



Union SNUI - SUD Trésor Solidaires

Boîte 29 80 rue de Montreuil 75011 PARIS - Tél. 01.44.64.64.44 Fax 01.43.48.96.16

union@snuisudtresor.fr snuisudtresor.fr

Journal de la section des Directeurs

N°61 novembre 2010

Secrétaire de section

BOULAIS Christian Directeur départemental christian.boulais@dgfip.finances.gouv.fr

Correspondant Bureau national

CAMUT Bernard Inspecteur principal

bernard.camut@dgfip.finances.gouv.fr

NUMERO SPECIAL RESPONSABILITE DES COMPTABLES

Editorial

Responsabilité des comptables : plus jamais comme avant

On n'a jamais autant parlé de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

La Cour des comptes a sonné la charge en expliquant que l'autorité de la chose jugée en matière de débet s'accordait mal avec la pratique de remise gracieuse du Ministre qui vidait de son sens l'effectivité de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables ainsi que les décisions de la Cour.

Dans le même temps, à la DGFIP, des évolutions structurelles, organisationnelles, réglementaires et applicatives se sont mises en place qui modifient en profondeur les conditions d'exercice de la responsabilité en accroissant considérablement la prise de risque des comptables au moment même où ces derniers subissent de plein fouet une réduction drastique de leurs moyens.

Entre les deux, les comptables publics pourraient s'interroger sur la soutenabilité d'un système où le risque potentiel est disproportionné avec le produit des cotisations et qui fait reposer l'équilibre des comptes sur la capacité juridique du Ministre à écrêter le risque encouru par une politique de remise par ailleurs contestée.

Pour autant, les parlementaires, la Cour des comptes, les comptables, le ministre, les organismes d'assurance et de cautionnement ne remettent pas en cause le principe même de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables qui contribue quand même dans son ensemble à la grande qualité des comptes de l'Etat et à leur certification. Le tout en s'appuyant sur des comptables honnêtes, indépendants et motivés par leur mission ce qui est loin d'être le cas dans de nombreux pays y compris de l'Union européenne.

La problématique n'est donc pas abolitionniste mais refondatrice.

L'objectif de ce numéro spécial est de faire un état des lieux et de formuler quelques propositions.

Etat des lieux statistiques :

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables peut être mise en jeu, soit par l'administration on parle alors de débet administratif, soit par la Cour des comptes et on parle alors de débet juridictionnel.

Pour les comptables de la DGFIP, le nombre global de dossiers de mise en cause de la responsabilité est relativement stable et se situe autour de 1000 par an, répartis à hauteur de 70% pour les débet administratifs et de 30% pour les débet juridictionnels. On ne constate donc pas à ce jour de dérive en volume. Mais nous savons que différents facteurs vont impacter à la hausse les cas de mise en cause des comptables.

Si le nombre de dossiers est stable, le montant des débet est quant à lui très variable car il peut être affecté par des affaires exceptionnelles. On peut estimer autour de cent millions d'euros par an le montant des enjeux.

Au final, selon nos évaluations, le montant des laissés à charge annuel après remise se situe entre 400 000 et 500 000 euros. Cette somme est ce qu'elle est, mais elle atteste de la réalité de la mise en jeu de la responsabilité des comptables pour ceux qui voudraient croire qu'il ne s'agit que d'un principe virtuel.

Après la publication du décret du 05 mars 2008 prévoyant l'intervention de la Cour des comptes pour rendre des avis sur l'ensemble des remises gracieuses concernant des débet juridictionnels supérieurs à 10 000 euros et administratifs supérieurs à 200 000 euros, on pouvait avoir des craintes sur les positions qu'allait prendre la cour.

Sur la trentaine d'avis rendus, on ne constate pas de divergence fondamentale d'analyse entre la Cour et le Ministre. Autrement dit, il y a convergence entre les laissés à charge préconisés par la Cour et le Ministre, le tout en conformité avec la doctrine antérieure. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le message de Philippe PARINI lorsqu'il dit « je suivrai les avis de la cour ».

Toutes choses égales par ailleurs, on pourrait dire que la situation est sous contrôle, le problème c'est que les choses ne sont pas égales par ailleurs.

La Cour des comptes, le Premier président et le Parlement

Les Premiers présidents Philippe SEGUIN en son temps puis Didier MIGAUD son successeur plaident désormais pour que l'autorité de la chose jugée par la Cour des comptes s'impose au Ministre sans que ce dernier, par sa politique de remise ne vienne priver de toute portée les décisions qu'elle prend.

La manœuvre la plus directe est intervenue en septembre dernier, lorsque deux députés Michel BOUVARD et Jean-Luc WARSMANN – pas très éloignés du président de la Cour des comptes – ont fait adopter en commission des lois, un amendement prévoyant que les comptables mis en débet seraient soumis à des amendes et que le Ministre ne pourrait plus faire de remise gracieuse.

Tout le monde s'est très vite aperçu qu'en voulant laver plus blanc que blanc, non seulement on améliorerait pas le système mais qu'en plus on le faisait disparaître. Avec cent millions d'euros de débet non rémissibles par an, on entre dans un dispositif insoutenable donc inexistant. Par ailleurs en droit, l'application d'une amende personnelle pour une faute de service n'était sans doute pas la manière la plus pertinente d'aborder le problème.

Finalement l'amendement a été voté par la commission des lois mais il n'y a pas encore de date prévue pour l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi ainsi amendé. Autrement dit la question reste en l'état.

Comment s'en sortir ?

Chacun devra probablement faire un pas pour revenir aux fondamentaux.

Tout le monde est attaché à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, il conviendra donc de l'inscrire dans la future réécriture du décret de 1962.

Pour avoir un sens, la responsabilité personnelle et pécuniaire doit être effective en fait mais soutenable en montant et assurable.

Si la Cour juge de la régularité des comptes et de l'engagement ou non de la responsabilité du comptable par rapport à sa mission, seul le Ministre est à même d'apprécier tous les paramètres ayant concouru à la mise en cause de cette responsabilité. En ce sens, le Ministre ne peut pas être dessaisi de son pouvoir de remise en dernier ressort, ce qui ne signifie pas qu'il conteste le débet dans son principe mais en atténue la rigueur dans ses conséquences financières.

Pour régler correctement les curseurs, pourquoi ne pas utiliser la piste de la transparence et de la publicité.

Transparence en établissant chaque année un rapport analytique et descriptif sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables et publicité en le communiquant à tous les acteurs concernés : parlement, Cour des comptes et comptables.

Cette mesure pouvant être prise rapidement, permettrait de sortir immédiatement des préjugés et de permettre d'asseoir le décret de 2008 qui avait fait consensus en son temps et qui mériterait d'être appliqué sur la durée avant d'être modifié si besoin est.

Les risques organisationnels à la DGFIP

Lorsque l'on souhaite maîtriser les risques, il faut prévoir d'emblée une organisation qui les évite ou qui les minimise. Ainsi, dans le transport aérien, la chute d'un avion est le risque auquel aucune compagnie aérienne ne veut être confrontée. Pour l'éviter, tous les systèmes de sécurité ont été au minimum doublés avec des processus totalement encadrés et sécurisés. Même si le risque zéro n'existe pas, ce moyen de transport s'affiche comme le plus sûr.

A la DGFIP, dans les conservations des hypothèques, la deuxième main a toujours permis de sécuriser les publications et de réduire les risques.

Or, on constate dans les services comptables de la DGFIP une prise de risque permanente des comptables à qui l'on demande d'assumer quotidiennement la responsabilité de milliers d'opérations de recouvrement et de dépenses qu'ils exécutent en première intention avec une couverture risque réduite à sa plus simple expression.

Le métier de comptable a en outre considérablement évolué avec la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique et la réunion dans un même service des missions d'assiette et de recouvrement. Nous sommes passés de services spécialisés dans le recouvrement, avec des agents relativement stables et suffisamment formés, où les risques organisationnels étaient maîtrisables à des services plus étoffés car fusionnés, aux missions très larges, avec des agents plutôt orientés vers la polyvalence et un chef de service dont les travaux de pilotage animation coordination sont essentiels.

Dans ce schéma, les risques organisationnels sont d'autant plus élevés qu'ils s'inscrivent dans un contexte de réduction drastique des moyens en personnel théorique et disponible sur le terrain.

La chaîne de responsabilité entre comptable principal et comptable secondaire expose les comptables secondaires.

Le DDFIP et le DRFIP sont des comptables principaux avec, en ce qui concerne le recouvrement des créances fiscales, une responsabilité subsidiaire. Les chefs de services comptables sont des comptables secondaires qui assument la responsabilité du recouvrement de l'impôt devant le DDFIP (en DDFiP, le comptable secondaire ne peut voir sa responsabilité mise en jeu directement par le juge des comptes) La différence entre les deux réside pour les comptables principaux dans la possibilité de s'appuyer sur la cellule de maîtrise des risques pour sécuriser le système et se sécuriser. Les comptables secondaires assument le risque sans ceinture ni bretelles ce qui suscite chez eux des inquiétudes non feintes.

Les risques systémiques.

Les comptables engagent leur responsabilité mais sont tributaires des applicatifs mis à leur disposition. Ceux-ci se révèlent parfois incapables de réduire les risques comme en matière de gestion des privilèges où, d'un système stable à publication semestrielle automatisé, nous sommes passés à des publications mensuelles gérées manuellement faute de fiabilité des restitutions applicatives. Comme prise de risque, on ne fait guère mieux si ce n'est carrément lorsque le système lui-même vous oriente vers l'erreur. C'est le cas en matière de procédures collectives où MIRIAM n'offre à l'agent que les droits à produire sans les pénalités alors que celles exclusives de bonne foi doivent être produites à peine de forclusion.

Vouloir renforcer le niveau d'exigence en terme de responsabilité personnelle et pécuniaire suppose donc d'agir sur un ensemble de facteurs susceptibles d'améliorer la qualité des comptes et de réduire les risques. C'est donc à une approche globale de la problématique qu'il faut se livrer.

La section des Directeurs de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires formule et défendra les propositions suivantes

- 1) Dans les relations avec la Cour des comptes, maintenir la possibilité de recours gracieux du ministre et proposer un bilan à 5 ans du décret de 2008**
- 2) Assurer la transparence des décisions de remise par un rapport public annuel rendant compte de l'exacte application de la responsabilité des comptables dans sa phase administrative et juridictionnelle**
- 3) Conserver une assurabilité du risque avec un juste équilibre entre les remises accordées par le Ministre et les laissés à charge des comptables**
- 4) Rendre obligatoire l'assurance personnelle pour une meilleure couverture mutualisée**
- 5) Afficher comme principe de gestion qu'il pourra être procédé à des admissions en non valeur sans aucun laissé à charge pour les comptables lorsque les intérêts du Trésor n'auront pas été lésés**
- 6) Diffuser un guide actualisé à l'ensemble des comptables faisant le point sur le sujet « responsabilité personnelle et pécuniaire »**

- 7) Mettre en place « un bureau enquêtes accidents » chargé d'analyser chaque dossier de responsabilité en vue de mettre en place les mesures permettant d'éviter le renouvellement du risque**
- 8) Développer des applicatifs de recouvrement fiables. En ce sens, la future application RSP doit, dès sa conception, intégrer des avancées sensibles en termes de sécurisation des procédures.**
- 9) Donner les moyens en personnel qualifié aux comptables en vue de gérer correctement leurs risques**
- 10) Réduire de cinq ans à trois ans le délai de prescription extinctive**

Enfin, pour soutenir les camarades concernés par la mise en cause de leur responsabilité personnelle et pécuniaire, la section des directeurs mettra en place une cellule de suivi appropriée.