

**Groupe de travail DGFIP du 10 février 2022
« Nouveau régime de Responsabilité des
Gestionnaires Publiques »**



**Compte-rendu du groupe de travail du 10 février 2022
« Nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics »
- Acte II -**

Cette nouvelle rencontre avec les organisations syndicales faisait suite à une première réunion qui s'est déroulée le 4 janvier dernier. Elle était co-présidée par MM. Guillaume Robert, chef du service des Collectivités Locales (CL), et Bastien Llorca, chef du service de la Fonction Financière et Comptable de l'État (2FCE)..

Nous vous renvoyons à notre compte-rendu qui relatait les points saillants du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics (RGP). Nous ne reviendrons pas sur l'économie générale du dispositif.

L'objet est ici de vous apporter les informations complémentaires résultant du texte du projet d'ordonnance et des arbitrages appliqués, ainsi que quelques commentaires.

==

En amont, l'administration avait communiqué :

- le texte « brut » du projet d'ordonnance dans la version stabilisée transmise au Conseil d'État ;
- un power point de présentation générale du nouveau régime unifié de RGP, faisant le résumé en le comparant schématiquement avec l'ancien dispositif de RPP (responsabilité personnelle et pécuniaire).

L'élaboration du texte et les arbitrages + les groupes de travail « internes »

Pour l'élaboration détaillée du texte, dont les principes avaient été définis par l'autorité politique, la DGFIP et la Cour des Comptes ont tenu plusieurs groupes de travail. Depuis le 4 janvier 2022, d'ultimes réunions d'arbitrage sont intervenues entre la DGFIP et la Cour des Comptes.

Monsieur Robert a précisé les thèmes traités par les trois groupes de travail internes à la DGFIP :

- Contrôle interne et maîtrise des risques, piloté par S. Halbique et C. Brigand ;
- Relations des comptables avec les ordonnateurs, piloté par C. Girault ;
- Simplifications (impacts de la RGP sur les travaux ; simplification des process...), piloté par F. Mordac.

Calendrier du projet

Le texte du projet d'ordonnance est examiné par le Conseil d'État depuis cette semaine.

Le texte pourra encore être revu devant cette juridiction, en liaison avec les différents groupes de travail sus-évoqués.

Le texte final sera déposé sur le bureau des Assemblées courant mars.

I. Le projet d'ordonnance

Pour sa partie législative, le projet comporte 29 pages et 2 parties (titres) dont 7 chapitres dans le titre I modifiant les dispositions du Code des juridictions financières.

Y sont définies : les missions de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et du ministère public ; le champ des justiciables, les irrégularités sanctionnées, les sanctions prononcées par la Cour des Comptes ; la procédure juridictionnelle et la création de la Cour d'appel financière.

Le titre II concerne les dispositions transitoires, faisant notamment le lien entre les deux régimes RPP et RGP.

Principaux points d'attention signalés

=> Le dispositif de sanction de la RGP présente des caractéristiques quasi-pénales ce qui induit une participation active du ministère public dans les différentes étapes de la procédure. On comprend dès lors que la procédure juridictionnelle soit très détaillée quant à ses intervenants et à son déroulement.

Nous noterons que le rôle de la Cour des Comptes est prééminent et que cette institution a ainsi conservé, voire étendue, ses prérogatives.

=> **la sanction financière maximale** : elle peut aller jusqu'à 6 mois de « rémunération ».

Attention modification : la rémunération prise en compte pour le calcul de l'amende s'entend « primes comprises » et non pas uniquement le traitement indiciaire, comme l'administration nous l'avait indiqué lors de la réunion du 4 janvier.

=> L'engagement d'une procédure de sanction financière n'est pas exclusive d'une procédure pénale et/ou d'une procédure administrative disciplinaire.

=> À la différence de la partie procédure, très détaillée, les principes régissant la qualification des faits sanctionnables – fautes graves, préjudice financier significatif, réitération des faits – ne sont pas définis plus avant que les indications apportées lors de la réunion du 4 janvier dernier.

Les dispositions diverses et transitoires

Les dispositions diverses concernent notamment **l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023** du nouveau régime RGP.

À cet égard, les affaires ayant fait l'objet d'un « *premier acte dans la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public devant la Cour des Comptes* » à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance relèveront encore de l'ancien régime de la RPP.

De facto, le nouveau régime RGP sera applicable aux contrôles des comptes publics 2022 et très probablement 2021.

En marge du projet de texte, mais au cœur du nouveau régime, la « *responsabilité managériale* » demeure toujours à l'état de principe, sans définition précise de son objet et de son champ. L'administration indique seulement à ce propos « *qu'il n'y a rien de fondamentalement changé par rapport à l'existant* ».

L'UNSA et la CGC ne partagent pas cet avis et nous considérons que l'administration crée une nouvelle graduation dans l'échelle des responsabilités, voire des fautes, pour celles n'entrant pas directement dans le champ de la procédure juridictionnelle des sanctions financières réservées aux cas les plus graves (cf. partie II).

II. Nos commentaires sur le régime RGP

L'UNSA et la CGC partagent le constat de départ sur la nécessité de réformer le régime de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables et de l'unifier. Contrairement à d'autres avis, mieux vaut créer que de modifier l'existant – la RPP - en le faisant encore évoluer. La réforme de 2011 a montré l'inanité d'une telle orientation.

Pour autant, comme tout changement majeur, celui-ci génère des interrogations teintées de fortes inquiétudes.

=> Tout d'abord, remettre son sort entre les mains des juges et de leur jurisprudence est tout sauf anodin malgré la confiance que l'on se doit d'accorder à l'un des piliers de notre démocratie.

=> Plus encore, au-delà du petit nombre de dossiers appelés à suivre le cheminement juridictionnel - évalué à une quinzaine par an pour la DGFIP - c'est le « *jugement* » managérial qui pourrait poser problème.

Même s'il n'est pas contenu dans le texte d'ordonnance, c'est l'un des objectifs attendu de cette réforme. Le principe de la responsabilité managériale est affirmé haut et fort dans les intentions de ses initiateurs comme la conséquence de la disparition de la RPP.

Le document de présentation de la RGP intitulé « *La réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics* » indique sans équivoque dans sa page 3 :

=> *Réserver l'office du juge aux cas d'une gravité avérée, justifiant son intervention et l'existence d'un véritable régime répressif.*

=> *Confier au manager public la responsabilité de gérer les autres fautes.*

Notre crainte, à l'aune de cas vécus, c'est la mise en œuvre d'« *enquêtes administratives* » ou « *d'audit flash* » rondement menées, le plus souvent à charge, avec pour objectif la « *tête* » du responsable.

Pourtant, la faute managériale, considérée comme telle, peut trouver des explications dans la composante du service comptable et de son environnement : manque de moyens en personnel, fuite des compétences (si rotation rapide des effectifs), poste difficile ou sinistré. Comment seront appréciés l'ensemble de ces éléments au regard de la faute qui serait commise ?

Nous appelons d'ores et déjà l'attention sur la nécessité de mettre en place une procédure normée et protectrice, à insérer sous le volet de la responsabilité administrative. Elle doit constituer une procédure garantissant le contradictoire, l'assistance d'un représentant conseil, et un traitement administratif équitable.

Paradoxalement, le champ du disciplinaire stricto sensu offre ces garanties. Il n'en va pas naturellement de même d'un « *jugement managérial* » qui peut pourtant emporter des conséquences importantes pour le responsable du poste.

Dans un autre cadre, celui de la mise en œuvre actuelle de la MOIS - Mutation d'Office dans l'Intérêt du Service - nous avons des illustrations des dérives possibles sur un dispositif discrétionnaire, dépourvu de barrières.

Ne pas faire droit à des exigences d'équité serait ouvrir un champ encore plus étendu à l'arbitraire. La vie professionnelle du chef de poste ne doit pas s'en trouver fortement dégradée.

Rappelons également que celui-ci a droit à la protection fonctionnelle dans l'exercice de ses missions, y compris en cas de faute de service.

Pour la première fois, l'administration a évoqué la possible assurabilité de « l'assistance juridique complémentaire », ce qui nous paraît une évidence. Celle-ci n'écarte pas l'écueil d'une lourde sanction pouvant définitivement rester à charge sous l'angle juridictionnel et, perspective presque aussi inquiétante, les conséquences induites par le prononcé du « *jugement* » managérial.

Il est important de relever que ces profonds changements vont fortement modifier les méthodes de travail. Le contrôle interne et la prévention des risques vont devenir les tâches principales du chef de poste au détriment, sans doute, de volets d'activité plus enrichissants.

Il ne faudrait pas non plus que s'instaure une nouvelle peur paralysante générée par la RGP où l'essentiel serait axé sur le contrôle et la prévention. Ce serait méconnaître les objectifs premiers de la réforme : une action administrative plus efficiente priorisant les enjeux, responsabilisant le gestionnaire public mais sans l'entraver.

Il est à noter que le volet législatif de la RGP, pris par ordonnance, ne constitue que la première étape de l'écriture du nouveau régime qui sera complété, comme il se doit, par une série de décrets.

Au regard de ces incertitudes pour l'avenir, l'UNSA et la CGC demandent à participer aux discussions concernant les prochaines étapes de mise en œuvre de ce régime. Celui-ci ne se borne pas aux seuls aspects juridictionnels et répressifs mais s'incrémente dans les politiques publiques.

Il faut s'attendre à de très importantes répercussions sur l'orientation des activités des comptables publics et sur la chaîne de travail des postes comptables dans l'exécution de la dépense, la collecte des recettes et des créances.