

**GT RÉGIME DE RESPONSABILITÉ
DES GESTIONNAIRES PUBLICS
DU 2 FÉVRIER 2023**

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, n'est pas qu'un changement de modèle juridictionnel. La suppression du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables qui était très ancré dans les pratiques et les façons de travailler appelle à un vrai changement culturel.

Ne plus piloter l'activité par la crainte d'un juge qui intervenait régulièrement sur les comptes et s'attachait parfois uniquement à des aspects purement formels conduit à reconsidérer notre façon de travailler. L'intervention du juge étant désormais réservée aux affaires les plus emblématiques, il s'agit de s'interroger sur nos pratiques quotidiennes pour s'affranchir des lourdeurs, repenser nos process métier et ré-orienter nos travaux vers des actions mieux ciblées et adaptées aux enjeux. Ce repositionnement ne signifie nullement de laisser sans réponse les erreurs ou fautes qui pourraient être détectées.

Il s'agit de concentrer les ressources sur l'essentiel des missions de la DGFiP. Les métiers de la DGFiP sont impactés à des degrés divers mais tous, y compris le contrôle fiscal, les ressources humaines ou les fonctions achat doivent s'interroger sur le pilotage de leur activité, sur les risques financiers encourus et la façon de les éviter par des mesures de maîtrise des risques ; l'objectif est d'orienter le pilotage de l'activité non plus vers la crainte d'un juge mais vers la nécessité de bien gérer les deniers publics en toute sécurité juridique.

Sont identifiées ci-dessous quelques pistes de réflexion d'adaptation et de simplification par grand domaine de métier.

1/ Au titre de la fonction financière et comptable de l'État

Les simplifications prioritaires proposées concernent les trois thématiques suivantes :

- **Révision de la nomenclature des pièces justificatives et des plans de contrôle sélectif:**

L'objectif est de ne plus demander des pièces justificatives inutiles par crainte d'être mis en cause sur des aspects formels par le juge mais de réfléchir aux bonnes pièces pour payer au bon créancier. S'inscrivant pleinement dans une logique de responsabilisation accrue des gestionnaires, cette simplification consisterait à supprimer les pièces qui ne sont pas strictement nécessaires au comptable au sens de ses missions prévues par la LOLF. Cette simplification sera mise en œuvre en associant les ministères en amont.

Une réflexion sera par ailleurs engagée sur les contrôles sélectifs de la dépense de l'État de façon à les réajuster le cas échéant en fonction des enjeux.

- **Harmonisation des procédures d'ANV pour les recettes non fiscales:**

Il s'agirait de simplifier et de standardiser les circuits d'ANV avec les ordonnateurs (prise en compte de seuils, d'un schéma cible respecté pour une admission tacite en non valeur). Elle permettrait un allègement des échanges ordonnateurs-comptables pour se concentrer sur des dossiers particuliers et à enjeu.

Les simplifications proposées visent à améliorer l'efficacité de l'action en recouvrement : fixer un montant minimal de RAR pour déclarer les créances en cas de procédure collective (en

cohérence avec les orientations du service de la gestion fiscale) et définir un seuil d'émission des titres en relevant le seuil indicatif d'émission fixé à 30€ actuellement et fixer un seuil minimal obligatoire.

- **Suppression de l'envoi au pôle national d'apurement administratif (PNAA) des comptes financiers des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) :**

La procédure d'apurement administratif étant abrogée, les comptes financiers des EPLE ne seront plus transmis au PNAA¹.

2/ Au sein de la gestion fiscale

L'objectif majeur des simplifications est d'orienter l'action, notamment des PRS, vers un recouvrement résolument offensif en faisant plus d'actions contentieuses lourdes, plutôt que de concentrer leur énergie à suivre la prescription de créances que l'on sait irrécouvrables.

- **Une refonte en profondeur de l'examen annuel des états des restes à recouvrer fiscaux :**

La simplification proposée s'appuie sur deux axes : d'une part, la suppression de l'examen exhaustif et de l'annotation des états R104 bis et Rarefu et d'autre part, la mise en place d'un contrôle par sondage des restes à recouvrer fiscaux et d'amendes fondé sur la maîtrise des risques.

L'examen des états des restes à recouvrer fiscaux est ré-orienté à travers une approche fondée sur la maîtrise des risques, avec des contrôles périodiques et de second niveau adaptés aux enjeux, réalisés par le comptable secondaire et la direction locale. L'intensité des contrôles sera réalisée en fonction de critères fondés sur l'enjeu de la créance, le type de créance (ex : contrôle fiscal), le profil de débiteur, etc. Le contrôle en matière d'amendes sera établi à partir des listes mensuelles AMD de surveillance de la prescription.

- **De nouvelles modalités d'admission en non-valeur en matière fiscale et d'amendes :**

Avant le 1^{er} janvier 2023, en matière fiscale et amendes, l'ANV était prononcée par le comptable principal sur demande du comptable secondaire en se fondant sur le caractère irrécouvrable des créances². La réforme de la RGP a été l'occasion d'apporter une définition réglementaire à la notion d'irrécouvrabilité tout en simplifiant la procédure d'admission.

Un nouvel article R 276-2³ du Livre des procédures fiscales (LPF) propose désormais une définition de l'irrécouvrabilité en précisant qu'elle est « *constatée lorsque les diligences visant au recouvrement s'avèrent impossibles ou vaines. L'irrécouvrabilité est également constatée lorsque les perspectives de recouvrement ne sont pas estimées suffisantes pour justifier la poursuite des diligences* ».

Par ailleurs, la procédure d'admission en non valeur est simplifiée : le comptable secondaire devient le décisionnaire exclusif de l'ANV en application d'un article du LPF qui dispose que « *le comptable public admet en non-valeur les créances fiscales dont il est chargé du recouvrement, lorsqu'il constate leur irrécouvrabilité* ».

La direction locale (l'équipe dédiée en pratique) sera amenée à effectuer un contrôle de supervision *a posteriori* et par sondage des ANV dans le cadre de la maîtrise des risques.

Des évolutions des applications RAR et RSP sont prévues au cours de l'année 2023 pour permettre aux comptables secondaires d'admettre en non-valeur les créances à leur niveau. Des consignes métier ont été communiquées aux directions dans l'attente de ces évolutions.

¹A noter que l'évolution des missions du PNAA faisant l'objet d'une réflexion spécifique conduite au sein du SCL n'est pas traitée dans cette fiche.

²A contrario, les créances prescrites et celles dont le comptable a irrémédiablement compromis le recouvrement relèvent de la mise en débet du comptable.

³Ce nouvel article résulte du décret n°2022-1605 du 22 décembre 2022

- **Actualisation des seuils de sélectivité de certaines poursuites ou diligences :**

Des réflexions ont été engagées sur l'actualisation de la circulaire du 13 mars 2015 relative aux seuils de sélectivité de l'action en recouvrement⁴. Afin de laisser une plus grande marge de manœuvre aux directions locales, il est envisagé de modifier les seuils de déclaration de créances en liquidation judiciaire et d'intervention des huissiers des finances publiques pour la réalisation de saisies-ventes au domicile du débiteur.

- **la suppression du seuil national de déclaration de créance fiscale en cas de procédure collective pour les PRS** : le seuil actuel, fixé à 20 000 €, est considéré par les comptables des PRS comme trop bas compte tenu des perspectives de recouvrement en liquidation judiciaire (environ 4 %) et de la charge de suivi de ces procédures. L'opportunité de déclarer ces créances relèvera de critères définis par les directions au regard des enjeux locaux. Toutefois, la fixation d'un seuil par la direction locale ne devra pas conduire à renoncer à toute déclaration de créance.

- **la suppression de seuils nationaux de recours aux huissiers des finances publiques pour la réalisation des saisies-ventes au domicile du débiteur** : Il est proposé de revenir sur la quasi-automatisme du recours à la saisie-vente (dernier acte que le comptable sollicite pour justifier *in fine* que le recouvrement de la créance est impossible) en laissant la main aux directions pour apprécier les situations dans lesquelles la saisie-vente à domicile peut être réalisée, au regard du contexte local et des perspectives de recouvrement.

3/ Au sein de la sphère publique locale

Hormis la question du devenir du PNAA faisant l'objet d'une réflexion spécifique au sein du service des collectivités locales, les simplifications s'articulent autour de 5 axes suivants :

- **En dépense, une simplification du CHD et un aménagement des conditions de mise en œuvre du contrôle allégé en partenariat :**

L'adaptation du CHD doit permettre de concentrer les contrôles sur les enjeux financiers tout en allégeant les procédures. La simplification consisterait à alléger le volume des contrôles en CHD hors paie et à ouvrir la possibilité de réaliser des contrôles *a posteriori* pour les comptables qui le souhaitent. Par ailleurs, les plans de CHD hors paie étant actuellement triennaux, il est proposé de prolonger leur durée de deux ans afin qu'ils soient renouvelés au minimum tous les cinq ans. Le visa des plans de CHD par les DSPL ne serait plus exhaustif mais réalisé par sondage. Enfin, la suppression des signatures manuscrites du comptable ainsi que la mise en place d'un workflow dématérialisé entre le comptable et la DSPL intégrant la proposition de plan de CHD dans Hélios et la validation dématérialisée et traçable de la DSPL permettraient de simplifier la procédure.

Par ailleurs, la fin de la RPP permet de donner **un souffle nouveau au contrôle allégé en partenariat** et de lever les freins liés à la lourdeur de l'audit préalable. La simplification consisterait à remplacer l'audit préalable par un diagnostic simplifié de la chaîne de la dépense.

- **En recette, un renforcement de l'efficacité de la prise en charge et du recouvrement :**

La simplification viserait à faciliter la prise en charge des titres de recettes en élaborant un référentiel partagé. **L'élaboration d'une nomenclature des pièces justificatives de la recette** permettrait de répondre à la demande de sécurisation juridique émanant des ordonnateurs mais également des comptables, confrontés à une diversité des pratiques, qui a été particulièrement visible lors de la constitution des SGC et qui est régulièrement mise en avant par les ordonnateurs ou certaines associations d'élus.

Par ailleurs, la fin de la RPP est l'occasion de **repenser la sélectivité des actions en recouvrement par une réflexion conjointe avec les collectivités**, formalisée au plan national

⁴Circulaire n°2014/12/4167 du 13/03/2015. Stratégie de la DGFIP en matière de recouvrement. Principe de sélectivité.

par une revue conjointe de la charte des bonnes pratiques en matière de produits locaux qui serait rénovée et déclinée localement dans des conventions de sélectivité. L'objectif serait de ne pas maintenir d'actions vaines pour la seule préservation de la responsabilité. La procédure d'admission en non valeur pourrait être simplifiée en déterminant, en coordination avec les collectivités, une politique commune visant à admettre en non valeur de manière « automatique » les créances non recouvrées à l'issue d'un cycle de poursuites infructueux. Enfin, l'engagement d'une politique de fiabilisation des débiteurs permettrait de garantir le bon fonctionnement de l'automate des poursuites.

- **Une limitation des pièces à joindre aux comptes de gestion :**

Il est proposé de supprimer un certain nombre de pièces justificatives qui sont actuellement jointes aux comptes de gestion (par exemple, les arrêtés de fixation des tarifs des établissements publics de santé et établissements sociaux et médico-sociaux, l'état de l'actif ou état des flux d'immobilisation co-signé par l'ordonnateur et le comptable, la balance des stocks établie par l'ordonnateur et les pièces se rapportant aux valeurs inactives). Cette proposition devra être portée auprès de la Cour des comptes.

- **Assurer une meilleure couverture des risques des régies :**

Cette simplification s'appuie sur le **recours aux nouvelles technologies**. Les nouveaux outils de **data-analyse et de data-visualisation** permettent de faciliter la gestion et d'exploiter un certain nombre de signaux faibles pour détecter les régies à risques.

- **Simplifier les modalités d'arrêté des comptes :**

La simplification consiste à **supprimer le visa sur chiffres des comptes de gestion** en profitant du déploiement du compte financier unique. Cette proposition ayant fait l'objet de premiers travaux en 2021 est compatible avec la réforme de la RGP et s'articule avec le déploiement des travaux sur le volet de la qualité des comptes locaux.

Par ailleurs, la suppression de la tenue de l'état de l'actif produit par le comptable et faisant souvent redondance avec l'inventaire tenu par l'ordonnateur, vient compléter la mesure.