

# La gestion publique en (r)évolution...

Octobre 2019

Le présent document vise à présenter les évolutions envisagées par le gouvernement en matière de « gestion publique » et les questions qu'elles soulèvent. Ces évolutions doivent être replacées dans le contexte de restructurations de la DGFIP comme la réduction du nombre de services déconcentrés et de la pression croissante qui pèse sur les finances locales.

## Synthèse

*Pour le gouvernement, la nouvelle « gestion publique » doit s'organiser de la manière suivante : un compte financier unique, plus de comptable public d'État en tant que tel mais une agence comptable locale (municipale, départementale ou régionale) sur laquelle l'élu.e local.e aurait de facto la main et une certification des comptes établie par un commissaire aux comptes privé. Et ce, sans que les élus locaux ne soient justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière...*

*Les pouvoirs publics ne se donnent même pas la peine d'attendre les conclusions de l'expérimentation actuelle en matière de certification des comptes locaux par des commissaires aux comptes. Et engagent déjà une remise en cause des juridictions financières...*

*Qui donc dira demain les fautes de gestion et qui les rendra publiques ? Comment respecter l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme (« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ») ? A qui, finalement, les élus locaux rendront-ils leurs comptes en dehors des élections ? Quel impact en matière de gestion de l'argent public ? Quel avenir de la séparation « ordonnateur-comptable » et, plus largement, quel contrôle de la gestion de l'argent public ? Autant de questions sans réponse...*

Bien que les pouvoirs publics s'en défendent, c'est bien une véritable « révolution » que la « gestion publique » devrait connaître. Plusieurs chantiers sont engagés après une longue période de montée en puissance de la dématérialisation, de restructurations au sein de la DGFIP et d'évolutions institutionnelles privilégiant l'intercommunalité et l'échelon régional (avec désormais 13 régions au lieu de 22 avant 2015). Ils touchent au sens, au périmètre et au rôle de l'action publique. Les chantiers engagés par le gouvernement modifieraient en profondeur la gestion publique, à l'heure où les collectivités locales exercent de nombreuses compétences malgré de lourdes inquiétudes sur leurs moyens financiers.

## **SFACT et compte financier unique (CFU) : deux nouveaux outils...**

### **Les Services FACTuriers ( SFACT)**

Au sein des collectivités territoriales, la mise en place d'un service facturier (SFACT), soit un centre unique de traitement et de paiement des factures, s'inscrit dans la droite ligne des orientations du projet « Action publique 2022 ». Expérimenté dans les commune de Paris et de Lons-le-Saunier en 2017, le SFACT est désormais appelé à s'étendre au sein des collectivités locales.

En elle seule, la nouvelle répartition des rôles entre les services gestionnaires et comptables au sein de la chaîne de la dépense ne devrait pas remettre en cause le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Les services gestionnaires procèdent en effet à l'engagement de la dépense et l'ordonnateur certifie le service fait dans le système d'information budgétaire, comptable et financier de l'établissement. Le SFACT, pour sa part, demeure sous la responsabilité de l'agent comptable, il reçoit ensuite les factures des fournisseurs, constitue les dossiers de liquidation (demandes de paiement) et procède au paiement après avoir exercé ses contrôles de payeur et de caissier. Ainsi « normée », l'organisation du circuit financier ne constitue cependant qu'une étape vers ce qui suit.

## Le Compte Financier Unique (CFU)

Le regroupement en un compte financier unique du compte administratif, établi par l'ordonnateur, et du compte de gestion du comptable public est censé permettre d'avoir une vision globale de la situation budgétaire et patrimoniale d'une collectivité territoriale. Recommandé dans de nombreux rapports publics (ceux de l'inspection générale des finances sur la « *Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales* » d'août 2017 et de la Cour des comptes « *La DGFIP, dix ans après la fusion* » de juin 2018) il ne s'était pas concrétisé jusqu'alors.

L'article 242 de la loi de finances pour 2019 prévoit l'expérimentation du CFU pour une durée maximale de trois exercices budgétaires à partir de l'exercice 2020. Dès l'exercice 2020, celles qui le veulent pourront donc remplacer leurs deux anciens compte dans un CFU. Un rapport sera transmis au parlement en 2022 avant d'éventuelles adaptations et/ou modifications législatives.

► *En soi, le CFU peut s'expliquer. Il peut sembler légitime de disposer d'un document permettant d'avoir une vue d'ensemble et exhaustive de la situation des finances d'une collectivité territoriale. Le souci est cependant la philosophie de l'évolution de la gestion des finances locales selon laquelle l'ordonnateur ne doit pas rencontrer de contrainte dans le traitement rapide des affaires financières. Le contrôle public a en effet trop tendance à s'effacer derrière la relation « commerçant-client » entre les collectivités et les conseils comptables et financiers privés. De ce point de vue, la certification des comptes apparaît ici comme le substitut au contrôle tel qu'il existe de longue date.*

## Les agences comptables

Bien qu'il ait suspendu l'expérimentation en raison du faible nombre de collectivités retenues (3) et du mécontentement des agents et des comptables, le gouvernement ne semble pas avoir renoncé à développer des agences comptables au sein des collectivités territoriales.

Si elles étaient mises en œuvre, ces agences regrouperaient des agent-e-s issu-e-s d'horizons différents : la DGFIP et la fonction publique territoriale. Mais transférer d'une administration d'État vers les collectivités territoriales des missions de gestion et de recouvrement des finances locales fait peser un risque : celui que ces missions ne soient plus assurés de façon cohérente sur l'ensemble du territoire.

Ce risque est d'autant plus élevé que ce transfert organise de facto un rapprochement synonyme de tutelle « géographique », hiérarchique et fonctionnelle des ordonnateurs sur les missions comptables. Il s'agit en effet d'une délégation de la fonction assurée actuellement par le comptable public. Précisons ici que, dans le projet, il est indiqué que cette délégation conduira à internaliser la fonction comptable chez l'ordonnateur (sur le modèle des établissements publics nationaux) c'est-à-dire le paiement des dépenses, le recouvrement des recettes et et la tenue des comptes. En outre, la collectivité pourra, selon son choix, laisser ou non la mission de recouvrement forcé à la DGFIP. Autrement dit, si elle le souhaite, une collectivité territoriale pourra avoir « la main » sur la quasi-totalité des missions touchant aux finances locales. Le contrôle du comptable public s'en trouvera affaibli.

Les promoteurs de cette évolution y voient l'opportunité de supprimer des « doublons » et des allers-retours dans la chaîne comptable, voire de supprimer purement et simplement la séparation ordonnateur-comptable. Initialement, les coûts de l'agence comptable, y compris la rémunération des personnels concernés, sera pris en charge par l'ordonnateur, donc par la collectivité territoriale. Mais l'État, pour promouvoir son projet, propose d'en prendre la moitié à sa charge et de neutraliser les coûts supplémentaires dans le contrat passé avec les collectivités qui mettront en place cette agence. Preuve de la volonté des pouvoirs publics de se débarrasser en quelque sorte de cette mission avec l'obsession d'afficher une réduction du nombre de ses fonctionnaires.

Le comptable nommé à la tête de l'agence pourra être le comptable public déjà en poste, un autre comptable de la DGFIP ou encore un cadre territorial ou hospitalier (pour les établissements publics de santé -EPS-). Mais en réalité, l'ordonnateur, c'est-à-dire l'élu local, aura également la possibilité de recruter des contractuels pour travailler dans l'agence comptable. Le projet de loi portant réforme de la fonction publique devrait l'y autoriser. Disposant de la possibilité de nommer des personnes « de

confiance » et des proches, il aura la main-mise sur l'ensemble de la gestion financière de sa collectivité, avec les risques évidents de dérive que cela comporte.

Ces risques sont d'autant plus élevés que, dans le même temps, l'État s'apprête à réformer le statut et le rôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. En supprimant le statut de magistrat, il ôte à l'action publique non seulement le contrôle comptable mais aussi le contrôle financier juridictionnel. Car les élus ne subissent pas d'autre contrôle, en dehors de celui de leurs électeurs-contribuables au moment de l'élection, ils ne sont responsables devant les tribunaux judiciaires que de leurs fautes personnelles, à condition qu'elles soient pénalement réprimées, et jamais de leurs erreurs de gestion.

Bien que disposant d'une autonomie fiscale réduite, les collectivités auront une autonomie de gestion financière accrue, et moins réglementée qu'auparavant. Ce qui pose la question de la compatibilité de cette orientation avec les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, pourtant partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

Il s'agit d'une nouvelle approche de la gestion publique. En somme, l'agence comptable donnera une marge de manœuvre inédite en matière de gestion des finances locales. Elle s'inscrit également dans un projet plus vaste d'externaliser certaines missions et, au fond, considérer la gestion des finances publiques comme celle des finances du secteur marchand.

► *Pour conserver une certaine cohérence et garantir le contrôle comptable, il eut fallu a minima que ces agences comptables soient rattachés à la DGFIP et ne comptent que des agents des finances publiques. Plus largement, il serait possible d'assurer la certification des comptes par l'État (grâce aux auditeurs de la DGFIP et/ou des auditeurs rattachés à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes).*

## **Quid de la séparation « ordonnateur-comptable » et du contrôle de l'argent public ?**

Ces trois chantiers vont modifier profondément la gestion publique. Certains vont d'ores et déjà plus loin : emportés par leur élan « réformiste », plusieurs députés ont ainsi déposé une proposition de loi le 3 octobre dernier visant à supprimer la séparation « ordonnateur/comptable » dans les collectivités territoriales.

L'architecture de la gestion publique présente de réelles garanties. Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, les ordonnateurs et les comptables ont des fonctions incompatibles et séparées lors de la phase d'exécution administrative comptable. L'ordonnateur et le comptable ont ainsi des rôles distincts et complémentaires. Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique consacre ce principe. L'ordonnateur est un agent d'autorité qui constate les recettes, en arrête le montant, en ordonne le recouvrement, décide de la dépense, la liquide et en ordonne la mise en paiement. Mais il ne manipule jamais l'argent public... Ceci est le rôle du comptable public, à qui il appartient, sur l'ordre de l'ordonnateur, d'encaisser ou de décaisser l'argent public.

Le comptable public est responsable pécuniairement et personnellement (sur ses deniers propres). Il fait l'objet de contrôles réguliers des Chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes. De son côté, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), qui contrôle les ordonnateurs, n'a pas connu le développement nécessaire au regard des enjeux et de la place croissante occupée par les ordonnateurs. Elle ne peut par exemple pas mettre en cause les ordonnateurs principaux comme le ministre ou les exécutifs locaux.

Nier la fonction du comptable public amènerait à la fin de ce principe fondateur et à faire certifier et contrôler les comptes par un prestataire privé, les commissaires aux comptes (ce qui est déjà en cours d'expérimentation). Et ce, au risque de connaître des affaires de type « Enron » dans la sphère publique : il est en effet difficile lorsqu'on est payé par l'entité qu'on est censé contrôler d'exercer un réel contrôle neutre et indépendant. Or, le contrôle actuel du juge des comptes présente de réelles garanties : les fautes de gestion sont en effet relevés par les chambres des comptes, grâce à leur jugement des comptes des comptables publics, et au contrôle qu'elles font.

Le rôle des juridictions financières est décisif. Pour son Procureur général : *« La Cour, lorsqu'elle reconnaît la responsabilité du comptable, consacre sa place au sein des organismes publics et son indépendance par rapport non seulement à l'ordonnateur, mais aussi par rapport au ministre des finances puisqu'un ordre de ce dernier n'exonère pas le comptable de sa responsabilité. Mais, ce faisant, elle protège également le gestionnaire contre les tentations, par construction permanentes, de méconnaissance des règles. L'obligation de produire certaines pièces à l'appui des paiements contribue à la sécurité de l'ensemble de la chaîne de la dépense publique. »*

Lors de l'audience solennelle du 17 janvier 2019, le premier Président de la Cour des comptes rappelait d'ailleurs l'utilité de la Cour des comptes dont les travaux *« sont indispensables pour assurer le contrôle de la probité, de la régularité et de l'efficacité de l'action publique locale »*. Réalisant, sans doute un peu tardivement, l'ampleur du changement en cours, il déplore également le *« périmètre trop limité »* de la CDBF. Lui emboîtant le pas, le procureur général près la Cour des comptes Gilles Johannet déclarait le même jour que *« la séparation des fonctions de ce que dans le secteur public on appelle l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable ou encore le contrôleur est une exigence de plus en plus élevée et structurante »* après avoir rappelé, tout comme nous l'avons fait, le risque qu'une remise en cause pourrait entraîner (le développement de scandales dans la gestion de l'argent public). Les magistrats de la rue Cambon et des chambres régionales des comptes s'inquiètent aujourd'hui très ouvertement des conséquences des évolutions envisagées...

Avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'évolution de la comptabilité publique et le développement d'une « nouvelle » forme de management public, le rôle de l'ordonnateur s'est certes accru. Le risque est désormais de mettre le comptable public sous sa coupe et, à terme, d'en finir avec une séparation ordonnateur/comptable qui constitue une garantie dans la gestion de l'argent public. Car, si les fonctions de vérification, essentielles dans la chaîne de la dépense et de la recette, sont opérées par des acteurs privés, ou par des acteurs publics dépossédés du pouvoir de sanctionner, alors la déresponsabilisation deviendra la règle. Aucun renforcement de la responsabilité de l'ordonnateur n'est prévu. Certes, la responsabilité du seul comptable, placé en « bout de chaîne », ne garantit plus à elle seul le « bon emploi » de l'argent public. Et ce d'autant plus à l'ère de l'automatisation et de la prochaine montée en puissance de l'intelligence artificielle. Pour autant, il faudra maintenir un rôle important au comptable public. Par ailleurs, il faudrait, pour limiter les risques évoqués ci-dessus, prévoir des dispositions permettant de renforcer le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière pour adapter la responsabilité de l'ordonnateur principal, l'exécutif local.

► *Pour conserver une cohérence et garantir le contrôle comptable, il faut conserver l'ensemble de la mission au sein de la DGFIP. Il faut également que la certification des comptes soit assurée par l'État (par les auditeurs de la DGFIP et/ou de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes). Le rôle du comptable public doit être redéfini, y compris en amont de la chaîne des opérations, pour qu'il ne soit plus cantonné à l'enregistrement des écritures en bout de course. Ceci suppose une stratégie du contrôle, une réelle indépendance par rapport à l'ordonnateur et un élargissement des compétences du juge financier à toutes les opérations de la chaîne de dépense.*

Enfin, concrètement pour les agent·es des finances publiques tout ou partie des agent·es de la DGFIP précédemment affectés à la gestion comptable et financière de la collectivité ou de l'EPS concerné pourront par exemple être placés d'office en position de détachement. La mobilité subie voulue par la fonction publique est ainsi « en marche »... Pour les agent·es, les risques personnels et professionnels sont donc nombreux : être détaché contre son gré pour travailler dans une autre entité (éventuellement loin de chez soi), connaître un changement profond du sens et des modalités de ses missions de service public, voir son statut, son métier, sa rémunération, et finalement sa vie changer...

► *Ce point se rattache directement à l'évolution contestée des règles de gestion RH à la DGFIP et, plus largement, des dispositions prévues dans le projet de loi portant réforme de la fonction publique. Le statut apparaît ici comme un « garde-fou » utile car le recrutement de contractuels est porteur de dérives...*

**L'argument de la modernisation et de la simplification ne tient pas. C'est bien à une offensive idéologique que nous assistons, non assumée en tant que telle, ce qui est révélateur des véritables orientations imposées à marche forcée.**