

Nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics

- JEROME FOURNEL



Les grandes orientations Bercy :

Inciter à la qualité comptable et au recouvrement

+ d'enjeu sur la fonction du comptable à l'avenir

Rapport comptable principal et secondaire = Les rapports seront différents = Pilotage du service et recentrage sur les enjeux métiers - Sélectivité des contrôles -

La responsabilité managériale du comptable peut être sanctionnée, (En cas de mauvaise organisation du poste)

Evolution du PN2A

98 % du juridictionnel ne le sera plus à l'avenir

Plafond de sanction = 6 mois de salaires

Notion de préjudice financier = Il faut que le préjudice soit significatif

Il y aura une transition entre l'ancien et nouveau régime,

Régisseurs = Mettre en place les contrôle des régies à enjeux

C'est toujours la DGFIP qui note le comptable

Pas de modification du régime indemnitaire du comptable (en tout cas pour l'instant)

Modalités d'apurement comptable = L'automatisme de remise à niveau de la caisse ne sera plus systématique, -

Disparition du cautionnement et de l'assurance

Message à transmettre aux collectivités – interlocuteurs

Traitement des déficits des comptes

Processus juridictionnel = élargissement des capacités de saisine (Cour des Comptes, Inspection générale,

Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : Les objectifs

Cliquez et faites glisser pour déplacer

Le nouveau régime de responsabilité vise à donner un cadre plus simple, plus clair et plus lisible à l'ensemble des gestionnaires et des comptables publics.

Il maintient :

- le principe fondamental de la séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- les règles servant de base à la gestion publique (normes comptables, GBCP, ...).

Il réserve l'intervention du juge aux cas d'une gravité avérée, ce qui justifie l'existence d'un régime répressif. Il ne s'agit pas de faire sanctionner par un juge le non respect des règles formelles mais de permettre aux acteurs de recentrer leurs contrôles sur les enjeux réels.

Il confie aux managers publics la sanction des autres types de fautes ou d'erreurs.

La réforme est nécessaire compte tenu de l'inadaptation du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire

- Une mise en jeu de la responsabilité des comptables hors de toute appréciation sur la façon de servir. L'**automaticité du dispositif** pouvait conduire à des **débets sans aucune proportion avec le préjudice**. La réforme de 2011 n'a pas atteint ses objectifs.
- Il entraîne des **comportements qui nuisent à la prise de risque et à l'efficacité de l'action publique** ; il mobilise de façon disproportionnée les **ressources humaines et matérielles** sur le contrôle de régularité formelle des opérations, au détriment d'une approche fondée sur les enjeux.
- Le caractère **asymétrique de la responsabilité des acteurs de la chaîne financière**, le comptable étant dans l'essentiel des cas sanctionné pour un acte de l'ordonnateur, n'est plus compatible avec le cadre actuel de la gestion publique.
- La **diminution du nombre de postes comptables** conduit à s'interroger sur la pérennité d'un système qui ne fonctionne que grâce aux dispositifs de cautionnement et d'assurance.
- **Cette situation**, objectivée par différents rapports dont celui remis par Jean Bassères au Premier ministre, fait l'objet d'un **consensus collectif sur la nécessité de réformer le régime de responsabilité**.

Les caractéristiques du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

Les justiciables

- **Le nouveau régime concernera l'ensemble des gestionnaires publics, qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur** Cliquez et faites glisser pour déplacer
- Sont donc concernés :
 - ✓ les ordonnateurs actuellement justiciables de la CDBF à l'exclusion des ministres et des élus locaux. Les membres des cabinets des exécutifs locaux entreront dans le périmètre.
 - ✓ les comptables publics actuellement justiciables des juridictions financières.

➡ **Une novation** : l'encadrement des lettres de couverture signées par les ministres ou les élus et qui devront mentionner la règle à laquelle il sera dérogé et le motif d'intérêt général qui motive la dérogation. Ces lettres seront soumises à des règles de publicité.

Les caractéristiques du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

Le régime des fautes

- Le nouveau régime juridictionnel **vis** à sanctionner **non plus des manquements mais des fautes** relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques et caractérisées par deux critères cumulatifs :
 - ✓ elles doivent être **graves**
 - ✓ elles doivent **avoir causé un préjudice financier significatif à l'organisme concerné**
- Action du juge limitée aux fautes ayant entraîné un préjudice financier réel et significatif pour l'organisme.
- Introduction d'une **faute de gestion**, correspondant à des carences graves et répétées dans l'exercice des contrôles ou à des négligences dès lors que celles-ci ont occasionné un préjudice financier significatif.
- Maintien de quelques **infractions spécifiques actuellement prévues par le code des juridictions financières** (ex: avantage injustifié accordé à autrui, absence de production des comptes, atteintes aux équilibres budgétaires). Les autres infractions prévues par le CJF seront supprimées.

Les caractéristiques du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

Le régime des sanctions

Le nouveau régime juridictionnel s'appuiera sur un dispositif de sanctions « graduées » et plus adapté à la nature des fautes à réprimer :

- La notion de débet, liée au régime de la RPP des comptables disparaît et est remplacé par des amendes applicables à l'ensemble des justiciables.
- Le juge prononcera des **amendes non assurables ni rémissibles** dont le montant sera calculé en fonction de la rémunération des agents concernés et qui sera plafonné à six mois.

➡ **Nouveauté :** Le juge pourra prononcer une **peine complémentaire** d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée.

Les caractéristiques du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

L'organisation juridictionnelle

Le nouveau régime de responsabilité financière sera mise en œuvre par une organisation juridictionnelle unifiée qui reposera sur trois niveaux :

- **Première instance** : une chambre unique de la Cour des comptes comprenant des membres de la Cour et des magistrats des CRTC
- **Appel**, une formation de jugement **mixte** sera mise en place présidée par le Premier Président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'État, quatre membres de la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées désignées pour leur expérience dans le domaine de la gestion publique. **L'appel sera suspensif.**
- Le Conseil d'État restera la juridiction de cassation.

Au-delà des autorités actuelles pouvant saisir la CDBF (ministres, Présidents des assemblées parlementaires, procureurs), la nouvelle juridiction pourra être saisie par les services d'inspection de l'État et pour la sphère locale par les présidents d'exécutifs locaux. La saisine devra intervenir dans les 5 ans à compter de la commission des faits.

Au-delà, ils seront prescrits.



Quelques illustrations

Motif d'engagement de la responsabilité (à partir de cas concrets)	Sanction dans le dispositif actuel	Sanction dans le régime futur
Paiement sans pièce justificative dans le cadre d'un marché n'ayant pas été reconduit au moment des paiements mais les avenants ont été pris a posteriori	Débet de 290 €	Non sanctionnable par la juridiction (<i>absence de préjudice financier significatif, les sommes étaient bien dues</i>)
Paiement de mandats émis par une personne n'ayant pas délégation pour 5830€	Débet de 5830 €	Non sanctionnable par la juridiction (<i>absence de préjudice financier, les sommes étaient bien dues</i>). Sanction managériale possible
Paiement d'indemnités pour un montant non prévu légalement	Débet de 3,3 M€	Sanction du comptable et de l'ordonnateur possibles. Pour le comptable, si ses contrôles sont déficients et si les montants sont significatifs. A défaut, sanction managériale
Escroquerie aux faux virement	Débet de 1,9M€	Amende possible si le comptable a commis une faute dans ses contrôles. Sanction de l'ordonnateur si sa négligence a contribué à la réussite de la fraude
Absence de recouvrement de créances fiscales en raison de l'absence de production des créances dans le cadre d'une procédure collective	Débet de 218 500€	Sanction possible si préjudice financier et si caractère répété résultant d'une mauvaise organisation du service. A défaut, sanction managériale
Dépense payée irrégulièrement (motifs de mauvaise imputation ou d'indisponibilité des crédits)	Somme non rémissible	Pas de sanction pour le comptable Sanction possible pour l'ordonnateur

Les comptables publics resteront des acteurs majeurs de la chaîne financière mais les modes d'exercice de leurs missions évolueront

- Corollaire du maintien de la séparation entre ordonnateurs et comptables, **ces derniers devront toujours veiller à la régularité des opérations de dépense et de recettes, conformément aux dispositions du décret GBCP**
- Le **dispositif de la réquisition sera maintenu** et des mécanismes de régulation des cas de blocages devra être mis en place.
- Les **opérations de contrôle devront veiller à cibler les opérations portant de réels enjeux financiers**. Le nouveau régime devra donc s'accompagner d'une **renovation et d'un enrichissement de nos dispositifs de contrôle interne** afin de garantir la qualité des processus.
- Le **pilotage du réseau comptable devra évoluer pour garantir l'effectivité du régime de responsabilité managériale**.
- La suppression de la RPP permettra également d'**alléger les nombreuses tâches administratives qui lui sont associées** (comptes de gestion trimestriel...).

Calendrier et modalités de mise en oeuvre

Le nouveau régime juridictionnel de responsabilité financière devrait **entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023**.

Le cadre légal et réglementaire est en cours d'élaboration :

- le **projet de loi de finances pour 2022 comportera un article d'habilitation** autorisant le gouvernement à créer ce nouveau régime par voie d'ordonnance ;
- l'**ordonnance, dont les travaux de rédaction ont débuté, sera publiée au premier semestre 2022**. Des décrets d'application devront l'accompagner.

Par ailleurs, les **réflexions sur la mise en œuvre de cette réforme structurante pour la DGFIP seront conduites dans le cadre de groupes de travail associant le réseau**.

Ils permettront d'aborder les thématiques suivantes :

- Le pilotage du réseau et le renforcement du contrôle interne
- La relation avec les ordonnateurs à l'aune de ce nouveau régime
- Les incitations managériales afin de valoriser les fonctions de comptable dans le cadre de ce nouveau régime