

Gestion publique locale : une révolution décentralisatrice est possible

Philippe LAPORTE

Directeur Général des Services Communauté d'Agglomération Bergeracoise
Secrétaire Général de l'Association Des Administrateurs Territoriaux de France

Mots-clés : finances locales - séparation des ordonnateurs et des comptables - comptables publics - percepteur - receveur municipal - compte financier unique

Le modèle historique du percepteur, notable local et conseiller des communes est remis en cause par la réduction des moyens. Celle-ci, les critiques de la Cour des comptes et les propositions du rapport Action Publique 2022 pourraient conduire à une décentralisation des fonctions du comptable public qui serait placé sous l'autorité du Maire en gardant peut-être le statut d'agent comptable.

Le rapport de la Cour des Comptes du 12 juin 2018 nous fournit un prétexte commode pour se pencher sur la situation de la DGFiP, 10 ans après la fusion, mais aussi pour remonter bien plus loin dans son histoire. Cette administration est caractéristique de l'État français et de ce qu'on appelle le « modèle français », discuté et interrogé depuis 1992 au moins.

De tous les services déconcentrés de l'État, celui de la DGFiP constitue un des plus compétents, un des plus experts et avec un très haut niveau d'exigence du service public. En son sein, les agents de l'ancienne DGCP revendiquent des traits particuliers en termes de rigueur et de fiabilité.

Cette qualité s'explique par une histoire plus que centenaire, un recrutement sélectif et une culture administrative extrêmement hiérarchisée, qui garantit discipline et efficacité. La matière comptable, très rationnelle, a renforcé ses valeurs d'exigence concernant l'exactitude absolue (justesse au centime près...) et une certaine sanctification de la réglementation.

Cela explique en partie les difficultés de la fusion de 2008 avec les « Impôts », vrai choc culturel, et les relations parfois teintées de méfiance avec les ordonnateurs, chacun étant très sourcilieux quant à sa légitimité et son domaine de compétence.

Des 55 000 fonctionnaires en 2008 à la DGCP avant la fusion, les baisses d'effectifs enclenchées depuis au moins 1995 ont continué, rendant impossible l'exercice exhaustif, autrefois si méticuleux, du métier. L'objectif, même inavoué, est de diminuer à terme le nombre total d'agents de la nouvelle entité à 60 000 sans doute (123 000 en 2008, 103 000 en 2018). De contrôles hiérarchisés en sondages, de réductions des horaires d'ouverture en fermeture de petites trésoreries, les moyens sont réduits, rendant problématique le maintien des missions.

Il est possible de se demander si cette réduction des moyens, poussant à l'asphyxie, ne remet pas purement et simplement en cause le modèle français de séparation entre l'ordonnateur et le comptable, déjà bien entaché de nombreuses exceptions. Auquel cas, il serait désormais logique d'en tirer simplement les conséquences,

en décentralisant réellement la gestion financière locale.

Après avoir brièvement vu les grandes étapes historiques du réseau du Trésor Public, nous étudierons la situation actuelle d'exercice des missions et nous envisagerons les modalités possibles d'une transformation radicale de la gestion financière publique locale.

1 Une rapide histoire du Trésor Public

Pour mettre fin à la multiplicité des caisses, à l'affectation directe des recettes aux dépenses, à la dépendance dans laquelle le Trésor se trouvait par rapport aux banquiers privés, le comte Mollien (1758-1850) et le baron Louis (1755-1837) ont jugé nécessaire de constituer un corps de comptables nombreux et bien hiérarchisé et de leur confier des opérations financières que l'État avait antérieurement affermées ou délaissées, et de lui faire exercer un contrôle rigoureux sur les services dépensiers.

De cette politique très particulière de la France, sont nés le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et la conception d'un Trésor d'État indépendant, constituant un service de banque complet. Le Trésor n'effectuait pas ces opérations pour le compte de l'État seul. Il est un service de l'État mais il opère pour d'autres collectivités administratives que l'État, dont il a au cours du XIXe siècle progressivement pris en charge la trésorerie. Ces collectivités sont les départements, les communes, les établissements autonomes, les territoires et organismes outre-mer. Elles constituent des correspondants pour le Trésor. La gestion par l'État de la trésorerie de ces satellites a été pour lui le moyen d'exercer sur eux, du dedans, une surveillance efficace (« Introduction à une étude du Trésor public en France », François Bloch-Lainé).

1814

Un ministère des Finances unique est restauré et un département est entièrement consacré à la Comptabilité générale. La comptabilité publique est créée en fondant une véritable constitution financière. Les percepteurs voient leurs documents et leurs procédures comptables uniformisés. Les comptables sont placés sous la juridiction directe de la Cour des comptes en 1820.

1862

Le décret impérial du 31 mai regroupe l'ensemble des règles de la comptabilité publique et établit le principe de la séparation des ordon-

nateurs et des comptables (art. 14) qui ne sera refondu que cent ans plus tard en 1962 (« Décret du Centenaire » !). Elle devient Direction générale de la comptabilité publique en 1993.

L'administration du Trésor Public qui venait d'être constituée, par unification et par intégration du service des comptables publics, se posait ainsi en pouvoir de contrôle responsable devant le ministère, mais jouissant à l'égard des services dépensiers et des services fiscaux d'une autonomie à peu près complète. Sans doute avait-ont à cette époque le projet d'aller plus loin encore, c'est-à-dire de faire du Trésor un véritable corps constitué analogue au corps des magistrats.

1894

Un concours national est créé pour les percepteurs. Cette entreprise de réglementation du recrutement se traduit par une élévation progressive mais en définitive spectaculaire du niveau de compétence requis pour devenir percepteur. Parallèlement, l'administration centrale accroît son contrôle sur les comptables en activité, notamment en les soumettant à une notation régulière à partir de 1844.

1908

L'instauration du cautionnement mutuel abolit l'obligation que tout candidat à la carrière de percepteur avait jusque-là de posséder une fortune personnelle.

1928

Création d'un statut unique des agents du Trésor public.

1962

Le décret du 29 décembre porte règlement général de la comptabilité publique. Le premier ordinateur électronique du ministère des Finances est installé à la Direction de la comptabilité publique.

4 avril 2008

La fusion de la Direction générale de la comptabilité publique et de la Direction générale des impôts donne naissance à la Direction générale des finances publiques.

À travers les étapes historiques de cette direction il est possible d'apercevoir une partie oubliée d'un monde qui a déjà disparu : le réseau du Trésor Public. Pendant des décennies et deux siècles, le Percepteur a joué le rôle d'une redoutable figure républicaine, à côté de l'instituteur, du Maire et du Sous-Préfet. Élément d'une société établie, comme l'illustre le condensé de cette bourgeoisie de province dans la « maison Tellier » de Maupassant et son percepteur M. Pimpesse,

il incarnait le visage austère d'une administration sourcilieuse, égalitaire et intègre.

Si l'on peut considérer que les percepteurs sont des fonctionnaires depuis que la loi du 5 ventôse an XII a conféré au ministère le monopole de leur nomination, ce n'est qu'au cours du second XIX^e siècle qu'ils ont commencé à se constituer en une profession. Leur activité a commencé à prendre la forme d'un véritable métier fondant leur identité professionnelle. Ce mouvement de professionnalisation est loin d'être achevé à la veille de la Grande Guerre. Cela n'empêche pas, dès l'Empire, que les percepteurs s'imposent comme des figures familières de l'État local, particulièrement dans les campagnes (« *Fonctionnaires et mobilité géographique au XIX^e siècle. L'exemple des percepteurs des contributions directes* », Jean le Bihan).

Pourtant les receveurs municipaux, à la différence des percepteurs, exerçaient leur fonction sous l'autorité directe du maire et on les appelait pour cette raison « receveurs spéciaux ». Alors qu'il n'existait que 184 recettes municipales en 1837, leur nombre atteignit 435 en 1876 et 640 en 1914, soit respectivement en moyenne 2, 5 et 7 par département. On les trouvait dans les villes les plus peuplées et les plus riches, mais aussi dans de toutes petites communes, dont la population n'atteignait pas 3 000 habitants. Toutes les préfectures en étaient dotées, de même qu'une partie des sous-préfectures, des chefs-lieux de canton et de nombreuses villes qui n'étaient le siège d'aucune circonscription administrative (« *Les receveurs municipaux* » Catherine Jumeau).

Le receveur était nommé, selon la taille de la ville, par le préfet ou par le ministre des Finances sur une liste de trois noms présentée par le conseil municipal. Il était d'usage de choisir le premier de la liste, c'est-à-dire le favori de la municipalité. A partir de 1889, une série de scandales éclatèrent, relatés pendant plusieurs années par les magistrats de la Cour des comptes qui reprochaient aux municipalités la confiance exagérée qu'elles accordaient à leur receveur. Le tempérament « gaulois » n'est ni germanique, ni scandinave. Il justifiait sans doute quelques contrôles et règles prudentielles d'indépendance par rapport aux pouvoirs politiques. Ce pouvoir de nomination dura jusqu'en 1923.

Pendant la Première Guerre mondiale, les receveurs municipaux démontrèrent les qualités qui leur venaient de leur expérience, de leur militantisme et de leur insertion locale. Dans des administrations municipales débordées, ils remplirent toutes sortes de besognes extérieures à leurs fonctions. Dans les villes occupées ou bombar-

dées, ils firent preuve d'un grand courage en sauvant la caisse, en organisant le ravitaillement, en assurant la continuité des services publics.

Être percepteur en zone rurale, cela signifiait faire partie des notables avec l'instituteur, le notaire et le médecin. C'était accueillir, renseigner et servir dans une temporalité parfois étendue les personnes les plus fragiles d'une société moins complexe pourtant. Le Percepteur était presque le maître chez lui, gérant sa « petite entreprise » dans un rapport paternaliste ou terrible, suivant la personnalité de son titulaire. Cette autonomie n'allait pas de temps en temps sans quelque accident, comme la fameuse histoire du percepteur d'Annecy-le-Vieux et ses 54 millions de francs détournés en 8 ans, de 1985 à 1993. Malgré tout, dans la quasi-totalité des cas, ces fonctionnaires exemplaires ont géré au centime les flux financiers qui permettaient à l'État et aux collectivités de vivre et d'agir.

Même si les comptes de l'État ont été ensuite centralisés quotidiennement avec l'informatisation, le comptable principal pour les collectivités « détenait » les comptes des collectivités territoriales chez lui, dans « sa » perception. Quand on regarde les vieux journaux comptables d'avant les années 80, remplis d'une écriture méticuleuse, retraçant scrupuleusement chaque mouvement financier, on comprend que ceux-ci témoignent du temps que chaque agent passait à tenir les comptes publics, presque comme si c'était les siens propres, parce que chaque agent était un rouage conscient d'une grande machine républicaine, qui se fondait sur un sentiment profond d'appartenance collective. Il est possible de sourire avec condescendance à l'évocation nostalgique de ces obscurs « gratte-papier », de cette époque plus manuelle, moins automatique et plus humaine. On aurait tort.

Ces agents faisaient partie d'une vie locale et contribuaient par leurs compétences, leurs valeurs et leur implantation à un certain aménagement du territoire. A cette époque de recrutement local des agents municipaux, les percepteurs étaient également les soutiens indispensables pour la gestion financière des collectivités en raison du faible niveau des personnels administratifs communaux. Ils « faisaient » réellement les budgets (d'où leur indemnité de confection) et ils étaient les conseillers administratifs au sens large des élus locaux. Cette fonction est encore d'ailleurs largement d'actualité en milieu rural.

Il faut également rappeler que le Trésor Public était également une banque jusqu'au 31 décembre 2001 (574 000 comptes à vue pour 16,7 milliards de francs d'encours et 36,3 milliards

d'épargne diverses), encours récupéré depuis avec joie par les autres acteurs bancaires. Sans vouloir l'idéaliser, c'était une approche différente en matière de conseil financier au particulier. L'agent ne cherchait pas à placer systématiquement au client le produit qui lui générerait la meilleure commission ou l'atteinte de ses objectifs, mais le plus adapté à sa situation et à ses choix, parce qu'il n'était pas dans une unique relation de profit. De plus, cette activité rendait les agents relativement formés et pointus, concernant le fonctionnement des marchés financiers, ce qui pouvait être utile pour conseiller des collectivités en matière de dette par exemple.

Cette histoire a été progressive, avec déjà des fermetures de perceptions au XIXe siècle, des conflits parfois réels entre percepteurs enracinés et élus nouveaux, illustrés par diverses péripéties. Malgré tout, cette organisation correspondait à celle d'une France rurale et équilibrée, à des populations stables et à des relations sociales et professionnelles lisibles à défaut d'être toujours paisibles. Cette histoire est aussi celle de la construction d'une unification de l'État, accélérée par le creuset du premier conflit mondial. On note clairement des bégaiements et des redites de l'histoire quant aux tentations d'autonomie ou de centralisation de ces fonctionnaires, et leurs vertus comparées.

Aujourd'hui, 90 ans après l'unification statutaire, le paysage et les besoins ont évolué.

Entre 2009 et 2015, 400 centres des finances publiques ont fermé. Dès 2007, Nicolas Sarkozy avait lancé la révision générale des politiques publiques (RGPP), poursuivie par François Hollande sous le nom de modernisation de l'action publique (MAP). Dans les deux cas, le but était de réduire le nombre de fonctionnaires et de privilégier la dématérialisation des services de proximité sur Internet. Si les trésoreries sont particulièrement touchées depuis toujours, c'est que Bercy voulait être exemplaire en donnant l'exemple : le ministère des finances commence donc par supprimer des postes chez lui.

2 Les actuelles tensions entre un modèle historique et des choix gestionnaires amènent, pour les résoudre, à une transformation radicale et décentralisatrice

Le rapport de la Cour des Comptes de 2018 dresse un diagnostic complet de la situation actuelle et trace des perspectives non dénuées de

parti pris, dans la logique purement comptable, gestionnaire et parfois désincarnée de cette institution.

Même si le service de gestion financière et de service aux usagers demeure inchangé en apparence, la réduction conséquente et continue des moyens de fonctionnement des postes comptables ruraux semble intenable à terme.

Le passage aux 35 heures avait déjà conduit à des réorganisations massives (réduction des heures d'ouverture). La gestion en multi-postes s'était multipliée, conduisant par ailleurs à une concentration des indemnités de conseil sur un nombre toujours plus limité de trésoriers, d'où un accroissement important des disparités de rémunération entre cadres A comptables et non-comptables. La fermeture continue des petites trésoreries avait rendu de plus en plus rare l'existence des simples percepteurs, pour conduire à une augmentation des receveurs-percepteurs et des trésoriers principaux (Inspecteur divisionnaire de classe normale et hors-classe maintenant).

Baisser de 17 % ses effectifs en 10 ans, la plus importante diminution de tous les services de l'État, cela pourrait sembler représenter un effort louable. Malheureusement, depuis Justine, il est bien connu que la vertu n'est pas toujours récompensée. Une nouvelle purge est donc envisagée à terme (-20 000 pour tomber à 83 000 agents à terme, ce qui sera facilité par la mise en place du prélèvement à la source) même si le ministre Gérard Darmanin, a réfuté ce chiffrage.

Parce que comparaison est toujours raison, du moins pour les auteurs du rapport, le large périmètre des missions de cette Direction générale doit être revue, particulièrement la gestion de la politique immobilière de l'État et des pensions des fonctionnaires. Si le rapport envisage le rapprochement de la DGFIP et de la DGDDI (« les douanes »), dans son réseau comptable, ainsi que du recouvrement de la sphère sociale (URSSAF), c'est pour soulever les risques imaginés de ces adjonctions. Bref, ce qui est présenté comme globalement pertinent, c'est un nouveau rétrécissement du périmètre actuel, qualifié de « singulier ».

Les chapitres s'égrènent comme autant de reproches :

- Un réseau territorial dense, c'est-à-dire trop de proximité et donc coûteux ;

- Des objectifs mal atteints, avec un accueil physique disparate et un accueil téléphonique faible ;

- Un retard sur l'accueil et les services numériques, même si le service aux entreprises s'est amélioré ;
- Une mauvaise actualisation des bases fiscales, ce qui génère de la tension avec les collectivités ;
- Une offre de service au secteur public local mal calibrée ;
- La persistance de rigidités ;
- Un vieillissement de son architecture informatique ;
- Une lourde gestion centralisée des ressources humaines ;
- Une absence de démarche stratégique sur l'évolution des métiers et des effectifs...

Certains reproches sont parfois justifiés, mais sont directement liés à la diminution de moyens. « Nemo auditur propriam turpitudinem allegans » normalement (nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude). Sans complexe, la Cour des Comptes, dont la philosophie est de réduire les coûts, fait des reproches sur la dégradation du service et une qualité perfectible. Il existe un hiatus : exiger sans arrêt une meilleure qualité tout en réduisant sans arrêt les capacités pour l'atteindre. Bien évidemment, il faut chercher sans cesse une amélioration du service, agir pour optimiser les moyens, mais jusqu'à un certain point si on ne veut pas sombrer dans les incantations totalement désincarnées.

Pour qui a connu les pseudo-démarches de simplification censées générées des économies d'échelle, à réglementation égale (rappelons que le rôle d'un fonctionnaire est d'appliquer les textes), les services ont simplement été contraints de faire moins avec moins, même en cherchant à faire mieux avec la meilleure volonté du monde.

Comment bien accueillir les administrés quand on est presque 20 % de moins ? Comment être présents dans les commissions communales des impôts, aller sur le terrain pour rectifier la réalité des évaluations quand il n'y a plus d'agents ? Comment assurer un vrai rôle de conseil quand le comptable est de plus happé par des tâches d'exécution, pour pallier le non-remplacement d'agents ou que sont arrivés sur des postes de gestion publique des agents de la filière fiscale, forcément moins pointus que ceux qui sont des spécialistes des questions comptables ?

La Cour consacre un chapitre important et pertinent à la lourde « dette technique ». « La DGFIP, administration pionnière en matière informatique, fait face aujourd'hui au vieillissement

avancé de plusieurs pans de son architecture informatique, construite par sédimentation de couches applicatives dont certaines remontent aux années 1970. La résorption de cette « dette technique » constitue un enjeu majeur. » Longtemps en avance, le DGCP puis le DGFIP a souffert de choix budgétaires qui l'ont privée des moyens de rester à la pointe. Qui connaît l'histoire de la DDR3 qui sert encore aujourd'hui à centraliser les comptes de tous les postes comptables ? Cette application fonctionne sous MSDOS ! Je ne connais pas son âge exact mais elle est peut-être aussi âgée que l'informatique du Ministère. Un épisode fameux est qu'il n'existait à un moment qu'un seul informaticien en France à connaître ces secrets.

La DGCP a connu quelques « bricoleurs de génie » qui ont assuré le fonctionnement du système. Des applicatifs Clara et DDPAC, si faciles à bricoler en local (d'où des risques...), il avait fallu longtemps pour passer à Hélios, qui n'a pas toujours tout éclairé... DDPAC était un vrai applicatif de recouvrement (ce que n'est pas Hélios) et avait l'avantage de regrouper toutes les dettes (Impôts et produits locaux) d'un contribuable redevable. Un vrai compte unique.

Je dois aussi évoquer la réforme de la centralisation de l'impôt, au début des années 2000, qui a traumatisé les comptables, habitués à présenter des comptes justes au centime. Pendant des mois, impossible d'ajuster ! Les restes à recouvrer détaillés qui étaient basculés dans les postes comptables ne correspondaient plus du tout au montant global supposé dû et à recouvrer. Je passe ici rapidement sur les facéties des personnes mensualisées dans un département dont les impôts étaient affectés à un poste d'un autre département. Les emplois d'été avec des vacataires mélangeant les TIP et les chèques ont parfois fait passer de mauvaises nuits aux comptables publics et aux agents d'accueil qui devaient trouver des réponses rassurantes aux contribuables.

En dehors de ces péripéties, sans doute difficilement évitables dans les traitements de masse, le constat est clair aujourd'hui « *Les crédits d'investissement de la DGFIP ont baissé de plus des deux-tiers entre 2009 et 2016, passant de 71 M€ à 22 M€. Sur ces 22 M€, entre 10 et 15 M€, selon les années, sont consacrés au développement de nouveaux projets, le reste servant à acquérir du matériel et des serveurs. Représentant 0,125 % de son budget total en 2017, l'enveloppe « grands projets » de la DGFIP est insuffisante pour assurer sa transition numérique* ». Il va falloir

investir à un niveau suffisant sauf à la condamner au retard technologique et aux bugs.

Le rapport a des partis pris parfois étonnants. Il propose sans hésitation, ni vraie argumentation d'ailleurs si ce n'est celui de la comparaison et la singularité du modèle, la fin pour la DGFIP de la gestion immobilière de l'État et du service des retraites. Il ne démontre pas qu'un autre système ferait mieux. En revanche il affirme, sans plus de démonstration d'ailleurs, que l'établissement de l'assiette des impôts directs locaux par les collectivités serait « coûteux et inefficace ». Ces certitudes improuvées interpellent parfois. Il y a au contraire fort à parier que les collectivités, dont les bases fiscales sont la richesse, seraient extrêmement motrices et investies dans la mise à jour de la réalité de leur matière fiscale. Sans vouloir être désobligeant, il est peu douteux que les collectivités, en mobilisant toute la force de leurs agents de terrain (voirie, police municipale, urbanisme...) auraient des performances bien meilleurs que des agents DGFIP éloignés et esseulés. L'EPCI aurait la taille suffisante pour avoir un bon niveau d'expertise sur ces questions d'évaluation et une distance suffisante avec des enjeux trop locaux et communaux. Le chantier de la mise à jour des bases fiscales semble d'ailleurs renvoyé au moins à 2024 dans son application, voir au-delà...

Le Rapport Action Publique 2022 de juin 2018 se propose lui comme programme « d'améliorer le service public tout en faisant des économies substantielles ». Il suit la même logique (supprimer, diminuer, dématérialiser...) mais a le mérite d'en tirer clairement les conséquences. Plutôt que de gérer la pénurie et d'organiser une asphyxie lente et programmée, il propose un changement radical de paradigme.

Les recommandations sont claires :

« Pour ce qui concerne la gestion comptable des entités publiques, il conviendrait :

- De transférer la fonction comptable aujourd'hui exercée par des comptables publics agents de la DGFIP aux offices publics de l'habitat, aux collectivités territoriales et aux hôpitaux d'une certaine taille (la fonction de recouvrement forcé serait conservée au sein de l'État). Il faut noter que certaines collectivités territoriales prennent déjà en charge cette fonction, et que cela correspond au fonctionnement de grands établissements publics, permettant ainsi leur responsabilisation accrue ;

- De regrouper au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale

(EPCI) à fiscalité propre la fonction comptable de l'ensemble des communes qui le composent, avec une trésorerie par EPCI ;

- Dans le même temps, pour les collectivités, le passage à la certification des comptes et la mise en place d'un compte financier unique seraient source de simplification et de responsabilisation ».

Voilà la révolution copernicienne et décentralisatrice : s'appuyer sur les EPCI pour mailler comptablement le territoire. Des esprits taquins noteraient que le modernisme serait de revenir alors un peu à ce qui se pratiquait au XIX^e siècle où les receveurs exerçaient sous l'autorité du Maire, avec les inconvénients que nous avons relevés et qui peuvent se reproduire (dépendance, influence etc...). Evidemment le contexte est tout autre. Les administrations territoriales, particulièrement les EPCI d'une certaine taille, ont désormais la structuration, la compétence et la technicité suffisantes pour prendre en charge ces missions.

Déjà, la Cour des Comptes expérimente la procédure de certification des comptes. Après une recommandation en 2013, et un rapport de l'IGF en août 2017, en vertu de l'article 110 de la loi NOTRe, 25 collectivités sont lancées dans le processus. Comme le note son rapport de septembre 2018 sur « Les Finances Publiques Locales », il faut distinguer la certification de ce qu'elle n'est pas. « La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes annuels d'une entité qu'un auditeur externe indépendant formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes comptables applicables. » « Cet audit n'a pas pour finalité de se prononcer sur la situation financière de l'entité, ni sur la performance de sa gestion. Il se distingue en cela du contrôle de la gestion ou bien encore du contrôle juridictionnel des comptes, susceptible de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. » Et il est noté que ces « travaux communs ne doivent pas remettre en cause le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public, ni porter atteinte au principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier ».

La coexistence d'un compte administratif et d'un compte de gestion est malgré tout une source de complexité évidente. Le rapport constate qu'un compte financier unique (CFU) rendraient les

états financiers plus complets et plus intelligibles et amélioreraient la fiabilité des comptes, mais le rapport ne va pas au bout de la logique comme le fait le rapport CAP 2022. La Cour des comptes n'a pas l'audace (ou peut-être la sagesse...) de tirer complètement les conséquences d'un tel rapprochement.

Car si on suit la logique « révolutionnaire » de CAP 2022, il conviendrait de transférer les agents de la DGFIP aux collectivités pour leur donner l'expertise et la force de travail de gérer financièrement toutes les collectivités. Cela aurait un grand avantage, en terme de gestion des ressources humaines et d'aménagement du territoire, de ne pas les « déraciner » alors que la plupart sont implantés localement. Il conviendrait alors de calibrer correctement ces transferts en intégrant les économies d'échelle et de compenser (pour une fois...) à l'euro près ce transfert de charges entre l'État et les EPCI.

Sur le papier tout cela est bel et bon mais la sacro-sainte « responsabilité personnelle et pécuniaire » du comptable disparaissant, il faudrait accompagner lourdement ce changement de positionnement et de logique chez les agents transférés, particulièrement les comptables devenant de simples chefs de service financiers, ou alors en préservant dans les formes leur indépendance et en les maintenant « agents comptables », mais dans une position beaucoup plus fragile et dépendantes des ordonnateurs qu'aujourd'hui. La question du contrôle (certification des comptes par un Commissaire aux Comptes Public et jugement par les Chambres Régionales des Comptes et la Cour des Comptes) restera à trancher, de même que le dépôt des disponibilités des collectivités au Trésor Public (entre 30 et 50 milliards d'euros quand même d'excédent de trésorerie) qui se justifierait beaucoup moins, même avec l'avance des douzièmes du produit des impôts locaux. L'État ne serait alors plus le « fermier » ou le « caissier général » des collectivités territoriales.

Ne le cachons pas, cette responsabilité personnelle et pécuniaire est bien pratique pour les élus, qui seraient sinon en première ligne pour assumer sur leurs deniers personnels les conséquences d'une gestion hasardeuse ou frauduleuse. En dehors du cas de la « réquisition du comptable », qui transfère la responsabilité d'une opération sur l'ordonnateur et les saisines si parcimonieuses de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (car les exécutifs locaux ne sont pas, sauf exceptions, justiciables de cette Cour), le risque pour les élus est faible. La liberté allant

de pair avec la responsabilité, il est peu probable que les élus qui pestent parfois contre le pointillisme de leurs receveurs soient aussi enthousiastes pour endosser le risque financier d'erreurs de gestions ou de manquements graves aux principes comptables.

Malgré tout cela est possible et envisageable. Cela fluidifierait le circuit comptable, raccourcirait les délais de paiement et permettrait de réduire la dépense publique. Il faudrait pour cela enterrer presque cent ans d'une culture administrative du contrôle, de l'indépendance et de l'a priori et de basculer dans un monde de coopération, d'unité et de contrôles a posteriori. Il est possible de formuler un léger bémol, une infime réserve : que ce modèle théorique ne se mette pas en place dans un unique objectif de diminution des coûts et garde comme guide l'aménagement équilibré du territoire, même si cela a un certain prix.

L'unité administrative de la nation mérite peut-être un certain niveau des services publics. Pourtant, il est évident que ces nouveautés entraîneraient la disparition d'une certaine réalité de la cohésion républicaine, plus d'hétérogénéité et certains risques. De plus, il faudrait malgré tout garantir la centralisation des comptes publics, fonction essentielle d'agrégation, avec des outils informatiques uniformes. C'est pour cela que le maintien des Receveurs en tant « qu'agents comptables » semble malgré tout la voie la plus prudente, si cette organisation se mettait en place.

L'actualité de ce début d'année 2019 semble d'ailleurs accélérer les choses. Le gouvernement, soucieux de trouver rapidement de nouvelles économies, a adressé une lettre de mission claire aux Directeurs Départementaux des Finances Publiques : retailler largement dans le réseau. Ainsi certains départements zélés semblent proposer pour 2022 la suppression totale des trésoreries, avec une seule structure départementale pour les encaissements et les paiements, et des chargés de missions dans les Maisons de Services au Public qui iront se « balader » au gré des demandes des élus. On imagine sans mal ce qu'il va rester du contrôle des dépenses, du conseil aux petits EPCI et communes et d'une certaine façon de faire une administration de proximité.

Quoiqu'il en soit, derrière le compte financier unique en matière de gestion publique locale, réalisé par un seul service, se cachait déjà une transformation majeure qui marquera une nouvelle étape de la gestion publique financière locale. ■