

## **Groupe de travail « Agences Comptables »**

### **28 janvier 2019**

#### *Déclaration liminaire*

Madame la présidente,

Le groupe de travail qui nous réunit ce jour vise l'expérimentation du modèle de l'agence comptable (AC) dans les établissements publics de santé, les collectivités territoriales (CT) et leurs groupements ainsi que dans les établissements publics locaux (EPL) qui s'y rattachent.

Cette expérimentation annoncée dès le rapport CAP 22 de juin 2018, confirmée par le programme « Action Publique 2022 » du 29 octobre 2018 est au cœur du programme de transformation de l'action publique territoriale du gouvernement.

Ce n'est clairement pas une réforme anecdotique ou marginale qui pourrait être traitée comme un simple ajustement du modèle actuel de gestion comptable et budgétaire des acteurs publics locaux. Ce n'est pas non plus une diversification de l'offre de service de la DGFIP contrairement à vos propos.

**La délégation CFTD-CFTC veut tout d'abord rappeler avec force qu'elle s'oppose :**

- **à tout transfert de mission et juge la mise en place d'agences comptables locales inacceptable ;**
- **à toute remise en cause du principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable ;**
- **à tout détachement contraint.**

Les documents de travail que vous nous présentez éludent plusieurs aspects essentiels de cette expérimentation et les conséquences profondes qu'aurait sa pérennisation, son approfondissement voire sa généralisation.

Nous aurons l'occasion de revenir dans nos échanges sur différents aspects techniques qui ne peuvent être ignorés mais d'ores et déjà nous souhaitons vous dessiner le cadre que nous donneront à nos interventions.

Le dispositif juridique encadrant l'expérimentation est défini à l'article 243 de [la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019](#) et devra être complété par un décret qui en fixera les modalités d'application. Au regard du calendrier, ce décret doit déjà avoir été préparé et un projet être en cours d'évaluation. La délégation regrette qu'aucune copie du projet de décret n'ait été jointe à la documentation de ce groupe de travail. Gageons que celui-ci ne nous réservera pas de surprises par rapport aux éléments que vous nous présentez.

À cette situation fort dommageable d'information juridique incomplète, la délégation se doit également d'ajouter l'absence totale de prospective organisationnelle. En effet, les fiches présentées ne viennent compléter la documentation du 17 septembre 2019 que sous l'angle, évidemment essentiel mais non exclusif, des conditions de transfert des personnels de la DGFIP vers les personnes publiques délégataires (PPD).

Or, les conditions d'organisation des agences comptables « locales » seront déterminantes tant sur les conditions de travail et les perspectives de carrière des agents, que sur la qualité du service public rendu et l'organisation territoriale du service public local demeuré au sein la DGFIP.

Pour la délégation, il est donc fondamental de traiter de la situation tant sous l'angle humain que sous l'angle métier car les deux se tiennent irréductiblement.

Nous ne ferons donc pas l'économie d'une réflexion globale, sur les conditions faites aux personnels, y compris dans le temps long, sur les conditions techniques et organisationnelles d'exercice de la mission dans les agences comptables « locales », sur les conditions organisationnelles d'exercice des missions du service public local dans les services demeurant au sein de la DGFIP, mais aussi sur les conditions d'exercice des missions du comptable public et en particulier sur l'évolution probable, voire nécessaire, de la notion de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Ce dispositif contraignant pour nos personnels ne réponds qu'à une logique budgétaire de l'administration et ne repose sur aucun consensus crédible. Malgré les travaux conduits par vos VRP pour proposer ce produit à un très grand nombre de collectivités, vous ne devez pas avoir plus de 22 d'entre elles au plan national qui ont timidement ou poliment accepté d'y réfléchir, alors qu'un simple SFACT leur aurait convenu.

Lorsque l'on lit les conclusions de la cour des comptes sur la capacité de la DGFIP à conduire le changement, la CFDT-CFTC craint qu'une fois encore, notre direction, nos services, nos collègues subissent les railleries qui inéluctablement conduisent à l'affaiblissement de notre administration et à sa crédibilité.

Une réflexion de fond pour analyser un besoin fonctionnel des missions comptables du secteur public local avant d'essayer d'apporter des réponses sous forme de contraintes pour les personnels et d'un énième transfert de charges vers des collectivités ou des établissements souvent déjà au bord de l'implosion financières (Collectivités locales dans les réseaux d'alerte, CHU à court de trésorerie pour assurer leurs missions de santé publique) est indispensable.

### **Conditions faites aux personnels hors comptable public**

#### Transfert du personnel

Le recours au détachement d'office n'est en soi pas acceptable même si la délégation comprend bien le principe qui a présidé au choix d'un tel dispositif. Il convenait, plutôt que d'envisager de contraindre les agents, de proposer un dispositif attractif permettant d'emporter l'adhésion d'un nombre suffisant de collègues.

La délégation insiste sur la nécessité d'offrir à chaque fonctionnaire concerné un choix libre et éclairé quant à sa situation future. La possibilité de participer au mouvement national jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2019 est une avancée mais, a minima, il aurait été plus juste d'allonger ce délai jusqu'à la date limite de dépôt des demandes par les personnes publiques locales soit le 31 mars 2019 pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Bien sûr, la possibilité de participer au mouvement local permettra de corriger certaines situations mais cela demeure insatisfaisant.

Par ailleurs, vous indiquez à juste titre que l'article 243 de la LF pour 2019, implique que « *si cette partie [des agents de la Trésorerie en charge de la personne publique locale demanderesse acceptant de suivre la mission] apparaît trop faible pour permettre le succès de la délégation, l'État pourra donner un avis négatif à la demande de délégation* ». **Nos organisations nationales et sections locales seront vigilantes à ce qu'aucune pression ne soit effectuée sur les collègues concernés.**

**Pour la CFDT-CFTC, les droits fondamentaux à mutation, notamment lors de rapprochement de conjoints, ne peuvent pas être bafoués au travers d'une réforme que les agents n'ont pas choisi. Pour la CFDT vous avez la possibilité de motiver vos équipes avec, en plus de la prime de restructuration, une prime à évolution croissante (pourquoi pas de façon exponentielle) en fonction de la durée de maintien volontaire de l'agent.**

#### Carrière des personnels transférés et maintien au sein de l'agence comptable locale

Vous indiquez que dans la mesure où les personnels seront détachés durant 3 ans, il n'y aura aucun impact négatif en termes d'avancement d'échelon ou de prise d'ancienneté.

Néanmoins, les agents choisissant de suivre la mission au sein de l'agence comptable verront leur carrière remise en cause par l'impossibilité de prendre un nouveau grade ou d'accéder à un nouveau corps d'agent des Finances publiques sans renoncer simultanément à leurs fonctions au sein de l'agence comptable.

Dès ici, on constate un problème lié à l'organisation du réseau de service public local. En effet, son fractionnement entre les agences comptables appartenant à la fonction publique territoriales et les services demeurant au sein de la DGFIP rendra difficile, voire impossible, la réalisation d'une carrière attractive dans les métiers de la comptabilité publique « locale » pour des agents de statut « État ».

L'agent des Finances publiques devra choisir entre une carrière dans la fonction publique territoriale en acceptant d'y être intégré, ou un retour au sein du réseau DGFIP désormais amputé d'un certain nombre de missions attractives auprès de « grandes » personnes publiques locales.

**Par ailleurs, quelles seront les modalités d'accès aux dispositifs de formation professionnelle continue de la DGFIP et de la fonction publique territoriale ?** Rappelons qu'un agent ayant dû accepter son intégration dans la fonction publique territoriale pour poursuivre sa mission ne pourra, a priori, plus disposer de l'accès aux préparations au concours internes de la DGFIP. **Un dispositif spécifique pourrait-il être mis en place ?**

Après la 3<sup>e</sup> année de détachement, la personne publique délégataire peut demander à l'agent s'il souhaite prolonger le détachement selon les règles de droit commun. **Est-ce à dire qu'en cas de prolongement, plus aucun système de garantie de maintien de revenu ne sera appliqué ? Sinon, quel type de garantie sera maintenue ? Est-ce que l'agent détaché pourra lui-même solliciter la prolongation de son détachement ?**

À l'issue de la 5<sup>e</sup> année de détachement, les personnels transférés pourront demander leur intégration dans la fonction publique territoriale. **Quelles seraient alors les conditions financières d'une telle intégration ?**

En application des dispositions de l'article 21 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 le détachement « [...] peut [toutefois] être renouvelé par périodes n'excédant pas cinq années, sous réserve des dispositions de l'article 26 [...] ». **Les fonctionnaires détachés au sein des agences comptables pourront-ils bénéficier de ce dispositif et si tel est le cas, quel sera le dispositif de rémunération mis en place ?**

#### Retour des personnels

Au bout de 3 ans, le fonctionnaire détaché pourra demander sa réintégration. Malheureusement, l'évolution probable des effectifs et des structures locales le contraindra sans doute à être affecté en surnombre. **Est-ce que les agents disposeront de la garantie du maintien de cette position tant qu'aucun poste au sein de leur RAN ou de leur DDFIP pour les directions préfiguratrices, ne sera pas disponible ? Au-delà de la 3<sup>e</sup> année de détachement, quelles seront les règles qui s'appliqueront à un agent demandant sa réintégration ?**

#### Conditions techniques et organisationnelles d'exercice de la mission au sein de l'agence comptable « locale »

Tout d'abord, la personne publique demanderesse devra remplir un certain nombre de conditions comme nous l'avons souhaité lors du groupe de travail du 17 septembre 2018. Nous nous félicitons de l'existence d'un « cahier des charges » permettant, théoriquement, d'écarter les entités qui ne seraient pas prêtes ou qui ne seraient pas adaptées au dispositif.

Nous restons tout de même dubitatifs quant à la mise en œuvre pratique de ces règles. En effet, entre le dépôt de candidature (31/03/N au plus tard) et la notification de la décision (30/06/N), il s'écoulera vraisemblablement trop peu de temps pour qu'un audit contradictoire approfondi puisse permettre de discerner entre une personne publique « prête » et une autre devant encore faire ses preuves. Par ailleurs, la pression politique pourra également limiter les marges de manœuvre du directeur local des Finances publiques.

Pourtant les entités demanderesses devront être précisément éclairées sur les conséquences d'une transformation particulièrement coûteuse alors que les budgets sont contraints, tant dans l'hospitalière que dans la territoriale. Certaines remontées font apparaître que nombre de personnes publiques locales ont d'ailleurs compris le caractère très spécifique de cette révolution et se montrent visiblement prudentes avant de s'y aventurer, précisément par crainte du coût que cela pourrait représenter pour elles et des faibles bénéfices qu'elles en espèrent. La délégation CFDT-CFTC souhaite que la DGFIP soit en capacité d'évaluer le coût en année pleine pour les personnes publiques délégataires et de présenter aux demanderesses des éléments précis leur permettant d'intégrer dans leurs analyses le coût réel du dispositif au-delà de la période expérimentale de 3 ans.

Sans vouloir être exhaustif, trois points spécifiques doivent aussi retenir notre attention.

Tout d'abord, la personne publique délégataire sera maîtresse des conditions de travail et de l'organisation au sein de l'agence comptable. Cependant, les procédures métier devront bien évidemment respecter les règles de qualité comptable et seront contraintes par l'usage de l'application HELIOS.

Il y a donc lieu de s'attacher au contrôle du respect des procédures au sein de l'agence comptable. Cette dernière exerce une fonction déléguée. Il n'est donc pas absurde de considérer que les missions d'audit traditionnellement exercées par la DGFIP devront s'appliquer aux agences comptables comme aux trésoreries actuelles. Cependant, dans le cas plus spécifique des collectivités territoriales, où l'ordonnateur aura un poids politique a priori significatif puisqu'on évoque des collectivités d'importance, **comment garantir l'indépendance de l'auditeur, agent de la DGFIP et du directeur local ? Comment imposer des recommandations et s'assurer de leur mise en œuvre ?**

En outre, HELIOS, application utilisée dans le réseau DGFIP, sera mise à disposition des agences comptables locales. Cela permet d'assurer le passage sans heurts techniques et de maintenir un niveau d'information comptable de l'État au niveau escompté. **Toutefois, comment envisager le coût d'un tel service sur le long terme ? Faudra-t-il facturer les mises à niveau ? Demander le paiement d'une forme de licence d'exploitation afin d'obtenir les moyens de mutualiser les mises à jours et le développement de l'outil ? Par ailleurs, les personnes publiques délégataires disposant déjà de systèmes informatiques comptables performants ne souhaiteront-elles pas quitter le périmètre HELIOS et obtenir de leurs prestataires habituels des compléments applicatifs permettant de réaliser les mêmes fonctions ? Le cadre conventionnel pourra-t-il permettre d'interdire de telles évolutions ?**

Car à n'en pas douter, le troisième point, l'organisation du recouvrement forcé des créances, posera avec une grande acuité la problématique informatique comme elle pose la problématique juridique et assurantielle. Pour ne pas décourager les personnes publiques locales d'expérimenter le système, on leur vend un système intégrant le recouvrement amiable mais on leur propose de laisser le recouvrement forcé à la DGFIP. **Mais quel modèle sera retenu ? Fera-t-on évoluer les systèmes informatiques pour permettre le transfert des créances à recouvrer vers une sorte de pôle de recouvrement forcé avec en parallèle un transfert de la responsabilité comptable, ou alors choisira-t-on de maintenir les créances dans la comptabilité de l'agent comptable, sous sa responsabilité personnelle mais avec un service d'appui agissant directement sur la base HELIOS de l'agence comptable mais demeurant sous l'autorité du directeur local des Finances publiques et hors de portée de l'agent comptable responsable ?** Ce point organisationnel n'est pas anecdotique et doit être réglé dès le conventionnement, en accord avec toutes les parties, y compris l'agent comptable.

### **Conditions organisationnelles d'exercice des missions du service public local dans les services demeurant au sein de la DGFIP**

Les personnes publiques locales cibles sont, d'après vous, les collectivités soumises à la contractualisation et les EPS entrant dans le champ de la certification. On ne peut toutefois pas exclure d'autres demandes.

À ce jour nous ne connaissons pas le nombre de candidatures et peut-être même seront-elles peu nombreuses. Peut-être que ce dispositif n'aura pas le succès escompté par le ministre de l'action et des comptes publics. Toutefois, il nous appartient d'envisager qu'il rencontre un certain succès auprès des entités visées. Dès lors, l'impact ne sera pas négligeable et il y aura un effet d'onde sur l'ensemble des services départementaux mais aussi sur le réseau national.

Par exemple, le choix des agents transférés conditionnera l'exercice de la mission dans la Trésorerie post transfert de compétence. Il le conditionnera organisationnellement en déséquilibrant des services déjà fragilisés par les suppressions de poste mais aussi en termes de technicité car des compétences seront transférées sans qu'on ait l'assurance de disposer de compétences équivalentes au sein de l'effectif restant. Les Trésoreries « déclassées », y compris au sens administratif du terme, entreront alors dans le champ d'application des suppressions et concentrations, y compris sur le mode de la géographie revisitée.

Si demain toutes les « grosses » entités, optent pour le modèle d'agence comptable sur le long terme, les agents du réseau SPL de la DGFIP perdront en perspectives de carrière mais se verront également limités en termes d'expérience professionnelle donc perdront la possibilité d'une montée en gamme du point de vue de la technicité car les problématiques les plus complexes sont bien souvent aussi celles des entités les plus développées. Revers de la médaille, les personnes publiques locales qui demeureront gérées par le SPL de la DGFIP risquent d'avoir, à moyen terme, des professionnels moins aguerris comme interlocuteurs. On créera, de fait, un service public à deux vitesses.

Pire, les gouvernements pourront être tentés de sous-investir dans des services qui gèrent des entités de petites tailles traditionnellement négligées par les politiques nationales jusqu'alors. Exemple parmi d'autres,

si demain, ces entités, considérant que leurs logiciels comptables sont assez performants et peut-être plus avantageux pour elles, choisissent de ne plus maintenir HELIOS. La DGFIP disposera d'un système informatique utilisé à plus petite échelle et donc d'un coût supérieur par euro géré. La rentabilité en sera donc affecté et l'investissement d'autant plus sujet à éviction lorsque le budget de la Nation devra être tenu.

Ces premiers exemples montrent qu'on ne peut pas penser cette expérimentation sans en prévoir les conséquences sur la DGFIP mais aussi sur l'ensemble des autres personnes publique locales, car tous seront impactés.

### **Agent comptable et évolution du statut de comptable public**

À ce stade le projet de décret manque pour apprécier totalement la situation faite au futur agent comptable et au comptable DGFIP qui suit la mission.

Toutefois, on ne peut se satisfaire des dispositions du décret n°2014-507 du 19 mai 2014 pour couvrir les pertes de rémunération éventuelles. En effet le dispositif est dégressif à compter de la 5<sup>e</sup> année.

Par ailleurs, l'agent comptable d'une personne publique locale sera placé directement sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur. Cette situation ne peut que brouiller la situation d'indépendance du comptable public que le dispositif imagine d'ailleurs en directeur financier ce qui situe bien le niveau de subordination qu'on risque d'atteindre.

Bien que le directeur local des Finances publiques soit amené à donner son avis sur le futur agent comptable, on voit mal, là encore, un fonctionnaire d'État contester, sans réels éléments probants, le choix effectué par l'ordonnateur au sein de professionnels exerçant dans la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Cette situation a d'ailleurs été clairement identifiée par le Procureur général près de la Cour des comptes dans son allocution du 17 janvier 2019 qui indique « *l'autonomie, sans même évoquer l'indépendance, du comptable d'une collectivité territoriale placé dans une agence dépendant d'un ordonnateur élu est à tout le moins de nature différente de celle que l'histoire nous a léguée* ». tirant les conséquences des évolutions technologiques, organisationnelles et juridiques, il invite à repenser la responsabilité personnelle et pécuniaires en fixant des principes cardinaux : sélectivité des contrôle ; universalité des acteurs appelés à rendre compte ; sommation, i.e. mise en garde ; hors cas d'irrégularité, mise en cause de la responsabilité,,uniquement cas de faute évitable.

**La DGFIP doit d'ores et déjà réfléchir à cette évolution, associer ses comptables et les organisations syndicales, pour proposer un dispositif permettant de préserver les deniers publics tout en conservant l'attractivité de la fonction de comptable public.**

Autre point problématique au regard de la situation de dépendance de l'agent comptable mais aussi de l'organisation très particulière du recouvrement forcé, la question de l'assurabilité doit être soulevée. **Par exemple, ne sera-t-il pas nécessaire de faire évoluer le cadre des remises gracieuses défini par le décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés ?**

**Pour la CFDT-CFTC, les travaux conduits sont en totale contradiction avec les orientations prises pour l'ensemble des autres cadres comptables quant au réexamen de leur situation personnelle sur les emplois occupés à date régulière et l'obligation pour les titulaires d'un emploi CSC que vous souhaitez virer de leurs postes tous les 6 ans maxima et les agents comptables qui pourront (tant mieux pour eux) rester inamovible jusqu'à leur retraite si l'ordonnateur souhaite poursuivre la collaboration au-delà de votre date butoir.**

**La CFDT-CFTC constate que dans cette opération, les indices comptables des postes antérieurement rémunérés par la DGFIP seront financés par les ordonnateurs. Nous n'avons pas lu dans les fiches le dispositif prévu par l'administration pour redéployer les indices ainsi économisés sur la même catégorie de postes comptables ou sur les autres familles de postes comptables.**

On voit clairement que cette expérimentation soulève de nombreuses interrogations et demeure très incertaine. On ne peut s'empêcher de penser que le gouvernement espère utiliser ce dispositif pour réduire les effectifs de la DGFIP et transférer la charge vers les personnes publiques locales. Calcul cynique quand on sait qu'à ces mêmes entités on impose des contraintes de réductions budgétaires qui rendent déjà difficile le maintien du service actuel.

**L'ensemble des problématiques soulevées conduit la délégation CFDT-CFTC à demander l'abandon de cette expérimentation.**

**Si malgré toutes les incohérences relevées, l'expérimentation était poursuivie, la délégation CFDT-CFTC exige que la DGFIP mettent en œuvre un système de garanties permettant de s'assurer qu'aucun agent ne sera contraint et qu'aucun agent ne sera lésé.**

**Par ailleurs, si l'expérimentation est engagée, nous demandons que :**

- la liste des personnes publiques candidates soit transmises aux organisations syndicales et que chaque nouvelle candidature fasse l'objet d'une information des OS ;
- le cycle de groupe de travail métiers et ressources humaines soit plus soutenu. Il n'est pas possible d'attendre à nouveau 4 mois avant de reconvoquer un GT ;
- les organisations syndicales locales soient parties prenantes à la préparation des convention ;
- la création d'une agence comptable locale soit soumise au CTR et au CTL car l'impact sur le réseau et sur les structures de la direction local le nécessite ;
- les détachements soient prononcés après CAP ;
- les contraintes spécifiques venant impacter les agents soient corrélées à une réponse financière spécifique, en particulier par la mise en œuvre d'une prime de restructuration adaptée aux difficultés rencontrées et aux risques encourus à moyen terme par les agents .

**Représentant CFDT : Michaël SAINT ANDRÉ, Catherine JACQUETTE, Jean-Marc GAUCHER**  
**Représentant CFTC : Nathalie JEAMART**