification des comptes <sup>(7)</sup> <sup>[7]</sup> prévue par la loi Notre et expérimentée par 25 collectivités, vise à garantir que « *les comptes des administrations sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Une première certification à blanc est programmée en 2020 avant un bilan en 2022. Elle permet aussi, par des audits ponctuels, de vérifier que les procédures de contrôle interne de la collectivité sont bien respectées, que les différents risques sont bien identifiés et que les conditions techniques et organisationnelles sont bien remplies pour que la collectivité puisse les maîtriser dans de bonnes conditions. Dès lors qu'un certificateur externe intervient, le contrôle a priori de l'exécution des dépenses

et recettes par le comptable public ne se justifie plus, tout comme le maintien de la mission et des agents qui l'effectuent.

Dans le même ordre d'idée, la mise en place d'agences comptables au sein même des services de l'ordonnateur participe à cette interrogation. Il s'agit de placer le comptable public sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur. Dans ce cadre, les missions de comptable public pourraient être exercées, au sein des services de la collectivité, à ses frais, par tout agent public même s'il n'appartient pas à la DGFIP. Une expérimentation, autorisée par l'art. 243 de la LFI 2019 prévoit leur mise en place sur la base de convention et pour une durée de 3 ans. Un projet de décret d'application va même plus loin et ouvre la possibilité, avec l'accord de l'ordonnateur, de supprimer la séparation entre l'ordonnateur et le comptable public pour la collectivité concernée.

Ces agences comptables soulèvent bien des questions notamment sur la protection de l'argent public. À la fin du 19e siècle et au début du 20e siècle, les receveurs municipaux exerçaient déjà sous l'autorité des maires et étaient nommés par le préfet et le ministre des Finances mais sur la base d'une liste de noms arrêtée par le conseil municipal. Cette organisation a conduit à de nombreux scandales avant sa disparition en 1923. L'Association des maires de France (AMF), très réservée, demande le maintien de la séparation entre ordonnateur et comptable public, garante d'efficacité, de protection pour les élus et pour les finances des collectivités.

L'ensemble de ces réformes constitue une série de signaux faibles qui toutefois convergent et semblent annonciateurs d'un affaiblissement ou d'une disparition de la fonction de comptable public telle qu'elle est aujourd'hui exercée. Ils permettent d'imaginer des schémas d'organisation possibles : des agences comptables mises en place dans les 321 grandes collectivités soumises à contractualisation avec compte financier unique et certification des comptes. Pour les autres collectivités, des plateformes comptables mutualisées pourraient être envisagées en prévoyant une seule trésorerie sur le territoire de chaque EPCI avec un seuil minimal d'opérations comptables à traiter. Le cas échéant ces plateformes pourraient intégrer un service facturier et l'institution d'une agence comptable comme pour les grandes collectivités serait une option... Mais ne serait-il pas plus pertinent que ces différentes organisations possibles fassent l'objet d'un débat transparent ? Sans occulter la question étrangement passée sous silence par l'État du devenir de la trésorerie des collectivités et de l'obligation de déposer leurs fonds libres au Trésor public.