



Groupe de travail 8 février 2010

## CSP, Services facturiers : Chorus, ce n'est pas l'accord parfait

*Préalablement, l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a considéré que les conditions d'organisation et de préparation de ce groupe de travail n'étaient pas satisfaisantes compte tenu de l'enjeu, de la question de l'organisation des missions d'ores et déjà posée, de la dimension Fonction Publique, mais également des personnels concernés et des conséquences sur leurs parcours professionnels (rémunération, avancement, temps de travail, conditions matérielles d'installation et d'exercice de la mission ...). Ce groupe de travail ne peut être à nos yeux qu'une amorce annonçant d'autres réunions. Le contenu des fiches transmises tardivement était certes dense mais abordait toute une série de principes sans entrer dans le détail de la mise en œuvre des CSP et des services facturiers. Le calendrier de mise en œuvre de cette généralisation apparaît d'ailleurs bien ambitieux, même si selon Philippe Rambal il a été d'ores et déjà respecté par d'autres administrations, « même si cela n'a pas été sans difficultés » reconnaissait-il néanmoins. Un bilan plus poussé de ces expériences nous aurait semblé indispensable.*

*Le déploiement généralisé de l'application informatique CHORUS qui remplace un certain nombre d'applications informatiques (ACCORD, NDL, CGL, India notamment) touchant à la gestion financière, budgétaire et comptable de l'Etat est prévu pour le 1er janvier 2011 et concerne l'ensemble des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat. Chorus, dans le cadre de la LOLF, vient modifier la chaîne de la dépense, les modes d'organisation et les missions elles-mêmes. Cette application informatique, système d'information intégré partagé par tous les utilisateurs, gestionnaires et comptables, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, a un impact direct sur les services en charge de la comptabilité de l'Etat et sur les services gestionnaires des crédits. L'administration présentait à l'occasion de ce groupe de travail la mise en place des Centres de Services Partagés (CSP) et celle des services facturiers, organisation du travail permise par Chorus.*

### **Descriptif du nouveau modèle d'organisation de la chaîne de dépense avec Chorus**

#### **Les CSP (Centres de Services Partagés) :**

*Dans les tâches échues aux ordonnateurs il est opéré une dissociation entre :*

- la fonction d'engagement, d'expertise et de programmation de la dépense (qui reste aux gestionnaires donneurs d'ordre, par exemple un DDFIP qui décide d'octroyer un marché public)*
- la saisie et la validation de l'engagement juridique et de la certification du service fait, également constaté par le gestionnaire, qui relèveront désormais des CSP. Ces dernières tâches sont présentées par l'administration comme la partie « quotidienne » de la dépense. « En aval » de la chaîne de dépense, le contrôle de la dépense et le paiement restent de la compétence du comptable.*

*Le CSP, qui relèvera du « pôle transverse », est a minima une structure régionale : il y aura un CSP dans chaque DRFIP. Il sera sauf exception multi-ministériel, c'est-à-dire qu'il prendra en charge des tâches venant d'autres ministères (les DIRRECTE - Direction régionale des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi, services déconcentrés des ministères de la culture, de la santé, de la jeunesse et des sports). Le CSP est défini à ce titre par l'administration comme intervenant comme un « prestataire de service ».*

## Le service facturier

Relevant du « pôle gestion publique », il est présenté comme un mode d'organisation particulier au sein du service de dépense (donc relevant de la partie comptable). Ce service avec la mise en place de Chorus assure la réception, le contrôle et la mise en paiement de la facture : dans ce système ce n'est plus l'ordonnateur qui reçoit et traite les factures, mais directement le comptable. L'ordonnateur saisit les engagements de dépense et certifie que le service est fait (ce qui vaut ordre de payer pour le comptable). Les services déconcentrés qui rejoignent les CSP de la DGFIP en janvier 2011 verront une partie de leurs dépenses traitées en mode facturier dès janvier 2011.

Des « contrats de services » seront conclus entre les donneurs d'ordre, les CSP et les services facturiers pour définir les engagements des différents acteurs.

### Danger sur le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable

Par la mise en place de Chorus outil informatique qui commande l'organisation de la chaîne des dépenses, l'administration dit respecter complètement le schéma de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Selon elle, les rôles restent clairement définis, on ne change pas les lignes de responsabilités : le gestionnaire n'est pas subordonné à un comptable, et le comptable reste responsable pour les seuls contrôles au titre du visa des paiements.

La nouvelle organisation CSP et service facturier est même présentée comme enrichissant les missions. Le donneur d'ordre est « débarrassé » de la facture, et le CSP traite de la partie « quotidienne » de la dépense. Le gestionnaire pourrait donc se concentrer sur le service fait, et le comptable sur la facture élément clef de la chaîne des dépenses.

L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a, dès sa déclaration liminaire, dénoncé le flou et les ambiguïtés qui découlaient de cette nouvelle organisation directement dictée par la mise en place d'un outil informatique, Chorus, dont l'administration nous a d'ailleurs dit qu'on verrait à l'usage qui de l'ordonnateur ou du comptable en sera le plus bénéficiaire ...

**sur la partie « ordonnateur »** : elle est scindée entre les gestionnaires d'ordre et les CSP, avec pour instrument de partage des compétences « le contrat de service » : quid du traitement égalitaire et unifié de la dépense sur l'ensemble du territoire, en fonction de la nature des dépenses et/ou selon les ordonnateurs ? L'administration nous a seulement précisé qu'il y aurait un modèle type de convention, ce qui ne résout pas véritablement la question : si elles sont unifiées, quel intérêt de faire une convention ?

Nous avons d'ailleurs souligné que les agents expérimentant le fonctionnement en CSP ne savaient plus véritablement pour qui ils travaillaient : l'ordonnateur ou le comptable ? Ce qui pose bien la question de la lisibilité du travail accompli.

Ce service relèvera du pôle transverse, le numéro 2 responsable du pôle transverse demeurant ordonnateur secondaire délégué, et les agents y travaillant proviendront, outre de la DGFIP, des différentes administrations transférant une partie de leurs tâches et de leurs emplois sur ces CSP, par voie de détachement. En tant que tels, ils seront donc évalués et notés par la DGFIP. Demeureront également au sein de la même DGFIP, « en amont » de la chaîne dépense, des services gestionnaires ou « prescripteurs » qui devraient comprendre des agents issus de la filière gestion publique et de la filière fiscale lorsque les directions locales auront été fusionnées.

Mais c'est surtout l'organisation en service facturier qui risque de remettre en cause le principe de séparation ordonnateur comptable : quelle sera leur véritable capacité de contrôle ? Dans le nouveau schéma, le comptable reçoit directement la facture, et participe à la liquidation en vérifiant l'exactitude de la dette, tâches qui étaient dans l'organisation antérieure dévolues à l'ordonnateur.

C'est l'ensemble de la chaîne de dépense qui se trouve modifiée, avec des flous sur les attributions de chaque acteur, et des risques au final sur l'aspect crucial qu'est le contrôle de la dépense. C'est bel et bien un risque d'industrialisation du contrôle de la dépense qui se profile à travers cette mutualisation multi-directionnelle. Ce n'est pas neutre si l'ordonnateur a la possibilité de prioriser en urgence le paiement de certaines factures. Au regard de l'industrialisation des tâches à tous les niveaux on peut douter de la réelle efficacité de cette politique. La constitution d'ateliers devant mener la réflexion sur les processus montre bien l'ordre de priorité de l'administration : mise en place d'un outil informatique, puis de services, pour enfin penser aux modalités de mise en œuvre ...

### Et le contrôle de la dépense par le comptable ?

Pour l'administration, au sein de la chaîne intégrée, il y aura un vrai contrôle hiérarchisé et le contrôle interne sera un facteur de vigilance fort.

Nous avons déjà maintes fois dénoncé les dangers d'un contrôle hiérarchisé de la dépense qui peut amener dérives et dérapages et soustraire les dépenses à risques des contrôles préalables. Les contrôles à posteriori comme leur nom l'indiquent interviendront trop tard.

Pour effectuer ses contrôles, le comptable a besoin des pièces justificatives. La saisie des factures et la création de la demande de paiement dans Chorus par le comptable, couplées au contrôle hiérarchisé de la dépense, risquent d'accroître le nombre de factures qui seront payées sans contrôle préalable.

Ce n'est aucunement un contrôle interne, souvent mal vécu (et à juste titre) par les agents qui doit venir se substituer à des contrôles réels, garants du bon emploi des deniers publics.

*L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a soulevé l'absence dans l'organigramme qui nous a été présenté de l'intervention des contrôleurs financiers. Doit-on en conclure que ceux-ci sont exclus de toute intervention au cours de l'exécution de la dépense, ceux-ci n'intervenant plus qu'au niveau de l'engagement de la dépense ?*

### **Les CSP, centralisation de la fonction dépense de l'Etat ?**

*Les CSP, dont l'implantation devrait être connue fin mars, seront le résultat d'une concentration régionale, l'administration le justifiant par la nécessité pour ces services d'une taille suffisante. De notre côté, nous avons fait le lien avec la RGPP et la Réate, d'autant que les CSP travailleront pour d'autres ministères.*

*Pour l'administration, les dépenses des autres administrations ont déjà été remontées au niveau régional, et cela ne représente donc plus un enjeu. Par cette nouvelle organisation, le rôle du comptable départemental serait selon elle renforcé remplissant davantage un rôle de conseiller en matière d'exécution de la dépense. On peut s'interroger sur la réalité de cette évolution, les politiques de réorganisations de l'Etat allant plus vers une concentration des structures au niveau régional, ce qui signifie une plus grande industrialisation des tâches, donc un moindre contrôle des dépenses de l'Etat.*

### **Emploi, affectation des agents, rôle des CAP pour les CSP**

*La situation concernant les emplois ne sera communiquée aux organisations syndicales que fin février, l'administration ne connaissant pas pour l'instant le nombre d'emplois provenant des autres ministères. Fin mars on connaîtra les implantations géographiques et immobilières. Une communication en CTPD/L devrait avoir lieu d'ici fin février.*

*N'entendant pas anticiper le débat sur les nouvelles règles de gestion des personnels de la DGFIP, ces nouveaux services continueront d'être considérés comme des services de direction.*

### **L'affectation des agents dans ces nouveaux services**

*L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a mis en garde contre les éventuelles « aimables pressions » auxquelles les agents peuvent être confrontés quand il s'agit de trouver des volontaires : en effet, les agents en poste dans le département où se trouvent les nouveaux services se verront affectés par décision du DRFIP ou du TPG de Région. L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a également demandé pour les agents qui exercent ces missions dans un autre département la possibilité d'une priorité pour rejoindre les nouveaux services à dimension régionale, à l'instar de ce qui s'est fait par le passé pour certaines restructurations, ces agents devant faire une mutation nationale pour obtenir ces postes dans le cadre actuel des règles de gestion de la filière gestion publique. Là également, l'administration n'a pas entendu anticiper le débat sur les nouvelles règles de gestion. Les personnels en question seront redéployés sur des postes de la Direction dans laquelle ils travaillent. L'administration leur assure en tout état de cause la garantie du maintien à résidence. L'administration fait valoir que cette situation concerne très peu d'agents ...*

*L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a également revendiqué que les CAP locales ne soient pas seulement « informées » de l'affectation des agents dans ces nouveaux services, mais qu'elles jouent pleinement leur rôle de consultation. L'administration dit ne pas vouloir modifier les modalités de consultation actuelles à l'occasion de la mise en place de Chorus.*

**Pour conclure, si on en croit l'administration dont le discours est toujours aussi volontairement optimiste, Chorus, c'est donc bien: plus de flou sur la chaîne des dépenses de l'Etat, avec un réel risque d'industrialisation de la dépense et l'affaiblissement de son contrôle, le tout avec des agents qui doivent à nouveau s'adapter et subir les conséquences de nouvelles restructurations !**

