

L'Unité

Le journal de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires



snusudtresor.fr

3 ans après... que reste-t-il de la Comptabilité Publique ?

Il y a 3 ans, la fusion de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) et de la Direction Générale des Impôts (DGI) devenait effective. Ainsi disparaissait officiellement une administration très ancienne couvrant le territoire national, celle connue généralement dans l'opinion publique sous le nom de Trésor Public dont les origines remontaient à Philippe Auguste et dont l'ancêtre direct datait du Premier Empire.

C'est la politique de suppression massive d'emplois publics qui motivait cette fusion bien plus que le rapprochement de l'assiette et du recouvrement de l'impôt mis en avant par Nicolas Sarkozy et son gouvernement et sensé offrir un meilleur service à l'usager, ce qui est très loin aujourd'hui d'être démontré au delà des campagnes d'auto-satisfaction des promoteurs de cette réforme administrative.

Les premières années de la nouvelle Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) ont donc été marquées par la mise en place des Services des Impôts des Particuliers (SIP) et des Directions Locales Unifiées (Directions Régionales et Directions Départementales des Finances Publiques), semblant reléguer au second plan de l'actualité la question du devenir des missions relevant plus spécifiquement de l'ancienne DGCP au delà du recouvrement de l'impôt qui subit lui-même des remises en cause fondamentales (ex. relèvement probable du seuil de l'admission en non valeur,...).

La mise en place des SIP a vidé les trésoreries situées dans les mêmes communes des emplois liés au recouvrement, sans que la nouvelle offre de service en direction des collectivités locales ou la mise en œuvre du Guichet Fiscal Unique ne se traduisent par des apports d'emplois dans les autres trésoreries du réseau. A terme, dans ces conditions, c'est la spécialisation dans les missions exercées auprès des collectivités et établissements publics locaux qui guettent ces trésoreries, prémisses à de nouvelles concentrations.

C'est l'ensemble du maillage de proximité qui se trouve fragilisé, d'autant dans un contexte de suppressions massives d'emplois et de non remplacement de deux départs en retraite sur trois dans notre Ministère qui prétend, en la matière, à l'exemplarité.

Si la réduction du maillage territorial n'était pas un chantier d'actualité avec la fusion DGCP/DGI, il est à craindre qu'après 2012 les mêmes arguments qui ont servi par le passé à justifier des fusions de trésoreries aujourd'hui en voie de spécialisation soient de nouveau mis en avant pour engager un nouveau processus de concentration, alors même que les conditions de travail des agents ne peuvent que se détériorer encore. Cette menace est bien à l'esprit des agents concernés.

Au sein de la nouvelle direction générale fusionnée, il n'est désormais plus question de Comptabilité Publique mais de Gestion Publique, aujourd'hui réduite à constituer l'un des trois pôles de la nouvelle Direction Générale des Finances Publiques. Ce glissement sémantique n'est pas innocent. Ainsi le rôle du comptable public, garant de la sécurité des procédures comptables et financières et de la bonne utilisation des deniers publics, produits de l'impôt consenti par la collectivité et instrument de la cohésion sociale par le financement de l'action publique et en particulier des services publics, se dilue-t-il dans la notion de gestion publique, renvoyant à une simple logique d'exécutant de la dépense publique.

Cette évolution sémantique s'accompagne d'une réalité vécue par les agents dans l'exercice de leurs missions au quotidien : de plus en plus se développent concentration, fragmentation et industrialisation des tâches, synonymes de déperdition des connaissances et de la technicité et d'éloignement de la finalité du contenu du travail, préalables à une remise en cause plus profonde d'ores et déjà de certaines missions de service public de la DGFIP et du rôle du comptable public dans l'exercice de ces missions.

Supp. au n° 964 du 26/04/2011

Union syndicale
Solidaires

finances
Solidaires

Solidaires
FONCTION PUBLIQUE

Ces trois dernières années dans la filière gestion publique ont plus particulièrement été marquées par la poursuite du déploiement des deux applications structurantes Hélios (pour les missions auprès des collectivités locales et établissements publics locaux) et Chorus (pour la mission de contrôle de la dépense État). Deux outils dont le choix n'est pas neutre et qui sont porteurs d'une évolution des missions et de la modification des modes d'organisation dans le cadre de chaînes intégrées des dépenses publiques.

Hélios ignoré dans la fusion DGCP/DGI ?

Force est de constater, lors des visites des postes ou au travers des recours en notation dans lesquels les agents expriment de plus en plus les dysfonctionnements des services, que les problèmes liés à Hélios et les besoins des postes ont souvent été sous estimés par les directions locales et nationales à tel point que le Directeur général a pu déclarer que, le basculement achevé, les renforts pour la mise en place des SIP pourraient être pris sur les effectifs des équipes de dépannage puisque désormais ceux-ci n'étaient plus nécessaires au SPL. Erreur, qui montre le peu d'intérêt pour ce secteur qui certes n'a pas fait l'objet d'une annonce médiatique présidentielle, hélas, mais qui nécessiterait au vu des enjeux une plus grande considération. Pourtant la crise des marchés financiers a démontré que la gestion des budgets était la proie d'appétits sans limites et sans vergogne contrairement à l'intérêt général.

Laisser perdurer des dysfonctionnements ouvre le champ libre à toutes les attaques, à toutes les propositions d'externalisation susceptibles de suppléer à ce que certains considèrent comme les carences de nos services. En fusionnant les deux directions générales le pouvoir politique et l'administration s'étaient engagés à maintenir et à respecter toutes les missions. Si l'intérêt se mesure en nombre de groupes de travail sur le sujet, celui de la Comptabilité publique n'est pas très haut ! Il appartient à l'administration de réaffirmer, non par des mots mais par des moyens, son importance et de combattre le climat anxieux des services qu'elle dénonce par ailleurs comme étant non justifié.

L'application : le déploiement

Hélios a été conçue pour être l'application informatique unifiée de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux et pour se substituer aux applications RCT, EAU, HTR, CLARA, DDPAC, IRMA, avec pour objectif d'être une application universelle à vocation généraliste, paramétrable et évolutive, utilisant l'internet.

Après la bascule de deux postes pilote en 2004, son déploiement s'est effectué, avec une « pause qualité », entre 2005, quelques années avant la fusion DGCP/DGI, et fin 2010 avec la bascule des très grosses entités (Paris) et des CHU dont les Hôpitaux Civils de Lyon et l'Assistance Publique de Marseille. Hélios intéresse l'ensemble des agents travaillant en secteur communal, en trésoreries hospitalières ou HLM.

Aujourd'hui cette application concerne ainsi 2663 trésoreries, soit plus de 171.000 comptabilités (collectivités et établissements publics locaux). En quelques chiffres, Hélios paye 388 milliards de dépenses publiques locales par an et environ 2,5 millions de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Hélios, c'est également un outil qui participe de l'uniformisation et de la généralisation de l'utilisation du CHD (Contrôle Hiérarchique de la Dépense), mais aussi un outil de management par le biais des habilitations et de la traçabilité.

Enfin, dans le cadre d'une chaîne intégrée, Hélios permet aux ordonnateurs de suivre la consommation des crédits votés, le traitement des mandats et des titres, l'état de l'actif, les opérations en instance ainsi que la situation de la trésorerie.

Hélios, toujours trop de galères !

Alors que la date du basculement s'éloigne désormais pour une majorité de postes, l'expérience est acquise au fil des années a permis d'incontestables améliorations. Cependant, si le Directeur général en concluait un peu rapidement il y a quelques temps : « Hélios, c'est fini », l'application n'est pas la panacée prévue. Tous les problèmes ne sont pas derrière nous, comme les personnels concernés nous le rapportent.

En outre, les protocoles d'échanges fixés par Hélios nécessitent du côté des ordonnateurs une adaptation de leur outil informatique qu'ils ne sont pas toujours en capacité de mener faute de moyens. Dans ces conditions, certaines fonctionnalités d'Hélios comme le suivi des marchés ou le Contrôle Hiérarchisé de la Dépense ne peuvent pas être utilisées par les agents dans les trésoreries (il n'est prescrit qu'à partir de 500 mandats). L'investissement que sous-tend Hélios tant pour les collectivités et établissements publics locaux que pour les trésoreries favorise les structures disposant d'une taille suffisante dans un contexte de développement de l'intercommunalité avec la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales.

Pour le secteur hospitalier et les grosses trésoreries, dernière vague de l'implantation d'Hélios, les difficultés sont encore énormes : Hélios reste inadapté à la gestion de masse à laquelle ces trésoreries sont confrontées. Ainsi l'utilisation d'Hélios en matière de comptabilité hospitalière ne semble toujours pas à la hauteur de HTR par exemple en matière de virements Banque De France ou de situation de trésorerie. Là aussi les agents en sont réduits à « bricoler » avec l'application pour s'en sortir, à faire des impressions nombreuses pour éviter de multiples passages sur les écrans...



Les couacs d'Hélios

Les agents sont régulièrement confrontés aux imperfections d'Hélios.

De façon non exhaustive, nous citons :

- les mises à jour de l'application entraînant de nouveaux problèmes et remettant en cause des solutions intermédiaires,
- la sous estimation du nombre d'utilisateurs en fin de mois lors de la confection des paies, d'où retard de traitement,
- pas de consultation simultanée possible des prévisions et de l'exécution budgétaire,
- pas de traitement de masse possible pour les ordres de paiement,
- consultations fastidieuses des articles de rôles,
- comptes «multi» (eau, assainissement)
- difficultés avec les budgets qui ne sont pas simples (notamment les Marchés à sous traitance ou révision de prix),
- les grandes difficultés en matière de prises en charge de rôles volumineux non prévus dans l'applicatif,
- la gestion des tiers et des débiteurs difficiles,
- masques démultipliés, nombreuses opérations plus fastidieuses,
- temps de réponse aléatoires et parfois très longs,
- blocages en lien avec l'insuffisance des «tuyaux» empêchant de travailler de manière continue, perte des «repères» après maintenance,
- éditions très longues,
- C.H.D. chronophage.

Au final, les agents se vivent de plus en plus comme des humanoïdes «presse-boutons» ... valorisant non !

L'asphyxie des petits postes

Les suppressions d'emplois et le non renouvellement des départs en retraites n'arrangent rien. C'est le service public et le maillage territorial qui sont ainsi fragilisés dans un contexte où la priorité est à une politique d'affichage en matière de guichet fiscal unique. Plus le poste est petit et plus les agents souffrent. Les agents à qui on annonce une suppression d'emploi pour l'année qui vient sont unanimes : ils ne pourront plus gérer ! De plus en plus d'entre eux craquent physiquement et moralement.

Tout comme les agents, les chefs de postes se sentent de plus en plus abandonnés et isolés. Sentiment qui peut se résumer dans cette phrase entendue : «Nous sommes responsables de ce qui ne dépend plus de nous !».

Dans la pratique, avec les suppressions d'emplois et les difficultés liées à Hélios, le rôle du comptable tend dans des conditions rendues difficiles à se limiter à celui d'un caissier. Qu'en sera-t-il demain de la mission ?

Des progrès sont encore nécessaires, un soutien très concret est attendu !

Ce ne sont ni la documentation en ligne ni le «guide de l'organisation et du pilotage d'une trésorerie secteur public local» qui soutiendront les personnels de ces postes, confrontés en outre aux exigences des statistiques et du contrôle interne !

La direction générale joue la prudence en se refusant à industrialiser rapidement PÉS V2 (protocole d'échanges standard en matière de dématérialisation expérimenté aujourd'hui par plus de 200 collectivités). Des évolutions ont été engagées pour répondre aux besoins en matière notamment de traitement des procédures complexes (hôpitaux-recouvrement) et des progrès sont encore à réaliser notamment dans le domaine des restitutions.

Suite au dernier groupe de travail (11 mars) avec les organisations syndicales, elle a également reconnu la nécessité du maintien du tutorat et de la disponibilité des équipes de remplacement pour renforcer le cas échéant les postes sous Hélios.

Nouvelle offre de service : une façade !

Dans un tel contexte, le conseil aux collectivités locales est exercé dans des conditions de plus en plus difficiles. Le temps fait défaut. En effet, face aux manques récurrents en effectifs, faute de renforts, certains chefs de poste doivent eux-mêmes assurer une partie du travail courant (visa des dépenses et recettes) et la mission de conseil aux collectivités devient de fait secondaire.

Les chefs de poste se transforment même parfois en assistants informatiques pour l'installation du portail Hélios dans certaines petites collectivités ! Avec la nouvelle offre de service aux collectivités locales, ce sont les dispositions fiscales notamment en matière de TVA immobilière qu'il faut désormais maîtriser, avec souvent une formation de quelques heures et un soutien de la DLU parfois encore embryonnaire !

Le service public, les missions, les agents et leur santé : des «variables d'ajustement» inacceptables !

Avec les suppressions d'emplois, tout l'équilibre des missions est mis en péril. Pour s'en sortir, certaines tâches deviennent de fait secondaires. Payer les fournisseurs et faire les payes des agents des collectivités étant naturellement l'urgence absolue, le recouvrement contentieux est mis de côté. Seulement, pour que les collectivités puissent assumer leurs dépenses, il faut bien que les recettes rentrent dans les caisses !

Surtout, ce sont les agents, dont la conscience professionnelle reste entière qui «prennent sur eux» : les congés, les RTT, les temps partiels sont différés ou non pris par les agents eux-mêmes, les écrêtements sont légions et les comptes épargne-temps explosent ! Bien sûr, tout ceci cumulé à la pression au travail ne va pas sans conséquences sur leur moral et sur leur santé. C'est inacceptable !

Le développement de l'intercommunalité et la masse des fonds publics désormais gérés par l'ensemble des collectivités territoriales rendent absolument nécessaires le renforcement du réseau des comptables de la DGFIP, la réaffirmation de leurs missions et l'instauration d'un réel contrôle préalable des dépenses publiques.

Défendre un véritable service public de la DGFIP auprès des collectivités locales et de leurs habitants, pour une démocratie de proximité, c'est défendre un service public de proximité, c'est lui donner tous les moyens nécessaires à son existence, en particulier les emplois et les moyens d'une informatique dont la maîtrise serait conservée par la DGFIP.

Le Contrôle

Selon l'ancienne Direction Générale de la Comptabilité Publique, il «consiste à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux en modulant le moment, le champ et l'intensité du contrôle». Le comptable exerce toujours les vérifications sur pièces auxquelles il est tenu par le décret de 1962, mais il les module en fonction de la nature de la dépense et de la pratique des ordonnateurs.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense affiche officiellement un triple objectif :

- une plus grande efficacité grâce à des contrôles recentrés sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants ;
- une plus grande responsabilisation des ordonnateurs en passant d'une logique de «méfiance» (contrôle a priori et exhaustif) à une logique de «confiance» fondée sur la réalité des risques ;
- une amélioration de l'ensemble de la procédure de dépense et notamment une réduction des délais de paiement et, dans certains cas, une simplification des procédures, sans sacrifier la maîtrise des risques.

L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires réaffirme son opposition à l'abandon des contrôles préalables, les procédures mises en place visant uniquement à réduire les effectifs, voire à supprimer une mission fondamentale autrefois du Trésor Public, aujourd'hui de la DGFIP, le contrôle du bon emploi des deniers publics.

Cette procédure incite à réduire les contrôles préalables dans le but d'accélérer et de simplifier les opérations de visa. Le rôle de payeur s'efface de plus en plus derrière celui de caissier.

Le comptable exerce de moins en moins un contrôle sur la validité des dépenses pour se concentrer de plus en plus sur la validité des moyens de paiement...

Le contrôle partenarial résulte d'un contrat entre l'ordonnateur et le comptable sur un type de dépense, après audit de la chaîne de travail chez l'ordonnateur. Dans ce cas, le comptable apprécie les risques, non plus sur pièces mais sur place, après avoir évalué, au travers d'une démarche d'audit, la fiabilité de l'ensemble des procédures mises en œuvre dans la chaîne de la dépense concernée. Cette démarche est décidée et réalisée en commun par l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable.

Dès lors que l'audit ne révèle aucune défaillance importante, ou que des mesures ont été prises en conséquence, le comptable public doit en tirer toutes les conclusions en abandonnant les contrôles contemporains, en allégeant ses contrôles a posteriori et en les concentrant sur le respect de la qualité des procédures observées lors de l'audit.

Cette modulation – qui peut aller dans l'absolu jusqu'à la suppression des contrôles a priori par le comptable en fonction de la qualité des contrôles internes mis en place par l'ordonnateur – doit en conséquence s'articuler avec la remise à plat de la chaîne des procédures organisationnelles internes.

Le C.A.P., comme le C.H.D., s'inscrit dans une logique de réduction des effectifs et tend à remettre en cause le rôle du comptable public.

Le décret de 1962 : une refonte structurelle

Le «décret de 1962», plus précisément décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, parfois réduit au principe de la séparation ordonnateur/comptable et à celui de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier, pose les bases de l'organisation et du fonctionnement de la comptabilité de l'ensemble des organismes publics du pays. Il pose les principes fondamentaux concernant les ministères et leurs services déconcentrés, les organismes publics nationaux (musées, universités, ...), les collectivités territoriales et les établissements publics qui leur sont rattachés. Il définit les opérations financières (recettes, dépenses, gestion de la trésorerie, patrimoine, prévisions) et les acteurs chargés de leur mise en œuvre (ordonnateurs et comptables).

Une refonte de ce décret est en cours, s'inscrivant dans la mise en œuvre de la LOLF (loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de Finances) et intégrant les notions de responsables de programme, de budget opérationnel de programme, d'unité opérationnelle. Le projet de nouveau décret instaure la programmation budgétaire avec ce qui l'accompagne : le contrôle interne et la maîtrise des risques. Il intègre également les procédures du Contrôle Hiérarchisé de la Dépense (C.H.D.) et Contrôle Allégé en Partenariat (C.A.P.) et introduit de nouveaux acteurs : le Centre de Services Partagés (C.S.P.) et le service facturier.

Chorus : après Hélios un nouveau coup pour le contrôle a priori

Outre le contrôle et le visa des dépenses des collectivités locales et des établissements publics locaux, notre administration, l'ex-Trésor Public, la DGFIP aujourd'hui, est chargée du contrôle et du visa des dépenses de l'État et de ses établissements publics. Les grands services en charge de cette mission sont les services de la Dépense État, les Services Liaison-Rémunérations qui assurent le paiement des personnels civils de l'État et les Centres Régionaux de Pensions. Dans les Trésoreries Générales de Région ou au sein des Directions Régionales des Finances Publiques, ces services, lorsqu'ils existent, sont regroupés au sein d'une Division Dépenses de l'État.

Le Pôle Gestion Publique réalise et comptabilise ainsi toutes les dépenses de l'État : dépenses d'investissement, de fonctionnement ou d'intervention (service Dépense État) et dépenses de personnel (paies des agents de l'État et pensions).

L'ensemble de ces services connaît aujourd'hui des évolutions importantes tendant à une concentration de l'exercice des missions.

Les mêmes choix, les mêmes maux

Accord, Chorus, deux applications emblématiques qui révèlent la même volonté endémique d'anticipation des gains de productivité et dont la mise en oeuvre se trouve confrontée aux mêmes conséquences de dysfonctionnements dont les répercussions médiatiques stigmatisent les services en bout de chaîne c'est-à-dire ceux qui « ne payent pas », en l'occurrence les services de la dépense, hier de la DGCP, aujourd'hui de la DGFIP.

Les agents ne sont pas responsables de ces choix imposés tant à l'ordonnateur qu'au comptable, pas plus que les créanciers de l'Etat qui en font les frais. La responsabilité incombe à nos dirigeants qui préfèrent mettre en péril ce qui marche en précipitant des évolutions sans les tester et sans en prouver la pertinence pour des raisons d'« économies ». Lesquelles au bout du compte ?

En ayant recours à l'achat de progiciels issus du privé (même certains consultant de SOPRA s'interrogent sur la pertinence du choix de SAP pour la gestion des dépenses de l'Etat), nos responsables ministériels ont délibérément fait le choix de privilégier l'objectif final visant les gains de productivité au détriment de la mission, de l'administration et de ses spécificités (à ce stade nous ne pouvons que nous inquiéter de la mise en place de DISI qui va consacrer structurellement la séparation entre sphère informatique et sphère administrative technicienne). De fait la pratique administrative doit désormais s'aligner sur les contingences techniques et non le contraire. Certes au fur et à mesure des problèmes rencontrés on ajoute ou on modifie des paramètres jusqu'à ce que ceci ne soit plus possible. A l'époque cela a conduit entre autres raisons à l'abandon d'Accord. Aujourd'hui avec Chorus les difficultés rencontrées ne cessent de se multiplier sans que l'administration ne semble en prendre réellement conscience.

Pour certains cela rappelle une période où, malgré les remontées alarmantes sur Hélios, l'administration niait l'évidence jusqu'à ce que les problèmes éclatent au grand jour et qu'une pause dans le déploiement s'impose. Il était un temps également, où pour l'administration, lorsqu'une application devait être modifiée à plus de 30%, le choix qui s'imposait était économiquement la réécriture et l'obligation de rendre un outil le plus parfait possible dans le plan de charges. Mais cela supposerait de reconnaître que refuser de faire appel à ses propres informaticiens et techniciens métier a été un tort.

A répéter les mêmes choix il ne s'agit pas pour nous d'une simple erreur mais bien d'une volonté politique et idéologique qui vise à gérer l'Etat comme une entreprise, à tel point que c'est le langage privé qui est désormais la norme linguistique dans Chorus, en niant toute les dimensions du rôle de la puissance publique, le citoyen n'étant plus considéré que comme un client et l'Etat une simple société dans un monde livré à la loi du marché.

L'application : le déploiement

Fondée sur le progiciel privé de gestion intégrée SAP (utilisé notamment par Schell, Total, EDF), qui propose des modules informatiques « prêts à l'emploi » et adaptables à l'organisation, Chorus est un outil informatique destiné à la gestion financière, budgétaire et comptable qui gère la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

Il s'agit d'une chaîne intégrée, application partagée par tous les acteurs financiers des services centraux et déconcentrés de l'État : gestionnaires (services des responsables de programmes, responsables de budgets opérationnels de programme, responsables d'unités opérationnels), contrôleurs financiers, comptables, préfets, autrement dit Chorus est un système d'information commun à tous les gestionnaires et comptables de l'État, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés.

Chorus doit selon ses promoteurs répondre aux exigences de la LOLF en favorisant :

- la conformité aux normes comptables ;
- la traçabilité et l'auditabilité des comptes ;
- la production d'une information financière détaillée et disponible rapidement.

Le déploiement de Chorus a commencé en juin 2008 avec la V1, autrement dit la « vague 1 », concernant une certaine d'utilisateurs travaillant sur quatre programmes gérés par les administrations centrales des Ministères de la Défense, de l'Enseignement supérieur et du Budget. Avec la vague 6 (V6), dernière vague de déploiement de Chorus, depuis le 1er janvier 2011 l'intégralité des programmes de tous les Ministères est sensée désormais être gérée dans Chorus.



Régies d'avances : une solution ponctuelle mais pas sans incidences

Une dérogation aux règles de paiement des dépenses publiques

Dans le cadre de la généralisation du déploiement de l'application Chorus, la DGFIP a prévu en phase de démarrage le recours aux régies d'avance pour assurer notamment le paiement des PME (Petites et Moyennes Entreprises) et TPE (Très Petites Entreprises) rendant des prestations à l'État mais également pour permettre le règlement des frais de missions des agents.

La procédure de paiement des dépenses publiques par régies d'avances est utilisée aussi bien par les gestionnaires des services de l'État que par les différents organismes territoriaux.

Son emploi constitue une dérogation aux règles de paiement des dépenses publiques contenues dans les textes fondamentaux de la comptabilité publique : LOLF et décret de 1962 pour la comptabilité des dépenses de l'État, code général des Communes pour les dépenses des organismes publics locaux.

Car, dans le cadre de la procédure de paiement par régies d'avance, les dépenses sont payées directement par un régisseur sans que les vérifications portant sur l'existence de crédits disponibles, l'autorisation d'engagement, le contrôle de légalité, aient été, au préalable, effectués.

La procédure des régies d'avances est utilisée pour l'obtention d'un service public rapide, permettant d'éviter le formalisme que constitue la chaîne de la dépense publique dans le droit commun.

C'est pourquoi le recours à cette procédure est strictement réglementé par les textes autorisant les régies d'avances (décret 82-213 du 24-2-1982 relatif aux régies d'avances de l'État et article R 1617 du code général des collectivités territoriales). Elle ne peut concerner que des menues dépenses, des opérations simples et répétitives, limitativement énumérées dans l'acte constitutif de la régie. Sont ainsi payés, essentiellement, les menues dépenses de matériel, les rémunérations de personnel sur base horaire ou à la vacation, les secours urgents et exceptionnels, les avances sur frais.

La procédure de paiement par régies d'avance ne saurait donc, en dehors des cas précités, être utilisée comme la procédure habituelle de paiement des dépenses publiques, sous prétexte de commodité, pour palier notamment les retards survenant à quelque niveau que ce soit de la chaîne des opérations de dépense. Nous déplorons que le procédé ait été utilisé à grande échelle, pour le règlement des dépenses 2010 de certains ministères, afin de rattraper les retards considérables de paiement dus aux dysfonctionnements du système Chorus.

Nous pouvons craindre que, du fait de la complexité de Chorus et des difficultés tenant aux restrictions d'effectifs, l'épisode de 2010 se renouvelle, et que la tentation soit grande de recourir, de manière périodique, aux procédures de paiement directs, excluant petit à petit les opérations de contrôles en amont.

Mode d'emploi

Dans le cadre d'une régie d'avance, le comptable effectue un dépôt de fonds auprès de son régisseur hors Chorus, charge à celui-ci de régler au vu de pièces justificatives certaines dépenses sans ordonnancement préalable sur la base d'une avance globale validée par l'ordonnateur et débloquée par le comptable assignataire dans la limite des compétences de paiement déléguées à la régie et de la nature des dépenses prévues par le décret du 20 juillet 1992, comme par exemple les dépenses de matériel et de fonctionnement dans la limite de 2 000 euros par opération ou les frais de mission et de stage (y compris les avances sur ces frais).

En fait ces régies d'avances permettent d'exécuter la dépense courante en attendant dans ce cas que le basculement sur l'application Chorus permette d'assurer le règlement régulier des factures et de la dépense.

En effet, dans le cadre de la régie d'avance, le « prescripteur » constate le service fait et le service ressources/budget certifie ce service hors Chorus. Puis le régisseur paie le « fournisseur » ou rembourse le « prescripteur » si celui-ci a réglé directement le « fournisseur ».

Enfin le régisseur transmet un bordereau des dépenses effectuées accompagné des factures correspondantes certifiées du service fait au service ressources-budget qui le vise et l'adresse au service facturier. C'est ce dernier qui reconstitue ensuite l'avance du régisseur. Une procédure est même prévue par la DGFIP pour rembourser le régisseur en cas d'indisponibilité de l'application Chorus.



Vague 6 et nouveaux acteurs : C.S.P. et S.FACT

Telle que présentée par l'administration, la nouvelle chaîne de la dépense État inclut de nouveaux acteurs, les C.S.P. et S.Fact, définis de la façon suivante :

— les C.S.P. (Centres de Services Partagés) prennent en charge la saisie dans l'application Chorus de l'engagement juridique des dépenses décidées par les gestionnaires, ainsi que la certification du service fait, constaté préalablement par les gestionnaires ;

— les S.Fact (Services facturiers) traitent les opérations initiées dans l'application par le C.S.P. (réception de la facture, liquidation, «demande de paiement» (DP) sauf pour les subventions dont la DP relève du C.S.P., dans Chorus, paiement).

Des contrats de services sont prévus entre services prescripteurs (services gestionnaires), C.S.P. et services de la dépense en mode facturier pour définir leurs rôles et obligations mutuels.

Un moteur qui tousse, un démarrage chaotique...

Comme le reconnaît la Cour des Comptes, dans son rapport public annuel publié en février 2011, avec Chorus, «de nouveaux métiers apparaissent et des métiers anciens sont appelés à disparaître» et «[le] succès [de l'application] dépend [notamment] de l'aptitude [de l'Etat] à préparer les agents concernés à ces changements», indiquant notamment qu'«en matière de formation, l'appropriation du nouveau système par les utilisateurs nécessit[e] un apprentissage de plusieurs mois».

Avec la nouvelle organisation entre services prescripteurs et C.S.P, la Cour souligne que la fonction d'ordonnateur éclate entre plusieurs entités alors que le comptable public se voit rattacher les services facturiers.

Ce sont bien ces évolutions dans l'organisation de la chaîne de la Dépense Etat et leurs conséquences qui sont à l'origine des premières remontées qui nous sont parvenues des personnels amenés à travailler au sein des services prescripteurs, des C.S.P et des S.Fact.

Les agents ont en effet des difficultés à comprendre l'évolution de la mission.

L'absence de lisibilité est renforcée par l'absence d'accompagnement au changement, par l'organisation et le contenu des formations. L'effort de formation consenti (4 000 agents de la DGFIP convoqués les derniers mois de l'année 2010) devait répondre en effet, selon les propos mêmes de l'administration, à une double contrainte : des formations qui ne soient pas trop éloignées de la bascule dans Chorus ni faites au dernier moment. En conséquence, leur calendrier les plaçait avec une proximité plus ou moins grande entre une présentation qui demeure théorique avec des exercices sur copies d'écran et une mise en œuvre dans les services qui débutent.

Le contenu de ces formations étant en décalage avec la réalité du terrain, les agents les ont déjà enrichies par des fiches de procédure pour les rendre opérationnelles. Le sentiment à l'issue de ces formations a été pour les personnels concernés de s'orienter vers un travail industrialisé et répétitif, même si la préparation à la V6 est partagée entre intervenants extérieurs sur l'outil et savoir interne sur le métier. Les retours ont d'ailleurs été beaucoup plus réservés et nuancés sur la formation outil que sur la formation métier. De façon générale ces formations ont été denses.

Une formation ne peut se révéler efficace que si elle lie connaissance de l'outil et prise en compte des conditions d'exercice de la mission, ce qui nécessite la présence auprès des consultants de la société privée SOPRA de formateurs issus des Ministères concernés par la nouvelle organisation de

la chaîne de la Dépense.

L'absence de recul suffisant et d'un bilan approfondi des V4 et V5, pas plus que la période de test quasiment nulle sur la V6, n'a pas non plus contribué à fiabiliser les formations. Celles-ci n'étaient d'ailleurs pas achevées début 2011. Et des séances de rattrapage sont déjà prévues ... Autre traduction du caractère précipité de la bascule : la formation quasi en même temps des agents des services prescripteurs, des C.S.P. et des S.Fact tous étant censés mettre en œuvre en même temps la chaîne de la dépense Etat !

Signe que tout ne va pas sur la planète Chorus comme espéré initialement. Prévu pour débiter très tôt en 2011 puisque la V6 était la dernière vague de bascule dans l'application, le développement de la formation continue est reporté à l'automne.

A ces problèmes concernant la formation, pourtant préalable absolument nécessaire pour aborder la nouvelle organisation de la chaîne de la dépense Etat dont l'instrument est l'outil informatique Chorus, s'ajoutent ceux liés à l'ergonomie de l'application (taille des caractères, contraste et choix des couleurs générant une intense fatigue visuelle) alors que les agents sont amenés à consulter plusieurs fenêtres sur leur écran insuffisamment dimensionné à cet effet, problème pourtant déjà rencontré avec l'application Hélios.

La question des effectifs est également cruciale. Malgré les déclarations rassurantes de Vincent Mazauric, nous avons connaissance de nouveaux services, notamment S.Fact, qui sont loin d'avoir fait le plein alors même que le calibrage en emplois de ces services s'est fait sur la volumétrie des actes O.R.E. 2008 (ex. : à Metz, ce sont 6 emplois sur 12 qui sont occupés). Il faut reconnaître que la perspectives d'une chaîne de travail industrialisée n'incite pas les candidats à se bousculer pour rejoindre ces nouveaux services. Nouveaux agents, nouvelles formations, nouvelles habilitations ...

De façon plus générale, nous avons eu écho de démarrages chaotiques : matériel pas prêt, consignes imprécises voire contradictoires, parfois même habilitations pas toutes au rendez-vous ...

Si nous disposons de peu de recul sur le lancement des C.S.P et S.Fact, nous pouvons d'ores et déjà affirmer qu'encre une fois la précipitation (nous avons demandé un report de 6 mois de la bascule généralisée dans Chorus) aura placé dès l'origine les agents et la mission dans une situation délicate alors que toutes les conditions n'étaient pas réunies pour garantir un passage parfaitement maîtrisé sur la nouvelle application. Une histoire qui en rappelle une autre ... D'Hélios à Chorus, les parallèles sont parfois frappants et l'expérience des personnels du Service de la Dépense militaire en témoigne également !

Dépense militaire : les couacs de Chorus !

Chorus continue de défrayer la chronique avec les retards de paiement liés à la dépense militaire. Selon l'A.I.F.E. (l'Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat), les difficultés rencontrées avec le Ministère de la Défense, qui n'est pas concerné par l'organisation de la chaîne de la Dépense entre service prescripteur, C.S.P et S.Fact, ont été provoquées par le choix d'une bascule automatique dans Chorus, les applications actuellement utilisées dans les Ministères ne « parlant » pas toujours la L.O.L.F. en amont et l'état des données étant plus ou moins exploitable.

Chorus, les agents du service de la dépense militaire en ont donc l'expérience depuis quelque temps, confrontés qu'ils sont déjà aux limites de l'application. Ils le constatent : cet outil n'est pas adapté à plus d'un titre.

Ainsi, comme sur Hélios, c'est la valse des masques qui se multiplient. Pour certaines écritures, il faut revenir en arrière. Des transactions, générées automatiquement auparavant par NDL, ne le sont plus dans Chorus et nécessitent de confectionner des fiches d'écriture manuelles. Des recherches de plus en plus fréquentes sur les virements sont nécessaires.

L'absence de comptabilité dans Chorus jusqu'en 2012 oblige à des ajustements avec CGL ainsi qu'à la vérification quotidienne des flux de trésorerie entre Chorus et CGL.

Chorus n'est pas non plus adapté au travail de masse et ses fonctions actives ne couvrent pas toutes les situations.

Pour éviter au « workflow » d'exploser, indicateur qui ne traduit que les mouvements en instance, un seuil est établi en dessous duquel la validation se fait sans contrôle préalable, perturbant les personnels dans leur méthode de travail. Les factures ainsi comptabilisées de façon quasi-automatique n'en génèrent pas moins des anomalies qui s'accumulent et gonflent les comptes d'attente, dont le suivi est devenu difficile depuis la bascule sur Chorus.

De plus, les déconnexions intempestives se multiplient rendant nécessaire de saisir à nouveau toute une série de masques.

Beaucoup de « couacs » qui rappellent ceux d'Hélios par ailleurs ...



C.R.P. : la retraite a sonné !

Nous ne pouvons faire l'impasse sur la réforme à laquelle sont aujourd'hui confrontés les personnels et les usagers du Service des Pensions et des Centres Régionaux de Pensions, désormais Service des Retraites de l'Etat et Centres de Gestion des Retraites et Centres de Service et Gestion des Retraites. C'est résumé en quelques mots la fermeture de 12 Centres Régionaux de Pensions, la concentration de la mission sur les CRP restant transformés en Centres de Gestion des Retraites, pour les agents une division du travail entre back et front office et pour les pensionnés un accueil téléphonique généraliste et dépersonnalisé dans un Centre de Service et de Gestion des Retraites partagé entre Rennes et Bordeaux.

12 Centres Régionaux de Pensions supprimés, ce sont 200 emplois qui disparaissent sur leurs sites d'implantations (que dire du critère d'attractivité, c'est-à-dire de la prise en compte du tableau des demandes de mutations pour tel ou tel département comme critère essentiel d'implantation des C.G.R. si ce n'est que c'est totalement irresponsable et ne parie pas sur l'avenir ?) sans que leur transfert en direction des structures maintenues et dont la charge de travail s'accroît d'autant ne soit au rendez-vous.

Ce ne sont d'ailleurs que 150 équivalents temps plein qui étaient/sont promis en renfort aux C.G.R. et C.S.G.R., l'administration présupposant des gains de productivité liés à la concentration et à l'industrialisation des méthodes de travail, tout ceci de fait au détriment du service rendu aux pensionnés et des conditions de travail des personnels.

**La force de tous
les agents de la DGFIP**

Hélios, Chorus et demain ? SIRHUS !

SIRHUS sera (encore) un outil unique et intégré de gestion administrative et de paie, où l'agent sera le premier acteur de sa gestion en ayant lui-même la possibilité de modifier certains éléments de son dossier personnel (coordonnées personnelles, situation de famille ou état civil, coordonnées bancaires, ...).

Au delà l'organisation annoncée des services Ressources Humaines évoque inmanquablement des schémas désormais connus : concentration/régionalisation avec back et front office au sein de Centres de Services Ressources Humaines dans le cadre d'une chaîne de traitement RH-Paie de l'Etat intégrant l'Opérateur National de la Paie.