

AIDE À LA TENUE DES RÉUNIONS AVEC LES COLLÈGUES

LA SÉPARATION ORDONNATEUR / COMPTABLE SUR LA SELLETTE !



I • RAPPELS HISTORIQUES

1 • La Ferme générale était l'institution la plus honnie de l'ancien régime

Les rois de France déléguaient par appel d'offres la collecte et les poursuites pour les taxes et les impôts indirects sur les marchandises à des financiers (les Fermiers, surnommés les « gabelous »). Ceux-ci s'engageaient à verser au roi une somme annuelle forfaitaire.

En 1681 Jean-Baptiste Colbert regroupa les Fermiers dans une Ferme générale : 40 fermiers établis à Paris, et 42 directions provinciales (plusieurs milliers de personnes à son service). Les agents de la Ferme générale faisaient preuve d'une grande violence et étaient souvent eux-mêmes corrompus.

À la veille de la Révolution, la Ferme générale prélevait au titre de la gabelle 120 millions de livres et n'en reversait que 40 millions. Les fermiers généraux amassèrent ainsi des fortunes considérables...

2 • L'instauration d'une séparation entre ordonnateurs et comptables

À la Révolution, la Ferme générale était supprimée pour en finir avec les abus de droits et les détournements de fonds des Fermiers.

Pierre-Joseph Cambon créa l'Administration des Finances, le Bureau des Comptabilités et le Grand livre de la Dette publique. Dès 1795, le bureau des comptabilités arrêtait les comptes et avait la possibilité de mettre les comptables publics en débet car leur responsabilité pécuniaire avait été instaurée.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 instaura l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable. De plus, le maniement des fonds et la tenue des comptabilités furent réservés aux seuls agents des finances, justiciables de la Cour des comptes.

Par le décret de 1962, modifié le 7 novembre 2012, on considère que le système portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) consacra le principe de séparation des pouvoirs entre ordonnateur et comptable.

II • LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION ORDONNATEUR/COMPTABLE :

1 • Deux fonctions distinctes :

L'ordonnateur est un agent d'autorité qui constate les recettes, en arrête le montant et en ordonne le

recouvrement ; il décide de la dépense, la liquide et en ordonne la mise en paiement. Mais l'ordonnateur n'a pas le droit de manipuler l'argent public.

Le comptable public vérifie la régularité de l'ordre de paiement émit par l'ordonnateur. Si l'ordre est régulier, seul le comptable peut encaisser ou décaisser l'argent public.

2 • Une contrainte juridique pour un double objectif :

- ▶ Une Finalité de contrôle, en permettant de repérer les irrégularités avant que l'argent n'ait quitté la caisse publique.
- ▶ Une Finalité de probité, car deux agents sont moins tentés ou faciles à convaincre de s'écarter des règles qu'un seul.

Elle est donc un aspect de la qualité de la gestion publique (rigueur et probité).

3/ Une séparation organique :

Comme les fonctions ordonnatrices et comptables sont dites « incompatibles », cette distinction fonctionnelle se prolonge en une séparation organique :

- ▶ la même autorité ne peut cumuler les deux fonctions.
- ▶ le comptable ne doit pas être placé en situation de subordination par rapport à l'ordonnateur
- ▶ le comptable est soumis à un régime d'inéligibilité pour les élections locales.

III • DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

1 • La qualité d'ordonnateur :

Elle est réservée à de hautes autorités administratives et politiques. Au niveau de l'État un ministre par exemple est ordonnateur mais pas comptable, au niveau des collectivités locales ce sera par exemple un maire, au niveau des établissements publics ce sera par exemple un directeur d'hôpital, au niveau des établissements publics locaux d'enseignement ce sera un chef d'établissement.

Ce sont les ordonnateurs dits principaux. Ils disposent directement d'une ligne budgétaire.

Les ordonnateurs secondaires sont délégataires de crédits de la part des ordonnateurs principaux (les préfets par exemple sont ordonnateurs secondaires de l'État et il n'y a pas d'ordonnateurs secondaires au niveau local).

2 • La qualité de comptable :

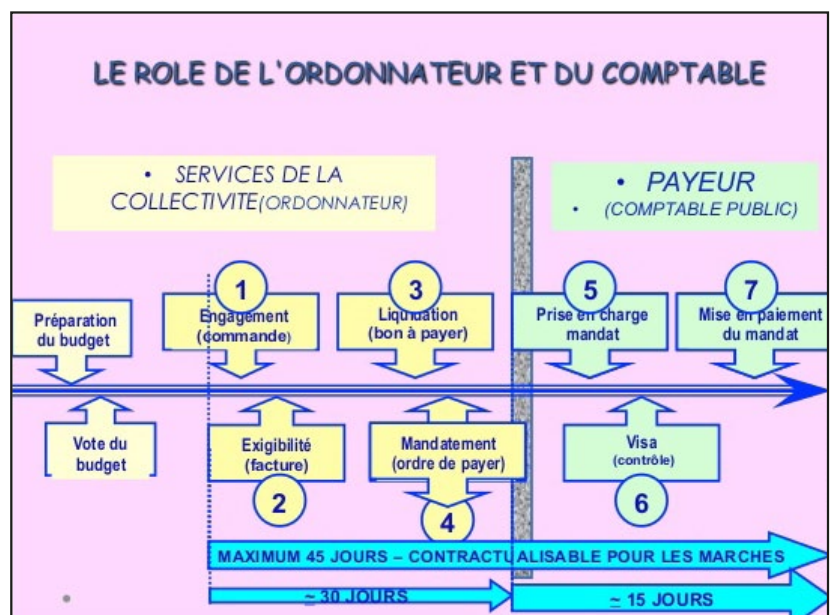
C'est un fonctionnaire de la DGFIP (fonction de comptable public, non liée au grade). Il est responsable pécuniairement et personnellement (sur ses deniers propres) des sommes qui viendraient à manquer de son compte. Cette responsabilité induit sa probité et sa capacité à faire respecter les textes et règles de la Comptabilité Publique. Il est rendu unique responsable devant le Juge des Comptes. Ce n'est pas qu'une contrainte, elle le dégage aussi assez largement des pressions administratives, y compris de celles exercées par sa propre hiérarchie. Elle garantit son indépendance vis-à-vis de l'ordonnateur.

Pour autant des assurances servent de filets de sécurité (partenariat entre l'association des comptables publics ACP et l'AMF).

Dans le cas où il est affecté à une autorité ordonnatrice, le comptable public n'est pas pour autant soumis à l'autorité de l'ordonnateur (en théorie, cf partie III-3).

Au 1er janvier 2017 on comptait à priori 2 200 comptables publics affectés au réseau des trésoreries spécialisées et trésoreries mixtes de la DGFIP et s'occupant plus spécialement des comptes des collectivités locales.

Nota : La cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle peut mettre en jeu la responsabilité pécuniaire du comptable public. Ce sont les chambres régionales et territoriales des comptes qui jugent les comptes des collectivités territoriales.



IV • UNE SÉPARATION ENTAMÉE

1 • Par la fusion DGI-DGCP :

Christian Sautter amorçait en 2000 le rapprochement entre les fonctions d'assiette et de recouvrement de l'impôt, séparées depuis Napoléon.

La cible était la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) pour 2003, alors que la séparation des deux administrations s'appuyait sur le distinguo ordonnateur/comptable.

La réforme fut mise en échec par une puissante mobilisation intersyndicale qui fit sauter le ministre Sautter (grève reconductible avec blocages de sites, levée de boucliers des comptables publics par le biais de leur association).

Mais la mise en place de l'administration fiscale unique pour les entreprises en 2005, puis du guichet fiscal unique pour les particuliers en 2007, rassembla dans des mêmes structures (services) des tâches d'assiette et de recouvrement (SIE et SIP). La voie était ouverte de nouveau pour la fusion DGI-DGCP, qui fut effective en 2008 avec la création de la DGFIP.

2 • Par le décret « gestion budgétaire et comptable publique » (GBCP) du 7 novembre 2012 :

a • GBCP et LOLF (loi organique relative aux finances publiques) :

Entrée en vigueur au 1er janvier 2006, la LOLF fait passer l'État d'une logique de moyens à une logique de performance, d'efficacité (diminution des coûts).

La LOLF met en avant une nouvelle sorte d'acteurs des finances publiques, les gestionnaires (du ministère jusqu'à l'unité opérationnelle).

Ils obtiennent un support juridique avec le titre II du décret GBCP, pour veiller au respect des budgets opérationnels de programmes (qui déclinent les objectifs et les résultats attendus), pour trouver où faire de nouvelles économies. Ordonnateurs et comptables sont mis sous pression.

Ce contexte « managérial » de la LOLF a participé aux volontés de décloisonner des phases de gestion financière (pour l'État via l'application CHORUS), d'atténuer la distinction « classique » entre budgétaire et comptable.

b • GBCP et services facturiers

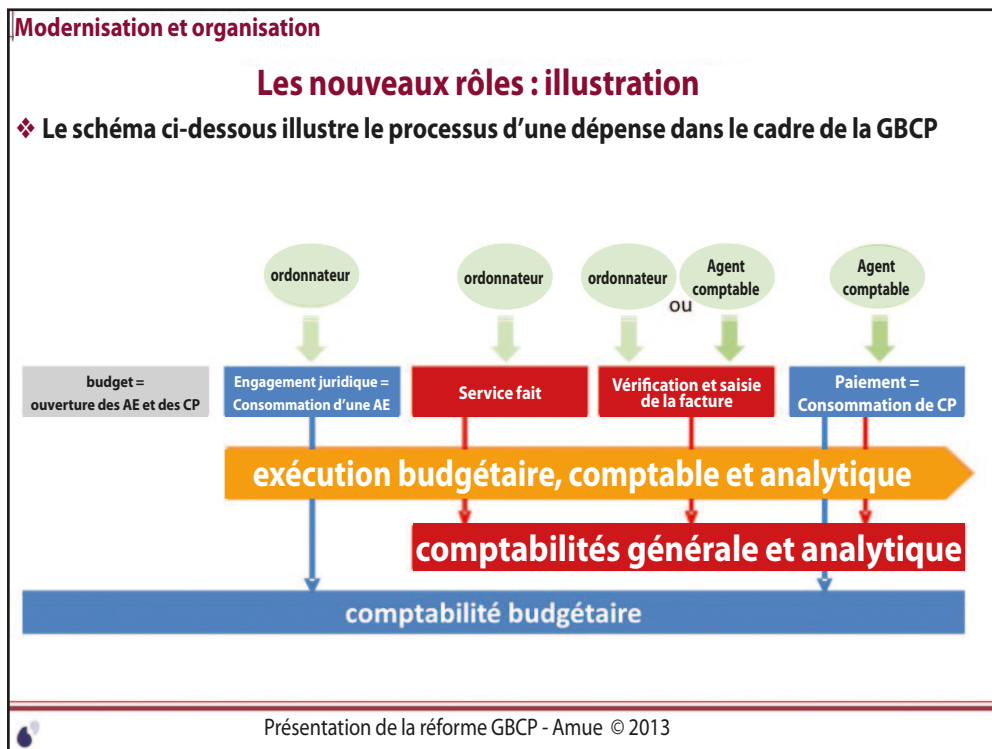
La recherche de ses assouplissements opérationnels a donné la mise en place et le développement par exemple des services facturiers (art 47 du décret). Ce sont des services mettant en place un partenariat entre DGFIP et collectivités locales, mélangeant agents de la DGFIP et agents territoriaux au sein d'un même service, sous la tutelle actuellement du comptable.

Si la séparation « fonctionnelle »

entre ordonnateur et comptable semble respectée avec une chaîne de traitement appelée ELOP (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement – art 29 et suivant du GBCP), la séparation « organique » est abandonnée avec les services facturiers, reniant ainsi un principe fondateur de la séparation ordonnateur/comptable : le caractère incompatible des deux fonctions.

Quelques nouvelles salves de suppressions d'emplois et de réformes territoriales, et parions que le schéma ELOP sera mis en œuvre quel que soit l'origine administrative des agents, dans un cadre de polyvalence et/ou de polycompétence.

Certaines opérations ont déjà un système dérogatoire à ELOP (par exemple les régies financières, régies de recettes et régies d'avances).



3 • Par la volonté de remettre en cause l'indépendance du comptable

a • Les annonces du DG

Lors de ses vœux 2018, le directeur a annoncé la fin d'une certaine conception de la séparation ordonnateur/comptable, de la Responsabilité Personnelle et Pécuniaire (RPP) du comptable, un des piliers fondamentaux de la DGFIP.

Après avoir indiqué le développement des services facturiers, il a appelé à plus de contractualisation avec les collectivités locales. Cela remettrait de fait en cause la RPP garantissant l'indépendance du comptable vis-à-vis de l'ordonnateur, et pourquoi pas à long terme la notion même de comptable public, pleinement intégré au sein de la collectivité ordonnatrice...

Son annonce d'une possible généralisation des agences comptables (financées directement par les collectivités, à la place de l'État) va dans ce sens. En effet, au sein de ces agences, si théoriquement le comptable ne dépend pas hiérarchiquement de l'ordonnateur, il en subit de plein fouet les pressions. Au sein des agences comptables, il n'est pas rare de voir un comptable se faire éjecter, car il déplaît à son ordonnateur !

b • un contexte inquiétant

On peut aussi s'interroger sur le but de la réforme de la RPP de 2012 qui ne permettait plus de prendre en compte les conditions de fonctionnement des services et les spécificités locales pour bénéficier de la remise gracieuse totale du débit (glissement de la notion de tenue des comptes vers celle de résultat, dans l'esprit de la LOLF).

Avec l'allègement des procédures de contrôle (dont le Contrôle Hiérarchisé de la Dépense), les audits, les contrôles partenariaux avec la recherche de labellisation de la dépense qui nécessite de « squizzer » certains contrôles, la réduction des délais de paiements, les difficultés de fonctionnement des services et d'utilisation des outils informatiques, les suppressions d'emplois et les restructurations à tout-va : Il est sûr que ce n'est pas ainsi que l'on va susciter des vocations...

Jusqu'à Gérard Darmanin, ministre des comptes et de l'action publique, c'est-à-dire le ministre directement responsable de la DGFIP, qui a récemment déclaré dans le cadre de l'examen en commission de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2018 : que l'on pouvait envisager de se passer des agents de la DGFIP pour certifier les comptes des très grandes collectivités locales !



Rappel du rapport IGF du 15 mai 2015

La mission proposait de faciliter le rapprochement ordonnateur/comptable. Là encore des expérimentations étaient proposées avec un schéma de conversion des postes comptables en Agences Comptables. Le comptable public serait ainsi transformé en agent comptable «intégrant la chaîne hiérarchique de la collectivité d'accueil.»

CONCLUSION :

Face à ces dérives, la position de la CGT Finances Publiques est ferme et intransigeante : la séparation ordonnateur/comptable n'est pas un principe négociable. L'organisation la plus saine reste encore et toujours la séparation fonctionnelle et organique (structurelle).

Le modèle que nous défendons a un sens qui s'inscrit dans l'histoire tout en étant résolument humain et progressiste. Les trésoreries et leurs comptables sont et doivent demeurer au service des collectivités et de nos concitoyens en participant par leur présence à la vie démocratique et socio-économique de nos territoires.

Afin d'assumer pleinement sa responsabilité pécuniaire, le comptable doit avoir les moyens de travailler en autonomie et dans de bonnes conditions, lui et son équipe.

Pour la CGT Finances Publiques, il est nécessaire de préserver le réseau de proximité pour permettre à chaque usager et à chaque collectivité d'avoir un vrai comptable public, garant d'un conseil et d'un contrôle de qualité.