

Dossier

> Réforme du régime
de responsabilité
financière des
comptables publics

Guylaine ASSOULINE

Présidente de l'Association française de cautionnement mutuel

La responsabilité démocratique des comptables publics dans un contrôle de plus en plus automatisé

Mots-clés : comptabilité publique - responsabilité des comptables publics

En clôture des travaux de l'assemblée générale de l'Association Française de Cautionnement Mutuel (AFCM), sa Présidente, Guylaine ASSOULINE, a fait part de sa position sur le dossier sensible de la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics. Le régime de la RPP n'est pas dépassé : elle est un gage de bonne gestion ; elle peut cependant être modernisée pour être adaptée notamment à la numérisation des opérations financières.

Nous venons de clôturer notre assemblée générale. L'année dernière, Christian GUICHETEAU, dans son discours nous faisait partager son credo pour la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, puisque depuis quelque temps, alors que son nouveau régime a été revu récemment (2012), il est beaucoup question de changement.

Depuis plusieurs mois, les rapports et avis sur le sujet font florès, mais aucune production déterminante et consensuelle n'émerge véritablement à ce jour.

Ce qui tend à démontrer que les visions les plus radicales ne sont pas nécessairement les plus ré-

alistes, et que même les approches plus « modérées » ou médianes qui prônent le « ni réforme paramétrique, ni systémique » ne rassemblent davantage les suffrages à ce stade, tant est délicat le sujet.

La difficulté tient notamment à ce que, à l'évidence, la RPP a depuis des décennies, contribué à forger une culture du contrôle par les comptables globalement très bien acceptée par les ordonnateurs.

Il est vrai et personne ne le conteste, que des mutations de tous ordres, affectant aussi bien le relationnel historique entre ces partenaires indissociables de la gestion publique, que le manage-

ment de nos organisations et process, se sont fait jour et se sont accélérées.

C'est que le monde change !... Et nous nous devons de nous adapter à ces changements exogènes inéluctables.

Parler de la digitalisation de notre mode de fonctionnement, de nos modes de travail, envisager le futur avec l'intelligence artificielle, tout cela ne fait qu'ajouter au questionnement sur la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Il se dessine peu à peu une tendance que je qualifierai de lucide et pragmatique, en faveur de la nécessité d'une évolution du régime de cette RPP : il s'agit d'adapter, pas d'éradiquer.

Mais il n'existe pas encore véritablement de formule précise et opérationnelle communément admise définissant les conditions et modalités de cette évolution, qui ne viendrait pas rendre plus complexe encore la responsabilité des uns et des autres sans donner dans le simplisme du big bang destructeur.

Mais surtout, il n'y a pas davantage à ce jour de solution alternative supérieure au dispositif actuel, qui garantisse les conditions d'un meilleur contrôle d'une utilisation des deniers publics conformément aux textes en vigueur.

La responsabilité de l'ordonnateur n'est pas mon propos aujourd'hui : d'autres instances, d'autres dispositions, d'autres considérants ont vocation à l'appréhender.

Je me bornerai à rappeler les propos de monsieur le Procureur général près la Cour des comptes, à l'audience solennelle de rentrée de la Haute juridiction du 17 janvier 2019, qui voit quatre principes cardinaux à l'indispensable modernisation de la responsabilité des gestionnaires, je le cite : « La sélectivité, l'universalité, la sommation et la faute évitable ».

« La sélectivité des contrôles, l'universalité des acteurs appelés à rendre compte, la sommation avec sanction, la faute évitable. »

J'avoue avoir du mal à traduire concrètement certains de ces points.

- Je souhaite donc exposer, au nom de l'AFCM, pourquoi la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est non seulement un gage de sécurité et de démocratie, conçu pour poser des limites aux pouvoirs des ordonnateurs et pour éclairer ces derniers (11), mais aussi un facteur de modernisation de la gestion financière publique et à ce titre toujours d'actualité (12).

- De même verrons nous qu'il convient d'en adapter le contenu à la mutation numérique de notre environnement pour inclure la digitalisation et l'intelligence artificielle (21), mais aussi combien il est nécessaire d'intégrer l'esprit même de la RPP dans les nouveaux partenariats qui se dessinent entre le comptable et l'ordonnateur (22).

1 - Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, conçu pour contribuer au bon contrôle des deniers publics, est facteur indispensable de sécurité et de démocratie (11). Il est aussi porteur d'évolutivité et accompagne la modernisation de la gestion publique (12).

11 - S'il est un constat factuel historique communément admis, c'est bien celui qui fait de la RPP un garde-fou de premier plan, destiné à préserver la régularité de la gestion publique.

La RPP découle du contrôle: elle repose sur le contrôle externe et contemporain que le comptable exerce sur l'activité financière des ordonnateurs et elle justifie le contrôle des comptes publics par le juge des comptes, gage de démocratie.

Supprimer la RPP reviendrait en réalité à réduire le contrôle des citoyens sur la gestion publique: ce ne serait ni « progressiste » ni « moderne » mais bien une régression historique vers plus d'opacité et moins de démocratie (ce n'est pas un hasard si l'édifice de la RPP et du contrôle juridictionnel remontent à la révolution française, etc.). C'est aussi pourquoi le décret GBCP qui a modernisé les « règles de la CP » découle de la LOLF, c'est à dire de l'acte démocratique fondateur que représente le consentement à l'impôt et aux dépenses : le vote de la loi de finances.

Et c'est bien pourquoi nous sommes attachés à la RPP à l'AFCM !

Croire que les ordonnateurs, laissés à eux mêmes produiront nécessairement une gestion optimale des fonds publics est largement illusoire.

La gestion publique est de plus en plus complexe et l'expertise et le contrôle du comptable ne sont pas de trop (et valent bien les prestations des cabinets de conseil), car ils sont neutres et désintéressés et non pas commerciaux. Et en matière de finances, publiques comme privées, le « laissez-faire, laissez-passer » produit rarement de bons résultats !

Les défaillances reprochées aux comptables consistent le plus souvent à ne pas avoir exercé un contrôle suffisant ou ne pas avoir su résister à des ordres émanant des ordonnateurs non conformes à ce qu'ils auraient dû être (délibé-

Dossier

> Réforme du régime de responsabilité financière des comptables publics

rations manquantes, incomplètes ou ambiguës, émissions de titres de recettes mal fondés ou comportant des erreurs, mauvaise application de clauses contractuelles, confusion entre les créanciers, etc.).

Il ne faut pas oublier que certains ordonnateurs, à l'origine d'un défaut dans le processus de recette ou de dépense reproché au comptable par la juridiction financière, se prévalent parfois devant le juge des comptes des manquements du comptable, pour s'exonérer de leur propre responsabilité dans le préjudice financier subi par la collectivité et, même, insister pour en demander réparation. Ceci n'est pas sans poser de véritables questions de principe, mais comme je l'ai indiqué, je n'en traiterai pas aujourd'hui.

12 – La RPP, si elle est bien un facteur de sécurité démocratique, ne constitue nullement un obstacle à la modernisation de l'action publique.

La réalité des faits le démontre. Soutenir le contraire me semble en effet pour le moins hasardeux et constitue souvent la thèse de ceux qui n'y sont pas soumis personnellement.

La RPP n'a empêché ni l'informatisation, ni la décentralisation, ni la dématérialisation, ni la sélectivité des contrôles, ni la mise en place de la LOLF, ni la fusion DGI/DGCP, ni la certification des comptes publics (bien au contraire les comptables principaux ont joué un rôle central), ni le partenariat avec les ordonnateurs, ni les regroupements de gestions comptables, ni le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, etc.

Il n'y a donc aucune raison pour que la RPP soit un obstacle à la révolution numérique où à une nouvelle réorganisation administrative.

C'est au contraire une procédure robuste et qui a fait ses preuves et qui a notamment évité que notre administration ne soit corrompue. Cela légitime au demeurant que ceux qui sont chargés de ces fonctions de contrôle soient correctement rémunérés, ce que ne comprennent pas certains démagogues en mal d'effets journalistiques faciles.

La RPP est certes ancienne mais elle ne cesse de se transformer dans le sens de sa plus grande effectivité avec, il faut le souligner, la pleine collaboration des comptables publics qui une nouvelle fois jouent leur rôle de facilitateur.

On peut donc toujours continuer d'évoluer.

On pourrait notamment souhaiter une plus grande célérité dans le jugement des comptes (notamment pour les comptables retraités), une plus grande sélectivité dans la qualification par le

juge des comptes de manquants avec préjudice, ou encore la révision des règles de remise des débits dans les établissements publics.

Mais si l'on peut continuer d'évoluer, il ne faut pas oublier que la RPP est aussi un système, au sens cybernétique du terme.

La RPP n'est soutenable qu'adossée à un pouvoir de remise, qui permet notamment de limiter la rigueur excessive du « rétablissement du compte ». Ou alors il faudrait que le jugement des comptes change du tout ou tout, pour devenir un « procès financier intenté au comptable ».

Mais comme par ailleurs la RPP n'est viable que si elle reste assurable, toute réforme de la RPP qui perdrait de vue ce caractère systémique serait vouée à l'échec et aboutirait en réalité à sa destruction pure et simple, avec les conséquences chaotiques que chacun conçoit aisément.

Il ne faut pas oublier qu'au quotidien les comptables publics sont - sous leur seule RPP - des facilitateurs qui accompagnent les ordonnateurs avec professionnalisme et sans zèle inutile, à travers le maquis de réglementations qui pèsent sur la gestion publique.

Ils les aident à rester en conformité avec les règles applicables aux recettes et aux dépenses publiques. Ce rôle de conseil, et pour tout dire de « filet de sécurité » est si important, si apprécié, que dans l'ensemble, les collectivités sont satisfaites et souhaitent que nous restions auprès d'elles pour assurer ce rôle de caution, cette fonction de rassurance.

N'oublions pas non plus la cartographie communale française.

Sur nos 35 000 communes (34 968 exactement au 1^{er} janvier 2019) 32 000 comptent moins de 2 000 habitants. Ce sont autant de communes dans lesquelles ce n'est faire injure à personne que de souligner le manque d'expertise en matière financière et comptable, pour un grand nombre d'entre elles, en dépit du dévouement des élus et des personnels communaux. Le rôle du comptable y est essentiel et son implication incontestable aux côtés de l'élu.

La complexité technique et les exigences de la gestion financière publique confortent chaque jour le comptable dans l'architecture administrative française.

Dans un contexte où par ailleurs la fonction de maire semble attirer moins de candidats, ces simples chiffres illustrent s'il en était besoin la nécessité de garantir la bonne utilisation des deniers publics par un système qui garantit une approche objective et auditable, traçant la respon-

sabilité de l'acteur en charge de la comptabilisation des opérations patrimoniales et notamment les opérations de caisse.

La RPP répond à cet impératif de sécurisation et de rassurance.

Il y a certes d'autres dispositifs qui existent et qui participent au contrôle de la dépense publique, mais ils ne sont pas forcément pleinement appliqués, ni ne constituent en eux-mêmes des garanties suffisantes.

D'où peut-être certaines dérives financières d'autant plus incompréhensibles par les citoyens, qu'il y a effectivement en matière de gestion publique plusieurs strates de contrôles, au demeurant pas nécessairement complémentaires.

Je pense bien sûr au contrôle de légalité sur les délibérations financières et au contrôle budgétaire, exercés par les préfets avec une portée et une efficacité qui, sans porter atteinte à la légitimité ni à l'autorité des représentants de l'État, pourraient *a minima* faire l'objet de débats.

Ainsi est-il permis de penser que, s'ils étaient relevés, des manquements tels que le mandatement sans paiement dans les délais réglementaires, le non-respect répété des principes comptables comme le non rattachement des charges à l'exercice ou les dotations aux amortissements ou aux provisions non pratiquées, ou encore le défaut de reprise anticipée au budget primitif du déficit de la section de fonctionnement, permettraient une dépense visée par le comptable qui serait plus « légale ».

Mais, aujourd'hui la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ne s'étend pas à ces modalités de contrôle.

Vous l'avez compris, je préconiserai plutôt une extension de la responsabilité personnelle et pécuniaire sur ces faits là, c'est à dire un renforcement des contrôles de légalité et budgétaire à la main des comptables.

Dans le même ordre d'idées, comment ne pas penser au droit de réquisition, quasiment démonétisé tant il est si peu utilisé. Il est vrai qu'il transfère la responsabilité vers l'ordonnateur, quand ce dernier ne produit pas une pièce de dépense, par exemple. Peut-être diront certains, l'outil est-il en soi dissuasif, ce qui conduit à éviter qu'on l'utilise.

Ainsi dans mon exemple, l'ordonnateur aura-t-il certainement produit au comptable cette pièce de dépense manquante lors du visa de la dépense, face à la menace latente de réquisition, et ce sera mieux ainsi.

Mais de façon plus globale, la réalité de la gestion publique est, pour les comptables, marquée voire imprégnée, pour ne pas dire pétrie de la culture de la responsabilité, qui irrigue en interne le management des personnels mais aussi structure la relation avec les ordonnateurs, et pour tout dire sécurise l'écosystème.

Il est ainsi permis d'affirmer que la responsabilité personnelle et pécuniaire, non seulement ne paralyse pas le système, mais aussi qu'elle est assurément garante et protectrice contre maintes dérives.

Pour autant, postuler la pérennité de la RPP sans développer de vision prospective ni prendre en compte les mutations permanentes de son environnement serait faire une mauvaise manière au débat et reviendrait à fournir à ses détracteurs de bien faciles arguments.

2 – Dès lors, forte de la robustesse de ses fondements, la RPP doit évoluer et s'adapter au pari numérique qui irrigue notre société et guide la modernisation de nos outils (21), dans un contexte de partenariat renforcé avec l'ordonnateur en liaison avec l'intégration croissante des organisations (22).

21 - La modernisation de la RPP ne saurait en effet se concevoir sans une prise en compte de la révolution digitale, qui affecte tous les systèmes financiers et conduit à l'automatisation croissante des procédures.

211 - La digitalisation est étroitement corrélée à la fiabilisation des systèmes informatiques. Celle-ci ne saurait faire abstraction du rôle du comptable dans les différents process dont sa connaissance experte le rend légitime à définir les préalables nécessaires pour le suivi informatisé de la recette et de la dépense.

Mais cette expertise ne peut pas conduire à l'incriminer en tout : il n'est pas question de faire du comptable le responsable d'une ligne de programmation mal écrite. La compétence juridique et comptable n'emporte nullement la technicité informatique et ne saurait la postuler.

Il est donc nécessaire de formaliser clairement les règles de responsabilité de chacun des acteurs parties prenantes à la définition et à la sécurisation des chaînes informatiques.

212 - L'intelligence artificielle, le recours aux assistants digitaux et les développements informatiques novateurs à venir vont indubitablement avoir un impact certain sur nos modes de fonctionnement et de contrôle.

En effet l'intelligence artificielle est normalement binaire. Elle détectera les anomalies et de la

Dossier

> Réforme du régime de responsabilité financière des comptables publics

même façon elle prescrira automatiquement, leur mode de traitement et de régularisation.

Sans chercher à amputer les gains d'efficacité dégagés par l'IA sur la masse des traitements, il conviendra d'assurer l'existence non pas d'un verrou mais d'une sécurité humaine, en réservant au comptable la possibilité d'intervenir en dernier ressort.

Cette possibilité d'arbitrage exclusif du comptable est indispensable. Elle est légitime en raison même de son devoir de contrôle : le contenu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire devra expressément l'intégrer.

Ainsi, l'irréversible automatisation des process et des contrôles, dont l'effet vertueux sur l'efficacité des procédures est certes indéniable, ne peut écarter le comptable : bien au contraire, son rôle a vocation à s'en trouver renforcé.

22 - Par ailleurs, l'extension croissante du champ de la digitalisation s'inscrit dans un contexte de partenariat renforcé entre ordonnateur et comptable et de profonde réorganisation des services de la DGFIP

221 - L'informatisation continue et la modernisation de la chaîne budgétaro-comptable se traduisent par le développement de formules qui permettent la simplification des états financiers et l'intégration graduelle des services de l'ordonnateur et du comptable.

Il en est ainsi du compte financier unique, comme des contrôles allégés en partenariat et des services facturiers. En fait, tout ce qui permet de ne pas faire deux fois la même chose tout en garantissant un contrôle pertinent des opérations.

S'agissant du contrôle allégé en partenariat, encore trop peu développé alors même qu'il permet d'être collectivement plus efficient, il peut arriver que l'audit préalable à la mise en œuvre de cette approche partenariale décèle par exemple une faiblesse majeure des chaînes de dépenses de l'ordonnateur, rendant de facto impossible la signature et la mise en œuvre du CAP en raison du risque trop élevé affectant la fiabilité du process en cause.

L'audit est ici déterminant car le contrôle a posteriori qu'implique le CAP ou même le droit d'évocation du comptable ne suffiraient précisément pas à le protéger des foudres du juge financier.

Aujourd'hui, il n'est rien prévu d'autre que de constater l'impossibilité de mettre en place un contrôle allégé en partenariat en pareille hypothèse. Il n'existe pas de sommation faite à l'ordonnateur pour rétablir certains désordres, révélés par l'audit.

Dès lors, c'est bien l'existence de la RPP du comptable qui, en filigrane, sécurise l'arbitrage quant à la décision de contracter ou non dans le cadre du CAP.

De la même façon, la création d'un Service Facturier, degré supérieur d'intégration des équipes de l'ordonnateur et du comptable - dans le respect du principe de séparation des deux acteurs - ne remet pas en cause fondamentalement la partition de leurs rôles ni n'appelle davantage en l'état une refonte particulière du régime de RPP.

Pour autant, il est raisonnablement permis de penser que dans une perspective de large extension de ces nouveaux partenariats, la RPP devra à l'avenir voir son régime évoluer pour s'ajuster de façon itérative et ainsi tenir compte de possibles évolutions jurisprudentielles notamment.

222 - L'importance des évolutions affectant le partenariat ordonnateur-comptable doit être également appréhendée à l'aune de la réorganisation radicale du réseau des trésoreries dans le cadre de la déconcentration de proximité (DDP), dont les conséquences sur la pertinence même du concept de responsabilité des comptables ne sont à ce jour qu'à peine esquissées.

La mise en place des Services de gestion comptable (SGC), qui conjuguent la concentration massive de la fonction de production comptable et les contrôles induits avec la dissociation expresse des fonctions de comptable stricto sensu de celle de conseiller des élus, va inmanquablement engendrer de nouvelles pratiques et in fine une nouvelle approche de la mise en jeu de la responsabilité par le juge des comptes.

La création de Services de Gestion Comptable mieux dimensionnés que la plupart des actuelles trésoreries permettra d'améliorer la fiabilité des opérations et la qualité des contrôles du comptable, qu'ils portent sur les flux de l'ordonnateur ou qu'il s'agisse de contrôle interne. Il découlera vraisemblablement à terme de cette évolution de fond un renforcement du régime de responsabilité du comptable.

Plus globalement, la concentration des structures et l'intégration accrue des équipes, y compris organiquement avec le cas des agences comptables, ne permettent pas d'affirmer que la responsabilité personnelle et pécuniaire est un concept dépassé.

Bien au contraire, sa genèse comme son évolution et son adaptabilité avérée - malgré les imperfections de la récente réforme issue du décret de 2008 qui instaure un système hybride à deux vitesses - ouvrent des perspectives rassurantes quant à la pérennité d'un système qui sécurise

autant le comptable qu'il « rassure » l'ordonnateur, dans ce monde de la gestion publique où le rythme des mutations le dispute à l'exigence croissante de contrôle démocratique.

La question de la place du comptable public dans les process financiers (budgétaires et comptables) du secteur public local, ou dans les EPLE et toutes les agences comptables, n'est pas la question centrale.

Le comptable ne peut en effet se prévaloir d'une quelconque légitimité à raison de sa seule existence : ce sont la pertinence et la portée de ses contrôles et conseils qui légitiment sa présence aux côtés de l'ordonnateur.

L'approche organique ne suffit pas : la dimension fonctionnelle et la logique partenariale sont les déterminants réels de sa légitimité.

La partition des rôles entre les acteurs, y compris dans un schéma moderne évolutif et très intégrateur, prend ainsi d'autant plus son sens qu'elle est sous-tendue par un régime de responsabilité du comptable qui a su et saura se moderniser en accompagnant les multiples évolutions de l'écosystème.

Qu'il me soit permis, au terme de mon propos, de rappeler en quelques mots le positionnement de l'AFCM dans cette dynamique globale de la gestion publique.

Le cautionnement mutuel forme avec l'assurance et le pouvoir de remise, le triptyque qui garantit l'effectivité de la RPP. L'AFCM apporte en effet

aux collectivités publiques la garantie ultime du cautionnement du comptable, y compris quand le comptable n'est pas assuré ou le débet pas assurable.

C'est pourquoi l'AFCM est pour la Haute juridiction et Bercy un interlocuteur de référence pour tout ce qui a trait à la RPP et à son évolution.

Elle s'attache aussi à nourrir la réflexion prospective sur la gestion publique, avec ses colloques et son partenariat avec la revue *Gestion & Finances publiques*, comme bien sûr avec les associations de comptables et agents-comptables publics. Tous les comptables publics sont donc chez eux à l'AFCM.

C'est l'occasion pour moi de remercier chaleureusement les équipes de l'AFCM ainsi que les membres du Bureau et du Comité de direction pour leur engagement au quotidien.

Puisqu'est maintenant venu pour moi le temps de conclure, je rappellerais volontiers l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, bien connu de tous et souvent repris par le Premier président de la Cour des Comptes : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Et j'y ajouterais enfin cette maxime prêtée à Pythagore :

« *Il n'y a pas d'homme libre, s'il n'existe pas de contrôle* ». ■