



RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS



1. RÉGIME DE RESPONSABILITÉ APPLIQUÉ AVANT LE 1ER JANVIER 2023

Avant le 1^{er} janvier 2023 il existait deux régimes d'engagement de la responsabilité financière :

- Tous les agents des services publics, en particulier les ordonnateurs, étaient justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;
- Les comptables étaient soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) au premier euro devant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Les limites de ce régime dual :

Ce dispositif daté, qui n'était plus adapté au fonctionnement de la chaîne financière et qui en freinait sa modernisation.

Le rapport de Jean BASSERES Jean et Muriel PACAUD (rapport sur la responsabilisation des gestionnaires publics, 2020) souligne une approche fondée sur l'exhaustivité de la RPP au détriment de la performance et dresse les constats suivants :

- En matière de recouvrement, alors même que le parquet général de la Cour des Comptes reconnaît le bien-fondé d'une politique de recouvrement reposant sur une adaptation des diligences exercées aux enjeux des différentes créances et aux perspectives de recouvrement et que les magistrats financiers déterminent des seuils de contrôle, la direction générale des finances publiques (DGFIP) produit un nombre important d'actes superflus (notamment des avis à tiers détenteurs ou des saisies-ventes) pour justifier des poursuites ou de la non-valeur par crainte de la mise en jeu potentielle de la responsabilité personnelle sur l'intégralité des cotes à recouvrer ;
- En matière de dépenses, les comptables sont soumis à une injonction contradictoire : alors qu'ils sont encouragés à mettre en œuvre un contrôle sélectif, l'application d'un contrôle hiérarchisé de la dépense ne constitue pas pour autant une cause exonératoire de leur responsabilité, mais uniquement un motif de remise gracieuse totale.

2. RÉGIME DE RESPONSABILITÉ APPLIQUÉ DEPUIS LE 1ER JANVIER 2023

Le nouveau régime introduit une réforme qui s'inscrit dans la démarche de responsabilisation des gestionnaires publics portée par le programme Action publique 2022.

Objectif de ce nouveau régime : assurer une plus grande responsabilité des gestionnaires publics en simplifiant et unifiant la responsabilité devant les juridictions financières tout en renforçant le contrôle interne ainsi que la responsabilité managériale.

Le nouveau régime de responsabilité :

- vise à limiter l'office du juge en faisant sanctionner par le juge les infractions graves aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens ayant causé un préjudice financier significatif ou celles qui, compte tenu de leur nature, sont considérées comme importantes eu égard à l'ordre public financier (octroi d'avantage injustifié, non



production de comptes pour un comptable...);

- vise à sanctionner celui qui commet la faute : à la différence du régime de RPP dans lequel le comptable est mis en débet in fine en cas de manquement dans l'exercice de ses contrôles, le nouveau régime conduit à sanctionner la personne directement à l'origine de l'infraction ;
- rappelle à l'employeur public sa responsabilité managériale, en miroir du resserrement du champ juridictionnel : le nouvel article L.142-1-12 du CJF ajoute une finalité à la sanction disciplinaire et incite à prendre des sanctions pour prévenir la commission de nouvelles infractions ;
- ne remet pas en cause la séparation des ordonnateurs et des comptables mais la maintient et même la renforce en clarifiant les responsabilités des uns et des autres.

2.1. QUI EST CONCERNÉ PAR LA RÉFORME?

Tous les agents publics (ordonnateurs et comptables), fonctionnaires, contractuels, agents de droit privé exerçant une mission de service public, à l'exclusion des ministres et des élus locaux, sauf pour les cas de gestion de fait.

L'ordonnance prévoit des mécanismes exonérateurs de responsabilité. Un justiciable ne peut être attrait devant la juridiction :

- Dès lors qu'il respecte les instructions de son supérieur hiérarchique ou d'une personne habilitée (corollaire du principe d'obéissance) ;
- S'il peut exciper un ordre écrit émanant d'une autorité non justiciable (ministre, élus locaux) dès lors que cette dernière est dûment informée de l'affaire.

2.2. QUE SANCTIONNE T-ON ?

Le nouveau régime sanctionne :

- **Une infraction générique** : fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif (apprécié au regard du budget effectivement sous la responsabilité du justiciable) par le non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses ou de la gestion des biens publics : Attribution injustifiée de subventions, non-respect de la chaîne de la dépense, défaut de service fait...
- **Les autres infractions** :
 - Faute de gestion applicable uniquement aux organismes à caractère industriel et commercial ;
 - Echec à la procédure de mandatement d'office dans les collectivités locales et les organismes publics ;
 - Avantage injustifié octroyé à soi-même et à autrui dès lors qu'il est motivé par un intérêt direct ou indirect ;
 - Inexécution d'une décision de justice.
- **Les infractions formelles à l'ordre public financier** :
 - Absence ou retard de production des comptes ;
 - Infraction à certaines règles d'engagement d'une dépense ;
 - Gestion de fait.

2.2. QUELLES SANCTIONS SONT ENCOURUES ?

Le nouveau régime de responsabilité prévoit :

- **Une sanction sous forme d'amende** : dont le montant sera plafonné à 6 mois de rémunération annuelle ou à 1 mois pour les infractions plus formelles. Le dispositif de sanction sera gradué pour tenir compte des circonstances de l'espèce :

- ▶ Les amendes seront proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé à l'organisme et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées ;
 - ▶ Les amendes seront déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée ;
 - ▶ La juridiction pourra accorder une dispense de peine lorsque le dommage causé aura été réparé.
- Une action en comblement du déficit : résultant exclusivement des fautes et des erreurs des comptables publics de l'Etat

2.3. QUELLE PROCÉDURE S'APPLIQUE?

2.3.1. ORGANISATION JURIDICTIONNELLE

Le nouveau régime de responsabilité financière se caractérise par une organisation juridictionnelle unifiée qui garantira les droits des justiciables :

- **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 présidée par le premier président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'Etat, quatre membres de la Cour des comptes et de deux personnes qualifiées désignées pour leur expérience dans le domaine de la gestion publique. L'appel sera suspensif ;
 - Le Conseil d'Etat restera la juridiction de cassation.
- ### 2.3.2. PROCÉDURE
- Extension de la capacité de saisine : au-delà des autorités actuelles pouvant saisir la CDBF (ministres, présidents des



assemblées parlementaires, procureurs) la nouvelle juridiction pourra être saisie par les chefs des services d'inspection de l'Etat, les présidents des exécutifs locaux ainsi que par les préfets et les DR/DDFIP pour les faits ne relevant pas de la sphère Etat.

- Délai de prescription : la saisine devra intervenir dans les cinq ans à compter de la commission des faits. Au-delà, ils seront prescrits.

3. OPPORTUNITÉS PORTÉES PAR LA RÉFORME

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics offre des opportunités de modernisation de l'action publique :

- **Moderniser le cadre des relations entre l'ordonnateur et le comptable** pour une meilleure répartition des contrôles sur une chaîne financière imbriquée et de plus en plus complexe :

- Développement des nouvelles formes d'organisation des chaînes financières (SFACT, SGF pour la sphère Etat) ;
- Renforcement de la démarche de sélectivité des contrôles (CHD, dispositif de contrôle de la dépense fondés sur des modèles d'analyse prédictive, tel que le traitement automatisé d'analyse prédictive (TAAP) utilisé sur la sphère Etat).

- **Simplifier les procédures :**

- Au titre de la fonction financière et comptable de l'Etat :
 - ▶ Révision de la nomenclature des pièces justificatives et des plans de contrôle sélectif ;
 - ▶ Harmonisation des procédures d'ANV pour les recettes non fiscales ;
 - ▶ 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.

- ▶ Transformation des missions du pôle d'apurement administratif :
 - > centraliser les comptes papiers produits dans toutes les collectivités locales de France et assurer le suivi de la circulation de ceux-ci (demandes des CRC, de la Cour des Comptes, etc.) ;
 - > s'assurer que tous les comptes sont bien produits et que ceux-ci sont complets ;
 - > contribuer à la maîtrise des risques financiers par la réalisation de contrôles métiers

- **Au sein de la gestion fiscale**

- ▶ Refonte en profondeur de l'examen annuel des états des restes à recouvrer fiscaux
- ▶ Nouvelles modalités d'admission en non-valeur en matière fiscale et d'amendes
- ▶ Actualisation des seuils de sélectivité de certaines poursuites ou diligences (suppression du seuil national de déclaration de créance fiscale en cas de procédure collective pour les PRS fixé à 20 000 € et suppression de seuils nationaux de recours aux huissiers des finances publiques pour la réalisation des saisies-ventes au domicile du débiteur)

- Au sein de la sphère publique locale :

- ▶ En dépense, simplification du CHD et aménagement des conditions de mise en œuvre du contrôle allégé en partenariat (CAP)
- ▶ En recette, renforcement de l'efficacité de la prise en charge et du recouvrement :
- ▶ Limitation des pièces à joindre aux comptes de gestion

- ▶ Meilleure couverture des risques des régies

- ▶ Simplification des modalités d'arrêtés des comptes

- **Renforcer et moderniser le pilotage en interne en s'appuyant sur plusieurs leviers :**

- Un dispositif de maîtrise des risques et de sécurisation des procédures au cœur des préoccupations des gestionnaires publics (identification des anomalies et des écarts à la norme, correction et sécurisation des procédures)
- Un dispositif de pilotage de l'activité s'appuyant sur un contrôle de gestion efficace qui permette de s'assurer du bon fonctionnement des services et de leur efficacité par rapport aux moyens qui leur sont alloués

- **Adapter le contrôle interne financier** dont la finalité passerait d'une approche exhaustive à une approche finaliste :

- Passage d'une logique de recensement de tous les risques et d'actions de maîtrise hiérarchisée à une logique de recensement des seuls risques significatifs auxquels seraient adossés des actions de maîtrise avec une finalité de sécurisation des procédures.
- Renforcement du rôle de la mission RDCIC et des CQC : accompagnement de la mise en œuvre de la réforme et promotion de la culture de la maîtrise des risques, aussi bien en interne qu'en externe

4. QU'EN DIT LE COM 2023-2027 ?

- **OBJECTIF 1 :** Déployer un cadre rénové pour la gestion publique

Dans le cadre de la rénovation de la mission de gestion publique consécutive à l'entrée en vigueur de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, le rôle





essentiel du comptable public est réaffirmé. L'entrée en vigueur de la réforme est l'occasion de moderniser les procédures, notamment par la réorientation des contrôles vers les créances à enjeux et les dépenses à risques, le recentrage du recouvrement sur les actions lourdes et rentables et le recours à l'intelligence artificielle.

LA RÉFORME DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics modifie les conditions d'exercice des missions comptables, emblématiques, de la DGFIP. Un important effort de simplification est attendu au sein des métiers de la fonction financière et comptable de l'État, de la gestion fiscale et du secteur public local. Le recouvrement sera mieux ciblé sur les actions contentieuses lourdes, plutôt que sur des créances que l'on sait irrécouvrables. Le formalisme des plans de contrôle hiérarchisé des dépenses sera allégé et concentré sur le visa des dépenses à enjeux et risques, avec un contrôle adapté de celles qui le sont moins. Il s'agira, par exemple, de ne plus demander des pièces justificatives inutiles par crainte d'être mis en cause sur des aspects formels par le juge des comptes, mais de réfléchir aux bonnes pièces pour payer au bon créancier.

• **CHANTIER 1-1** : Moderniser et simplifier les procédures en s'appuyant sur le rôle renforcé du comptable public.

Avec la nouvelle responsabilité des gestionnaires publics, l'approche métier du comptable public doit passer d'une logique d'exhaustivité à une approche par les enjeux. Les contrôles devront être allégés et recentrés sur les dépenses à risques et les créances à enjeux, et le recouvrement sera priorisé sur les actions rentables ou lourdes. Les comptables publics seront formés pour faire face à cette évolution de leur métier et disposeront d'outils nouveaux. Par exemple, le recours à l'intelligence artificielle sera étendu aux dépenses des sphères locale et hospitalière et à de nouveaux champs de la dépense de l'État, notamment la paie.

Le contrôle interne sera renforcé pour mieux maîtriser les risques sur la base d'une nouvelle analyse des risques et enjeux. La DGFIP travaillera avec les acteurs locaux pour proposer des dispositions organiques afin de déployer dans les meilleurs délais la responsabilité des gestionnaires publics dans les collectivités d'Outre-mer du Pacifique.

5. UNE PREMIÈRE DÉCISION

Présidée par le premier président de la Cour des comptes, la cour d'appel financière a rendu son premier arrêt le 12 janvier 2024 (Alpexpo).

La Cour confirme les critères restrictifs d'engagement des responsabilités. Dans cet arrêt la Cour a précisé la notion de «préjudice financier significatif» en indiquant que l'ordre de grandeur du préjudice « doit pouvoir être évalué avec une précision suffisante » mais aussi d'être apprécié aux regards d'éléments financiers pertinents pouvant différer selon le régime juridique et comptable de chaque entité ou service concerné. Pour la Cour « si les divers manquements allégués aux dirigeants (de la société Alpexpo) pourraient être regardés comme ayant permis l'octroi (à l'ex-directrice générale d'Alpexpo) de divers avantages irréguliers », le préjudice financier qui en « serait résulté ne paraît pas dépasser un ordre de grandeur de 15 000 € ». Or, pour la Cour « ce montant ne revêt pas de caractère significatif au regard des différents éléments figurant dans les comptes annuels » de la société Alpexpo.

La Cour cite notamment un chiffre d'affaires annuel moyen qui a dépassé 6 millions d'euros sur la période en cause, ainsi que le montant des charges d'exploitation annuelle de la société qui lui a évolué sur la même période de 8,8 millions à 6,7 millions d'euros.

La Cour a donc considéré que le préjudice financier allégué n'était pas significatif.