



GT du 4 Juillet 2018

ACTUALITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT (GPE)

# ORDONNATEUR / COMPTABLE LA CON-FUSION !



Le point majeur de ce groupe de travail présidé par M. Tanguy – chef du service comptable de l'Etat – a été la discussion autour du projet modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP).

Le projet de décret modificatif s'articule autour de trois axes :

- ▶ Alléger les contrôles,
- ▶ Simplifier,
- ▶ Optimiser les organisations et procédures.

C'est essentiellement sur la partie « optimisation des procédures » que **F.O.-DGFIP** a vivement réagi, puisque s'y trouve l'expérimentation du rapprochement Centres de Services Partagés (CSP)/Services Facturiers (SFACT), véritable atteinte à la séparation ordonnateur/comptable.

Si le président de séance avait voulu préparer les esprits à une suppression de la séparation ordonnateur/comptable, il ne s'y serait pas pris autrement, préférant parler de « prescripteurs et d'exécutants ».

Les mots ont leur sens, surtout dans la période actuelle où notre ministre ne se prive pas de quelques saillies verbales déplacées.

D'autres thématiques intégrées aux documents préparatoires relevaient plus de l'information ou du bilan d'étape :

- ▶ Le projet PAYSAGE (PAYe Sécurisée des AGents de l'Etat),
- ▶ La réforme des Recettes Non Fiscales (RNF),

▶ La dématérialisation des factures et des comptes annuels de l'Etat,

▶ La valorisation de la comptabilité générale de l'Etat,

▶ Le bilan de la phase 2017 d'adaptation du réseau de la DSFIPE (Réseau des postes à l'étranger).

Après lecture de sa déclaration liminaire (voir en fin d'article), la délégation **F.O.-DGFIP** a obtenu du président de séance de consacrer une grande partie des débats à ce projet de décret primordial pour l'avenir des missions et des personnels de la sphère Etat de la DGFIP.

Avant de débattre du projet de décret, le président a rappelé le triple objectif que doit se fixer la DGFIP :

1. contribuer à une gestion publique plus efficiente,
2. renforcer le soutien au réseau,
3. Valoriser l'activité comptable auprès de nos partenaires.

En réaction à notre liminaire, le président précise que le décret modificatif n'est pas né avec CAP 22, mais que la DGFIP y trouve là une opportunité de continuer le travail en sécurisant juridiquement le dispositif.

Et le président de se lancer alors dans un plaidoyer de circonstance sur la nécessaire ré appropriation du principe de séparation ordonnateur/comptable par la DGFIP au motif que d'autres le feraient pour nous et avec beaucoup moins de bienveillance. Le président a également cru devoir considérer le principe

de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) comme une épée de Damoclès, frein à un allègement des contrôles.

## UN RAPPROCHEMENT CSP/SFACT LÉGITIMÉ PAR CAP 22

Pour **F.O.-DGFIP**, CAP 22 est surtout un allié tout trouvé pour légitimer les velléités de suppressions de grands principes budgétaires de droit public tels que la séparation ordonnateur/comptable.

D'ailleurs la RPP ne constitue aucunement un obstacle à une quelconque modulation des contrôles qui existe d'ailleurs déjà (ex : CHD).

Conformément à ses motions de Congrès, **F.O.-DGFIP** revendique la permanence de ce principe, qui reste l'un des derniers remparts permettant l'exercice des missions, en toute indépendance vis-à-vis des ordonnateurs de l'État, du secteur public local et des établissements publics.

La petite musique d'un remplacement de la RPP par un autre système de responsabilisation des acteurs nous a encore été jouée, mais avec, cette fois-ci, la complicité d'une organisation syndicale non représentative mais présente à ce GT (voir encart).

La DG a essayé de nous convaincre de l'intérêt du rapprochement CSP/SFACT sur le travail de l'agent, en nous réinterprétant une fois de plus le couplet des réformes prioritairement faites pour l'amélioration des conditions de travail !

**F.O.-DGFIP** ne répètera jamais assez que les réformes menées à la DGFIP sont avant tout faites pour générer des gains de productivité, faire baisser les coûts et, en lien avec CAP 22, « accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques » (circulaire Premier ministre 26/9/2017).

La DGFIP prépare donc deux expérimentations de rapprochement entre un CSP et un SFACT à compter de 2019 :

- l'une en administration centrale qui concerne le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères économiques et financiers et le centre de prestations financières du secrétariat général (CPFI) ;
- l'autre à l'échelon déconcentré entre le CSP bloc 3 (ministères économiques et financiers,

ministères sociaux, culture) et le SFACT interministériel de Bretagne (DRFiP 35).

## UNE INTÉGRATION MAXIMALE, UNE SÉPARATION ORDO/COMPTABLE MISE À MAL

La DG privilégie la solution cible d'intégration maximale qui permettrait à chaque agent de traiter un même dossier, de l'engagement juridique au paiement de la dépense. Cette organisation apporterait, selon la DG, le maximum de gains de productivité et d'attractivité des postes pour les agents.

La DGFIP tente d'atténuer la portée du changement en expliquant que « ce schéma implique d'aménager une rupture dans la chaîne de traitement et le concours de deux agents sur les dossiers à enjeux ». Et elle conclut enfin en dévoilant le pot aux roses : « Ce mode d'organisation, le plus intégré, nécessite d'habiliter chaque agent sur l'ensemble des transactions Chorus (EJ, SF et DP) et de cumuler les fonctions d'ordonnateur et de comptable public. »

Comme si nous n'avions pas compris, le sous directeur Dépenses de l'Etat et Opérateurs nous en remet une couche en précisant qu'il ne « s'interdit pas de re-lire les principes de la séparation ordonnateur/comptable ».

Toujours dans un but de minimiser la portée de ces expérimentations, la DG a souligné que ce rapprochement CSP/SFACT était limité géographiquement et modeste dans son ampleur puisque cantonné au bloc 3.

### UNSA...SERT À QUOI ?

**Le représentant UNSA à ce GT ( au sein de l'alliance UNSA/CFTC ) a appelé de ses vœux la suppression de la Responsabilité Personnelle et Pécuniaire (R.P.P.) et de la séparation ordonnateur/comptable. Chacun jugera !**

Mais ces propos ne nous rassurent pas car il est tout à fait possible que cette expérimentation soit ensuite étendue aux blocs 1 (Préfectures) et blocs 2 (Agriculture et Ecologie) avec le risque réel d'une progressive mainmise du Préfet tant sur les process que sur les personnels.

L'ambition poursuivie par la DG au travers de cette expérimentation est double :

- ▶ un seul pilote par plate-forme CSP/SFACT,
- ▶ des tâches plus valorisantes pour les agents.

Pour **F.O.-DGFIP**, la volonté affichée de valoriser les agents est en totale contradiction avec les faits. Souhaitant avoir des précisions sur la prétendue valorisation du travail des agents, **F.O.-DGFIP** a demandé des précisions sur l'organisation proposée. L'administration a été incapable de nous répondre, ou plutôt si, elle nous a précisé qu'à ce stade elle n'en avait aucune idée...

**F.O.-DGFIP** a également rappelé que l'expérimentation proposée envisageait de moduler les contrôles du service fait en fonction des enjeux. Il s'agit donc de régler une dette sans s'assurer d'abord de la réalité de celle-ci ! Adapter les contrôles en fonction des enjeux représente un risque majeur que l'administration n'a pas été en mesure de délimiter. Cette dernière envisage donc de mettre en place un dispositif sans en avoir évalué les risques.

## LE FIASCO DU SGAMI DE LILLE

Afin de préciser nos craintes, nous avons rappelé l'expérimentation récente de l'intégration SFACT/SGAMI (secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur) à Lille qui a abouti à un fiasco tant pour les personnels que financier. A ce titre, le Président de séance assume sa pleine et entière responsabilité et dégage celle des agents, tout en soulignant la défaillance des cadres supérieurs.

**F.O.-DGFIP** a rappelé à cette occasion les dégâts collatéraux : plus d'1M € d'intérêts moratoires en un an, personnels DGFIP et SGAMI désemparés, image de marque dégradée.

Le président, prétendant tirer les leçons de ce fiasco, a affirmé qu'il convenait de ne pas se montrer trop ambitieux dans les expérimentations. Pourtant, en faisant le choix d'une intégration maximale fusionnant les rôles d'ordonnateur et de comptable, la DG fait le contraire de ce qu'elle énonce.

## LA MISSION RISQUES AUDIT DÉSAVOUÉE PAR LA DG

Seule la délégation **F.O.-DGFIP** a manifesté son désaccord sur ces aspects techniques.

En effet, le projet présenté en séance par la DG prétend qu'il existe un certain nombre de redondances dans la réalisation des contrôles par les différents acteurs. Or, un rapport national d'audit d'organisation et de fonctionnement des SFACT de juin 2018 assure du contraire ; il y est spécifié en page 42 « ...l'absence de chevauchement et de contrôles redondants entre CSP et SFACT » !

En pointant du doigt cette contradiction, **F.O.-DGFIP** a contraint le sous directeur Dépenses de l'Etat et Opérateurs à avouer qu'il ne partageait pas les conclusions du rapport de la Mission Risques Audits dont il était pourtant destinataire.

## RIEN DE NOUVEAU DANS LE PAYSAGE

Ont été également abordées en fin de GT les thématiques rappelées en introduction et notamment :

- ▶ Le projet PAYSAGE (**PAYe** Sécurisée des **AG**ents de l'**Etat**) :

Le plan de production de cette application destinée à remplacer l'application PAY de la paie des agents de l'Etat dans les SLR (services Liaison Rémunérations) suit son cours.

Les travaux du projet PAYSAGE se poursuivront au cours des années à venir avec les mises en production successives des autres lots applicatifs qui devront permettre, in fine, le remplacement total de PAY par PAYSAGE à horizon 2021.

A relier au [compte rendu F.O.-DGFIP](#) du GT du 18/9/17.

- ▶ En actualité RNF, depuis le précédent GT du 7/9/17 (voir [compte-rendu F.O.-DGFIP](#)), le point nouveau est l'arbitrage sur la région Ile de France qui passera dans la nouvelle organisation au 1/9/2019. Il y a constitution d'un pôle spécialisé « recouvrement ordonnateurs principaux » (ROP) dans l'Essonne, mais la prise en charge reste dans les CBCM (contrôle budgétaire et comptable ministériel). La fiscalité de l'aménagement RIF est transférée en Seine-et-Marne, tant en prise en charge qu'en recouvrement. Autre point confirmé : la nouvelle organisation RNF démarre partout au 1/9/18 sauf en RIF (1/9/19).

La nouvelle organisation nationale sera mise en place, selon la DG, avec transfert intégral des ETP. L'objectif serait « une sanctuarisation des emplois RNF ».

Nous nous sommes montrés dubitatifs concernant cette affirmation : il n'est pas possible, selon nous, de s'assurer, lors des mouvements locaux, que les directeurs fléchiront bien ces emplois vers les RNF.

► Sur la fiche valorisation des comptes de l'Etat, nous avons pris acte de la volonté de la DG de promouvoir notre activité auprès des ministères et autres ordonnateurs. Faisant le parallèle avec le secteur public local, **F.O.-DGFIP** a regretté que la mission de conseil dans ce domaine ne soit pas valorisée au même niveau... Mais le Directeur général le veut-il vraiment ?

► Bilan de la phase 2017 d'adaptation du réseau de la DSFIPE : Rien de nouveau depuis le GT du 17/11/2017 (voir notre [compte-rendu](#)), si ce n'est la malheureuse confirmation que 25 emplois seront transférés au Ministère des Affaires Etrangères (MAE).

La promesse faite en 2013 de possibilité de détachement au MAE a vécu. En effet, le Quai d'Orsay a toute latitude pour redéployer les emplois vers d'autres missions. Concernant ces personnels, il y a donc bien davantage de risques que d'opportunités, ce que n'a pas démenti l'administration.

## DÉCLARATION LIMINAIRE **F.O.-DGFIP**

Monsieur le président,

En venant à ce GT, **F.O.-DGFIP** se fait le porte parole des agents de la sphère Gestion Publique de l'Etat inquiets de leur devenir et du devenir de leurs missions.

Empêtré dans le mauvais sketch de la non publication du rapport CAP 22 qui en deviendrait presque grotesque s'il ne sonnait pas le glas de pans entiers de nos missions DG-FiP, **F.O.-DGFIP** a ainsi considéré primordial de participer à ce groupe de travail.

Sur CAP 22, on a appris il y a deux jours par le premier ministre que le rapport du Comité action publique 2022 ne sera finalement pas rendu public en juillet, mais distillé « au fur et à mesure » des réformes qu'il préconise.

Des réformes qui, au motif de réduire la dépense publique, risquent de détruire des missions publiques, le cadre statutaire des agents et d'accélérer le désengagement de l'État.

Dans ce GT, CAP 22 s'y invite aussi de façon déguisée mais pourtant évidente, nous y reviendrons en séance.

En effet, ce GT « fourre-tout » mêle de l'actualité sur la réforme des recettes non fiscales, la dématérialisation des factures, le projet PAYSAGE, le bilan de l'adaptation du réseau de la DSFIPE, mais il traite aussi et surtout du projet de décret modifiant le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit « décret GBCP ». Plus d'une trentaine d'articles du décret GBCP seront impactés.

Si un grand nombre de modifications poursuivront surtout des objectifs de responsabilisation et de simplification afférents aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), d'autres modifications nous interpellent fortement. Il s'agit notamment des expérimentations lancées, conformément aux possibilités offertes par l'article 37-1 de la Constitution, permettant, pour une durée de

quatre ans, diverses expérimentations visant à « tester » de nouveaux modes de fonctionnement ou processus.

Ces expérimentations, quelles sont-elles ?

Et bien il s'agit tout bonnement de repenser les mécanismes budgétaires et comptables sur le fond et dans la forme, ou, pour être plus concret, mettre en place dans la GPE ce que souhaite faire le ministre Darmanin dans le secteur public local, à savoir en finir avec la séparation ordonnateur/comptable.

Comment ?

Par le biais d'une modification de la chaîne d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat en expérimentant un rapprochement entre centres de services partagés et services facturiers, sonnait ainsi le glas de la séparation ordonnateur/comptable.

Que cette expérimentation ne concerne pour l'instant que le bloc 3 ne nous rassure pas, bien au contraire. Quand ceci concernera aussi les blocs 1 et 2, la menace d'une mainmise du Préfet sur ces organisations sera réelle. Nous attendons vos explications là dessus.

Quand nous parlions plus haut de CAP 22, nous ne croyions pas si bien dire puisqu'il s'invite dans ce GT. Il suffit en effet de consulter les diaporamas du séminaire des responsables de SFACT du 26 juin et de la synthèse des travaux interministériels de révision du MP3 où il y est fait allusion. Ceci n'est pas pour nous rassurer, loin s'en faut.

Pour **F.O.-DGFIP** et conformément à nos revendications de Congrès sur l'indispensable et strict maintien de la séparation ordonnateur/comptable, nous n'accepterons pas ces soi-disant expérimentations qui n'ont jamais d'ailleurs, à la DGFIP, de caractère réversible.

Nous interviendrons en séance plus en détail sur ce rapprochement CSP/SFACT qui constitue pour **F.O.-DGFIP** une attaque très grave pour le devenir de la DGFIP.