



# **GROUPE DE TRAVAIL RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS**



## ***Déclaration liminaire***

MM. les co-Présidents

le groupe de travail qui nous réunit ce jour fait suite à celui du 10 février 2022 qui vous avait permis de nous présenter l'économie générale de la nouvelle responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) qui doit entrer en application le 1<sup>er</sup> janvier 2023 comme en dispose l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Nous avons eu l'occasion de vous faire part de nos nombreux désaccords et nous n'y reviendrons pas ici en détail. Nous voulons néanmoins réaffirmer notre scepticisme quant au dispositif retenu au regard des objectifs affichés lors de la présentation de l'article 41 du projet de loi de Finances pour 2022. Le régime juridictionnel de sanctions financières à tendances répressives visant l'ensemble des agents de la DGFIP que vous mettez en place n'apporte pas à ce stade un cadre plus simple, plus clair et plus lisible aux gestionnaires publics et risque d'entraver la prise de risque et l'innovation voire de favoriser une certaine paralysie de l'action publique, à l'opposé des intentions du législateur.

Cela étant rappelé, il était entendu que pour la pleine mise en œuvre de ce nouveau mode de prise en compte de la responsabilité des gestionnaires publics, et en particulier des comptables publics d'État (CPE), des décrets d'application étaient nécessaires, pour définir le nouveau régime de responsabilité et apporter à la réglementation actuelle les modifications nécessaires.

Nous aurions pu espérer que ce groupe de travail aurait été l'occasion de nous présenter ces évolutions réglementaires qui doivent entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et concernent tous les agents de la DGFIP. Nous constatons qu'il n'en est rien et qu'aucun élément ne nous est présenté alors même que le conseil supérieur de la Fonction publique de l'État (CSFPE) du 25 octobre 2022 avait à son ordre du jour un décret qui modifie le décret n°2012-1246 « GBCP » et que le conseil commun de la Fonction publique (CCFP) du 8 novembre 2022 étudiera le décret portant application de l'ordonnance n°2022-408... Ainsi donc, encore une fois, nous sommes conviés à un GT sans que les éléments propres à nourrir le dialogue social ne nous soient communiqués. C'est pour le moins un dialogue social tronqué que vous nous proposez.

Par ailleurs, au-delà de ces éléments réglementaires, la réforme de la responsabilité des GP va conduire à des modifications dans l'organisation du travail, les relations avec l'ordonnateur et ses services, les relations hiérarchiques, la sélectivité – *qui se substitue à la hiérarchisation* – dans le processus de traitement des dossiers, l'évaluation – *qui se substitue à l'appréciation* – des risques et donc les modalités du contrôle interne et de la prise en compte de la maîtrise des risques. Or, à ce stade, alors que la réforme entre en application au 1<sup>er</sup> janvier 2023, vous ne nous présentez aucun élément consistant concernant ces évolutions. Rien non plus sur la responsabilité managériale qui pourtant va devenir un élément déterminant dans le futur dispositif.

Vous l'aurez compris, nous entrons dans ce groupe de travail avec beaucoup de questions et un grand scepticisme quant à la mise en œuvre de cette réforme peu convaincante.

*Parmi les interrogations nous reviendrons dans ces propos liminaires de manière non exhaustive sur les principales questions que se posent les agents à ce stade.*

### **Etendue de la responsabilité**

Le nouveau dispositif vise l'ensemble des agents. A ce stade, et malgré le rappel dans l'ordonnance du principe hiérarchique, les agents de la DGFIP sont inquiets. Ils craignent de voir leur responsabilité mise en cause lorsque des erreurs seront commises.

Il serait utile pour faire œuvre de pédagogie de préciser l'étendue de la responsabilité telle qu'elle sera jugée dans le nouveau dispositif. Les textes ne la précisent pas et c'est la jurisprudence qui fixera les limites du nouveau dispositif.

Néanmoins vous nous aviez indiqué que la jurisprudence actuelle apportait déjà un éclairage sur ce que pouvait être par exemple « *une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif* ». Il serait donc bon d'illustrer le futur dispositif à l'aide de la jurisprudence actuelle afin de lever une partie du flou qui demeure et ainsi rassurer les agents qui ont le sentiment, à tort ou à raison, de subir un glissement de la responsabilité du comptable vers leur propre responsabilité sans en avoir les avantages.

En outre, il conviendrait également d'indiquer de manière prospective la volumétrie de dossier que la Cour des comptes (CC) prévoit d'instruire chaque année et la part de ces dossiers qui devrait concerner les agents de la DGFIP. Il serait étonnant que la Cour n'ait pas à ce stade une vision prospective sur la charge de travail qui lui incombera du fait de cette réforme de la responsabilité des gestionnaires publics.

Par ailleurs la notion de carences graves dans les contrôles et d'omissions ou de négligences répétées pose le problème de la chaîne de responsabilité dans le temps. Par exemple, le déficit causé peut être dû à des omissions, négligences et carences incombant à plusieurs comptables public d'État successifs. Comment sera alors jugée la responsabilité ?

Enfin, si le volet comptable est encore flou, on en perçoit néanmoins les contours. Par contre la situation des services non comptables, services ordonnateurs ou services de direction par exemple, apparaît totalement floue. Comment la responsabilité des gestionnaires publics sera appliquée aux différents agents de la DGFIP exerçant des missions d'ordonnancement, de pilotage ou de contentieux ?

### **Du préjudice et de sa réparation**

Autre point qui inquiète, la réparation du préjudice. Si dans le système de responsabilité personnelle et pécuniaire les modalités de réparation étaient limpides, dans le nouveau système les choses apparaissent moins clairement. Nous avons cru comprendre que le décret d'application prévoit que, dans le cas des comptables publics de l'État et de leurs agents, le déficit causé par une faute grave entraînant mise en cause de la RFGP, serait pris en charge par l'État. Pouvez-vous nous confirmer ce point et nous éclairer sur les exceptions à ce principe ?

Pouvez-vous nous assurer que lorsqu'une partie du déficit causé ne sera pas pris en charge par l'État, l'organisme public lésé ne pourra pas engager de poursuites civiles contre le comptable public de l'État ou ses agents mis en cause par l'arrêt définitif de la CC ou de la Cour d'appel financière (CAF) ?

En outre, comment seront traités les déficits causés par des agents non comptables de la DGFIP, ordonnateurs, agents de l'ordonnateurs ou agents des services de direction par exemple ?

### **De l'organisation du travail et du principe hiérarchique**

Concernant le principe hiérarchique et l'organisation du travail au regard de la nouvel RFGP, Il convient de préciser les modalités d'applications du principe hiérarchique. En effet, dans un service la fluidité du fonctionnement invite à ne pas tout formaliser. Or sous contrainte de productivité, il peut être demandé d'alléger plus ou moins les contrôles dans une période de forte tension sans que tout ne soit précisé. Qui portera dès lors la responsabilité ? L'agent qui aura omis un contrôle sans qu'une directive écrite n'ait été formalisée ou le chef de service qui aura demandé à accélérer les processus de traitement sans formaliser ses directives ?

A ce stade, la répartition des responsabilités semblent ne pouvoir exister clairement que dans le cadre rigide de délégation précises de responsabilités mais aussi d'instructions procédurales détaillées et que les contraintes de temps et d'effectifs ne sauraient remettre en cause.

Il est donc nécessaire d'illustrer plus précisément la jurisprudence applicable aux services de la DGFIP concernant l'application des principes hiérarchiques.

En outre, quels seront les modalités procédurales de fonctionnement mises en œuvre pour sécuriser le collectif de travail et assurer les missions ? La question se pose également entre le comptable principal et les comptables secondaires mais aussi, et surtout entre l'ordonnateur et le comptable.

Le principe s'étend d'ailleurs à l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Par exemple, comment sera traitée la non mise en application de la loi RIST<sup>1</sup> sur simple courrier d'un ministre<sup>2</sup> qui n'est même plus en fonction ?

Par ailleurs, nous avons cru comprendre que la mise en œuvre de la RFGP permettrait dans votre optique de faciliter la mise en place de services partagés (*Centre de gestion financière dans la sphère État et SFACT dans les deux sphère État et SPL*). Quels sont vos intentions en matière organisationnelle ? A quel rythme envisagez-vous de généraliser ces structures ?

<sup>1</sup> On vise ici plus précisément l'article 33 de la loi n°2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification qui concerne le travail temporaire

<sup>2</sup> Plus précisément deux ministres. On trouvera en ligne le communiqué de presse du ministre des solidarités et de la santé : <https://solidarites-sante.gouv.fr/archives/archives-presse/archives-communiques-de-presse/article/contrôle-de-l-interim-medical-olivier-veran-annonce-le-calendrier-de-mise-en>

## **De la maîtrise des risques et du contrôle interne**

Autre préoccupation des agents, le contrôle interne et la maîtrise des risques sont également à ce stade complètement opaques. Quels sont les nouveaux dispositifs de contrôle interne qui accompagneront la mise en œuvre de la RFGP ? Quelles missions incomberont aux services de maîtrise des risques de chaque directions ? Seront-ils renforcés et quelles contraintes procédurales ou statistiques viendront peser sur les services afin de permettre les contrôles nécessaires ?

Un système informatisé de production des comptes semble devoir voir le jour pour permettre à la Cour des compte d'accéder aux informations comptables. Est-ce qu'un tel système sera généralisé à l'ensemble des bases comptables de la DGFIP et doublé d'un système de type TAAP (Traitement Automatisé d'Analyse prédictive) afin de simplifier le suivi et le traitement des anomalies comptables pouvant déboucher soit sur une procédure de mise en cause de la RFGP soit sur une procédure interne à la DGFIP dite « managériale » ?

A la confluence entre maîtrise des risques et organisation des services, la sélectivité qui remplace la hiérarchisation est un principe essentiel pour le fonctionnement de nos services et la sécurité des agents. Déjà, certains directeurs envisagent de « relever les seuils ». Il ne nous semble pas satisfaisant d'avoir une telle approche de la sélectivité des dossiers même si nous comprenons son caractère commode. L'alliance **CFDT-CFTC** considère qu'au regard de l'appréciation du caractère significatif du préjudice financier et de la massification des services de gestion (SGC, SIE, SIP, SPFE) le seuil financier ne peut être considéré comme une grille d'analyse suffisante et sécurisante au regard des poursuites possibles en matière de RFGP. La sélectivité doit être repensée. Quelles directives envisagez-vous de donner au réseau ?

## **De la responsabilité managériale**

Les agents de la DGFIP attendent une définition précise, un cadre d'application, des règles d'application et en particulier des règles procédurales de la responsabilité « managériale ».

Pouvez-vous nous dresser les contours des futures modalités de mise en œuvre de la responsabilité managériale :

- Cas d'application ?
- Procédure applicable, y compris en ce qui concerne la défense individuelle de l'agent ?
- Sanctions appliquées ?
- Liens avec la procédure disciplinaires ?
- Modalité de prise en compte du préjudice financier subi par l'État et/ou l'organisme public dont le service du comptable à la charge ?

## **De la délation**

Nous sont remontées également des inquiétudes quant à l'éventuelle possibilité de signaler anonymement des anomalies présumées directement sur le site de la Cour des comptes. Est-ce qu'un tel dispositif de délation est envisagée ?

L'alliance **CFDT-CFTC** Finances publiques considère qu'une telle procédure anonyme de signalement n'est pas souhaitable. Au demeurant l'article 4 de l'ordonnance n°2022-408 précise la liste des personnes qui ont qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions. L'anonymat ne permet pas à notre sens de demeurer en conformité avec ces dispositions même si légalement la Cour des comptes peut elle-même déférer.

## **De la rémunération des comptables publics et des agents les plus exposés à la mise en cause de leur responsabilité financière de gestionnaire publics**

Le problème de la rémunération des futurs comptables publics est également soulevé par nos collègues. La responsabilité personnelle et pécuniaire sous-tendait dans une certaine mesure la rémunération des comptables. Il apparaît que dans le nouveau dispositif la notion de « maniement de fonds » se substituera à la notion de responsabilité pour justifier un certain nombre d'indemnités dans d'autres Administrations. Concernant la DGFIP, quelles évolutions sont prévues pour la rémunération des comptables et autres agents plus spécifiquement exposés à la mise en cause de leur responsabilité en tant que gestionnaires publics dans le nouveau dispositif ?

Cette rémunération devra prendre en compte les contraintes de la RFGP. Tous les agents devenant justiciables et la procédure étant de type juridictionnelle avec possibilité d'appel, le recours à un avocat sera nécessaire voire obligatoire avec un coût très significatif. Si la DGFIP n'assure pas la protection fonctionnelle des agents mis en cause, ce risque devra être intégré dans la détermination des régimes indemnitaires des agents les plus exposés.

Nous en resterons là pour nos propos liminaires et reviendrons dans le cours de l'échange pour vous demander des éclairages complémentaires.

Merci MM. Les co-Présidents