



RAPPORT RAVIGNON

C'EST PAS DU RIMBAUD



Quand ce ne sont pas les règles de gestion des personnels qu'on lamine, ce sont les missions qu'on tente d'éradiquer en proposant de **sortir du giron de la DGFIP l'activité Secteur Public Local**.

Comment ? Et bien en supprimant la séparation ordonnateur/comptable et les contrôles du comptable public sur les opérations des collectivités territoriales et en vantant l'agence comptable déjà vendue par Darmanin en 2018.

Comme en **écho au rapport Woerth sur la décentralisation** remis à Emmanuel Macron le 30 mai, un rapport sur les « **Coûts des normes et de l'enchevêtrement de compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions** » du maire de Charleville-Mézières, M. Ravignon, était dévoilé la veille par Le Figaro.

Le moins que l'on puisse dire est que ce n'est pas du Rimbaud mais un **rapport au vitriol**, d'ailleurs contesté par certains de ses pairs, sur « le coût du millefeuille administratif » dont nombre de **propositions vont vers le moins d'État et le plus d'autonomie des Administrations Publiques Locales (APUL)**.

CAP 22 ENCORE ET TOUJOURS

Ne nous étonnons pas qu'une telle commande vienne de notre ministre Thomas Cazenave et de la Ministre déléguée en charge de collectivités territoriales et de la ruralité, puisqu'elle est **directement issue de CAP 22** (Comité Action Publique 2022) et de ses credos libéraux d'allègement des contrôles ; l'idée maîtresse de nos gouvernants consistant à **réguler plus qu'à contrôler**.

Ayant eu la peau de la Responsabilité Personnelle et Pécuniaire (RPP) aux motifs de prétendus sur-contrôles et d'une RGP amenant, soi-disant, une meilleure responsabilisation (les non-comptables apprécieront !) de l'ensemble des acteurs de la chaîne financière dans l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs, CAP 22 proposait aussi de s'attaquer à la séparation ordonnateur/comptable en expérimentant l'agence comptable dans les collectivités territoriales.

Le ministre Darmanin n'y était pas arrivé en 2018, Valérie Pécresse a tenté en vain de le réclamer pour l'Île de France en septembre 2023, qu'à cela ne tienne, l'édile des Ardennes s'y colle cette fois-ci et de quelle manière !

Dans ce rapport de **240 pages** où l'**enchevêtrement de compétences**, de responsabilités croisées entre État et collectivités est qualifié de **complexe et coûteux**, la **simplification** des normes pesant sur les collectivités territoriales apparaît en 5^{ème} partie comme la **solution miracle au moins d'État** et au plus de gains financiers.

Citons brièvement pêle-mêle la **simplification de la commande publique**, la **décorélation du point d'indice** FPT par rapport au point d'indice fonction publique, l'**allègement des normes en gestion RH** des collectivités ; sujets sur lesquels il y aurait pour tant tant à dire !

Attardons nous plutôt sur le passage **le plus impactant pour nos services**, à savoir celui traitant des « **coûts et contraintes liés à la comptabilité publique (qui) peuvent être significativement réduits par les collectivités et l'État** ».

MORCEAUX CHOISIS ET COMMENTAIRES F.O.-DGFIP SUR LES ARGUMENTS PRONANT LA FIN DE LA SÉPARATION ORDONNATEUR/COMPTABLE

Extraits du rapport	Commentaires F.O.-DGFIP
<p>En vertu du décret GBCP du 7/11/2012, l'ordonnateur n'a pas le droit de manipuler l'argent public, seul le comptable public peut le faire. Les objectifs d'une telle organisation vont de la lutte contre les détournements des fonds publics, à la qualité des comptes en passant par l'efficacité du recouvrement des recettes locales</p>	<p>À l'heure où tout conduit à renforcer les règles prudentielles, où les préoccupations de transparence et de contrôle, ou de lutte contre la corruption ont prévalu dans la loi « Sapin 2 », ou dans la réglementation « Bale III », il serait paradoxal que la séparation ordonnateur /comptable, garante de la bonne exécution de la gestion des deniers publics disparaisse purement et simplement.</p> <p>« La séparation des fonctions et les responsabilités particulières de chacun des acteurs sécurise la gestion des fonds publics » (JC Savineau – Revue Française de Comptabilité – juin 2017)</p>
<p>S'agissant des dépenses, la séparation du comptable et de l'ordonnateur entraîne cependant des contrôles en doublon par le comptable public par rapport aux contrôles de l'ordonnateur. Même si le contrôle hiérarchisé de la dépense en vigueur aujourd'hui à la DGFIP n'organise plus un contrôle exhaustif que sur les opérations les plus complexes, les vérifications opérées sont les mêmes que celles déjà accomplies par les services de l'ordonnateur</p>	<p>Faux : Le bon vieil argument du doublon entre le comptable public et les ordonnateurs refait surface, comme en juillet 2018 lorsque le ministre prononçait des mots honteux contre nos collègues comptables à Meung sur Loire.</p> <p>L'ordonnateur constate les droits et obligations préalablement au mandatement, il produit les PJ requises comme l'a rappelé la Cour des comptes dans le récent arrêt du département de l'Eure. Le comptable (ou son mandataire) s'assure de la régularité et de l'exactitude des justifications jointes par l'ordonnateur à l'ordre de payer.</p> <p>La Cour des comptes réaffirme donc par cet arrêt les dispositions du décret GBCP du 7/11/2012 et démolit l'argument du doublon tout en actant la séparation ordonnateur /comptable.</p>
<p>La séparation ordonnateur/comptable entraîne des rejets des mandats de paiement présentés par l'ordonnateur, ce qui peut parfois conduire à des temps de coordination significatifs et à un allongement des délais de paiement pour des motifs dont l'intérêt peut être discutable lorsqu'il s'agit du manque d'une pièce justificative existant chez l'ordonnateur .</p>	<p>Elle est donc là la vraie raison et non dans l'économie préten due de coûts : il faut pouvoir payer des mandats sans vérification ni PJ prévue. C'est pourtant grâce à un strict respect des dispositions du décret 2022-505 sur les PJ des dépenses du SPL qu'un comptable public n'a pas été condamné à une amende par la Cour des comptes (Arrêt S-2024-0723 Département de la Haute-Saône – 3/5/2024).</p>
<p>l'existence d'un contrôle a priori réputé exhaustif des dépenses peut avoir un effet déresponsabilisant sur les services financiers des ordonnateurs qui peuvent avoir l'illusion qu'une erreur de leur part sera, soit détectée soit validée par les contrôles du comptable.</p>	<p>De l'art de se contredire puisque l'auteur indique quelques lignes plus haut que le CHD instaure des seuils au-delà desquels le contrôle est exhaustif. Et n'a t-on pas instauré le contrôle allégé en partenariat (CAP) qui dispense par convention certaines opérations de contrôles a priori par le comptable en contrepartie d'un bon niveau de contrôle interne chez l'ordonnateur ?</p>
<p>S'agissant des recettes, la séparation du comptable et de l'ordonnateur génère notamment des délais dans le recouvrement des impayés qui peuvent in fine se révéler générateurs de pertes de recettes, même s'il faut constater que le taux de recouvrement global des produits locaux atteint 98 % des montants pris en charge. Il est toujours pénible pour les collectivités de devoir admettre régulièrement en non-valeur les créances considérées comme irrécouvrables</p>	<p>La séparation ordonnateur/comptable serait donc coupable de générer des non-valeurs ? En quoi l'appropriation du recouvrement par les collectivités améliorerait les choses ?</p> <p>Auraient-elles les moyens de supporter le coût d'applications de recouvrement telles que Hélios 2 ?</p>
<p>La séparation ordonnateur/comptable génère une désincitation pour les collectivités à moderniser le service public et notamment à développer des outils de paiement dématérialisés.</p>	<p>En quoi une internalisation du recouvrement serait plus économique pour les collectivités que l'utilisation actuelle de PAYFIP le site de télépaiement de la DGFIP ?</p> <p>En marge, l'offre de service DGFIP d'édition des avis de sommes à payer (PES ASAP) et plus généralement l'offre multicanal de la DGFIP s'accommode très bien de la séparation ordonnateur comptable.</p>

LA SÉPARATION ORDONNATEUR/COMPTABLE : C'EST JUSTE UN PRINCIPE DE DROIT PUBLIC !

Comme l'a exprimé notre Secrétaire Général **F.O.-DGFIP** dans une interview à Acteurs Publics il y a quelques jours : «*Ce principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas une survivance poussiéreuse, une coquetterie de droit administratif ou un épouvantail corporatiste, il s'agit d'un principe de droit public qui vise d'abord à offrir des garanties aux citoyens sur la bonne gestion des deniers publics et qui poursuit un double objectif de contrôle et de probité.*

Que des coordinations renforcées soient souhaitables, c'est possible, que de nouveaux aménagements soient imaginés, c'est probable. Qu'une réforme soit possible est une autre affaire. Il ne faut toucher à l'organisation financière de l'État qu'avec la main qui tremble tant l'édifice a été fragilisé depuis des décennies par une politique sans équivalent de suppression d'emplois.»

Le rapport tend à accréditer l'idée de l'inefficacité des contrôles a priori qui, pourtant, et en fonction d'adaptation aux risques et aux enjeux locaux, restent le meilleur moyen de sauvegarder le bon usage des deniers publics.

Sans vérification a priori du caractère libérateur du paiement par exemple, comment ensuite réclamer les fonds versés au mauvais créancier ?

Dans un dernier paragraphe sur ce sujet, le rapport **ne méconnaît pas les réformes ayant atténué ce principe de séparation ordonnateur/comptable mais les juge encore trop timides** : création de la RGP, généralisation prochaine du compte financier unique (CFU) grâce à la nouvelle norme comptable M57, certification des comptes des collectivités locales ou encore rapprochement entre ordonnateurs et comptables par le biais des services facturiers (SFACT).

Les **coûts** de cette séparation ordonnateur/comptable seraient respectivement de **1,3 milliards d'Euros pour l'État** via les missions SPL et de **0,5 milliards d'Euros pour les collectivités**.

Mais l'auteur de ce rapport s'est-il interrogé seulement sur le **niveau des économies réalisées grâce aux contrôles réglementaires et comptables réalisés par les services de la DGFIP** et ayant évité des irrégularités et autres fraudes d'argent public ?

MISSION SPL : 15 À 16 000 EMPLOIS SUPPRIMÉS ?

L'objectif de cette réforme, selon le rapport, est « **d'améliorer l'efficacité du circuit de la dépense et de tenue des comptabilités en supprimant les contrôles parallèles et les doublons** ». Pour **F.O.-DGFIP**, cet argument du doublon est irrecevable (cf tableau ci-dessus).

Tout en réclamant l'autonomie financière et comptable totale des collectivités, le rapporteur veut le beurre et l'argent du beurre en proposant sans vergogne de conserver la sécurité financière des collectivités avec le maintien de l'**obligation de dépôt de fonds au Trésor**.

Donc, pour **F.O.-DGFIP**, si on comprend bien M. Ravnig, une **grande partie des quelques 18 000 agents DGFIP de l'action 07** (Gestion financière du secteur public local hors fiscalité – source PLF 2024) sont, **dans le meilleur des cas, invités à se redéployer** sur d'autres missions.

Mais, dans sa grandeur d'âme, l'édile **conserve dans le giron de la DGFIP la mission de conseil incarnée par les 900 CDL, le contrôle a posteriori, le recouvrement forcé et les 800 collègues gérant les fonds déposés**. Autant dire une paille tant le contrôle a posteriori et le recouvrement forcé sont des process pouvant être aisément automatisables, d'autant plus avec l'intelligence artificielle.

Et, bien évidemment, pour arriver à ce degré ultime d'autonomie il faut une synergie totale entre le comptable et le prescripteur de dépenses ou initiateur de recettes, et quoi de mieux qu'un agent comptable nommé et rémunéré par l'ordonnateur ?

REVOILÀ L'AGENCE COMPTABLE

Une fois réglé son compte à la séparation ordonnateur/comptable, ce principe de droit financier républicain inscrit noir sur blanc dans le décret GBCP du 7/11/2012, l'auteur du rapport en vient à souhaiter l'autonomie financière et comptable des collectivités locales et son corollaire l'agence comptable.

Rappelons quand même (puisque le rapport l'oublie) qu'en application de l'article 72 de la Constitution, « *les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi* ». La réforme constitutionnelle de 2003 a ajouté un article 72-2 qui prévoit qu' « *elles bénéficient de ressources dont elles peuvent*

disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

En ajoutant que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », l'article 72-2 de la Constitution a posé un « principe d'autonomie financière des collectivités territoriales » (source FIPECO 2023).

Troquant son faux nez de réducteur de coûts du mille-feuille administratif contre celui de véritable lobbyiste d'intérêts privés, il n'hésite pas à **remplacer les comptables publics de la DGFIP par des « professionnels du chiffre »** « pour faire constater le respect par leurs services de toutes les procédures comptables(...) ».

Dans ce schéma, les collectivités sont responsables de l'intégralité des opérations de recettes et de dépenses et intègrent les experts comptables privés dans les opérations de certification de leurs comptes.

L'édile fait confiance aux collectivités pour faire vivre leur contrôle interne, préalable obligé à la certification des comptes des collectivités.

Pour **F.O.-DGFIP**, se séparer des professionnels incontestés que sont les comptables publics de la DGFIP en **internalisant et/ou en privatisant la tenue des comptes** et leur validation se révélerait un **pari hasardeux**.

Un **rapport de la DGFIP et de la DGCL** mis en ligne en **juillet 2023 sur l'expérimentation de la certification des comptes** des collectivités locales avoue que les **coûts** directs (émoluments des CAC) et indirects sont **prohibitifs** par rapport aux avantages produits. Ainsi la démarche n'est plus envisagée que pour les collectivités les plus importantes sur une base facultative.

Le rapporteur propose en conclusion une expérimentation de collectivités se gérant sans la DGFIP afin de « *permettre un juste partage des gains de la réforme entre l'État et les collectivités* ».

Etre maire d'une préfecture le mieux élu de France n'autorise cependant pas cracher sur un principe de droit public.

Le Syndicat **F.O.-DGFIP réaffirme son attachement à la séparation ordonnateur/comptable** qui préserve la séparation des tâches entre ceux qui engagent des dépenses ou liquident des recettes et ceux qui payent des dépenses ou recouvrent des recettes. **C'est un principe de droit public que F.O.-DGFIP continuera de défendre contre ses contempteurs.**

F.O.-DGFIP condamne solennellement l'expérimentation d'agences comptables gérant des collectivités en lieu et place de comptables publics assermentés de la DGFIP. Cette expérimentation sonne comme une véritable déclaration de guerre contre ces derniers. **L'indépendance des comptables publics de la DGFIP par rapport à l'exécutif local et leur professionnalisme sont des garanties** de qualité des comptes des collectivités territoriale.

La recherche de **50 milliards d'économies d'ici 2027**, niveau jamais atteint dans l'histoire du pays, et la réforme de la **responsabilité des gestionnaires publics** qui ne distingue plus que modérément l'ordonnateur et le comptable renforcent assurément le sérieux d'une telle réflexion d'autant que **la DGFIP, pourtant auditionnée** par le rapporteur, n'a **pas jugé utile d'en discuter avec les représentants des personnels. Un tel alignement de planète peut faire craindre le pire.**

Thomas Cazenave ou son remplaçant oseront-ils **accentuer le démantèlement de la DGFIP** en validant les conclusions de ce rapport ? **Ils trouveront en tout cas F.O.-DGFIP sur leur route !**



**C'EST
POUR VOUS
QU'ON SE BAT !**