

Annexe 6

Mutualisation des services support

Le cas de la fonction comptable et d'activités connexes

I - L'organisation de la fonction comptable au sein des services déconcentrés de l'Equipement (ref. 1980)

L'organisation de la fonction comptable dans les services déconcentrés de l'Equipement a été fixée par la circulaire n° 80-132 du 1^{er} octobre 1980.

Trois niveaux de fonctions ont été définis, en fonction des modes de gestion de l'ordonnance de 1959, au regard des modes anciens d'organisations administratives et d'implantations et des capacités techniques inhérentes aux outils.

Les 3 niveaux de gestion :

- fonction de comptabilité centrale : représentant l'ordonnateur secondaire délégué (niveau 1),
- fonction de gestion : programmation, suivi physico-financier (niveau 2),
- fonction d'unité comptable : préparation des phases d'exécution de la dépense et dans certains cas engagements juridiques (niveau 3)

sont traduits dans les applications ministérielles de gestion, en l'occurrence Cassiopée.

A l'exception de quelques départements qui ont procédé à des regroupements de fonctions, cette organisation est celle majoritairement mise en place aujourd'hui.

II - Les évolutions du cadre environnant

La gestion publique se fait désormais dans un cadre rénové, celui de la LOLF et, par ailleurs, de nouvelles organisations administratives sont envisageables.

• La gestion en mode LOLF comporte :

- une négociation des moyens, une globalisation des crédits sur un nombre plus limité de dotations,
- une comptabilité générale complétant la comptabilité budgétaire,
- une nécessité de rendu compte plus exigeant, fondée sur la qualité et la fiabilité des données budgétaires et comptables,
- des rendus qui font l'objet d'une certification des comptes (par la cour des comptes) et qui impliquent un contrôle interne comptable,
- une gestion orientée vers la performance : performance qui passe par la professionnalisation et l'organisation administrative ou par des procédures nouvelles.

• Des attributions de l'Etat qui évoluent et nécessitent une nouvelle organisation administrative, dont l'initiative est laissée au niveau local, et qui tendent à s'affranchir des modes traditionnels d'organisation (travaux pour le compte d'autrui insérés dans les attributions, délégation de gestion,..) et qui peut, à terme conduire à revoir le périmètre des programmes.

• La rareté des moyens humains.

• La professionnalisation des métiers.

- L'évolution de la notion traditionnelle de séparation de l'ordonnateur et du comptable public (création de service facturier).
- Le recours à un progiciel de gestion intégrée, interministériel CHORUS,
 - sans autre alternative sur le noyau dur de la comptabilité budgétaire et générale et de contrôle de gestion,
 - Indifférent aux lieux d'exécution des dépenses et des recettes; qui au-delà de contraintes structurantes techniques fait largement appel au paramétrage pour les volets organisations.

Le système d'information financière de l'Etat CHORUS, qui fait suite à Palier 2006 (ACCORD LOLF, CASSIOPEE) sera mis en place progressivement avec pour des modules pilotes et sites pilotes fin 2007. Le déploiement est prévu de 2008 jusqu'en 2009/2010.

- La productivité et la qualité du service. C'est par exemple, l'amélioration des délais de paiement, traduit non plus en terme de contraintes contractuelles; mais comme objectif de l'organisation (service facturier, mutualisation des crédits de paiements au niveau du programme - sans répartition par ordonnateur secondaire).

III – Le processus budgétaire et comptable en mode LOLF conduit à un enrichissement des tâches et à leur professionnalisation

- celle de la programmation (et re-programmation) : planifier des activités, et les moyens de les réaliser (AE, CP et ETP) en fonction des objectifs du programme et des contraintes budgétaires,
- celle de la prévision physico-financière au regard des échéances des contrats et donc des échéances de paiement ou de la politique de recrutements en ce qui concerne la masse salariale,
- celle de l'instructeur de la dépense ou de l'acheteur, qui peut être secondé d'un expert juridique,
- celle de la gestion administrative liée aux engagements vis à vis des tiers et ceci en recettes et en dépenses,
- celle du réceptionnaire de biens avec les conséquences comptables inhérentes au service fait,
- celle de la liquidation de la dépense ou des recettes, au regard notamment de l'évolution des règles de contrôle du comptable public: contrôle partenarial, contrôle hiérarchisé au lieu et place de contrôle exhaustif,
- celle concourant à la tenue de la comptabilité générale notamment en ce qui concerne la gestion des actifs et des immobilisations,
- celle visant la performance, pour un certain nombre d'indicateurs,
- celle permettant la connaissance des coûts.

On aura noté, au titre des impacts LOLF,

- les fonctions de programmation, amont à l'exécution de la dépense et des recettes relevant traditionnellement de la fonction comptable et les fonctions aval avec, notamment, l'introduction de la comptabilité générale,
- des fonctions très corrélées aux politiques menées par les ministères,
- un volume d'activités devant intégrer des facteurs de complexité (exemple : marchés).

Si le principe de séparation Ordonnateur / comptable est conservé à l'identique (cf infra) et selon les volumétries de gestion concernées faire reposer sur le même métier l'ensemble des tâches illustrées plus haut pourrait être envisageable

Or, une organisation qui regrouperait sous l'autorité d'un même responsable de cellule : la comptabilité centrale (niveau 1) et une responsabilité de commande publique, sans mode de contrôle, ne satisfait pas les règles de sécurité financière et juridique. Elle est à proscrire.

IV- L'évolution du rôle des acteurs***Ordonnateur / comptable***

Le processus budgétaire et comptable examiné à travers toutes ses composantes: les activités, les procédures et les règles de gestion, les circuits et les acteurs a été présenté ci dessus, en dehors du contexte des évolutions des rôles et des organisations. Tel n'est plus le cas.

Le principe de séparation Ordonnateur/comptable, fondement des organisations administratives actuelles, est de nature à évoluer et a déjà évolué dans quelques ministères, avant même la réécriture des textes fondamentaux de la comptabilité publique.

Ainsi, d'ores et déjà, en administration centrale, certains ministères ont mis en place un service facturier. Le comptable public intervient alors sur les phases de liquidation de la dépense, activité relevant jusqu'à présent de l'ordonnateur.

Des réflexions de même type ont été menées pour les services déconcentrés, avec des organisations pouvant varier :

Un service facturier placé

- sous l'autorité de l'ordonnateur (regroupement de la phase préparatoire de liquidation et de la liquidation en vue du mandatement),
- sous l'autorité du comptable public (qui intervient dès la liquidation),
- dans une agence ad hoc, si les gains de productivité liés à la gestion nationale ou interministérielle de la dépense le justifient.

L'agence ad hoc peut être la Préfecture ou par un service déconcentré pour le compte d'autres services locaux.

Responsable de BOP, responsable d'UO

Le rôle désormais confié aux DRE, en tant que responsable de BOP, mais également les modalités d'organisation sur des natures de dépenses : le cas de la Paye peut conduire à réexaminer certains pôles de gestion.

V – L'organisation de la fonction comptable au sein des structures

Des regroupements peuvent permettre la professionnalisation attendue et réduire la fragilité organisationnelle reposant sur un nombre important d'unités comptables

Le regroupement des fonctions de niveaux 1 et 3

Cet objectif peut conduire à réduire le nombre d'unités comptables à deux ou trois au siège des services. De tels regroupements ont déjà été effectués, avec succès, dans certaines DDE et seront d'autant plus justifiés dans les DDE de demain; ils doivent être étudiés au cas par cas. Dans les futures DIR, il peut être justifié de maintenir la responsabilité de la fonction unité comptable en subdivision compte tenu du nombre important d'actes et de l'éloignement géographique, mais en recherchant des modalités de dématérialisation adaptées. La Direction générale de la comptabilité publique et la direction générale de la modernisation de l'Etat (volet ex Direction de la réforme budgétaire) sollicitée de façon informelle ont manifesté de l'intérêt sur la question. Des dématérialisations de ce type existent déjà sur HELIOS, système d'information des collectivités locales.

Les unités comptables peuvent être supprimées par regroupement des niveaux 3 de Cassiopée au sein de la comptabilité centrale; dans ce cadre les unités fonctionnelles ont la responsabilité de la commande, de la constatation et de la certification du service fait par signature des états liquidatifs préparés par la comptabilité centrale.

Ces dispositions imposent de mettre en place des règles de gestions (mise en place et suivi de droits de « tirages », archivage des pièces comptables, tenue des répertoires...)

La mise en commun de cellule comptable entre plusieurs services déconcentrés.

Le ministère peut faire le choix de faire travailler un service au bénéfice d'un autre. Dispositif facilité au regard des outils actuels, par la proximité géographique. Ce type de regroupement existe déjà dans certaines DRDE, sans qu'il y ait confusion de rôle entre DRE et DDE. Au-delà, un examen doit être effectué pour la création des DIR, la fusion DDE/DDAF.

Toutefois, un support juridique est nécessaire. Ceci passe notamment par la délégation de gestion sur la base du décret du 14 octobre 2004 et de la circulaire du 27 mai 2005, mais les outils actuels ne permettent pas une généralisation ; ou si c'est le cas, avec un dispositif papier couplé avec le support informatique ou un procédé de dématérialisation adapté.

VI - Des impacts à anticiper indépendants de la ou des solutions retenues

- Des préoccupations dont la transition entre aujourd'hui et demain doivent conduire le ministère
 - à aider à la création de parcours professionnel, dans le domaine budgétaire et comptable,
 - à former les personnes à ces reconversions que celles ci soient destinées à rester dans des structures Equipement, sur leur métier ou non, ou à partir hors des structures du ministère.
- Intégrer une approche systémique afin de mesurer les impacts sur les autres fonctions : commande publique, contrôle de gestion ; responsable de BOP,... ;
- Intégrer les impacts subséquents au niveau des administrations centrales :
 - mode d'animation
 - effectifs,
 - maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des projets informatiques sur les champs concernés,
 - formation.

Dans le cas d'une partie des fonctions comptables assurée dans un service facturier placé par exemple sous l'autorité du comptable public, d'une DIS de formation et de l'arrivée de CHORUS, l'animation par l'administration centrale du ministère des métiers budgétaires et comptables et des déploiements des outils est sujette à questionnements.

L'animation de la fonction comptable dans le mode Equipement résulte de l'existence d'outils de gestion propres. Un phénomène identique plus ou moins accentué se retrouve dans les ministères ayant des applications ministérielles de gestion au niveau local. Ce n'est pas le cas des ministères dont les services utilisent NDL (application interministérielle minefi pour les SD et commun ordonnateur/comptable public)

- une mise en œuvre qui nécessite des décisions fin juin 2006, pour permettre le bon démarrage de la gestion 2007.

Le système comptable et de gestion financière des services déconcentrés de l'Équipement : circulaire n° 80-132 du 1^{er} octobre 1980.

- **la fonction comptabilité centrale (niveau 1)**

Elle constitue l'un des niveaux de comptabilité et est exercée par le chef comptable sous l'autorité de l'ordonnateur

Le chef comptable est l'interlocuteur des services financiers des autres ministères et des collectivités locales. Il est destinataire des notifications des dotations pour le budget de l'État.

Le chef comptable est le représentant de l'ordonnateur auprès du comptable public. A ce titre il procède à la tenue de la comptabilité contradictoire avec le CFL (affectation, engagement) et mandate l'ensemble des dépenses. Il gère les recettes

Il participe au contrôle hiérarchique organisé au sein du service

- **la fonction gestion (niveau 2)**

Le gestionnaire (en général un chef de service) est responsable de la réalisation des opérations sur le plan technique et financier (prévision et répartition des moyens, suivi de l'exécution)

- **la fonction « unité comptable » (niveau 3)**

Elle constitue l'un des deux niveaux de comptabilité et est assurée par un chef de subdivision ou de cellule

Dans la limite des autorisations à mandater, le responsable de l'unité comptable apure les engagements (commande, certification du service fait, liquidation de la dépense et proposition de mandatement au chef comptable) et rend compte au gestionnaire.

Contact :

DGPA/ Service des effectifs et du budget/ sous-direction des affaires financières (AF) :

Marie-Thérèse HANSMANNEL, sous-directrice, tél. 01 40 81 64 02