

GROUPE DE TRAVAIL N°4
« LE REGIME BUDGETAIRE ET COMPTABLE »

FICHE : PROCEDURES COMPTABLES

ELEMENTS DE CONTEXTE

Du fait de son statut d'établissement public, l'hôpital obéit au principe de séparation ordonnateur - comptable. Ce principe impose la tenue d'une comptabilité administrative, par l'ordonnateur, et d'une comptabilité générale, par le comptable, et une répartition des tâches entre ces deux acteurs dont les modalités sont fixées par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP), quelle que soit l'organisation retenue, c'est-à-dire comptable du Trésor ou agent comptable.

Les récents rapports sur l'hôpital comme les remarques formulées dans le cadre du groupe de travail n°4 sur les contraintes réglementaires pesant sur le seul secteur public convergent sur la nécessité d'assouplir les règles de gestion. La mise en place de la tarification à l'activité et le passage d'un budget limitatif à un EPRD rendent urgente la mise en œuvre de simplifications permettant d'améliorer la gestion des établissements, et particulièrement sa capacité à réagir aux variations d'activité.

Dans ce contexte, deux séries de mesures doivent être envisagées :

- des mesures spécifiques à l'ordonnateur qui doivent être envisagées quel que soit le statut retenu pour le comptable,
- et des mesures relatives à l'organisation des relations ordonnateur-comptable :
 - soit le maintien du système actuel et la poursuite de l'effort de modernisation déjà entrepris
 - soit la substitution d'agences comptables au réseau du Trésor.

I – LES MESURES SPECIFIQUES A L'ORDONNATEUR

L'ordonnateur doit pouvoir agir dans un cadre réglementaire et avec des outils rénovés pour accompagner les réformes en cours. Une réponse doit également être apportée aux dysfonctionnements actuellement constatés.

I – 1. Les incidences de la réforme du financement

Au regard des variations prévisibles de l'activité et donc des recettes, l'établissement doit suivre en permanence la réalisation de ses objectifs. Ainsi, l'EPRD fera l'objet d'un examen périodique par le conseil d'administration et les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations devront donner lieu en cours d'année à des ajustements de la stratégie de l'établissement, traduits le cas échéant par des mouvements de crédits. Sur le seul plan comptable, l'ordonnateur doit disposer des informations nécessaires au pilotage stratégique de l'établissement et de procédures qui favorisent une gestion dynamique. Les axes sur lesquels doit s'engager cette modernisation sont les suivants :

❖ Renforcer l'information comptable et financière de l'ordonnateur

L'ordonnateur doit avoir accès sans limitation à l'ensemble de l'information comptable et financière, c'est-à-dire en particulier :

- accès quotidien aux mouvements qui ont impacté sa trésorerie et suivi très fin de celle-ci en lien étroit avec le service comptable
- suivi plus fin de la situation du recouvrement et en particulier des créances irrécouvrables devant faire l'objet d'une non-valeur
- bénéficier selon ses besoins d'une expertise économique et financière
- améliorer les relations avec les fournisseurs en les informant de la mise en paiement de leurs factures

❖ **Moderniser les procédures**

L'accélération des procédures de paiement et de recouvrement, leur simplification comme la fluidité de l'information entre l'ordonnateur et le comptable peuvent être sensiblement améliorées par les mesures techniques suivantes :

- Développer la dématérialisation des flux et des échanges :

Le processus est déjà engagé pour les factures présentées à l'assurance maladie hors dotation globale (normes B2- Noémie) et pour l'émission des titres de recettes. Il s'agit de poursuivre sur l'ensemble des procédures traitant de documents budgétaires et comptables ainsi que de leurs pièces justificatives et sur les procédures d'achat.

- Développer des moyens modernes de paiement

- Pour les usagers, développer l'utilisation des lecteurs de cartes bancaires dans les régies et le paiement par TIP

- Pour les services ordonnateurs, utilisation des chéquiers et des cartes bancaires, développement de la carte d'achat, mise en place de cartes d'affaires

- Rénover les règles de placements des EPS

Le principe de l'obligation de dépôt de fonds au Trésor des collectivités et établissements publics locaux a été réaffirmé par l'article 26-3 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Les dérogations à cette obligation relevant à partir de 2004 d'une loi de finances un article de la Loi de finances de 2004 devrait prévoir les dispositions fixant le cadre de placement des fonds des hôpitaux.

❖ **Adapter la nomenclature au nouveau mode de financement et de gestion**

La M21 actuellement applicable aux EPS devra faire l'objet d'une mise à jour, notamment plus importante que celle réalisée chaque année pour tenir compte des besoins nouveaux, liés à la T2A et liés notamment à l'instauration de services industriels et commerciaux suivis en BA. La refonte de la nomenclature devra traduire les objectifs de qualité et de sincérité de la comptabilité ainsi que la vision plus financière de la situation de l'établissement.

I – 2. Garantir la qualité et la sincérité des comptes

Le futur cadre budgétaire, l'EPRD, repose sur la notion de crédits évaluatifs et sur la possibilité de faire ressortir les résultats, excédentaires ou déficitaires, de la gestion. Le suivi de l'exécution budgétaire sera effectué également sur l'EPRD de manière à constater immédiatement l'écart entre la prévision et la réalisation. Par ailleurs, le contrôle de la tutelle sur les délibérations du conseil d'administration est fortement allégé. Ces mesures rapidement résumées traduisent une responsabilité renforcée de l'établissement, partagée entre l'ordonnateur et le conseil d'administration.

Dans ce contexte, la qualité de l'information comptable dont vont disposer l'ordonnateur et le conseil d'administration est essentielle à la bonne conduite de l'établissement. Outre les nécessaires adaptations de la nomenclature évoquées plus haut, la qualité de la comptabilité repose sur le respect des règles d'imputation comptable et la comptabilisation de l'ensemble des charges et produits. Ainsi, les reports de charges sur l'exercice suivant ne se justifient plus, de même les dotations aux amortissements seront obligatoirement constatées. Le comptable de l'établissement doit veiller au respect de ces principes.

En complément à l'amélioration de la qualité de la comptabilité, la généralisation de la comptabilité analytique est seule en mesure d'apporter aux établissements les informations nécessaires à la prise de décision dans le cadre d'une tarification à l'activité. Comme pour l'Etat, la modernisation du fonctionnement budgétaire de l'hôpital et de son mode de financement supposent en effet de passer d'une logique de moyens à une logique de performance, justifiant de connaître les coûts de revient et les objectifs associés. L'EPRD et le compte financier pourront être accompagnés d'indicateurs de coûts de revient dont la liste est à déterminer.

I – 3. Des mesures de déconcentration réservées aux établissements les plus importants

Les plus grands établissements connaissent des rigidités spécifiques à leur taille et à l'organisation découlant de l'obligation actuelle de centralisation de la comptabilité vers un ordonnateur unique. Le principe de l'ordonnateur unique peut être aménagé en fonction des caractéristiques et des besoins de ces établissements :

- **Possibilité de désigner des ordonnateurs secondaires**, parallèlement à la possibilité bientôt offerte par le nouveau code des marchés publics de désigner plusieurs **personnes responsables des marchés**. La réflexion sur ce thème doit accompagner celle sur la gouvernance de l'hôpital.
- **Possibilité de mettre en place de services comptables secondaires** dès lors que le poste comptable de rattachement serait géographiquement éloigné ou que la structure de l'établissement le justifie
- **Possibilité d'ériger des services existants** (ex : établissements pharmaceutiques) **en services industriels et commerciaux** de manière à leur donner la souplesse de gestion nécessaire à leur activité sans rompre le lien juridique et financier avec l'établissement public de santé dans lequel ils sont implantés
- **Possibilité de créer des filiales et de prendre des participations** pour les activités liées à la recherche, à des activités logistiques, à la réalisation d'équipements hospitaliers ou à la production de produits de santé..., afin de faire bénéficier ces activités de l'autonomie financière.

II – MESURES RELATIVES A L'ORGANISATION DES RELATIONS ORDONNATEUR-COMPTABLE

L'organisation des relations entre l'ordonnateur et le comptable constitue un enjeu déterminant pour la modernisation de la gestion des établissements publics de santé. Deux types d'organisation sont possibles :

- soit le maintien du système actuel avec des comptables du Trésor public en intensifiant l'effort de modernisation déjà entrepris
- soit un changement radical en substituant au réseau du Trésor public des agences comptables.

II- 1- MAINTIEN DU SYSTEME ACTUEL ET ACCELERATION DES MESURES DE SIMPLIFICATION ENTREPRISES

De nombreuses mesures de simplification sont en cours et connaissent un début de mise en œuvre dans les établissements. Le maintien des comptables du Trésor dans les EPS ne fait pas obstacle à la modernisation des relations entre ordonnateurs et comptables : tout en maintenant ce cadre, il est possible d'accentuer la modernisation entreprise par les mesures techniques ci-dessous proposées, auxquelles s'ajoute le dispositif conventionnel proposé par la DGCP. Les avantages et inconvénients du maintien du système actuel sont ensuite présentés.

II-1-1- Accélérer les mesures de simplifications entreprises

❖ Simplification de la phase de liquidation et de mandatement de la dépense

Rappel de la réglementation :

Aux termes de l'article 5 du décret de 1962 (règlement général de comptabilité publique), les ordonnateurs "*constatent les droits des organismes publics, (...), engagent et liquident les dépenses*". L'article 28 précise qu'avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées ou mandatées (terme ad hoc pour les hôpitaux).

Le mandatement est un acte administratif donnant, conformément aux résultats de liquidation, l'ordre de payer la dette. Les mandats, établis par l'ordonnateur et accompagnés des pièces justificatives de la dépense, sont transmis au comptable qui après contrôle les prend en charge dans sa comptabilité et procède au paiement.

Les simplifications déjà mises en œuvre :

- le paiement de certaines dépenses sans mandatement préalable par prélèvement (ex : téléphone, annuités de prêt)
- suppression de la signature individuelle des mandats et de la certification du service fait sur chaque facture

Nouvelles simplifications proposées :

- **supprimer le mandat** et le remplacer par un simple visa de l'ordonnateur valant certification du service fait et « bon à payer » sur le mémoire ou la facture
- **rechercher toute voie de simplification à travers la dématérialisation** du mandat et des pièces justificatives, voire du processus complet depuis le cadre budgétaire jusqu'à l'exécution de la dépense
- **possibilité (à l'étude) de mettre en place dans les trésoreries un service facturier** chargé de la saisie immédiate et systématique des factures fournisseurs dans un système d'information dès leur réception. L'objectif est de faciliter le contrôle de la dépense en réduisant les dysfonctionnements liés à une mauvaise imputation comptable, les doubles paiements et les factures "égarées". Le niveau d'intervention du service facturier peut être graduel, l'ordonnateur conservant dans tous les cas ses compétences en matière d'engagement de la dépense et de constatation du service fait.

❖ **Simplification de l'enregistrement des titres de recettes dans la comptabilité de l'ordonnateur**

Rappel de la réglementation

La constatation des droits à encaisser relève de la compétence de l'ordonnateur, ainsi que la liquidation (article 5 RGCP) et l'émission d'un ordre de recettes (l'article 23 du RGCP).

Le titre de recettes est donc un acte obligatoire, indispensable au recouvrement, il doit nécessairement respecter un certain formalisme qui lui confère une force exécutoire. Sa dématérialisation constitue un enjeu dans la cadre de la réforme de la T2A puisqu'à terme (2006 probablement) les séjours seront facturés individuellement à l'assurance maladie.

Le titre de recettes doit respecter un formalisme juridique indispensable au recouvrement contentieux. En cas de procédure dématérialisée, il doit pouvoir être édité à tout moment pour être produit au débiteur ou au juge.

Les simplifications déjà mises en œuvre

La dématérialisation du titre de recettes est déjà amorcée : il fait l'objet d'une transmission au comptable par voie électronique. A défaut d'une dématérialisation complète, se développe actuellement l'enregistrement des titres de recettes sur Cdrom pour faciliter les recherches des comptables et des chambres régionales des comptes ainsi que l'archivage et le stockage des documents.

Par ailleurs, la généralisation de l'échanges de flux dématérialisés entre les EPS et l'assurance maladie via la norme d'échange B2 est engagée pour les factures hors dotation globale (CMU, rétrocessions de médicaments principalement). Les paiements en retour se font par voie électronique (norme Noemie).

Nouvelles simplifications proposées

- **Poursuivre la dématérialisation de l'émission des titres de recettes** : Il s'agit de transmettre au comptable par voie électronique tous les éléments nécessaires à sa mission de recouvrement et de repositionner clairement son intervention dès la première phase de recouvrement en lui confiant **l'édition et l'envoi des avis des sommes à payer** : c'est le cas dans de nombreux établissements mais la situation n'est pas généralisée. La centralisation de ces opérations dans des structures adaptées, à l'instar des centres créés pour le traitement des encaissements, doit faire l'objet d'une étude de faisabilité, seuls des traitements de masse sont envisageables. Les enjeux de cette mesure sont doubles : rationaliser les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable, d'une part, et grâce aux gains de productivité, accélérer et améliorer le recouvrement (et donc la trésorerie de l'établissement), d'autre part.

- étudier la possibilité **d'inscrire automatiquement dans la comptabilité** de l'ordonnateur les montants des droits constatés dès leur liquidation et la transmission des fichiers correspondants au comptable. Cette simplification doit tenir compte de l'obligation et de la nécessité pour l'établissement de connaître ses droits à l'encontre des débiteurs.

❖ **La tenue de la comptabilité administrative**

Rappel de la réglementation

La tenue d'une comptabilité administrative résulte du principe de séparation de l'ordonnateur –et du comptable, chacun tenant une comptabilité dont le rapprochement doit permettre un contrôle réciproque.

L'article 10 du décret de 1962 (RGCP) impose à l'ordonnateur la tenue d'une comptabilité, dite « comptabilité administrative », retraçant les ordres donnés par les ordonnateurs. Elle enregistre la constatation des droits de l'établissement et la mise en recouvrement des produits (soit les titres de recettes) ainsi que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses (soit les mandats).

Son objet est :

- de suivre l'exécution des opérations définies dans le document budgétaire en rapprochant les engagements et les droits constatés des prévisions ;
- de permettre la mise en recouvrement en temps utile des créances de l'établissement ;
- de décrire les opérations relatives à l'engagement, à la liquidation et au mandatement des dépenses ;
- d'établir le coût des différentes activités de l'établissement ;
- de préparer le budget de l'exercice suivant ;
- de servir au contrôle des opérations effectuées par le responsable des services économiques par le comptable de l'établissement ;
- d'établir en fin d'exercice le compte administratif.

Simplifications proposées

Il convient de rechercher les solutions techniques - comptables et/ou informatique -, permettant **d'éviter la double comptabilisation chez l'ordonnateur et le comptable d'une même opération.**

Tant en matière de dépenses que de recettes, l'étape clé du processus est la liquidation. Cette étape relève de la responsabilité de l'ordonnateur. Dès lors que la liquidation est réalisée et formalisée, il n'apparaît pas utile de formaliser les étapes d'émission des mandats et des titres de recettes avant leur prise en charge par le comptable. La simplification peut être recherchée soit dans la suppression effective de ces opérations, soit dans une dématérialisation et une automatisation poussée du processus rendant transparentes ces opérations pour l'ordonnateur tout en préservant la tenue d'une véritable comptabilité administrative.

Une réflexion doit être engagée sur les éléments indispensables à la tenue de la comptabilité administrative pour répondre aux besoins de l'ordonnateur pour sa gestion, de la chambre régionale des comptes et de la tutelle pour leurs contrôles et dans le cadre de la mise en place effective du compte financier unique .

Ces réflexions doivent s'accompagner d'une réflexion sur **l'allègement des pièces justificatives, leur dématérialisation et leur conservation** dans un contexte de responsabilisation de l'ordonnateur.

❖ **Rationalisation des contrôles opérés par le comptable**

Rappel de la réglementation

Dans le cadre du dispositif de contrôle actuel, les comptables du Trésor public effectuent un visa exhaustif conformément aux dispositions prévues aux articles 12 et 13 du RGCP de tous les mandats de paiement, quelle que soit la nature de la dépense.

Simplifications en cours de mise en oeuvre

Le contrôle exhaustif n'est pas nécessairement pertinent, dès lors que des contrôles sont également réalisés en amont par les services de l'ordonnateur. De plus, ces contrôles sont sources de crispation entre ordonnateur - comptable et ont une incidence sur les délais de paiement. Il est donc proposé de rationaliser les contrôles et d'éviter toute redondance dans leur réalisation.

Dans cette logique, deux possibilités de rationalisation des contrôles sont actuellement expérimentées à l'initiative de la DGCP :

- le contrôle hiérarchisé de la dépense

Il s'agit de moduler les contrôles en fonction de l'analyse des risques et des enjeux. Ainsi, certaines dépenses à faibles risques et enjeux peuvent-elles être contrôlées par sondage (ex : frais de déplacement). Ce meilleur ciblage des contrôles permet en premier lieu de développer chez l'ordonnateur et chez le comptable les bonnes pratiques. Il contribue en second lieu à réduire les délais de paiement et à simplifier et alléger les procédures, notamment celles concernant les pièces justificatives.

- le contrôle partenarial

Se situe en amont de la chaîne de la dépense. Actuellement, afin de s'assurer de la régularité du mandatement, le comptable est amené à refaire des contrôles sur pièces que le gestionnaire est censé avoir déjà réalisé. Le contrôle partenarial permet dans le cadre d'un audit de l'organisation et des procédures des services de l'ordonnateur, d'évaluer ses procédures de contrôle, afin de maîtriser les causes des risques. Lorsque l'audit aboutit à des conclusions satisfaisantes, le comptable peut se contenter d'exercer des contrôles limités a posteriori pour s'assurer de la pérennité des bonnes pratiques de l'ordonnateur. L'aspect partenarial de la démarche réside dans l'accord de l'ordonnateur et du comptable pour réaliser l'audit et dans le caractère conjoint de sa mise en œuvre.

- dans le cadre de la réforme du code des marchés publics en préparation, il est prévu que les comptables n'effectuent plus les **contrôles relatifs aux seuils des marchés**, le choix des procédures relevant de la seule responsabilité de l'ordonnateur. Cela devrait entraîner un allègement des obligations de transmission d'informations par les ordonnateurs aux comptables.

❖ Mettre en place le compte financier unique

L'article R714-3-46 dispose que le directeur et le comptable préparent conjointement le compte financier. Celui-ci est établi par le comptable de l'établissement et transmis à l'ordonnateur au plus tard le 1er juin de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte. Il est visé par le directeur de l'établissement qui certifie que le montant des titres de recettes et des mandats est conforme à ses écritures.

Le compte financier retrace l'exécution du budget. Il récapitule les opérations de dépenses et de recettes et comporte le rappel des autorisations de dépenses allouées et des prévisions de recettes admises au dernier budget rendu exécutoire. Il fait notamment apparaître le résultat comptable de chaque section du budget général et de la section d'exploitation de chacun des budgets annexes, ainsi que le montant des résultats à affecter. Le compte financier retrace également la situation patrimoniale et financière de l'établissement. Il est accompagné des rapports respectifs de l'ordonnateur et du comptable.

Le CFU sera mis en place lorsque la nouvelle application des comptables hospitaliers, HELIOS, sera généralisée.

❖ Renforcement du dispositif conventionnel entre ordonnateurs et comptables

La DGCP propose un dispositif permettant, par conventions conclues localement entre les ordonnateurs et les comptables, de procéder au rapprochement de leurs services respectifs et

de systématiser la modernisation et l'adaptation des prestations du Trésor public. Ce dispositif accompagnera le rapprochement de l'ordonnateur et du comptable qui pourra être opéré sur différents plans :

- sur le plan fonctionnel à travers la mise en place systématique du contrôle hiérarchisé de la dépense et le l'expérimentation du contrôle partenarial,
- sur le plan informatique, par la généralisation à tous les établissements à partir de 2005 de l'accès direct en temps réel aux informations du comptable grâce aux interfaces entre les applications des ordonnateurs et Helios
- sur le plan géographique en engageant une réflexion sur les mesures garantissant une proximité plus efficace (implantation éventuelle d'antennes ou de permanences dans les locaux de l'hôpital lorsque la trésorerie est éloignée).

II-1-2- Avantages et inconvénients du maintien du système actuel

- Avantages

- ordonnateurs et comptables travaillent à organisation inchangée et peuvent concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre de la réforme de la tarification et l'évolution du régime budgétaire et comptable
- surcoût financier inexistant pour les établissements : la rémunération des agents du Trésor affectés au secteur hospitalier et leurs frais de fonctionnement continuent d'être pris en charge par l'Etat
- le personnel est en place de part et d'autre : pas de recrutement à envisager, ni de formation au delà de l'adaptation aux mesures de modernisation envisagée
- l'adaptation des systèmes d'information est limitée
- les établissements bénéficient de l'appui du réseau du Trésor public en matière de recouvrement : procédure des poursuites extérieures¹ recours aux huissiers du Trésor et aux huissiers de justice, sans frais pour l'établissement..
- la tutelle bénéficie d'un système de centralisation des comptes des établissements
- pratiques comptables homogènes
- les établissements bénéficient en outre des services suivants de la DGCP : la production d'analyses financières du logiciel IDAHO, du Tableau de Bord Financier des EPS, la note de conjoncture hospitalière et des expertises économiques et financières des MEEF.

- Inconvénient

- L'inconvénient majeur réside dans le fait que le comptable n'étant pas un agent de l'établissement, ni a fortiori placé sous l'autorité du directeur, n'en partage pas nécessairement les objectifs ni les contraintes. Par ailleurs, l'établissement « subit » l'organisation et les règles de fonctionnement du Trésor public, telles que, par exemple, la nomination du comptable de l'établissement, l'organisation des postes comptables et leur répartition géographique, la gestion des effectifs, les évolutions informatiques, les modalités pratiques de travail (jours et heures d'ouverture).

¹ La procédure de poursuite extérieure permet de confier le recouvrement contentieux d'une recette au comptable du domicile du débiteur

II – 2- SUBSTITUTION D'AGENCES COMPTABLES AU RESEAU DU TRESOR PUBLIC

Préambule : l'hypothèse de la mise en place d'agents comptables en substitution aux comptables du Trésor est une proposition du ministère de la santé. Elle ne recueille pas l'aval de la direction générale de la comptabilité publique qui exposera sa position lors de la réunion du groupe de travail du 4 novembre 2003.

La question est de savoir jusqu'à quel point, demain, les fonctions de comptable doivent être intégrées à l'établissement public de santé et pour quels avantages attendus. C'est dans ce cadre qu'il est proposé d'étudier l'intérêt et la possibilité de substituer à l'actuelle organisation du réseau du Trésor des agences comptables qui présentent le plus haut niveau d'intégration des fonctions comptables dans les établissements et probablement les possibilités les plus étendues de simplification des procédures.

Toutefois, la mise en place d'un agent comptable ne remet pas en cause le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, en application du décret de 1962 portant règlement général de comptabilité publique. En particulier, ce régime n'exonère pas l'ordonnateur de la tenue de sa propre comptabilité, laquelle peut être matériellement confiée à l'agent comptable. Les compétences d'ordonnateur, signature des engagements, attestation du service fait, ne peuvent pas être déléguées à l'agent comptable.

L'un des intérêts d'une telle réforme est d'offrir la possibilité de mettre en place des logiciels intégrant parfaitement les volets ordonnateur et comptable de la comptabilité et de réorganiser en profondeur en les rapprochant les procédures actuellement gérées de façon indépendante entre l'ordonnateur et le comptable.

Rôle de l'agent comptable

Intégré au sein de l'équipe de direction, il participe à ce titre aux choix stratégiques de l'établissement et prend en compte ses contraintes (ex : schéma directeur informatique, rythmes de production). Il est investi d'une double qualité : il est comptable public et chef des services comptables, c'est la formule classique. Il peut en sus être chef des services financiers, ce qui suppose une réflexion approfondie sur le métier de directeur financier et son champ de compétence dès lors que les deux fonctions seraient confiées à la même personne. Le choix entre ces deux options appartiendra au chef d'établissement, responsable de l'organisation interne des services.

1^{ère} option : l'agent comptable chef des services comptables

En qualité de chef des services comptables, l'agent comptable est soumis à l'ensemble des obligations incombant aux comptables publics. Il dispose, pour l'exécution de sa mission, d'une indépendance non seulement à l'égard du directeur de l'établissement mais encore à l'égard de l'autorité qui l'a nommé. L'agent comptable est hiérarchiquement placé sous l'autorité du directeur de l'EPS mais conserve une responsabilité personnelle et pécuniaire sur les opérations qui lui incombent ainsi que sur les contrôles qu'il est tenu d'exercer (identiques à ceux d'un comptable direct – cf articles 11,12,13 du décret de 1962). L'exercice des fonctions de comptable nécessite une formation technique spécifique et de grandes qualités de rigueur. En tant que chef des services comptables, son champ d'action est limité à la tenue de la comptabilité, l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Il est justiciable de la Cour des comptes.

2^{ème} option : l'agent comptable chef des services comptables et chef des services financiers.

Lorsqu'il exerce en plus les fonctions de chef des services financiers, il agit par délégation du directeur et réalise des tâches matérielles relevant de la compétence de l'ordonnateur : préparation des documents budgétaires (EPRD et DM), comptabilité des engagements, préparation des ordres de recettes et de dépenses. Il ne peut procéder à des engagements de dépenses, certifier le service fait, ni juger de l'opportunité.

L'agent comptable exerce ses fonctions au sein de l'établissement avec l'aide d'une équipe placée sous son autorité dans le cadre de ses fonctions de chef des services comptables et, le cas échéant, d'une autre équipe placée sous l'autorité du chef d'établissement dans le cadre de ses fonctions de chef des services financiers.

Nomination

Il est proposé de nommer l'agent comptable par arrêté des ministres des finances et de la santé sur une liste d'aptitude établie conjointement. Les modalités de nomination de l'agent comptable devront être précisées dans un texte législatif.

Les postes pourraient être ouverts aux agents du Trésor public, au corps des directeurs d'hôpital et à des agents contractuels justifiant d'une qualification et d'une expérience à définir.

Une réflexion sur la nomination des agents comptables devra être menée parallèlement à celle relative à la nomination du directeur de l'établissement (harmonisation des modalités de nomination, accès à de nouvelles fonctions).

AVANTAGES ATTENDUS DE LA SUBSTITUTION DES AGENTS COMPTABLES AU SYSTEME ACTUEL

Il est certain que cette formule permet d'aller le plus loin possible dans la simplification et la rationalisation des procédures :

Organisation intégrée

- Tout en préservant le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, le positionnement de l'agent comptable sous l'autorité du chef d'établissement et au sein de l'équipe de direction permet d'adapter directement le fonctionnement des services comptables à la stratégie de l'établissement (ex : priorités en matière de recouvrement) et à ses contraintes (ex : prise en compte du schéma directeur informatique, adaptation du service au rythme de production des mandats et titres de recettes, jours et heures d'ouverture) et de faire partager celles-ci par le comptable. C'est le principal avantage d'une telle organisation.
- Cette organisation facilite la bonne transmission de l'information comptable entre l'ordonnateur et le comptable.

Supprimer les tâches redondantes

- Disposant de la qualité de comptable public et dépendant hiérarchiquement du directeur, la position de l'agent comptable, lorsqu'il est chef des services financiers, met fin aux doublons de procédures et de contrôles.
- Pour l'exercice de ses fonctions de comptable, des contrôles de type « hiérarchisé » ou « partenarial » peuvent être mis en œuvre avec plus de facilité en raison de la bonne connaissance qu'a l'agent comptable des circuits internes de l'établissement, de l'avis qu'il est en mesure de porter sur la qualité des procédures et de sa capacité à influencer leur évolution.

Accélérer les échanges

- L'accélération et l'allègement des circuits sont favorisés par la suppression des opérations de mandatement et des contrôles effectués en double, l'allègement des tâches de constitution et de conservation des dossiers. Des gains en sont attendus sur l'effectif global affecté à ces opérations (effectifs confondus des services ordonnateurs et comptables) sur le coût des opérations matérielles de duplication, stockage, archivage des dossiers et sur la trésorerie.
- La mise en place d'un système d'information unique et intégré ordonnateur-agent comptable permettra un accès immédiat à la comptabilité ainsi qu'une harmonisation des plans de comptes.

- Un allègement des contraintes externes auxquelles est soumis le réseau du Trésor (ex : maintenance des logiciels, instructions émanant de son administration de tutelle).

DIFFICULTES A SURMONTER

- **Difficultés techniques** :

- Définir les modalités de recrutement, de rémunération et d'évolution de carrière de l'agent comptable (critères de recrutement, composition de la liste d'aptitude aux fonctions d'agents comptables) et des personnels des services comptables et financiers de l'établissement
- Gestion des personnels du Trésor affectés au secteur hospitalier
- Organiser le réseau des agents comptables : quelle organisation pour le plus petits établissements
- Concevoir et élaborer les logiciels permettant la tenue de la comptabilité générale (actuellement de la compétence du réseau du Trésor) ainsi que l'interfaçage et la transmission de données informatisées avec l'extérieur (banques, caisses d'assurance maladie notamment).
- Concevoir et mettre en place le système d'information se substituant à celui de la comptabilité publique pour la centralisation des comptes des établissements vers la tutelle.
- Réorganiser les services ordonnateur et comptable
- Former les personnels
- Mettre en place une structure nationale de pilotage capable de piloter la mise en œuvre de la réforme (recrutement, nomination, organisation, formation, réécriture M21, cahier des charges des logiciels, ...) et de garantir ensuite l'harmonisation des pratiques comptables
- Définir les voies de recouvrement mises à dispositions de l'agent comptable, les établissements ne pouvant plus bénéficier de l'appui du réseau du Trésor public dans ce domaine

- **Difficultés financières**

La réforme a pour effet de transférer la charge du fonctionnement du poste comptable sur le budget de l'établissement, sachant qu'actuellement environ 6000 agents du Trésor sont affectés au secteur hospitalier et nécessitent des moyens de fonctionnement spécifiques : locaux, matériel, consommables, prestations informatiques, coût du recouvrement (huissiers), etc..., auquel il conviendra d'ajouter le coût de l'adaptation des systèmes d'information.