

LA SÉPARATION ENTRE ORDONNATEUR ET COMPTABLE (ou l'exécution des budgets publics)

Réécriture le 1/08/2004

INTRODUCTION

L'exécution du budget des collectivités locales est régie par le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Ce principe général s'applique à l'ensemble de la comptabilité publique pour éviter les risques de fraude.

L'autorité qui exécute le budget et donne les ordres de paiement ou d'encaissement, est appelée **l'ordonnateur**. Celui qui manie les fonds, appelé le **comptable**, est généralement un fonctionnaire du Trésor Public nommé par le Ministère du Budget et des Finances.

I- LES OPÉRATIONS DES ORDONNATEURS

Dans les collectivités locales et leurs groupements, l'ordonnateur est l'exécutif (maire, Président de l'EPCI, de la région, du département)

A - LES OPÉRATIONS DE DÉPENSES

Les opérations de dépense se composent en trois phases

L'engagement :

C'est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Sauf exception, l'ordonnateur ne peut engager plus de crédits qu'il n'est prévu au chapitre budgétaire,

Exception pour les collectivités locales avant le vote du budget

- en fonctionnement dans la limite des crédits précédents
- en investissement : reports de crédits, 1/4 des crédits précédents si délibération de l'assemblée délibérante (commune et groupement, département), autorisation de programme (limité à 1/3 pour les régions).

L'engagement peut être spécifique (bon de commande, contrats, marchés) ou permanent : règlement mensuel des dépenses de personnel, paiement des annuités d'emprunt.

L'engagement s'effectue en application de règles juridiques. Il doit être autorisé par l'assemblée délibérante (ou constaté par une juridiction).

Les commandes des collectivités locales doivent respecter le code des marchés publics, ou en matière de délégation de service public, les procédures décrites au code général des collectivités locales.

Les engagements en matière de dépenses de personnel doivent respecter le statut de la fonction publique territoriale.

*** La liquidation :**

Elle consiste à vérifier la réalité de la dette et arrêter le montant de la dépense au vu de titres établissant les droits des créanciers.

Deux sous-phases :

- la vérification du service fait

Les paiements d'avances sont en principes interdits, mais le nouveau code des marchés publics le permet même pour les simples commandes passées sans formalités préalables, lorsqu'un contrat écrit le stipule et dans les limites prévues à ce code.

- la vérification des titres de paiement.

C'est la vérification comptable des factures (les aditions, la TVA, la vérification du tiers et du compte bancaire) et des autres justifications produites (devis, marchés, etc.)

*** L'ordonnancement (ou appelé mandatement):**

C'est l'acte signé par l'ordonnateur et donnant ordre de payer au comptable, que l'on appelle mandat pour les collectivités locales.

Il est accompagné des pièces justificatives (délibérations, factures, mémoires, marchés, etc.).

Liquidation et ordonnancement doivent respecter les délais de paiement des marchés publics :

- [Décret n° 2002-232 du 21 février 2002](#) relatif à la **mise en oeuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics** - JO du 22/02/2002)

- [Circulaire technique d'application](#) NOR : ECO RO2 06087C du décret n° 2002-231 du 21 février 2002 modifiant le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics et du décret n° 2002-232 du 21 février 2002 **relatif à la mise en oeuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics** - 9 avril 2002. *Document en format PDF* -

- [Instruction NOR : BUD R 04 00020 Jdu 23 février 2004 n° 04-020-M0-B1-B](#) - **Marchés publics - Délais maximum de paiement** - BOCCRF de février 2004

B - LES OPÉRATIONS DE RECETTES

Les ordres d'encaissement transmis par l'ordonnateur au comptable s'appellent **TITRES DE RECETTES** :

- ressources domaniales (locations, droits de place),
- amendes et condamnations pécuniaires,
- autres recettes non fiscales (recouvrement de prestations rendues, subventions).

Mais, les impôts sont recouverts par des administrations spécialisées (Fisc, Douanes et droits indirects, etc.)

Ils doivent être accompagnés des pièces justificatives (délibération ou arrêtés)

II - LE CONTRÔLE PAR LE COMPTABLE

Le comptable, agent du Trésor public ou parfois receveur spécial, assure le recouvrement des recettes non fiscales et le paiement des dépenses.

Si un ordonnateur manie des fonds à la place du comptable, il exerce une gestion de fait et endosse alors la responsabilité pécuniaire du comptable public. La gestion de fait peut entraîner l'inégalité de l'ordonnateur.

*** Le comptable vérifie la régularité des mandats et titres**

- la qualité de l'ordonnateur et du destinataire de l'opération,
- l'exacte imputation et en dépenses si le montant des crédits n'est pas dépassé,
- si la trésorerie permet de payer,
- si les pièces justificatives sont fournies et sont régulières (factures, mémoires, contrats, délibérations, marchés). Ces pièces justificatives sont fixées par le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003 - JO/ du 3/04/2003
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=BUDR0360102D>

L'ordonnateur peut néanmoins réquisitionner le comptable pour qu'il règle une dépense, cependant dans ce cas, il endosse la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes (art. 1617-3 du CGCT)

*** Le comptable est responsable pécuniairement de la régularité des opérations sur sa fortune personnelle.**

Cette responsabilité découle du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique - art. 19, 12 et 13

<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MFHCQ.htm>

Cela signifie notamment qu'en cas de paiement sans justificatif ou en dépassement de crédit, de recette non encaissée à la date prévue, le comptable doit reverser sur sa fortune personnelle les sommes correspondantes au budget de la collectivité, même si la dépense a bien été utile à la collectivité, et même si cela provoque un enrichissement de la collectivité notamment si la recette a été encaissée par la suite. Les comptables peuvent s'assurer, mais cette assurance ne doit pas couvrir la totalité du risque.

Cependant, le comptable public n'est plus chargé de veiller au contrôle de l'application des seuils des marchés publics (cf. les différentes instructions comptables) et le Conseil d'État par un arrêt du 30 juillet 2003, n° 232430, l'a également exonéré du contrôle de l'adéquation de la dépense avec la compétence exercée par la collectivité locale dont il a en charge le contrôle des comptes.

Par ailleurs, les comptables publics n'ont plus matériellement la possibilité de contrôler l'ensemble des écritures des ordonnateurs et sont tenus à respecter des délais de paiement. Face à ces contraintes, ils mettent en place sous l'impulsion du ministère des Finances, un contrôle hiérarchisé de la dépense dans le cadre de charte de partenariat avec les ordonnateurs : contrôle du comptable effectué par sondages, protocole de bonnes pratiques et d'audit pour certaines dépenses.

*** Le comptable peut, dans le cadre des régies, déléguer une partie de ses attributions à un agent de la collectivité**, nommé par l'ordonnateur après accord du comptable.

Le régisseur endosse alors la responsabilité pécuniaire du comptable, mais comme le comptable il peut s'assurer.

Selon l'article 4 du décret n° 66-850 du 15 novembre 1966

<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PUH5V.htm> :

"La responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur est engagée dès lors qu'un déficit en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du régisseur, une recette n'a pas été encaissée ou une indemnité a dû être versée par l'organisme public à un tiers ou à un autre organisme public".

Le comptable n'est pas déchargé de sa propre responsabilité sur les opérations effectuées par un régisseur si lors de son contrôle, il a commis une faute ou une négligence caractérisée. Voir décret modifiée n° 66-850 du 15 novembre 1966
<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PUH5V.htm>

Les opérations ainsi exécutées sont régularisées par l'émission des titres et mandats correspondants.

Les régisseurs

- peuvent percevoir une indemnité en application de l'arrêté du 28 mai 1993 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents, modifié par l'arrêté du 3 septembre 2001

- et pour les régies importantes, sont en droit d'obtenir une nouvelle bonification indiciaire - Décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 modifié, art. 1-56°
<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MSHIIH.htm>

Les régies de recettes : sont créées lorsqu'il s'agit d'encaisser de recettes répétitives d'un faible montant : entrées piscine, droits de place sur les marchés. Le régisseur encaisse alors directement ces sommes qui sont ensuite régulièrement reversées au comptable.

Les régies d'avances : sont créées lorsqu'il s'agit de régler des petites dépenses, souvent à des débiteurs éloignés de l'organisme : camps de vacances organisés à la campagne.

Le régisseur dispose alors d'un petit pécule lui permettant de payer les différents commerçants. Il doit tenir une comptabilité et produire les pièces justificatives.

Les comptes sont soumis à des contrôles hiérarchiques : Inspection Générale des Finances, contrôle hiérarchique du Trésorier Payeur Général, et juridictionnels : chambre régionale des comptes, cour de discipline budgétaire et financière.

*** Ils tiennent leur propre comptabilité.**

Ils tiennent la comptabilité de toutes les opérations selon la nomenclature comptable l'instruction de la collectivité : comptes qui s'appliquent aux ordonnateurs, et ceux propres à sa fonction de banquier.

Ils établissent chaque année le compte de gestion de chaque collectivité locale dont ils ont en charge le contrôle de la gestion, qui est soumis à l'adoption de la collectivité gérée. Sauf erreur, les résultats des comptes qui s'appliquent à l'ordonnateur, doivent correspondre au compte administratif de la collectivité.

Auteur : Dominique FAUSSER, Directeur territorial ,chargé de Cours au CNFPT - adresse site Internet : <http://www.localjuris.com.fr/>