

Christian Guicheteau

Madame la Présidente

Monsieur le Trésorier Général du Royaume du Maroc

Mon cher Michel Prada

Mon cher Professeur Michel Bouvier

Mesdames Messieurs

Et je salue également ceux qui nous regardent en visio conférence

Je suis très honoré d'avoir été convié à cette importante manifestation organisée à l'occasion du centenaire de la Trésorerie Générale du Royaume et je remercie très chaleureusement les organisateurs d'avoir pensé à m'inviter en qualité de Président de l'Association française de Cautionnement Mutuel. Je reviendrais sur cette association un peu plus tard.

J'ai servi toute ma carrière au sein de la Direction Générale de la Comptabilité Publique Française, Michel Prada fut d'ailleurs un de mes directeurs généraux, et depuis 2008 au sein de la Direction Générale des Finances Publiques. J'ai été auditeur puis fondé de pouvoir de Trésoriers Payeurs Généraux dans 4 départements différents avant de devenir moi-même Trésorier-Payeur Général dans 3 départements et enfin après la fusion impôts-trésor Directeur Départemental des Finances Publiques, mon dernier poste étant Directeur Départemental des Finances Publiques des Alpes Maritimes à Nice. Et je suis à la retraite depuis un an.

Tout ceci avec un peu d'atavisme puisque mon père était déjà un comptable public.

Je vais donc vous parler des comptables publics français et des problématiques actuelles auxquelles ils sont confrontés.

De tout temps nos gouvernants ont eu le souci de garantir une saine et sûre gestion des fonds publics, notamment en prenant des garanties, le cautionnement en est une, et de confier la manipulation des fonds publics à un corps spécialisé, les comptables publics qui ont une responsabilité particulière : elle est personnelle et pécuniaire.

Dès ses origines, le système financier public est organisé afin de mettre en place un véritable contrôle des deniers publics. Il s'inspire d'une intervention de l'Etat dans l'économie, d'un souci de régulation, de maîtrise et de connaissance des dépenses et des recettes publiques.

Il est, en ce sens, intrinsèquement lié à la notion de transparence budgétaire, d'information comptable à destination du gouvernement, des élus, des magistrats financiers mais aussi des instances internationales et de nos concitoyens qui de nos jours sont de plus en plus demandeurs de cette transparence.

Les deniers publics constituent par essence même, une chose publique. Cette spécificité entraîne l'obligation de transcription de leur utilisation et ils revêtent alors une dimension comptable. De ce fait ces deniers sont soumis aux règles et techniques d'un droit particulier : le droit de la comptabilité publique.

Un des anciens Directeurs Généraux de la Comptabilité Publique avait pour habitude de dire, quand il entendait critiquer l'action des comptables publics, qu'en matière de comptabilité publique il n'y a véritablement que deux règles : la séparation ordonnateur-comptable et la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Sous le prisme de ce deux règles les comptables publics ne font qu'appliquer, comme les autres fonctionnaires, les lois votées par le parlement et les règlements édictés par les diverses administrations centrales.

Le comptable public étant en bout de chaîne de la dépense par exemple, c'est donc lui qui va valider ou non le paiement demandé par l'ordonnateur. Et quand il ne le valide pas, parce que les lois et règlements ne sont pas respectés, il est celui qui empêche la fluidité de la dépense publique au nom de règles de la comptabilité publique surannée.

Or il ne fait que s'assurer que la dépense est correcte, qu'elle correspond au budget qu'elle concerne et que le paiement se fait au véritable créancier. Tous ces contrôles étant faits en garantie de la collectivité pour laquelle il est comptable assignataire.

Pour pouvoir être installé en qualité de comptable public un fonctionnaire doit remplir trois conditions : avoir été régulièrement nommé par l'autorité compétente, avoir prêté serment (pour les comptables principaux de l'Etat c'est devant la Cour des Comptes) et justifier de la réalisation d'un cautionnement dont le montant est fixé, en fonction de l'importance du poste et des fonds maniés, par un arrêté du Ministre chargé du budget. Par exemple mon dernier cautionnement dans le poste que j'occupais à Nice était d'environ 800 000 euros.

Le cautionnement est la garantie de l'Etat. Il est le corollaire de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. C'est un système ancien, il y a déjà plusieurs siècles que le Roi exigeait une caution de ceux à qui il confiait le recouvrement de ses impôts.

Au 19^{ème} siècle le cautionnement était consacré notamment dans le décret de 1862 et devait être obligatoirement réalisé en numéraire ou en valeurs d'Etat. Il était restitué à la sortie de fonction quand les comptes de comptables publics avaient été jugés par la juridiction financière et qu'aucun laissé à charge ne subsistait. Seuls les fonctionnaires fortunés, voire ceux qui s'endettaient, pouvaient à cette époque être comptables publics.

En 1908 quelques uns de nos prédécesseurs ont réussi à convaincre le Ministre des Finances de l'époque, M. Joseph Caillaux, qu'une association créée entre tous les comptables publics pourrait garantir à l'Etat les cautionnements et que l'accès aux fonctions de comptable public se démocratiserait.

C'est ainsi qu'est née, d'une loi des finances en 1908, l'Association Française de Cautionnement Mutuel que j'ai le plaisir et l'honneur de présider depuis 11 ans. Et depuis cette époque plus aucun fonctionnaire astreint à un cautionnement ne le dépose dans les caisses de l'Etat mais adhère à cette association qui lui délivre alors un document sécurisé qui atteste auprès de ceux chargés de l'installer dans ces fonctions qu'il est bien cautionné.

Juste deux chiffres concernant l'AFCM : c'est environ 60 000 adhérents (comptables et publics et régisseurs), un peu plus de 1 milliard d'euros de cautionnement garantis à l'Etat.

Cette association bien qu'étant sous le régime de la loi de 1901 et qu'elle ne touche aucun subsides de l'Etat est depuis l'origine sous la tutelle du Ministre

chargé du Budget : toute modification de statut doit être approuvée par le Ministre, le Président de l'association doit être agréé par le Ministre et elle est soumise aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances.

Venons-en à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

J'ai l'habitude de dire que cette responsabilité qui s'ajoute aux responsabilités administrative, civile ou pénale que les comptables publics ont comme tous les autres fonctionnaires, est exorbitante du droit public.

En effet elle concerne les actes propres du comptable public, c'est bien normal, mais également les actes de tous les agents placés sous ses ordres et pour toutes les opérations de son poste comptable, que lui-même soit présent ou non.

Vous pouvez imaginer ce que cela représente à l'aune de mon dernier poste à Nice où j'avais 2 000 agents sous mes ordres qui manipulaient en dépense comme en recette quelques dizaines de milliards d'euros.

Cette responsabilité implique rigueur, respect des procédures, formation continue pour s'adapter aux évolutions technologiques comme réglementaires, audit régulier et permet d'assurer la sécurisation des opérations financières de la collectivité.

Et ceci de la part de tous les agents qui sont dans la chaîne de travail de la comptabilité publique.

Cette responsabilité personnelle et pécuniaire a en effet pour conséquence le travail sérieux et rigoureux de tous les agents qui sont conscients que leurs actes, donc de leurs erreurs, peuvent avoir des conséquences financières pour le comptable public dont ils dépendent. Je me souviens d'un caissier qui n'ayant pas réussi à retrouver une erreur de caisse, et ne voulant pas me l'annoncer, l'avais couverte de ses propres deniers.

Un contrôle avait permis de s'en apercevoir et j'avais pu le rembourser. Car lui n'était pas assuré pour son travail, et n'avait pas besoin de l'être, mais moi j'étais assuré.

Car si le cautionnement garantit l'Etat, le comptable public doit s'assurer pour couvrir sa responsabilité personnelle et pécuniaire qui peut être mise en jeu.

C'est pour cela qu'en 1936 a été créée, par les comptables publics et à l'instigation de l'AFCM, une société d'assurance, L'Assurance Mutuelle des Fonctionnaires (AMF) dont le seul but était d'assurer les comptables publics qui y adhéraient pour leur responsabilité personnelle et pécuniaire. L'AMF existe toujours : elle est l'assureur de référence des comptables publics et des régisseurs car plus de 80 % sont adhérents de cette assurance.

La mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics intervient soit pour des erreurs de caisse ou des mauvais paiements et elle résulte également de débits administratifs ou juridictionnels.

Un comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire est mise en jeu peut soit combler de ses deniers et faire jouer son assurance, soit demander une remise gracieuse au Ministre et faire jouer ensuite son assurance pour les éventuels reliquats laissés à sa charge. S'il ne fait ni l'un ni l'autre ou si des fonds ont été détournés (dans ce cas bien évidemment l'assurance n'interviendra pas) ce manquement devient une créance de l'Etat qui est recouvrée par la Direction des Créances Spéciales de l'Etat.

Si cette direction n'arrive pas à recouvrer les fonds elle actionnera le cautionnement du Comptable public et l'AFCM versera les sommes demandées à hauteur du cautionnement constitué. L'AFCM est alors en droit de recouvrer auprès du cautionné défaillant les sommes qu'elle a versé à l'Etat en étant subrogé dans les droits du trésor.

Une fois le comptable mis en cause par un arrêté de débet il peut invoquer la force majeure dans des cas très limités et très précis (attaque à main armée par exemple) ce qui l'exonérera de son débet ou demander une remise gracieuse au Ministre.

La régulation des débits, notamment juridictionnels, par le Ministre chargé du budget, est nécessaire pour rester dans des montants financièrement assurables. Si le système n'est plus assurable il devient caduc. Or c'est bien le Ministre qui alloue les moyens de fonctionnement au comptable public pour assurer sa tâche.

La demande de remise gracieuse va permettre au comptable public d'exposer les éléments à décharge qui ont conduit à sa mise en débet (personnel manquant ou insuffisamment formé, absentéisme, moyens techniques insuffisants, applications informatiques défectueuses, etc.) et au Ministre d'apprécier ces arguments et d'accorder (ou de refuser) une remise gracieuse qui peut être partielle ou totale.

Cette procédure de la remise gracieuse qui existe depuis plus de deux siècles était de plus en plus mal vécue par les magistrats de la Cour des Comptes qui disaient, avec une certaine justesse, que les jugements qu'ils prenaient étaient de fait remis en cause par les décisions de remise gracieuse du Ministre. Côté comptable public et DGCP puis DGFIP on était agacé par les nombreux jugements de débet pris par les juges financiers pour des débet sans préjudice financier qui conduisaient, quand il s'agissait de l'Etat, à des inscriptions budgétaires inutiles (puisque dans ce cas les remises gracieuses étaient très larges) ou quand il s'agissait de collectivités autres que l'Etat à des enrichissements sans cause.

De plus les jugements pouvaient intervenir de nombreuses années après la fin d'activité des comptables publics et parfois après leur mort ce qui laissait leurs héritiers désemparés.

La cour des Comptes et la DGCP ont commencé des discussions il y a une dizaine d'années pour étudier les possibilités de faire évoluer ce dispositif.

Ces discussions ont conduit à une première réforme, entrée en vigueur en 2008 et dont la principale mesure consistait à ce que se soit toujours le Ministre qui accorde la remise gracieuse mais après avis de la Cour des Comptes. Cet avis n'étant pas un avis conforme il ne liait pas le Ministre dans sa décision finale de remise gracieuse.

Bien que depuis l'entrée en vigueur de cette réforme le Ministre ait dans l'ensemble suivi les avis de la Cour des Comptes, ceci ne satisfaisait toujours pas une partie des magistrats financiers et ne répondait pas à la question du sans préjudice.

Une nouvelle réforme a donc été nécessaire en 2011. Elle distingue le débet avec et sans préjudice et elle laisse pour les débet avec préjudice le pouvoir de remise gracieuse au Ministre, avec un plancher, mais sans aucun avis de la Cour des Comptes.

La règle est désormais la suivante : pour les débits sans préjudice les manquements laissés à la charge du comptable sont limités à 1,5 pour mille de son cautionnement et ne sont pas rémissibles (ce sont de fait des amendes administratives mis à la charge des comptable publics) pour les débits avec préjudice la remise du Ministre a un plancher fixé à 3 pour mille du cautionnement et donc, ne peut plus être totale quels que soient les motifs invoqués par le comptable.

De plus la réforme a introduit d'autres mesures comme l'obligation de juger les comptes dans un délai de 5 ans après leurs dépôts dans les juridictions financières et la possibilité de remises gracieuses totales en cas de décès du comptable public.

Cette dernière réforme n'a pas encore trouvé son point d'équilibre car notamment la notion de préjudice financier n'a pas de définition précise. La jurisprudence du Conseil d'Etat qui est la juridiction d'appel des jugements de la Cour des Comptes a commencé à préciser certaines choses et devrait dans les années à venir parvenir à stabiliser le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

Réforme qui a quand même déjà eu pour effet de tripler les versements de sinistres par l'AMF, et a conduit cette assurance, entièrement gérée par des comptables publics, a augmenter de façon très sensible les cotisations des adhérents.

Ce qui est compliqué mais qui reste pour le moment supportable. Si la dérive à la hausse des laissés à charge devait par contre perdurer cette responsabilité personnelle et pécuniaire ne serait plus assurable et elle disparaîtrait.

Or les comptables publics ont su s'adapter aux nombreuses réformes de ces dernières années, dont la plus emblématique était la LOLF, à la certification des comptes de l'Etat, aux évolutions réglementaires et législatives constantes, aux restructuration des réseaux, aux environnements informatiques en perpétuels mouvements, aux nouvelles formes de gestion, aux relations ordonnateurs comptables modernisées (contrôle partenarial, services facturiers etc.).

Et ils sont prêts à faire face aux évolutions à venir comme la certification des comptes des collectivités territoriales ou le compte financier unique.

Pour moi le comptable public est un personnage clé, parce que au sein de l'appareil d'Etat il réalise la jonction entre les différents contrôles internes comme externes, ou administratifs comme juridictionnels.

Les nouvelles relations entre ordonnateurs et comptables ne doivent pas remettre en question l'indépendance de ce dernier, indépendance qui est indispensable à l'exercice de ses missions.

Cette indépendance apporte des garanties indéniables de transparence et de sécurité dans les opérations financières des organismes publics et ces garanties sont plus que jamais nécessaires car la LOLF par exemple donne une plus grande liberté aux gestionnaires. Le principe de séparation ordonnateur-comptable n'est pas une protection absolue contre les irrégularités mais ces dernières seraient, à l'évidence, plus nombreuses et plus graves si l'on méconnaissait ce principe.

Il y a quelques semaines lors des discours prononcés à l'occasion de l'assemblée générale annuelle de l'AFCM Gilles Johanet Procureur Général près la Cour des Comptes prononçait notamment ces quelques mots, je le cite :

« un autre élément essentiel touche à la séparation de l'ordonnateur et du comptable. C'est un élément essentiel notamment au regard d'une préoccupation croissante des citoyens, la probité. Or , fondamentalement le respect de cette règle repose sur vous, les comptables publics, qui faites preuve d'excellence professionnelle, de probité absolue, du sens du service public, et qui êtes contrôlés par les juridictions financières. Ayons une ambition commune. Nous voulons vivre la réalité de la saine gestion publique, qui passe par les prérogatives propres au comptable public, et non pas de la voir s'étioler. »

Fin de citation

La présence d'un comptable public, son indépendance, ne sont pas des freins à la modernisation nécessaire de nos finances publiques qui doivent s'adapter aux normes internationales comme vivre avec les contraintes de leur temps.

Dans un système qui a largement fait ses preuves jusqu'à aujourd'hui, l'avenir démontrera, j'en suis moi aussi persuadé, que l'action des comptables publics reste un gage de sérieux, de sécurité et de transparence pour nos finances publiques.

Je vous remercie.

