

GT OS du 17 septembre 2018

Fiche n°4 – L'expérimentation des agences comptables dans les secteurs publics local et hospitalier

La présente fiche a pour objet de faire le point sur le dispositif d'expérimentation des agences comptables dans les secteurs publics local et hospitalier.

L'agence comptable est un mode d'organisation de la fonction budgétaro-comptable qui existe d'ores et déjà pour les établissements publics industriels et commerciaux locaux, ou, dans la sphère de l'État, pour les établissements publics nationaux.

Le modèle uniforme du comptable public de l'État régi par les articles L 1617. 1 du CGCT et 6145.8 du Code de la santé publique est incompatible avec ce mode d'organisation.

La DGFIP a mené une réflexion sur le principe d'une expérimentation d'agences comptables au sein de grandes collectivités locales et d'établissements publics de santé dans le cadre du programme de transformation de l'administration « Action publique 2022 » lancé par le gouvernement en octobre 2017.

La mise en place d'agences comptables auprès des collectivités territoriales et des établissements publics de santé aura pour effet de rapprocher les fonctions financières et comptables de l'ordonnateur et du comptable public, tout en restant dans le cadre du GBCP. L'agence comptable a ainsi vocation à tirer les conséquences de la professionnalisation des services financiers des collectivités et à tester une forme plus responsabilisante d'organisation.

Elle ne constitue qu'une évolution du mode de relation entre ordonnateur et comptable et n'a pas vocation à remettre en cause le principe de séparation qui régit leurs rapports.

L'agence comptable permet également d'envisager la dimension budgétaro-comptable dans sa globalité – à l'exception dans certaines hypothèses du recouvrement forcé – sans rupture de chaîne et en intégrant l'ensemble des problématiques de la collectivité (budgétaires, comptables, financières et fiscales) dans un seul et même cadre organisationnel au sein de la DAF. En cela, elle contribue aussi à faciliter la mise en œuvre du compte financier unique (cf. fiche).

En outre, la mise en place d'agences comptables poursuit les objectifs suivants :

- à l'instar des services facturiers, réduire le délai global de paiement des dépenses par une optimisation du rôle de chaque acteur et la rationalisation des contrôles ;
- renforcer les liens entre les services financiers de la collectivité et le service comptable, pour une meilleure qualité d'émission des titres (notamment des tiers débiteurs) et des mandats et une meilleure utilisation de l'information financière ;
- unifier les fonctions financières budgétaires et comptables en permettant à l'agent comptable d'exercer la fonction de directeur financier ;
- contribuer à la fiabilisation des comptes ;
- optimiser l'emploi des ressources de l'État et des collectivités territoriales en supprimant des contrôles redondants ;
- diversifier l'offre de service de la DGFIP en fonction des besoins des différentes collectivités.

Cette expérimentation se fera sur la base du volontariat et conduira la collectivité ou l'établissement public de santé à prendre en charge financièrement les moyens de fonctionnement de l'agence et à en assumer la responsabilité. Les expérimentateurs pourront choisir entre deux formules :

- l'agence comptable « de plein exercice », reprenant toutes les fonctions du comptable public local ;
- l'agence comptable hors recouvrement forcé, maintenu à la DGFIP.

1. Le projet d'expérimentation d'agence comptable

1.1. Le modèle d'agence comptable proposé aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux et de santé

Il s'agit pour l'essentiel de transposer aux collectivités locales et établissements publics de santé le modèle d'agence comptable existant pour les établissements publics industriels et commerciaux locaux et les organismes visés au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, en particulier les établissements publics nationaux.

L'ordonnateur créera au sein de ses services une nouvelle entité appelée « agence comptable » ayant à sa tête un comptable, dont la responsabilité personnelle et pécuniaire sera susceptible d'être engagée devant le juge des comptes, comme c'est le cas actuellement des comptables publics de la DGFIP.

Le comptable sera placé sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur. La collectivité ou l'établissement public disposera de la possibilité de nommer, en tant qu'agent comptable, le comptable public actuellement en charge de sa gestion budgétaire et comptable, tout autre agent de la DGFIP ou encore un membre de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Une option sera proposée aux collectivités et aux établissements publics de santé afin que le recouvrement forcé des créances demeure assuré, sur la base d'une convention, par les services de la DGFIP pour garantir le maintien des prérogatives exorbitantes du droit commun en matière de recouvrement forcé et l'accès aux bases de données de la DGFIP.

Il convient néanmoins de rappeler certains fondamentaux qui doivent impérativement être maintenus dans le cadre de cette nouvelle organisation de la fonction comptable :

- le principe d'obligation de dépôts des fonds au Trésor est maintenu ;
- une remontée des résultats doit être opérée afin d'alimenter le référentiel de la comptabilité nationale et le suivi d'exécution des comptes publics.

1.2. L'organisation de l'agence comptable

L'agent comptable est à la tête d'une agence comptable composée d'agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur.

Pour les besoins de l'expérimentation, la DGFIP met à disposition des collectivités et des EPS expérimentateurs l'application Hélios permettant l'exercice des missions comptables en dépenses et en recettes. Les circuits de reddition des comptes et de centralisation des données financières sont maintenus.

L'agent comptable pourra, au même titre que les comptables de la DGFIP, s'appuyer sur l'expertise juridique et technique de la direction régionale ou départementale des Finances publiques. La collectivité ou l'établissement public bénéficiera de la même offre de conseils de la DGFIP qu'actuellement.

1.3. Les conséquences pour les ressources humaines

1.3.1. Les conséquences en matière de charges et d'emplois

Les emplois de l'agence comptable relèvent de la collectivité territoriale, s'agissant de leur détermination en volume comme en structure catégorielle et de leur évolution.

1.3.2. *Les conséquences pour les agents affectés à la gestion comptable et financière de l'entité expérimentatrice*

- **Pour le comptable**

Le comptable est détaché dans les conditions de droit commun prévu par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985, c'est-à-dire sur la base du volontariat.

Le comptable s'engage à occuper cette fonction durant toute la durée de l'expérimentation. Il peut néanmoins être mis fin à son détachement à tout moment sur demande de la DGFIP, de la collectivité territoriale ou de l'EPS.

Si, à l'issue de sa mission, le comptable souhaite participer à un mouvement comptable, il peut participer à un mouvement à équivalence sur la catégorie du poste qu'il occupait antérieurement au début de l'expérimentation. Son ancienneté est le cas échéant appréciée à compter de son premier détachement dans l'emploi CSC qu'il occupait. Il peut également participer à un mouvement en promotion dans les conditions de droit commun.

Exemple : le cadre occupait le poste SPL classé CSC 3 depuis le 1^{er} janvier 2017. Au 1^{er} janvier 2020, le comptable devient pour deux ans l'agent comptable de la collectivité. S'il souhaite participer au mouvement comptable pour accéder à un poste CSC 2 en 2023, son ancienneté en CSC 3 sera bien appréciée au 1^{er} janvier 2017.

Si le comptable qui occupait le poste antérieurement au début de l'expérimentation refuse d'y participer, il est placé en surnombre à la direction sur un emploi administratif.

Dans l'hypothèse où la collectivité territoriale ou l'EPS s'opposerait à la nomination du comptable en question, ce dernier est placé en surnombre à la direction et bénéficie d'une priorité absolue de trois ans pour se repositionner ainsi que d'une garantie financière.

Dans l'hypothèse où le comptable antérieurement en fonction au sein du poste n'est pas retenu, il est procédé à son recrutement via une fiche de poste ouverte aux cadres remplissant les conditions pour occuper un poste équivalent au sein de la DGFIP (*exemple : le poste était un poste CSC 3, la fiche de poste sera ouverte aux AFiPA, IP et IDiv HC*).

- **Pour les agents (A, B et C)**

Après une phase de concertation locale, le directeur arrête la liste des agents ayant vocation à rejoindre la collectivité territoriale ou l'EPS, en raison de la nature des missions qu'ils exercent et qu'ils poursuivront au sein de l'agence comptable.

Les agents concernés seront placés en détachement auprès de la collectivité territoriale ou de l'EPS dans les corps et cadres d'emploi de la fonction publique territoriale ou hospitalière appartenant à la même catégorie et de niveau comparable en application de l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, pour la durée de l'expérimentation et dans la limite d'une durée de 3 ans.

Dans cette position, les agents continuent de bénéficier des conditions d'évaluation et de leurs droits en matière d'avancement applicable à l'ensemble des personnels de leur corps d'appartenance à la DGFIP.

En cas de promotion de grade, il sera mis fin au détachement et l'agent devra réintégrer la DGFIP selon les dispositions applicables à son nouveau corps et/ou grade.

La collectivité territoriale ou l'EPS comme la DGFIP peuvent mettre fin au détachement avant le terme fixé, dans le respect d'un préavis de 3 mois.

Dans l'hypothèse où l'ensemble des agents du poste comptable concernés par l'expérimentation ne seraient pas transférés au sein de l'agence comptable, les agents qui ne seraient pas détachés auprès de la collectivité territoriale ou de l'EPS seraient réaffectés au sein de leur direction selon les règles applicables en matière de réorganisations de service.

Dès lors qu'il existera une vacance d'emploi au début ou au cours de de l'expérimentation, celle-ci peut donner lieu au recrutement d'un agent de la DGFIP détaché selon les règles de droit commun ou d'un agent qui n'est pas un fonctionnaire de l'État.

En application de l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les agents sont détachés dans les corps et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ou hospitalière appartenant à la même catégorie et de niveau comparable. Les agents continuent de bénéficier de leurs droits et avancement de grade dans leur corps de la DGFIP.

S'agissant des conditions d'emploi :

- les agents sont gérés par les collectivités territoriales ou EPS selon les règles applicables à leur cadre d'emploi ;
- les conditions de travail sont fixées par la collectivité territoriale ou l'EPS, de même que le régime d'aménagement du temps de travail ou de congés.

1.3.3 Les conditions de rémunération

Les agents en position de détachement seront rémunérés par l'administration d'accueil selon les règles propres à cette dernière.

1.3.4. Les dispositifs d'accompagnement

Dans l'hypothèse où, à l'occasion de ce changement d'affectation, ils subiraient une perte de rémunération, les agents pourront percevoir, dans les conditions de droit commun, un complément indemnitaire afin de leur garantir leur niveau de rémunération antérieur.

Par ailleurs, les agents pourront prétendre, s'ils remplissent les conditions d'éligibilité, au bénéfice d'une prime de restructuration de service (PRS), constituée des deux dispositifs cumulables suivants :

- Le volet « géographique » réservé aux agents contraints de changer de résidence administrative dans le cadre de la restructuration de leur service ou à la suite de la suppression de leur emploi.

Ainsi, les agents affectés dans un poste comptable qui changeront de commune d'affectation pour être détachés dans une agence comptable y seront donc éligibles.

- Le volet « reconversion professionnelle » qui concerne les agents contraints de suivre une formation professionnelle d'au moins 5 jours à la suite de la restructuration.

Ce volet « reconversion professionnelle » de la PRS ne devrait pas a priori être actionné puisque les agents ne changeront pas de métier.

Néanmoins, il pourra être mis en œuvre si des formations professionnelles d'au moins 5 jours de formation s'avéraient nécessaires dans le cadre de leur détachement.

1.3.5. Le dialogue social

L'économie générale de cette mesure et le projet de décret en conseil d'État, qui prévoient le cadre normatif nécessaire pour la mise en place de cette expérimentation, ainsi que les modalités de cette expérimentation, seront présentés pour avis en CTR avant la publication de ces textes (prévue fin 2018, début 2019).

Par la suite, à l'issue de la période permettant aux collectivités et EPS de se porter candidats, le projet d'arrêté ministériel mentionnant la liste des collectivités et EPS concernés sera soumis à l'avis du CTR. Les CTL des directions concernées se prononceront également sur les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation.

Parallèlement à ces réunions des comités techniques, des échanges en groupes de travail seront organisés tant au niveau national que local, afin de préparer la mise en place de cette expérimentation et de suivre sa mise en œuvre.

2. Le cadre juridique et le calendrier de mise en œuvre

2.1. Les travaux normatifs

L'expérimentation, qui nécessite des dérogations au cadre juridique actuel, a vocation à s'inscrire dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution qui prévoit : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

Ce cadre devra respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière, qui juge que « *si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* » (CC, n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 9).

Le cadre normatif de l'expérimentation précisera ainsi :

- l'objet de l'expérimentation ; s'agissant de l'échantillon de collectivités concernées, il pourra néanmoins renvoyer, par commodité, à un arrêté ministériel ;
- la durée limitée de l'expérimentation, soit trois ans ;
- les modalités de son évaluation, celles-ci devant être cohérentes, en termes de calendrier, avec le terme fixé à l'expérimentation.

Les dispositions actuelles relatives aux comptables publics des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics de santé relèvent d'un niveau législatif. Pour y déroger dans le cadre d'une expérimentation, il est donc nécessaire de s'appuyer sur un vecteur législatif. L'expérimentation a vocation à organiser la dérogation aux articles L.1617-1 du CGCT et L.6145-8 du CSP à double titre :

- pour retirer au comptable public des collectivités territoriales, de leurs établissements et des établissements publics de santé désignés, la qualité de « comptable public de l'État » et le désigner sous la terminologie d'« agent comptable » ;
- pour adapter les modalités de sa désignation et permettre aux collectivités expérimentatrices de choisir leur agent comptable.

Demeureront applicables aux agents comptables :

- les dispositions du code général des collectivités territoriales ;
- l'article 60 de la loi (n° 63-156 du 23 février 1963) de finances pour 1963 et les dispositions du code des juridictions financières ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ce cadre normatif – qui utilise le plus souvent la formule « comptable public » – restera ainsi applicable à l'agent comptable de la collectivité.

Le texte législatif précisera également les délais et conditions de candidature des collectivités territoriales et établissements publics et de santé volontaires ainsi que les modalités de détachement des agents actuellement affectés à leur gestion budgétaire et comptable.

Ces dispositions devront être complétées par décret en Conseil d'État qui précisera les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, notamment le rôle de l'agent comptable, l'organisation de l'agence comptable et son positionnement au sein de la collectivité ou de l'établissement public. Les modalités d'évaluation et de suivi de l'expérimentation seront également précisées par voie réglementaire.

La désignation des organismes publics autorisés à entrer dans le champ de l'expérimentation prendra la forme d'arrêtés ministériels.

2.2. Le calendrier de mise en œuvre

Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics de santé volontaires disposeront de trois à quatre mois à compter de la promulgation du texte législatif – fin décembre 2018 ou début 2019 – pour se porter candidates auprès du ministre chargé du Budget.

La liste des collectivités et organismes expérimentateurs sera fixée, dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi, par arrêté conjoint des ministres chargés du Budget et selon le cas des Collectivités territoriales ou de la Santé .

L'expérimentation durera trois ans. Il est prévu que le Gouvernement adresse au Parlement une évaluation du dispositif six mois avant le terme de l'expérimentation.

Les projets de textes législatifs et réglementaires sont actuellement en cours de rédaction. L'objectif est qu'ils soient promulgués d'ici la fin de l'année 2018.