

**Fiche n°2 – La mutualisation du contrôle des dépenses publiques locales :
la promotion du contrôle allégé en partenariat (CAP)**

Au 1^{er} juin 2018, 538 conventions de CAP ont été matériellement signées (détail en annexe). Elles sont en fait concentrées sur 192 collectivités locales, établissements locaux et EPS, ce qui reste limité pour ce dispositif encouragé depuis plus de deux ans.

1. Un cadre juridique opérationnel.

L'article 42 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique fonde le contrôle sélectif comme le principe du contrôle de la dépense locale par le comptable public. C'est dans ce contexte sécurisé que le « contrôle allégé en partenariat » (CAP) va au-delà du « contrôle hiérarchisé de la dépense » (CHD), en permettant de mieux coordonner les contrôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable sur l'ensemble de la chaîne de la dépense.

L'arrêté du 11 mai 2011, modifié par l'arrêté du 6 janvier 2014 (relèvement des seuils de dispense de production des pièces justificatives de la dépense), précise et sécurise les différentes étapes et l'engagement réciproque de l'ordonnateur vis-à-vis du comptable et inversement, mais aussi du comptable vis-à-vis du juge financier. Une fois la chaîne sécurisée, le comptable effectue ses contrôles a posteriori (après paiement) sur un échantillon de mandats dont le nombre est compris entre 30 et 100 .

Le plafond précité de dispense de production des pièces justificatives a été relevé de la façon suivante :

- jusqu'à 2 000 € pour les dépenses de personnel et les dépenses liées à l'exercice de fonctions électives ou de représentation ;
- jusqu'à 1 000 € pour toutes les autres dépenses.

Afin de faciliter le déploiement du CAP, un guide du contrôle allégé en partenariat a été mis à la disposition du réseau. Ce guide comprend un module allégé destiné aux collectivités de taille modeste afin de proportionner les travaux préparatoires à la mise en place d'une convention aux enjeux de ce type de structures.

Enfin, afin de faciliter d'un point de vue opérationnel le déploiement du CAP, un module CAP a été créé dans l'outil Hélios et est opérationnel depuis 2015.

2. La promotion du CAP dans le cadre des orientations du projet « Action publique 2022 »

Dans le cadre des orientations du chantier « AP 2022 » promouvant le « *passage d'une culture de contrôle a priori à une logique de responsabilisation a posteriori* », la mise en place d'un dispositif de contrôle allégé en partenariat (CAP) permet de s'assurer que les risques relatifs au paiement des dépenses publiques et à la régularité des documents comptables sont maîtrisés.

A ce titre, la promotion du CAP au sein du secteur public local participe à la mutualisation du contrôle des dépenses entre l'ordonnateur et le comptable. Elle est au cœur de la démarche de simplification et de dématérialisation de la chaîne de la dépense.

Source de simplification administrative, les engagements de l'ordonnateur et du comptable formalisés dans la convention de contrôle allégé en partenariat s'inscrivent dans une logique « gagnant/gagnant » pour les deux acteurs.

Le déploiement du contrôle allégé en partenariat permet de transformer l'action publique pour plusieurs raisons :

– la promotion du CAP contribue à la modernisation des procédures d'exécution de la dépense locale :

Depuis plus d'une dizaine d'années, la DGFIP a engagé une réorientation des modes de contrôle de la dépense locale. En permettant de moduler l'intensité des contrôles selon les montants et l'enjeu de chaque type de dépenses, le dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) autorise un ciblage fin des risques opérationnels.

En complément, le contrôle allégé en partenariat (CAP) des dépenses repose pour sa part sur une collaboration étroite entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable. Après déroulement d'un diagnostic conjoint visant à s'assurer que les risques sont maîtrisés sur l'ensemble de la chaîne de dépenses, une convention de CAP est signée. Elle autorise alors un contrôle *a posteriori*, portant sur un échantillon de mandats d'une même chaîne de dépense.

L'instauration du CAP est en définitive l'occasion de développer un climat de confiance accru entre ordonnateurs et comptables qui favorise la mutualisation des méthodes de travail ;

– le déploiement du CAP contribue à la fiabilisation des comptes des organismes locaux grâce à l'approfondissement du contrôle interne qu'il implique :

En incitant l'ordonnateur à approfondir et à formaliser son contrôle interne du traitement des dépenses dans ses services (synergies avec l'objectif de fiabilisation voire de certification des comptes), le développement du CAP apparaît comme un bon moyen d'aider l'ordonnateur à se réorganiser tout en dégagant rapidement des simplifications au profit du comptable sans implications organisationnelles fortes chez l'ordonnateur, l'enjeu étant bien davantage dans les processus.

Le comptable public n'intervenant plus dans une logique de sanction des erreurs, mais de prévention des risques ; ce dernier se positionne en amont de la procédure, en lien avec l'ordonnateur, afin de fiabiliser le dispositif de contrôle interne et d'agir sur les causes du risque.

Ainsi, le CAP se fonde sur la connaissance par le comptable de l'existence et de la qualité du dispositif des contrôles de l'ordonnateur, lui donnant ainsi l'assurance raisonnable que les risques sont maîtrisés dans la procédure de mandatement de la dépense publique.

Un contrôle minimal permet ensuite au comptable de s'assurer de la pérennité de la qualité de la procédure de mandatement ;

– la réalisation de gains de productivité au sein des collectivités locales dans un contexte financier de plus en plus contraignant :

Le partenariat conduit à un enrichissement mutuel comportant une sensibilisation accrue de l'ordonnateur et surtout des services gestionnaires à la qualité des comptes, par l'analyse de leur activité sous le prisme comptable (analyse par processus et procédures comptables) et non plus seulement budgétaire. Inversement, il permet aussi au comptable de mieux appréhender les problématiques de la gestion budgétaire dans le cadre de son propre travail.

Le déploiement du CAP à grande échelle suppose la mutualisation de ressources d'audit hétérogènes : afin d'accompagner les comptables publics locaux dans la promotion et l'engagement des démarches liées au CAP, il apparaît souhaitable de réserver une force d'audit interne et adaptée aux moyens et aux enjeux.

3. Le rôle moteur des MDRA et le recours aux auditeurs de la DGFIP sont privilégiés par l'ensemble des acteurs.

L'appui des auditeurs des directions locales aux comptables publics et aux ordonnateurs engagés dans une démarche de mise en place de CAP a été formalisé par une note commune SCL/MRA du 8 juillet 2015.

Depuis lors, et encore dernièrement par la circulaire MRA du 30/11/2017 sur « les orientations nationales Risques et Audit pour 2018 », l'attention des Directeurs départementaux des Finances publiques a été appelée sur la nécessité de provisionner en 2018 un volant de ressources « auditeurs » en vue du déploiement du CAP. Le recours aux auditeurs des MDRA ou à un « chargé de mission » formé à l'audit constitue, en effet, le levier le plus efficace pour déployer le CAP.

Il paraît donc nécessaire de mobiliser les ressources d'audit afin que celles-ci interviennent:

- pour venir directement en appui des comptables qui se livrent pour la première fois à l'exercice de diagnostic ; qui plus est, la présence d'un expert extérieur à la trésorerie peut rassurer l'ordonnateur et renforcer le caractère objectif du diagnostic ;
- pour accompagner les comptables dans la poursuite des démarches de diagnostic, en particulier pour soutenir ceux qui, de par leur parcours professionnel, leur expérience ou leur appétence, sont les moins aguerris en matière d'audit et de contrôle interne.

L'attention portée à ce sujet doit être maintenue, compte tenu de l'avenir des procédures de contrôle a posteriori

ANNEXE : éléments quantitatifs sur le CAP

Au 1^{er} juin 2018,

- 538 conventions ont été signées pour 192 collectivités locales, établissements publics locaux et EPS.

Par type de collectivités :

Total Collectivités et EPCI	73
Total EPS	29
Total Départements + SDIS	32
Total Eau - assainissement - transport	20
Total ESMS + centres dpts enfance	20
Total CCAS - caisse des écoles	11
Total CENTRES DE GESTION	4
Total OPH	3
TOTAL	192

Par nombre de chaînes de dépenses par DDG :

Total DDG Sud Est et Outre Mer	129
Total DDG Centre Est	73
Total DDG Centre Ouest	72
Total DDG Nord	72
Total DDG Sud Ouest	71
Total DDG Sud Pyrénées	70
Total DDG Est	38
Total DDG IDF	13
TOTAL	538

Par nature de dépenses :

Autres achats	300
Barème - frais de déplacement	76
Paie	68
Marchés CAP	48
Subventions	38
Régie	5
Emprunt	3
TOTAL	538