



ACADÉMIE
DE NORMANDIE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Réforme de la responsabilité des gestionnaires publics

Webinaire de la région académique Normandie
Xx avril 2023

Réforme de la responsabilité des gestionnaires publics

1. Présentation des principaux axes de la réforme
2. Les incidences sur la gestion publique dans le monde éducatif
3. Le déploiement du contrôle interne financier

1. Présentation des principaux axes de la réforme

Qu'est ce qu'un gestionnaire public ?

- Dénomination qui désigne par analogie avec le secteur privé le **décideur**, chargé de la gestion d'un secteur économique.
- Aucun texte juridique ne donne de définition précise mais ce terme peut être entendu comme l'ensemble des **acteurs financiers publics** au sens de la LOLF et du décret GBCP : RFFIM, RPROG, RBOP, RUO, ordonnateur, comptable, etc.
- Ce serait donc **tout acteur public** qui met en œuvre un budget pour le compte d'une personne morale de droit public ou d'un service chargé d'une mission de service public
- Seront considérés comme gestionnaires publics et justiciables toutes les personnes qui seront en position de **responsabilité dans le processus financier** et qui ne pourront exciper d'un **ordre écrit**.

1. Présentation des principaux axes de la réforme

Les sources de la réforme

L'**ordonnance du 23 mars 2022** abroge la **responsabilité personnelle et pécuniaire** des comptables publics et édicte un nouveau régime de responsabilité :

- L'office du juge est adapté aux cas d'une **gravité** avérée
- Celui qui commet la **faute** est sanctionné
- La **responsabilité managériale** de l'employeur public est rappelée
- Le principe de **séparation des ordonnateurs et des comptables** est maintenu et renforcé :
 - les comptables continuent à veiller à la régularité des opérations de dépenses et de recettes,
 - la procédure de réquisition est élevée au niveau législatif
 - le comptable peut signaler pour attirer l'attention de l'ordonnateur sur des pratiques pouvant être poursuivies par la Cour des comptes
 - la gestion de fait est une infraction.

Le juge sanctionne les **infractions graves** relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion de biens ayant causé un **préjudice financier significatif** ou celles qui, compte tenu de leur nature, sont considérées comme importante eu égard à l'**ordre public financier** (octroi d'avantage injustifié, non production de comptes pour un comptable, etc.)

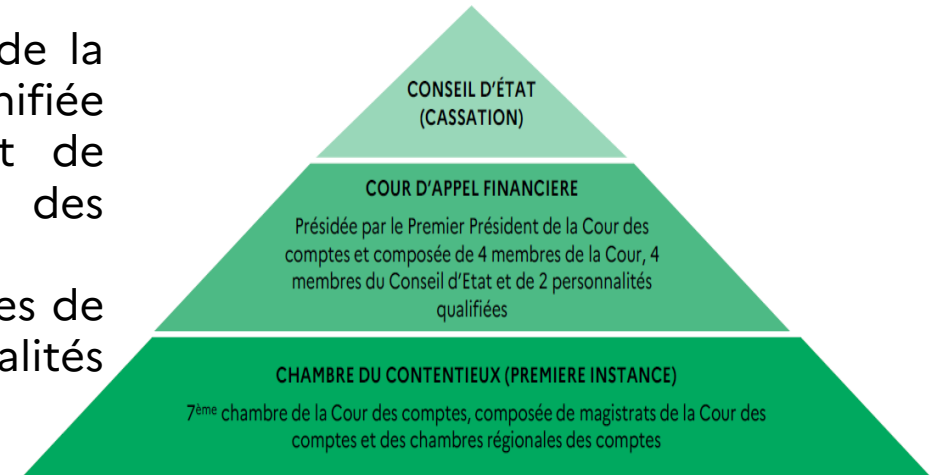
Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 avec le décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022.

1. Présentation des principaux axes de la réforme

Le nouveau système juridictionnel

Adaptation du régime de la Cour de discipline budgétaire et financière.

- La **7^{ème} chambre de la Cour des comptes** sera chargée de la répression des fautes en première instance, juridiction unifiée composée de membres de la Cour des comptes et de magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes.
- Une **instance d'appel** est introduite, composée de membres de la Cour des comptes, du Conseil d'Etat et de deux personnalités qualifiées. Elle sera garante d'une jurisprudence stable.
- Le **Conseil d'Etat** restera juge de la cassation.



Les poursuites devant la Cour des Comptes ne font pas obstacle à l'exercice de **l'action pénale** et de **l'action disciplinaire**.

- Les sanctions pénales relèveront toujours du **juge judiciaire**. La Cour des comptes pourra transmettre au Procureur de la République.
- A fortiori, l'absence de poursuites devant la Cour des comptes ne fait pas non plus obstacle à des mesures managériales ou disciplinaires. Le sens de la réforme RGP est d'ailleurs de rappeler l'employeur à sa **responsabilité managériale**.

1. Présentation des principaux axes de la réforme

Les infractions

L'objectif du nouveau régime de responsabilité est de sanctionner des faits ayant conduit à un **impact financier avéré et important** au regard de la taille de l'organisme.

Le préjudice financier s'appréciera, notamment, au regard du budget de l'établissement ou du service relevant de la responsabilité du justiciable. La jurisprudence qui affinera les critères d'appréciation.

L'infraction générique : faute grave et préjudice financier significatif

Autres infractions :

- Faute relative à l'exécution des recettes et des dépenses et à la gestion des biens
- Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique ou d'un EPIC
- Gestion de fait

Trois **fautes spécifiques et formelles** sont maintenues :

- Absence de production des comptes
- Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire
- Défaut de qualité d'ordonnateur.

Dans ces trois cas, la double condition de faute grave et de préjudice financier significatif n'est pas requise pour constituer l'infraction.

Enfin, une nouvelle infraction est introduite : **l'échec à la procédure de mandatement d'office.**

- Elle concerne la personne au sein de l'organisme qui fait obstacle ou refuse d'exécuter un mandatement d'office.
- Elle peut donc à la fois concerner l'ordonnateur qui aurait organisé l'impossibilité pour l'établissement de disposer des crédits permettant le mandatement
- Ou l'agent comptable qui n'exécute pas le mandatement d'office dont il est rappelé que le principe est que l'autorité qui produit le mandatement d'office se substitue à l'ordonnateur.

1. Présentation des principaux axes de la réforme

Les sanctions

Le nouveau régime est **répressif**. Il a pour objectif de sanctionner une faute et non pas de réparer un préjudice financier.

Il sanctionne les **responsables** en titre et non les agents dont l'action se limite à appliquer les directives ou à suivre les instructions.

Des mécanismes exonérateurs de responsabilité sont ainsi expressément prévus :

- agents placés sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique justiciable (articles L.131-5 du CJF)
- agents disposant d'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité non justiciable (article L.131-6 du CJF)

La réforme porte également sur les **sanctions**. Elles sont désormais **plafonnées** à un montant maximal de 6 mois de rémunération (et même, à seulement 1 mois, pour les fautes spécifiques). Le juge appréciera de manière individuelle et proportionnée les montants.

En cas de cumul d'infractions, le montant de l'amende prononcée ne peut excéder le montant de celle encourue au titre de l'infraction passible de la sanction la plus élevée (article L131-19 CJF)

Le nouveau régime prévoit un mécanisme de prise en charge par l'Etat et un comblement des déficits résultant exclusivement des fautes et des erreurs des comptes publics de l'Etat. Il sera précisé dans un décret en Conseil d'Etat.

2. Cas pratiques pour la communauté éducative

Qui est concerné ?

- Le périmètre des justiciables est inchangé.
- Sont concernées dans ce nouveau cadre les mêmes personnes que dans les régimes antérieurs de responsabilité financière : dirigeants d'établissements publics et leurs cadres, agents comptables, mais aussi **tutelles** ayant approuvé des faits constitutifs d'une infraction, membres et présidents de conseil d'administration.
- L'un des principes de la réforme est de faire sanctionner par le juge financier le **gestionnaire qui commet la faute**.
- C'est le juge financier qui, dans le cadre de son instruction, analysera la chaîne de la dépense et déterminera qui est responsable. La **responsabilité** pourra être **conjointe** ou **partagée** entre plusieurs gestionnaires publics.
- La logique de la réforme est que chacun soit responsable au regard de son rôle dans la chaîne financière, étant rappelé que ne pourra être mise en cause une personne se prévalant du simple respect des procédures et instructions hiérarchiques. A l'inverse, le non-respect des procédures exposerait sous réserve de l'office du juge, d'abord à une sanction managériale ou disciplinaire.

2. Cas pratiques pour la communauté éducative

Responsabilité de la tutelle

- Les autorités de **tutelle** de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont **approuvé** les faits à l'origine de l'infraction, sont passibles de sanctions.
- A priori, et sous réserve de l'interprétation qu'en fera le juge, une délibération financière (budget initial, rectificatif ou compte financier) approuvée par les tutelles ne pourrait pas entraîner une responsabilité sur le volet "légalité".
- Par ailleurs ce n'est pas l'approbation d'un budget qui est à l'origine d'une faute grave. C'est l'exécution d'un budget qui peut conduire à cette situation.
- La responsabilité de la tutelle pourrait donc être mise en cause si elle a approuvé des faits constitutifs d'une infraction.

2. Cas pratiques pour la communauté éducative

Incidences pour le comptable public

Le nouveau régime de responsabilité ne modifie pas la nature des contrôles prévus par le décret GBCP (articles 19 et 20).

- Il voit son rôle de conseil à l'égard de l'ordonnateur formalisé avec la faculté de lui **signaler** toute opération susceptible de constituer une faute grave entraînant un préjudice financier significatif ressortissant à la juridiction financière et l'élévation du **mécanisme de la réquisition** au niveau de la loi (article L131-7 du CJF). Au-delà, cette réforme entraînera surtout une évolution dans la manière d'exercer les fonctions d'agent comptable, en lui permettant de jouer pleinement son **rôle de conseil**.
- **La procédure de remise de service** entre agents comptables entrant et sortant **est maintenue. Les réserves n'ont plus lieu d'être : elles étaient intrinsèquement liées à la responsabilité personnelle et pécuniaire** en tant qu'elles permettaient à l'agent comptable entrant d'éviter d'être mis en débet.
- L'abrogation de la responsabilité personnelle et pécuniaire conduit à la suppression du **cautionnement obligatoire**, y compris pour les régisseurs.
- Le nouveau régime étant de nature répressif et non réparatoire, les amendes que prononcera le juge ne peuvent par nature être **assurées**.

2. Cas pratiques pour la communauté éducative

Exemples d'infractions relevées par la CBBF

64% Non respect
des règles
d'exécution des
dépenses et des
recettes

19% Avantage
injustifié procuré
à autrui
entraînant un
préjudice pour le
Trésor.

10% Engagement
de dépense sans
avoir le pouvoir
ou la signature

Commande publique (11 arrêt)

- non-respect des seuils lors de l'exécution du contrat de la commande publique;
- non-respect des règles de reconduction tacite pour des prestations de maintenance ;
- non-respect des règles de passation des marchés et des procédures d'appel à la concurrence ;
- conclusion d'un avenant après la date de clôture du marché initial ;
- recours à des bons de commande hors cadre du marché.

Non-respect du principe de spécialité (10 arrêts)

- Une chambre d'agriculture verse une subvention à une organisation syndicale agricole (compétence de l'État) ;
- La chambre nationale de la batellerie artisanale verse des subventions à des établissements scolaires ou finance des voyages d'agrément ;
- Une ARS finance des investissements à l'étranger, donc hors du cadre régional.

Absence de base réglementaire (8 arrêts)

- paiement d'indemnités au Président du CA au titre d'activités sans lien avec le mandat exercé au sein du CA de l'établissement ;
- remboursement de frais de déplacement ou de repas ou entre la résidence familiale et la résidence administrative non autorisés par la réglementation ;
- paiement d'heures complémentaires à des enseignants-chercheurs qui au regard des textes ne pouvaient pas en bénéficier ;
- prise en charge de dépenses de formation dont le coût excédait la réglementation en vigueur ;
- versement d'indemnités et de primes sans texte.

Manquement au devoir d'organisation et de contrôle (8 arrêts)

- absence du suivi du respect des règles et processus de recouvrement des recettes et de la bonne information des services concernés ;
- absence de suivi de conventions de recherche pluriannuelles à

risques signées par l'ordonnateur ;

- absence de publication des délégations de signature ayant induit l'engagement de dépenses par des personnes incompetentes ;
- absence de suivi de la gestion d'un projet informatique et du respect des recommandations résultant d'audits ;
- absence d'édition de toutes règles liées au suivi des marchés et de suivi de ceux-ci ;
- défaut d'organisation majeure de la gestion comptable ayant entraîné des comptes insincères : mise en cause de l'ordonnateur et de l'agent comptable.

Service fait fictif ou erroné (4 arrêts)

- paiement de marchés sans vérification du service fait (journées de travail non réalisées dans les locaux de l'organisme contrairement aux cahiers de clauses particulières, absence de formalisation d'obligations de résultat, prestations qui n'ont fait l'objet d'aucune recette officielle de la part de l'organisme)
- remboursement de missions dont la réalité n'est pas établie ou de frais qui n'avaient pas à être supportés par les agents, en vue de leur verser une indemnité non instituée par un texte législatif ou réglementaire

Avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme

- abandon de créances induisant un avantage injustifié pour les créanciers ;
- versements de subventions par des chambres d'agriculture à des organisations syndicales agricoles sans autorisation juridique ;
- distribution de billets de spectacles à certains agents de l'OPN sans justification ;
- remboursements de frais de déplacements à un administrateur en contradiction avec sa mission au sein de l'organisme ;
- Pour mémoire, le nouveau régime prévoit une condition supplémentaire liée à la prise d'intérêt direct ou indirect des auteurs des faits incriminés

3. Renforcer le contrôle interne financier

Le **contrôle interne financier** est l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, définis au sein d'une organisation et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, pour **maîtriser le fonctionnement** de leurs activités budgétaires, comptables et patrimoniales.

La Cour des Comptes examine toutes les circonstances pour apprécier la responsabilité des gestionnaires publics, dont les **dispositifs existants permettant de maîtriser les risques**. A contrario, leur absence sera également prise en compte :

- Le juge tient compte des circonstances exonératoires liées à l'existence d'un contrôle interne ou de fiches de procédures formalisées.
- Les consignes orales pourront être mis en avant par un agent, pour expliquer l'origine de sa faute, mais il faut relever que de telles consignes ne peuvent pas être tracées.

La maturité du contrôle interne pourra donc constituer une circonstance « aggravante » ou « atténuante » de la responsabilité.

L'objectif historique du contrôle interne comptable était de garantir la **qualité des comptes**. L'objectif du **contrôle interne financier** est de maîtriser les principaux risques financiers encourus par l'organisation pour éviter la survenue de fautes de gestion qui pourraient impacter significativement la situation financière d'une organisation et conduire à mettre en jeu la responsabilité de ses gestionnaires.

3. Renforcer le contrôle interne financier

Situation du ministère

La maturité du dispositif de contrôle interne financier de nos ministères est évaluée à 84,5 sur 100 en 2022 (auto-évaluation selon méthodologie direction du budget / DGFIP).

Pour les services de l'éducation nationale

Le développement du contrôle interne financier fait l'objet d'une feuille de route ministérielle pour 2023 (instruction SG / DAF du 13 février 2023)

Plan national de contrôle annuel géré dans l'application **AGIR**.

Thème du contrôle	Procédure	État	Périodicité	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A
<u>Chorus - Revue des habilitations Chorus Cœur</u>	Gestion des habilitations - Chorus Cœur	Documenté	ANNUELLE																
<u>Gestion de personnels -Revue des habilitations aux SIERH</u>		Documenté	ANNUELLE																
<u>HT2- frais de déplacements (missions) - Conformité des dossiers</u>		Documenté	SEMESTRIELLE																
<u>HT2 Bourses de l'enseignement scolaire - Conformité des dossiers</u>		Documenté	ANNUELLE																
<u>HT2 - Correcte utilisation de la carte achat niveaux 1 et 1bis</u>	Le programme carte achat	Documenté	SEMESTRIELLE																
<u>HT2 - Correctes imputations budétaires et comptables et qualité de la gestion des engagements juridiques</u>		Documenté	QUADRIMESTRIELLE																
<u>Socle CIF - Organisation du contrôle interne financier en académie</u>		Documenté	ANNUELLE																
<u>T2 - Indemnités - Correcte attribution de l'ISS des directeurs d'école</u>	Indemnités	Documenté	QUADRIMESTRIELLE																
<u>T2 - Rémunérations Effectivité de la fin de fonction en paye</u>		Documenté	SEMESTRIELLE																
<u>T2 - Rémunérations - Qualité de contrôle du départ paye</u>		Documenté	QUADRIMESTRIELLE																
<u>T2 - Indemnités - Attribution conforme en cas de cumul</u>	Indemnités	Documenté	SEMESTRIELLE																
<u>T2 - Nouvelle bonification indiciaire Attribution conforme</u>	Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI)	Documenté	SEMESTRIELLE																

3. Renforcer le contrôle interne financier

Pour les EPLE, utilisation de l'outil ODICE

Taux de réponses par département	
Calvados	30,95%
Eure	37,50%
Manche	37,68%
Orne	33,33%
Seine-Maritime	29,17%

REALISATION DANS ODICE	
Diagnostic Odice Ordonnateur	62,45%
Diagnostic Odice comptable	66,67%
Organigramme fonctionnel	56,33%
Plan d'action ordonnateur	30,20%
Plan d'action comptable	68,89%

Pour l'enseignement supérieur, dispositifs de contrôle interne propres aux établissements.